Nordeste(s), novos desafios: políticas públicas e dinâmicas institucionais

Organizadores
Liduina Farias A. da Costa e Francisco Horácio da Silva Frota

2ª Edição revista e ampliada

edmeta EDITORA



Nordeste(s), novos desafios: políticas públicas e dinâmicas institucionais

Nordeste(s), novos desafios: políticas públicas e dinâmicas institucionais

Organizadores
Liduina Farias A. da Costa e Francisco Horácio da Silva Frota

2ª Edição revista e ampliada

Fortaleza - CE
2020

edmeta
EDITORA

2020, EDMETA

Nordeste(s), novos desafios: políticas públicas e dinâmicas institucionais

2ª Edição revista e ampliada

Organizadores
Liduina Farias A. da Costa
Francisco Horácio da Silva Frota

Capa e projeto gráfico
Ana Carolina Frota

Diagramação
Eleni Lopes

Revisão ortográfica
João Vianney Campos de Mesquita

EDMETA
Edmeta - Editora Digital e Impressa Ltda
Av. Desembargador Moreira, 2800,
Sala 1008. Bairro Aldeota
Fortaleza - CE, Brasil

Conselho editorial
Francisco Horácio da Silva Frota
Maria Helena de Paula Frota
Maria Andréa Luz da Silva
Jeanete Filomeno Puchain Ramos
Irapuan Peixoto Filho

Creative Commons
CC BY-NC
Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Nordeste(s), novos desafios : políticas públicas e dinâmicas institucionais [livro eletrônico] / organizadores Liduina Farias Almeida da Costa, Francisco Horácio da Silva Frota. -- 2. ed. rev. e ampl. -- Fortaleza : EDMETA, 2020.
PDF

Vários autores
ISBN 978-65-86311-07-5

1. Ciências políticas 2. Nordeste - Descrição 3. Políticas públicas 4. Planejamento estratégico 5. Planejamento regional I. Costa, Liduina Farias Almeida da. II. Frota, Francisco Horácio da Silva.

20-53683 CDD-320

Índices para catálogo sistemático:

1. Nordeste : Políticas públicas : Planejamento estratégico : Ciência política 320

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

Editora Instituições Parceiras

SUMÁRIO

6 PREFÁCIO À SEGUNDA EDIÇÃO

15 1. UTOPIA DA SUDENE E O PLANEJAMENTO REGIONAL: TRAJETÓRIA E POSSIBILIDADES

Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Comentários de Luís Cruz Lima e Paulo César de Sousa Batista

33 2. POLÍTICA NORDESTINA PÓS-64: CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ESPECIFICIDADES CEARENSES

Francisco Josênio Camelo Parente

Comentários de Mônica Dias Martins

79 3. A GLOBALIZAÇÃO EM REGIÕES INTRANACIONAIS: VISÕES SOBRE O NORDESTE BRASILEIRO EM TEMPO DE COMPETIÇÕES TERRITORIAIS (MESA-REDONDA)

79 3.1 Reciclagem regional no Nordeste: uma visão panorâmica

Liduina Farias Almeida da Costa

105 3.2 Globalização e novos espaços agrícolas no Nordeste

Denise de Souza Elias

115 3.3 A Universidade pública e o desenvolvimento regional no Ceará

Francisco de Assis Moura Araripe

123 4. METRÓPOLES NORDESTINAS: TRANSFORMAÇÕES, DESIGUALDADES E GOVERNABILIDADE (MESA-REDONDA)

4.1 Caminho das cidades nordestinas

José Borzacchiello da Silva

Comentários de Inácio Francisco de Assis Nunes Arruda

154 5. POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO

Patrício Vergara

179 6. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS PERSPECTIVAS NO GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA: EXPOSIÇÕES DE DIRIGENTES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS ACERCA DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NO NORDESTE)

179 6.1 O novo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e o semiárido nordestino

Eudoro Walter de Santana

187 6.2 O Banco do Nordeste: continuidades e rupturas no novo governo

José Sydrião de Alencar Júnior

195 7. O CONSÓRCIO NORDESTE: GOVERNANÇA COLABORATIVA E A EXPERIÊNCIA DO CEARÁ DURANTE A PANDEMIA COVID-19

Francisco Horácio da Silva Frota

Maria Andrea Luz da Silva

Liduina Farias Almeida da Costa

216 AUTORES

PREFÁCIO À SEGUNDA EDIÇÃO

Em sua primeira edição este livro discutiu acerca dos propósitos do governo federal (2003-2007) para a região Nordeste. O ciclo político de inspiração neoliberal chegara ao final, incrementaram-se infraestruturas destinadas a atrair capitais internacionais conseguindo uma média de crescimento econômico maior que a do país, notadamente, em virtude de competições territoriais (guerra fiscal) entre os estados e municípios. Sob o ponto de vista econômico constituía-se uma nova dinâmica regional que se expressava ora na dinamização de áreas sub-regionais anteriormente quase estagnadas ora no decréscimo de crescimento de áreas anteriormente dinâmicas, e os indicadores sociais tornaram-se piores que os das séries históricas anteriores, como podemos perceber no capítulo específico deste livro que traz um panorama do Nordeste naquele período.

No ano de 2003, decorridos os três primeiros meses do novo governo que tinha por lema *Brasil um país de todos*, o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará realizou o seminário "Nordeste(s), novos desafios: políticas públicas e dinâmicas institucionais". As questões que nos moviam diziam respeito aos objetivos e estratégias desse governo relacionados à Região. Nossa atenção voltava-se para a natureza do projeto de desenvolvimento nacional, mas, principalmente para o que dizia respeito ao Nordeste, sobretudo para as estratégias de redução dos quadros de miséria no novo ciclo político que se iniciava.

As pesquisas que versavam sobre o Nordeste e a globalização naquele momento evidenciavam os efeitos do governo que findava sobre a região. A despeito da atuação sobre "eixos de integração nacional", do esforço de renovação da imagem da região e dos sentidos buscados para a "questão Nordeste" pelos seus correligionários cearenses, os indicadores sociais eram os piores em comparação aos das demais regiões do país.

No referido seminário, questionamos sobre as condições de concretização de políticas públicas condizentes com a plataforma de campanha do novo governo e a existência de possibilidades (ou não) de um projeto de país que levasse em conta as desigualdades regionais e sociais. Pressupúnhamos que ele poderia ser promissor no sentido senão da reversão, mas pelo me-

nos da redução das desigualdades sociais e regionais do país, portanto do Nordeste também.

Em síntese, se no ciclo político recém finalizado a atuação governamental no Nordeste redundou em mudanças altamente favoráveis aos capitais e em nada favorecera a maioria da população que "vive do trabalho", fomos impelidos a discutir os rumos da dinâmica regional e os papeis das instituições federais do Nordeste. Mobilizamos e reunimos pesquisadores e estudiosos do tema, autoridades acadêmicas, quadros políticos, professores e estudantes de várias áreas do conhecimento, bem como os titulares das referidas instituições, entre as quais o Banco do Nordeste (BN), a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) que substituiu a histórica Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) após sua extinção pelo governo FHC, e também o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), que havia sido extinto e recriado por mais de uma dezena de vezes pelo governo ora mencionado. Noutras palavras, fomentamos um debate que julgamos necessário naquele contexto sobre os novos desafios e os rumos do planejamento estatal e seus prováveis frutos para a Região.

O seminário em menção originou livro com o mesmo título, contando com o suporte das gravações de conferências, mesas redondas, palestras, debates e intervenções abertas ao público.

Continuamos refletindo sobre a região Nordeste em nossas lides acadêmicas, em virtude de ainda se reproduzir na dinâmica das relações inter-regionais brasileiras uma "questão regional" não resolvida para os segmentos sociais nordestinos mais empobrecidos ao longo dos séculos, sendo, portanto, uma questão nacional, como originalmente expressou Celso Furtado.

Realçamos que no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará acompanhamos e desenvolvemos reflexões sobre o Nordeste como região construída, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) proposta em 2003 e institucionalizada somente em 2007 e, paralelamente, sobre os Planos Plurianuais nacionais a partir do final da década de 1990, como também realizamos duas com foco na temática da região Nordeste.

As singularidades da região com seus excessos e carências; os índices econômicos que repetidas vezes falaram do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e que entre 2003 e 2015 externaram resultados de melhoria das condições de vida de populações rurais e periféricas; a permanência de precárias condições sociais da maioria da população e o retorno do paupe-

rismo; as questões políticas e culturais relacionadas a perspectivas identitárias ambivalentes, tudo isso nos diz muito sobre o Nordeste.

Especialmente neste momento em que os governos de estados situados na Região propõem uma governança colaborativa, ou seja: não mais fortalecendo competições territoriais (guerra fiscal) entre si. Pelo contrário, escolhem a via cooperação com apoio de esferas societais variadas.

Tudo isso nos impele a reafirmar a importância das funções sociais da Universidade Pública, mediante a abertura de atividades atingindo "os que estão fora de seus muros". Esta segunda edição de Nordeste(s), novos desafios ... tem este intuito. Nela se repete a pergunta sobre os desafios presentes, expressando, porém, o propósito de atualização do debate, ao entender que as mudanças ocorridas na Região nas últimas décadas fazem emergir novos desafios.

Além dos capítulos produzidos para a primeira edição com suporte nas conferências, mesas-redondas e exposições do referido seminário, a edição atual vem acrescentada de uma discussão sobre o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste)

O capítulo inicial, reproduz a conferência intitulada "A utopia da SUDENE e o planejamento regional: trajetória e perspectivas", proferida pela professora Inaiá Maria Moreira de Carvalho, da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e os comentários dos professores Luiz Cruz Lima e Paulo César de Sousa Batista. Reconstrói a trajetória da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), demarca suas principais mudanças em distintos contextos da história brasileira e destaca a recorrência de problemas não resolvidos no Nordeste, apesar de identificados há cerca de 50 anos. A autora chama a atenção para o fato de que a eleição e a posse de um Presidente da República sintonizado com as questões sociais e com os interesses populares tem suscitado esperanças de reversão desse quadro e levado a novas proposições. E adverte: "Fala-se na recriação da SUDENE [...] Mas é preciso ter certo cuidado...Para a autora, a realidade que deu origem ao planejamento regional e à SUDENE já não existe, e não se conhece o suficiente sobre os seus contornos atuais. E reitera, "não é por acaso que o próprio título deste Seminário se reporta ao Nordeste no plural, ou que o interesse pelos estudos sobre a região tem declinado, paralelamente à emergência da questão e de estudos sobre o federalismo (...) é preciso repensar sobre o(s) Nordeste(s) e sobre as formas de ação estatal demandadas pela sua realidade, nas condições contemporâneas da sociedade brasileira e tendo em vista,

sobretudo, uma melhoria das condições de vida da sua população. Por tudo isto, espero que a realização e as discussões deste Seminário representem mais um passo nessa direção".

O segundo capítulo tem suporte na conferência cujo tema é "A política nordestina pós-64: considerações sobre as especificidades cearenses". Proferida pelo professor Francisco Josênio Camelo Parente, da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Estadual do Ceará (UECE) enfatiza o impacto das políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro nas décadas de 1960 e 1970 na Região, remetendo à busca de explicações para as respostas diferenciadas dos diversos estados ao planejamento regional, pioneiro do país. Questiona, desta forma, a ideia de homogeneidade política do Nordeste como região, e, ao demarcar as especificidades do Ceará nesse processo, o autor defende a tese de que a resposta deste estado o torna próximo dos modelos clássicos que relacionam economia e política.

Admite o autor que houve realmente um desenvolvimento industrial na Região, mas o Ceará é o primeiro dos seus estados a desencadear a correspondente equação na esfera política. Assim, essa fração da burguesia que chegou ao poder no Ceará, na década de 1980, não se constituiria como mais um grupo de empresários no poder, mas traz em si um embrião de um projeto hegemônico e moderno. Assim, surpreendeu o setor empresarial brasileiro e acadêmico, inicialmente, o fato de que a resposta à política de modernização conservadora por parte das elites nordestinas tenha produzido efeitos inesperados neste Estado, visto muitas vezes com "o mais oligárquico da região" (OLIVEIRA, 1977).

Para Josênio Parente, como o Ceará faz parte da região mais pobre do país, duas matrizes de análise passam a ser incorporadas: o relacionamento desse grupo político com o contexto nacional, ocupando espaços de ausência de um projeto burguês articulado e, com a Região, buscando interlocutores para seu projeto.

Na sequência encontra-se capítulo elaborado com base em reflexões e debates realizados pelos professores Denise de Souza Elias; Liduina Farias Almeida da Costa e Francisco de Assis Moura Araripe em mesa-redonda intitulada "A *globalização* em regiões intranacionais: visões sobre o Nordeste brasileiro em tempo de competições territoriais".

Inicia-se com o tema "Reciclagem regional no Nordeste: visão panorâmica", autoria da professora Liduina Farias Almeida da Costa, docente e pesquisadora da UECE.

A autora lembra que a integração do Nordeste aos processos socioeconômicos internacionais antecede a *globalização* e que a Região permanece diversificada do ponto de vista ambiental, social, econômico e cultural, mas aconteceram redimensionamentos quanto às dinâmicas de integração e diversificação atuais.

Ao apresentar um panorama do Nordeste no processo de inserção da economia brasileira na dinâmica da *globalização*, a autora ressalta algumas das mais importantes alterações nos processos regionais dos anos de 1990 e problematiza suas perspectivas. Evidencia o significado do conceito de região em face das transformações da atualidade, o caráter do processo de *globalização* e seus efeitos espaciais, ressalta entre outros aspectos a flexibilização do processo produtivo e a relativa desterritorização, esclarecendo a relação entre a globalização e o aprofundamento das desigualdades e da pobreza.

Posteriormente, a professora Denise de Souza Elias, também docente e pesquisadora da UECE desenvolve instigantes reflexões sobre a agricultura nordestina, especialmente a do Ceará, à medida que trata do tema "Globalização e novos espaços agrícolas no Nordeste brasileiro".

Embora esclarecendo a incorporação recente do semiárido a sua agenda de pesquisa, e se posicione na condição de neófita no que tange à temática do Nordeste de uma maneira geral, aborda, de modo magistral, impactos significativos da globalização sobre a agricultura na região e os novos espaços agrícolas no semiárido.

Para a autora, a "inserção dos espaços agrários do semiárido à produção e consumo globalizados tem se dado de forma totalmente insustentável, uma vez que existe grande produção de riqueza, cada vez mais concentrada, paralelamente a uma enorme produção de pobreza, cada vez mais difundida. Estão se elevando os níveis de pobreza e recriando-se as desigualdades sociais e territoriais. Os espaços agrários que se adaptam ao agronegócio, os pontos luminosos do sertão, nos quais as verticalidades passam a ser hegemônicas sobre as horizontalidades, deixam de ser fruto da solidariedade orgânica localmente tecida, para se tornar resultado da solidariedade organizacional, comandada por grandes grupos econômicos".

Com base nesse quadro, considera a necessidade de medidas mitigadoras como a realização de programas de desenvolvimento baseados em interesses endógenos, pautados na viabilidade econômica, qualidade estética, sustentabilidade ambiental e, principalmente, na equidade social.

Ainda fazendo parte dessa mesa-redonda, o professor Francisco de Assis Moura Araripe, também professor e ex-Reitor da UECE, desenvolve reflexão sobre "A universidade pública e o desenvolvimento regional no estado do Ceará", a qual trata de aspectos históricos e percalços da universidade, brasileira, no contexto das grandes mudanças societárias da atualidade. Situa especificidades do Estado do Ceará, como, por exemplo, sua natureza geoambiental, suas bases econômicas e políticas e a pertença a uma região onde as práticas políticas reproduzem a exclusão social e a cidadania estratificada. Ao mesmo tempo, evidencia a carência de acesso da população à tecnologia e ao saber, o que constitui obstáculo ao enfrentamento das necessidades de sobrevivência.

O autor considera que as universidades deste Estado têm papel fundamental no esforço de reverter este quadro, ao tempo em que, com lucidez, demarca uma série de dificuldades dessas instituições acadêmicas no cumprimento efetivo de seus papéis, como instâncias propulsoras do desenvolvimento em sentido emancipatório.

Na sequência, encontra-se outro capítulo constituído por um bloco de contribuições originárias de reflexões e debates transcorridos na mesa-redonda "Metrópoles nordestinas: transformações, desigualdades e governabilidade", da qual fizeram parte os professores Inaiá Maria Moreira de Carvalho, o professor José Borzacchiello da Silva e o deputado **Inácio** Francisco de Assis Nunes **Arruda**[1].

A discussão tem início com o professor José Borzacchiello da Silva, que aborda o tema "Caminho das cidades nordestinas", relacionando-o à mundialização do capital e ao Estado, à medida que demarca o caráter empresarial de cidade, não obstante o *citymarketing* que cria uma hierarquia de cidade independente da sua qualidade e da relação que ela estabelece com os citadinos, ou os protocitadinos, numa perspectiva de cidades globais, ou na das bolsas de valores, nessa sociedade de redes.

Suas reflexões se desenvolvem em torno de instigantes questões: como uma cidade passa a ser melhor ou pior, não sendo ou em sendo, pelo discurso midiático que ela incorpora? Como essas cidades sobrevivem na "guerra fiscal" imposta pelos reajustes estruturais das agências bilaterais e regionais? Como isso resulta numa guerra de lugares? O que é essa guerra de lugares? Como as nossas metrópoles vivem em guerra para sediar empresas, para se-

1 A primeira intervenção foi da Professora Inaiá Maria de Moreira de Carvalho, da Universidade Federal da Bahia (UFBA); entretanto, por diversas razões, sua reprodução não foi possível.

diar refinaria? Onde está o caráter federativo? Onde está o bem-estar geral, quando, na verdade, o particular quer se sobrepujar ao geral, destruindo a dimensão de uma democracia realmente igualitária e em atendimento aos interesses do País? Enfim, o autor questiona as concepções da governabilidade e da sustentabilidade da perspectiva das agências bilaterais e suas influências sobre a dinâmica dessas cidades.

Seguindo raciocínio semelhante, acerca da nova funcionalidade da cidade ao capital internacionalizado, o comentarista **Inácio** Francisco de Assis Nunes **Arruda** dialoga com ambos os debatedores, ao tomar como ponto de partida a guerra do Iraque. Remetendo ao que restou de Bagdá, berço de patrimônios da humanidade destruído, enfatiza as consequências das tentativas de imposição de "caminho único", inclusive o das religiões e culturas a ser trilhado, obedientemente, na contemporaneidade que, de fato, tem como "único deus o mercado". A este caberia ditar as regras e as normas na economia mundial em cidades e países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil. A conclusão do deputado Inácio Arruda é a de que não podemos prescindir de um projeto de nação para, de fato, atingirmos a cidadania, de modo universal.

O quinto capítulo, intitulado "Políticas públicas descentralizadas para el desarrollo endógeno", autoria de Patrício Vergara, reconstrói a história e as características de uma experiência de descentralização da gestão do desenvolvimento planejado na região mais pobre e mais conflitiva do Chile. O autor argumenta que as regiões de baixo nível de desenvolvimento enfrentam severas dificuldades para tornar eficientes suas políticas de desenvolvimento e o combate à pobreza. Não só por falta de recursos dos governos nacionais, mas porque ainda se sabe pouco acerca de como se produz o desenvolvimento e, portanto, os instrumentos que asseguram melhor forma de intervenção no dito processo.

Conforme Vergara, parte essencial do problema é a escassa capacidade dos cientistas sociais para utilizar novas ferramentas desenhadas e provadas apenas em gabinetes e fóruns. Para o autor, porém, os importantes avanços em aproximações sistêmicas baseadas na teoria da complexidade requerem não só modalidades de planejamento mais participativas e descentralizadas, mas também financiamento e acompanhamento consistente dos objetivos. Outra parte importante do problema teria raízes, então, na existência de uma institucionalidade pública setorizada que administra os pressupostos em forma centralizada e compartimentalizada, o que retira toda a integralidade e a sinergia das ações empreendidas.

O sexto capítulo reproduz exposições e debates de dirigentes de instituições federais ligadas ao desenvolvimento regional no Nordeste sobre os propósitos dessas instituições naquele contexto de 2003, ou seja, no início do governo de coalizão liderado pelo Partido dos Trabalhadores.

A primeira delas é realizada pelo engenheiro civil Eudoro Walter de Santana, Diretor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), o "novo DNOCS", entre 2003 e 2007. Eudoro aponta as perspectivas de superação da antiga e recorrente "fase hidráulica" que, historicamente, teria permitido a presença nessa instituição (DNOCS) de segmentos reacionários que transfiguravam a pobreza em instrumento de reprodução socioeconômica e política; ruptura esta, especialmente no semiárido, onde, conforme o referido diretor, ainda se reproduz o vergonhoso fenômeno da seca como calamidade social. Não haverá, segundo afirma, o abandono da técnica, mas esta será colocada no sentido da emancipação humana.

A segunda exposição trata das perspectivas do Banco do Nordeste no governo LULA. Segundo Sydrião Alencar, diretor do Escritório Técnico de Estudos do Nordeste (ETENE), representando o Presidente do banco, Roberto Smith, afirma tratar-se "do primeiro debate externo que o Banco do Nordeste participa, neste novo governo, com a comunidade acadêmica e não apenas com a comunidade acadêmica, em termos restritos. É o primeiro debate que nós iniciamos com a comunidade, com a sociedade".

Tal qual o DNOCS, a responsabilidade do banco estender-se-ia sobre o semiárido e não apenas nos polos de irrigação. Para tanto, as diretrizes estariam relacionadas com a pesquisa, a agricultura familiar e a inserção das pequenas e médias empresas no mercado internacional.

Com a recriação da SUDENE – extinta em 2001, pelo governo Fernando Henrique Cardoso e a expectativa de recriação no início do governo Luis Inácio Lula da Silva – esta seria responsável pelas diretrizes do planejamento regional, às quais o Banco do Nordeste ficaria subordinado, em respeito à Constituição brasileira. Com o papel apenas de agente financeiro, o banco visaria a um trabalho com a sociedade, o DNOCS, a SUDENE e as universidades. Tais diretrizes não significariam, segundo Sydrião Alencar, o abandono dos grandes empreendimentos, em razão de sua importância na estruturação do Nordeste. Os financiamentos para pequenos e médios, entretanto, teriam prioridade idêntica. "Podemos conviver com financiamentos de grandes empreendimentos, desde que estes estejam de acordo com as diretrizes de política regional" – esclarece e acentua o diretor do ETENE.

O sétimo e último capítulo, intitulado “O Consórcio Nordeste: governança colaborativa e a experiência do Ceará durante a pandemia covid-19”, autoria dos professores Francisco Horácio da Silva Frota; Maria Andrea Luz da Silva e Liduina Farias Almeida da Costa, busca relacionar a atuação do Consórcio Nordeste sobre a Covid-19 no Ceará em face das condições gerais desse estado nordestino. Destaca o Nordeste como região construída e um panorama atual; situa o ineditismo do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), cuja dinamização se dá na horizontalidade das relações intergovernamentais em âmbito intrarregional, porém em interlocução com as esferas nacional e internacional, sendo o primeiro do país a recorrer a cientistas nas tomadas de decisão governamentais, como também a formular comitês e subcomitês relativos a assuntos específicos, mas interrelacionados. Finalmente, o capítulo foca aspectos relevantes do desenvolvimento econômico e condições sociais do Ceará e da população que “vive do trabalho” ou que depende da proteção social no contexto da pandemia em sua “primeira onda”, no ano de 2020.

Liduina Farias Almeida da Costa e
Francisco Horácio da Silva Frota

1

A UTOPIA DA SUDENE E O PLANEJAMENTO REGIONAL: TRAJETÓRIA E POSSIBILIDADES

Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Bom dia, a todos! Eu queria agradecer ao convite; sempre é bom voltar ao Ceará, ainda mais num evento tão qualificado, com uma mesa tão qualificada. Na verdade, a gente vai discutir hoje a questão da utopia da SUDENE e do planejamento regional, experiências e possibilidades.

Uma das marcas básicas da sociedade brasileira é a sua extrema desigualdade em termos espaciais e sociais. Há cerca de cinqüenta anos, um livro denominado *Os Dois Brasis,* de Jacques Lambert, já se reportava a esse fenômeno, com certa repercussão. Mais recentemente, em 1996, um relatório do PNUD/IPEA discutia a sua persistência e transformação, assinalando a existência de *"três Brasis",* ou seja: a) uma área constituída por sete estados mais ao sul do País (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul), que, juntamente com o Distrito Federal apresentava alto índice de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estendia na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, também composta por sete estados, com nível médio de desenvolvimento; c) e a terceira área que reunia onze estados do Nordeste, além do Pará e de Acre, com baixo nível de desenvolvimento humano.

Esta diferenciação tem raízes históricas, fundadas na implantação e evolução de uma economia agroexportadora, de base escravocrata, dispersa em um arquipélago de regiões menos articuladas entre si do que com o Exterior, que experimentaram ciclos sucessivos de riqueza e de decadência. Só no século XX é que se consolidou a constituição de uma economia de base urbano-industrial de um mercado nacional unificado, sob a égide da indústria concentrada no centro-sul, ou, mais especificamente, no Estado de São Paulo. Nesse processo (tão bem analisado por autores como Celso Furtado, Francisco de Oliveira e Leonardo Guimarães Neto), aprofundaram-se as de-

sigualdades inter-regionais no País, acentuando-se o declínio e a estagnação da Região Nordestina, berço da colonização e da brasilidade.

Na década de 1950, contudo, o Nordeste era percebido como um problema basicamente em função das secas que afetavam periodicamente a Região, deixando milhões de flagelados. Em uma dessas ocasiões, D. Pedro II chegou a prometer que venderia todas as jóias da sua coroa, para que nenhum nordestino mais passasse fome ...

Em 1958, porém, a ocorrência de mais uma grande estiagem e o questionamento das formas tradicionais de intervenção do poder público na Região foram concomitantes à ocorrência de transformações sociais e políticas bastante significativas, que deram outro peso e orientação ao enfrentamento da problemática nordestina. Fissuras no bloco de poder tradicional viabilizaram a eleição de governadores de oposição, como Miguel Arraes, com plataformas desenvolvimentistas e reformistas. Transformações no campo levaram à emergência dos trabalhadores rurais como novos atores sociais, com o surgimento das ligas camponesas, quebrando a *pax agrarie* e a exclusão e superexploração da mão-de-obra rural que viabilizavam o pacto de poder, a relação entre os diferentes setores produtivos e o próprio desenvolvimento industrial do País.

As mudanças no esquema de poder, o crescimento das tensões e conflitos no campo e a efervescência social que marcavam a realidade nordestina, naquela ocasião, passaram a ser percebidos como riscos de "convulsão social" e como sérias ameaças à unidade e segurança do País. Como se sabe, isto levou à formulação de novas interpretações sobre essa realidade, fornecendo a base para um amplo movimento em prol da transformação das modalidades de intervenção estatal no Nordeste, de forma que ele pudesse se incorporar ao desenvolvimento que se acelerava em termos nacionais e superar sua aguda crise social.

Essa intervenção foi centralizada na SUDENE, órgão pioneiro de planejamento regional, criado em fins de 1959, a partir de um novo diagnóstico da realidade nordestina elaborado por uma equipe coordenada por Celso Furtado, com uma proposta reformista e desenvolvimentista que enfatizava, entre outros aspectos: a transformação agrícola da Zona da Mata, com medidas que elevassem a produtividade da agroindústria canavieira e liberassem parte das terras para a produção de alimentos; a modernização das indústrias tradicionais e o incremento do processo de industrialização, transformando o setor secundário no novo centro dinâmico da Região; a diversificação agrí-

cola e a transformação econômica da zona semi-árida, para que esta pudesse conviver com as secas, assim como a redução da pressão populacional sobre a área, com a transferência de parte do excedente para a fronteira úmida do Maranhão, para onde já se dirigia um fluxo natural de migrantes; a desapropriação de terras a jusante dos grandes açudes públicos, liberando o controle privado da água e incentivando a irrigação; maiores investimentos em educação e saúde e outras providências orientadas mais imediatamente para viabilizar uma melhoria das condições de vida da população, conseqüência esperada da expansão do emprego e renda e de outros benefícios almejados com as citadas transformações.

Nas condições da época, porém, o projeto desenvolvimentista e reformista da SUDENE assumiu um caráter praticamente revolucionário. Sua criação enfrentou desde o início intensa resistência das oligarquias nordestinas (que tinham forte representação no Congresso Nacional) e suas propostas transformadoras se chocaram com a rigidez das estruturas sociais e políticas regionais. Vieram o governo Goulart, a crise, 1964, o regime autoritário e um novo padrão de desenvolvimento, que deu continuidade à SUDENE, mas com outras orientações.

Criada quase como um ministério, com uma relação direta com a Presidência e uma participação nos centros nacionais de decisão, ela perdeu autonomia e também relevância. Sucederam-se os planos diretores, mantendo a retórica original, mas muito pouco ficou das antigas proposições. As mudanças na estrutura da propriedade da terra foram bloqueadas; apesar de certa modernização conservadora, a agricultura da Zona da Mata não chegou a ser efetivamente transformada; a economia do semi-árido não foi diversificada nem preparada para conviver com a seca, continuando inadaptada em relação ao seu ecossistema; a fronteira úmida do Maranhão foi ocupada por grandes propriedades, que produzem para exportação, e o (restrito) avanço da irrigação também privilegiou esse tipo de empreendimento. Na última grande seca, em 1998, dez milhões de pessoas foram afetadas, ficando em situação bastante crítica e dependendo de programas de assistência emergenciais.

Na trajetória da SUDENE o que teve efetivo significado foi o sistema de incentivos dos artigos 34/18, transformado em FINOR, que, conforme assinala Oliveira (1977), como um substituto do capital financeiro, funcionou como uma correia de transmissão de grupos privados e do grande capital monopolista para o espaço nordestino, adequando a estrutura e a expansão da economia regional à conformação de um novo padrão de desenvolvimento. Nesse

sentido, as opções e ações governamentais voltaram-se para a dissolução das "regiões" como espaços autônomos e mais fechados, consolidando uma divisão regional do trabalho mais favorável ao avanço global da acumulação e à constituição de um espaço nacional mais homogêneo e integrado, sob a hegemonia do grande capital.

De toda forma, o Nordeste se transformou e se modernizou bastante, incorporando-se à lógica dos processos econômicos nacionais e apresentando taxas médias de crescimento superiores às do País como um todo, notadamente no período compreendido entre 1960-1983. De acordo com análises de Araújo (2000), nesse período, as taxas de crescimento industrial mantiveram-se em torno de 8,7%; a produção industrial quase que quadruplicou, transformando este setor no carro-chefe da economia nordestina, com grandes mudanças na sua composição e o predomínio de empresas modernas e ramos dinâmicos, voltados, sobretudo, para a produção de insumos básicos e bens intermediários.

A agropecuária também foi incrementada e, de forma parcial e seletiva, experimentou certa modernização, com o surgimento de agroindústrias e de uma produção irrigada para exportação, com a persistência da concentração da terra. A produção de frutas nos perímetros irrigados de Juazeiro e Petrolina e a produção de grãos para exportação, na Bahia e no Maranhão, coexistem com a persistência ou o agravamento da crise em áreas como a canavieira e cacaueira, e com os problemas do semiárido.

Intensificaram-se a urbanização e a heterogeneidade inter-regional, com a concentração do dinamismo em algumas áreas e, principalmente, nas grandes metrópoles nordestinas, como Salvador, Recife e Fortaleza. O comércio e os serviços também foram estimulados, contribuindo, inclusive, para a emergência de um moderno empresariado, notadamente nas áreas de telecomunicações, *shopping centers,* turismo, agroindústria e atividades imobiliárias. As classes médias se expandiram e diversificaram, tanto na burocracia estatal quanto no setor privado, com a ampliação de um contingente moderno (engenheiros, economistas, administradores, técnicos em informática), que durante vários anos desfrutaram de uma posição privilegiada no mercado de trabalho. O proletariado industrial também foi ampliado e diferenciado, apesar da persistência de enorme excedente de mão-de-obra e do subemprego e desemprego a ele associados.

Com o abandono das propostas inovadoras e reformistas iniciais, contudo, o planejamento e o desenvolvimento conduzidos pela SUDENE deixa-

ram de lado os graves problemas sociais da Região, assim como a perspectiva de uma reforma e fortalecimento da Federação brasileira, nos moldes de um federalismo cooperativo. Além disso, ainda conforme Oliveira (1977), as transformações assinaladas de certa forma resultaram na desregionalização da economia nordestina, com a perda de substância da questão regional e do próprio regionalismo.

Ela continuou a ser invocada e ressaltada no período da transição e a redemocratização do Brasil, em nome dos interesses da população do Nordeste e, principalmente, das suas camadas "mais empobrecidas e desassistidas". Na prática, porém, seu apelo se mostrava reduzido. Nas eleições diretas, por exemplo, não foram observadas frentes ou negociações em termos de uma plataforma regional nordestina. Elas ocorreram nas esferas estaduais e municipais, onde acontecem os embates eleitorais e se define o predomínio político, credenciando forças que ambicionam controlar os canais de acesso à negociação com o Governo central, além do domínio sobre os vários organismos do aparato estatal na Região.

Além disso, com a persistência da crise, o esgotamento do padrão de desenvolvimento vigente há tantas décadas, o endividamento do País e o recrudescimento do processo inflacionário, a agenda política nacional assumiu outras prioridades. Como assinala Vieira (2002), as poucas tentativas de rediscutir a problemática nordestina e o novo papel do planejamento regional (de iniciativa da própria SUDENE ou do senador e ex-ministro cearense Beni Veras) não tiveram maior repercussão. Em 1996, um documento elaborado pela Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento reconhecia explicitamente o esvaziamento e enfraquecimento da SUDENE, atribuindo-os às transformações da economia mundial e nacional, ou, mais precisamente, a fatores como "a abertura política, a crise fiscal da União, o desmantelamento da administração pública brasileira (sic) e a superação do paradigma protecionista, intervencionista e estatizante que prevaleceu no passado" (VIEIRA, 2002, p. 243).

A rejeição do "intervencionismo estatizante" e uma outra postura do governo federal em relação ao planejamento regional e à situação do Nordeste transpareceram, igualmente, em outras ocasiões. Como relata Zaidan (2002), ao discursar no Recife como candidato à reeleição, FHC declarou que o Nordeste deixara de ser problema para se tornar solução, referindo-se de passagem à SUDENE como uma **agência de fomento** que deveria ser restaurada, de forma a se constituir em **um fórum de debates sobre a região.** Enfatizou

a política de estabilização monetária (o Plano Real) como uma condição para que o Nordeste desse um passo à frente, tornando-se competitivo a partir de algumas obras de infraestrutura; e acenou principalmente com políticas compensatórias, focalizadas e assistencialistas (como a melhoria da merenda escolar, os agentes comunitários de saúde, a distribuição de cestas básicas, a alfabetização de adultos e outras iniciativas do programa Comunidade Solidária) em prol da sua população. (Grifamos).

Em maio de 2001, a SUDENE foi extinta e, com as transformações nacionais da década de 1990, os caminhos e perspectivas do Nordeste passaram a ser reorientados por outras determinações. Como se sabe, o período em apreço foi marcado por intensa reestruturação produtiva, pelo ajuste e por uma rápida abertura do País à globalização, com mudanças no papel e na responsabilidade do Estado, que se retraiu como agente econômico e de regulação e, também, como provedor de políticas e serviços sociais, viabilizando um predomínio absoluto dos interesses e mecanismos de mercado.

Ocorre que o avanço da globalização vem desmaterializando, desterritorializando relativamente e transnacionalizando a produção, sobrepondo-se às fronteiras entre países e afetando a congruência de economias nacionalmente integradas, com a incorporação seletiva de diversas localidades e regiões. Com o progresso técnico e os novos paradigmas de produção, circulação e consumo, a produção tende a se tornar segmentada, horizontalizada e descentralizada, ampliando a capacidade de mobilização do capital, que migra de modo cada vez mais rápido em busca de condições mais favoráveis à ampliação dos lucros, sem levar em conta as conseqüências dessa mobilidade para as áreas da sua partida ou da sua chegada. A seletividade das inversões constrói novas geografias de centralidade e marginalização, tanto nos países desenvolvidos como nos Estados de periferia, acentuando as desigualdades preexistentes e conformando outras novas diversidades.

Isto desencadeia o que Soja (1993) denomina como uma "reciclagem regional" acelerada, com o enfraquecimento dos controles e da regulação estatal sobre um capital cada vez mais móvel e desembaraçado, que circula rapidamente no espaço sem fronteiras do mundo globalizado, intensificando a concorrência territorial, no que o autor classifica como "guerras regionais e locais" por empregos e dólares. Nesse processo, alguns lugares são incorporados aos novos fluxos dinâmicos, ainda que os benefícios da expansão e da modernização econômica tendam a ser parciais e seletivos; outros, antes prósperos e integrados, são afetados negativamente com a desestruturação

de setores e atividades tradicionais, enquanto a maior parte dos espaços fica à margem do atual desenvolvimento, agora sem maiores perspectivas de integração.

Se este é um fenômeno global, no Brasil, sua manifestação e conseqüências adversas são bem mais acentuadas, pela herança histórica e dimensão da concentração econômica, assim como pelas opções e políticas no que se refere ao seu enfrentamento. Sem aprofundar essa discussão, vale ressaltar que, em 1994, 77,3% da riqueza nacional concentravam-se em sete estados brasileiros, um deles apenas situado na região Nordeste: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Bahia (LAVINAS; GARCIA e AMARAL, 1997). Em 1999, conforme informações do IBGE, São Paulo participava com 34,95% e o Rio de Janeiro com 11,75% do PIB brasileiro; juntamente com Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, esses estados concentravam 64,08% de tudo o que o Brasil produzia. Já a participação dos estados nordestinos era pouco expressiva, ou, até mesmo, insignificante; a Bahia contribuía com 4,32% para o PIB nacional, Pernambuco com 2,67%, o Ceará com 2,0%, a Paraíba com 0,82%, o Maranhão com 0,81%, o Rio Grande do Norte com 0,79%, Alagoas com 0,66% e Sergipe com 0,56%.

Além disso, a conjunção do atraso com uma extrema desigualdade na distribuição da riqueza traduz-se em um panorama social bastante negativo. Em 1999, segundo informações do IBGE, entre o contingente de ocupados na condição de empregados, a frequência de trabalhadores com carteira assinada não ia além de 43,2% no Nordeste, contra 68,3% no Sudeste, 71,2% no Sul, 61,3% no Centro-Oeste e 45,3% no Norte do Brasil. As famílias com uma renda per capita de até meio salário - mínimo que representavam 11% das residentes no Sudeste, 13,9% no Sul, 17,3% no Centro-Oeste e 25,2% no Norte, chegavam a 38,9% no Nordeste. Entre as crianças de 0 a 6 anos, a proporção das que viviam em famílias com esse nível de renda atingia 60,3% no Nordeste, decrescendo para 41,3% no Norte, 31,7% no Centro-Oeste, 28,8% no Sul e 25,0% no Sudeste. No ano em apreço, a taxa de mortalidade infantil era de 50,3% no Nordeste, paralelamente a 34,1% no Norte, 24,5% no Centro-Oeste, 24,4% no Sudeste e 20,7% no Sul.

Voltando ao centro da presente discussão, como já visto, a industrialização e o desenvolvimento do Brasil, notadamente na segunda metade do Século XX, levaram a uma crescente diferenciação interna e à conformação de especialidades e complementaridades entre as diversas regiões do País, com a constituição de uma economia nacionalmente integrada. Além disso, em

função das políticas de desenvolvimento regional, das inversões e atuação das empresas estatais, da expansão da fronteira agrícola e de outros fatores, ocorreu uma relativa (ainda que modesta) desconcentração das atividades produtivas, beneficiando especialmente certos espaços e originando "ilhas de prosperidade", mesmo em contextos de estagnação.

Analisado por estudos como os de Araújo (1995 e 2000), entre vários outros, esse movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas (como o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste) se interrompeu nos anos de 1990. Registra-se, agora, certa tendência de reconcentração em capitais ou cidades de porte médio do Centro-Sul, privilegiando o interior de São Paulo, Curitiba ou Belo Horizonte, onde o crescimento do emprego industrial vem se mostrando relativamente mais significativo. É ilustrativo o fato de que cerca de 60% dos investimentos previstos para a indústria até o ano 2000 estivessem direcionadas para os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, de acordo com dados do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, analisados por Araújo (2000). Afinal, do ponto de vista do mercado, os espaços mais atraentes para inversões estão concentrados em áreas dinâmicas, que atendam mais adequadamente aos requisitos da chamada "produção flexível" como maior e mais eficiente dotação de infraestrutura econômica, força de trabalho mais qualificada e maior proximidade dos consumidores de alta renda, assim como dos centros de produção de ciência e tecnologia.

É certo que as tendências do mercado podem ser contrabalançadas por políticas públicas orientadas nesse sentido, como mostram a experiência brasileira e a internacional. Países avançados como a Alemanha, a França, a Itália, o Japão e a Espanha têm políticas explícitas de desenvolvimento regional, e entidades supranacionais, como a Comunidade Econômica Europeia, também vêm tomando claras medidas para o tratamento de suas áreas menos desenvolvidas. Os princípios do Consenso de Washington, porém, a ênfase nos mecanismos de mercado e a opção por uma integração passiva e subordinada à economia global levaram o Brasil para outra direção.

Na década que passou, tanto as políticas como os (restritos) investimentos patrocinados pelo Governo federal deram ênfase à articulação dos "eixos competitivos" do País (ou seja, daquelas áreas com capacidade de se adaptarem e responderem mais facilmente aos novos padrões de organização da produção e aos novos termos da disputa de mercados, em termos mundiais) ao Exterior, secundarizando a integração nacional. Como assinala Araújo

(2000), isto fortaleceu (no lugar de contrabalançar) a concentração espacial e social das atividades produtivas e da riqueza, ameaçando transformar a "integração competitiva" em uma "desintegração competitiva" da economia brasileira, com todas as conseqüências adversas desse fato.

A despreocupação relativamente às desigualdades espaciais do país e à formulação de um federalismo mais equilibrado e cooperativo, o abandono do planejamento regional e a própria extinção da SUDENE foram facilitados por algumas condições. Entre elas, vale ressaltar a substituição dos regionalismos tradicionais, afirmadores de uma unidade de interesses comuns, por um localismo de caráter fragmentado que busca suas definições e opções, disputando investimentos e empregos com a oferta de todo tipo de vantagens e subsídios às empresas, inclusive em detrimento de investimentos sociais e das necessidades da população (COSTA, 2000).

Intensificando a guerra fiscal (mediante a qual o mercado decide, mas cabe ao Estado viabilizar), isto tem levado a um novo movimento de expansão industrial na Região, associado, principalmente, à transferência de algumas empresas intensivas em mão-de-obra, em busca do que Lima (1997) denomina como "custo chinês".

Trata-se de empresas têxteis, de vestuário ou de calçados, que passaram a enfrentar a concorrência da produção asiática (de menores custos e preços) com a abertura. Essas indústrias descobriram o Nordeste como um contexto competitivo frente aos mercados internacionais, transferindo plantas para cidades do interior de estados como o Ceará, a Paraíba ou a Bahia, onde encontram uma mão-de-obra muito barata, pouco escolarizada e organizada, para executar tarefas simples, repetitivas e de fácil aprendizado; podem utilizar formas de flexibilização das relações de trabalho (como a formação de "cooperativas") que rebaixam bastante os custos e, além disso, receber terrenos, infra-estrutura e incentivos fiscais, ainda que não criem maiores vínculos com a economia local, não transfiram tecnologia nem garantam uma melhoria efetiva das condições dos municípios onde se instalam.

O excedente estrutural de mão-de-obra e a pobreza da população nordestina transformaram-se, portanto, em atrativos locacionais, uma vez que, conforme declaração do presidente de um desses grandes grupos empresariais, citada por Lima, *"Pagando um salário dez vezes menor do que em Taiwan, nós podemos ter acesso ao promissor mercado da América Latina, produzindo com a mesma qualidade"*.

Nessas circunstâncias, de acordo com as tendências mais gerais apontadas anteriormente, as desigualdades espaciais do País passaram a se aprofun-

dar, assim como o atraso econômico e a marginalização da maioria do território nordestino e a pobreza da sua população; nesse último caso, inclusive, porque a válvula de escape das migrações para o centro-sul já não funciona como antes; na medida em que os problemas ocupacionais e o desemprego aumentaram em todo o País, as migrações de retorno para o Nordeste se intensificaram e o mercado da sua força de trabalho passou a ser, fundamentalmente, a própria Região. Além disso, persistem o problema das secas e a tragédia social dos flagelados, ainda que o único programa de caráter regional mais substantivo esteja direcionado para o semiárido.

Trata-se do Projeto Áridas, que enfatiza o chamado "desenvolvimento sustentável" e o combate à pobreza, com recursos do Banco Mundial. Apresentado, inicialmente, como um novo paradigma para o desenvolvimento nordestino, esse programa atua em termos locais, procurando "induzir as comunidades pobres a adotar uma consciência organizacional que as levem a formação de unidades econômicas de produção e de prestação de serviços, viabilizando a criação de empresas e direcionando o financiamento para projetos que garantam a renda necessária, pelo menos, para o suprimento básico de suas necessidades alimentares" (VIEIRA, 2002).

Pelo menos até o momento, porém, os efeitos desse projeto parecem limitados, o que não chega a ser surpreendente, uma vez que problemas básicos da referida área permanecem intocados, como a distribuição da propriedade da terra, a pressão populacional e a convivência com o seu ecossistema. Abrangendo quase metade do território nordestino e abrigando perto de 50% da sua população, grande parte dela na área rural, o semiárido nordestino tem uma densidade de ocupação humana mais elevada do que as demais áreas similares de todo o mundo. Além disso, um grande exército de pequenos produtores rurais, expropriados e descapitalizados de formas diversas, ali desenvolve uma economia de subsistência que não lhes permite acumular ao fim de cada ciclo produtivo nos anos normais, e, muito menos, conviver com a seca durante as estiagens.

Identificadas há cerca de cinqüenta anos (no diagnóstico que levou à criação da SUDENE), essas questões carecem sobretudo da vontade e decisões políticas necessárias para o seu enfrentamento. Por isso mesmo, a eleição e a posse de um presidente, sintonizado com as questões sociais e com os interesses populares, suscita esperanças de reversão desse quadro e leva a novas proposições... Fala-se na recriação da SUDENE... Mas é preciso ter um certo cuidado. A SUDENE e seu projeto original refletiram um momento e

um movimento específicos da trajetória brasileira, e a história não se repete, a não ser como farsa...

Afinal, ao longo das últimas quatro décadas, tanto o Brasil como o Nordeste (para não falar do próprio mundo) mudaram radicalmente. A realidade que deu origem ao planejamento regional e à SUDENE já não existe, e não se conhece o suficiente sobre os seus contornos atuais. Não é por acaso que o próprio título deste seminário se reporta ao Nordeste no plural, ou que o interesse pelos estudos sobre a Região tem declinado, paralelamente à emergência da questão e de estudos sobre o federalismo.

É verdade que persistem situações como a do semiárido, e que tanto o diagnóstico quanto as recomendações de Celso Furtado sobre o problema das secas continuam atuais. Hoje se reconhece, no entanto, que a referida área tem grande variedade de solos, vegetação, condições hídricas, econômicas e socioculturais, ou que o recorte regional que fundamentou as intervenções governamentais por intermédio da SUDENE necessita de um reajuste. Concluindo, é preciso repensar sobre o(s) Nordeste(s) e acerca das formas de ação estatal demandadas pela sua realidade, nas condições contemporâneas da sociedade brasileira e tendo em vista, sobretudo, uma melhoria das condições de vida da sua população. Por tudo isto, espero que a realização e as discussões deste Seminário representem mais um passo nessa direção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Tânia B. de. *Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro:* heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

CARVALHO, Inaiá M. M. de; ALMEIDA, Paulo Henrique de; AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. Dinâmica metropolitana e estudo social em Salvador. *Tempo Social.* Revista de Sociologia da USP. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, fev. 2002.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *Nordeste:* discutindo transformações recentes e novas questões. Fortaleza: NEPS/UFC, 1989.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário.* São Paulo: HUCITEC, 1986, 360 p.

COSTA, Liduina Farias Almeida da. *O Nordeste e a globalização:* Posicionamento dos empresários políticos cearenses. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2000.

FURTADO, Celso. A criação da SUDENE. In: *Seca e Poder.* Entrevista com Celso Furtado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998, p. 61-80.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*, 6 ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964, 292 p.

FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. *Novos Estudos* CEBRAP. São Paulo, 1(1), 1981.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste* (Da articulação comercial à integração produtiva). Recife: Editora Massagana, 1989, 294 p.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique; AMARAL, Marcelo Rubens do. *Desigualdades regionais:* indicadores socioeconômicos nos anos 90. (Texto para discussão, n. 460). Rio de Janeiro: IPEA, 1997, 48 p.
LIMA, Jacob C. Negócios da China: a nova industrialização do Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP,* n. 49. São Paulo: Ed. Brasileira de Ciências, n. 1997, p. 141-158.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribação – privado público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos Estudos CEPRAB,* n. 27, 1990.
_____. Celebração da derrota e saudade do futuro. In: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy; FURTADO, Celso (Orgs.). *A Sudene e o futuro do Nordeste.* Seminário Internacional. Livro Comemorativo. Recife: SUDENE, 2000.
_____. *Elegia para uma re(li)gião.* Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, 132 p.

POCHMANNN, Márcio; AMORIM, Ricardo (Orgs.) *Atlas da exclusão social no Brasil.* São Paulo: Cortez Editora, 2003, 221 p.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização.* Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2000, 174 p.

SOJA, Edward W. *A geografia histórica da reestruturação urbana e regional.* Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

VIEIRA, Flávio Lúcio Rodrigues. *O circuito fechado do consenso neoliberal.* Planejamento Regional, Desenvolvimento Sustentável e Neoliberalismo no Nordeste. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE. Recife, 2002, 344 p.

ZAIDAN FILHO, Michel. *O fim do Nordeste e outros mitos.* São Paulo: Cortez, 2000.

COMENTÁRIOS

Luiz Cruz Lima

Evidentemente, nos sentimos muito satisfeitos pelo convite em participar dessa mesa e da participação na organização do seminário. Conforme vocês vêem na divulgação, o Mestrado de Geografia está presente também.

Minha participação aqui é muito prazerosa em reencontrar a colega Inaiá. Nós tivemos em outro momento um debate, por sinal, muito bonito e corajoso de sua parte, quando ela falava das elites cruéis do Nordeste, em plena casa da elite, na Federação das Indústrias, quando estavam presentes também o professor Manuel Correia de Andrade e o professor Milton Santos.

Vim para suscitar algumas questões como debatedor e, como o tempo é reduzido, eu não queria me alongar muito. Primeiro, quero dizer que tudo isso que a professora Inaiá nos disse, realmente, nos leva a chamar a atenção, principalmente dos estudantes, dos jovens que estão aqui, que em alguns trabalhos são imprescindíveis, e eu trago aqui três trabalhos que devem ser procurados para ler, para debater. Com esse trabalho, que tem sido motivo de muitos encontros, que é do Manuel Correia de Andrade: *A terra e o homem no Nordeste,* um trabalho clássico que todos aqueles que se preocupam em estudar a questão do Nordeste devem ler, profundamente: esse é o primeiro grande trabalho que nós temos.

Outro trabalho significativo sobre a SUDENE, Elegia para uma Re(li)gião, de um dos conjuntores da SUDENE, que é o Francisco de Oliveira, sociólogo hoje, na USP. Outro trabalho que foi organizado pela professora Tânia Bacelar, conjuntamente com Renato Duarte e Leonardo Mota Gomes, de Pernambuco, um ensaio sobre a questão regional. Esse livro eles publicaram no final porque o GTDN que foi o trabalho inicial antes da SUDENE existir, fazer uma análise da realidade nordestina. E esse trabalho tem sido muito divulgado porque as publicações que saíram foram em número pequeno.

E agora, recentemente, no *site* www.ub.es/geocrite. Nesse site, encontra-se um documento chamado: *A região como problema para Milton Santos,* da professora Iná Elias de Castro, geógrafa do Rio de Janeiro, sobre o que é região na atualidade.

E um recado também para os jovens estudantes: que se lembrem de acessar os periódicos que estão na página da UECE, uma das poucas universidades estaduais do Brasil que tem, no portal, periódicos, que você acessa centenas, senão milhares de revistas.

Eu queria, agora, entrar propriamente no tema, dizendo inicialmente, que para tratar do presente, nós temos que voltar um pouco ao passado. É preciso entender por que a SUDENE não existe mais, mas também saber por que veio a SUDENE e a que veio a SUDENE.

Para isto temos que estudar o cenário que a professora falou, dos anos 1950, o cenário pós-guerra. Nesse cenário pós-guerra, com a expansão das empresas hegemônicas, com o desenvolvimento de expansão tecnológica (eu estou abreviando por causa do tempo), redefinição do novo mapa do mundo (olhem bem que terminava a Segunda Guerra Mundial), se definia o mundo através das quatro nações; o despertar para a redefinição geopolítica (lembrem-se de que, depois da Segunda Guerra Mundial, explodiram várias revoluções, guerras, como a da Coréia); o desenho das novas relações econômicas e políticas.

No caso brasileiro, nesse cenário, tínhamos, como ressaltou a professora, aqui um momento de consciência política, principalmente da juventude, que começava a ver esse cenário mundial e definia, no caso de um trabalho mais político e ideológico, o que deveríamos fazer com relação, principalmente, ao Nordeste. E aí, vem à baila (e ela tocou de leve nessa questão) o problema das Ligas Camponesas; o problema da zona canavieira; dos sindicatos que nós tínhamos nas áreas rurais, principalmente; a consciência política da classe média, principalmente, estudantil.

Então, todos esses elementos apontavam para que tivéssemos, aqui, o andamento de um processo revolucionário e que pudesse explodir a qualquer instante. Havia uma influência muito grande dos movimentos, das guerras, e um estudo profundo da Revolução Russa, de 1917, do que estava havendo na China e os problemas do stalinismo. Então, esses aspectos eram muito vitais nessa fase do pós-guerra.

O sistema capitalista molda de forma maravilhosa para que ele não caia. Quando, então, o sistema está em decadência, é preciso fazer uma retomada de ordem global para que ele possa ascender. Justamente, no pós-guerra, então, isso começa a ser um elemento importante para o renascer de um novo ciclo para a economia capitalista.

É aí que aparece justamente a CEPAL, e dentro a CEPAL toda uma teoria de escola de crescimento. Não é por acaso que o Fernando Henrique Cardoso, o próprio Francisco de Oliveira, Celso Furtado, modelam justamente essa teoria de um sistema que precisa retomar o seu crescimento; porque era um sistema que estava realmente em crise e que precisava retomar a economia nacional.

Hoje, se fala muito do desenvolvimento desigual combinado. Quem realmente trouxe à baila para a teoria acadêmica esse trabalho foi justamente a juventude que estudava Trotski, o livro da Revolução Russa. Quando trabalhávamos isso, era verificando que o sistema capitalista procura redefinir as regiões que estão em desigualdade para que essas regiões também entrem no sistema de combinação com o desenvolvimento do sistema capitalista.

Eu queria, justamente, amarrar toda uma concepção para criação da SUDENE, que era pegar o Nordeste que estava em risco, como disse a professora Inaiá, que poderia justamente explodir, principalmente a partir da zona canavieira, mas que também se armava muita gente aqui, no sertão, no semi-árido, e que isso tinha que ser colocado.

Em 1964, vocês notam que havia um risco muito grande: qual era o primeiro elemento que ia ser colocado para ser abafado? Justamente o movimento das Ligas Camponesas. Foi um movimento de sindicatos. Então, corremos todos pela repressão violenta e isso, realmente, foi naquela época. E a SUDENE vinha justamente com esse intuito, de melhorar as condições do Nordeste para que esse Nordeste pudesse se integrar ao sistema capitalista nacional e pudesse realmente sair de uma posição, que realmente pudéssemos constituir aqui esse processo da competitividade, hoje, que nós temos em alguns espaços autônomos.

Isso que nós temos hoje, há de se perguntar, em virtude da infiltração desse modelo que a SUDENE trouxe para criar um Nordeste diferente, há de se perguntar, em decorrência dessa intervenção estatal, da SUDENE, se existe o Nordeste? Ou se não existem "Nordestes"? Quando a professora Tânia Bacelar fala em heterogeneidade das regiões, ela fala exatamente disso: desses espaços autônomos.

Nós vemos também que existem, hoje, duas grandes políticas do Nordeste, que não estão no planejamento, mas estão na ordem do dia dos governantes, não só na área federal como na área estadual, que é o problema de armar os lugares para a competitividade, não só na ordem do País, mas também na ordem internacional. E, do outro lado, uma ação no assistencialismo.

Aqueles lugares que não entram na competitividade, que é a moda atual, eles entram também no cesto do assistencialismo. Quando verificamos aí uma mudança dentro das andanças do Nordeste, fazendo na prática dessas andanças uma visão do que Manuel Correia aplica no seu livro, nós verificamos que o lugar está se armando com uma infraestrutura para a competitividade, como nós temos exemplos no Ceará. Outros lugares que não têm inte-

resse para as empresas, para a intervenção do capital são colocados à margem e passam a entrar no bolso do assistencialismo.

Distribuição de bolsa não sei de que, de cestas não sei de que, de leitinho pra cá, essas coisas todas. De tal modo que agora que nós verificamos, no Ceará é muito claro o processo da "industrialização", em áreas como Crateús, como Sobral, Quixadá, aqui mesmo, em Russas etc., nós verificamos a grande quantidade de indústrias que entram em busca de uma mão-de-obra barata, de uma mão-de-obra que é encantada por uma conversa da indústria, em termos das chamadas "cooperativas", porque nada mais são do (...) pseudo cooperativas para a exploração mais acirrada do trabalho.

Então, essa região Nordeste que, diríamos assim, criada a partir da SUDENE, não foi criada por um acaso, foi dentro de um projeto. Hoje, nós temos uma nova região e precisamos trabalhar para essa nova região com uma nova concepção de ordem que temos de trabalhar. E essa nova concepção de ordem está dita muito bem nesse trabalho da professora Iná de Castro, que eu falei, não sei se está em pedaços. E isso vai nos dar mais ou menos uma visão do que podemos, então, definir para o que é que queremos com essa nova região que nós pensamos trabalhar. Muito obrigado!

COMENTÁRIOS

Paulo César de Sousa Batista

Bom dia, a todos! Eu queria, inicialmente, cumprimentar a professora Inaiá de Carvalho pela abrangente e brilhante palestra que nos ofereceu, cumprimentar o nosso Vice-Reitor, professor Araripe, a nossa Pró-Reitora, professora Socorro Osterne, e agradecer aos organizadores pelo convite.

Estimulado pelo tema, resolvi há alguns dias rever os escritos de Celso Furtado, reunidos em sua obra autobiográfica. Essa iniciativa me transportou aos anos cinqüenta e ao cenário das grandes discussões dos rumos do desenvolvimento brasileiro nas décadas seguintes. Foi o período do lançamento da Política de Desenvolvimento do Nordeste e da criação da SUDENE, como instrumento de sua coordenação e execução.

Em *Fantasia Organizada,* um dos livros da Obra Autobiográfica, é possível perceber a importância das idéias cepalinas na formulação das políticas nacionais de países subdesenvolvidos latino-americanos, como o Brasil. Os cepalinos representaram à época os dissidentes das idéias liberais dominantes de crença na autorregulação dos mercados e no equilíbrio com pleno emprego.

A preocupação com a aceleração de desenvolvimento das economias de industrialização tardia era a justificativa para a adoção da programação econômica e para um novo papel do Estado na economia, de natureza mais intervencionista.

A efervescência dessas idéias gerou iniciativas importantes do Governo Vargas, como a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, atual BNDES. A questão regional, embora já reconhecida, não mereceu naquele Governo o destaque de prioridade nacional, pelo menos no que diz respeito aos debates públicos.

Ainda em *Fantasia Organizada,* Celso Furtado, analisou as mudanças estruturais da economia brasileira no início do Séc XX, destacando o desafio para o Brasil da tendência às disparidades regionais. O autor chamava "a atenção para o fato de que o desenvolvimento na primeira metade do século XX podia ser visto como 'um processo de articulação das distintas regiões em um país com um mínimo de integração econômica". Previa ainda este autor que "a solução desse problema constituirá, muito provavelmente, uma das preocupações centrais da política econômica no correr dos próximos anos".

Os objetivos da política nacional, segundo o autor, seriam então "complementar o processo de industrialização e rever a tendência às disparidades regionais do nível de vida".

Concorreram ainda para a adoção de uma nova abordagem em relação às regiões, e em particular, ao Nordeste, o impacto socioeconômico da grande seca de 1958 e a reação dos Governadores nordestinos ao foco do Governo Kubitschek na construção de Brasília e, como conseqüência, no esquecimento do Nordeste e do problema regional no Brasil.

Esse conjunto de fatores promoveu uma Política para o Desenvolvimento do Nordeste e a criação da SUDENE, como um de seus grandes instrumentos, ambos lançados em março de 1959, no Palácio do Catete, no Rio de Janeiro.

Três pontos essenciais, que viriam a ser críticos no sucesso futuro da nova política de desenvolvimento nacional, foram destacados por Celso Furtado em a Fantasia Desfeita. O primeiro deles, é de que a criação da SUDENE não deveria representar a criação de mais um órgão burocrático, mas uma mudança estrutural na máquina administrativa federal, com respeito à sua atuação direta e indireta no Nordeste.

O segundo deles era a necessidade de uma articulação dos investimentos públicos e a avaliação no plano regional de seus impactos, feitos em função das diretrizes de um plano diretor plurianual. Isso significaria que a questão

regional, ou a ótica regional, deveria ser incorporada à prática do planejamento nacional, corrigindo as distorções introduzidas pelo viés setorial.

O terceiro aspecto seria o da avaliação do impacto regional de todas as medidas do Governo Federal, por seu potencial de anular os efeitos positivos das diretrizes e iniciativas do Plano Plurianual.

Todos esses pontos assumem hoje um sentido profético. De fato, o ciclo de vida da SUDENE, desde a sua inauguração em fins dos anos cinqüenta até a sua extinção pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, em fins dos anos 1990, mostrou que a existência de uma agência de desenvolvimento regional, não inserida numa política de desenvolvimento nacional, com óptica regional, mais do que uma utopia é uma irrealidade.

Operando isoladamente, no bojo de uma máquina administrativa federal desarticulada na ótica espacial, a SUDENE, ou qualquer agência de desenvolvimento que a substitua, produzirá, como ocorreu no passado recente, efeitos práticos limitados e pouco duradouros e pode apenas representar uma figura de retórica política e uma pretensa e falsa prioridade à questão regional.

A discussão da criação e do modelo de funcionamento da SUDENE é, portanto, a da reconstrução de um modelo de planejamento nacional que leve em conta as diferenças regionais do Brasil e transforme o desenvolvimento regional e a redução das disparidades regionais em prioridade de todo o Governo Federal, e não apenas de uma agência localizada no Nordeste.

2

A POLÍTICA NORDESTINA PÓS-64: CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ESPECIFICIDADES CEARENSES

Francisco Josênio Camelo Parente[1]

O objetivo do tema é perceber o impacto das políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro nos anos de 1960 e 1970 numa região das mais pobres do país e explicar a resposta diferenciada desenvolvida nos diversos estados, questionando, assim, a homogeneidade política do Nordeste como região.

O objetivo é compreender a especificidade do Ceará e defender a ideia de que sua resposta diferenciada o torna próximo dos modelos clássicos que relacionam economia e política. Os fatos mostram que houve realmente um desenvolvimento industrial na Região, mas há o reconhecimento de que o Ceará tenha sido o primeiro estado brasileiro a desencadear a correspondente equação na política. Defenderemos, assim, a noção de que essa *fração da burguesia* que chegou ao poder no Ceará na década de 1980 não se constitui como mais um grupo de empresários no poder, mas traz em si um embrião de um projeto hegemônico e moderno.

O que surpreendeu para o setor empresarial brasileiro e acadêmico, inicialmente, foi que a resposta à política de modernização conservadora por parte das elites nordestinas, políticas estas realizadas a partir de medidas tomadas nas décadas de 1950/1960, tenham produzido efeitos inesperados naquele estado, visto muitas vezes como mais oligárquico da região (OLIVEIRA, 1977). Como o Ceará faz parte duma região das mais pobres do País, duas matrizes de análise passam a ser incorporadas: o relacionamento desse grupo político com o nacional, ocupando espaços de uma ausência de um projeto burguês articulado e, com a região, buscando interlocutores para seu projeto.

A região não constitui apenas uma categoria geográfica, mas está interligada por fluxos econômico e de poder. A mobilização espacial tem impli-

---

1 Algumas das principais bases da conferência têm origem na disciplina Política brasileira pós-1964, ministrada por Boris Fausto, na Universidade de São Paulo (USP), em 1985.

cações no sistema político (SANTOS, 1979). Ele não só se integra ao político como um apêndice, mas também como agente ativo. Essa dimensão amplia a perspectiva de análise. O regional passa a ser definido para seus habitantes tendo como referencial outras regiões. Nele encontramos também componentes ideológicos e eles são mais visíveis quando existem disparidades gritantes. O conflito inter-regional será apenas um elemento inevitável. Em 1981, Rômulo de Almeida, o fundador do Banco do Nordeste, defendia, no Recife, o principal argumento, apresentado por um setor em jogo, afirmando: "parece um equívoco de imaturidade ideológica dizer que não existe um problema regional e que tais chances interessam exclusivamente a uma elite e não à região" (ALMEIDA, 1985, p.193).

É também no Recife que o Professor da Universidade de Campinas, Wilson Cano, apresentará outra visão ideológica. Ele também defendia o argumento de que não existe um imperialismo paulista, e desfizeram as principais teses que vão nessa direção. Cano concluiu assim seu principal argumento sobre a região:

> Pelo que tentei expor, penso que é chegada a hora de um reexame da questão regional, no sentido de questionar suas explicações contemporâneas. Propostas como as de tentar simplesmente trazer mais recursos para as regiões periféricas, ou aquelas que conclamam maior alocação de indústrias na periferia, parecem não atinar com a totalidade do problema. Estas duas reivindicações, quando muito, poderão atender aos anseios de parte da classe dominante periférica, mas dificilmente poderão significar o real atendimento das necessidades das amplas massas desassistidas (CANO, 1984, p. 41).

Estes componentes ideológicos incorporados ao espaço não aparecem só na perspectiva econômica, mas também na própria dinâmica política. Quando temos afirmações de Paulo Francis e Gilberto Dimenstein, dois comentaristas políticos de jornais de grande circulação nacional radicados no sudeste do País, essa questão aparece com toda sua nudez. Gilberto Dimenstein, jornalista do *Folha de São Paulo,* observa que *se dissemina nas regiões Sul e Sudeste, notadamente em São Paulo, o seguinte raciocínio sobre a sucessão presidencial: o país não votará em outro nordestino depois de José Sarney e Fernando Collor. Essa visão é transmitida sem indignação, mas como um fato político* (JORNAL O POVO, 26/09/1992)[2].

2 O jornalista escreve: "PC, como todos sabem, é nordeste. Mas, de onde são os empresários que rastejavam a seus pés em busca de negociação? Os caixas de campanhas de lideranças políticas de São Paulo são mais puros do que PC? Os empreiteiros paulistas nunca pagaram

Já Paulo Francis, de *O Globo e de O Estado de São Paulo,* fez um comentário mais ferino que causou reação imediata. Alguns jornais do Nordeste, como no Recife, deixaram até de reproduzir suas colaborações semanais para ambos. Ele dizia, comentando a indicação do pernambucano Gustavo Krause ao Ministério da Economia do governo Itamar Franco: *É pouco provável que um filho do Nordeste, região mais pobre do Brasil, vergonha nacional, saiba alguma coisa, pois vive no século XVIII. Os nordestinos vivos migraram para outras partes do País. Faz oito anos e meio estamos sob o comendo de jecas dessa região desgraçada. Basta.* (JORNAL O POVO, 5/12/1992, p. 8-A).

Esses componentes ideológicos sugerem alguns pontos sobre a atualidade dessa região como resposta às políticas públicas dos governos militares. Quais rupturas e continuidades encontramos no Nordeste após vários anos de modernização conservadora? A seca do Nordeste continua, mas existe ainda a *indústria da seca A estrutura agrária continua a favorecer* o coronelismo? Existe ainda o *coronel?* Para examinar estas e outras questões, recorreremos a uma vasta bibliografia sobre o tema, pesquisas já realizadas, além de noticiários e documentos apresentados pela imprensa nacional.

Faremos inicialmente uma incursão naquilo que foi conhecido como a *Questão Nordeste* e as avaliações realizadas em períodos variados pela própria região. Discutiremos em seguida a reação da estrutura de poder e como essa configuração se realiza nos diversos estados da região. No final, teceremos considerações sobre a especificidade da política cearense na tentativa de entender a vocação *moderna* das novas lideranças locais.

2.1 *REVISITA À "QUESTÃO NORDESTE": O "DESENVOLVIMENTISMO" TARDIO?*

Em razão da seca de 1877, com três anos de duração, D. Pedro II. Disse que venderia a última pedra de sua coroa, mas um nordestino não morreria de fome. Nesse período, Tavares Bastos (1975) já chamava a atenção para a transferência de renda do Norte para o sul do País.

O Nordeste, porém, passou mesmo a ser encarado como uma questão, no sentido de se criar uma política mais agressiva para diminuir suas disparidades em relação a outras regiões, no final dos anos de 1950. Nesse período, veremos adiante, vigorava o desenvolvimentismo, onde se construía a nação, tendo na esfera política o populismo.

---

propinas? Quem foi que disse que 'todos somos corruptos"? Ninguém na FIESP deu dinheiro para a eleição de Collor"? (JORNAL O POVO, 26/09/1992).

Celso Furtado, em exposição realizada no Curso de *"Introdução aos Problemas do Brasil",* destinado aos oficiais das Forças Armadas, em 13 de junho de 1959, mostrou que os mais graves problemas do país na segunda metade do século XX seriam as crescentes disparidades regionais. Na medida em que a industrialização atingia etapas mais avançadas, as desigualdades, dentro do Brasil, tenderiam a se agravar. O argumento era de que a coexistência, no mesmo país, de um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias, dependentes e subordinadas, tenderiam sempre a formas de exploração. Deste modo, o sistema subdesenvolvido mais importante do Brasil seria o Nordeste. O ritmo de crescimento econômico do Centro-Sul é sensivelmente mais intenso que o daquela região. Celso Furtado (1959, p. 17) chega a dizer: "é possível que já tenha atingido um ponto em que a reversibilidade não seja fácil" pois, quando as dificuldades econômicas chegam a um certo ponto, elas se institucionalizam. Espontaneamente, essa reversão da economia na direção ao equilíbrio seria inimaginável.

A ideia básica que Furtado defendia era a criação de uma política única de desenvolvimento para a região Nordeste. O Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS), a Comissão do Vale de São Francisco (CODEVASF), entre outros órgãos federais, teriam uma só coordenação, acabando com esse profundo sentimento de frustração que encontramos nos responsáveis pela política do governo.

O Nordeste, na colonização, era a economia mais próspera do país. Como explicar que ele tenha chegado ao ponto de se tornar uma das zonas de mais baixo desenvolvimento de todo hemisfério ocidental? Esse fato, para Furtado, decorreu da decomposição e da segregação da economia açucareira. A plantação de cana-de-açúcar favoreceu o latifúndio, inibindo o desenvolvimento de qualquer cultura adicional. Esse tipo de economia é altamente concentrador de renda e impeditiva de formação de um mercado interno. Ela não estimula, então, o aparecimento da indústria. E essa mão-de-obra liberada pela deficiência da demanda externa se deslocava para o interior, propiciando a formação de minifúndios.

A economia açucareira não só não estimulou, por suas características, o processo de industrialização, como também foi incapaz de incentivar outro fator dinâmico capaz de substituir o açúcar. A pecuária foi sempre subsidiária da economia açucareira. O semiárido, que ocupa todo o Estado do Ceará, todo o Estado do Rio Grande do Norte, grande parte dos Estados da Paraíba, de Pernambuco, da Bahia, e uma pequena parte do Piauí, Sergipe e Alagoas,

encontra um problema secular: a seca. Esta não é a falta de precipitações pluviométricas, mas a distribuição irregular das chuvas de maneira a afetar a produção e, consequentemente, a sua economia. Celso Furtado (IDEM, p.26) lembra que a forma como o fenômeno da seca se apresenta no Nordeste é singular e semelhante a que em certas regiões, como por exemplo, no centro de Madagascar. Não existiria, entretanto, paralelo em área tão extensa e tão povoada como a região Nordeste.

Os argumentos apresentados por Celso Furtado para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) eram contundentes. Mesmo já estando funcionando o Banco do Nordeste do Brasil (Lei nº 1.649, de 19 de junho de 1952), Furtado justificava esse novo órgão como uma forma de se criar no Nordeste uma economia resistente à seca e estimular a industrialização como forma de absorver esse contingente populacional liberado pelo desenvolvimento agrícola. Para ele, "existem indústrias que no Nordeste estariam melhor situadas que no Centro-Sul"[3]. Isto só se realizaria com um planejamento unitário que seria incorporado na SUDENE.

Vale aqui uma pequena digressão para situar essa proposição acima com algumas indicações contextuais. O populismo era um fenômeno detectado no período. As diversidades de abordagens sobre o tema destacam alguns aspectos que o caracterizam, sendo importante destacar a crise de hegemonia política na sociedade com transformações no bloco de poder. Em termos de Brasil, o complexo agroexportador perdia a hegemonia e deixava espaço para uma burguesia mais moderna. Conforme Weffort (1978) e Moisés (1967), não havendo uma classe ou grupo político capaz de exercer a hegemonia, o destaque é para um ambíguo "Estado de compromisso" em que as classes populares são manipuladas, mas têm algumas das suas reivindicações atendidas.

Francisco de Oliveira vê a emergência dos movimentos populares no Nordeste da década de 1950, sobretudo no meio rural, relacionada com a crise do pacto populista como instrumentos convincentes para a criação da SUDENE. Essas mobilizações populares ameaçavam a tranquilidade artificial entre trabalhadores e empregadores embutidas no compromisso populista

3 Argumenta Furtado em defesa da industrialização: "Mas não será possível seguir essa linha de ação no setor industrial, se não resolvermos outro problema – o do abastecimento de alimentos nas zonas urbanas do Nordeste. Poder-se-ia argumentar que devemos começar pelos alimentos, porque é este o aspecto fundamental para o homem. Mas, como economista, quero primeiramente demonstrar que, ou aumentamos a produção de alimentos na região, resolvendo o problema agrícola, ou a industrialização não poderá realizar-se. E se não se realizar a industrialização, não haverá desenvolvimento no Nordeste" (IDEM, 1959, p. 36).

e esse receio resultou na criação da SUDENE e na continuidade das políticas pós-64 para a região. Ele diz:

> [...] a verdade é que uma das causas para que o conflito de classes no Centro-Sul assumisse as formas que assumiu, e sua resolução tomasse a forma que tomou, encontra-se precisamente no antagonismo criado pela emergência das forças populares no Nordeste. Enfim, quer-se chamar a atenção é para o fato de que a SUDENE pós-64 é muito mais resultado da forma de resolução de conflito de classes em escala nacional do que regional (1977, p. 124).

A ideologia desenvolvimentista, como chamamos a atenção, era outro elemento dinâmico na conjuntura daquele momento de criação da SUDENE. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1949, era a matriz de algumas ideias sobre o desenvolvimento, ou subdesenvolvimento, e que criavam estratégias para superá-lo. A que causou mais impacto foi a ideia-força de substituição de importação. Guido Mantega apresenta essa ideia como meio de fortalecer o Estado para promover o desenvolvimento industrial (MANTEGA, 1986)[4]. Para ele, há uma coincidência entre os interesses da nascente burguesia industrial e os partidos comunistas. Ambos animados pela ideia de que o País deveria primeiro se tornar capitalista para depois se pensar numa sociedade socialista. E é nesse primeiro aspecto que eles estavam envolvidos com o projeto cepalino, vale dizer na óptica de Mantega, no projeto burguês.

A SUDENE, no final da década de 1950, viria com essa proposta de intervenção o Estado na economia embutida no seu nascimento. O então presidente, Juscelino Kubitscheck, criou em 1956 o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que culminou com aquela proposta de uma política unitária para a Região. Celso Furtado, que já havia se destacado na CEPAL, considerado por Mantega como o primeiro a desenvolver uma economia política brasileira, era o líder desse grupo de desenvolvimento regional. Propunha, então, a intensificação dos investimentos industriais, visando a criar, no Nordeste, um centro autônomo de expansão manufatureira; transformação da economia agrícola da faixa úmida para produzir mais

4 Diz o criador do BNB, Rômulo de Almeida: "Esta consolidação do processo de substituição de importações se fez no eixo Rio-São Paulo e, particularmente, em São Paulo, com pequenos apêndices agroindustriais em Minas e com o charque, uma agroindústria muito primitiva, no Rio Grande do Sul. O efeito é que aquele foi um processo de causação circular cumulativa. Ou seja, à medida em que se substituíam as importações, mais se concentrava" (ALMEIDA, 1984, p. 68)

alimento; elevar progressivamente a produtividade do semiárido e torná-la mais resistente à seca; e deslocar progressivamente a fronteira agrícola do Nordeste visando a incorporar à economia da Região o interior maranhense a fim de receber o excedente populacional criado pela reorientação da economia do semiárido (GTDN, 1967).

A SUDENE, portanto, apareceu como um instrumento para diminuir as disparidades regionais. Essa experiência foi extrapolada posteriormente para outras regiões também pobres.

Em 1976, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) solicitou ao Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (IJNPS) e à Fundação João Pinheiro (FJP) um estudo desse impacto da SUDENE sobre o Nordeste. Entre as diversas conclusões a que a equipe chegou na época, destacamos aquelas que reforçam os mesmos pressupostos para a criação da SUDENE, porém atualizados:

> [...] E comparável ainda com o padrão logrado no período 1962-1968 (razão produto por pessoa do Nordeste para o Brasil de 48%), apesar de que se o ano de referência for 1969 (razão de 45%), o panorama atual, representaria alguma melhoria. Assim, à primeira vista, parece difícil precisar se o atraso relativo do Nordeste tendeu, no período de 1939 a 1975 – do qual se dispõe de cifras nem sempre comparáveis – a institucionalizar-se ou a corrigir-se" (CAVALCANTE, 1981, p. 15-16).

No mais, o relatório da Fundação Joaquim Nabuco reproduz e confirma os argumentos de Celso Furtado para a existência da SUDENE. As causas do atraso nordestino continuam sendo a seca, com predominância da economia de subsistência, a concentração de renda na economia açucareira, estreitando a possibilidade de uma economia de mercado. Destaca também o sistema tributário federal, classificado como recessivo, já também citado no estudo do GTDN. Mostra que o setor exportador nordestino continua a ter importância substantiva. A novidade, em relação à proposta inicial do GTDN, está em perceber a importante presença do setor público na Região, com um nível de formação bruta de capital fixo que ascendeu de 8% do produto interno em 1960 para 11% em 1972. Era isso o esperado de acordo com as proposições iniciais. O setor tradicional da economia foi desestruturado e aparece um setor industrial dinâmico.

O relatório ora referido conclui também que se propiciou a formação desse setor dinâmico da economia, limitou seus efeitos à taxa de crescimento do produto. Não logrou êxito também na segurança econômica que se de-

veria perseguir para as pessoas da Região no que se refere a emprego. Não diminuiu as migrações. O relatório conclui que a industrialização poderia ter fecundado maiores fluxos de bens materiais, mas teria se mostrado ineficiente para produzir riquezas em termos de bem-estar humano.

Francisco de Oliveira, um ano depois, apresenta um trabalho que causou maior impacto, mostrando, entre outras coisas, que a história da SUDENE não é linear. Ela fez parte, como destacamos há pouco, de uma estratégia de captura do Estado pela burguesia monopolista do Centro-Sul na medida em que o populismo se enfraquecia e os movimentos populares no Nordeste ameaçavam se expandir por todo o País. Ameaçava, pois, a hegemonia burguesa do Centro-Sul. O próprio texto de Celso Furtado, analisado há instantes, como outros trabalhos que serão produzidos pela SUDENE, para Oliveira, aparecem travestidos de linguagem técnica, *neutra,* como ou *ameaça à unidade nacional,* mas se estavam falando mesmo na unidade da nação burguesa, e o receio das ligas camponesas e do movimento social urbano teria sido o motor. Na própria proposta da criação da SUDENE foram-lhe conferidos vários poderes. O mais grave deles, para Oliveira, era a capacidade de criar empresas mistas, combinando capitais da União, dos estados e até do setor privado.

Pouco mais de duas décadas após a criação da SUDENE, o diagnóstico era devastador para as elites regionais. Francisco de Oliveira concluiu que a burguesia industrial local pagou um preço alto demais, pois não existe mais lugar para ela.

> Os poucos e contados grupos econômicos regionais que sobreviveram fizeram-no porque conseguiram elevar-se ao mesmo nível dos grandes grupos monopolistas da economia nacional e, em certos termos, já o eram ou estavam caminhando para sê-lo à época da SUDENE: os favores fiscais administrados por esta serviram-lhe igualmente como mecanismos de concentração e centralização do capital. O resto da burguesia industrial nordestina foi irremediavelmente jogado ao lixo da História" (OLIVEIRA, 1977, p. 132)[5].

Outro ator nordestino que, na avaliação de Francisco de Oliveira, desapareceu foi a oligarquia agrária algodoeira-pecuária. Esse ator se reveste da maior importância para a realidade cearense, pois a base de sua economia

5 Ele é irônico e incisivo: "Quanto à burguesia industrial nordestina, esta pagou um preço que jamais sonhou; e sua existência é *irrepetible desde siempre y para siempre,* para retomarmos os termos admiráveis de Gabriel Garcia Marquez, no movimento de concentração e centralização do capital no Brasil e na forma particular que lhe imprimiu o planejamento da SUDENE não há lugar para ela".

será o algodão durante um período muito grande. Poder-se-ia trazer a seguinte indagação: este vazio de poder não teria facilitado a ascensão de novos empresários a se organizarem para assumirem a hegemonia do Estado? E destaca: "ela, que por tanto tempo acaparou o Estado, e que momentaneamente pensou ter vencido em 1964, sobreviveu apenas para poder escrever, se souber – e na maior parte dos casos, não o saberá – o seu próprio epitáfio" (p. 132)[6].

Após essa avaliação de Oliveira, aconteceram outras, da mesma importância, feitas em seminários nos diversos estados da região. Entre os seminários acontecidos nesse período, destacaremos dois deles realizados no início da década de 1980, pela sua visão contraditória: um no Ceará e outro em Pernambuco.

Em 26 de junho de 1981, Celso Furtado fez uma conferência em Fortaleza, no Seminário *O Nordeste no Brasil: Avaliações e Perspectivas,* organizado pelos jovens empresários cearenses. Entre outras considerações, ele dirá que:

> [...] a fórmula que se encontrou nos anos 50 não constitui entorse para o quadro constitucional vigente na época. Essa fórmula consistiu na adesão voluntária dos governadores da região a um órgão deliberativo destinado a gerar uma vontade política regional e a exercer essa vontade dentro do governo federal. Este aspecto do problema, que era de importância fundamental, nem sempre foi percebido com clareza. Não se trata apenas de lidar com as questões específicas da região, mas também de estar presente nas instâncias que definem a política global do país, a fim de que nenhuma decisão maior fosse tomada sem ter em conta seus efeitos na região economicamente mais débil (CIC, 1982).

Nesse seminário, em Fortaleza, o destaque foi para o estímulo à ideia de que a saída do Nordeste era política, isto é, aproveitar seu potencial político para interferir na transformação regional. Podemos observar esse fato em conferencistas como Rômulo de Almeida, Antônio Carlos Magalhães, Severo Gomes e o próprio Celso Furtado. Eles incentivavam uma participação política efetiva das lideranças da Região. Naquele contexto, a ideia era que os jovens empresários deveriam assumir o papel de liderança nas esferas institucionais, sendo uma esperança para que toda a Região se modernizasse.

---

6 E, completa: "Sobreviveu apenas porque na verdade quase toda a agricultura brasileira ainda é um largo campo de acumulação primitiva, mas os movimentos de concentração do capital também acabarão por atingi-la: que o digam as recentes expansões do capitalismo no campo no Centro-Sul, especialmente em São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná".

O então presidente do CIC, empresário cearense Amarílio Macedo, em seu discurso de abertura do Seminário, mostrou esse otimismo e destacou a presença positiva da SUDENE na Região. Lembrou que: *"a simples introdução do planejamento operativo no Nordeste representou um ganho qualitativo inquestionável, porque foi por seu intermédio que se foram aceitando as técnicas simples de orçamentação e disciplina financeira, de aprimoramento da administração pública, como também se induziu a implantação da infraestrutura básica, sobretudo nos primeiros anos da SUDENE".*

Essa observação de Amarílio Macedo é significativa, sobretudo, para os empresários do Ceará, onde aqueles que acumularam e se fizeram empresários eram empresas familiares, sem preocupação com a eficiência administrativa. A introdução de uma racionalidade moderna iniciara uma nova etapa no processo, mas o otimismo de Macedo é também quanto aos efeitos econômicos e sociais para a região. Ele diz:

> [...] mas, é tão forte o interesse de investir atualmente no Nordeste nos setores produtivos, seja na agricultura, pecuária, pesca, avicultura, agroindústria, que a SUDENE se vê em dificuldade constante para analisar tantas consultas de projetos. De um lado são os projetos já implantados e transformados em empresas, no total alcançam mais de 1.200, relacionados com têxteis, confecções, calçados, produtos farmacêuticos, química e petroquímica, siderurgia, cobre, alumínio, celulose e papel, ligas metálicas, ferramentaria, caldeiraria, cerâmica, agroindústria, agropecuária, pesca e turismo. Em termo de empregos permanentes esses investimentos criaram mais de 2 milhões de novas oportunidades e, quanto a tributos, vem respondendo em alguns Estados pela geração de mais de 50% do ICM arrecadado. No momento, mais 845 siderurgias cobre, alumínio, celulose e papel, ligas metálicas, ferramentaria, caldeiraria, cerâmica, agroindústria, agropecuária, pesca e turismo. Em termo de empregos permanentes esses investimentos criaram mais de 2 milhões de novas oportunidades e, quanto a tributos, vem respondendo em alguns Estados pela geração de mais de 50% do ICM arrecadado. No momento, mais 845 empreendimentos se encontram em implantação, afora consultas já respondidas, favoravelmente, de projetos, aguardando oportunidades para análise. Se a resposta da industrialização nos centros urbanos tem sido positiva, empresas rurais têm obtido bons resultados. Assim, não obstante as crises climáticas, esses resultados na agropecuária permitiram que o Nordeste de 20 anos atrás passasse de uma única e pequena usina de pasteurização de leite para 14 unidades anualmente; que se implantassem fábricas de leite em pó em várias cidades; diversos frigoríficos industriais para o aproveitamento integral do bovino; a avicultura e a pesca passaram por forte expansão; culturas como a do cajueiro, hoje com mais de 60 milhões de plantas em diversos estágios de desenvolvimento; mamona, dendê, babaçu, seringueira começa a ter expressão Econômica em

> contraste com a tradicional cultura de cana, cacau, algodão, mandioca e fumo. Sabemos, entretanto, que essa agropecuária empresarial não é representativa do quadro que prevalece de modo generalizado no semiárido, onde proliferam os microfúndios e minifúndios (CIC, 1982).

Esse otimismo dos jovens empresários cearenses sobre o efeito da SUDENE se contrasta, um ano depois, com a avaliação que faz a professora e pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco, Tânia Bachelar de Araújo, durante o seminário *Nordeste – Estrutura Econômica e Social, Desenvolvimento e Processo Político,* promovido pelo CMS/PIMES, em março de 1982, em Recife. A pesquisadora propôs um esclarecimento sobre a natureza e o sentido do crescimento industrial recente no Nordeste, procurando realçar a distância entre o acontecido e o proposto pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e o reafirmado ao longo dos principais planos da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Após apresentar dados concretos, ela conclui que:

> Apesar do dinamismo industrial dos últimos vinte anos, o esforço de industrialização do Nordeste foi insuficiente. Tanto que, quando vista no conjunto do País, a Região perde posição como produtora industrial, respondendo atualmente por menos de 6% do Valor da Transformação Industrial do Brasil. Isso porque os segmentos que comandaram o crescimento industrial brasileiro nos últimos anos (segmentos produtores de bens de consumo duráveis e de vens de capital) se concentraram geograficamente no Sudeste. A despeito da expansão da indústria inter-regional continua presente hoje, como nos anos cinquenta. Os níveis de vida no Nordeste persistem sendo os mais baixos do País. Sua renda *per capita* média, por exemplo, continua, como em 1960,a ser menos da metade da renda média do Brasil, além de ser a Região de mais alto grau de concentração de renda (ARAÚJO, 1984, p. 80-81).

Esse pessimismo relativo à industrialização do Nordeste pós SUDENE do setor intelectual não só contrasta com o otimismo do seminário do ano anterior realizado por jovens industriais cearenses, mas também é sintomático com o efeito diferenciado que essa industrialização acarreta para os diversos estados nordestinos. Ambos os seminários, porém, deixam patente que o problema da região é político. Ela encerra sua preleção dizendo: [...] “superando as postulações burocráticas, tratar politicamente a questão do atraso do Nordeste”.

Nessa nossa incursão na *Questão Nordeste* e suas diversas avaliações, vamos reencontrar o próprio Francisco de Oliveira, em pesquisa mais recente sobre a Região. Ele mostra que encontrou continuidades e rupturas. As continuidades

se referem sobretudo às resistências de velhas estruturas nordestinas, como a estrutura do campo, e novas estruturas, surgidas sobretudo com o investimento estatal, como o polo petroquímico de Camaçari, na Bahia. Para Oliveira, foi a ação do Estado como empresário, investindo na Região, o principal agente de transformação. Os fundos são estatais, mas a lógica é privada. E, explica:

> O público se privatiza apenas numa direção, na direção da substituição dos fundos da acumulação privada pelos estatais, mas não há contrapartida no sentido de corrigir o mercado em termos de salários, distribuição de renda. Os mecanismos financeiros que presidem à expansão capitalista no Nordeste configuram o novo papel dos fundos pública nos processos de constituição do capitalismo contemporâneo. Poderiam ser listados como estando na vanguarda, precoce, de um capital financeiro em geral, que se arma a partir dos fundos públicos, se concretiza e se torna capital privado na órbita da produção, se traveja na modernidade de uma nova relação capital – trabalho, irriga o bem-estar na forma dos gastos sociais públicos, escanteia o acaso e o aleatório dos processos de reprodução econômica e social até o limite do possível em contextos históricos determinados, e potência de forma inimaginável para o século XIX, a própria capacidade de expansão e renovação do sistema (OLIVEIRA, 1977, p. 68-69).

Oliveira chama de Estado do Mal-Estar isso que resultou na Região após a intervenção da SUDENE. Confirma a continuidade do processo, já detectado por ele em 1978, o qual chama de desregionalização da burguesia. O capital é oligopolista e de nível nacional, mesmo para aquelas poucas empresas locais que se estabeleceram. Apesar dessa expansão industrial, no entanto, "o calcanhar de aquiles" continua sendo o fato de que, em 1985, 46% da população ocupada total estava no campo, o que, para ele, representa a continuidade de relações arcaicas de emprego.

No período de 1970-1983, a economia nordestina cresceu sistematicamente acima da média nacional: 7,8% ao ano contra 6,7%, segundo dados do IBGE. Há, contudo, uma mudança no peso relativo da agropecuária: de 22% em 1970, decresce para 13,1% em 1983. Oliveira mostra que se trata mesmo de uma tendência e não de dado conjuntural. Os serviços e sobretudo a indústria mudam pouco nesse período (serviços: 51,5% e 59,3%; indústria: 26,5% e 27,6%). Há um grande incremento do setor informal.

Na nova estrutura econômica e, de alguma maneira, política, estão as empresas estatais e em seguida o poderio dos usineiros. Há um avanço da indústria e da intermediação financeira, com perda clara do setor agrário. É no

setor industrial que, conforme Oliveira, os deslocamentos e a metamorfose se mostram mais importantes e decisivos. E, esclarece:

> Trata-se de uma situação radicalmente distinta da dos primeiros anos da década de 60, que precedem o golpe de 1964, quando o definhamento do poder dos proprietários rurais combinado com o definhamento da indústria regional pôs em xeque o poder burguês na região, do que se salvaram pela adesão ao movimento militar na conjuntura (IDEM, p. 81).

O acompanhamento das avaliações em períodos variados mostra como encontramos diversas percepções e que elas já dão pistas no sentido de identificar certas especificidades cearenses. Há, entretanto, uma constatação comum: de que houve efetiva modificação da economia nordestina, quando os efeitos do "desenvolvimentismo" chegam tardiamente. A questão que vem de imediato é quanto aos efeitos desse crescimento na esfera da política: o que faz a continuidade e a ruptura na política nordestina pós-64? É a preocupação do segmento 2.2

2.2 *A POLÍTICA NORDESTINA PÓS-64: EXISTE UMA HOMOGENEIDADE REGIONAL?*

A revolução de 1930 é considerada a revolução burguesa no Brasil (FAUSTO, 1970). Suas transformações, contudo, não chegaram a atingir todo o território nacional. No Nordeste parece ter sido onde os reflexos desse movimento político têm chegado mais tarde, muito embora Pernambuco e Paraíba tenham tido papéis relevantes naquele acontecimento. Um professor da Universidade Federal do Ceará, chega a dizer que "é preciso que no Nordeste essa revolução de 1930 realmente se consuma". Esta afirmação, no início dos anos de 1980, tem o sentido de mostrar que a revolução burguesa nessa região chega tardiamente e que o movimento político de 1964 tem um papel decisivo na implementação de mudanças nessa direção.

Tradicionalmente, a política nordestina é vista como dominada pelo *coronel* ou por *oligarca*. Oliveira Viana já destacava o Nordeste como o *locus* por excelência desse fenômeno político. Em 1951, ele próprio dizia:

> [...] o nepotismo é a fórmula tradicional e geral da nossa vivência política. O tipo regional do oligarca nordestino é-lhe a expressão mais ressaltante; mas por todo o país, exprime-se no afilhadismo, no *genrismo* e no *sobrinismo* [...] no Norte, esta tendência despótica tem, porém, a força de uma tradição, a que a moral daquele grupo dá uma sanção por assim dizer imperativa: o oligarca assenta a sua força justamente na solidarie-

> dade da parentela, utilizando o prestígio dos filhos, genros, sobrinhos e afilhados (VIANA, 1987, p. 153).

Viana fala também de uma *vacuidade,* de um combate nas trevas, que se constitui em falta de condições objetivas para a prática da representação política via sufrágio universal, mas que foi introduzido no Império e na Primeira República de forma artificial e sem ser reivindicado pelo nosso *povo-massa.*

Fato semelhante acontece com a obra clássica de Victor Nunes Leal. O coronelismo foi um fenômeno típico da primeira república (1889-1930), quando os oligarcas eram, desde o Império, coronéis da Guarda Nacional. Para Leal, o coronelismo é a resposta concreta do tipo de representação como efetuado na democracia brasileira. A sua lógica reside na fraqueza do poder central é alimentada por uma rede de relações que se inicia com a dependência do homem do campo ao proprietário ou às pessoas ilustres da comunidade (LEAL, 1948). O voto, portanto, seria o grande trunfo de barganha com o poder central que tem o oligarca ou o coronel nessa estrutura de poder.

Após a redemocratização, enquanto se discutia o desenvolvimentismo e mesmo o populismo, o poder local continuou como tema atraente[7], como elemento explicativo de nossa política e que refletia o nosso atraso econômico. No Nordeste os intelectuais ainda se preocupam com essa capacidade de resistência do coronelismo. Para o período da redemocratização (1945-1964), destacam-se fatores complicadores desse processo, como o caminhão que traz o *moderno*, a educação e outros intrusos que quebram de alguma forma a lealdade ao dono da terra. Nesse contexto já é detectado o voto como mercadoria em razão do enfraquecimento dos laços próprios do coronelismo (VILAÇA; ALBUQUERQUE, 1965).

Se a Revolução de 1930 foi um golpe à estrutura coronelista por trazer componentes modernos, como o trabalhador assalariado controlado pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o processo de organização, entre outros, o movimento político de 1964 universalizara esses componentes de *modernidade* de modo a chegar também ao Nordeste.

O professor da Universidade da Paraíba, Marnel Bursztyn, lembra que as questões levantadas pelo GTDN persistem: continua a dependência de outros mercados da oferta de alimentos aos grandes centros urbanos; as tensões

---

7 Vide: QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O *mandonismo local da vida política brasileira e outros ensaios.* São Paulo: Alfa-Ômega, 1976; CINTRA, Antônio Otávio, A Política Tradicional Brasileira: uma interpretação das relações entre o Centro e a Periferia, *Cadernos do Departamento de Ciência Política,* nº 1, março de 1974.

sociais foram sufocadas, mas permanecem latentes as suas causas; a rigidez da estrutura produtiva continuava a apresentar um descompasso em relação aos imperativos do desenvolvimento das forças produtivas, em escala mais ampla. E o esvaziamento demográfico das áreas rurais não cessava de acelerar-se, gerando um triplo problema: superpopulação das grandes cidades, diminuição do estoque de mão–de-obra no campo e inviabilização dos mecanismos tradicionais de controle político das massas de trabalhadores agrícolas (BURSZTIN, 1986).

Bursztyn mostra que com as políticas implementadas depois de 1964, aconteceram algumas mudanças significativas no meio rural nordestino. Essas políticas analisadas pelo autor incluíam os créditos rurais, o cooperativismo, obras contra as secas, programas especiais de desenvolvimento regional, aquisição da produção pelo Governo, a reforma agrária oficial e o *marketing* político regional. Os coronéis deixaram de dar as cartas, pois o Estado autoritário e paternalista antecipava as iniciativas. Eles, para se beneficiarem, passaram de sujeito a objeto e caíram na armadilha da "modernização conservadora", perdendo o potencial de controle do voto.

O autor considera que, apesar dessas políticas enfraquecerem o coronelismo, ele consegue sobreviver a essa onda modernizante. Em trabalho bem mais recente, Bursztyn confirma o continuísmo da estrutura tradicional e assinala:

> O estudo da evolução da ação do Estado no Nordeste, recentemente, é elucidativo da forma como as oligarquias vinculadas a modos de produção atrasados em relação aos polos mais dinâmicos da economia brasileira perpetuam sua hegemonia a nível regional. Mais forte do que eventuais antagonismos entre elites, tem prevalecido um compromisso táctico de 'não agressão', onde os espaços políticos não apenas são delimitados, como, e sobretudo, vem sendo peças de um mesmo quebra-cabeça, que se complementam. Assim, e tendo em vista o imperativo da legitimidade do poder central conservador, há uma acomodação constante entre mudanças econômico-sociais e comportamento político das elites, cuja tônica é o continuísmo (p.25)[8].

Além da Paraíba, Ibaré Dantas, professor da Universidade Federal de Sergipe, Maria Auxiliadora Ferraz de Sá, da Universidade de Pernambuco,

8 Outro paraibano a discutir essa temática: ROLIM, Francisco Sales Cartaxo. *Políticas nos Currais.* Paraíba: Editora A Cana, 1979. ANDRADE, Maria Antônia Alonso. Clientelismo e máquina estatal nas Eleições de 1982. *Textos UFPB – NDIHR,* n. 8, fevereiro,1985. Da mesma autora: Neocoronelismo e perspectivas eleitorais na Nova República. *Textos UFPB – NDIHR,* nº 12, outubro, 1985.

encontram a mesma conclusão sobre a continuidade do coronelismo, mesmo com as políticas modernizantes pós-64.

Sá estuda o fenômeno em um município do sertão pernambucano, que apresenta três características representativas das condições naturais: a caatinga, as serras e os vales de rios. Ela termina sua pesquisa da seguinte forma:

> A conclusão a que se pode chegar, orientada pela hipótese da qual se partiu para a orientação deste trabalho, seria a de que o coronelismo sofre pressões de modificações econômicas, políticas e sociais, mas tenta sobreviver a estas, justamente através da persistência de elementos antigos junto a elementos do novo contexto, o que viria a acarretar as contradições nas quais se situa o sistema. Em suma, o coronelismo persiste, embora redefinido e parcialmente ameaçado em suas bases e como sistema de domínio (SÁ, 1974, p. 121).

Não existe um trabalho representativo sobre o coronelismo que tenha sido produzido com suporte na realidade cearense. Ao contrário, a professora Rejane Carvalho critica o conceito, mostrando sua flexibilidade quando ele tem como núcleo definidor apenas o controle dos votos das massas rurais. Nessas condições, ele possibilita a continuidade de sua utilização ao longo da história política regional. Ela ressalta que "a reformulação do conceito para adequá-lo a situações novas prende-se assim ao clientelismo político para afirmar que, substantivamente, nada mudou embora formalmente tudo pareça ter mudado" (CARVALHO, 1987)[9]. Assim, o coronelismo, para Carvalho, deixa de ser considerado marca política nacional para localizar-se apenas em uma região periférica, o Nordeste.

É significativo o fato de que a crítica do conceito sobre o *coronelismo* tenha partido do Ceará, como é relevante, para nossos propósitos, o fato de que nesse Estado a ausência do fenômeno tenha sido detectada. Rejane Carvalho critica a maneira como o termo foi usado nas campanhas eleitorais cearense; foi o reforço ideológico na veiculação de um empresário *moderno* para diferenciar do *coronel* nepotista.

Outra matriz para explicar a política nordestina pós-64 vem de Francisco de Oliveira: a questão-nordeste é uma questão-nacional. Em *Metamorfose*

---

9 Continua: "julgamos simplificadoras as análises que precedem a vitória do PMDB no Nordeste em 1986 apenas sob o prisma do realinhamento dos interesses oligárquicos aos novos 'donos do poder'. Afinal a vitória desse partido não foi exclusivamente regional. As adesões ao situacionismo não se restringem ao Nordeste embora que só ali o coronelismo tenha o condão de lhes conferir visibilidade política" (IDEM).

da Arribação ele destaca a nova configuração econômica que adveio com o Estado autoritário, SUDENE incluída. Sobre a política, o autor observa que:

> [...] a representação parlamentar do Nordeste, eleita para os trabalhos constituintes, reafirmava uma velha tradição. É a bancada de menor índice de renovação, se comparada a estados de outras regiões. E na sua grande maioria, as raízes políticas mais importantes dos constituintes são a ARENA e o PDS (OLIVEIRA, 1990, p. 69)[10].

Recupera ele o conceito de *coronelismo?* Claro que esse conceito não é reabilitado nessa análise, mas esses dados explicam a persistência do interesse nordestino pelo tema.

Oliveira diz não poder buscar uma relação de representação entre economia e política para explicar essa nova situação surgida no Nordeste, salvo para o caso do Ceará; mas, apesar de reconhecer a descaracterização do coronelato, mostra que ainda existe grande trunfo para esse ator: a sociabilidade geral e as estruturas mais localizadas de poder. Em eleições majoritárias o velho curral não funcionaria, mas em eleições proporcionais as velhas oligarquias continuariam elegendo deputados que se renovariam "longevamente nos mandatos, quase à semelhança da açucarocracia pernambucana, de longe a mais longeva classe dominante do Brasil, que sem dúvida pode disputar esse duvidoso labéu em concurso mundial" (IDEM , p. 79-80)

O Estado autoritário tem uma configuração também nova. A regulação autoritária é simultaneamente uma expressão das relações de força no interior da economia sem alteridade sociopolítica. Isto quer dizer que não há, como expresso há pouco, uma relação de representação entre a economia e a política. Oliveira chama de privatização do público, e que não se tem mais o poder de estabelecer as diferenças entre o público e o privado. Esse neopatrimonialismo, ou, na expressão de Oliveira, essa privatização do Estado, será na política o que ele detectou na economia como Estado do Mal-Estar.

Francisco de Oliveira toca também na questão da homogeneidade regional, das possíveis semelhanças entre os estados da Região. Segundo ele, essa homogeneização sempre foi relativa, mas à inércia em que se movia a economia regional comparada às outras regiões, as semelhanças apareciam mais. Ressalta o autor:

---

10 Ele diz que em nada se relaciona com as modernas empresas estatais, pois nas 162 empresas que têm ações negociadas em Bolsas de Valores (entre as 1.300 maiores), 2/3 dos membros das diretorias não tinham passagem pela política institucional. O autor sugere recuperar o conceito de "anéis burocráticos" de Fernando Henrique Cardoso.

> [...] os resultados da expansão recente não foram capazes, ainda, de preencher as sensíveis diferenças, do ponto de vista dos principais indicadores econômicos, entre os estados da região e os outros, mais ricos. Entretanto, modificações de ritmo de desenvolvimento, localizações estratégicas de empresas estatais, capacidade de algumas burguesias metamorfosearem-se em empreendedores industriais, aliando-se a outros poderosos grupos estatais e burgueses extra regionais, indicam um movimento centrífugo no sentido de desfazes a relativa homogeneidade e a unidade em que se reconheciam nordestinos (IDEM, p. 89).

Francisco de Oliveira percebeu claramente certas raízes das especificidades entre os diversos estados da Região. Elas não se encontram visíveis na economia, mas na resolução dos dilemas que expressam uma configuração na política. Ele cita, por exemplo, a localização estratégica de empresas estatais, a capacidade de algumas burguesias de metamorfosearem-se em empreendedores industriais, aliando-se a outros poderosos grupos, entre outros fatores. São realmente diferenciadores dessa aparente homogeneização regional.

Sobre as diferenças localizadas, Oliveira destaca três estados. Um é Pernambuco, e ele o situa como líder de um grupo maior de estados que têm um aparente paradoxo: é onde se encontra uma escassa renovação das bancadas de congressistas convivendo com transformações substantivas na economia. Nesse grupo se incluem a Paraíba e o Rio Grande do Norte. Pernambuco, como já destacamos, contudo, é o campeão *mundial* de permanência de suas velhas oligarquias (sucrocracia). Esse fato explicaria, repetimos ainda, a preocupação de intelectuais desses estados em discutirem a resistência do *coronelismo* às mudanças estruturais acontecidas pós-64.

Dois estados nordestinos têm, para Oliveira, configurações diferentes: a Bahia e o Ceará. Sobre o primeiro, vale a pena citar o próprio Oliveira, quando ele o caracteriza:

> [...]Tal é o caso mais flagrante da Bahia, onde antigos e poderosos grupos financeiros deram o passo no sentido de se transformarem em empresários, como o grupo do antigo Banco da Bahia (os Mariani Bittenccourt) e o grupo do Banco Econômico (Calmon de Sá). Ao lado deles e capitaneada por eles, uma nova safra de empresários, articulados basicamente no Polo Petroquisa, enfaçando-se através da *holding* Norquisa, por exemplo, com os mais variados capitais, inclusive estrangeiros, e projetando-se para além de seus ramos de negócios tradicionais. Daí surgiram grupos como o Odebrecht – hoje entre os maiores de construção civil pesada em termos nacionais –, com estratégia de dominação para além da simples extração do excedente: este grupo possui uma fundação, que financia estudos, monografias sobre o próprio Nordeste, distribui

> prêmios culturais, entra em relação com os grupos negros; o grupo Pães Mendonça, nos supermercados, é também um grupo baiano de projeção nacional. Em suma, estes grupos destacam-se nitidamente do empresariado de outros estados, pelas suas articulações nacionais e concepções do papel de sua classe social (IDEM, p. 88).

É relevante a diferença que Francisco de Oliveira faz entre a Bahia e o Ceará. Enquanto a Bahia se destaca exclusivamente na área econômica, encontrando um setor moderno local com grupos de empresários em vigorosa metamorfose, no Ceará, a especificidade é política. A ligação entre economia e política é o principal fator que diferencia este Estado dos outros, como observa novamente o próprio Oliveira:

> O Ceará também apresenta modificações que, paradoxalmente no estado talvez mais simbolicamente nordestino, afasta-se, sob certos aspectos, do estigma; é certo que os indicadores econômicos cearenses continuam entre os mais baixos. Mas lideranças empresariais do tipo Jereissati conseguiram fazer a ponte com a política, derrotaram os velhos "coronéis", estabeleceram relações com a Universidade – raríssimo comportamento entre empresários e políticos no Nordeste – e, pelos empreendimentos que conduzem, coloca-se em segmentos de atividades dinâmicas em escala nacional (IDEM, p. 88-89).

É sobre essa especificidade cearense em relação aos outros estados da Região que tecemos mais algumas considerações partidas dos pleitos de 1986 e 1990. Na primeira eleição, ano da Constituinte, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ganhou na maioria dos estados brasileiros, incluindo o Nordeste. No celeiro do *tradicionalíssimo* brasileiro já estigmatizado, chamou a atenção a vitória de Miguel Arrais para o governo de Pernambuco, de Valdir Pires para a Bahia e Tasso Jereissati para o Ceará, entre outros (vede nota nº 33). Esta eleição, contudo, parecia ser atípica. Em 1990 há uma reversão nessa expectativa com a vitória maciça do Partido da Frente Liberal (PFL). Esse fato sinalizava no sentido da retomada do *coronelismo?* Essa nova realidade mereceu o seguinte comentário de Carlos Castello Branco sobre o PFL.

> A força do PFL, no entanto, é caracteristicamente nordestina. Ele é o grande partido do Nordeste, região na qual elegeu 6 dos seus 9 governadores, os do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe e Bahia. Nordestinos são os líderes do PFL no Senado e na Câmara e nordestino é o presidente do partido, senador Hugo Napoleão. Seus líderes mais importantes, hoje, são os governadores da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, e de Pernambuco, Joaquim Francisco, e com eles competem os líderes Marcos Maciel e Ricardo Fiúza (JORNAL O POVO, 19/05/1991, p. 3-A).

Vale a pena ressaltar novamente que a ideia de que a exceção fica para o Ceará. O Governador Tasso Jereissati, agora no Partido da Socialdemocracia Brasileira (PSDB), fez seu sucessor, Ciro Ferreira Gomes (o governador mais jovem do país, 32 anos), sem que fosse necessário haver eleição de segundo turno. A maior bancada do PSDB, desse modo, passou a ser o Ceará, seguido por São Paulo.

Aliás, Castello Branco já havia percebido mudanças substantivas quando afirmou "no Nordeste, a tônica da mudança foi dada pelo Ceará, de Tasso Jereissati e Ciro Gomes, cuja lição de probidade pessoal e eficiência administrativa está sendo difundida com êxito na região". Ele ressalta, no entanto, que estas relevantes mudanças de qualidade afetam ou tem sido geral a todo o Nordeste, dizendo que os governadores nordestinos não estão trazendo pleitos pouco nítidos a Brasília. Recursos da seca são para a seca mesmo. E os de combate à cólera são mesmo para isso. Uma nova imagem de seriedade substitui o fisiologismo que andou grassando pela Região (JORNAL O POVO, 11/01/1992, p. 3-A)[11].

As especificidades do Ceará destacadas por observadores da nossa realidade merecem ser analisadas com profundidade. O Ceará é realmente o estado dos mais pobres da Região que, por sua vez, é a mais pobre do País. Segundo as teorias mecanicistas, sua política deveria ser transportada para São Paulo, o estado mais rico. Será real, porém, esse diagnóstico de uma política correspondendo à representação na economia? Como entender esse aparente paradoxo e como essas novas lideranças se relacionam com as outras lideranças da mesma região? Qual o significado desse caso para o processo político brasileiro? São questões como essas que analisamos a seguir.

2.3 *A ESPECIFICIDADE DO CEARÁ PÓS - 1964:* O ESPAÇO DE UMA HEGEMONIA BURGUESA

O Ceará é um daqueles estados que mais representa a Região nordestina. Fica quase a totalidade no semiárido, área enquadrada no polígono das secas. Este fenômeno climático é marca registrada do Nordeste. Apenas o Rio Grande do Norte compartilhava com o Ceará essa característica, segundo Celso Furtado. Isso contribui paradoxalmente para que o Estado reaja de forma diferenciada às políticas estatais pós-64.

---

11 Sobre o Piauí, ele diz: "o Governador acredita que o Estado se recupera e ele é dos que olham com admiração para o vizinho Ceará". Diz ainda que "o Maranhão de Edison Lobão anota ter se tornado o segundo Estado no qual o gasto com servidores públicos é inferior a 50% da receita. O outro é o Ceará" (IDEM).

Entre os diversos elementos que merecem destaque como provocadores de uma reação especifica no Ceará em relação a outros estados da mesma região há um discriminatório. Ele não foi contemplado com uma estatal que, segundo Francisco de Oliveira, seria o novo no Nordeste pós-1964. O Estado sedia o Departamento Nacional de Obra Contra as Secas (DNOCS) pelo fato de ser totalmente atingido por esse fenômeno climático. Serve de sete também à direção do Banco do Nordeste do Brasil que, se algum efeito diferenciador houver, é no sentido apenas de informação privilegiada para o empresariado local. Não ousamos, contudo, aventar essa hipótese. O DNOCS não induz indústrias, embora em certas ocasiões tenha sido utilizado de forma assistencialista e tenha sido denunciado como instrumento da *indústria da seca.* Não é, pois, uma estatal de porte que interfere no processo de industrialização local.

Quais estados, então, foram contemplados com o capital estatal que Oliveira diz ter afetado a industrialização regional? Na Bahia, foi instalado, como já nos referimos, o polo petroquímico de CAMAÇARI; em Alagoas, o polo cloroquímico; em Sergipe, o projeto potássio; em Pernambuco, o complexo sucroquímico e SUAPE; no Maranhão, CARAJÁS e ALCOA; o Rio Grande do Norte com características semelhantes ao Ceará, recebeu dos governos militares a sede da ALCONORTE e da Superintendência de Produção da PETROBRÁS.

Essa distribuição de empresas estatais na Região, aliás, foi o argumento político que uma comissão técnica utilizou para pleitear uma refinaria de petróleo para ser localizada no Ceará durante o governo Sarney, mas que nunca foi implantada. A equipe que elaborou o documento argumentava:

> [...] o Ceará, pela oportunidade que surge, pela escassez de investimentos federais no Estado, pela sua expressão política no cenário da NOVA REPÚBLICA, considera absolutamente justa e de direito, a implantação no Estado dessa unidade industrial (HOLANDA; TOMAS; SOUSA; SCHIMMELPFENG, 1987, p. 15)[12].

Outra característica diferenciadora do Ceará em relação a outros estados do Nordeste constitui seu fraco poder de atração do capital que Oliveira

12 Diz: "O Ceará, atualmente, pode ser classificado como um dos Estados mais pobres da Federação. O seu recurso natural mais significativo – o petróleo – até então desconhecido, não permitia que se viabilizasse a implantação de complexos industriais de grande porte. Hoje, a descoberta e a quantificação das reservas de petróleo e gás natural, permitem que se aponte para o Estado esse empreendimento (refinaria) que irá contribuir de maneira significativa para a mudança do perfil socioeconômico da região" (IDEM).

chama de monopolista: do Sudeste ou multinacional. Dos recursos liberados pela SUDENE, o Ceará ficava junto com Bahia e Pernambuco como os estados de maior número de projetos aprovados, muito embora, dos três, o Ceará ficasse com a menor parte[13]. Eram sobretudo projetos de industriais localizadas no Estado. Falcão e Meireles, estudando esse fato, o tomam como desequilíbrio e desequilíbrio para seu desenvolvimento. Elas dizem:

O arrefecimento experimentado para a atividade no Estado, ao contrário do que se poderia supor, não resultou em alterações nas características do seu parque industrial. Continuou a predominância do segmento de micro, pequenas e medias empresas, o que mostra a fraca capacidade de capitalização do setor e o poder das grandes empresas de instalarem-se e concorrerem no mercado local, beneficiando-se inclusive dos mais baixos custos de mão-de-obra (FALCÃO; MEIRELES, s/d, p. 72).

A negatividade dessas características a tornam positiva para o empresário local. Ele foi o maior beneficiário dos recursos que a SUDENE desenvolveu no Estado. Outro fator influiu positivamente para o fortalecimento do setor industrial local: a desestruturação da produção algodoeira que, durante muitos anos foi o principal produto na pauta de exportação e que de certa forma mantinha um contingente maior de mão-de-obra no campo. Em matéria do jornal O Povo intitulada "Algodão, quem te viu? o engenheiro agrônomo Eduardo Aragão apresenta os seguintes dados sobre o algodão na economia cearense do período:

> Nas duas últimas décadas a lavoura do algodão no Ceará tem sofrido forte declínio. No período de 71-73 apresentou a maior área média cultivada historicamente no Ceará (1.282,674 há.) e consequentemente, uma produção também recorde que, em termos médios, atingiu 345,116 t. de algodão em caroço superando as 1000.000 t. de plumas. Isso representou 29% do total da área cultivada com algodão do Brasil e 15% da produção total do País. Em 1989, essa área caiu para 285.748 ha., com uma produtividade de 84 Kg/ha, e uma produção de 24.000. Já na última safra, em 1990, o Estado produziu 35.963 t., aproximadamente 10% do que produziu há 20 anos (JORNAL O POVO, 11/04/1991, P. 7.)[14].

13 Conforme relatório da Fundação Joaquim Nabuco, organizado por Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti, citado.

14 Aragão constata uma decisão política nesse fato: "a posição do governo com relação ao crédito rural caracterizou-se por uma redução dos recursos financeiros nos bancos oficiais e privados, retirada integral dos subsídios e a vinculação do crédito às Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs). Como consequência, o crédito rural ficou mais caro e o produtor só sabia do seu débito quando ia pagar"(IDEM).

A queda do algodão, o elemento mais dinâmico da economia rural cearense, veio fortalecer sensivelmente o setor industrial e o de serviço. Essas características apenas colaboram para que o desenho político no Ceará se diferencie do restante da Região, isto é, que a burguesia industrial local tenha sido reforçada pelo planejamento estatal e estimulada na direção da maior participação institucional. A ideia-força era de que a solução do Estado era política. Os chamados coronéis cearenses também tinham essa visão e estimularam o desenvolvimento industrial do Estado (BARBOSA, 1987).

Não foi a burguesia, como classe, que transformou a realidade cearense após haver destruído o domínio dos coronéis. Essa burguesia, aliás, estava acomodada nos esquemas de compromissos já conhecidos, mas foi uma fração dela, os chamados *jovens empresários,* que se reuniram no Centro Industrial do Ceará (CIC) de forma não corporativa, transformando-o numa verdadeira escola política.

O CIC é uma instituição criada em 1919. Naquela época, já existia um setor burguês, embora muito subsidiário, uma vez que a economia era ainda predominantemente rural (NOBRE, 1989)[15]. Com o processo sindical corporativista de Getúlio Vargas na década de 1950, a Federação das Indústrias no Estado do Ceará (FIEC) passou a ser o *locus* onde o setor se agrupava. No final dos anos de 1970, para conter o ânimo da nova geração de industriais cearenses, saídos das universidades, conhecendo o projeto desenvolvimentista e as fraquezas da burguesia nacional, a FIEC reativou o CIC (PARENTE, 1989) Era um momento de grandes transformações políticas: as famosas greves do ABC paulista, do *manifesto dos oito* empresários premiados pela Gazeta Mercantil, do ressurgimento dos movimentos populares. Esses *jovens empresários* passaram então a se articular com os setores mais *modernos* do empresariado paulista, aqueles que estavam reivindicando a *abertura política* e o retorno à democracia.

Jornais e revistas do sul do País passaram a dar destaques aos empreendimentos patrocinados pelo CIC, sobretudo o *Jornal do Brasil* a *Gazeta Mercantil* e revistas de circulação nacional, como as revistas *Veja* e *Isto É*[16]. No dia 13 de

15 Diz Nobre: “Na realidade, até a guerra mundial de 1939/1945, os poucos capitalistas com que contava o Ceará satisfaziam-se com o qualitativo de comerciante ou, no máximo de banqueiro, como anteriormente, se havia comprazido com o de proprietário”.

16 “Fortaleza está a 3.087 quilômetros de São Paulo. Mas quando se fala de renovação de mentalidade empresarial, a distância praticamente deixa de existir. Há quase três anos um grupo de jovens empresários cearenses assumiu a direção do sexagenário e inexpressivo Cen-

julho de 1978, os empresários paulistas José Midlin e Cláudio Bardella, dois dos signatários do manifesto dos oitos, fazendo parte daquele grupo que pedia maior abertura política, estiveram no Ceará para fazer palestra sobre *O Empresários e a Sociedade.* No dia 28 de fevereiro de 1980, foi a vez do também empresário paulista, Paulo Francini, então Presidente da Associação Brasileira de Refrigeração, Ar-Condicionado, Ventilação e Aquecimento (ABRAVA), para debater sobre o ressurgimento do movimento sindical. Vieram também empresários como Antônio Ermírio de Morais, Jorge Gerdau Johannpeter, Abílio Diniz, entre outros, e intelectuais do sudeste como Maria Conceição Tavares, Carlos Castello Branco, Celso Furtado, Luís Carlos Bresser Pereira, além de outros.

Empresário na política não é novidade, mesmo se tratando do Nordeste (FROTA, 1989). Na época em que Tasso Jereissati elegeu-se para o Governo do Estado, inclusive, era comum o empresariado se candidatar para participar da Constituinte (CHAUÍ, 1986)[17]. A especificidade encontra-se no potencial de irradiação desse núcleo *burguês,* com proposta definida. Não era, pois, simples participação política, mas um surgimento (ou ressurgimento?) de um germe de hegemonia, isto é, um projeto para consolidar uma ordem social e política específica.

A raiz da crise brasileira, segundo Fernando Henrique Cardoso, poderá estar nesse vácuo de uma liderança burguesa. Naquele período da reconstrução do CIC, da euforia dos modernos empresários do Sudeste e de intelectuais desenvolvimentistas, ele havia chegado a uma conclusão pessimista sobre o papel da burguesia nacional no desenvolvimento. Dizia:

> É forçoso concluir, portanto, que a política de desenvolvimento baseada no impulso dinâmico do setor industrial financeiro da burguesia nacional chegou a seu termo, sem que isso signifique necessariamente que a burguesia industrial venha a estar excluída dos novos sistemas de aliança. Em qualquer hipótese, contudo, cumprira um papel subordinado na condução do processo de desenvolvimento: como caudatária dos grandes grupos monopólios, ou como dependentes do setor público, no caso de uma eventual alternativa que leve a uma política econômica independente. No primeiro caso, talvez seja logrado o desenvolvimento in-

tro Industrial do Ceará (CIC). E transformou o que não passava de um agradável local de encontros vespertinos totalmente submisso à Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC), em ativo fórum de debates". "O Ceará também inova". In: Revista *Isto É*, 10/09/1980, p. 22.

17 Chauí destaca: "a reforma econômica é julgada a novidade da Nova República, e a presença de empresários, sem atividade e vínculos partidários explícitos, concorrendo às eleições de 1986 é apresentada como o "novo".

> dustrial, mas a hegemonia burguesa, em termos nacionais, terá passado para o museu das ideologias, e com ela a ideia de economia independente. No segundo caso, quiçá se alcance o desenvolvimento nacional, mas a burguesia como força político-social, pertencera à história do desenvolvimento social (CARDOSO, 1977).

O inusitado, portanto, seria o fato de, com o advento da sociedade democrática, partir do Ceará, um dos estados mais pobres do País, um novo projeto de hegemonia burguesa no plano nacional. Poder-se-ia ter aqui apenas como hipótese de trabalho. O autoritarismo instrumental (SANTOS, 1978) parecia, naquele momento de abertura gradual, esgotar seu potencial de transformar o Brasil numa ordem burguesa. Toda essa euforia integrativa do CIC com a *inteligência* moderna brasileira sinalizava nessa direção: havia um norte no projeto hegemônico burguês.

Mas que projeto? Que tipo de sociedade estava ou está sendo projetada? Seria difícil precisar a complexidade de um projeto em poucas linhas, sem cair em simplificações, no entanto, sua existência, como reconhece o próprio Fernando Henrique Cardoso, é uma mistura entre o efeito inevitável do industrialismo e as escolhas de formas de inserção no mundo novo. Especifica o autor, de forma bem mais clara:

> Dito menos abstratamente, a sociedade que a industrialização periférica está gerando possui algo específico. É cópia, mas, parafraseando a mim mesmo, cópia original. E, sendo cópia, e, também cópia 'desejada e programada'. Não estamos diante de um fenômeno de 'irradiação' de um 'círculo cultural', a *la* Kroeber. Nem sequer presenciamos a um dinamismo social e cultural dado de antemão pela 'transferência tecnológica'. Ao contrário, existe um debate sobre 'a boa sociedade', uma estratégia para alcançá-la (vista diversamente pelas forças em competição) e uma vontade de programar, pela escolha de políticas, os passos a serem dados (CARDOSO, 1988, p.455).

Essa boa sociedade está articulada, inicialmente, como uma forma de bem administrar o Estado. Duas diretrizes básicas incluem: a eliminação do patrimonialismo e tornando eficiente a aplicação do dinheiro público. Está incluído também a reprodução, com adaptações neoliberais, da ideologia *desenvolvimentista,* diminuindo a influência corporativista: o Estado será o instrumento para o desenvolvimento econômico, mas sem paternalismo e clientelismo. Ciro Gomes, quando governador, mostrava como a positividade dessa posição acontecia no Ceará. Em 1992, o então presidente Collor de Mello pretendia "rolar" as dívidas de todos os Estados e Municípios e Ciro

Gomes argumentou contra essa atitude aética do governo federal e apresenta como *pano de fundo* os resultados dessa boa administração:

> No Ceará, desde a gestão de Tasso Jereissati, empreendemos uma profunda e radical reforma fiscal, que reduziu o tamanho do Estado. Estão em dia todos os nossos compromissos; o Banco do Estado do Ceará (BEC) dá lucro; a nossa dívida imobiliária, ao invés de crescer, foi reduzida porque, mesmo antes do prazo, resgatamos grande massa de nossos próprios títulos públicos. Tudo isso nos custa muito sacrifício, mas é feito como contribuição positiva dos cearenses para a redução do 'déficit' público e em obediência a uma matriz moderna e seria de gerência da máquina pública (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 04/01/1992, p.1-3).

Essa matriz moderna e séria de administrar o Estado não tem o objetivo de ficar restrito ao povo cearense, mas realmente se pretende ser um foco de irradiação. Não é a primeira vez na história da República brasileira que esse Estado exporta ideologia política. Na revolução de 1930, com o movimento integralista, a liderança saiu do Ceará (TRINDADE, 1974; PARENTE, 1986), apesar de o líder ser o paulista Plínio Salgado. A explicação é semelhante ao fenômeno que ora examinamos. Dado que o *coronelismo* cearense é residual, a Igreja Católica do período ocupava os vazios deixados pela fraqueza das oligarquias. Como no Brasil daquela época havia um projeto hegemônico da Igreja, sua aproximação com o Estado, o Ceará seria, por suas características, o ambiente mais propício de irradiação. A aproximação da Igreja com o Integralismo e seu posterior afastamento tático refletiu-se também no movimento local de forma decisiva.

A atuação de uma liderança cearense pós-64 merece nova reflexão. O espaço que a imprensa nacional e mesmo internacional[18] tem dado como *efeito*

---

18 Vejamos dois casos: "Ceará is a small state on Brasil's north-eastern coast, one of the country's poorest; its 6.5m people have incomes only about one-third of the national average. It was as badly governed as any place in Brasil until 1986, when the state's there 'coronels' (as the feudal barons in the north-east are called) failed to agree on a candidaté for governor. Through their deadlock a maverick slipped into the governorship: Tasso Jerreissati, then 36, a businessman of Lebanese descent who now heads the Brasilian Social Democratic Party (PSDB). Ever since, Ceará hás enjoyed that greatest of Brasiliam rarities: goode governament". "Survey Brasil: Hope from the north-east". (THE ECONOMIST, Londres, December 7th, 1991, p. 18-20).
Um editorial do Sudeste: "O que se passa neste momento em São Paulo e no Ceará mostra a dificuldade de se determinar no Brasil onde estão o moderno e o arcaico, pois muitas vezes eles trocam de lugar de maneira surpreendente (...) Onde está o 'milagre'? Não há milagre. É que o governador Tasso Jereissati é um jovem empresário moderno que levou para o governo os critérios de eficiência e austeridade que aprendeu na iniciativa privada, como membro de um grupo que atua principalmente em São Paulo. (...) Pelo menos em termos políticos, o 'Bra-

demonstração indica uma articulação mais ambiciosa. O Fundo das Nações para a Infância (UNICEF) premiou o Ceará por haver diminuído a mortalidade infantil. O município mais destacado do Estado é Icapuí, administrado pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Essas investidas do Governo estadual, aliadas a um padrão moderno de comunicação com outros estados da Federação, destacam que o projeto em curso no Ceará não é apenas local. A Revista Veja, por exemplo, fez uma reportagem sobre o Estado na qual relatou:

> Atolado na crise que converteu os anos 80 na 'década perdida', o Brasil trocou a esperança nacional pelo desanimo coletivo. Com o PIB em queda, inflação em alta e mais de 600.000 brasileiros em busca de uma vida melhor no exterior, é raro encontrar uma pessoa capaz de olhar o futuro com otimismo. Existe, no entanto, um pedaço do Brasil onde vive menos de 5% da população com motivos para achar que o presente é melhor que o passado- são os 6,4 milhões de habitantes do Estado do Ceará. Ali, é difícil identificar a paralisia da recessão, a produção industrial cresceu 85% na década passada, a taxa de mortalidade caiu e o Estado tem dinheiro em caixa. Para tanto, o Ceará ampliou aquela receita que os brasileiros cansaram de ouvir na teoria e poucas vezes tiveram a sorte de ver na prática – um Estado enxuto, com as finanças em ordem, trabalhando para estimular a economia em setores onde sua presença é sinônimo de desenvolvimento, e não de estatismo megalômano (REVISTA VEJA, 28/8/1991).

O Ceará é realmente uma ilha de prosperidade? Sendo afirmativo, não seria um paradoxo essa ilha se localizar no Estado dos mais pobres do País? Esse projeto de modernidade é nacional ou constitui uma vaidade narcisista de uma UF brasileira? Há possibilidade de um envolvimento nacional de um projeto de modernidade liderado por um estado duma região pobre? Tasso Jereissati se transformando no presidente do Partido da Social - Democracia Brasileira (PSDB) não seria uma afirmação e já um passo firme nessa direção? Estas e outras questões não poderão ser respondidas com uma pesquisa apenas na literatura e na imprensa nacional. Esta, como sabemos, tem muito de partidarismo. As próprias questões são carregadas de envolvimento emocional, dado que o processo ainda se estrutura e muitos interesses estão em jogo.

As dificuldades que envolvem muitas dessas questões, contudo, não as tornam menos importantes e até mais estimulantes. Tomemos, para ilustrar

---

sil moderno' está hoje muito mais no Ceará do que em São Paulo, para tristeza dos paulistas e apreensão dos brasileiros, tendo em vista as ambições presidenciais do Sr. Quércia", "Jereissati e o 'Coronel' Quércia". (JORNAL DA TARDE, São Paulo, 07/12/1990, *apud* JORNAL O POVO, 10/12/1990, p. 3-A) .

esse debate, dois fatos recentes relacionados com as duas matrizes desse fenômeno: a relação do Ceará com a questão "Collor de Mello" e a participação do Estado na Comissão Inter-regional do Congresso Nacional.

Sobre o caso Collor de Mello, a formulação de alguns pontos pode ser estimulante: Seria possível propor que Collor atrapalhou ou, no mínimo, retardou a irradiação desse modelo para o Território nacional? Se o projeto de hegemonia burguesa realmente existe, embora não especificado, seria possível supor que Collor o utilizou como plataforma política, mas, que sua prática foi de um "coronel moderno" do Nordeste, procurando armar um esquema político de perpetuação no poder? Seria Collor o verdadeiro "narcisismo político" surgido na região e que utilizou a linguagem de "modernidade" de um projeto que estava sendo gestada no Ceará?

A eleição de Collor de Mello e seu meteórico governo não está de todo explicada. Segundo uma interpretação, a primeira eleição direta para presidente da República após 1964 teria que ser correspondente ao grau de modernização a que o País chegara. É uma interpretação mecanicista. São Paulo, a *locomotiva* econômica da Bahia, foi o polo do surgimento de um partido de massa de forte institucionalização, o PT, mas a liderança empresarial não teve a condição estratégica de armar seu projeto hegemônico (PARENTE, 1996) em iguais proporções. A articulação do CIC parece haver convergido os interesses dum setor dinâmico da economia para aquele foco político com potencial de irradiação. Com a eleição presidencial de 1991, dada a pulverização de candidatos, ficava difícil perceber aqueles mais identificados com a *modernidade:* Affif Domingos ou Mário Covas? Collor não era confiável para esse setor, mas foi quem conseguiu carrear o voto dos *descamisados* e a opção entre o Lula, estigmatizado na época como mais estatizante, e o Collor, o *não confiável,* mas com o discurso da *modernidade* (DREIFUS, 1980). O empresariado *moderno* teve dificuldade de decisão e optou pelo último.

Esse cenário pode ser transferido para o Ceará, notando-se a atuação do grupo de Tasso Jereissati nessa eleição e sua relação com Collor de Mello. Jereissati teve uma atitude inicial de indecisão entre Collor e Mário Covas. Chegou até a elaborar um documento intitulado *Uma Proposta de Política para o Desenvolvimento do Nordeste,* a qual serviria de base para seu apoio a algum candidato, caso este se comprometesse com a proposta. Nenhum governador do Nordeste, contudo, deu apoio a esse documento. Não tendo interlocutor regional, a proposta ficou como sendo apenas do Ceará (CARVALHO, 1991)[19].

19 Diz a autora: "Vale ressaltar ainda que esforços de frações da "nova burguesia" em subs-

No segundo turno, o grupo de Tasso com exceção de Ciro Gomes (que apoiou Lula) teve uma posição de neutralidade. Nesse momento, o grupo assumiu efetivamente o PSDB e tentou transformá-lo, pelo menos no Ceará, em um partido de massa.

Com esse cenário, fica difícil hipotetizar algo sobre as questões há pouco propostas, mas a relação Ceará – Collor de Mello merece mais reflexão: o que ele representou como instrumento (ou empecilho) na arrancada desse processo que, gestado no Ceará, iniciava voos mais ambiciosos. Collor soube, aliás, utilizar com eficácia os símbolos e a linguagem televisiva não só na campanha eleitoral, mas também durante o seu governo. O senador cearense pelo PSDB, Beni Veras, o primeiro presidente do CIC, observou esse fenômeno quando respondia às críticas que Collor fazia a Tasso Jereissati:

> O governo Collor é, na análise de Beni Veras, uma montagem do uso científico da chamada mídia, da utilização do marketing político como forma insidiosa de tocar a opinião pública em direção de valores aparentes. A equipe de Collor conhece o clima próprio à construção de mitos. Seu discurso é artificial, produzido especialmente para resposta a uma demanda, sem compromisso com a realidade do país. Que outra pessoa usaria o Frei Damião, já tão velhinho, sem qualquer cerimônia [...] quem vê nesses velhos valores apenas um caso de marketing que pode ser usado? – indagou. Beni Veras condenou ainda a contratação da jornalista Baliza Ribeiro por 50 mil dólares por mês para trabalhar a imagem do governo (JORNAL O POVO, 31/5/1991, p. 2-A).

Essa observação pertinente mostra que o grupo do CIC, do qual o senador Beni Veras é uma das matrizes ideológicas, trata o Estado com profissionalismo. Veras é o responsável pela revisão de um *regionalismo tradicional* para um *regionalismo moderno.* Como relator da Comissão Inter-regional do Congresso Nacional, ele teve oportunidade de debater com os interlocutores regionais e nacionais suas novas fórmulas.

Esse momento de veiculação do *novo regionalismo* é importante no relacionamento dessas novas lideranças com interlocutores da Região. É rechaçada veementemente a ideia de que o Nordeste é servidor de recursos públicos e que esses são mal aplicados. Para Beni Veras, as causas dos desequilíbrios regionais não são apenas locais. *"Ao contrário, a forma como se processa o desenvolvimento econômico no espaço é um forte determinante da concentração econômica*

---

tituir as velhas elites na veiculação de um "regionalismo moderno", como foi o caso do grupo do CIC, no Ceará, apresentaram eficácia no plano da política estadual sem, no entanto, encontrar ressonância ao nível dos 'interlocutores regionais' e 'nacionais'" (IDEM, p. 155).

em alguns pontos do território nacional e da manutenção do agravamento do atraso em outros pontos" (JORNAL O POVO, 25/07/92, p. 1-D)[20].

A raiz desse desequilíbrio é o planejamento: o país tem se preocupado mais com os problemas de curto prazo, especialmente em função do desequilíbrio macroeconômico, da dívida externa e da inflação. Uma das consequências desse tipo de atitude é o abandono da ideia de planejamento de longo prazo, com o enfraquecimento das instituições e das políticas de desenvolvimento. Veras critica as elites da Região. Ele diz que a sobre representação do Nordeste não se transforma em poder político real quando está em jogo a defesa do desenvolvimento. Essas elites *tradicionais* da Região ainda hoje só pensam em termos de defesa de seus pequenos interesses.

Beni Veras, como relator dessa Comissão Inter-regional, apresenta sugestões para que se resolva e se retome a *Questão Regional.* Essas sugestões chegam aos níveis: federal, regional de um modo geral e sobre o caso do Nordeste. No plano federal, ele propõe uma reforma administrativa, observando alguns princípios básicos. Primeiramente, a definição clara de cada Ministério e de cada órgão para não haver superposição de atribuições. Segundo, as atividades de planejamento, financiamento e execução devem ser separadas para tornar mais ágeis e evitar conflitos que deturpam suas funções. Terceiro, o planejamento deve ser transparente e a sociedade deve e participar quando necessário de todos os passos. Isso exige regras claras, estáveis e duradouras. Quarto, um gerenciamento competente:

> O novo modelo não pode ser simplesmente a ressurreição do modelo de planejamento implantado no País nos anos sessenta e setenta, nitidamente autocrático. O País mudou, a democracia foi restaurada, centralizado, inflexível. Há de ser participativo, descentralizado, baseado no fortalecimento da Federação e refletindo as aspirações da comunidade. As instituições e os instrumentos terão de adaptar-se a essa nova realidade. Isso nem sempre é tarefa fácil, porque muitas vezes as instituições passam a refletir interesses corporativistas que dificultam a atuação dos seus papéis como instrumentos para o desenvolvimento (Discurso do Senador Beni Veras na Sessão Ordinária do Senado Federal, em 28/02/1992).

---

20 O Governador Ciro Gomes participou do debate e comentou: "o chefe do Executivo falou da necessidade de desfazer um grande preconceito que é o de atribuir o desequilíbrio econômico inter-regional às intempéries próprias do semiárido. Este desequilíbrio tem origens no planejamento central do país e é impossível atender às necessidades de desenvolvimento das regiões periféricas sem atacar os principais problemas nacionais. A questão das regiões, portanto, é um tema de primeira grandeza para a Nação e só se pode pensar em desenvolvimento se der o mínimo de condições aos mais pobres" (IDEM).

Sobre o planejamento regional, o senador sugere, com base nas mesmas diretrizes sugestionadas no plano federal, uma instituição exclusivamente dedicada à tarefa de estudo, planejamento, acompanhamento, avaliação e articulação. Essa instituição teria quadro próprio (pequeno, mas altamente capacitado) e mobilizaria toda capacidade técnica e científica das universidades e centro de pesquisas. Os planos deveriam ser aprovados pelo Congresso Nacional. Sugere uma ou várias instituições de financiamento, atuando de forma coordenada, seguindo diretrizes do planejamento regional e sujeito à sua avaliação e acompanhamento. Por fim, sobre as instituições de execução, elas seriam tanto do Governo Federal como dos governos estaduais e municipais ou da iniciativa privada e instituições não governamentais.

Para o Nordeste, que é a região onde se verificam os mais graves desequilíbrios regionais e sociais do desenvolvimento, exige-se uma política regional estudada. Deve-se fortalecer e adaptar as instituições regionais: Banco do Nordeste, SUDENE e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

A SUDENE constituir-se-ia no órgão exclusivo de planejamento. Seria reestruturada e fortalecida para o desenvolvimento do Nordeste. Para o financiamento, o senador Beni Veras sugere a criação de uma Corporação Financeira de Investimento (CFI), com o objetivo de centralizar os financiamentos produtivos privados e públicos, inclusive em associação com o setor privado, numa perspectiva de privatização posterior. Atualmente só existe um banco de caráter misto para financiar o desenvolvimento, mas não tem força nem pulso para enfrentar o problema do desenvolvimento de indústrias básicas de que a Região precisa. As fontes de recursos do CFI seriam o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), parcela do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), outros recursos nacionais, inclusive doações orçamentárias, repasses de instituições financeiras nacionais e internacionais. A corporação seria subsidiária do BNB ou do BNDES e as diretrizes para financiamento viriam da SUDENE. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) deixaria de ser uma sociedade de economia mista e passaria a ser um banco público e sua atuação de banco comercial passaria para o Banco do Brasil (BB). O BNB atuaria com empréstimo de longo prazo e o CFI associando-se ao capital de risco dos empreendimentos. Já os bancos nacionais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) passariam obrigatoriamente a regionalizar seus orçamentos de aplicação. As

instituições executoras, responsáveis pela implementação de programas de desenvolvimento regionais seriam o DNOCS, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), os ministérios setoriais e os estados.

Essa proposta de um *regionalismo moderno* seria a retomada do *nacional-desenvolvimentismo* dos anos de 1950 e início de 1960? Pode-se, dessa forma, enquadrar o caso cearense como um *populismo tardio?* Seria essa proposta apenas uma tática de encontrar interlocutores na região, com novas relações de força? Vale a pena ressaltar que Beni Veras foi aparteado por dois senadores nordestinos que o estimularam nessas proposições: os senadores Francisco Rollemberg e Marcos Maciel[21]. São questões, portanto, que exigem maiores aprofundamentos. Sobre elas teceremos mais algumas considerações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre o papel do Estado na economia era uma questão pacífica no período desenvolvimentista para os intelectuais da CEPAL. Esse debate sempre toma caráter de atualidade. A conjuntura traz novas complexidades que desafiam os atores em jogo. Com todo discurso neoliberal ganhando terreno[22], ainda encontramos espaços para a defesa do Estado agente e asso-

21 Diz Marcos Maciel: "então, o fato é que nós não somos nenhuma homogeneamente desenvolvida, nem somos sequer uma verdadeira federação. A federação só é princípio irreformável, firme, no texto da Constituição, e a partir da Carta de 1891. Mas na prática as desigualdades são cada vez maiores. Por isso, louvo a iniciativa de V.Exa., de modo especial o discurso que produz na tarde de hoje, e faço votos que V.Exa., continue a prosperar nesse caminho, porque quem sabe, está oferecendo ao Congresso, de modo especial ao Senado, uma contribuição que certamente vai ultrapassar os limites desta legislatura para se converter num documento que será uma referência básica para qualquer governo que queira, efetivamente, enfrentar a questão das disparidades econômicas" (IDEM).

22 Diz Mário Henrique Simonsen: "o liberalismo anda em moda no Brasil, quer na vertente neoliberal que tanto encanta direita, quer na do social-liberalismo que inspira o centro-esquerda. Nada mal após décadas de intoxicação marxista, durante as quais um intelectual brasileiro, para ser reconhecido como tal, precisava pontificar sobre determinismo histórico, luta de classes e, se possível, fingir que havia digerido os três livros de 'O Capital', de Karl Marx. Com a queda do muro de Berlim e a implosão do império soviético, os marxistas perderam o rumo, diante da súbita depreciação do seu acervo intelectual. Como ninguém gosta de se intitular antiliberal, o evangelho do liberalismo entrou na crista da onda e se transformou numa panaceia. Todos agora preferem o credo liberal, ainda que poucos saibam o que é liberalismo e alguns acreditem que se trata de uma doutrina econômica baseada no enfraquecimento do Estado" (REVISTA VEJA, São Paulo, edição 1235, ano 25, n. 21, 20/5/1992, p. 84-89).

ciado do desenvolvimento econômico[23]. Diversos setores da sociedade, entre os quais, as novas lideranças do Nordeste, retomam essa discussão.

Na avaliação desse período de atuação da SUDENE, de mais de trinta anos de políticas públicas regionais, no sentido de integrá-las ao cenário nacional, observamos rupturas e continuidades. Encontramos mais desenvolvimento econômico, embora não redundasse em mudanças relevantes nas lideranças políticas locais e mesmo sem mudanças sociais no sentido de incorporação ao mercado de parcelas significativas da população regional. O tema do *coronelismo* ainda atraiu intelectuais nordestinos que mostraram como a figura do *coronel* parece resistir a essas transformações. Já destacamos suficientemente o fato de que a novidade empírica surge do Ceará, onde uma liderança empresarial jovem faz a ligação esperada entre a economia e a política. Não atuam como mais um grupo de empresários na política, mas eles se propõem a representar uma força hegemônica na constituição de uma ordem econômica e social.

O Nordeste brasileiro continua como a região mais pobre do País. As diferenças entre as mais ricas e as pobres não se resolvem com o altruísmo de uma região para com outra. Há uma conscientização de que a questão é política. Tasso Jereissati, uma dessas lideranças emergentes, ao apresentar os Anais do Seminário *O Nordeste no Brasil* – Avaliações e Perspectivas, já referidos neste trabalho, reconhece:

> [...] os resultados obtidos do Seminário demonstram, de forma cristalina, que já se conhecem, os aspectos fundamentais para um profundo diagnóstico sobre o Nordeste, e que as alternativas viáveis para o seu desenvolvimento integral e duradouro se encontram no campo político. Ou seja, a prioridade que o Nordeste precisa há muito tempo na política socioeconômica só poderá ser atribuída se for sustentada por forças políticas que devem brotar do seio da própria Região (CIC. ANAIS..., 1982, p. 9)[24].

---

23 Reis (1989) aponta: "nos meios empresariais é notória a tensão entre o desejo de "conter" o Estado e restringir os inconvenientes do intervencionismo estatal, por um lado, e, por outro, as demandas de que o estado forneça infraestrutura, financiamentos (que redundam frequentemente em autenticas doações, como nos empréstimos a juros negativos do BNDES), incentivos, empreitadas... Nos setores de opinião de esquerda, por sua vez, se o Estado surge com frequência como um possível instrumento de defesa do interesse público contra interesses particulares poderosos e estreitos, é também em princípio suspeito, não só por razões ideológicas que fazem dele essencialmente instrumento de domínio de classe a ser suprimido, mas também do preconceito anticorporativo (em que 'corporativo se torna sinônimo de 'autoritário') resultante da história política brasileira mais ou menos recente".

24 Vide Editorial do Jornal do Brasil: "O lado social do Nordeste é subproduto de um tratamento econômico secundário e de uma visão política esvaziada de prioridade. E já é tempo de que o Nordeste renuncie à condição de pedinte para pleitear uma atenção que passara a

Naquele momento, Jereissati apenas dirigia o Centro Industrial do Ceará (CIC). Seu discurso se destinava ao público nacional. Com a dinâmica do envolvimento desse grupo na política institucional, tornou-se necessário buscar, na Região, interlocutores para seu projeto. Essas ideias são revividas no início dos anos de 1990 pelo senador Beni Veras, um dos articuladores dos jovens empresários cearenses, como relator da Comissão Mista do Congresso Nacional para os Desequilíbrios Inter-regionais. Essa posição política, numa situação concreta de envolvimento parlamentar, tem maior preso e traz resultados mais concretos. O discurso regional faz parte também da formulação dessa nova ordem social, de um modelo de desenvolvimento para o País. A questão era: será um processo que contagiará as elites modernas, que começavam a aflorar na Região?

O debate mais geral e básico, contudo, será a matriz desenvolvimentista. Martins (1991) propõe a seguinte indagação:

> [...] mas, o que não parece ainda encontrar expressão política é a questão maior e que deveria ordenar todas as demais: crescimento a partir de que 'modelo' de desenvolvimento? Fazer essa pergunta não significa fugir dos problemas de conjuntura para privilegiar a visão de longo prazo, mas apenas estabelecer a relação necessária entre uma coisa e outra [...] "Se é assim, e sendo o modo de desenvolvimento (mais do que o modo de produção) aquilo que de fato configura historicamente uma sociedade, são dois os problemas que cabe discutir: (1) está ou não esgotado o 'modelo' brasileiro de desenvolvimento econômico e (2) se está (como parece ser o caso), porque não se forma as novas coalizões sociais e políticas capazes de gerar uma via alternativa" (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 29/12/1991)

Acrescenta que, fazendo uma simplificação extrema, poder-se-ia afirmar que no Brasil dos anos 1930 até o início da década de 1980 prevaleceu *a ideia de construção da Nação, baseada na industrialização via substituição de importação, tendo o Estado como demiurgo, vários matizes de nacionalismo como ideologia e o populismo sob suas diferentes formas como sustentação política.* O nacional-desenvolvimentismo, portanto, descreve e sintetiza um projeto político e um estilo de ação. Os resultados foram mais evidentes apenas na economia. Sob o prisma social, foi dramaticamente contrastante, ampliando as oportunidades, mas com muita concentração de renda. Politicamente, além da fase au-

merecer, se agir organizadamente. Sobretudo a ação política é o instrumento ao alcance dos seus governantes. Mas é a sociedade que deve condicionar a mudança de atitude". (JORNAL DO BRASIL, 01/07/1981, apud ANAIS ...CIC, 1982, p. 11.

toritária, há um prevalecimento de interesses corporativos de grupos organizados, clientelismo e corrupção endêmica. Há uma crise total nesse início da década de 1990: econômica, social, moral e política.

Esse quadro catastrófico montado por Luciano Martins para o início dos anos de 1990 seria o triste desfecho do nacional-desenvolvimentismo. Ele não vê mais condições de se recuperar suas bases, pois a codificação do País foi dissociada do seu complemento necessário, a formação da cidadania, e por isso mesmo não criou uma *bourgeoisie conquérant capaz de encarnar a nação.* A internalização do mercado e da produção é irreversível e dificulta esse desiderato. A ideologia nacional-desenvolvimentista, conforme Martins (1991) não criou a tal burguesia nacional. Coisa que Fernando Henrique Cardoso e eu mesmo há mais de 25 anos demonstramos ser impossível ocorrer, mas criou um simulacro: um empresariado na sua maioria dependente do Estado, protegido pelo processo de substituição de importações e vivíssimo em matéria de 'novas combinações' – de preferência quando não se trata de concorrência ou de criação tecnológica[25].

Transplantando essa observação pertinente para o caso de uma liderança empresarial cearense, que já se articulava no sentido de ocupar esse espaço, é que fazem sentido questões por nós formuladas anteriormente: Collor de Mello, como um fenômeno do Nordeste, não teria o efeito de retardar a efetivação desse processo? O economista Luciano Martins não estaria desiludido com a corrupção endêmica que representou o fenômeno Collor de Mello? O grupo de CIC, fruto do nacional-desenvolvimentismo e das políticas pós-64, terá condições de reverter perspectivas e formar uma nova coalização política capaz de produzir uma via alternativa a esse modelo de desenvolvimento? A participação de Beni Veras como relator da Comissão Inter-Regional poderia ser percebida como um passo nessa direção, buscando interlocutores na Região? Tasso Jereissati, na presidência nacional do PSDB à época, seria a busca de interlocutores no plano nacional? Que articulações existiriam com outros segmentos que também procuram gestar algo semelhante, caso um segmento do Partido dos Trabalhadores?

---

25 Sobre o populismo, diz Martins: "na medida em que setores inseridos na produção passaram a adquirir capacidade própria de organização e representação de interesses, o populismo perdeu sua principal base clientelística e, em consequência, a capacidade de dar suporte político ao nacional-desenvolvimentismo através de sua função clássica: garantir o máximo de acumulação com o mínimo de tensão social. Isso não significa o fim do populismo como estilo de ação política, mas o deslocamento de sua função, que aparentemente restrita agora a construir salas de aula" (IDEM).

A esta altura dos acontecimentos, este ensaio termina com muitas dúvidas. Em contrapartida, percebemos que o Nordeste é uma questão nacional não apenas por haver se integrado ao capital monopolístico brasileiro e internacional, como já chamou a atenção Francisco de Oliveira. Há uma articulação nacional dos setores chamados *modernos.* A liderança política que surgia do Ceará e conquistou espaços no cenário político nacional veio com um projeto mais ambicioso. Não dá para ignorar esse fato, qualquer que tenha sido o desdobramento das ocorrências.

Esse projeto que surge do Ceará constituiu a principal especificidade do estado em relação à Região Nordeste e este fato merece maior reflexão PARENTE, 2000). As *oligarquias* cearenses perderam sua base de sustentação com a destruição da estrutura agrária? No poder, eles desenvolveram uma política paradoxal, favoráveis à industrialização e, por isso mesmo, enfraquecendo os laços que prendiam seus *clientes* e sua fidelidade política. No momento decisivo, não tiveram a audácia necessária para se contrapor ao *adversário* com *armas* mais modernas para conquistar o voto liberado do *cabresto*.

Os *coronéis* cearenses, eles mesmos, ficaram surpresos com o profissionalismo com que o novo grupo empresarial chegou ao poder. O ex-Ministro da Justiça dos governos militares, comentando o fenômeno, explica que o fracasso dos coronéis decorreu do amadorismo do uso da mídia eletrônica. Isso mostra que o eleitor não estava mais preso à cabrestos e eles não perceberam a tempo. Dizia Armando Falcão sobre os coronéis: *Porque, fora do poder, não tiveram a garra devida para vencer a guerra de destruição que contra eles se engendrou. Reagiram encabulados aos ataques do inimigo, não estruturaram a contraofensiva da propaganda, não tiveram o cuidado devido ao travar a batalha decisiva da comunicação social* (JORNAL O POVO, 09/01/1991, p.7-A).

Falcão reconhece o profissionalismo do grupo empresarial quando completa: *o outro lado, ao contrário, primou pela ousadia, pela audácia, pelo apetite de combate e, principalmente, pela malícia com que soube manipular a mídia. Esse* apetite e competência com que destruíram os *políticos* tradicionais, dá uma ideia do real potencial desse foco político de irradiação.

O PSDB cearense tem características diversas do mesmo partido no contexto nacional, pois os partidos têm características estaduais. Sua base vem do movimento sindical (CIC) e tem também penetrado o movimento social e pretende ter construído um partido de massa. A realidade partidária brasileira é complicada. Essa característica não se realizou em razão da vitória do PSDB nas eleições de 1994 e 1998. Mais uma realidade a ser refletida numa

possível reforma partidária. As articulações mudam com a conjuntura, mas levam na direção de nossa hipótese inicial de que a especificidade política cearense no Nordeste pós-64 é ter sido responsável pelo aparecimento de uma liderança com um embrião hegemônico de um projeto nacional. É um espaço estratégico de grande competição política.

Nossa preocupação, contudo, não foi no sentido de estudar o fato na perspectiva da engenharia política operacional. Não se propõe a sugerir passos e montar cenários compatíveis para a efetivação de um projeto hegemônico. Nosso objetivo foi mais modesto, embora de grande importância intelectual. Chama a atenção o fato de o foco de irradiação de um processo de consolidação de hegemonia burguesa nacional localizar-se no Nordeste pós-governos militares. A constatação dessa verdade e as condições de seu surgimento constituem o primeiro passo para voos intelectuais mais altos sobre o entendimento da realidade brasileira pós-64.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Rômulo. Nordeste, *Desenvolvimento social e industrialização.* Rio de Janeiro – Brasília: Paz e Terra – CNPq, 1985.

_____, O Nordeste numa visão do processo da economia brasileira. In: *Encontros culturais,* Nordeste: reflexão e debate. Fortaleza – Brasília: Edições UFC – PROED, 1984.

ANDRADE, Maria Antônia Alonso. Clientelismo e máquina estatal nas eleições de 1982. *Textos UFPB – NDIHR, N. 8.* João Pessoa, 1985.

ANDRADE, Maria Antônia Alonso. Neocoronelismo e perspectivas eleitorais na Nova República". *Textos UFPB – NDIHR,* n. 12. João Pessoa, 1985.

ARAÇÃO, Eduardo. Algodão, quem te viu? In: *Jornal O Povo.* Fortaleza, 11/4/91.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Silvio (Org.). *A Questão Nordeste:* estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BARBOSA, Arnaldo Parente Leite. *Planejamento governamental:* aspectos teóricos e uma análise das experiências mundial, brasileira e cearense. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará – Imprensa Universitária, 1987.

BASTOS, Tavares. *A Província:* estudos sobre a descentralização no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 3 ed., 1975.

BURSZTYN, Marcel, *O país das alianças:* elites e continuísmo no Brasil. Petrópolis/ Rio de Janeiro: Vozes, 1990.
_____, *O poder dos donos* – planejamento e clientelismo político no Nordeste. Petrópolis/ Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. Recife: SUDENE, 2 ed. 1976.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Planejamento – instrumentos para o desenvolvimento regional:* algumas sugestões. Discurso proferido pelo Senador Beni Veras na Sessão Ordinária do dia 28 de fevereiro de 1992.

CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais no Brasil: Alguns pontos controversos. In: MARANHÃO, Silvio (Org.). *A Questão Nordeste:* estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

CARDOSO, Fernando Henrique. Hegemonia burguesa e independência econômica: raízes estruturais da crise política brasileira. In: FURTADO, Celso (Coord.), *Brasil:* Tempos Modernos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
_____. Desenvolvimento Associado-dependente e Teoria Democrática. In: Alfred Stepan (org.). *Democratizando o Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra,1988. p.443-482.

CARVALHO, Rejane Maria Vasconcelos Accioly de. A questão regional e as eleições presidenciais de 1989. In: *Voto rural e movimentos sociais no Ceará:* sinais de rupturas nas formas tradicionais de dominação. Fortaleza: Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais – Departamento de Ciências Sociais e Filosofia da UFC, Mineo., 1991.
_____.Coronelismo e neocoronelismo: eternização do quadro de análise política no Nordeste? *Cadernos de Estudos Sociais.* Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1987.

CASTELLO BRANCO, Carlos. Melhora a imagem do político nordestino. In: *Jornal O Povo,* Fortaleza, 11/01/92.
_____.O partido no Nordeste. In: *Jornal O Povo,* Fortaleza, 19/05/91.

CAVALCANTE, Clóvis (Coord.). *Nordeste do Brasil:* um desenvolvimento conturbado. Recife: Fundação Joaquim Nabuco - Massangana, 1981.
_____.Uma avaliação das estimativas de renda e produto do Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico, dez., 1972.*

CHACON, Valmireh. As forças sociopolíticas e a mudança no Nordeste. In: *Encontros culturais, Nordeste:* reflexão e debate. Fortaleza – Brasília: Edições UFC – PROED, 1984.

CHAUÍ, Marilena. PT: Leve e Suave. In: SADER, Emir. *E agora PT:* caráter e identidade. São Paulo: Brasiliense, 2 ed., 1986.

CIC. CENTRO INDUSTRIAL DO CEARÁ. *Anais do seminário O Nordeste do Brasil:* avaliações e perspectivas. Fortaleza: CIC, 1982.
CINTRA, Antônio Otávio. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. *Cadernos do Departamento de Ciências Política,* n. 1, março, 1974.

DANTAS, Ibaré. As mutações do coronelismo. In: *Relações de trabalho e relações de poder:* mudanças e permanências, v. 1. Fortaleza: NEPS, 1986.

DIMENSTEIN, Gilberto. Por trás dos neonazistas. In: *Jornal O Povo,* Fortaleza, 26/09/92.

DREIFFUS, René. *O jogo da direita.* Petrópolis: Rio de Janeiro, 1980.

FALCÃO, Armando. Os coronéis. In: *Jornal O Povo*, Fortaleza, 9/1/91.

FALCÃO, Fátima C. Benevides, MEIRELES, Maria das Graças P. A socioeconomia estadual: aspectos do subdesenvolvimento. In: *Revista da Economia do Ceará.* (s/d)

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930:* historiografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1970.

FRANCIS, Paulo. Saudade da senzala. In: *Jornal O Povo*, Fortaleza, 08/10/92.

FROTA, Luciara Silveira Aragão de. *Políticos e empresários na industrialização do Nordeste.* Fortaleza: Secretaria de Cultura, Turismo e Desporto, 1989.

FURTADO, Celso. Alternativas institucionais para o desenvolvimento do Nordeste. In: *Seminário – O Nordeste no Brasil:* avaliação e perspectivas. Fortaleza: Centro Industrial do Ceará/ Governo do Estado do Ceará, 1982.
_____. *A Operação Nordeste.* Rio de Janeiro: ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), 1959.

GOMES, Ciro. Oportunismo Eleitoreiro. In: *Jornal Folha de São Paulo*, 04/01/92.

HOLANDA, Ariosto *et al.* Refinaria – Razões de sua localização no Ceará. *Revista de Economia do Ceará,* v. 4/5, n. 2/112 – jul./dez., 1986 – jan./dez., 1987.

IANNI, Octávio. *O colapso do populismo no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

JEREISSATI, Tasso. Apresentação. In: *Seminário – O Nordeste no Brasil:* avaliação e perspectivas. Fortaleza: Centro Industrial do Ceará, 1982.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. *Revista Forense:* doutrina, legislação e jurisprudência. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1948.

MANTEGA, Guido. *Economia política brasileira.* Petrópolis / Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

MOISÉS, José Álvares. *Reflexões sobre os estudos do populismo na América Latina.* Niterói / Rio de Janeiro: Centro de Estudos Noel, 1967.

MARTINS, Luciano. A Crise do nacional-desenvolvimentismo. In: *Jornal Folha de São Paulo,* 29/12/1991.

NOBRE, Geraldo. *O processo histórico de industrialização do Ceará*. Fortaleza: SENAI/DR-CE/ Coordenadoria de Divulgação, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de Oliveira. *A metamorfose da arribaçã:* fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos Estudos,* CEBRAP, No. 27, julho, 1990.
_____. *Elegia para uma Re (li) gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classe.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2 ed., 1977.

PARENTE, Josênio Camelo. *Anauê:* os camisas verdes no poder. Fortaleza: Edições UFC, 1986.
_____. Projetando a hegemonia burguesa: organização e expressão política dos industriais cearenses. *Revista de Ciências Sociais.* Fortaleza, v. 20/21, n.1/2, 1986/1990.
_____. *Institucionalização do PT:* considerações sobre o partido no Ceará. Trabalho final do curso Partido e Sistema Partidário, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 1993.
_____. *A Fé e a Razão na Política:* conservadorismo e modernidade das elites cearenses. Fortaleza: Editora UFC, 2000.

PAUL, Gustavo. Um drible na crise. *Revista Veja,* 28/08/91.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios.* São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

REIS, Fábio Wanderley. *Década de 90:* prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, IPEA/IPAN, 1989.

SÁ, Maria Auxiliadora Ferraz de. *Dos velhos aos novos coronéis:* um estudo das redefinições do coronelismo. Recife: UFPE/PIMES, 1974.
_____. Oligarquias rurais: reflexões sobre os sertões nordestinos. In: *Relações de trabalho e relações de poder:* mudanças e permanências. Fortaleza: UFC, Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais, Mestrado de Sociologia, v. 1, 1986.

SANTOS, Milton. *Espaço e Sociedade.* Petrópolis / Rio de Janeiro: Vozes, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político.* São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SIMONSEN, Mário Henrique. Frenesi liberalista. *Revista Veja,* São Paulo: Editora Abril, edições 1235, ano 25, n. 21, 20/05/92.

TRINDADE, Hélgio. *Integralismo (o Fascismo Brasileiro na Década de 30).* São Paulo: DIFEL, 1974.

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras.* Belo Horizonte – São Paulo: Itataia, Editora da Universidade de São Paulo, 1987. (Coleção Reconquista do Brasil, 12, v. 105-106).

VILAÇA, Marcos Vinícius, ALBUQUERQUE, Roberto C. de. *Coronel, coronéis.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

JORNAIS E PERIÓDICOS

Jornal O Povo, 31/05/91.
Jornal O Povo, 05/12/92.
Jornal O Povo, Fortaleza, 25/7/92.
Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 1/7/1981.
Jornal da Tarde, São Paulo, 07/12/90.
Jornal O Povo, Fortaleza, 10/12/90.

Revista Isto É, 10/9/80.
The Economist, Lenders, December 7th ,1991.
Jornal O Povo, Fortaleza, 24/5/91.
Jornal O Povo, Fortaleza, 11/01/92, p. 3-A.
Folha de São Paulo, , 04/01/92, p.1-3.
Jornal da Tarde, São Paulo, 07/12/90
Jornal O Povo, Fortaleza, 10/12/90, p. 3-A .
Jornal O Povo, Fortaleza, 25/07/92, p. 1-D.
Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 01/07/1981.

COMENTÁRIOS

Mônica Dias Martins

Bom dia a todos! Depois da apresentação do Josênio, muito instigante para pensarmos se existe um projeto político para construir o Brasil e como esse projeto vem se dando ao longo do tempo. Eu começaria pela primeira afirmação dele de que o problema do Nordeste, na verdade, é um problema brasileiro.

E, concordando, lembraria que, na verdade, esse espaço... Porque o Nordeste nem sempre existiu! Isso é uma invenção recente! Esse espaço que a gente está habitando hoje, que é da cana-de-açúcar e do gado, na verdade era o Brasil. Na época da Colônia, não existia Nordeste. O Brasil era isso aqui! O Brasil era a cana-de-açúcar, o Brasil era o gado, e foi essa cana-de-açúcar e esse gado que formaram o território, delimitaram as fronteiras, criaram uma sociedade multirracial e complexa por meio da escravidão indígena e negra. Foi esse espaço, que hoje é chamado de "Nordeste", mas que não era antes, e que, na verdade, era o Brasil, que tinha uma economia pujante, uma riqueza enorme, que construiu não só engenhos mas desenvolveu toda uma família patriarcal (um modelo de família patriarcal que persiste até hoje); originou uma estrutura fundiária concentrada e persistente; deu lugar a relações de trabalho extremamente desiguais; alterou a organização demográfica com as vilas do açúcar, um povoamento seguindo a linha dos rios; um tipo de pecuária extensiva que não propiciava a formação de aglomerados urbanos maiores; criou um mercado de trabalho, inseriu a nossa economia no mercado mundial capitalista mediante a exportação; integrou a pecuária e o açúcar em relações bastante complexas e variadas. Enfim, marcou os costumes, a personalidade, uma identidade cultural, e delimitou o próprio tipo de relações de poder.

Durante os dois séculos de colônia, o Nordeste era o Brasil! Não existia Nordeste! O Brasil era isso! E foi essa civilização do açúcar e da pecuária que

formou todas essas características importantíssimas na elaboração do que, hoje, é o Brasil, do que hoje é a sociedade brasileira.

Há persistências muito interessantes e, inclusive, o clima permanente de guerra, a "guerra dos bárbaros", que foi a guerra feita contra os índios que aqui habitavam o Brasil, o Quilombos dos Palmares, a Revolução Praieira, a Cabanada...

Eu acho que no dia em que nos dedicarmos a estudar a constituição social e política do Brasil na óptica da dinâmica das lutas sociais, vamos ver a extensa contribuição que esse espaço, que hoje é chamado de Nordeste, deu na formação da sociedade brasileira. E, na verdade, essas lutas sociais é que forjaram muito do que hoje se conhece como o Nordeste.

Então, esse é o primeiro ponto, que eu acho fundamental marcar: durante dois anos de colônia, o Brasil foi o Nordeste, o Nordeste foi o Brasil. E, depois, também por um processo que a gente teria que começar a compreender melhor, como se desorganizou essa sociedade opulenta, que aqui estava, e que daqui exportava para Europa a sua produção, e como foi que passamos a ser um espaço conhecido pela miséria, pela seca, pelo fatalismo, pela indolência, pela preguiça... Como foi? Se durante dois séculos fomos o espaço mais rico e, na verdade, éramos o próprio Brasil? Então, em que momento que se deu essa construção?

E esse é o ponto que eu acho fundamental, quando Josênio retoma o projeto, quer dizer, como é que os intelectuais pensaram o Brasil? Pensaram o passado do Brasil, o projeto colonial, a independência e, como é que eles pensaram o futuro do Brasil? Na verdade, esse é um ponto importante para entender: como é que neste projeto, essas imagens, essas ideias sobre o Nordeste pobre, seco, miserável, indolente, preguiçoso, fatalista, atrasado, como é que isso surgiu? Porque não era! Durante duzentos anos não foi assim. E eu me pergunto: é assim? Quem é que diz que nós somos assim? Quem diz que nós somos pobres, fatalistas? E a diversidade que existe na Região?

Em 93, a EMBRAPA mapeou 20 unidades de paisagem e 132 pequenas unidades geoambientais. Então, mostrando uma diversidade enorme! Contrariando, inclusive, o mito de que nós somos seco, ou semiárido. Então, quem criou essas imagens? E como é que os intelectuais reproduziram ou contestaram essas imagens criadas? Eu acho que isso é um ponto fundamental para o qual o Josênio alertou.

E, se formos um pouco atrás, veremos que, na verdade, essas imagens do Nordeste vêm de um tempo em que esse sistema, bem consolidado e se-

dimentado, que eram o açúcar e a pecuária começam a se desorganizar. E essa crise dessa sociedade, ou dessa forma de organização da sociedade vai levando o Nordeste, e esse espaço, a ser considerado então como uma "região-problema"; e que leva o Imperador a querer vender a joia da coroa e todos aqueles fatos anedóticos que se conhece.

E, ao pensar um projeto para o Brasil, as ideias de como desenvolver o Brasil, o Josênio chamou atenção de que isso não foi privilégio nem da esquerda, nem dos que estavam no poder, nem dos conservadores, nem da Igreja. Na verdade, houve momentos em que o debate na sociedade brasileira foi intenso. Ele apontou os anos 1920 e 1970 e eu lembro os anos 1950 também, que, juntos com os anos 20 e 70, tiveram grande importância no debate, no qual toda sociedade se envolveu.

Nesse sentido, eu acho que a ideia de que seria a elite empresarial, ou a necessidade de você criar uma "burguesia nacional" para poder desenvolver o País, eu acho que ela teria que ser contraposta a ideias menos hegemônicas, menos dominantes, que fizeram menos sucesso, mas há a ideia também de que para se ter um projeto de desenvolvimento para o Brasil, teria que partir de uma profunda reestruturação do campo no país.

A ideia de Lênin, da revolução burguesa, em *Imperialismo, etapa superior do Capitalismo,* mostra a necessidade de criar uma burguesia nacional para se poder de fato... só que ele mostra, por outro lado, que na fase imperialista a burguesia nacional, contraditoriamente, será sempre uma burguesia fraca, dominada! Porque o imperialismo é, no caso, no Nordeste a gente experimentou isso na época da criação da SUDENE, a intervenção imperialista; ao mesmo tempo que ela dinamiza determinados setores econômicos, tem como uma das suas consequências criar uma burguesia fraca porque está dependente dos setores econômicos que estão nos países, onde o capitalismo ou a industrialização se consolidou primeiro. E, ao mesmo tempo, há uma necessidade dessa aliança também, que foi apontada pelo Josênio, entre o campo e a cidade: a aliança operário-camponesa.

Então, o que me chama a atenção é o fato de que existe, na verdade, uma concepção hegemônica persistente até hoje, do que seria um projeto desenvolvimentista para o Brasil. E, para mim, duas ideias têm persistido.

Primeiro, a de que a agricultura é sinônimo de atraso, de tradição, e é responsável pela situação em que nos encontramos, de subdesenvolvimento. Atribuir ao setor agrícola a responsabilidade pelo subdesenvolvimento do Brasil me parece uma das ideias que, nesse projeto nacional paro Brasil, tem

dominado; haja vista que a industrialização tem sido sempre colocada como sinônimo de modernidade e a agricultura sempre igual a atraso!

A segunda ideia, que eu gostaria também de debater mais, é a de que o subdesenvolvimento é uma doença social e seria resolvido com o capitalismo. Então, seríamos subdesenvolvidos por não sermos capitalistas e, à medida que tivéssemos formas e relações de produção capitalistas, seríamos desenvolvidos.

Essas duas ideias, a responsabilidade da agricultura pelo atraso do País e de que somos subdesenvolvidos porque não temos formas e relações de produção capitalista, têm prevalecido na esquerda e na direita, na Igreja, ou fora dela, dentro do meio técnico, como ideias que para ter um projeto de desenvolvimento teria que pensar nisso. Eu discordo totalmente!

Eu acho que se formos retomar a discussão sobre o desenvolvimento que houve em 20, em 50, em 70, nestas duas bases, hoje, estamos perdidos! Não se vai conseguir sair do lugar. Porque temos que considerar a enorme complexidade e diversidade do País; temos que considerar que fomos um país sempre integrado na dinâmica do desenvolvimento capitalista internacional, desde o início da nossa colonização, haja vista aí, holandeses, franceses, portugueses disputando esse espaço. E temos que considerar que, na verdade, sempre vivemos numa situação de guerra, violência, resistência, de rebeldia. Não fomos essa sociedade pacífica que a gente se acostumou a ler nos livros de história. Por isso, me parece que pensar o papel do Nordeste hoje implica a considerar três coisas.

Primeiro: qual é, na verdade, a concepção de desenvolvimento regional... Em primeiro lugar, qual é o projeto de desenvolvimento que nós queremos para o Brasil? Que concepção de desenvolvimento temos? Quais são os fundamentos da concepção que tem sido hegemônica até hoje? A gente continua aceitando? Para mim, tem sido aquelas duas ideias que eu já expus, das quais eu discordo. Então, o que seriam, na verdade, os fundamentos de um novo projeto de desenvolvimento pro Brasil?

Segundo: como tratar com a influência das agências internacionais? Na verdade, houve um momento em que a intervenção imperialista no Brasil foi brutal. Esse momento foram os anos 50, final dos anos 50 e 60, e, especificamente, no que hoje a gente conhece como Nordeste, quando a Aliança para o Progresso, a Agência Internacional de Desenvolvimento, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional intervieram de forma cínica, deslavada, descarada nos rumos do Brasil. Vieram, para o Nordeste, técnicos dessas agên-

cias, sindicalistas norte-americanos, dinheiro, interferiram na relação dos governadores com a SUDENE, na relação da SUDENE com o presidente da República, enfim, criaram todas as condições e fortaleceram o golpe militar que ocorreu no dia de ontem, há 39 anos.

Então, acho que não dá para pensar um projeto de desenvolvimento para o Brasil sem pensar, primeiramente, nas concepções, nos fundamentos teóricos que originam essa concepção de desenvolvimento que tem persistido até hoje, e como o Nordeste se insere nela com o chamado "desenvolvimento regional", que foi a nova forma de intervenção do Estado, aqui, nos anos 1950. Em segundo lugar, sem pensar na influência das agências internacionais com relação a como lidar com as agências internacionais, quando se está pensando um projeto para desenvolver o País, e desenvolvê-lo a partir da região tida como a mais pobre, ou com piores índices de mortalidade, ou com piores expectativas de vida, com piores índices de analfabetismo etc., com maior número de indigentes...

E, em terceiro lugar, os conflitos sociais. Na verdade, o que têm sido esses conflitos sociais no Brasil, qual a importância deles na formulação dessas ideias, na formulação desse projeto intelectual? Como os nossos intelectuais, escritores, cineastas, músicos (porque isso faz parte desse nosso projeto de desenvolvimento)... qual foi a importância do Luiz Gonzaga, nos anos 1930 e 1940 para pensar todo esse projeto de modernização que Getúlio Vargas estava implantando? Qual a importância da música e da literatura, como formadora de uma identidade cultural nordestina e brasileira? Então, em que medida os nossos intelectuais, os nossos artistas levaram em conta e consideraram a existência de conflitos? Essa dinâmica dos conflitos sociais que, a todo momento tiveram importância fundamental, porque a violência, essa guerra, foi generalizada. Não adianta a história querer colocar o povo brasileiro, o povo nordestino, como povo pacífico!

Inclusive, a minha hipótese é de que a rebeldia do povo nordestino foi tão grande, no momento crucial de formação do Estado brasileiro, entre 1850 e 1900, inclusive, foi analisado por Hamilton de Matos no livro *"Nordeste Insurgente"* ... O Estado brasileiro, quando começa a surgir como Estado, a se fortalecer, a querer centralizar as suas funções, querer fazer recenseamento, recrutamento militar, instituir normas, leis válidas para o País e tudo, é o Nordeste que demonstra a maior rebeldia.

A minha hipótese é de que, a partir daí, é que o Nordeste passa a ser tratado a "pão e água" e, pior, passa a ser incutida na cabeça do nordestino a no-

ção de que ele é pobre, indolente, preguiçoso, atrasado, miserável, como um, vamos dizer, entre aspas, um "castigo". Dizer: "olhe, tá querendo ser rebelde pois agora vê como é que a gente vai tratar vocês! Vamos tirar toda essa auto-estima, vamos sugar isso aí e vamos criar uma imagem, no Brasil inteiro e no mundo, de que essa região é uma região pobre e subdesenvolvida!" Porque, na verdade, se olharmos do ponto de vista ambiental, do ponto de vista da diversidade, de riquezas e de produtos, a nossa pauta de exportação, a nossa história, há muito de mito no que dizem a respeito do Nordeste!

Para concluir, digo que é preciso cada vez mais a gente trabalhar para que o nosso Brasil seja visto dentro de uma perspectiva de solução, não só dos problemas da população, mas, sobretudo, com relação aos problemas do ambiente em que se vive. É impossível continuar pensando de forma isolada o homem-natureza, sociedade e meio-ambiente.

Eu acho que é chegada a hora de, nesse projeto de desenvolvimento, unir e, sobretudo, compreender que se as relações de poder não forem tidas como um fio condutor de toda a nossa análise... Por que um projeto de desenvolvimento? Para quem? Quem vai gerir esse projeto? Quem vai elaborar? Ora, ao perguntar isso, eu estou discutindo o que é poder! Estou tratando exatamente das relações de poder. E isso tem que vir à tona com muita clareza. Chega de tecnocracia, de burocracia, de encobrir as discussões sobre o desenvolvimento, com fórmulas técnicas! Como se fosse alguma coisa neutra, feita em gabinetes! É hora de dar nome aos bois. Estamos tratando de poder. Ao discutir um projeto de desenvolvimento para o Brasil, no qual o Nordeste tem um papel fundamental, nós estamos tratando de poder!

3

A *GLOBALIZAÇÃO* EM REGIÕES INTRANACIONAIS: VISÕES SOBRE O NORDESTE BRASILEIRO EM TEMPO DE COMPETIÇÕES TERRITORIAIS (MESA-REDONDA)

3.1 RECICLAGEM REGIONAL NO NORDESTE: VISÃO PANORÂMICA

Liduina Farias Almeida da Costa[1]

As pesquisas sobre a inclusão do Nordeste na *globalização* enfatizam a existência de diferenciações entre suas unidades federadas e entre polos modernos e tradicionais; sua inserção seletiva no processo; a perspectiva de aprofundamento das disparidades inter-regionais e tendências à fragmentação; bem como a emersão de regionalismos de conotação fragmentadora, em substituição ao regionalismo tradicional dos anos cinquenta do século XX, que seriam afirmadores da unidade regional. Ao utilizar a metáfora paroquialismos mundializados, Vainer (1995) admite que os regionalismos contemporâneos se manifestariam na forma de clientelismos localistas, disputas localizadas por investimentos de grande porte, municipalismos competitivos, guerra fiscal e movimentos populares com forte identidade territorial. Concernente à dinâmica regional em virtude da globalização, Araújo (1997) aponta a perspectiva de aprofundamento da heterogeneidade do Nordeste e considera que cada macrorregião (brasileira) poderá vir a conter distintos tipos de sub-região, em virtude da inserção seletiva do País (e do Nordeste) na *globalização.* Segundo essa autora, cada subespaço está a buscar as próprias definições nesse processo e os atores globais (as multinacionais) a fazer suas escolhas. As afirmações de Araújo (1995, p.152), de que "as recentes tendências da interação econômica do Nordeste mostram a atuação de articulações

1 Exposição com base em capítulo de tese da autora, intitulada *O Nordeste e a Globalização:* posicionamentos dos empresários-políticos cearenses. Universidade Federal do Ceará, 2000.

novas, muitas das quais tendentes a 'arrastar para fora' partes importantes do Nordeste", e suas indagações se o Maranhão é Nordeste; se a Bahia ainda é Nordeste; onde termina o Centro-Oeste e onde começa o Nordeste; e se rumamos à fragmentação, sinalizam algumas das tendências encontradas nas reflexões acerca da relação entre o regional e o global, especificamente quanto ao Nordeste brasileiro após a entrada submissa do país ao processo de globalização. De fato, presenciamos uma espécie de reciclagem regional no Nordeste, conforme a seguir.

Os estudos ora referidos e vários outros examinados sugerem uma perspectiva de fragmentação da região. Postos em confronto, entretanto, com reivindicações de representantes políticos nordestinos, sobretudo no início dos anos de 1990, por uma ação estatal efetiva e planejada para o Nordeste, destacando-se como exemplo a Comissão Especial Mista dos Desequilíbrios Econômicos Inter - Regionais Brasileiros (BRASIL. SENADO FEDERAL, 1992), as quais suscitam novos debates teóricos sobre o Nordeste e a globalização.

Quando o debate da chamada *globalização* entrou para a agenda política nacional, alguns teóricos afirmavam que o País havia passado por um período de desconcentração espacial da produção e apresentava tendências à reconcentração (DINIZ, 1995; CANO, 1995; GUIMARÃES NETO,1997; CARLEIAL,1993). Por parte do Estado central, não havia delimitação clara de ações no Nordeste, pois o sistema de planejamento nacional preexistente já não respondia às demandas do contexto e desestruturava-se ao sabor das exigências dos países centrais, sem se apresentar alguma perspectiva de sua substituição.

Em virtude da nova modalidade de ingresso do País nos mercados internacionais e das alterações do Estado brasileiro, reduziam-se os incentivos às políticas de desenvolvimento regional e, mesmo que a guerra fiscal entre os estados nordestinos se intensificasse e propiciasse o crescimento econômico de alguns deles, parlamentares federais nordestinos reivindicavam ação coordenada do Governo central para dotar a Região de infraestrutura adequada aos novos tempos. Portanto, a idéia de Nordeste como região-problema, sempre a requerer atenção especial do Estado central, vivificava-se.

Há continuidades e mudanças na região na década de 1990, em relação aos aspectos apontados por Inaiá de Carvalho e Francisco de Oliveira, nas décadas anteriores. Por exemplo, o crescimento do PIB do Nordeste apresenta-se maior do que o do Brasil, a se acentuar no ano de 1998, quando o País cresceu apenas 0,15% e o Nordeste, mesmo ao ter incremento inferior

aos dos anos anteriores, cresceu dez vezes mais, e atingiu 1,5% de crescimento (SUDENE - Divisão de Contas Regionais, 1999). A perda da importância do setor agropecuário do Nordeste, motivada pela queda da sua participação na formação do Produto Interno Bruto da Região, bem como o crescimento da atividade industrial e da de serviços, evidenciada por tais autores, permanecem atuais.

O PIB regional passou de US$ 22,9 bilhões em 1960 para US$ 129,0 bilhões, em 1997, significando que sua contribuição no PIB nacional se elevava de 13,2%, em 1960, para 16,0%, ao final dessa década.

As atividades ou serviços que tiveram maior contribuição no incremento da economia no Nordeste no período foram: a indústria de transformação, com crescimento acumulado de 10,5%, a energia elétrica, 41,7%, o abastecimento de água, 43,7%, a indústria da construção civil, 60,8%, o comércio, 37,7%, o transporte aéreo, 11,2%, as comunicações, 96,7%, os aluguéis residenciais e não residenciais, 35,8%.

3.1.1 *INOVAÇÕES NA AGROPECUÁRIA*

Aproximava-se o final dos anos 1990 e a agropecuária do Nordeste apresentava queda de -23% no seu PIB. A fruticultura irrigada do Vale do São Francisco e do Estado do Rio Grande do Norte juntamente com a produção de soja, entretanto, apresentavam grande crescimento.

Analistas vinculados ao governo federal do período, com o apoio da mídia, continuavam a debitar o fraco desempenho da agricultura nordestina às fragilidades do meio. Com efeito, apenas as áreas agrícolas consideradas como possuidoras de grande potencial competitivo e que apresentassem possibilidades de produção para exportação, como a agricultura irrigada e a produção de grãos, eram priorizadas pelos programas governamentais.

Continuam atuais, portanto, as afirmações de Carvalho (1987), segundo as quais a perda de posição da agropecuária é acompanhada por ampla modernização, ocorrida de forma seletiva e parcial, transmuta latifúndios em empresas agropecuárias ou agroindustriais – incentivados com recursos públicos –altera as relações de trabalho no campo sem reduzir a exploração e aumenta sua produtividade com o uso de modernas tecnologias e novos insumos.

Inúmeras outras pesquisas revelam as transformações decorrentes da modernização da agricultura no Nordeste e as mais recentes, que consideram os efeitos da *globalização* sobre a atividade agrícola, mostram novas alterações

nas relações de trabalho em atividades específicas. São exemplares disso os estudos de Cavalcanti (1997) acerca da produção de frutas para exportação na área de Petrolina (PE) /Juazeiro (BA).

Essa área iniciou sua modernização na década de 1960, e na década de 1990, incluída no programa de Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste, faz parte das estratégias do Programa Brasil em Ação, no primeiro período do governo Fernando Henrique Cardoso. Tais pólos foram selecionados pelo Banco do Nordeste, levados em conta, principalmente, seus potenciais de irrigação e perspectivas de produção para exportação, tendo como pontos de referência básicos os pólos agroindustriais preexistentes[2].

Em setembro de 1997, instala-se no polo Petrolina/Juazeiro o Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada, com orçamento estimado de R$ 600 a R$ 900 milhões, previsão de produção de 33 milhões de toneladas de frutas por ano e arrecadação de US$ 4.400 milhões em importação, quando o volume de dinheiro que o *agrobusiness* movimentava no mundo era cerca de US$ 1 bilhão. Por ocasião do seu lançamento, o Presidente da República, utilizando-se de símbolos relacionados à nordestinidade, conforme imagens televisivas veiculadas pela grande mídia, montou num jegue, usou chapéu-de-couro e remeteu a população às prédicas de Antônio Conselheiro. Prometeu, mais uma vez: o sertão vai virar mar.

Conforme as análises de Cavalcanti (1997), em decorrência das exigências dos países importadores que definem os padrões de qualidade da produção, os produtores de frutas do referido pólo assimilam as mais novas formas de gerenciamento dos processos de trabalho: a Gestão da Qualidade Total (GQT) foi adotada também pela agricultura do semiárido nordestino.

---

2 Definidos e hierarquizados mediante pesquisas realizadas pelo BNB, durante o governo Sarney. A área total dos polos é de 243 mil km2 e a população estimada, para 1990, era de 4,4 milhões de habitantes. Foram critérios de hierarquização: população ocupada e respectivos rendimentos, número de veículos, receitas próprias dos municípios, número de estabelecimentos industriais, domicílios e respectivos serviços, área irrigada, capacidade de armazenamento, aspectos educacionais, serviços de saúde e assistência médica. No topo da hierarquia está o pólo Norte de Minas (MG), seguindo-se Petrolina/Juazeiro (PE/BA); Açu (RN); Baixo e Médio Jaguaribe (CE); Gurguéia (PI); Baixo São Francisco (SE/AL); Acaraú/Curu (CE); Moxotó/Pajeú (PE); Baixo Parnaíba (MA/PI); Guanambi (BA); Alto Piranhas (PB); Barreiras (BA); Formoso (BA); Baixada Ocidental Maranhense (MA). Posteriormente foi incluído o Cerrado Sul-Maranhense (MA). Os estudos do BNB, ora mencionados, consideram que os complexos agroindustriais representam uma forma de organização e integração econômica capaz de garantir mercado para a produção agrícola e o produto final da indústria (BANCO DO NORDESTE, 1990).

A integração do Vale do São Francisco aos mercados internacionais e sua função de pólo produtor de frutas exóticas para serem consumidas no mundo civilizado imprimiram ar cosmopolita a essa área do semiárido nordestino e desencadearam, no que concerne aos processos de trabalho, uma flexibilização cuja principal meta é qualidade e competitividade.

Dessa maneira são adotadas novas estratégias de controle eficiente do tempo, conhecimento, tecnologia e recursos humanos. Além da presença, nesse pólo, de colonos e empresários de outras nacionalidades (japoneses e italianos, por exemplo) que se misturam aos nordestinos e paulistas, sobrelevamos a presença de técnicos agropecuários brasileiros transformados em colonos e a de técnicos do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, que realizam inspeções da produção *in loco* (CAVALCANTI, 1997).

Enfim, diversificam-se tanto os processos de gerenciamento do trabalho no setor agropecuário como a produção agrícola e destacam-se, em termos de crescimento, no ano de 1997, produtos como soja, banana, abacaxi, uva e castanha-de-caju. Quanto às lavouras tradicionais, a exemplo do algodão arbóreo, são claras as tendências de retração da sua produção. Apesar da expansão da área irrigada nos últimos anos, ainda há no Nordeste predomínio de culturas de sequeiro, cujas safras continuam a depender das variações pluviais (SUDENE, Boletim Conjuntural - Nordeste do Brasil, 1997).

Tal dependência acarreta o fato de que, no semiárido nordestino, cerca de onze milhões de pessoas ainda padecem dos efeitos da seca e têm de lutar, cotidianamente, por uma sobrevida biológica, como os retirantes protagonistas do romance regionalista.

Alterações em áreas do Nordeste, anteriormente especializadas na produção agrícola e consideradas por analistas econômicos como estagnadas, também podem ser exemplificadas: é o caso de Ilhéus, na Bahia, que, anteriormente definida pela produção do cacau e caracterizada pelo atraso das relações de trabalho e dos modos de vida adotados (conforme descreveu Jorge Amado), passa por mudanças significativas. Os descendentes dos coronéis do cacau vislumbram novas perspectivas econômicas para Ilhéus à proporção que ali investem em informática, eletrônica e telecomunicações.

Outros exemplos de modernidade em áreas semelhantes encontram-se em vários municípios localizados no semiárido nordestino, tradicionalmente dedicados à agricultura de sequeiro, transformadas em receptores de pólos produtores itinerantes de roupas e calçados.

Esse rápido panorama da atividade agropecuária no Nordeste demonstra que as classificações de subespaços da Região, com base na contraposição

atrasado *versus* moderno, devem considerar também sua heterogeneidade e complexidade e que os aspectos atrativos às empresas de fora nem sempre se relacionam a melhor infraestrutura ou capacidade tecnológica da mão-de-obra, como se encontra em algumas análises.

3.1.2 *NOVIDADES NO SETOR INDUSTRIAL*

A indústria nordestina repetiu, na década de 1990, tendência semelhante à nacional, a qual apresentou a seguinte evolução: em 1990, teve decréscimo de -8,2%, em 1991, cresceu 0,3%, em 1992, decresceu novamente - 4,2%, em 1993, cresceu 7,0%, em 1994, 6,7%, em 1995, 1,9%, em 1996, 3,3%, em 1997, 5,8% e em 1998 decresceu mais uma vez no valor de -1,3%. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, s/d).

Os dois períodos de maior aceleração da indústria nacional, na década passada, coincidem com os anos pré-eleitorais de 1993 e 1997. Em 1998, entretanto, o desempenho da indústria no Nordeste divergia consideravelmente: enquanto a indústria nacional indicava decréscimo de -1,3%, a da Região tinha incremento altamente superior, ou seja, 7,9 %.

Em 1997, o crescimento real do setor, 10,2 %, foi o maior alcançado desde 1979, quando as empresas do pólo petroquímico de Camaçari (BA) contribuíram para elevar seu crescimento para 12,2%.

As atividades que mais concorreram para a elevação do desempenho do setor industrial foram: a construção civil, a qual, com grande participação dos governos estaduais, apresentou em 1977, ano pré-eleitoral, taxa de variação de 27,2%, e em 1998, 16,7%; as atividades de energia elétrica, que no ano de 1997 registraram crescimento de 7,2 % e em 1998 de 6,6%. A indústria de transformação cresceu 3,5% em 1997 e 1,2% em 1998 (SUDENE/DPO/EPR/ Contas Regionais/Carta de Conjuntura Nordeste do Brasil, jun. 1998; IDEM, jan./abr.1999).

A indústria continuava a diversificar-se, tanto em termos de produtos como de gerenciamento dos processos de trabalho. Conforme classificação do IMIC, contemplava, principalmente, segmentos como a agroindústria (alimentos, sucos, cana, açúcar e álcool, fumo, papel e celulose), as indústrias de transformação (autopeças, bebidas, calçados e couros, eletroeletrônica, informática e telecomunicações, madeira e móveis, máquinas e equipamentos, mecânica, metalúrgica, petroquímica, plásticos e borracha, produtos alimentares, minerais não-metálicos, química, siderúrgica, têxtil e vestuário) e a da construção civil (construção pesada e edificações).

Segundo esclareciam análises da SUDENE, o crescimento da indústria de transformação, no ano de 1998, deveria ser creditado à instalação de empresas e à modernização de outras, destacando-se setores como: o de química, com crescimento de 5,21%, minerais não-metálicos, 18,1%, vestuário, 15,65%, metalúrgica, 7,71%, material elétrico e de comunicação, 6,98%, e papel e papelão, 9,38%.

Ressalte-se, no entanto, que o crescimento industrial da Região na década em tela decorreu, sobretudo, das migrações de empresas do sul do país ou de outros países, à procura de facilidades de competitividade e agregação de valor ao produto final.

Eram empresas atraídas pela combinação de fatores como o baixíssimo custo da mão-de-obra, amplamente divulgado por dirigentes políticos de estados da Região; a incipiente organização dos trabalhadores, principalmente em áreas pauperizadas como o semiárido, algumas das quais se tornaram atrativas para os investidores de fora; e a abundância de incentivos como os provenientes do FINOR, FNE e da renúncia fiscal.

Há exemplos de empresas (como as que compunham o Pólo de Confecções do Maciço de Baturité, no Ceará, pertencentes a um grupo taiwanês) que contaram com financiamentos do Banco do Nordeste, doação de terrenos pelas prefeituras daquela microrregião para as cooperativas que trabalham para o referido grupo, concessão ou financiamento dos prédios pelo governo do Estado com apoio da União e treinamento de trabalhadores pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

Conforme declarações de técnico do Banco do Nordeste, a área que abriga aquele pólo teria sido transformada em semiárido para que o empreendimento pudesse auferir mais benefícios, pois a localização nestes casos é um dos critérios mais importantes para tal.

O crescimento da atividade industrial na Região é acompanhado pela adoção de novos modos da gestão do trabalho, sintetizados, conforme Lima (1997), tomando como exemplo o setor de vestiário, nas seguintes transformações: grandes fábricas instaladas na década de 1970 abandonavam o paradigma taylorista-fordista e promoviam flexibilização mediante redução dos trabalhadores e terceirização de parte da produção; outras terceirizavam toda a produção; fábricas novas que incorporavam patamar tecnológico de última geração e, finalmente, a constituição das chamadas cooperativas de produção.

Na relação de algumas das características dessa última modalidade de controle do trabalho, a qual representa, de fato, transfiguração dos princípios do cooperativismo, destaquem-se as que vêm na sequência.

Protagonizavam o processo: governos estaduais apoiados pelo federal e/ou em parceria com os municipais, por via de instituições públicas responsáveis pelo bem-estar social e programas de emprego e renda, como as Secretarias de Ação Social; órgãos mantidos por entidades patronais responsáveis por treinamento de mão-de-obra; gestores de fábricas, normalmente as de fora, e, finalmente, trabalhadores locais sem qualquer outra perspectiva de emprego e renda. Estes últimos, em geral, originários de áreas tradicionalmente agrícolas e pobres, situadas no semiárido, com escassas possibilidades de reprodução da vida, como, por exemplo: no Ceará, o sertão de Canindé, Acarape e Itapajé (município vizinho de Irauçuba, um dos mais pobres do mundo e em ritmo de desertificação); no Rio Grande do Norte, a cidade de Santa Cruz, no Vale do Trairi; em Pernambuco, as cidades do agreste de Machados e Orobós; na Paraíba, os municípios de Rio Tinto e Itabaiana.

Operavam segundo essa sistemática de trabalho cooperativas cujos principais traços eram: o atendimento de demandas de empresas específicas; o impedimento à auto-identificação dos trabalhadores, pois o rótulo de cooperados não os isenta do controle exercido por empregados da fábrica para quem trabalham; a eliminação dos direitos trabalhistas em vista de tal rótulo; a predominância do trabalho feminino, embora, em alguns casos, sem alternativa, homens se rendam à execução de trabalhos tradicionalmente considerados femininos (como bordado ou costura); a grande incidência de trabalho infantojuvenil; o prolongamento indefinido das jornadas de trabalho, a ter como único parâmetro o tempo necessário às exigências de produção; a utilização de estratégias voltadas ao encobrimento de controles rígidos de presença e produtividade que, aparentemente, é feita pelos próprios cooperados; desconsideração da importância e dimensão das assembléias por parte dos trabalhadores (cooperados?) que não têm tradição operária ou associativa; ganhos mensais de, no máximo, R$ 180,00. Em algumas dessas cooperativas, o ganho fixo mensal, em 1996, era de R$ 40,00 a R$ 50,00. Apesar de algumas resistências de cooperados, reconheciam eles essa modalidade de trabalho como a única oportunidade de vida (LIMA, 1997; NOGUEIRA, 1996; SILVA, 1997).

Conforme José Antônio Parente da Silva, procurador da Justiça do Trabalho no Ceará, o trabalhador integrante dessas cooperativas perde a con-

dição de empregado sem galgar a posição real de cooperado, e permanece num verdadeiro limbo jurídico, pois se desonera o empregador de pagar os direitos trabalhistas, com violação do artigo 9º da CLT (JORNAL O POVO, 13.12.1997; JORNAL O POVO, 25.04.1998).

Deste modo, a expansão do mercado de trabalho com a ampliação do regime de assalariamento, verificada durante as décadas de 1970/80 segundo análise de Carvalho (1989), passava por total retração, a exemplificar versão peculiar de flexibilização do trabalho no Nordeste que se *globalizava.*

Pesquisas divulgadas em 1997, pelo SINE/CE, tomando como objeto de reflexão o caso do Ceará (estado nordestino que apresenta um dos maiores índices de crescimento econômico e o que mais captou empresas de fora em 1996, além de desenvolver projeto de interiorização da indústria), comprovavam não ter a atividade industrial ampliado à oferta de emprego, constatando perda aproximada de quarenta mil postos de trabalho.

No início de 1999, a Federação das Indústrias do Ceará divulga a pesquisa *Indicadores Industriais,* segundo a qual a indústria de transformação desse estado obtivera crescimento de 9,4% em relação ao ano de 1998, enquanto o total de pessoas empregadas no setor havia diminuído 1,14%, comparativamente ao mesmo período.

Ambos os resultados podem ser generalizados para a Região, em virtude da semelhança das políticas industriais em efetivação em seus estados, naquele momento.

Dados sobre emprego divulgados pela SUDENE, em 1999, com base no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, elaborado pelo Ministério do Trabalho, apontavam o Nordeste e o Centro-Oeste como as regiões menos afetadas pelo desemprego formal no Brasil, tal era o tamanho de seu desemprego. A queda dessa modalidade de emprego no País, em 1998, teria sido de -2,80 %, no Nordeste -1,19%, no Centro-Oeste -1,18%, no Norte -1,62%, no Sudeste -3,50%, e no Sul -2,22%. O estado nordestino do Rio Grande do Norte chegaria a apresentar aumento de emprego de 2,11%.

Esses índices, considerados juntamente com os do trabalho por meio de cooperativas, são reveladores de tendências das mais fortes da contemporaneidade. Conforme Soja (1993), a despeito do decréscimo global do emprego nas atividades industriais, tende a haver concentração de emprego nas áreas onde a mão-de-obra é abundante, os trabalhadores não são organizados e os salários são mais baixos.

Pesquisas do IPEA, realizadas no período pelo economista Marcelo Neri, mostravam as grandes diferenças de níveis salariais entre o Sudeste e o Nordeste. O Sudeste teria média salarial de R$ 681,16 mensais, enquanto no Nordeste essa média ficaria em R$ 284,54. Haveria, portanto, diferença salarial de 140% em favor dos trabalhadores do Sudeste.

Essa diferenciação salarial, ao lado de ofertas quase ilimitadas de incentivos fiscais, motivou o deslocamento de grandes fábricas de calçados de São Paulo e do Rio Grande do Sul para o Nordeste. Ao final dos anos de 1990, o presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Calçados afirmava: "Indo para o Nordeste, trocamos uma média salarial de R$ 350 por uma de R$ 136. Isso, somado às demais vantagens, torna a mudança mais do que um convite, uma obrigação" (JORNAL A TARDE, 08.08.1999).

O crescimento do setor informal, que, no meio urbano, passava de 55% em 1985 para 59% em 1995, não compensava a quantia de postos de trabalho perdidos, segundo divulgavam, sistematicamente, estudos do SINE/CE[3].

Estes dados expressam uma das mais típicas mudanças nas formas de controle de trabalho no Nordeste com a globalização. Anteriormente a esse processo, Oliveira (1987) já classificava o trabalho informal como espécie de violência sem reconhecimento, em razão de características específicas, como a obtenção de rendimentos inferiores aos dos assalariados diante de maior quantidade de horas trabalhadas e, principalmente, o fato de existir por motivo do não-emprego e de produzir valores de uso, bens ou serviços que contribuiriam para sustentar parte dos custos da reprodução da força de trabalho.

As inovações verificadas no processo de industrialização do Nordeste e o crescimento do seu PIB na década de 1990 (superior ao do país) faziam com que, do ponto de vista institucional, com a força do *marketing* dos governos estaduais, essa parte do País fosse representada pela metáfora "região emergente".

Tratava-se, na verdade, de exemplo de desterritorialização, cuja dinâmica transcorria em sentido centro-periferia, sobretudo no âmbito interno do País, no qual fábricas itinerantes tomavam como parâmetro migratório o local admirável onde os lucros poderiam se multiplicar facilmente. Relativizem-se, então, as afirmações de que a pobreza e o analfabetismo não interessariam à *globalização.*

---

3 Pesquisa da FIBGE, outubro de 1997, informa que existem na região 2,5 milhões de empresas no setor informal, das quais: 320,4 mil (12,9%) estariam na indústria de transformação e extrativa mineral, 302,8 (12,2%) na indústria da construção civil e 1,4 milhão (57,9%) no setor de serviços. Conforme estimativa do economista Heródoto de Sousa Moreira, a receita total do setor equivaleria a 20% do PIB regional.

Segundo assinalavam as pesquisas de Jacob Carlos Lima (1997), o maior número de deslocamentos de pólos produtivos para o Nordeste verificava-se em setores ditos tradicionais (têxtil, vestuário e calçados), os quais utilizavam, largamente, o trabalho intensivo e de fácil aprendizagem. Estes setores, no enfrentamento de maior concorrência em virtude da liberação desorganizada das importações no País, estariam adequando as sistemáticas de gerenciamento da força de trabalho, com a finalidade de sobrevivência. Neste sentido, buscavam as facilidades retromencionadas que, de fato, revelavam novas e profundamente sutis formas de controle e exploração do trabalho.

Outro traço da atividade industrial no Nordeste na década de 1990 era a *reespacialização*, demonstrada pela variação do PIB dos seus estados e a colocar em realce alguns dos que, em períodos anteriores, indicavam crescimento inexpressivo.

A necessidade de adequação do setor produtivo aos ideais de competitividade impostos pela *globalização*, como por exemplo, o avanço progressivo das tecnologias, se fazia sentir também no Nordeste, no período. A procura de empresas da Região por estes recursos, entretanto, era inferior à verificada em outras regiões, segundo dados da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Mesmo assim, o volume de projetos financiados com esta finalidade obteve, de 1993 a 1995, aumento de 1.360%, situando-se nas opções de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico; Apoio à Gestão da Qualidade; Apoio aos Usuários de Serviços de Consultoria e Programa de Educação para a Competitividade.

Enfim, no Nordeste, como em qualquer outra parte do mundo, a indústria continuava como a principal força propulsora do desenvolvimento, embora acompanhada pelo crescimento e a diversificação significativos do setor de serviços.

3.1.3 *SERVIÇOS EM DESTAQUE*

O comércio exterior, uma das atividades em relevo, era impulsionado mais no sentido das importações do que no das exportações. Seguia movimento semelhante ao do País que, após a implantação do Plano Real, apresentava défice crescente em sua balança comercial.

Com algumas medidas adotadas pelo Governo federal, ao final de 1997, no intuito de equilibrar a balança comercial, as importações da Região apresentavam leve redução, porém, no ano de 1998, ainda registra déficit de US$

82.570 milhões na sua balança comercial (SUDENE/Carta de Conjuntura Nordeste do Brasil, 1999).

As relações comerciais com o MERCOSUL apresentavam movimento bastante irregular, começando a ganhar mais importância já ao final da década. Conforme dados da SUDENE, as exportações para aquele mercado haviam crescido 111,3%, no período compreendido entre 1993 e 1996, enquanto as importações mostravam variação de 129,3%, em igual período. Um saldo negativo aumentava sistematicamente, passando de US$ 64.084 milhões em 1993 para US$ 188.149 milhões em 1996 (SUDENE, Boletim Conjuntural – *Nordeste do Brasil* –1997).

Outros ramos de atividade acompanhavam a diversificação industrial, como os serviços de comunicação e transporte (estruturas portuárias e aeroportuárias, malhas viárias e ferroviárias) destinados ao incremento da produção industrial, ao comércio exterior e ao turismo, ou seja, ramos de atividade influenciáveis sobre o controle de importantes fontes de poder social como espaço e tempo, cujo significado especial na história do capitalismo é inconteste, além do peso que, atualmente, exercem para a consolidação do mercado mundial.

O setor de comunicações era um dos segmentos a apresentar maior dinâmica na região e teve consolidado sua privatização, ao contar com intensa participação de capitais internacionais. Anteriormente a esse processo, desde a segunda metade da década de 1980, o setor fortaleceu-se, significativamente, em termos de recursos.

De 1991 a 1996, seu crescimento de 47,8% superou o do PIB da Região que, nesse período; e foi de 15,4% (SUDENE, Boletim Conjuntural – *Nordeste do Brasil* –1997).

A dinâmica de expansão da telefonia no Nordeste no período que antecedia sua privatização era altamente significativa. Em 1996, a densidade telefônica convencional apresentava variação de 18,2% e, juntamente com a celular, chegava a um crescimento de 36,4 %. Esta teve expansão, em relação ao ano de 1995, de 249,9% nos terminais em serviço e 579,4% nos terminais contratados.

A expansão e modernização do sistema de comunicações na Região patenteavam-se também diante das previsões acerca de ampliação de serviços, de modernização do setor e, sobretudo, dos índices de crescimento dos seus investimentos.

Em 1995, os investimentos elevaram-se de R$ 374,0 milhões para R$ 695,9 milhões, com significativo crescimento de 86%, o maior já ocorrido no Nordeste.

Quanto ao transporte ferroviário de cargas, passava o setor por profundas alterações do ponto de vista administrativo, em virtude de sua privatização. Apresentou movimento decrescente de 1991 a 1996, com redução de 24% do montante das suas atividades, em virtude da sua obsolescência, porém, anteriormente à privatização, foi alvo de preocupação do Governo federal, que destinou R$ 70 milhões para sua recuperação.

Em julho de 1997, a arrematação da malha ferroviária do Nordeste, por consórcio formado pela Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, Grupo Vicunha (Taquari Representações) e Banco Brasileiro de Descontos, que pagou ágio de 37,86% sobre o preço mínimo estipulado pelo Governo (R$ 14.461 milhões), consolidou a privatização da Rede Ferroviária Federal S/A.

A atividade turística na Região, também em grande incremento no período, era objeto de política própria com ações específicas via PRODETUR/NE, e financiada pelos estados e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Consoante recomendação do Conselho Deliberativo da SUDENE, feita em novembro de 1992, essa atividade equiparava-se, para efeito de financiamento público, à indústria de transformação e, de acordo com a EMBRATUR, classificava-se como instrumento de redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional (BRASIL. 1992).

Os negócios ligados ao turismo, no Brasil, recebem apoio oficial desde 1966, mas são fortalecidos, desde a década de 1990, com recursos do PRODETUR que, em sintonia com a Organização Mundial do Turismo, considera suas atividades como alternativa de emprego nos chamados países não desenvolvidos.

Em contrapartidas dos estados, financiadas pelo BNDES, os recursos do PRODETUR/NE eram empregados em construção e restauração de rodovias (principalmente litorâneas), ampliação e modernização de aeroportos, recuperação de locais e monumentos históricos, serviços de saneamento e obras de preservação do meio ambiente (BANCO DO NORDESTE. BALANÇO SOCIAL DO BANCO DO NORDESTE, s/d.).

Além de oficialmente apresentado como instrumento de redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional e a ter como diretrizes a preservação do patrimônio natural e cultural do País, o programa impele ao

redimensionamento de políticas culturais em estados nordestinos e aponta, deste modo, para um incremento da dinâmica da indústria cultural na Região.

A tendência de tais políticas é, como diz Harvey (1993), embora noutro contexto, tornar-se extensão lógica do poder do mercado e comportar estratégias semelhantes às encontradas na produção de mercadorias: a competitividade e o cálculo racional, em termos de produção, divulgação e consumo, como exemplificam os processos de "socialização" dos bens e serviços culturais efetivados por meios eletrônicos. Exemplo desse meio de transformação é o trabalho de formação de plateias do Centro Cultural Banco do Nordeste, cujo intento é difundir a cultura e estimular a valorização e o consumo de bens culturais. Segundo o presidente dessa Instituição, que assume perspectiva de tratamento da atividade cultural com visão de mercado, trata-se de compromisso com a capacitação de pessoas de todos os segmentos etários, visando a transformá-los em consumidores de cultura (INFORMATIVO *BANCO DO NORDESTE NOTÍCIAS,* jul.1998; IDEM, dez.1999).

As leis de incentivo à cultura, regulamentando formas de renúncia fiscal destinada ao financiamento de projetos culturais, cujas empresas adeptas as utilizam com objetivo de agregação de valor aos seus produtos, também são exemplares quanto a essas alterações.

A despeito das análises de Zancheti e Lacerda (1999) publicadas pela Revista Econômica do Nordeste (REN) é importante que destaquemos a funcionalidade capitalística do entrelaçamento da atividade turística com a produção cultural é bastante clara nas propostas do PRODETUR/NE. É emblemático, nesses termos, o súbito interesse de planejadores dessas atividades na recuperação de sítios históricos, como o bairro do Recife (Recife); o Jaraguá (Maceió); o Centro Histórico de João Pessoa (João Pessoa); os centros históricos de Porto Seguro e Trancoso (Bahia); o Porto das Barcas e prédios históricos (Piauí).

No enfoque da função de entretenimento para os turistas que passaram o dia na praia, tais projetos são compreendidos não simplesmente como esforço de afirmação da identidade de lugares, mas, sobretudo, como formas de comercialização da tradição; ou, ainda, como uma espécie de indústria da herança (HEWISON,1987 *apud* HARVEY, 1993) que, no contexto do pós-modernismo, conspirariam na criação de uma tela oca que intervém entre nossa vida presente e nossa história. Em contato com segmentos populacionais carentes de uma compreensão profunda da história, essa indústria veicularia não um discurso crítico, mas um drama ou uma representação de costumes.

Vislumbrava-se no Nordeste, no período, a perspectiva de consolidação de uma indústria cultural com fins de exportação para o mercado internacional. Na Bahia, a indústria fonográfica dava o tom. Conforme reportagem feita pela Revista *Isto É,* em julho de 1996, no intuito de demonstrar a cara nova de um estado que estava unindo prazer e produção, os trios elétricos injetariam mensalmente US$ 1 milhão na economia baiana.

No Ceará, tal perspectiva era exemplificada pela implantação do Programa de Apoio à Indústria Audiovisual do Nordeste, em 1996, emblematicamente, no Banco do Nordeste.

Durante o lançamento desse programa, Francisco Dorneles, então Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, que acompanhou o então Ministro da Cultura, Francisco Wefort, durante seu lançamento, salientou a importância da indústria audiovisual para a geração de emprego e renda. Dorneles afirmou que o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, como fez Juscelino Kubitschek, em relação à instalação da indústria automobilística, marcaria sua gestão ao desenvolver a indústria audiovisual do Nordeste (Jornal *O Povo*, 08.08.1996).

Já o Secretário de Cultura do Ceará, Paulo Linhares, ressaltava que a indústria audiovisual visava à preservação da diversidade regional.

Uma das bases do projeto cultural do Ceará, neste caso, seria a relativização da concepção teórica de indústria cultural, desenvolvida em suas origens por Theodor Adorno e Max Horkheimer, da Escola de Frankfurt, ao elaborar matriz crítica abrangente da sociedade capitalista.

A condenação da indústria cultural é considerada perversa pelo secretário Paulo Linhares. Ocasionaria, segundo esclarece, "a destruição da possibilidade de (...) construir ou mesmo destruir as possibilidades de uma Indústria Cultural Regional" (JORNAL O POVO, 11.03.1997).

Nessa entrevista, são disseminadas as perspectivas *globalizantes,* previstas para o pólo de produção cultural nascente no Ceará, tendo como uma das principais metas a consolidação de uma indústria cinematográfica, por se tratar de um pólo cultural capaz de "competir com as máquinas de fora e, também, com a máquina de centralização do Sul" (JORNAL O POVO, 11.03.1997).

A Lei Estadual de Incentivo à Cultura, conhecida como Lei Jereissati, que prevê, desde janeiro de 1996, desconto de 2% do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços devido ao Estado, contribuiria para incrementar a produção cinematográfica do Ceará e transformá-la em atividade rentável e atrativa à iniciativa privada. As atividades da Companhia de Imagem e Pro-

dução Artística (empresa paulista, proprietária de equipamentos de última geração, instalada no Ceará à época), assim como as de montagem virtual de filmes e alocação de equipamentos para outros estados, exemplificam a perspectiva da política cultural desse estado nordestino, na década passada.

Estaria no Nordeste, no período, também o único *bureau* de cinema e vídeo do Brasil (o *Bureau de Cinema e Vídeo do Ceará*), que formaria infraestrutura para produção cinematográfica, incluindo desde equipamentos modernos a pessoal treinado, até com a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Os exemplos ora oferecidos revelam que, também no Nordeste, a produção cultural assimilava lógica semelhante à da produção de mercadorias.

3.1.4 *APROFUNDAMENTO DA POBREZA*

As alterações verificadas quanto aos distintos setores de atividade da Região e às formas recriadas de controle e exploração do trabalho contribuem, significativamente, para o aprofundamento do fenômeno da pobreza no Nordeste que se *globaliza.*

Pesquisa do IPEA, realizada por Lavinas (1997), centrada nas idéias de persistência das disparidades inter-regionais e desníveis intrarregionais, a qual constatou diferenças de crescimento entre regiões brasileiras ou estados nordestinos, oferece panorama de tal fenômeno.

Ao acompanhar a evolução do PIB *per capit*a anual na Região, na década de 1990, a autora chama a atenção, de modo especial, para uma ruptura da perspectiva de convergência dos níveis prevalecentes durante a década de 1970, entre as regiões brasileiras. Em 1994, esse índice no País era de R$ 3.380,14, enquanto no Nordeste era de apenas R$ 1.635,13. As demais regiões apresentavam o seguinte quadro: o Sudeste, R$ 4.490,83; o Sul, R$ 3.983,42; o Centro-Oeste, R$ 3.650,90 e o Norte, R$ 2.299,14 (LAVINAS,1997).

Os dados ora expressos permitem concluir que o PIB *per capita* do Nordeste equivalia à metade do PIB do País e, em relação ao do Sudeste, a apenas um terço.

Na comparação do PIB *per capita* encontrado nos distintos estados da Região, essa pesquisa demonstra significativas diferenciações intrarregionais. Considerados os Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Rio Grande do Norte, este índice situava-se de R$ 1.500,00 a R$ 3.000,00; em relação aos demais estados, o PIB *per capita* decrescia e colocava-se em faixas inferiores a R$ 1.500,00.

Quanto aos gastos *per capit*a em saúde e saneamento, educação e cultura, habitação e urbanismo, evoluiriam mais rapidamente nos estados mais ricos do que nos mais pobres da Federação. Em 1994, o maior gasto social *per capita* ocorreu na região Centro-Oeste, num valor de R$ 219, 15, enquanto o Nordeste apresentaria o menor valor entre todas as regiões – apenas R$ 77,20.

Os diagnósticos formulados pelo PNUD, a despeito de sofisticar sua metodologia com a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano – junção de dados relacionados a esperança de vida, educação e renda *per capita* – e da concepção de nova regionalização da pobreza, também confirmam o grau de pobreza no Nordeste, no período, porém sem explicitar seus determinantes.

Malgrado os esforços da FIBGE de comprovar melhorias quanto às condições de vida da população nordestina após a efetivação do Plano Real, mostra o Nordeste como a região brasileira onde a população permanece em péssimas condições de vida.

Seu índice de esperança de vida ao nascer (64,22), embora se tenha elevado em relação ao da década de 1980, que era de 58,71 anos, continuava inferior ao das demais regiões do País. No Norte, esse índice era de 67,35; no Sudeste, 65,53; no Sul, 68,68 e no Centro-Oeste, 67,80 (BRASIL. IBGE/Anuário Estatístico do Brasil, 1996).

A mortalidade infantil, conquanto apresentasse decréscimo em relação à década de 1980 (106,80%o), permanecia a mais alta do País, 88,20%o. (Anuário Estatístico do Brasil, 1996). O Município de Teotônio Vilela (Alagoas), em 1994, atingiu o índice de 377 %o e superou o Níger (África), que era de 191%o e o maior até então verificado no mundo, conforme divulgavam, à época, jornais do Sudeste, como a *Folha de São Paulo.*

Do total de pessoas economicamente ativas no País, 28,43% estavam no Nordeste e a maioria destas não tinha instrução, ou a oportunidade de adquiri-la era mínima, demonstrada pelo fato de 26,83% das pessoas, no universo das 34.402.159 consideradas instruídas e contando mais de dez anos de idade, terem apenas até um ano de escolaridade.

Além do mais, a quantidade de não alfabetizados na Região era superior ao das demais regiões, com o percentual de 53,37% em relação ao total do País. Entre esses não alfabetizados, 31,26% têm mais de dez anos de idade (IDEM).

Enfim, a precariedade das condições de vida dos trabalhadores nordestinos permite a conclusão de que, no universo de 34.402.159 de pessoas ocupadas no Nordeste, contando mais de dez anos de idade, 45,36% não tinham remuneração e 17,89% recebiam de meio a um salário-mínimo (BRASIL. FIBGE/Anuário Estatístico do Brasil/1996; IBGE/PNAD/Nordeste, 1995).

Não obstante a importância de constatações dessa natureza, a prescindir, porém, de análises que revelem as novas formas de exploração e de controle do trabalho, em razão da chamada flexibilização, elas contribuem para deslocamento das responsabilidades pela produção da pobreza no Nordeste para o Estado central ou os sulistas, com omissão de responsabilidades das elites nordestinas.

Ao mesmo tempo, colocando-se ao lado de estudos que consideram o debate da *questão regional* como mero ardil de elites nordestinas desejosas de multiplicar riqueza e poder, e diante de certa escassez de reflexões a esse respeito na atualidade, este tipo de análise concorreu também para alimentar um discurso que, em vez de revelar as especificidades dos processos de reprodução das desigualdades sociais e regionais, termina por desviá-las.

Seja realçado ainda o esforço de dissimulação da pobreza no Nordeste por parte dos estados que, em constante competição pela localização de empresas de fora, investiam fortemente na idéia de prosperidade. Para isso, recorriam a inúmeras estratégias, entre elas a utilização de dados oficiais. Prestam-se a tal, por exemplo, dados do IBGE, que apontam acréscimos de renda *per capita* da população nordestina, bastante utilizados pela mídia em geral, principalmente revistas de negócios, que os colocavam como determinantes do aumento da capacidade de consumo da população e, assim, também a cooperar para a disseminação da metáfora região emergente.

O aprofundamento da pobreza no Nordeste no período decorre, em última análise, da ausência de política regional definida em razão de melhor distribuição de renda, da resolução das carências educacionais e de saúde e do suprimento de emprego para a população. A ação do Governo federal na Região continuou a priorizar grupos já favorecidos ou setores de atividades considerados dinâmicos e competitivos, como a agricultura destinada à exportação ou o turismo.

É importante ressaltar que a pobreza no Nordeste ainda mantém estreita relação com a permanência do fenômeno das secas. Ao mudar de significado em circunstâncias socioeconômicas e políticas diferentes, e refletir de modo desigual sobre distintos segmentos populacionais do Nordeste, o fenômeno passa a ter menor repercussão na economia regional, comparado com períodos anteriores à industrialização da Região, em decorrência da menor participação da agropecuária no seu PIB.

A seca, porém, continua como fator de constante pauperização dos trabalhadores rurais e de moradores de periferias de cidades interioranas do semiárido, dependentes do trabalho agrícola.

Durante a grande estiagem ocorrida entre 1989 e 1992, conforme dados da SUDENE, aproximadamente doze milhões de nordestinos (cerca de um terço de seus habitantes) tiveram a reprodução de suas vidas dependentes de frentes de emergência, pelas quais cada trabalhador percebia quantia mensal inferior a meio salário - mínimo. Portanto, os efeitos da seca continuam a ser deletérios sobre grande contingente populacional do Nordeste.

Ressalte-se, ao final do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, a invasão de trabalhadores rurais famintos, sob o prenúncio de seca, à Prefeitura do Município de Acarape (CE), área que abrigava um dos primeiros símbolos da *globalização* no Nordeste: um consórcio empresarial de origem asiática, denominado Pólo de Confecções do Maciço de Baturité.

Os exemplos de pobreza na Região poderiam ser multiplicados de forma exponencial. Com efeito, eles contribuem para a constante reatualização de estigmas ligados à nordestinidade, disseminados pela mídia nacional ao conceber o político nordestino como corrupto e o povo como incapaz .

3.1.5 *AS INSTITUIÇÕES DE PLANEJAMENTO REGIONAL E O FUNDO PÚBLICO*

O fundo público, conforme Oliveira (1988), tornara-se pressuposto do financiamento da acumulação do capital. Segundo esse autor, nos países onde havia o Estado de Bem-Estar, tratava-se do financiamento público da acumulação de capital como infraestrutura produtiva e políticas voltadas para a reprodução da força de trabalho e do mercado consumidor. No Brasil, especialmente no Nordeste, o financiamento público da acumulação deu-se apenas em direção ao capital, sem nenhuma preocupação em termos de distribuição de renda.

Exemplificando com o caso da expansão econômica do Nordeste no período pós-SUDENE, Francisco de Oliveira realça as seguintes modalidades de utilização do fundo público: a) recursos da União aportados por meio das empresas estatais; b) incentivos fiscais concedidos pela SUDENE, incluída a própria dedução fiscal para investimentos como o FINOR (antes dispositivo 34/18) e isenção de imposto de renda para certas atividades; c) isenção do ICM de imposto sobre serviços, concedida pelos governos estaduais e municipais; d) isenções concedidas por outros organismos de coordenação e planejamento, como o CID, nos casos de importação de equipamentos, sem similar nacional; e) recursos na forma de participação acionária via BNDES e/ou BNB; f) financiamentos do BNDES e do BNB a taxas favorecidas; g) financiamento do BNH/Banco Mundial, para infra-estrutura industrial e saneamento.

Na década de 1990, os subsídios e incentivos originários do fundo público para a industrialização do Nordeste ainda permanecem, embora de modo diferenciado e de visibilidade difícil, mas no sentido anterior: o da acumulação de capitais.

Há diferenciações quanto às maneiras de utilização do fundo público neste sentido, em razão da ausência de planejamento e delimitação de política industrial no País, assim como da maneira subalterna de sua inserção na *globalização;* em virtude da retirada de recursos públicos da Região decorrente de privatizações de estatais e, após a Constituição de 1988, certa dificuldade de controle das receitas por causa de modificações nas formas de transferências para os estados e municípios, anteriormente centralizadas em âmbito federal.

Isso não significa, entretanto, a retirada dos subsídios estatais da Região. O fundo público permanece como pressuposto da acumulação e passa por significativos rearranjos quanto à sua composição e sistemática de utilização, em face das alterações efetivadas no Estado brasileiro exigidas pelos países que pretendem reger o mundo.

A ausência de política de desenvolvimento regional e as mudanças relativas à constituição e utilização do fundo público no Nordeste implicaram a reciclagem ou o desaparecimento de instituições tradicionalmente ligadas ao planejamento regional como a SUDENE (anteriormente à sua extinção) e o Banco do Nordeste. Estas fizeram as próprias reestruturações e assimilaram novas estratégias gerenciais à semelhança das adotadas pela empresa privada, as quais acarretam perdas salariais ou do próprio emprego dos seus funcionários.

Na década de 1990, essas instituições elegeram como principais critérios de financiamento de projetos a competitividade e a produção para exportação e reciclaram-se com o propósito de contribuir para a implementação de novas estratégias de reprodução do capital no que tange ao desenvolvimento regional.

A atuação do Banco do Nordeste mostra que o fundo público continuou a desempenhar importante papel na Região, sempre no sentido dos capitais. Ao investir no imaginário da população, com a utilização de ousadas estratégias de *marketing*, este órgão federal torna-se como que onipresente na Região.

Os recursos do referido banco destinavam-se: à melhoria da infra-estrutura produtiva da Região, incluída a turística; implementação dos pólos de desenvolvimento integrado do Nordeste; ações de fomento às exportações;

divulgação das vantagens comparativas da Região; financiamento de projetos de pesquisa tecnológica; projetos dirigidos à geração de emprego e renda como o financiamento de micro e pequenas unidades produtivas; incentivo ao associativismo, cooperativas e associações (com apoio do PNUD); ações relacionadas às secas, como o Programa Especial de Financiamento para o Combate aos Efeitos da Estiagem.

Quanto à SUDENE, anteriormente à sua extinção, no primeiro semestre de 2001, atravessou longo período de indefinições e, após a criação do Ministério da Integração Nacional, desencadeou disputas entre seus dirigentes e os desse Ministério, sobretudo em torno da gestão dos recursos do FINOR. Mesmo assim, a instituição ainda tentou efetivar ações tendentes a contribuir para a inserção do Nordeste na globalização.

Um dos exemplos mais claros da tentativa de adaptação da SUDENE aos novos tempos residiu no revigoramento do sistema FINOR[4]. Esse fundo continuou a exercer função importante no desenvolvimento do capital na Região durante o período em análise, mesmo ao ter sido objeto de devassas procedidas pelo Tribunal de Contas da União, em virtude de denúncias de corrupção que, em 1993, culminaram com a renúncia do então superintendente, Cássio Cunha Lima, e a nomeação de militar, que assumiu o comando da instituição no início de 1994 e permaneceu nele até 1998.

Distintamente do Banco do Nordeste, que construiu uma imagem de modernidade e eficiência, a da SUDENE desgastou-se e deteriorou-se até a exaustão, principalmente a partir da segunda metade do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, culminando com sua extinção sob a justificativa de moralização da gestão pública.

Mesmo desprestigiada, a SUDENE continuou, até o momento de sua extinção, a servir de palco de disputa por poderes, como mostram vários embates travados entre lideranças do PFL e do PMDB em torno de cargos e gestão de recursos do FINOR.

---

4 Medidas de fortalecimento do FINOR: i) extensão do prazo de vigência da dedução até o exercício de 2010; ii) dedução integral de 40% em favor do FINOR para as pessoas jurídicas com sede no Nordeste; iii) subscrição, pela União, de cotas do FINOR no período de 1996-99; iv) financiamento externo ou interno a ser concedido à SUDENE, para alocação ao FINOR, com aval da União e garantia das debêntures, no período 1996-98; v) permissão de dedução para o FINOR e recolhimento mensal em DARF específico para todas as pessoas jurídicas tributadas com base no Lucro Real e no Lucro Presumido; vi) transferência direta dos recursos ao banco operador, a ser realizada pela rede bancária arrecadadora do incentivo; e vii) permissão de subscrição de debêntures com taxas de juros de mercado, para os setores mais rentáveis, com vistas à negociação desses títulos e ao retorno mais rápido para a reaplicação em outros projetos (SUDENE - *Panorama Atual,* julho 1996).

Durante quase todos os anos de 1990, a instituição foi alvo de debates sobre seu destino, nos quais avultava a perspectiva de sua transformação em agência de desenvolvimento, sob a alegação de aquisição de autonomia para captar recursos externos. Esta responderia a exigências do Banco Mundial de competitividade da economia regional, e um dos seus efeitos mais inesperados manifestou-se na decisão dos governadores nordestinos, muitos dos quais haviam deixado de comparecer às reuniões do seu Conselho Deliberativo, mas, em julho de 1999, resolvem criar um fórum para defender o Nordeste.

De 1996 até 2002, diante da ausência de uma política regional includente prevaleceu no Nordeste a competição territorial, que era a via mais dissimulada de utilização dos fundos públicos em direção ao capital, sub a justificativa de geração de empregos. Ocorria grande leilão de ofertas de facilidades pelos governos estaduais aos empreendedores de fora, o que se configurou como verdadeira guerra fiscal entre os estados, cujas isenções do ICMS variavam entre 75% e 100%.

No período em destaque, de acordo com Piancastelli e Perobelli (1996), os limites de isenção fiscal mais diversificados e elevados do país encontravam-se no Nordeste. Segundo análise desses autores, porém, o grande número de benefícios fiscais e concessões de crédito, bem como de atividades beneficiadas, faziam o incentivo fiscal ser anulado, perdendo, assim, a qualidade de instrumento importante para a promoção de atividade econômica do estado que o concede.

A utilização do fundo público em benefício do capital decorre também da ampliação de infraestrutura produtiva, doações de terrenos por governos municipais e demais facilidades ofertadas às empresas de fora, já exemplificadas.

Ao considerar que a guerra fiscal se consubstanciava por meio de significativa renúncia fiscal, é inadequado falar de substituição dos subsídios e incentivos destinados à industrialização da Região pela guerra fiscal, como afirmavam representantes políticos integrantes das bancadas nordestinas, em suas justificativas pelos recursos, na maioria das vezes, para projetos localizados.

Embora não houvesse política nacional de desenvolvimento equilibrado, ao contrário do que era divulgado em âmbito governamental, nem política de desenvolvimento regional claramente definida durante os governos Fernando Henrique Cardoso, mesmo adotado o critério de eixos de desenvolvimento, não há ausência de aportes do fundo público no Nordeste no sentido do capital.

A substituição do planejamento regional por programas localizados não significa a inexistência de ações estatais na Região. Ao contrário, efetivam-se

elas de múltiplas e difusas maneiras, ou até por omissão (no que trata da regulamentação do trabalho, por exemplo) e se tornam objeto de visibilidade difícil.

Dizemos mesmo ser quase impossível exemplificar, como procedeu Oliveira (1988), em que consistiria a utilização do fundo público no Nordeste, na década de 1990. Rigorosamente falando, até os recursos destinados às políticas de educação básica e à assistência social de segmentos sociais ditos vulneráveis, como o infanto-juvenil e o feminino pobres, entram para sua composição.

Não se trata apenas do direcionamento dos recursos públicos para o capital, conforme ocorria no período analisado por Francisco de Oliveira, mas, o que é pior, da supressão de direitos já adquiridos pelos trabalhadores e sua transferência para o capital sob a justificativa de flexibilização do trabalho e da criação de empregos.

Com efeito, ao garantir a criação de espaços-tempos, o fundo público facilita cada vez mais o acolhimento de pólos produtivos movediços que se desterritorializam rumo a essa região emergente e sedutora.

Os novos modos de expressão do fundo público no Nordeste, sempre no sentido do capital, levam-nos às reflexões de Oliveira (1988), ao assegurar que as tentativas da direita de regressão do Estado visam à dissolução de arenas específicas de confronto e negociação e deixam o espaço aberto a um Estado Mínimo, livre de quaisquer condicionantes estabelecidos relativamente à reprodução do capital.

Além disso, no caso específico do Nordeste, são abundantes os dividendos políticos propiciados às elites nordestinas, em razão da inexistência de política de desenvolvimento regional; principalmente porque inviabiliza um processo de avaliação das ações estatais na Região, fortalece a recorrência a justificativas fundadas nas eternas carências da Região e cria ambiente propicio à permanente possibilidade de articulações e reivindicações das chamadas bancadas nordestinas em torno de pleitos e propostas para o Nordeste.

3.1.6. *MÚLTIPLOS E NOVOS INTERESSES EM ARTICULAÇÃO*

Os distintos agentes que, na década passada, reivindicavam condições favoráveis à adequação do Nordeste à *globalização* ou à localização de grandes projetos em determinados estados ou municípios sugerem a existência de variados blocos de interesses na Região. As peculiaridades de tais reivindicações revelam também a existência de regionalismos contemporâneos que, segundo Vainer (1995), consistem num tipo específico de regionalismo apre-

sentado em forma de disputas por investimentos públicos de grande porte, cuja possibilidade de obtenção de sucesso se colocaria além das condições do Executivo estadual, que fala em nome dos interesses regionais.

Nessas disputas, conforme o autor, o sucesso dependeria, também, da capacidade de articulação com interesses de corporações que se encontram muito além das fronteiras do estado reivindicador.

Exemplos pelos quais se pode captar a diversidade de interesses ditos regionais, na década de 1990, são de mobilizações políticas pela localização de grandes projetos ou liberação de recursos para a melhoria de infraestrutura produtiva. A longa e acirrada disputa entre os estados nordestinos pela localização da "RENOR" (montadora de automóveis) bem como as divergências em torno do Projeto de Transposição do Rio São Francisco, são emblemáticas nesse sentido.

Por causa da existência de múltiplos interesses sempre relacionados com a perspectiva de lucros (sejam econômicos, sejam políticos), é possível afirmar não existir, no Nordeste, um poder monolítico que possa ser adequadamente nomeado como poder das elites regionais. Há uma rede intrincada de poderes de várias naturezas, não genuinamente regionais, que, ao reivindicar condições de desenvolvimento para o Nordeste, consegue alocar para áreas específicas grandes projetos de investimento e articular o Estado e grupos privados, sejam locais, sejam nacionais e internacionais, mas sempre a ignorar as necessidades e interesses populares. A instalação da Ford, na Bahia, e o Complexo Portuário-Industrial do Pecém, no Ceará, são alguns desses exemplos.

Os vários blocos de interesse no Nordeste, ou seus porta-vozes, jamais falam em nome de si mesmos. Falam pela Região, personificando-a, ao representar determinado estado, município ou até mesmo um empreendimento. Continuam, todavia, a deter o poder de definição, o poder de fazer ver e fazer crer (BOURDIEU, 1989) o/no Nordeste mais adequado ao pleito em evidência em dada circunstância.

Apesar de as estratégias de reivindicação pelos recursos utilizadas pelas modernas elites distinguirem-se em relação às das oligarquias canavieiras que, em razão de nova divisão internacional do trabalho, ao final do século XIX, perdiam poder econômico e político para o Sudeste, seus intentos mais profundos assemelham-se: a reprodução ampliada da riqueza e do poder político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? AFFONSO, Rui de Britto Álvares, SILVA, Pedro Luís Barros (Orgs.). *Federalismo no Brasil:* desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
_____. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Estudos Avançados.* São Paulo: USP, n. 29, 1997.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico.* Lisboa: DIFEL, 1989.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *Comunicações na região Nordeste.* Brasília,1996.
_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Ações prioritárias do governo federal no Nordeste.* Brasília, 1996.
_____.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. (dados sobre a indústria nordestina na década de 1990).
_____.SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS. *Reforma institucional e desenvolvimento do Nordeste.* Brasília, 1994.
_____. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E COORDENAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Projeto Áridas.* Brasília, 1994.

BRASIL. IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil.* Rio de janeiro, v. 56,1996.
_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD)/Nordeste. Rio de Janeiro, 1995).
_____. SENADO FEDERAL. *Por um Desenvolvimento Equilibrado para o País.* Brasília, 1992.
_____. *Cadernos da Comissão Especial Mista que estuda o Desequilíbrio Econômico Inter- Regional Brasileiro,* vs., I, II, III e IV. Brasília, 1992.
_____. Desenvolvimento e Meio Ambiente no semi-árido: discursos e exposições especiais (Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas - ICID).

BRASIL. Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei n° 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências.

BRASIL.SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN.* 2 ed., Recife: SUDENE, 1967.
_____.*Divisão de Contas Regionais,* 1999.
_____.*Panorama Atual,* julho de 1996.
_____. *Boletim Conjuntural* - Nordeste do Brasil, 1997.
_____. *Isenção e Redução do Imposto de Renda.* Recife, 1996.
_____. *Reinvestimento do Imposto de Renda.* Recife, 1996.
_____. *A SUDENE e os Incentivos* - Atuação e Mudanças no Nordeste, 1996.
_____.SUDENE/DPO/EPR/Contas Regionais/*Carta de Conjuntura Nordeste do Brasil,* jun. 1998; IDEM, jan./abr.1999)

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). *Estudos sobre a agroindústria no Nordeste:* caracterização e hierarquização de polos agroindustriais. Fortaleza. v. 5., 1990.
_____. *Nordeste,* Conjuntura Econômica, v. 1, n.1, jan./jun. 1998

BANCO DO NORDESTE. *Documento básico do projeto Polos de Desenvolvimento Integrado*. Fortaleza, 1998.

CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares, SILVA, Pedro Luís Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva:* ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAP, 1995.

CARLEIAL, Liana Maria Frota da. A questão regional no Brasil contemporâneo. LAVINAS, Lena et al. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil.* São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1993.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário:* discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: HUCITEC, 1987.
_____. *Nordeste:* discutindo transformações recentes e novas questões. Fortaleza: NEPS/ UFC, 1989.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. Frutas para o Mercado Global. *Estudos Avançados.* São Paulo: USP, no 29, 1997.

DINIZ, Clélio Campolina. Dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto, SILVA, Pedro Luís Barros (Orgs.). *A Federação em perspectiva:* ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAP, 1995.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Trajetória econômica de uma região periférica. *Estudos Avançados.* São Paulo: USP, n. 29, 1997.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna.* São Paulo: Loyola, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário estatístico.* Rio de Janeiro: IBGE, v. 56, 1996.
_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Nordeste.* Rio de Janeiro, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório sobre o desenvolvimento humano.* Brasília, 1996.

LAVINAS, Lena et al. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil.* São Paulo: ANPUR/ HUCITEC, 1993.
_____. *Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica.* Brasília: IPEA, 1997.

LIMA, Jacob Carlos. Negócios da China: a nova industrialização no Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP.* São Paulo, n. 49, 1997.

NOGUEIRA, Mércia Maria Pereira. *Cooperativa de confecções Lagamar LTDA:* uma perspectiva governamental de geração de ocupação e renda. Fortaleza: UECE, 1996. Monografia Especialização.

OLIVEIRA, Francisco de. *O elo perdido:* classe e identidade de classe. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 22, 1988.
_____.A metamorfose da arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP,* n. 27, julho/1990.
_____. *Elegia para uma Re(li)gião:* SUDENE, Nordeste, planejamento e conflitos de classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
_____. A questão regional: a hegemonia inacabada. *Estudos Avançados.* São Paulo: USP, n. 18, 1993.

PIANCASTELLI, Marcelo e PEROBELLI, Fernando. *ICMS – Evolução recente e guerra fiscal.* Brasília:IPEA, 1996.

SILVA, José Antônio Parente da. *A alternativa das cooperativas. Jornal O Povo.* Fortaleza, 13.12.1997.
_____. Cooperativas - Fraudeoperativas. Jornal O Povo. Fortaleza, 25.04.1998.

VAINER, Carlos. Regionalismos contemporâneos. AFFONSO, Rui de Brito Álvares, SILVA, Pedro Luís Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva:* ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAP, 1995.

ZANCHETI, Silvio Mendes e LACERDA Norma. A revitalização de áreas históricas como estratégia de desenvolvimento local: avaliação do caso do Bairro do Recife. *Revista Econômica do Nordeste,* Fortaleza, v.30, n.1, jan.-mar., 1999.

JORNAIS E INFORMATIVOS

A Tarde (Bahia) – 08 de agosto de 1999.
Informativo do Banco do Nordeste – 29 de novembro de 1996.
Informativos do Banco do Nordeste – julho de 1998 a dezembro de 1999.
Revista Isto É – 24 de julho de 1996
Jornal O Povo, 08/08/1996; 1/03/1997; 25/04/1998; 13.12.1997; 11.03.1997.

3.2 GLOBALIZAÇÃO E NOVOS ESPAÇOS AGRÍCOLAS NO NORDESTE

Denise de Souza Elias

Apresentaremos algumas das reflexões que realizamos sobre a agricultura nordestina, desde que incorporamos o semiárido em nossa agenda de pesquisa, quando de nossa mudança para o Ceará, há cerca de seis anos. Dessa forma, na condição de neófita no que tange à temática Nordeste de uma maneira geral, agradecemos a possibilidade de realizar o debate com pesquisadores já consolidados nesta, destacando o fato de que nosso objetivo é abordar alguns dos impactos da globalização sobre a agricultura e os novos espaços agrícolas no semiárido.

3.2.1 *A MODO DE INTRODUÇÃO*

Vivemos, nos últimos cinqüenta anos, um processo acelerado de transformações de várias naturezas, magnitudes e complexidades, caracterizando um novo momento do capitalismo, que recebe diversas denominações e conta com distintas interpretações, muitas vezes díspares e conflitantes entre si. Para Milton Santos, geógrafo brasileiro de grande destaque no mundo, viveríamos um novo período histórico, o qual ele denomina de Período técnico-científico-informacional, que tem na globalização da produção e do consumo um de seus pilares.

Dentre os vetores de promoção e explicação da arquitetura da globalização, temos um grande processo de reestruturação da produção e do território de todos os países, especialmente no grupo de estados historicamente classificados de Terceiro Mundo; naturalmente, com intensidades e complexidades distintas, para isto sendo importante a interação do novo com o velho, o poder do Estado e do mercado, a forma de interação dos novos fatores da produção com os elementos de estruturação do espaço.

Uma das características desse novo sistema temporal associa-se à possibilidade de incorporação dos procedimentos e métodos científicos para realizar a produção, fazendo com que a velocidade de renovação das forças produtivas seja muito mais acelerada do que em todo o restante da história. Este é um dos principais signos do atual estádio do modo de produção hegemônico no mundo.

Desde que a ciência, a tecnologia e a informação passaram a se constituir nas mais importantes forças produtivas, o ser humano passa a poder induzir os progressos técnicos e imprimir grande velocidade de renovação às forças produtivas e, assim, passa a ter grande poder de interferência na natureza. Estas novas possibilidades modificaram radicalmente a relação homem-natureza. De tal modo, o homem, que já foi mero observador da natureza passa a agente transformador desta, elaborando com grande velocidade, a segunda natureza, uma natureza artificializada, na qual os elementos artificiais são cada vez mais numerosos. Nesse sentido, parece-nos inaceitável o fato de que, em pleno século XXI, os problemas do semiárido continuem a ser explicados como associados as suas características naturais, aos aspectos edafoclimáticos. Este é um determinismo impraticável para os dias atuais, que não encontra sustentação em análises mais apuradas da realidade nacional. Esta explicação deve ser definitivamente banida.

Um ponto muito importante para fazer avançar a discussão da agricultura no semiárido, seja ela de sequeiro ou irrigada, e colaborarmos para que daqui a cem anos esta região esteja de fato diferente em seus aspectos estruturantes, associa-se às relações sociais de produção e à organização do espaço e, em especial, às características associadas às questões sociais da estrutura agrária. Desse jeito, não avançaremos enquanto não modificarmos profundamente a estrutura fundiária, da mesma forma que a estrutura de poder.

Com o acirramento da globalização da produção e do consumo, edificam-se as bases materiais que possibilitaram a dispersão espacial da produção. O avanço dos transportes e das comunicações possibilitam fluxos, de matéria e de informação, até então inimagináveis. Isto é tão verdade que a instantaneidade e a simultaneidade são signos do presente. Isto faz com que o espaço da produção em geral, inclusive agrícola, amplie-se, passando a incluir áreas que até então se mostravam pouco propícias à obtenção de alta lucratividade.

3.2.2 *A INSERÇÃO DOS LUGARES DE RESERVA*

No Brasil, muitas áreas são incorporadas à produção e ao consumo globalizados, muitos novos espaços agrícolas são disponibilizados para a produção agrícola moderna. Nesse contexto, também o semiárido, que até então compunha, de certa forma, o exército de lugares de reserva para determinados aspectos da produção, torna-se atrativo e é incorporado à produção moderna, notadamente alguns de seus vales úmidos, especialmente o do São Francisco, do Açu e do Jaguaribe. Estes são incorporados diferentemente na nova divisão interna e internacional do trabalho agrícola globalizado. O sistema técnico agrícola inerente à irrigação é utilizado, desde a década de 1970, como um dos vetores viabilizadores para esta inserção.

O problema é que o modo como se processa a inserção do semi-árido à produção moderna baseia-se, muito fortemente, no modelo econômico predominante nas duas últimas décadas no Brasil, cujo ápice teve lugar durante o longo mandato de Fernando Henrique Cardoso, claramente de inserção passiva do País à economia e consumo globalizados, submetendo-nos aos ditames dos grandes grupos econômicos, dos grandes conglomerados nacionais e multinacionais. Assistimos, desde então, ao acirramento do discurso neoliberal, do Estado mínimo, da eliminação de seu papel de maestro de um projeto de nação.

Isto é muito claro com as privatizações desenfreadas, com o “Brasil em Ação”, lançado em 1996 pelo Ministério do Planejamento, que tem continui-

dade com o "Avança Brasil, que sintetizam as prioridades de investimentos durante a administração de FHC. Nestes, por exemplo, a discussão do desenvolvimento regional, que tanta força teve em décadas anteriores, é substituída pela discussão dos "eixos nacionais de integração e desenvolvimento", cujo objetivo maior é atrelar as áreas e setores econômicos considerados mais competitivos do País à dinâmica do mercado mundializado.

Promovem a implantação de grupos de programas tidos como estruturantes para o crescimento econômico e exacerbam a seletividade dos investimentos produtivos. Um projeto megalomaníaco, que teve um percentual pequeno executado até hoje, mas que impregnou a burocracia, principalmente associada ao planejamento. Utilizam e desenvolvem uma verdadeira panacéia de metodologias, de estudos de viabilidade, como dos *clusters*, das cadeias produtivas etc.

O Nordeste tem dois eixos, o transnordestino e o São Francisco, que visam à construção dos sistemas técnicos e sistemas normativos necessários à inserção dos lugares escolhidos. Dois exemplos importantes são os investimentos em infraestrutura econômica: transportes (aeroportos, portos, estradas de rodagem), sistemas técnicos associados à eletrificação, ao saneamento, às telecomunicações. O avanço da telefonia, por exemplo, é impressionante.

Outro exemplo importante associa-se à difusão da infraestrutura hídrica, com grande expansão dos sistemas técnicos e normativos inerentes às novas modalidades de gestão dos recursos hídricos: construção de adutoras, canais, barragens, irrigação, transposição de bacias, implantação de comitês de bacias hidrográficas etc. – tudo isto em vários Estados nordestinos, sendo o Ceará o principal laboratório destas políticas.

Os estudos de viabilidade se multiplicaram na última década e apontaram dez atividades como com maior viabilidade econômica para o Nordeste, sendo que foram as escolhidas para dar início ao processo: o agronegócio de frutas tropicais e de grãos, a partir da expansão de uma agricultura intensiva em capital e tecnologia nas manchas irrigáveis, encabeçada pela iniciativa privada, pelas empresas agrícolas e agroindustriais, que conta com uma série de programas e projetos; e o turismo litorâneo, que teve grande reforço com o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE).

Assiste-se, deste então, a uma mudança extrema do discurso sobre as possibilidades econômicas do semiárido brasileiro, formulando-se um novo imaginário social sobre esta Região, notadamente sobre os seus vales úmidos, considerados agora com várias vantagens competitivas. Para estes, vis-

lumbram-se grandes possibilidades para o agronegócio globalizado de frutas tropicais, por exemplo, e novas áreas passam a ser incorporadas à produção agrícola globalizada, cujos circuitos espaciais da produção ultrapassam os limites da região e do País, completando-se em vários outros lugares do Planeta.

Neste contexto, o semiárido passa a ser considerado como uma fração do espaço total da Terra, cada vez mais aberto às determinações exógenas e aos novos signos contemporâneos. Isto é ainda mais verdade no que tange aos mercados, cada vez mais longínquos e competitivos; aos preços, geridos pelas principais bolsas de mercadorias do mundo; à pesquisa agropecuária, muitas vezes induzida pelos interesses de multinacionais hegemônicas no setor, e, principalmente, no que tange aos centros de decisão e comando, que se localizam todos fora da Região e muitos fora do próprio País. Isto reforça o papel do semiárido como "mera região do fazer", como nos diz Milton Santos, e não numa região do mandar, do reger. Teríamos, assim, uma região alienada, uma vez que não consegue ter ingerência sobre os processos que nela ocorrem. Com a dispersão espacial da produção, passa a ter possibilidade de executar, mas continua sem poder para decidir os rumos de seu desenvolvimento.

No caso da produção agrícola, independentemente do sistema técnico que se utilize, seja de sequeiro, seja de irrigação, o que estamos assistindo é à inserção de partes do semiárido em uma produção regulada pelo mercado associado ao novo padrão estandardizado de produção e consumo alimentar. Assim também, ocorre com a expansão e a chegada de empresas agrícolas e agroindustriais, nacionais e multinacionais, que passam a atuar no semiárido, acirrando a divisão territorial do trabalho com a refuncionalização do espaço agrícola, difundindo-se especializações produtivas dos espaços agrícolas, denotando-se, então, uma seletividade na organização da produção e do espaço, seja agrícola, seja urbano, resultando no acirramento da divisão territorial e social do trabalho agrícola.

São estas mudanças visualizadas nos espaços selecionados como aqueles com maiores potencialidades para receber os investimentos modernos, por exemplo, com a construção de grandes perímetros irrigados (Tabuleiro de Russas, Araras Norte, Baixo Acaraú no Ceará, por exemplo), a elaboração de políticas como a dos pólos de desenvolvimento integrado, unidades da gestão e planejamento etc. Estes refletem algumas das políticas levadas à frente pelas instituições públicas atuantes na Região (DNOCS, BNB), que estão entre os principais agentes produtores do espaço agrário nordestino.

Nas áreas retrocitadas, que constituem pontos selecionados para recebimento de investimentos de várias magnitudes e naturezas, há uma concentração de recursos financeiros e técnicos para expansão de sistemas técnicos associados aos transportes, à irrigação, às comunicações, à eletrificação, à irrigação e ao armazenamento, objetivando dotar esses espaços de fluidez para as empresas agrícolas e agroindustriais, requisito básico para a economia e consumo globalizados, reforçando-se a produção corporativa do espaço.

3.2.3 *A DESINTEGRAÇÃO COMPETITIVA*

Se a reorganização do território e o crescimento econômico são evidentes, pode-se dizer o esmo sobre os impactos negativos em termos sociais e ambientais. Um dos resultados desse processo é o acirramento da dialética na organização do território, do espaço agrícola do semiárido, reforçando-se duas lógicas distintas, uma conservadora e outra modernizadora, contribuindo para a sua fragmentação, ou seja, sua desintegração. A primeira com base nas condições naturais, quase sem nenhuma diferença da que se praticava há mais de cem anos, quando da publicação de *Os Sertões* (1902), *Vidas Secas*, em 1938, e tantos outros clássicos da literatura brasileira. Isto significa que nestes espaços predominam o meio natural e o meio técnico, em que a agricultura, por exemplo, se realiza em moldes rudimentares, extensivos, com arcaica base técnica, sem capital, nem assistência técnica e tampouco informação. A pobreza é a regra.

Por sua vez, há as áreas nas quais os elementos da organização do espaço são comandados pelos sistemas técnicos e de ação do presente. Nestas, o território e a economia estão articulados com a escala internacional, organizando-se a partir de imposições de caráter ideológico e de mercado. As áreas nas quais a (re)produção do espaço acontece de maneira modernizadora constituem-se verdadeiros pontos luminosos do espaço agrário do semiárido, áreas dinâmicas. Os pontos luminosos são aqueles de crescimento da modernização da produção e do espaço. Nestes, o meio técnico-científico-informacional tem predominância sobre os meios natural e técnico.

A reestruturação da produção e do espaço agrário no semiárido resulta em novas territorialidades, assim como em outras sociabilidades no campo, mas se mostra incapaz de associar-se à consecução de uma sociedade mais justa e equilibrada. Não há dúvida de que há crescimento econômico, por exemplo, na região do rio São Francisco, polarizada pelos Municípios de Petrolina e Juazeiro, ou na região do baixo Jaguaribe, polarizada pelos Municí-

pios de Limoeiro do Norte, Morada Nova e Russas, mas é importante evidenciar que as benesses não são para todos, tampouco para todo o território.

Acirra-se a oligopolização do espaço agrário, com agravamento da privatização da terra e da água, ou seja, torna-se cada vez mais difícil o acesso aos dois principais meios de produção da agricultura pela maior parte da população. Se o acesso privado à terra está regulado por lei no Brasil desde a promulgação da Lei de Terras, em 1850, aspecto reforçado com a promulgação do Estatuto da Terra, na década de 1960, parece-nos que o mesmo passa a acontecer com os recursos hídricos desde a última década do século XX.

Dentre os impactos negativos presentes e desastrosos, destacamos: a desarticulação crescente da pequena agricultura, que passa a ter cada vez mais dificuldades de existir; a transformação das relações de trabalho, com aumento da expropriação dos pequenos produtores, meeiros, parceiros, pequenos arrendatários, ou seja, todos aqueles que não detêm a propriedade da terra, que são expulsos do campo e vão residir, em parte, nas periferias das cidades próximas às áreas nas quais se dá o processo de modernização da agricultura.

Neste sentido, temos a expansão do mercado de trabalho agrícola, que apresenta certa hierarquização, tendo, num lado, o trabalhador agrícola não especializado, que muitas vezes vai morar na cidade e sazonalmente trabalhar no campo a partir do momento de maior demanda do ciclo produtivo. Na outra ponta desse mercado de trabalho que se expande, existe o trabalhador especializado, a mão-de-obra que tem sua demanda aumentada nas áreas de modernização da atividade agropecuária (o veterinário, o administrador, o especialista em Engenharia Genética, o técnico agrícola, o engenheiro agrônomo etc.). É uma quantidade de novas profissões, ou antigas que se reformulam, que compõem a mão-de-obra especializada para a modernização da atividade agrícola.

Temos de um lado, então, o trabalhador agrícola sem qualificação, temporário na sua grande maioria, que mora na cidade e trabalha no campo, denominado de trabalhador agrícola não rural, e o trabalhador especializado, permanente em sua grande maioria, que atende às demandas prementes do agronegócio. Engana-se, no entanto, quem imagina haver a expansão das formas não capitalistas, que, contraditoriamente, continuam se reproduzindo. Como tanto o trabalhador braçal quanto o especializado residem, em grande parte, nas cidades, aumenta o processo de urbanização.

Outro problema a que assistimos é o acirramento do mercado de terras, a qual tem seu preço aumentado, contrariando ainda mais as aspirações por uma reforma agrária. Esta tem, agora, seu processo mercantilizado, com

a substituição da desapropriação pela compra da terra. Citamos a reforma agrária solidária, que de solidária só tem a denominação.

A especialização produtiva e a expansão da monocultura, por exemplo, de soja nos terrenos nordestinos apresenta-se como outro problema sobre o qual devemos refletir. A recente ocupação dos espaços agrários do semi-árido resulta numa crescente eliminação da sua riquíssima biodiversidade. Podemos citar a eliminação das plantas xerófilas, pelas quais tanto lutou Guimarães Duque, intensificando o processo de erosão genética, com a diminuição de espécies nativas. Vale lembrar que a riqueza da biodiversidade brasileira está entre os motivos pelos quais os Estados Unidos não assinaram o Tratado da Biodiversidade na Rio 92.

A difusão de um pacote tecnológico impróprio para as frágeis condições do semiárido, além de contribuir negativamente, muitas vezes, para a preservação do meio ambiente, destrói saberes e fazeres historicamente elaborados é também um problema a ser lembrado. Citemos a polêmica dos transgênicos, sendo a associada ao patenteamento das sementes uma das mais desastrosas, uma vez que as sementes, de patrimônio da humanidade, transformam-se numa mercadoria patenteável como outra qualquer e é por este monopólio que meia dúzia de multinacionais, tendo a frente a Monsanto, estão guerreando. Parece-nos apropriado lembrar a escandalosa aprovação da Lei de Patentes que tramitou no Congresso Nacional por dez anos e que foi aprovada em 1996.

A fragmentação do espaço agrário também nos chama à atenção, justamente com essa diferenciação na lógica de sua organização, na qual se denota a seletividade de distribuição das políticas públicas e dos sistemas de engenharia. Isto significa que os pontos escolhidos para receber investimentos transformam-se em pontos de modernização da economia e do território e todo o restante fica à margem desse processo. Reforçam-se, com efeito, os vários Nordestes, os diversos semiáridos. Bons tempos quando existiam somente o Nordeste açucareiro e o outro Nordeste! Hoje as subdivisões são bem mais numerosas, complexas e devastadoras.

As características da incorporação do semiárido à produção e ao consumo globalizado fazem-nos expressar, para concluir, que a prevalência da concentração fundiária continua sendo uma realidade extremamente presente no semiárido, em pleno século XXI, juntamente com outros de seus traços estruturantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para encerrar, exprimimos a idéia de que a modernização da produção agrícola e do espaço agrário do semi-árido é uma realidade, sendo o sistema técnico agrícola inerente à irrigação um dos vetores da inserção desse espaço na economia e consumo globalizados, mas acreditamos que esta inserção sucede de maneira excludente, uma vez que é espacialmente concentrada, socialmente seletiva, que só atinge alguns segmentos econômicos e parte pequena da população, além de só vingar com amplo amparo do Estado, apesar de todo o discurso do Estado mínimo.

Todos os argumentos retromencionado nos permitem afirmar que a inserção dos espaços agrários do semiárido à produção e consumo globalizados ocorre de modo totalmente insustentável, uma vez que existe grande produção de riqueza, cada vez mais concentrada, paralelamente a uma enorme produção de pobreza, cada vez mais difundida. Estão se elevando os níveis de pobreza e criando-se mais desigualdades sociais e territoriais. Os espaços agrários que se adaptam ao agronegócio, os pontos luminosos do sertão, nos quais as verticalidades passam a ser hegemônicas sobre as horizontalidades, deixam de ser fruto da solidariedade orgânica localmente tecida, para se tornarem resultado da solidariedade organizacional, comandada por grandes grupos econômicos.

Como medidas mitigadoras, é necessária a realização de programas de desenvolvimento baseados em interesses endógenos, assentes na viabilidade econômica, na qualidade estética, na sustentabilidade ambiental e, principalmente, na equidade social, que nunca existiu no semiárido, nem no País como um todo.

Um bom começo seria substituir a ideologia do consumo e do neoliberalismo, que impedem a convivência realmente solidária, pelas noções de equidade social e de cidadania, que também nunca existiram no País. Somos, porém, otimista e temos esperança e, como acreditamos na transformação, na mudança, no novo, temos muitas saudades do futuro. De efeito, como fez Milton Santos, conclamamos a todos para a busca de outra globalização, na qual não haja lugar para o “globalitarismo”, que globaliza a taxa de lucro, a exploração, a miséria, a exclusão social, mas globaliza também as lutas sociais, o conhecimento e a vontade de mudar o mundo.

Acreditamos que a resistência do sertanejo, do homem simples, cujo modo de vida ainda é marcado pela forte vinculação com a natureza, cujo co-

tidiano é repleto de mitos, símbolos e rituais associados à caça, à agricultura, à coleta, abrirá caminhos, auxiliado pela "empirização" da totalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Viabilidade do Nordeste no século 21. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Brasil 500 anos:* futuro, presente, passado. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000 (p.353-405).

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Estudos Avançados,* v. n. 29, p. 7-36, 1997.

BANCO DO NORDESTE. *Documento básico do projeto Polos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste*. Fortaleza: BNB, 1998.

CAMPOLINA, Clélio Diniz. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Brasil 500 anos:* futuro, presente, passado. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000 (p.303-351).
ELIAS, Denise. *Globalização e agricultura.* São Paulo: EDUSP, 2003. 400 p.

ELIAS, Denise. Agricultura científica no Brasil: impactos territoriais e sociais. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *Território Brasileiro:* usos e abusos. Campinas: Edições Territorial, 2003 (p.315-340).

ELIAS, Denise (Org.). *O novo espaço da produção globalizada:* o Baixo Jaguaribe (CE). Fortaleza: FUNECE, 2002.

ELIAS, Denise e SAMPAIO, José Levi Furtado. *Modernização excludente.* Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002 (Coleção Paradigmas da Agricultura Cearense).

GOMES, Gustavo Maia. *Velhas secas em novos sertões.* Continuidade e mudanças na economia do semiárido e dos cerrados nordestinos. Brasília: IPEA, 2001.

HAESBAERT, Rogério. *Desterritorialização e identidade:* a rede 'gaúcha' no Nordeste. Niterói: EDUFF, 1997. 293 p.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna.* 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

SILVA, José Graziano. *Tecnologia e agricultura familiar.* Porto Alegre: Ed. Universidade, 1999.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO. *Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste.* Brasília: Ministério da Agricultura e Abastecimento, 1998.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Agricultura brasileira: transformações recentes. In: ROSS, Jurandyr L. (Org.). *Geografia do Brasil.* São Paulo: EDUSP, 1998. p. 465-534.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado.* Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. *Técnica, espaço, tempo.* Globalizacão e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.
_____. *Por uma outra globalização.* Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SOUZA, Hermino Ramos de. Agricultura e política agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial. *Revista Econômica do Nordeste,* Fortaleza, v. 28, n. 4, p.499-518, out./dez. 1997.

3.3 A UNIVERSIDADE PÚBLICA E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO CEARÁ

Francisco de Assis Moura Araripe

A histórica relação ocorrente entre a instituição universitária pós-medieval, o desenvolvimento da ciência e a emergência do Estado-nação é um tema fascinante e complexo, como bem lembra Trindade (2000). Articular Universidade, Ciência e Poder é condição fundamental para todo e qualquer estudo que pretenda adentrar a difícil problemática da Universidade pública contemporânea, principalmente quando interessado em refletir sobre seu papel social na perspectiva do novo século.

Ninguém há de deixar de admitir que a instituição universidade, no momento, confronta uma situação complexa: são-lhe feitas exigências cada vez maiores por parte da sociedade, ao mesmo tempo em que se tornam cada vez mais restritivas as políticas de financiamento de suas atividades por parte do Estado. Amplamente desafiada, pela sociedade e pelo Estado, a Universidade parece não estar preparada para enfrentar os dilemas que lhe são impostos, uma vez que esses apontam para transformações muito mais profundas do que, simplesmente, para reformas inerentes aos próprios sistemas universitários. Em outras palavras, seus problemas parecem ser muito mais de natureza estrutural do que de teor conjuntural.

É preciso, pois, começar com uma visão retrospectiva sobre a Universidade no sentido de apreender, na dinâmica de sua história, alguns elementos-chave para a compreensão de sua natureza institucional, principalmente no enfrentamento dos novos problemas que se expressam para estas instituições na atualidade com suporte no desenvolvimento científico e tecnológico herdeiro da Revolução Industrial.

Esta incursão histórica, portanto, torna-se imprescindível à compreensão sobre a crítica situação a que está submetida à Universidade pública brasileira.

Aliás, na história da educação latino-americana, o Brasil sempre ocupou uma posição singular. Os estudos comparativos sobre educação superior na América Latina, entretanto, não enfatizam devidamente as singularidades da experiência nacional.

No Brasil, a institucionalização da Universidade somente ocorreu nos anos de 1920, embora existissem algumas escolas e faculdades isoladas desde 1808, quando o Príncipe Regente, com a transferência da Corte para o Brasil, criou o primeiro curso de Cirurgia, Anatomia e Obstetrícia. Percebe-se, assim, que o Brasil esteve alheio ao processo universitário no século XIX, quando o tema em destaque era a nova Universidade dedicada à pesquisa e à ciência.

Fomos, portanto, singulares ante a tradição universitária hispano-americana. A Universidade pública brasileira regional, além de tardia, jamais teve a centralidade das universidades ibero-americanas trazidas pelos colonizadores, pois, em meados do século XVIII, o Brasil optou pelo ensino superior profissional, com as pioneiras Escola de Minas de Ouro Preto, Medicina de Salvador e, principalmente, com as faculdades de Direito e, mais tarde, com as politécnicas. Somente em 1934, instituiu-se a Universidade de São Paulo, matriz da primeira geração de instituições públicas federais e confessionais católicas.

Outra singularidade inerente ao sistema universitário brasileiro diz respeito à autonomia universitária. Ao contrário das universidades hispano-americanas, nossas instituições, historicamente, não gozaram da autonomia que se tornou traço marcante nas academias que incorporaram essa conquista, apesar de ter se constituído tema central do movimento da "reforma universitária" dos anos de 1960. Com efeito, diz-se que, com exceção da autonomia concedida às universidades paulistas (USP, UNICAMP e UNESP) nos anos de 1990, de fato, o sistema federal e estadual de educação superior jamais gozou de autonomia administrativa e gestão financeira.

O não cumprimento do princípio da autonomia universitária, contido na Constituição de 1988, refere-se essencialmente às universidades públicas, porquanto as instituições particulares desta casta, uma vez reconhecidas pelo Governo, dela desfrutam plenamente, imunes de qualquer controle governamental.

Daí, certamente, decorre outra singularidade do nosso sistema, ou seja, a visível dominância da rede privada de educação superior sobre a pública, federal e estadual. Em três décadas, as instituições privadas cresceram de 40% para 75% suas matrículas. Por outro lado, o sistema público aparece como responsável por 90% da pesquisa científica e tecnológica do País com qualidade média bastante superior ao setor privado dominante, salvo o bom desempenho das universidades católicas.

Convém registrar o fato de que a Reforma Universitária de 1968, resultante das políticas dos governos civis-militares, ao mesmo tempo em que violou a liberdade acadêmica em vários pontos, estimulou, fortemente, a expansão da pós-graduação nas universidades públicas e investiu decisivamente na seara do desenvolvimento científico e tecnológico.

Os volumosos recursos direcionados às agências de financiamento da pós-graduação e da pesquisa (CAPES, CNPq e FINEP)[5] profissionalizaram o sistema universitário, com a implantação dos regimes de tempo integral e dedicação exclusiva para os quadros docentes.

Se, por um lado, a reforma de 1968 burocratizou as universidades, tornando-as pesadas organizações, de outra parte as moderniza, deixando o sistema público mais qualificado e em situação de liderança no concerto da América Latina.

Outra dimensão negativa da reforma relaciona-se com o não estímulo à expansão das vagas públicas, submetendo o ensino de graduação, principalmente, a uma perversa competição.

Atualmente, portanto, no Brasil, as universidades públicas estão imersas em graves contradições e infindáveis desafios. Constituem instituições em estados de crises, dentre as quais, concordando com Ristoff (2000, p. 201), destacamos: a *crise financeira, do elitismo* e a *crise de modelo*.

A crise de financiamento das universidades públicas ocorre numa circunstância em que o Estado se torna forte, principalmente, para controlar os dinheiros públicos, cortar drasticamente os encargos sociais e os investimentos na economia, e cuja meta principal é a estabilidade monetária. Obstinado pela ideia de eficiência e corte de gastos públicos, esse Estado deixa de reconhecer o retorno social, educacional e, também, financeiro que o investimento em educação representa. Resultado: as universidades públicas brasileiras vivenciam uma vagarosa e gradual deterioração em sua dinâmica de funcionamento, o que lhes compromete a qualidade do ensino, das pesquisas e dos programas dirigidos à sociedade.

Na realidade, a chamada reforma que vem se processando no ensino superior no Brasil não configura uma ação isolada. Faz parte da Reforma do Estado implementada pelo Governo federal no âmbito das políticas sociais. Muito das medidas em curso são orientadas por uma perspectiva de redução

5 CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior; e FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos.

do Estado e do fortalecimento das iniciativas privadas no financiamento, formulação e execução de políticas públicas.

Assim, a palavra de ordem para a "refuncionalização" da educação brasileira nas ações do Ministério da Educação é flexibilidade. Isso significa adequar a educação brasileira aos processos de flexibilização do mercado de trabalho no âmbito da reestruturação produtiva. Esta perspectiva de flexibilização dos processos de formação e de exercício profissional atinge a "espinha dorsal" do ensino superior, com a introdução de uma série de medidas, dentre as quais se destacam: o Exame Nacional de Cursos ("Provão"); a substituição dos currículos mínimos por meras diretrizes curriculares; os cursos sequenciais; a regulamentação do ensino a distância; e os mestrados profissionais - além do novo sentido atribuído ao princípio da autonomia universitária.

O segundo ponto é a crise do elitismo da educação superior brasileira, pois, segundo estatísticas oficiais, não chega a totalizar 10% o percentual da população, na faixa etária apropriada, que tem acesso à educação superior. Representa uma crise quantitativa com intenso influxo qualitativo sobre o futuro da sociedade brasileira. Afinal de contas, ninguém duvida de que uma sociedade esteja habilitada a consolidar sua democracia sem romper com o elitismo nem empenhar-se num amplo programa nacional de acesso das populações, hoje excluídas, ao sistema de ensino superior.

O terceiro aspecto refere-se à crise de modelo do sistema brasileiro de educação superior. De um lado, a compreensão mais universalmente tradicional da Universidade que lhe atribui como função básica produzir conhecimentos, formar profissionais qualificados para atuar nos mais amplos setores da atividade humana, desenvolver a ciência básica, a tecnologia, as letras e as artes, função essa a ser desempenhada, de modo interativo, numa dinâmica de (re)alimentação e indissociabilidade do ensino, com a pesquisa e a extensão, e, igualmente dos níveis da estrutura acadêmica. Pela outra vertente, há o reconhecimento de que a educação superior hoje deverá ser uma atividade de funções múltiplas. É reclamada: por aqueles que insistem na visão da Universidade como guardiã da ciência e da arte, autônoma e desatrelada das demandas imediatas e utilitaristas de mercados e governos; pelo próprio governo, que busca implementar seus projetos de desenvolvimento, exigindo das universidades que se ajustem aos novos tempos sob pena de perecerem; e, por fim, pelos excluídos dos sistemas de elite que percebem na flexibilização, do modo de ser universitário, suas oportunidades de ascenderem socialmente e melhorarem suas vidas.

O grande desafio, portanto, das universidades brasileiras e que vem se tornando nosso objeto de curiosidade é: o que precisamos compreender sobre as novas relações entre Estado, autonomia e financiamento das universidades públicas brasileiras? Como compatibilizar o cumprimento do papel social da universidade pública, sobretudo na alavancagem do desenvolvimento regional, ante as restritivas políticas de financiamento a que estas instituições estão sendo submetidas nos últimos tempos? Além do mais, como adaptar este sistema elitizado às demandas populares por acesso a universidades sem descaracterizar o real sentido de uma educação superior?

A crise mundial dos paradigmas políticos, econômicos e culturais, com seus influxos, enseja indagações substantivas sobre quem são os sujeitos do desenvolvimento, da democracia, das políticas públicas, enfim da consolidação da nova sociedade pretendida. Logicamente, que isso pressupõe a necessidade de um reordenamento mundial; da reorganização e democratização do Estado; de mudanças científicas que causem profundas influências positivas sobre as condições do trabalho, da cultura, da sociedade global e de redefinições institucionais. Mencionados aspectos rebatem, especificamente, sobre a realidade brasileira e, naturalmente, no nosso sistema de ensino superior.

O Estado do Ceará, por exemplo, em razão da própria natureza geoambiental, exprime características especiais de dependência, assenta-se em bases econômicas e políticas frágeis, cuja população, por ter pouco ou nenhum acesso à tecnologia e ao saber, enfrenta precariamente suas necessidades de sobrevivência.

Situa-se numa região onde as práticas políticas ainda reproduzem a exclusão social, onde ainda se vive uma cidadania estratificada e onde os setores marginalizados continuam se mirando no espelho da falsa consciência e da subalternidade. As universidades deste Estado, portanto, têm um papel fundamental no esforço de reverter este quadro. Contam, contudo, ainda, com uma série de dificuldades, na qualidade de instituições acadêmicas, para, efetivamente, cumprirem seus papéis como instâncias propulsoras do desenvolvimento e da emancipação da sociedade em seu entorno.

No caso específico do Sistema Estadual de Ensino Superior do Estado do Ceará, indigitamos, pelo menos, dezoito situações que dificultam o desempenho das universidades que o compõem, em bases mais positivas, conforme estão na sequência:

- inorganicidade da trilogia ensino, pesquisa e extensão;
- atividades de extensão, desvinculadas de uma ação, pedagógica e curricularmente planejada, com os cursos de graduação;
- baixa participação dos professores e dos alunos nos eventos acadêmicos (cultura do "aulismo");
- desatualização de alguns currículos e não exercício da interdisciplinaridade curricular em parte dos cursos de graduação;
- exiguidade de recursos para investimento em pesquisa, acervo bibliográfico; instrumental didático e espaços alternativos para atividades acadêmicas curriculares e extracurriculares;
- dificuldade de operacionalizar os planos de tecnologia da informação por insuficiência de recursos e reduzido quadro de pessoal especializado;
- precariedade do sistema de comunicação (interna e externa) no contexto das estruturas universitárias multicampi;
- desproporção do número de alunos em relação ao quantitativo de funcionários, além de baixo investimento em qualificação no quadro de recursos humanos;
- negligência das fontes fornecedoras no repasse dos dados e das informações que alimentam os processos de avaliação institucional e planejamento das universidades;
- desvirtuamento da razão de ser dos professores substitutos na dinâmica universitária – inversão da temporalidade pela permanência em virtude da insuficiência de docentes no quadro efetivo x demanda crescente de ensino de graduação e pós-graduação;
- indefinição de modalidades concretas de incentivo profissional aos professores das unidades de fora da Capital do Estado;
- níveis salariais, do quadro docente, ainda inadequados, ocasionando a busca de trabalhos e rendas alternativas;
- não-finalização das propostas de reestruturação organizacional compatível com a reforma das legislações (estatutos e regimentos gerais) das universidades;
- tênue cultura de planejamento dos setores administrativos e acadêmicos para alimentar a previsão orçamentária e a execução financeira das universidades;
- não descentralização administrativo-financeira dos centros e faculdades, dificultando a gestão dos recursos;
- desarticulação política dos três segmentos universitários (alunos, pro-

fessores e funcionários), ocasionando ações individuais ou grupais de natureza corporativa;

- diminuta produção de conhecimento continuado sobre as universidades, dificultando o exercício da autocrítica cientificamente fundamentada; e
- timidez das universidades para influir no desenvolvimento local e regional.

Pensar, pois, no papel social das universidades que compõem o Sistema Estadual de Ensino Superior do Estado do Ceará e, em especial, nas atribuições da Universidade Estadual do Ceará, hoje, é refletir, principalmente, na sua competência específica para participar da elaboração, implementação e avaliação dos planos de desenvolvimento demandados pela população cearense.

Num contexto, portanto, do reconhecimento de que, transpondo o público e o privado, a própria instituição universitária está em crise em razão dos mecanismos seletivos de seu financiamento; no entendimento da intenção de se restringir sua função à tarefa de formar profissionais polivalentes para o mercado; ante dos intensos apelos para que a Universidade se torne progressivamente uma organização multifuncional, utilitária e flexível às demandas do mercado, justifica-se toda e qualquer intenção de estudo que esteja, efetivamente, comprometida com desvendar estes dilemas no sentido de fortalecer o papel das universidades na sociedade contemporânea, quando, mais do que nunca, precisamos restabelecer o equilíbrio entre qualidade, pertinência e equidade.

Esta é, pois, a conjunção de problemas dentro da qual precisamos repensar as saídas para a Universidade como instituição social e, de modo específico, os dilemas das universidades públicas estaduais. Afinal de contas, conhecimento é poder, mas o poder de criar, de antever e de evitar. Assim divisamos a instituição Universidade Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEARÁ. SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA/ UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI. *Plano Estratégico da Universidade Regional do Cariri.* Crato: URCA, 2002.

_____FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI. *Relatório 1995.* URCA/ ASSEPAN-INFO. Crato: URCA, 1996.

_____.UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. *Relatório da Gestão "Administração, Ciência e Cultura 1996-2000".* Fortaleza: UECE/PROPLAN, 2000.

_____.UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ. *Construindo o Futuro:* Catálogo Geral. Sobral:UVA, 2002.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais.* 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

LIMA, João Álcimo Viana. *A experiência de gestão da UECE e o princípio da autonomia universitária.* Dissertação de Mestrado em Gestão Educacional, Universidade Vale do Acaraú. Sobral, Ceará, 2020.

MINAYO, Maria Cecília Souza. (Org.). *Pesquisa Social:* teoria, método e criatividade. Petrópolis-Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

RISTOFF, Dilvo I. A privatização não faz escola. In: TRINDADE, Hélgio (Org.) *Universidade em ruínas na república de professores.* 2 ed., Petrópolis: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDES, 2000.

THIOLLENT, Michael. *Metodologia da pesquisa- ação.* São Paulo: Cortez, 1985.

4

METRÓPOLES NORDESTINAS: TRANSFORMAÇÕES, DESIGUALDADES E GOVERNABILIDADE (MESA-REDONDA)

4.1 CAMINHO DAS CIDADES NORDESTINAS

José Borzacchiello da Silva

Palavras iniciais

Agradeço o convite do Curso de Mestrado em Políticas Públicas para compor esta mesa-redonda e registro minha satisfação de estar aqui, ao lado da professora Inaiá de Carvalho, do professor Horácio Frota e do nosso querido deputado Inácio Arruda e, principalmente, parabenizar a comissão organizadora do evento pela escolha do tema. Saúdo a Professora Liduina Farias, responsável pelo nosso chamamento para compartilhar dessa mesa-redonda. Registro o sucesso do evento, que recebeu amplo apoio da sociedade, contando com um público de qualidade, extremamente interessado, como se tem verificado até agora.

Inicio fazendo uma provocação à professora Inaiá. Alguma coisa está errada: ou ela trouxe dados falsos do *Atlas da Exclusão Social,* ou o nosso prefeito está equivocado! Porque, na semana passada, foram publicadas duas páginas de matéria nos jornais da Cidade, mostrando o melhor dos mundos, que é essa cidade onde moramos! Ou algo está errado ou, então, como explicar ser essa a ducentésima quadragésima quarta cidade em qualidade de vida no País? Eu não posso acreditar; alguma coisa está errada! Temos o dever de verificar!

4.1.1 *INTRODUZINDO O TEMA*

Vou seguir um percurso para abordar o tema "Caminho das Cidades Nordestinas". Reconheço que é muito difícil fazê-lo nos moldes da professora Inaiá. Reconheço os percalços, quando se discute um contexto de globalização, de

mundialização, sem trabalhar as questões ligadas ao Estado, cidade, empresa. Não focar a discussão no caráter empresarial de cidade é perdê-la de vista, é retirá-la do foco para fins de análise. A cidade contemporânea convive com o tema *city marketing*, estratégia comercial calcada numa hierarquia de cidade que é imposta independente da sua qualidade, independente da relação que ela estabelece com os citadinos, ou os protocitadinos. O estratagema adotado pelo *city marketing* pode ser analisado numa perspectiva mercadológica de cidades globais, cidades mundiais, uma espécie de "bolsa de valores", onde cada cidade ingressa ou não num *ranking,* extremamente competitivo, assumindo um ou vários perfis na sociedade urbana organizada em rede.

Quando se pode ou se deve afirmar ser uma cidade melhor ou pior do que outra, a não ser a partir do discurso de mídia que ela incorpora? Prosseguindo o percurso que tracei, indago sobre a guerra fiscal, e questiono que relação ela estabelece com as cidades. Como e de que forma essas cidades sobrevivem ante a ameaça da guerra fiscal imposta pelo reajuste estrutural das agências bilaterais e regionais? Dessa imposição, decorre uma verdadeira guerra de lugares. Prosseguindo, pergunto: em que consiste essa guerra de lugares? E quanto às nossas metrópoles, como sobrevivem diante da luta permanente para atrair novos capitais, essa guerra sem fim, visando a sediar empresas capazes de gerar empregos e renda, ser o terreno mais profícuo à instalação de siderúrgicas, refinarias, portos e outros equipamentos de grande porte? Nesse contexto bélico, como fica o pacto federativo? A quem cabe coordenar a gestão do território na perspectiva do nacional? E o bem-estar social geral? Quem se responsabiliza pelos pressupostos da justiça social, quando, na verdade, se observa a supervalorização do particular sobrepujando o geral, ameaçando a dimensão de uma democracia realmente igualitária e que atenda aos interesses do País?

4.1.2 *A COMPLEXIDADE DA GESTÃO URBANA*

Minha opção ao abordar o tema sugere a discussão de questões pertinentes a indagações da atualidade versando sobre governabilidade, (in)governabilidade, sustentabilidade e seus vínculos com as agências bilaterais.

As grandes cidades assumiram proporções gigantescas. A complexidade da gestão urbana na perspectiva da escala põe em xeque sua governabilidade, especialmente aquelas denominadas de cidades mundiais e muitas outras que incorporam essa vida em seu cotidiano. A questão metropolitana passa a requerer maior atenção, uma vez que as áreas metropolitanas concentram elevado contingente demográfico bem como parte considerável da

riqueza gerada nos países. Os efeitos decorrentes das profundas desigualdades e carências sociais, entretanto, são cada vez mais crescentes no nível intraurbano. A cidade é sempre instrumento e produto do desenvolvimento econômico e social. Na fase atual, porém, diferente de períodos anteriores, essa instrumentalização faz-se claramente a serviço da expansão da forma ultraliberal do capitalismo, que subentende o atual processo de globalização. Essa evolução marca todas as políticas de auxílio ao desenvolvimento urbano nos últimos vinte anos, quer seja por agências multilaterais (Banco Mundial), regionais (BID) ou bilaterais. Na fase anterior, as políticas urbanas tinham, essencialmente, por objetivo, integrar fragmentos da população urbana considerados marginais, mas potencialmente produtivos, com vistas a melhorar a contribuição das cidades na formação da riqueza nacional e internacional. Mais recentemente, o aspecto "econômico" sobrepujou o objetivo social, visto como campo de uma necessária regulação de relações sociais frequentemente conflituosas. Agora, o objetivo claramente manifesto é tornar as cidades ainda mais produtivas, pois é preciso, na medida do possível, garantir aos investidores a paz social. A cidade passa a ser tratada como totalidade funcional, objeto das intervenções, e não mais fragmentada em bairros desfavorecidos ou campos setoriais bem delimitados.

Não somos ingênuos. Sabemos dos procedimentos perseguidos no processo de imposição de determinados conceitos e metodologias. Tivemos que assimilar, mesmo que a contragosto, o conceito de sustentabilidade. É praticamente impossível submeter um projeto à aprovação se ele não contemplar esse e outros conceitos. Nessa imposição subliminar, independente de uma discussão para detectar se eles foram assimilados ou não, os conceitos passam a fazer parte do senso comum. No caso específico de sustentabilidade, trata-se de um conceito que está posto, mesmo que empregado, muitas vezes, de forma equivocada e contraditória.

Essa globalização/metropolização realiza-se em condições de grande instabilidade que perturbam, com frequência e em curto prazo, os modos de urbanização e da gestão urbana/metropolitana. As brutais e frequentes crises financeiras afetam as grandes metrópoles e o processo de urbanização está fadado à precariedade nas cidades, atingindo todas as camadas da sociedade urbana. As grandes transferências de capital provocam uma fragilidade substancial no mundo do trabalho, estabelecendo novas relações. Uma onda de demissões faz subir, vertiginosamente, o desemprego urbano, acarretando considerável empobrecimento da população, inchaço do setor informal,

movimentos de migração internos e externos, além de ocorrências de bolhas imobiliárias. Também merecem destaque novas formas de pobreza urbana, afetando, sobretudo, setores das classes médias, como no Brasil e Argentina.

No contexto do mundo globalizado, as aglomerações urbanas apresentam sérios problemas socioespaciais. Com o decorrer do tempo, o Estado é chamado para assumir um papel fundamental na manutenção do equilíbrio social. Diante da crise, constata-se que os instrumentos clássicos do planejamento não servem mais para a gestão urbana. De outra parte, a evolução das transformações econômico-sociais no mundo é vista também pela participação cada vez maior do Estado na organização do espaço, além de procurar responder às exigências da vida cotidiana nos diversos setores, tais como saúde, educação, saneamento, transportes, comunicação, diversão etc. Em consequência de todas as transformações ocorridas em escala mundial, faz-se necessário, por parte dos estudiosos dos problemas urbanos, repensar os conceitos de governabilidade urbana e sua adequação a distintas realidades locais.

4.1.3 *A COMPLEXIDADE DA GESTÃO URBANA/METROPOLITANA – CIDADES NORDESTINAS*

A questão urbana/metropolitana aqui discutida como tema é de suma importância na abordagem das cidades nordestinas. Acompanhamos um acentuado processo destrutivo da natureza em todas as cidades do chamado "Terceiro Mundo", especialmente nas brasileiras. No Nordeste, essa relação é mais perversa, seja em Fortaleza, Recife ou Salvador. Aqui talvez seja pior, pois o processo de metropolização agudizou a relação sociedade-natureza de forma perversa, formando enormes bolsões de miséria, dominados por favelas, áreas de risco e milhares de sem-teto. Em Fortaleza, não se fala mais em favelização, o tema principal de discussão em torno do problema da habitação é "área de risco". O tema aos poucos adquiriu ares e envergadura de universo maior. É nítida a intenção oficial de inverter o foco principal da questão habitacional. Ao centrar a discussão em torno de uma questão numérica, perguntando se são 82, 84 ou 100 áreas de risco, se a Defesa Civil está ou não preparada para atender as demandas dessas áreas, a atenção popular é desviada. Fica evidente que, sob o ponto de vista do gestor, os efeitos desastrosos do acelerado processo de favelização e periferização da sociedade não serão considerados tão cedo. Ao centrar os holofotes para o tema "áreas de risco", o gestor ganha visibilidade na mídia, provocando certo convencimento da classe média. Em Fortaleza, esse processo é nítido. Tenho certeza de que também ocorre nas demais cidades do Nordeste. Os problemas atinentes

às nossas metrópoles são amplos e complicados. Não podemos negligenciar a questão da violência urbana e da proliferação do narcotráfico.

Buscamos aportes explicativos, vislumbrando compreender a formação das metrópoles nordestinas no contexto nacional. É sabido que nossas cidades tiveram seu crescimento inicial pautado e integrado à ação hegemônica das cidades do Sudeste, com a supremacia do Rio de Janeiro. Alteraram seus fluxos na medida em que essa hegemonia se transferia ou se complementava com São Paulo. Nessa reorganização espacial brasileira, à medida que São Paulo ampliava seu raio de ação, reduzia, sensivelmente, o papel diretivo das metrópoles nordestinas. Pouco a pouco foram saindo de cena, configurando novos perfis de complementaridade às metrópoles nacionais. No Nordeste, durante muitos anos, a hegemonia do Recife era evidente sobre todo o espaço regional. Atingia vasta área de influência, complementando as funções do Rio de Janeiro e de Belém, na entrada da Amazônia.

Recife reorganizou suas funções, redefinindo nova territorialidade, repartindo com Salvador e Fortaleza sua ação no Nordeste. A Metrópole baiana, bem equipada, dada a extensão do Estado, pouco extrapola os limites da Bahia. Neste rearranjo, Recife vai perdendo posto. É alvo de intensa concorrência de Fortaleza, metrópole emergente que prossegue avançando e afirmando sua área de influência, atingindo o Rio Grande do Norte, capturando áreas do Piauí e do Maranhão. Nesse contexto de acelerada competição metropolitana foi que ocorreu o advento da globalização, quando nossas cidades tiveram que alterar seus perfis, propiciando maior entrada de capital, estabelecendo, assim, uma relação de complementaridade entre elas. São as cidades que brigam entre si na perspectiva do *city marketing*. As empresas, preocupadas com a reprodução do capital, desconhecem as autonomias urbanas e vão construindo mais complementaridades entre as metrópoles.

Dou um exemplo no sistema de aviação comercial. De Fortaleza, para se viajar ao Exterior, principalmente para o hemisfério norte, o passageiro era obrigado a se deslocar para o Rio de Janeiro ou São Paulo. Hoje, é possível esse deslocamento, partindo de Fortaleza. As empresas aéreas organizam seus voos conforme seus interesses, desde que constatem a possibilidade de alimentação de fluxos. Elas desconhecem a metropolização e organizam voos diretos, conjugados ou compartilhados. Constatam-se rotas que partem de São Paulo via Salvador, com destino a Lisboa; de São Paulo via Recife, para Lisboa; do Rio ou São Paulo via Fortaleza para Lisboa; propiciando assim viagens que se complementam, usando estrategicamente os três aeroportos,

colocados em função num processo acentuado de "litoralização" das metrópoles após o incremento do turismo.

O litoral nordestino está, literalmente, loteado. Bahia, Pernambuco ou Ceará e demais estados reforçam a localização histórica que privilegiou o litoral como base de organização da ocupação e povoamento do País. Essa tradição de ocupação efetiva do litoral não implicava o parcelamento da faixa litorânea. Litoral como localização tinha posição e sentido relacionais. Não significava a área de contato entre o mar e o continente propriamente dito. As bordas não eram efetivamente ocupadas. Hoje, os projetos de grandes complexos hoteleiros e a construção de vias litorâneas localizam-se majoritariamente no litoral.

A paisagem exerce expressivo papel nesse processo de ressignificação do litoral. No caso do Ceará, Fortaleza assume o papel de um grande portão de entrada de turistas que se dirigem majoritariamente para o litoral. O Governo do Estado incluiu o sertão e as serras no planejamento turístico. Reconhece, entretanto, que o sertão é um produto turístico muito mais difícil de ser vendido. Malgrado o *marketing,* não chega a ter o peso e a expressão do mar. O turismo litorâneo, especialmente o calcado no modelo 4 S (quatro esses) é muito forte entre nós. Trata-se de um esquema no qual cada "S" (esse) do original em inglês de *sun, sea, sand* e sex, em português, sol, mar, areia e sexo, tem forte apelo mercadológico. Mesmo não sendo oficial, é o mais procurado pelo mercado. É uma fórmula que realmente vende e ainda é muito forte em nosso turismo.

4.1.4 *OS ESPAÇOS METROPOLITANOS E A LEGISLAÇÃO*

Voltando a Fortaleza e às cidades nordestinas em termos do processo de metropolização, chamo a atenção para o fato de que todas as regiões metropolitanas foram instituídas por força legal. Decorreu da constatação de processos socioespaciais inovadores na realidade brasileira, que desagradavam, sobremaneira, as autoridades do País, ligadas à ditadura militar. A forma incipiente de organização social pós-64 dava seus primeiros passos. Buscando maior controle sobre o que ocorria, o governo militar instituiu as regiões metropolitanas, surgidas muito mais do aparato da ditadura do que de conquista social manifestada na organização de um novo arranjo espacial urbano. O governo militar criou em 1973 as nove metrópoles brasileiras. A região metropolitana do Rio de Janeiro só foi implantada quando da fusão entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro. Essa fusão foi necessária

para um controle repressivo do Estado federal que visava à repressão e ao disciplinamento da sociedade. Era essencial que o Estado tivesse o controle sobre o espaço metropolitano, tentando impedir a ação dos movimentos sociais, que naquele momento germinavam nas grandes cidades e minavam, com a mesma velocidade, a pressão política.

A legislação mudou. Hoje os estados podem criar suas regiões metropolitanas. No Rio Grande do Norte, foi criada a região metropolitana de Natal. Hoje são quatro regiões metropolitanas institucionalizadas no Nordeste. Quanto ao desmembramento, a lei anterior só permitia a criação de municípios na região metropolitana quando estes resultavam de desmembramentos de seus municípios matriciais, formadores do espaço metropolitano. No de Fortaleza, sua Região Metropolitana era formada por cinco municípios: Fortaleza, Aquiraz, Pacatuba, Maranguape e Caucaia. Do desmembramento de municípios da região original foram criados os Municípios de Maracanaú, Eusébio, Guaiúba e Itaitinga, perfazendo nove municípios. Atualmente, são treze os que compõem a região metropolitana. Horizonte, Pacajus, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante são os que foram incorporados mais recentemente, por força de lei estadual.

O que pensar sobre estes municípios que compõem a região metropolitana? Até que ponto ocorre realmente um processo de metropolização? Até que ponto se constata um modo de vida metropolitano, quando se verifica não haver complementaridade entre as áreas componentes desse espaço metropolitano? O que se verifica, verdadeiramente, é um acelerado processo de macrocefalia urbana. O peso da metrópole, da cidade-sede, é muito forte, exercendo grande poder de atração de pessoas e capital. Não se verifica a ocorrência de relações caracterizadas como metropolitanas propriamente ditas. Ao se afastar da malha urbana mais densa, ao sair num raio de 5, 7 ou 10 km de Fortaleza, já se percebe praticamente a vida rural, denominada, entretanto, por uma questão legal, de vida urbana ou mesmo metropolitana.

Chama a atenção, pois esta discussão está na agenda internacional, versando sobre a questão do planejamento urbano. As regiões metropolitanas tornaram-se manchas de alta concentração demográfica, áreas de forte demanda e de constantes conflitos com múltiplos interesses. Pesquisas das mais variadas têm sido orientadas para o tema metropolitano.

Mesmo despertando muito interesse acadêmico, por parte das agências e organismos internacionais, essas pesquisas não têm respondido os principais questionamentos dos processos socioespaciais constatados na realidade

urbana das cidades nordestinas. Ao contrário, essas aglomerações exprimem graves problemas sociais, sem vislumbrar solução, em curto prazo. A globalização em curso ocasiona um agravamento dos processos econômicos mundiais. Na perspectiva de uma participação mais efetiva do Estado, constatam-se resquícios de uma relação perversa, com o domínio do Estado disfarçado de *Estado do Bem-Estar Social.*

Entre nós, pouco a pouco, o Estado reduz sua participação no delineamento e controle de políticas públicas e na execução de ações sociais. Toda tentativa de implantar o *Estado do Bem-Estar Social,* desde os anos de 1940, vai se desmontando com o avanço de novas relações que se estabelecem, principalmente com a globalização. Observa-se uma transferência com o paulatino chamamento da sociedade civil, agora convidada a ocupar postos e tarefas, até então de responsabilidade do Estado. Esse é o sintoma mais evidente da redução da ação do Estado e o surgimento de um pacto moldado sobre novas relações. Surgem as ONGs, imposição de um novo tempo. A gestão adquire feições de compartilhamento, em que "as parcerias" ficam evidenciadas, ocupando lugar na administração indireta de vários problemas até então tidos como de responsabilidade direta do Estado. O cidadão comum, agora também "terceirizado", sente-se acuado em face das novas funções que lhe foram repassadas e exigidas. Submete-se a novos papéis sociais, além do aumento demasiado das taxas, impostos, tarifas – uma carga tributária cada vez maior – porque o Ente Estatal não consegue dar conta, sozinho, de suas responsabilidades. Abre-se o espaço para a negociação que culmina com a privatização.

O Estado, desprovido de seu lado empresarial, vai assumindo um novo papel. É fundamental que garanta o equilíbrio social. Só assim consegue atrair empresas no contexto de uma guerra competitiva de cunho fiscal. Fica refém de um processo por ele gerado. Só consegue atrair empresas se oferecer, por outro lado, um equilíbrio social. Nesta perspectiva, ele tem que exercer o papel de agente regulador, um Estado paramilitar, um Estado policialesco, um Estado por demais controlador, preocupado na permanente busca desse equilíbrio.

4.1.5 *A QUESTÃO URBANA*

A contribuição para o alcance desse urbanismo ou desse modelo de planejamento urbano, calcado ainda nas teses do modernismo, de um planejamento funcionalista, cai por terra, começa a mostrar a sua verdadeira face.

As teses marxistas expõem essas contradições no interior do espaço. Lefebvre[1] assume papel de expoente, de fundamental importância no desvendamento dessas contradições socioespaciais e das estratégias que a população utiliza para sobreviver no interior das cidades.

É a constatação da emergência da questão urbana que se revela na cidade, especialmente nas metrópoles.[2] Castells é um dos primeiros intérpretes desse processo. Adentra o urbano e questiona a realidade. Transforma o tema em seu principal cartão de visita. O autor aprofunda sua análise em obras posteriores, buscando compreender, primeiro, a dinâmica dos movimentos sociais, alcançando, pioneiramente, destacado papel nas discussões sobre a sociedade contemporânea na perspectiva de verificar o peso e a expressão dos conteúdos técnicos no interior dos movimentos sociais. Estuda a organização da sociedade em redes no contexto da alta densidade técnica favorecida pelas conquistas da informática. Para vários pesquisadores, após a queda do "muro de Berlim", em 1989, e o desmanche da antiga URSS, em 1992, ocorre um abandono das teses marxistas dirigidas à compreensão das relações socioespaciais. Trata-se, na verdade, de uma guinada metodológica. As teses analíticas comprometidas com a compreensão da totalidade dão lugar a análises dos fragmentos de um mundo contraditório. É a fase da autonomização dos territórios. O conceito de espaço, explicativo de realidades de extensão mais ampla, é, aos poucos, substituído pelo de território. Uma autonomia que os territórios vão adquirindo, à medida que se multiplicam em formato de enclaves. É o fragmento dos Estado-Nação. Pode ser o condomínio fechado, o centro empresarial, ou mesmo *shoppings.*

Trazendo essa discussão para as cidades, observa-se que essa relação é mais conflituosa nos embates travados entre o público e o privado - em um processo perverso que revela como vai ocorrendo, aos poucos, o abandono dos espaços públicos. São espaços marcados por histórias singulares; espaços públicos conquistados com muita luta. Inscrevem-se aí as conquistas de áreas verdes, como parques, bosques, praças. O advento da fragmentação dando origem a novos territórios marca uma contradição perversa. O capital elege áreas privadas e orienta o grande público para animá-las. Constatamos um frenético movimento nas praças de alimentação dos *shoppings,* enquanto nossas praças permanecem, praticamente, abandonadas!

---

1 LEFEBVRE, Henri. L*a production de l'espace.* Paris: Anthropos, 1971.

2 CASTELLS, Manuel. *La question urbaine*. Paris: François Maspero, 1972.

Nessa direção, devemos orientar nossas pesquisas, na perspectiva de compreender os processos explicativos de nossos espaços intraurbanos. Existem pesquisas excelentes dirigidas à compreensão da dinâmica dos espaços intraurbanos na cidade - pesquisas que capturam a passagem desses espaços à condição de territórios. A professora Inaiá Carvalho referiu-se à situação de abandono de nossos centros de cidade tradicionais, extremamente significativos como espaços referenciais, como espaços identitários da nossa organização social que representam a possibilidade de se construir uma relação de alteridade, que permitem que eu me veja no reflexo daquele espaço e que eu me identifique com ele e me sinta parte dele.

Em nossas metrópoles, os centros históricos estão definhando, desaparecendo aos poucos. Simultaneamente, outras áreas vão sendo eleitas, sejam elas Boa Viagem, Pituba ou Aldeota. A polinucleação é orientada por setores oficiais e privados. Transferências maciças de serviços, de equipamentos, esvaziam os centros, enfraquecem suas funções. Em muitos casos, processos aparentemente naturais interferem em nova configuração urbana.

4.1.6 *AINDA SOBRE CIDADES NORDESTINAS*

A grande cheia do Recife, nos anos de 1970, foi a responsável pela transferência maciça de grandes segmentos da classe média para o bairro de Boa Viagem. A saturação deste abriu a expansão de bairros tradicionais que foram objeto de acelerada verticalização, como Casa Forte, Parnamirim, Espinheiro, Graça, Aflitos. Abrigam estes uma classe média que luta para permanecer próxima dos polos mais equipados. A Boa Viagem expandida avançou Piedade, alcançou Candeias e, se continuar se expandindo, chegará à região polarizada pelo Porto do Suape. No Recife, observa-se um processo idêntico em direção norte. A mancha urbana segue paralela ao mar até o limite marítimo. O outro lado é a ilha de Itamaracá.

Esse modelo de urbanização fez do Recife uma cidade demasiado linear. É uma extensa faixa urbana que se alonga no litoral, estendendo-se desde o canal que separa a ilha de Itamaracá até ao sul, região do Porto do Suape. Essa grande mancha linear tem altos custos de manutenção, é caríssima quanto à instalação de infraestrutura, de equipamentos e de serviços. Não se deve desprezar as dificuldades de fricção das distâncias entre os pontos extremos.

Recife é uma cidade singular no contexto urbano brasileiro. Assentada nos moldes das cidades holandesas, com base na experiência da gestão de Maurício de Nassau, que construiu a cidade num sítio dominado pela planície

costeira à extensão da várzea do Capibaribe. É uma área com cobertura vegetal constituída de manguezal, sujeita às oscilações do movimento das marés. O aumento acelerado da cidade por população pobre provocou a ocupação da área de várzea, dando origem a enormes bolsões de miséria e sérios problemas ambientais urbanos. Apesar das carências detectadas nessas áreas, cabe ressaltar as expressivas conquistas sociais ali obtidas. Destacam-se a institucionalização das ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) e o Conselho das ZEIS, marcos nas conquistas pela luta popular do direito à moradia na cidade. Recife apresenta alto nível de complexidade no que tange a questões urbanas. Sua geografia impõe sérias dificuldades à gestão urbana; entretanto, há registros de ganhos significativos, mostrando as possibilidades de superação. Muito ainda tem que ser feito.

Detenho-me agora à análise de Fortaleza, apoiando-me nas palavras da Professora Inaiá, quando se referia à acirrada competição urbana dominante. A partir de minhas pesquisas e de muitos trabalhos de campo realizados na Cidade e em sua região metropolitana, percebemos de forma bem mais detida o processo de produção do espaço urbano, suas principais alterações estruturais e consequente mudança de eixo no que concerne à distribuição de equipamentos e serviços. A maneira como Fortaleza se mostra, apesar de todos os problemas que ela enfrenta, impressiona muito; toda sua pujança, sua relação desigual com seus espaços contíguos, a captura de funções e de atividades de outros espaços. Fortaleza é a expressão de uma acirrada competição urbana no semiárido nordestino. Seu crescimento é a constatação da capacidade de sua sociedade em impor uma cidade que paulatinamente foi adquirindo ares de lugar que oferecia vantagens locacionais para o desenvolvimento de certas atividades. Essas vantagens foram tardiamente descobertas. Portanto, só recentemente, Fortaleza começou a travar uma competição urbana, impondo-se como centro que oferece vantagens operacionais, reconhecidas até então em centros metropolitanos já consolidados do porte de Recife e Salvador. Fortaleza não exerceu em seu processo histórico a função de polo importante. Mesmo sob os auspícios da SUDENE, foi apenas contemplada com um Distrito Industrial – o de Maracanaú, complementar da incipiente atividade porto-industrial, instalada no Mucuripe, nos anos 1950. Fortaleza teve dificuldades imensas para consolidar seu formato urbano e metropolitano. Seu porto foi conquista recente – fim dos anos de 1940.

Não dava para competir com Recife e Salvador, este último um dos melhores portos do País em termos de condições naturais.

Salvador, ao contrário de Fortaleza, conta com um polo petroquímico que transformou a realidade industrial da Cidade e de seu espaço metropolitano. A Cidade comporta uma expressiva faixa de classe média que dinamiza o comércio e a construção civil. A classe média de Fortaleza mostra grande dependência do Estado. Assumiu maior expressão com os incentivos recebidos nos anos de 1950, com a fundação do Banco do Nordeste, a criação da Universidade Federal do Ceará, a transferência do DNOCS do Rio de Janeiro para cá e, mais tarde, a criação da UECE e de unidades vinculadas às esferas da gestão federal, estadual e municipal que reforçaram a situação de Fortaleza como centro de comando. Essa classe média emergente muda, rapidamente, o perfil urbano da Cidade.

Hoje é o setor privado que ostenta maior expressão na vida de relações da Cidade. Comércio e serviços são o carro-chefe da economia. Fortaleza é uma excepcional praça comercial e de serviços. Os cearenses e mesmo os fortalezenses não têm dimensão da força da praça comercial e de serviços que a Cidade possui. Se a praça comercial de Fortaleza for comparada com as das demais metrópoles nordestinas, especialmente Recife e Salvador, ver-se-á o peso da Capital cearense. Os sinais da nacionalização do comércio e, hoje, os de sua internacionalização estão evidentes em seus diversos territórios. Com o processo de globalização, houve considerável ampliação do comércio metropolitano. São placas e letreiros de marcas internacionais nos setores de *fast-food,* como Mac Donald, Pizza Hutt, supermercados e o agressivo desmanche do setor financeiro local, particularmente o bancário. Fortaleza era a sede de seis bancos. Hoje restam o cambaleante BEC, fragilizado e ameaçado de privatização, e o Banco do Nordeste, também oficial. E onde está o nosso BANCESA, cadê o BMC, o BIC, o BANFORT? Estão todos na avenida Paulista, em São Paulo.

As metrópoles nordestinas passam por enormes perdas em termos de transferência de estabelecimentos bancários atraídos pelos tentáculos da Metrópole paulista. O processo vivido por Fortaleza foi idêntico ao Recife e a Salvador. No que tange ao sistema financeiro, nossas praças comerciais tiveram perdas significativas.

Em termos de movimentação de capital e preços de mercadorias, nossas bolsas praticamente desapareceram! A bolsa paulista tem força hegemônica, controlando todo o Território nacional. Nossas bolsas operam em situação de complementaridade, um sistema auxiliar. Na perspectiva das redes, utilizando o conceito de Milton Santos, quando discute os sentidos dos espaços técnico-científico-informacionais, ficamos reduzidos a nós da rede, com di-

minuta expressão. Os núcleos nodais de comunicação do País estão em São Paulo, Rio de Janeiro e Barueri. Barueri tem uma ligação direta com a sede do BRADESCO.

Quanto aos núcleos geradores, núcleos nodais, da geração de comunicação, nossa situação é precária. O destaque fica com Recife. Veja o nosso sistema de telefonia celular. Saindo dos arredores de Fortaleza, não se fala mais, acaba, não tem comunicação. É precário, e a professora Inaiá foi muito feliz, quando mostrou a configuração da rede paulista, que é única, no Brasil. Só ela e a do Rio Grande do Sul conseguem ser redes tão bem estruturadas.

A nossa rede urbana também mudou. O Brasil teve uma reconfiguração de sua rede urbana. Constatamos a emergência de Belo Horizonte na condição de polo, exercendo importante papel na triangulação com São Paulo e Rio de Janeiro, no Sudeste. Goiânia está aí para provar a nova força metropolitana. Manaus adquire, aos poucos, sua condição metropolitana, malgrado sua localização em plena Amazônia. Essa reconfiguração do espaço nacional acusa a emergência de Uberlândia no Triângulo Mineiro, que desempenha funções parametropolitanas, com cerca de 700 mil habitantes, e vasto espaço regional. O mesmo acontece com Londrina, no norte do Paraná. Constatamos a força do eixo comandado pelo binômio São Paulo/Rio de Janeiro e suas ramificações por meio de Londrina, Maringá, Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, Triângulo Mineiro, com Uberlândia, Uberaba e outras cidades. Essa complementaridade é muito mais ampla. Envolve Brasília, Catalão, Goiânia, que já é um espaço metropolitano expressivo. E, entre nós, o que acontece? Como fica o Nordeste?

A Bahia reconfigura seu território (saliento a clareza da professora Inaiá, quando abordou esse tema) num movimento que toma a direção de oeste para leste. A expansão da soja, pelo platô baiano acompanhada de um surto de crescimento desprende aquela porção do escudo tradicional do Recôncavo. Os vínculos desse novo território produzido pela expansão da soja mantêm um diálogo mais intenso com as novas áreas agrícolas do cerrado – áreas de expansão da soja, cujo quadro de semelhança se achega mais do Centro-Oeste do que ao restante da Bahia propriamente dito.

O mesmo ocorre com áreas do vale do rio São Francisco, nas imediações de Petrolina e Juazeiro, em relação ao Recife. Os resultados obtidos pelas fazendas induzidas à prática da lavoura irrigada, sob influência da Companhia Vale do São Francisco, resultaram na inclusão, dessa parte do vale, no contexto dos territórios dinâmicos do País. A produção agrícola, especialmente, a

fruticultura, provocou um crescimento acelerado do aglomerado urbano de Juazeiro/Petrolina. Em termos regionais, essa reconfiguração territorial aparece como novidade na rede urbana nordestina. São novas linhas regulares ligando o aeroporto de Petrolina e as demais cidades que se complementam e se reestruturam, a outros pontos do País. É a inserção dessa porção do Vale na rede de relações dinamizadas pela maior rotatividade de capital e de mercadorias. Por contraposição, no escudo tradicional comandado pelo Recife, destacam-se Caruaru – cidade mais expressiva em Pernambuco, e Campina Grande, na Paraíba. Essas duas cidades formam um eixo complementar do agreste, se complementam, mantendo no interior uma faixa paralela distante do litoral. Dependem da metrópole tradicional – Recife – polo dinâmico de vasto espaço regional que compreende um conjunto expressivo de cidades, sendo Maceió e João Pessoa as mais importantes.

Mais ao norte, é Natal, que territorializa significativa porção do território. Comprimida entre Fortaleza e Recife, a cidade tem uma configuração urbana bastante dinâmica. Como metrópole, sua população se aproxima de 1 milhão de habitantes, entretanto não consegue construir uma total complementaridade com Mossoró. Enfrenta os tentáculos de Fortaleza. No meio da acirrada competição metropolitana imposta por Fortaleza, Natal e mesmo Recife, Mossoró reage e tira vantagens locacionais, firmando-se como cidade de porte médio de forte penetração. Tenta construir vínculos próprios, organizando a sua região tradicional em função da própria ferrovia, que alcança o Brejo paraibano.

E as metrópoles, vejam, elas vão definhando! Fortaleza, nas políticas das gestões Tasso-Ciro, Tasso-Tasso, principalmente com a interiorização de indústrias... Observem a situação de Sobral, cidade que gerou cerca de 11 mil empregos no setor calçadista. Conhecida como nova "Terra da promissão", a propaganda em torno da cidade tem ocasionado seu crescimento demográfico, no entanto, é nessa perspectiva que Sobral desponta, aparecendo como um dos melhores lugares do Ceará em termos de oportunidades de empregos industriais, desbancando, inclusive, o tradicional CRAJUBAR, que é o aglomerado urbano constituído pelas cidades de Crato-Juazeiro do Norte-Barbalha. Esse trio urbano é bem dinâmico. Reconhecido como polo cultural de primeira linha e um dos principais centros de peregrinação do País, também foi atingido pela descentralização. As indústrias instaladas nos municípios formadores do CRAJUBAR não têm o mesmo porte daquelas que se instalaram em Sobral.

No caso cearense, na medida que essas cidades se estruturam, ou mesmo se reestruturam, a situação da rede urbana é banal. Não temos nenhuma cidade nova com expressão em nosso Estado. Só registramos Nova Jaguaribara, cidade nova construída, para substituir Jaguaribara, localizada em área que foi inundada pelo reservatório do Castanhão. Nenhuma cidade nova no contexto da rede, embora tenhamos um colar de cidades bem articulado, na serra da Ibiapaba, estendendo-se de Viçosa do Ceará até Guaraciaba do Norte, tendo nas cidades de Tianguá, Ubajara e São Benedito as bases de sustentação desse conjunto linear que se localiza ao longo da "cuesta" da Ibiapaba. Essa área tem tradição na produção agrícola do Estado. Já produziu café, tomate, maracujá. Hoje assume destaque na produção de flores que alcançam o mercado internacional por intermédio do aeroporto de Fortaleza. Há uma nítida relação entre o peso de Fortaleza e a ausência de inovações na composição do sistema de cidades no Ceará. Em termos de emergência de rede urbana complementar, Fortaleza continua uma cidade hipertrofiada, que provoca uma atrofia no interior do Estado. É uma grande cabeça, macrocefálica, para um corpo muito magro e muito frágil. E essa grande cabeça cria problemas seriíssimos, como um fluxo migratório intenso para a Cidade. Atenho-me novamente ao assunto, na tentativa de explicar melhor as diferenças e as semelhanças entre Fortaleza, Recife e Salvador. Cabe verificar o peso exercido por Boa Viagem na estruturação do Recife, compreender a formação deste amplo setor de classe média e verificar de que maneira o bairro compartimenta e fragmenta a Cidade. Quanto a Salvador, já dizia Milton Santos tratar-se de uma típica cidade pós-moderna do Brasil. Só encontrava similar em Brasília, concebida conforme o ideário da Modernidade. Malgrado seus problemas, Salvador se expande com uma qualidade urbana que lhe garante destaque no País. A cidade apresenta uma incorporação de modernidade muito superior às demais cidades nordestinas. Bom exemplo é o da implantação da avenida Paralela, traçada para suportar grande volume de tráfego, unindo a cidade expandida em direção norte até o novo Centro Administrativo e o Aeroporto. Sua abertura data de mais ou menos 30 anos.

4.1.7 *FECHAMENTO DO TEMA*

Fortaleza não conta com avenidas de grande porte. Temos uma avenida conhecida como Via-expressa com muitos sinais luminosos ao longo de seu percurso. Para melhor explicar a situação de Fortaleza, basta falar da avenida que virou rodovia, ou seja, a Av. Washington Soares! Todos aqui conhecem ou já ouviram falar da CE 040.

Na perspectiva da gestão urbana, a história recente do Ceará registra um fosso entre o desempenho dos administradores de Fortaleza e do Estado em relação às expectativas do setor privado, e mesmo da sociedade. No Ceará, o setor privado é muito operante, deixando o Estado a seu reboque! O Estado está à frente atendendo grupos de interesses. Basta visitar as áreas onde se instalam grandes loteamentos e condomínios fechados em Fortaleza ou na área metropolitana para se observar a rapidez com que chegam as grandes estruturas e os equipamentos urbanos e serviços a esses locais. Os gestores públicos têm responsabilidade redobrada na produção de territórios diferenciados no interior da Cidade. A ausência de um planejamento comprometido com a distribuição social de oportunidades de acesso à Cidade resulta numa urbe dividida e fragmentada. Áreas equipadas com todos os itens exigidos pela Modernidade, convivendo com setores desprovidos das condições mínimas exigidas pelas teses do conforto ambiental urbano. A infra-estrutura de transporte atende, mesmo que precariamente, os grandes eixos de circulação. Em Fortaleza essa armadura urbana produzida pela estruturação das principais vias de comunicação comprova o processo de modernização dos tradicionais eixos troncais que ligam a Metrópole aos Municípios de Maranguape, Caucaia, Pacatuba, Horizonte, Pacajus e Aquiraz. Uma análise mais detalhada foi revelar que nas áreas "intertroncais", ou seja, aquelas localizadas internamente, a Cidade não conta com um sistema viário de qualidade. Em Fortaleza a situação é mais grave. Numa cidade dependente de transportes coletivos, especialmente pelo modal ônibus, até hoje a fricção leste-oeste não funciona satisfatoriamente, o que não quer dizer que a norte-sul tenha sido resolvida. Na ausência de vias que facilitassem o escoamento do tráfego, especialmente o transporte de massa, a solução tupiniquim tem sido um sinal luminoso a cada esquina! Imagine o trabalhador dependente dos transportes coletivos em nossa cidade. Nem deveríamos estar aqui discutindo um aspecto tão elementar da estrutura urbana. O pressuposto é de que a Cidade, pelo seu porte, já deveria ter ultrapassado esta etapa. A constatação da permanência de graves problemas no sistema viário urbano denota a extrema precariedade da Cidade. Algumas obras de grande porte foram realizadas calcadas no princípio de se desenhar vias de passagem sem nenhum diálogo com as áreas por elas afetadas. É o caso da nova Domingos Olímpio, uma avenida com seu fluxo interrompido a cada quadra com a alocação de sinais luminosos, sem nenhuma conexão com um centro urbano que demandava e demanda políticas públicas de reconfiguração urbana. A bem da verdade, o Centro não se beneficiou em nada com a duplicação da avenida!

Portanto, as cidades nordestinas são extremamente problemáticas na perspectiva de um urbanismo social preocupado com a democratização das oportunidades. Nessa perspectiva elas são demasiado desiguais, injustas. No caso de Fortaleza, ela é muito mais perversa do que as demais, não só no que tange aos percentuais tão bem apresentados pela Professora Inaiá. Os índices obtidos por Fortaleza evidenciaram sua relação desigual quando comparada com as demais cidades nordestinas. Os índices comprovam a constatação empírica de nosso cotidiano, convivendo com uma cidade que tem um arranjo socioespacial perverso. Cheguei a Fortaleza há 27 anos. Conheci vários lugares, como a avenida Dom Luís, que não ultrapassava a rua Dias da Rocha, onde havia uma favela. A avenida Abolição não prosseguia, seu leito era ocupado por população pobre, ali nas imediações da atual Escola de Saúde Pública. Para os gestores, era tudo favela! Um vasto território que se estendia pela Varjota, Papicu era ocupado por imensas favelas, como a Verdes Mares e a do Trilho. Muitas desapareceram, dando lugar a um acelerado processo de verticalização. Onde está esse povo? Ninguém foi remanejado, no seu lugar de moradia, em seu mundo de relações. Foi todo mundo transferido para a periferia!

Esse quadro desenha, *grosso modo*, a configuração da pobreza na Cidade. Basta ver as diferenças entre os setores leste-oeste. No Mucuripe, ao leste, uma forte concentração de população favelada. Originadas da concentração do porto que provocou uma concentração industrial que se estabeleceu naquela porção, as favelas proliferaram pela extensa área de dunas e faixa de praia. O mesmo não ocorreu ao longo da via de penetração em direção aos municípios de Eusébio e Aquiraz. Nesta porção sudeste, observamos que o mercado imobiliário garantiu uma espécie de banco de terras como área de reserva de valor. O mesmo não acontece em direção sudoeste ou oeste, em direção à Maranguape, Maracanaú e Caucaia. São vastos espaços ocupados por enormes conjuntos habitacionais abrigando expressivo percentual da população trabalhadora de Fortaleza. São poucos os que foram construídos na zona leste. Um dos primeiros foi o conjunto Santa Luzia do Cocó, ali nas imediações da avenida Rogaciano Leite, seguido do conjunto Cidade 2000, no Papicu, e Alvorada, nas Seis Bocas. Cabe discutir a extensão da malha urbana de Fortaleza, consolidada com a implantação de inúmeros conjuntos habitacionais construídos na zona oeste, estendendo-se pelos demais municípios. A reestruturação espacial a que ficou submetida Fortaleza pode ser encontrada também nas demais cidades nordestinas, especialmente nas de grande porte.

Essa forte intervenção no espaço das metrópoles foi patrocinada pelo Estado, especialmente pelo BNH, que contribuiu, sobremaneira, com o processo de segregação socioespacial. Como política pública, a paisagem obtida foi classificada por muitos burocratas como ações diretas de inclusão social e direito à cidade. Para os cientistas sociais, os espaços criados em longínquos bairros nada mais fizeram senão acirrar o processo de exclusão social ou mesmo de apartação.

Quanto às maiores concentrações de pobres no amplo espaço dominado pelos bairros do Meireles e Aldeota, só restaram duas comunidades, a do Campo do América e o Conjunto São Vicente de Paulo. Não sabemos até quando resistirão! A área do entorno da primeira está praticamente ocupada por edifícios novos construídos para atender às demandas da classe média. A segunda, o Conjunto São Vicente de Paulo, ocupada por moradores remanescentes da favela Santa Cecília. Nesses bairros de renome nacional, só restam esses dois enclaves da população pobre! Os demais foram expulsos. O turista chega a Fortaleza e se impressiona. Ele se pergunta: - *Mas quem diz que isso aqui é atrasado"? "Quem diz ser o Ceará subdesenvolvido?"* Só vejo piscina! Do avião, ele sobrevoa as dunas, vê o Beach Park, no Porto das Dunas. Aí acha tudo lindo. Quando desembarca no aeroporto, recebe chapéu de palha e é acolhido por banda de forró ou apresentação de grupos de maracatu. O translado até o hotel ocorre em "vans" climatizadas, com vidro fumê. Começa a amar tudo o que vê, comércio pujante, bonito, o setor privado realmente com tudo novo, brilhando em folha. Acha tudo muito evoluído; mas eu queria que ele visitasse o bairro Canindezinho, que conhecesse o bairro Santo Amaro, o Santa Cecília... ali, no grande Bom Jardim. Não sei se acharia tão bonito. Ia ver o que é a realidade. Se ele tivesse a oportunidade de visitar outras cidades nordestinas, veria uma situação bem diferente. Recife, ao contrário de Fortaleza, é uma cidade que se mostra mais. Quase todos os bairros da cidade do Recife têm favelas! Também em Salvador, elas compõem a paisagem urbana.

E é esse o quadro dominante da paisagem urbana de Fortaleza. Seu chamado setor nobre pode ser atravessado em várias direções sem que o pobre seja percebido na condição de habitante, morador ou usuário. Podem ser vistos flanelinhas, guardadores de carro, vendedores de esquina e alguns mendigos. Ao contrário, quando se adentra os setores pobres de Fortaleza, se atravessa bairros e mais bairros, sem ver ricos! Os olhares atentos nessa travessia registram imagens de uma cidade dividida, partida.

Nesta perspectiva, para encerrar a nossa exposição, lembramos que o

desenvolvimento urbano é visto como um aspecto setorial do desenvolvimento econômico. Na busca de coerência com seus objetivos macroeconômicos, o Banco Mundial propõe um modelo de desenvolvimento urbano de vocação universal, melhor expressando, o impõe, em virtude da condição da ajuda, visto como o único possível, fundado sobre a definição de prioridades que correspondem ao ajuste estrutural das cidades. E o pior de tudo é que a situação das cidades não melhora, embora o crescimento da dívida externa se acentue.

COMENTÁRIOS

Inácio Francisco de Assis Nunes Arruda

Bom dia a todas e a todos! Eu vou vendo um pouco, assim, sobrou Bagdá! (RISOS) Que eu não sei se vai sobrar! Que é exatamente uma dessas grandes metrópoles mundiais, com seus mais de 5 milhões de habitantes, sendo bombardeado por "bombas-inteligentes" e "bombas-mãe". Você imagina como é que a mídia consegue transformar uma guerra sanguinária, de terror, de invasão de um país numa guerra de "bombas-mãe" e de "bombas-inteligentes!"

Como diriam os sumérios: *"É a civilização! São os humanos!"* Ocupando de forma devastadora uma cidade da Antiguidade, uma cidade de história, patrocinando uma guerra que estabeleceu conceitos novos, a partir do discurso de Bush, no dia 20 de setembro de 2001, logo depois do atentado nas Torres Gêmeas, de que agora iria patrocinar uma guerra! E, logo após, anunciou os países que faziam parte de um chamado "eixo do mal". E alinhavou entre os países que abrigam redes de terroristas, anunciado também por ele, dizendo quem são os terroristas na opinião dele, mais de 60 países! Entre eles o Brasil! Que na tríplice fronteira com a Argentina e o Paraguai, abriga principalmente populações de origem árabe, que ali preparam, quem sabe, armas de destruição em massa, do planeta inteiro! (Risos)

Depois, reduziu isso para uma meia dúzia de países, entre eles a Coréia do Norte, o Iraque, a Líbia, o Irã, Cuba, que fazem parte desse "eixo do mal". Todos com armas poderosíssimas, bacteriológicas, químicas, atômicas e que os inspetores da ONU, que estão há mais de dez anos vasculhando o Iraque e que patrocinaram duas buscas organizadas. Na primeira, praticamente destruíram toda a capacidade defensiva do Iraque. E na segunda, quando foram buscar a tal "arma de destruição em massa", não conseguiram encontrar nada! Basicamente encontraram algumas seringas e que foram mostradas nos tele-

jornais do mundo inteiro como possíveis provas da construção de armas de destruição em massa. Então essas seringas que estão aí são armas de destruição em massa, quem sabe o antraz, não sei mais o quê, estão sendo injetadas por essas seringas que foram encontradas aí! Nada foi encontrado!

Começaram a ocupação. E tem-se perguntado aos generais e oficiais americanos no Iraque: *"Onde estão as armas de destruição em massa?"* Não existem! Até agora não foram encontradas! Ocuparam já palácios, vasculharam, buscaram documentos, aprisionaram documentos e nada foi encontrado! A única coisa que se tem visto são algumas declarações de militares americanos dizendo que jamais imaginaram uma guerra desse tipo. Corpos são destruídos pelas bombas e, quando são vistos, pelos próprios americanos, eles ficam aterrorizados! Jamais imaginavam aquilo!

A mesma coisa, também de depoimentos de jornalistas, os portugueses que foram apanhados como supostos espiões perigosíssimos dentro do Iraque, eram jornalistas, de uma rede de televisão oficial do Estado Português, que está inclusive apoiando a guerra americana... eles foram colocados no chão, dentro de um carro, passaram dois dias dentro de um jipe, foram torturados e depois um oficial pediu desculpas. Porque o exército americano jamais poderia pedir desculpas a alguém, jamais vão pedir desculpas a ninguém. Mas um oficial, um capitão pediu desculpas e disse: *"Você me perdoe porque esses soldados todos foram adestrados como cães! Eles pegaram vocês aí, vocês tiveram esse azar, eram uns cães em cima de vocês!"* Quer dizer, isso é a civilização! Isso é a chamada a mais moderna civilização que a humanidade tem hoje, é o Estado Americano!

E eu começo por Bagdá, não só porque é uma grande cidade, não só porque faz parte da formação da civilização humana, não só porque ali nós tivemos a oportunidade de ter a primeira escrita no mundo! Não só por isso. É para mostrar exatamente o caminho único que traça o mundo contemporâneo a partir da maior potência econômica! Que traçou um caminho único! E que estabeleceu que só existe um deus! E o único deus do mundo não é Alá, nem é o Deus cristão, nem é o Buda, nada desses deuses. O único deus do mundo é o deus Mercado! É ele que tem que ditar as regras e as normas na economia mundial como um todo e, em cidades e países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento, como o nosso, mais ainda.

E nós rezamos, hoje, por essa cartilha do caminho único, do fim da História, que foi anunciado de forma contundente, principalmente depois da chamada "queda do Muro de Berlim" (diga-se de passagem também construído pelos americanos, mas colocado nas contas dos comunistas princi-

palmente dos soviéticos, enfim também pelos erros cometidos pelo Estado soviético), mas o Muro de Berlim foi construído por eles, assim como a cerca que separa a Coréia do Norte da Coréia do Sul. Porque só existe uma Coréia e a divisão que existe lá foi imposta pelos americanos! Assim como também só existia um Vietnã e eles dividiram em Vietnã do Norte e Vietnã do Sul! Os vietnamitas conseguiram, numa luta brava, não só derrotar os Estados Unidos da América, mas reunificar o seu país, tornando-o apenas um Vietnã.

Então todas essas atrocidades que já foram cometidas, hoje, se potencializam de forma muito gigantesca exatamente nessa busca. E essa busca do caminho único, ela, a professora Inaiá fez menção aqui, ao Consenso de Washington, onde alguns brasileiros estiveram presentes exatamente na formatação dessas diretrizes gerais do Consenso de Washington para impor, principalmente, à América Latina, mas serve para o mundo afora. Essa regra passou a ser assimilada pelas elites econômicas nacionais, como se fosse um produto seu, como se fosse uma regra do seu mercado nacional. Como se o seu mercado passasse a determinar a construção, agora, não mais de um Estado capaz de atender às necessidades do seu povo, de um povo. Mas um Estado mínimo, um Estado ausente, um Estado fora de quase tudo. Mínimo na atenção ao seu povo, mas máximo na defesa dos interesses dessas potências hegemônicas do mundo de hoje, particularmente, a potência central que são os Estados Unidos da América.

Esse discurso foi colocado pelas elites econômicas e foi transposto para dentro da Academia Brasileira! Os principais textos examinados, estudados, são textos produzidos e que têm essa fonte como origem. E nós fomos assimilando! E o professor José Borzachiello fez também menção a isso. Quer dizer, os conceitos usados por nós, para qualquer projeto, não há uma cidade brasileira, uma só, nem Guariba, nos confins do Piauí, capaz de desenvolver um projeto que não coloque lá o conceito da sustentabilidade, da governabilidade, de não sei mais de quê, não sei mais de quê... Essa onda criada pelas agências multilaterais a partir desse discurso hegemônico imposto pra todos nós! E nós assumimos isso na elite econômica e assumimos na Academia, e reproduzimos isso intensamente para fora.

Mas isso não se deu... e tem resistência, não só na Academia, e principalmente na Academia, muitos acadêmicos resistiram e uma parte significativa resiste até hoje a essa apropriação total dos Estados nacionais por uma potência única, um império único, principalmente, a partir da queda do Muro de Berlim.

Isso tem uma influência enorme nas nossas cidades. Às vezes, ao discur-

sar, falar, numa Câmara de Vereadores, ou numa Assembleia Estadual, ou no Congresso Nacional, muitas vezes as pessoas fazem uma brincadeira, dizem: *"Pôxa vida, o que quê o Bush não fará depois de uma moção aprovada Congresso Nacional Brasileiro, contra a guerra?"* Quer dizer, p'ro Bush não vai ter nenhuma importância, evidentemente. Mas qual é o sentido de o Congresso Nacional Brasileiro aprovar uma moção de rejeição à guerra? Qual é esse sentido? O sentido de uma Câmara de Vereadores tocar nesse assunto como um assunto seu, do seu povo?

Qual é o sentido de nós chegarmos num bairro de periferia, ou mesmo numa favela da cidade de Fortaleza, numa área de risco, e anunciar para o povo a condenação da guerra, como algo que o atinge se ela não for barrada? E às vezes o povo olha assim e diz: "*Meu Deus, que diabo eu tenho a ver com isso!?"* É que às vezes a gente não consegue relacionar e o povo não consegue relacionar, pela violência da mídia, pela força gigantesca que ela detém, de saber como é que nós temos os preços dos produtos, quase que todos, os mais importantes produtos usados pelo povo, hoje montados em cima dessa lógica da moeda única. A moeda única é a moeda americana, esses preços estão, portanto, dolarizados, é o preço da energia elétrica que está dolarizado! É o preço do gás de cozinha, dentro da nossa casa! Quando acender o fogo, você se lembre do ataque a Bagdá. Pois ele está aumentando o preço do gás de cozinha da sua casa! A energia elétrica, o gás de cozinha, o preço das tarifas telefônicas estão todos dolarizados, todos!

O preço da soja, que nós compramos aqui, às vezes, uma lata de leite de soja, infelizmente nós somos o maior exportador mundial de soja não transgênica, agora também vamos exportar 9 milhões de toneladas de transgênicas também, tá certo. Mas nós somos o maior produtor de soja não-transgênica do mundo, e para podermos adquirir, às vezes, uma lata de leite de soja, temos que comprar importada. O preço de alguns dos produtos importantes nossos, que nós produzimos e que nós... Às vezes a gente diz: *"Mas que diabo eu tenho a ver com esses dólares?"* Mas às vezes, o preço do próprio café. Nós somos também o maior produtor e exportador mundial, embora a Alemanha seja a terceira maior exportadora mundial de café solúvel, nós somos de grão. Nós somos o maior exportador de grão. Mas o terceiro maior exportador mundial de café solúvel é a Alemanha, que não tem um pé de café sequer!

Então, quer dizer, esses preços dolarizados são atingidos pela guerra! E atingidos pela guerra... as bombas de urânio, que são largadas em Bagdá, essas bombas nos atingem, dentro da cidade de Fortaleza! E o pensamento único, hegemônico se impõe exatamente no desenvolvimento, no crescimento

das cidades brasileiras e do Estado brasileiro. No caso nosso, assumimos esse discurso do estado mínimo.

O Estado mínimo significa: se retirar o máximo que puder da área de saúde, se retirar o máximo que puder da área de educação, se retirar o máximo que puder da área da assistência, da previdência. Diga-se, de passagem, que nos últimos anos, o Brasil ganhou apenas dois prêmios internacionais, na área social, recebidos pelo Fernando Henrique. Todos dois na área da previdência social, na área do programa de seguridade social, que ele trabalhou intensamente pra liquidar! Mas foi agraciado com dois prêmios porque esse é o maior programa de distribuição de renda do País! Nenhum programa produzido pelo mercado foi agraciado, nem tinha como. O único programa é um programa estatal, é um programa do Estado!

Sem o Estado Nacional, nas condições do mundo de hoje, não tem como você dar garantias mínimas, muitas vezes, de sobrevida, para milhões de brasileiros! Milhões de brasileiros só conseguem sobrevida com essa participação direta do Estado, com aposentadorias, com pensões, com benefícios da seguridade social.

Então o Estado mínimo é você se retirar de tudo isso. É você desconhecer essa realidade social e, também, do ponto de vista econômico. Essas economias periféricas, em desenvolvimento e subdesenvolvidas, só conseguem dar um passo a mais com a presença do Estado. E com a presença do Estado na economia.

Eu cito às vezes, o da Telebrás não dá mais pra gente citar, o que que significava essa empresa chamada Telebrás? Ela era uma empresa que estava no topo, distribuindo serviços. Mas que tinha no meio e embaixo... no meio, um grande centro de pesquisas, o CPQD da Telebrás, em Campinas que agora está despedaçado pelo Brasil afora, tem um pedaço aqui em Fortaleza, outro não sei aonde, tentando sobreviver... os pesquisadores tentando continuar no Brasil porque se não, tem que ir embora! Pra tentar continuar no Brasil, tem que espatifar o CPQD, pedaço pra um lado, pedaço pro outro, pra poder conseguir que uma Universidade Estadual, ou uma Federal, possa amparar um pedaço desse centro de pesquisa nos estados.

Então, você tinha: no topo, o serviço, no meio a pesquisa. Isso propiciava um mercado enorme para os nossos cientistas que se formavam nas universidades e tinham um mercado; era esse mercado estatal, era o mercado do Estado. E embaixo nós tínhamos, companheiros e companheiras, milhares de empresas privadas! Nós tínhamos um mercado e nós podíamos dizer: era

o Estado Nacional se apropriando da riqueza nacional e distribuindo com essas empresas privadas.

E a gente usou muito esse discurso, muitas vezes, para condenar as empresas estatais. Mas examinando, do ponto de vista histórico, a presença dessas empresas na economia nacional, qual é o efeito da sua presença? É que elas não só mantinham importante serviço e muitas vezes estratégico, e que as outras nações que mantêm o seu Estado Nacional não entregam para terceiros. Tínhamos essas empresas fomentando o surgimento de milhares de empresas privadas que abriram espaço para a formação de uma classe média alta sem ser uma classe média alta amparada exclusivamente nos empregos públicos! Porque esses empregos públicos passavam também a diminuir, à medida que você aumentava a presença desses setores na economia nacional.

Imaginemos uma Petrobrás, uma empresa do porte de uma Petrobrás, para um Estado como o nosso, em desenvolvimento, uma economia ainda subordinada. Essa empresa tem um papel destacadíssimo! Ao lado dela sobrevivem milhares de ramos industriais nacionais e que foram bombardeados, principalmente, durante o governo Fernando Henrique, quando passou a contratar as plataformas e os barcos, os barcos para transporte de petróleo, feito pela empresa TRANSPETRO*, que era uma empresa subsidiária da Petrobrás, passaram a ser contratados fora da Brasil! Às vezes, num estaleiro em Singapura, que às vezes a gente imagina como é que deve ser um estaleiro do povo de Singapura, não era um estaleiro de Singapura muitas vezes. Era um estaleiro financiado totalmente por um banco americano ou um banco japonês que está em Singapura construindo barcos para a Petrobrás.

Resultado: nós destruímos todo parque de construção naval, ou deixamos em grandes dificuldades o grande parque de construção naval do estado do Rio de Janeiro. Quer dizer, gerando milhares e milhares de desempregados! Especializados, de grande qualidade, foram desmontados, a partir dessa ingerência de que o Estado tem que ser mínimo. Sai da economia, sai da área social, sai da aposentadoria, sai da seguridade, sai de tudo quanto é lugar e fica onde? Fica na garantia, onde o Estado tem que ser máximo.

O Estado tem que ser máximo arrecadando, gerando superávits gigantescos do ponto de vista primário e o Estado tem que ser máximo na garantia do sistema financeiro. E esse sistema financeiro, cada vez mais controlado de fora, pelas agências multilaterais, particularmente, o FMI, que é uma agência hoje quase que totalmente americana. Não tem... o vice-presidente é americano e é quem manda e tem um presidente europeu, normalmente, no cargo, atualmente um alemão.

Então a gente tem impacto gigantesco nas nossas cidades, nas nossas metrópoles, tem impacto no País inteiro. E eu levanto isso, por quê? Primeiro porque nós estamos em consonância. Nós estamos, mais ou menos, a linha é essa. Quer dizer, na verdade, as regiões metropolitanas, as capitais, as importantes cidades brasileiras, as médias e pequenas cidades, elas só poderão dar conforto, elas só poderão dar qualidade de vida, elas só poderão ser boas cidades se nós tivermos um governo no País, um governo que tenha um projeto nacional e que considere que o seu programa máximo é o povo brasileiro! O seu programa máximo é o Brasil.

E para ter um programa máximo do Brasil e do povo brasileiro, o Brasil precisa, sim, se relacionar com todos os povos do mundo, com todas as agências multilaterais. Mas não pode, um país continental, com a população que tem o Brasil, com a qualificação que tem o seu povo, com a disposição que tem o seu povo, continuar num projeto subordinado. Esse que é o grave problema nosso! Se nós quebrarmos essas amarras e nós temos alguns exemplos, que ainda são poucos, mas de Estados com o potencial que tem o nosso, como é o caso da China, como é o caso da Índia, que têm megas metrópoles com muitos problemas.

Se você botar um chinês aqui na mesa pra conversar, Horácio Frota, com os estudantes da Universidade e professores, eles vão apresentar muitos problemas, muitos graves problemas. Mas eles vão ter uma coisa que diferencia do nosso projeto: é que eles têm um rumo próprio, eles têm um projeto próprio do País, chamado China. Na Índia, com muita dificuldade, os indianos, porque a pobreza é muito grande na Índia, mas eles têm um projeto próprio. Resultado do projeto próprio chinês e indiano é que hoje a economia mundial, que tá crescendo bem pouquinho, os dados do BIRD, anunciados no dia de ontem, são exatamente de crescimento precário da economia mundial. E esse precário só está se mantendo na faixa de 2% aproximadamente, 1,5%, 2%, só está se mantendo por uma razão: o crescimento da China e da Índia, particularmente. Por isso que nós estamos aí na faixa de 2%. Não fora o crescimento destas nações, nós estaríamos estagnados mundialmente, praticamente, a economia mundial! Por quê? Porque eles têm um projeto, eles têm um projeto de país.

Nós precisamos ter esse projeto. É fácil? Não é? Porque o controle da nossa economia é gigantesco! É imenso. Estamos assistindo a isso agora, eu estou tendo essa oportunidade agora, de conhecer mais de dentro como é que funciona o controle dos organismos multilaterais sobre a economia brasileira. A força que eles passaram a ter. A criação das agências reguladoras que

controlam tarifas públicas e que o Presidente da República não pode dar um pio! E quando dá, é lembrado imediatamente: "Mas isso é um contrato! O senhor tem que seguir os contratos. O senhor vai romper com os contratos?"

Todas as questões que estão sendo discutidas hoje no Congresso Nacional de maior relevância como: lei de falências, regulamentação do sistema financeiro, sistema previdenciário, legislação trabalhista... todos são agendas de fora, que nós herdamos do governo Fernando Henrique e estão em curso, no governo. Quer dizer, ao mesmo tempo você é o governo das mudanças e tem que continuar a resistência, duplamente; você quer mudar, mas tem que resistir! Porque o que está em curso ainda é o projeto velho. Caduco, carcomido, mas que continua, que continua se impondo. Para poder manter o país, digamos assim, minimamente equilibrado, o governo atual teve que se manter numa política econômica conservadora porque senão transformava num caos e todos olhavam um para o outro: *"Tá vendo? Esse metalúrgico não sabia fazer nada mesmo, esse incompetente! Taí o caos aí, virou a retina. Quebrou tudo etc., e tal..."*

Digamos que nós estamos numa situação dificílima, mas que não estamos no caos. Porque nós conseguimos, durante esses três meses o Lula conseguiu segurar aí o leme, mas é uma situação difícil.

Então tudo isso impacta nas nossas cidades com muitas forças, num país onde a população hoje é urbana. Quer dizer, 82% da população morando nas cidades. Isso tem um peso muito grande. Eu, ao mesmo tempo, admiro as grandes cidades e me preocupo muito com elas. Elas socializam muita coisa, elas dão muitas oportunidades, em todas as áreas, na área da cultura, na área da ciência, do esporte, do lazer... Quer dizer, todas essas coisas elas se ... prefeitos, governadores e presidentes têm feito no País. Isso é perverso! Isso é perverso. Mas o deslocamento da moeda, do câmbio, os saltos que eles têm dado nos últimos anos... Só aquela operação de 1999 que resultou no acordo com o Fundo Monetário Internacional, que é o tal contrato que nós tivemos que avalizar. Só aquela movimentação causou um rombo muito maior do que a soma do roubo praticado durante todo o século XX! Só aquilo ali! É um assalto tão grande, tão gigantesco, mas tudo oficial! Tudo legal! Nada foi ilegal!

Então, eu acho que a gente precisa compreender tudo isso para sentir essa realidade da cidade que a gente vive, que a gente enfrenta, quando muitos de nós tivemos que apoiar a luta de moradores que, sem um planejamento, sem uma presença eficaz do Estado, que não conseguia prover a popula-

ção com uma moradia digna e respeitável, muitas populações nossas tiveram que ocupar os leitos dos rios, dos riachos, as lagoas.

A expansão imobiliária foi nos empurrando para dentro de áreas que nós tínhamos que preservar! Que nós tínhamos que defender, dentro da cidade. E nós fomos nos associando à destruição praticada na cidade, das dunas... Quem primeiro destruiu dunas na cidade, quem primeiro ocupou dunas, não foi o povo pobre! Não foram apenas os pescadores que têm uma casinha aqui e acolá pendurada no Mucuripe! Não! Não foram esses! Quem primeiro destruiu as dunas foram exatamente os ricos, os mais ricos, os muitos ricos (não foram os médios), os muitos ricos que se apropriaram da cidade, que se apropriaram das áreas públicas da cidade, de glebas públicas inteiras, eles se apropriaram!

A maioria dos grandes proprietários de terra conseguiram e conquistaram as suas terras em suborno dos cartórios, no País inteiro e principalmente nas grandes cidades! Tem cidades inteiras aqui que, um dia desses, quase que era a cidade inteira despejada, foi o caso da cidade de Fortim. Aliás, o juiz mandou despejar a cidade toda! Mandou despejar! E se não fosse a população morando dentro da cidade reagir, tinha sido despejada a cidade inteira porque o proprietário chegou lá e disse: *"Oh, tá despejada!"* Ainda botou um escritório p'ra indenizar as benfeitorias. Porque era bom. Um cara bom, um cara ótimo, um cara legal. Disse: "*Oh, despejo todo mundo e ainda vou pagar vocês! Tão reclamando de quê? Aqui é minha terra!"* É terra de onde? Compraram o cartório! Compraram tudo aí, afora! Os juízes, os promotores, o diabo, na época. Não é uma generalização, mas é porque isso ocorreu aqui, no Ceará, e ocorreu no Brasil inteiro, e criando essas dificuldades que nós assistimos hoje.

Uma região metropolitana como a nossa, de Fortaleza, que tem essa particularidade, que é uma região metropolitana que, quando você chega ali, já em Maranguape, o Marcelo que o diga aqui pra nós, nós já estamos numa região de produção rural, como levantou aqui o José da Silva. É uma área rural, grande, extensa, mas está aqui na nossa região metropolitana. Mas que você impõe equipamentos públicos dentro dessa região metropolitana, e dentro da cidade como Fortaleza, sem nenhum debate com a cidade, sem nenhuma discussão. Aqui, nós estamos para assistir ao nascimento de um Centro de Convenções dentro do mar!

Nós temos tanta terra ainda dentro da nossa cidade! Temos tantas áreas que podem receber um equipamento público! Financiado com o dinheiro público! Áreas que, ao chegarem esse equipamento, digamos que você pode

melhorar pela geração de empregos no entorno a qualidade de vida daquela população. Por que que você, numa área que tem terra, que, às vezes, até sobra terra, se você pensar melhor, nós vamos ter que aterrar o mar para construir um Centro de Convenções?! Sem discussão com a cidade! Mas tá lá tudo pronto! Tem relatório de tudo, de impacto ambiental para recuperar a área, tudo oficializado, estudos bem feitos, bonitos, todos mestres, doutores e tal que ofereceram: *"Tá aqui. Pronto. Vamos aterrar o mar que é a melhor solução!"* Aliás, daqui a pouco, entra na questão do pensamento único econômico, tá certo? É a alternativa pra construir um Centro de Convenções em Fortaleza. É aterrando o mar. A outra, não é possível. Porque essa é a que atende o interesse particularizado de negócio.

Um metrô que corta desde a Vila das Flores, no pé da serra de Pacatuba, até a Caucaia, cortando Fortaleza inteira, que, praticamente, a cidade pouco discutiu, ou pouco foi chamada. Mesmo a Prefeitura de Fortaleza pouco discutiu ou pouco se interessou por um equipamento que atravessa a cidade toda! Corta dezenas de bairros da cidade de Fortaleza! Mas você faz como se... Isso aí é uma brincadeira! O Zé já falou aqui de duas vias, essa expressa é uma vergonha! Além da roubalheira desenfreada que aconteceu na sua construção, quer dizer, não tem nada de expresso! A outra, rodovia!

À época que foram construir um segmento chamado Sebastião de Abreu, tá certo, nós discutimos: *"Pra quê que vai fazer isso? Por quê que tem que construir isso aqui?" "– Então, nós vamos alagar isso aqui, isso aqui não é mais uma avenida de Fortaleza, isso aqui é uma rodovia, e nós vamos abrindo isso aqui pra chegar no porto..." Eu disse: "Mas vai dar aonde?" "Não, vai dar numa rua chamada Andrade Furtado. Bem estreitinha." "Então, quer dizer que o Sr. vai tirar as carretas da avenida e jogar nessa rua bem estreitinha, na Andrade Furtado?"*

Quer dizer, era uma brincadeira, era uma gaiatice! Mas foi feito. Por cima de pau e pedra: *"Vamos fazer!"* Construíram. Transformaram a via pública dentro de Fortaleza numa via expressa e numa rodovia desastrosa, caótica! Mas tá aí, sem nenhum controle público municipal!

No aeroporto, fizeram uma saída, aqui, pro lado pobre da cidade, que é uma tragédia! Pobre é uma desgraça mesmo, não tem jeito! A saída pro lado da Aldeota ainda melhorou uma coisinha, viu, José? O negócio ainda foi, pegou ali, a Raul Barbosa, se ajeitou por ali, por cima do viaduto. Mas a saída p'ro Montese, companheiro? É uma tragédia! Não se faz aquilo! Pega mal! Pega mal demais! O prefeito tem que enterrar a cara de vergonha, debaixo do chão! O governador, que foi o responsável pela obra. Então, esse não devia

aparecer em público! E sempre que aparecesse devia ser recebido por uma grande vaia! Ou então, retirado do ambiente. Só por aquilo ali.

E não foi por falta de dinheiro. Mesmo o equipamento do aeroporto, que foi construído exatamente nessa onda nossa, da modernização dos aeroportos para receber o fluxo turístico nacional e internacional que o Zé, aqui, também já falou, dos 4 "S". Nós temos capacidade, sim, de fazer turismo no Estado do Ceará! Tem, e ele pode atrair emprego, e ele pode ser de grande qualidade! Pode! Agora, tem que ser com outro direcionamento. Se for só turismo de dunas, aí, meu amigo, é barra pesada! Mas esse que continua sendo feito em nossa cidade...

Então, eu advogo, assim, que p'ra uma cidade como a nossa, e as cidades nordestinas brasileiras, a gente possa estabelecer, e eu acho que o momento é oportuno, eu que tenho a impressão assim, que a criação do Ministério das Cidades é uma espécie, digamos que ele não é o programa da solução, mas ele é o indicativo de que há uma preocupação dessa equipe de governo de discutir as cidades, num outro patamar. E agora, no dia 9, às 10h da manhã, exatamente, vai ser anunciado no Palácio do Governo, em Brasília, a convocação de uma conferência institucional aos moldes, como essa que aconteceu na área de saúde, a conferência de saúde, vai ser convocada uma conferência nacional das cidades.

Agora, não só uma conferência patrocinada pelo Parlamento Nacional, ou por uma Câmara de Vereadores, ou uma Assembleia Legislativa, ou por uma organização não governamental. É uma conferência convocada pelo Presidente da República, através do Ministério das Cidades, para que a gente possa estabelecer um debate nacional sobre as cidades brasileiras, que abrigam 82% da nossa população, que não é pouca coisa! 82% da nossa população, nas grandes, médias e pequenas cidades brasileiras.

Então, mudou a preocupação! O Estado mínimo forçou as cidades brasileiras a conviverem até agora, cidades importantíssimas do ponto de vista histórico, como é uma cidade do Crato, a ter quase 70% das suas casas sem um banheiro! Sem um banheiro! 70% dos seus domicílios! É uma barbaridade! É uma coisa bárbara! Mas um município como aquele tem 70% dos seus domicílios sem um aparelho sanitário!

As redes de esgoto, uma cidade como Iguatu, uma cidade de porte médio do Estado do Ceará, não tem rede de tratamento de esgoto! Todo, tudo, digamos assim, todas as fezes da população de Iguatu são jogadas no rio Jaguaribe! Que despeja tudo no açude Orós! Que depois, através do Caminho

das Águas, desemboca aqui, no Pacoti-Riachão, e a gente faz um tratamento aqui, na nossa estação de tratamento, e tomamos essa água, evidentemente, bem tratada. Ninguém vai deixar de tomar água, pessoal. Ela tá bem tratada.

Eu estou dizendo que é um absurdo que a gente tenha colocado os recursos do Fundo de Garantia do trabalhador, que não é um imposto colocado na mão do Governo, é um fundo dos trabalhadores, o Governo federal tenha ancorado os recursos do Fundo de Garantia, nas garantias da dívida brasileira, e impedido os estados, os estados foram impedidos de receberem os recursos do Fundo de Garantia para ampliar redes de tratamento de água, estações de tratamento e redes de esgotos no País. É brincadeira! Nós pegamos 12 bilhões do Fundo de Garantia e concentramos na mão do Governo federal, para que ele pudesse ancorar na dívida brasileira.

E por aí vai! A rede de transporte público, se você pensar, não teve também fonte mais, praticamente, de financiamento. Então, você não tem financiamento pra água, você não tem financiamento pra rede de esgotos, você não tem financiamento pra rede de... é, transporte público... Mesmo os metrôs, taí o nosso metrô! Tá aqui! Parado! Não se move pra lugar nenhum o nosso metrô. E nem pode! É mais uma obra inacabada aqui, dentro do centro de Fortaleza. Aqui na cidade de Fortaleza e na região metropolitana.

Então, isso exige essa mudança de postura política. A área da habitação em Fortaleza, no Estado do Ceará, e ocorre isso também com as outras cidades brasileiras, as mais pobres, inclusive! Conseguiram recursos de agências multilaterais a fundo perdido. É bom que se diga que também nós somos sócios dessas agências, colocamos dinheiro do Brasil dentro delas, não é só benesses dessas agências, elas não só impõem regras p'ra nós, tá certo? O Estado nacional aceita por conta da subserviência da sua elite, mas nós somos sócios dessas agências! Recebemos muitas vezes dinheiro a fundo perdido das agências multilaterais, com exigência de contrapartida do Estado nacional e o Governo brasileiro não deu a contrapartida! Não deu!

Então, nós recebemos dinheiro aqui, em Fortaleza, no Estado do Ceará, e na maioria das cidades, capitais do Nordeste brasileiro, o Governo brasileiro não deu a contrapartida e os prefeitos e governadores ficaram como incompetentes! Porque não conseguiram utilizar os recursos. Quer dizer, essa, a realidade onde nós nos metemos com esse tal chamado "Estado mínimo" produzido no Brasil por força da sua elite, que absorveu como próprio um projeto produzido em Washington, principalmente pelo Governo americano, com o apoio das demais potências que se associam a esse país imperialista

do atual mundo. Porque também caiu de moda o negócio do imperialismo, ninguém falava mais nisso. Agora, é obrigado a falar, não tem jeito. Quer dizer, o império se impôs pelas armas, com toda a força, com toda a arrogância, e não tem mais como esconder a verdade.

Então, companheiros, eu queria agradecer, Horácio, essa oportunidade que você nos oferece para discutirmos o problema das cidades, à luz da realidade mundial do nosso País. Eu tenho muita esperança no nosso País! Eu tenho muita esperança, sim, no Governo que nós lutamos tanto para conquistar, tá certo? Eu acho que nós temos dificuldades e vamos atravessá-las!

Tem problemas de toda ordem, de toda natureza, aposentadoria, previdência, Banco Central, isso tudo nós vamos ter que enfrentar! Esses problemas todos, com posições diferenciadas na própria base do governo, mas nós vamos alcançar essa nossa meta, que é de começar a moldar a construção de um projeto nacional! Um projeto de Brasil! E a gente tem todas as condições! Todas!

Eu tenho a esperança de que essa nossa juventude consiga efetivamente uma situação de melhores dias no nosso País! Eu acho que se abriu um caminho novo! Vamos percorrê-lo com muita energia! Eu tenho, assim, a impressão de que o salto vai ser dado, e é possível ser dado sim, nesse governo nosso, nesse governo do Lula. Obrigado, um abraço a todos, desculpe aí... a extensão da fala!

5

POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO

Patrício Vergara

INTRODUCCIÓN

Desde el segundo semestre del año 2003 una promisoria iniciativa promete revitalizar el proceso descentralizador en Chile. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha llegado incluso a sostener que Chile se encuentra en una nueva y segunda etapa del proceso de descentralización, cuyo propósito fundamental "es consolidar un Estado Unitario Descentralizado hacia el Bicentenario" (SUBDERE, 2003)[1] . La novedad es la incorporación del sistema de Gestión Territorial Integrada en el Programa Marco de Mejoramiento de la Gestión, PMG 2004, el que "busca incorporar en los bienes y/o servicios que entregan las instituciones a los ciudadanos una perspectiva territorial, a través del funcionamiento de procesos integrados territorialmente que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones" (DIPRES, 2003). Uno de sus cuatro objetivos es el de Gestión, destinado a establecer herramientas de gestión flexibles para la diversidad territorial. Otro, es Institucional, y está orientado a profundizar la democracia, transferir capacidades de decisión y fortalecer la institucionalidad. De esta forma, la reciente creación del PMG 2004 que incorpora la Gestión Territorial Integrada como componente esencial del proceso presupuestario estatal, puede llegar a representar un punto de inflexión (una verdadera "revolución") en el proceso descentralizador de uno de los pocos paises latinoamericanos que parece funcionar bien en las últimas dos décadas.

Pero esta descentralización no se transformará en desarrollo sin una adecuada respuesta de las regiones chilenas. Porque la figura de un "Estado Unitario Descentralizado" como meta para el Bicentenario, debe ser llenada

1 En este proceso se enmarcaría el despacho a trámite legislativo de las Reformas Constitucionales, realizado por el Presidente de la República Ricardo Lagos el dia 11 de diciembre de 2003.

de contenidos mediante las prácticas sociales territoriales. Una gestión territorial integral (GTI) es parte de un proceso de "governance" destinado no sólo a mejorar y hacer más eficientes y cercanas la relación de los ciudadanos con el Estado (democratizar) sino a transformar las propias prácticas sociales de producir y vivir en el territorio. Lo que fundamentaremos acá es que la GTI es un instrumento clave del desarrollo endógeno pues puede generar capital social y externalidades que descubran las economías ocultas en las ciudades y territorios y al mismo tiempo legitimar a nuevos agentes de desarrollo y acelerar los procesos de innovación social y tecnológica.

El surgimiento, en octubre de 2003, de un documento oficial del Gobierno Regional de La Araucanía referido a Gestión Territorial "para un Buen Gobierno" se engrana oportuna y adecuadamente con la política nacional recién comentada (GORE Araucanía; 2003). El documento postula la necesidad de un enfoque de oportunidades en una zona "acostumbrada" a pensar desde las carencias. Desde ese ángulo intenta definir las oportunidades que se abren con los nuevos tratados comerciales internacionales, de manera de encontrar y promover en forma cooperativa entre sector público y privado, "industrias motrices" que encadenen y dinamicen los procesos productivos regionales. Se identifican los sectores consolidados (agrícola, agro-industrial e Industria secundaria de la madera, donde existen algunos nuevos productos emergentes) y los sectores propiamente emergentes (como son el pecuario y el turismo). El enfoque del Gobierno de La Araucanía pone énfasis no sólo en aspectos de mejoramiento de la calidad de los servicios prestados por el Estado sino en el aumento de la eficiencia económica de la acción gubernamental. En este sentido, se trata de una propuesta de mejoramiento de la isntitucionalidad para el "desarrollo endógeno", término usado en el mismo documento aludido.

5.1 *UNA EXPERIENCIA PRECURSORA DE DESCENTRALIZACIÓN*

El interés del caso Araucanía reside en que se trata de una experiencia precursora de políticas públicas dirigidas al desarrollo endógeno. En los hechos, muchos de los componentes de nueva política descentralizadora chilena de 2003 se encuentran en las demandas y propuestas formuladas desde la región más pobre de Chile en 2000-2001, momento en que el Estado Nacional "satisfecho" y autocomplaciente miraba con recelo y hasta hostilidad muchas iniciativas de gestión descentralizada, surgidas desde las propias localidades y regiones.

Pretender que el Estado va a configurar un nuevo tipo de nación o sociedad regional, mediante la modernización y la llegada del Gobierno electrónico, es una ilusión paralizante. Como veremos a través de esta experiencia, los aspectos políticos del proceso de gestión territorial son decisivos para el resultado final. Sin la construcción de una organización social regional y la existencia de un proyecto político regional (BOISIER, 1989) la modernización del Estado será un simple mejoramiento de las formas de administración y tendrán un escaso impacto sobre el desarrollo. La propia integralidad de las políticas deviene en simple retórica si no posee agentes sociales territoriales que las encarnen y sostengan. Y ello requiere de un proyecto político consensuado y en "vivo", en la acepción de "objetivos móviles" de Costa Filho (COSTA FILHO, 2003).

Por consiguiente, la Gestión Territorial Integrada (GTI) impulsada "desde arriba" siendo indispensable no es condición suficiente para alcanzar el desarrollo que regiones pobres como La Araucanía demandan. Pero, por cierto, que un contexto nacional diferente, con apoyo político central puede contribuir a un empoderamiento regional que con responsabilidad, capacidad y esfuerzo pueda mostrar la efectividad de un enfoque territorial de la gestión estatal y societal.

El instante astronómico en que los "planetas se alinean" , en que las políticas nacionales y las demandas y proyectos regionales coinciden, no es frecuente, sobre todo en el caso de las regiones deprimidas y con resultados macroeconómicos y sociales deficitarios. Esta conjunción en el caso del momento actual de La Araucanía responde a un doble proceso de acercamiento de enfoques de política pública nacional y regional. Por un lado, un brutal proceso de maduración política al fragor de los conflictos sociales y étnicos de parte de los agentes regionales que lleva a la convicción que sin su activa participación la región no es social y económicamente viable. Por otro, la aceptación de los circulos gubernamentales del centro de que es imposible gobernar La Araucanía a 700 kms. de distancia y sin el activo apoyo de sus habitantes y élites. Por cierto, tampoco parece posible mejorar su situación económico social "desde el centro" y sin la participación de los agentes sociales y económicos, cuestión esencial para la propia gobernabilidad regional.

5.2 *BUEN GOBIERNO PARA EL DESARROLLO*

El presente artículo intenta mostrar este proceso y postula que las energías sociales desatadas por el conflicto socio-étnico de más de media década

pueden y deben ser canalizadas hacia un desarrollo endógeno, con importantes componentes de singularidad y autonomía. El "Estado Unitario Descentralizado" que se intenta alcanzar hacia fines de la década puede y debe ser puesto a prueba en este laboratorio territorial y social que es La Araucanía.

Un verdadero Triángulo de las Bermudas, zona donde las políticas públicas parecen no funcionar (Ver Tabla 2), donde las racionalidades de los actores no siempre corresponden a los del *homo economicus* y donde los impactos de la globalización generan un mosaico de oportunidades y riesgos diferentes a los del resto de Chile.

La oportunidad que abre la vigorosa aplicación de una política pública descentralizada, de gestión territorial integrada del desarrollo, es única para un territorio que hasta ahora sólo conoce políticas estandarizadas hechas para un perfil de país muy diferente. La Araucanía enfrenta el nuevo escenario de cambio institucional con desafíos diferentes a los de otras regiones en la tarea de la Gestión Territorial Integrada. Hacer Buen Gobierno en la región más pobre, inequitativa y conflictiva de Chile es diferente de hacerlo en Antofagasta, donde gracias a la bonanza minera de décadas, los números y problemas son otros[2].

Pero también estos diferentes desafíos se enfrentan con capacidades diferentes de recursos, algunos de los cuales precisan ser fuertemente potenciados, tales como el Capital social, humano y científico-tecnológico, no sólo porque sean más deficitarios en la región sino porque son esenciales para la naturaleza de la propia tarea de hacer buen gobierno en La Araucanía.

5.3 *POBREZA EN MEDIO DE LA RIQUEZA: ¿QUÉ ES LO QUE ESTÁ FUNCIONANDO MAL?*

El autor de este artículo participó en la creación y dirigió hasta fines de 2002, un Instituto de estudios y promoción del desarrollo (IDER) dentro de una Universidad estatal (Universidad de La Frontera) situada en la región de mayor pobreza y conflictividad de Chile (La Araucanía).

Como es habitual en las regiones denominadas "pobres", se trata, de una zona muy rica en recursos naturales y potencial agropecuario y turístico (SUBDERE, 2002) pero que presenta bajos niveles de desarrollo humano (PNUD, 2000) y creciente conflictividad étnica y social. Después de largos años de intervención estatal centralizada, los índices de desarrollo no han mejorado con la misma rapidez del resto del país y La Araucanía continua

2 Un interesante análisis acerca de los desafíos del desarrollo sustentable de la zona norte de Chile se encuentran en Marín y Geisse; 2002.

siendo la región con mayor proporción de pobres del país (33% vs. 21% en Chile). Los demás indicadores productivos, educacionales y de salud y los índices de competitividad son los bajos del país[3].

Esta es una situación que persiste desde hace décadas a pesar del fuerte gasto estatal en programas sociales. Ver Cuadros N° 1 y N° 2.

El Gobierno regional, como parte de una Política nacional, debió diseñar una política pública regional a comienzos de 2001 para enfrentar este problema, la que adquirió elevados niveles de participación social y despertó importantes expectativas. Se logró un consenso en torno a un documento denominado Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) el que contenía diversas líneas de acción y que fue aprobado por el Gobierno Nacional en el marco de las respectivas estrategias de las regiones de Chile.

El IDER, a pesar de participar activamente desde los inicios de la Estrategia, fue manifestando sus aprehensiones a la factibilidad de ella, dado que carecía de actores regionales fuertes que le dieran vida y vigor permanente y porque el principal agente era el sistema institucional tradicional del Estado nacional. En suma, una política participativa e innovadora regional, como la contenida en la ERD, no podía ser ejecutada ni financiada por una institucionalidad centralizada y cuyos intereses y prácticas eran muy diferentes. La única opción era construir una demanda societal permanente que exigiera nuevos arreglos institucionales descentralizados (CORREA, 2001), con una visión de desarrollo endógeno regional en un mundo globalizado (VÁZQUEZ BARQUERO, 1999; RACZYNSKI y SERRANO, 2001).

5.4 *CONVERSACIONES PARA EL DESARROLLO:* CUÁL ES EL PODER DE LA PALABRA?

Con la finalidad de construir opinión pública en torno a las ideas contenidas en la Estrategia Regional de Desarrollo y en el propio ámbito del Instituto, el IDER estableció un Convenio con el más influyente medio de comunicación regional (Diario Austral) para iniciar un proceso de "diálogo social" sobre el desarrollo[4] . Una serie de artículos publicados cada domingo en forma destacada

3 La región está ya acostumbrada a las malas noticias y ocupar el último lugar en los ranking nacionales. Es así como en abril de 2003 se da a conocer que La Araucanía ocupó el último lugar en la prueba SIMCE administrada a escolares de cuarto año de enseñanza básica (ver Diario Austral de Temuco del 24 de abril de 2003).

4 La Estrategia de Desarrollo Regional del Bío-Bío, elaborada por el Equipo de Expertos de CEPAL/PNUD durante 1990-91, modelo para las regiones de Chile (Ver Boisier; 1992) inspiró parte del enfoque, dado que el propio autor de este artículo había tenido a cargo el análisis sociológico de dicho Plan modelo. Por cierto tambien se recoge la importante experiencia del propio Sergio Boisier en la Región del Maule, durante 2001 (BOISIER, 2001).

en el Diario durante 2001-2002 fueron presentando a la opinión pública la realidad regional y nacional y las opciones disponibles. Así, en un marco de conflictividad regional y de movilización de agentes de desarrollo regional, se fue gestando una idea básica: la propia región debía resolver sus problemas agudos y crónicos. No bastaba con las soluciones externas y de corto plazo, pues la situación actual se arrastraba por muchas décadas, como muestran los Cuadros N° 1 y 2, ya citados.

Desde las páginas del Diario Austral se fue gestando un proceso de reflexión sobre las opciones de desarrollo que la propia Araucanía debía plantearse. Una serie de reuniones y foros organizados por los diferentes actores regionales tales como Diario Austral, Gobierno Regional, Asociación de Municipalidades de la Región de La Araucanía (AMRA), Universidad de La Frontera y otras Universidades, contribuyeron decisivamente a ese proceso de diálogo. El IDER agregó nuevas ideas y análisis a través de importantes Seminarios Internacionales y nacionales, Teleconferencias internacionales y la propia formación de tomadores de decisión e investigadores a través de su Magister en Desarrollo Humano.

El año 2001 y el primer semestre de 2002 fue un periodo de fuerte efervescencia no sólo política sino que también intelectual en La Araucanía y especialmente en Temuco. Se estima que parte importante de los lideres de opinión, movilizados con ocasión de la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo en 2000, continuaron vinculados al debate y a las nuevas ideas sobre desarrollo endógeno, debido al proceso comunicacional mencionado.

El nuevo Intendente Ramiro Pizarro, instauró algunos mecanismos de diálogo social (Mesa de Trabajo) durante 2002, a pesar de no continuar impulsando el Plan Araucanía ni disponer de un plan comunicacional significativo. Durante ese período la agitación social alcanzaba su máxima expresión y las propias universidades se vieron paralizadas por paros estudiantiles durante 2002 y 2003.

5. 5 PLAN ARAUCANÍA: ¿PORQUE UN PLAN PARA DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA?

A mediados de 2001, la Intendente Regional Berta Belmar, designada por el Gobierno nacional y que preside el sistema ministerial regional, concordó plenamente con la estrategia comunicacional del IDER y pidió su cooperación para su audaz plan destinado a poner en marcha la Estrategia Regional de Desarrollo a través de nuevos mecanismos. Malos indicadores sociales dados a conocer durante 2001 “ayudaron” a su decisión.

En Chile (a diferencia de otros países de administración federal) hasta agosto de 2003, era extremadamente audaz solicitar al Estado nacional que una región muy pobre pueda disponer de su propio presupuesto y elaborar nuevos mecanismos de diseño de programas locales y evaluación de estos. La petición de la Intendenta Regional[5] era muy simple y a la vez asertiva: "no necesito más dinero para conseguir el desarrollo de esta región sino disponer efectivamente de esos dineros fiscales".

En síntesis: el problema no es la escasez de recursos de que dispone el gobierno regional para despertar el desarrollo sino la ineficiencia de su uso, lo que estaba creando deslegitimación e ingobernabilidad. Pero esa ineficiencia no deriva principalmente de la incompetencia técnica de funcionarios o de la existencia de corrupción[6], sino esencialmente de un sistema institucional nacional inadecuado para las actuales necesidades del desarrollo territorial "en un mundo globalizado caracterizado por la inestabilidad" (STIGLITZ, 2002).

Por eso la Intendenta Belmar solicitó al gobierno nacional facultades extraordinarias para poner en marcha un Plan especial descentralizado y bajo un enfoque de desarrollo endógeno sustentable, al que se denominó Plan Araucanía. A través de él se podría poner en marcha, la hermosa y colectiva Estrategia Regional de Desarrollo, hasta ese momento un estupendo Plan Libro que ya empezaba a acumular polvo. La Intendencia creó un Comité Directivo y un Equipo de Trabajo que sesionó al menos cuatro veces durante 2001, realizando interesantes talleres de trabajo. Una propuesta preliminar fue preparada y diversas gestiones ante la Dirección de Presupuestos y el Ministerio del Interior fueron directamente realizadas por la Intendenta Belmar.

5.6 *CONSTRUIR VIABILIDAD PARA EL PLAN: ¿COMO HACERLO SIN QUE PAREZCA REBELIÓN?*

En Chile los gobiernos regionales (GORE) son de reciente creación (1993) y las Secretarias ministeriales regionales dependen directamente de los Ministerios nacionales, ejecutando sus planes y programas nacionales en cada región. Si bien los gobiernos regionales disponen de algunos recursos de

---

5 Berta Belmar es una abogada que había sido recientemente Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo, durante el Gobierno de Frei Ruiz-Tagle y que conocía muy bien como funcionaba el sistema institucional chileno, habiendose destacado en la reestrcuturación del Servicio de Registro Civil e Identificación.

6 Chile es uno de los países con más bajos índices de corrupción según diversos estudios internacionales, aunque los acontecimientos de 2003 están afectando esta imagen. como muestra el Informe de Competitividad del World Economic Forum, ejecutado por la Universidad Adolfo Ibañez en Chile.

asignación regional, como el FNDR, ellos representan una proporción muy pequeña de los recursos estatales en la región[7]. Según la propia Intendencia de La Araucanía, el GORE administraba sólo el 18% de los recursos fiscales llegados a la región.

Esta cifra sería optimista, a juicio de la Intendenta, si se considera que importantes de recursos de la cooperación internacional llegan a la zona para enfrentar temas sociales y étnicos, con escaso vinculo con el Gobierno regional o gobiernos comunales. Por otra parte, los Intendentes al ser representantes del poder central y dependientes directamente del Presidente de la República, carecen de legitimidad regional y pueden ser removidos en cualquier momento desde el Gobierno nacional, como ocurre en La Araucanía en el periodo analizado. En suma, las regiones no disponen de una autoridad electa, que represente sus intereses y pueda transformarse en interlocutor de las políticas nacionales (Barrueto; 2000).

El Plan Araucanía se enfrentaba así a su principal contradicción: se trata, por una parte, de un Plan que requiere construir agentes sociales regionales y locales capaces de demandar y a la vez asumir compromisos y, por otra parte, quién debe incentivar ese proceso es el propio Estado nacional, que será en su momento interpelado. Más adelante veremos los límites de la cesión de poder. La estrategia fue conseguir un elevado consenso entre diversos agentes de desarrollo de la región, pertenecientes a diversas corrientes políticas y grupos de intereses, mostrando que La Araucanía disponía de capacidad e iniciativa para enfrentar sus propios problemas y que el principal no era la autonomía mapuche sino el desarrollo regional, el que ciertamente requería mayor autonomía y flexibilidad de gestión para ser eficaz en los resultados[8].

5.7 *EL CONTEXTO: CÓMO LA CONFLICTIVIDAD PUEDE CONTRIBUIR AL DESARROLLO REGIONAL?*

Es importante consignar que el contexto del Plan Araucanía era de alta conflictividad en la zona, lo que está asociado con diversas ocupaciones de tierras y atentados contra propiedades forestales y agropecuarias de la zona. La agitación social en buena medida ha provenido del movimiento juvenil y estudiantil mapuche, quién realiza una fuerte actividad en Temuco y la zona norte de la Región de La Araucanía (Provincia de Malleco). En el resto del país

7 Este es uno de los objetivos explícitos del PGM 2004 según SUBDERE (SUBDERE; 2003).

8 La Prensa regional (Diario Austral de Temuco) da cuenta de este requerimiento de distintos agentes de desarrollo regional en el período segundo semestre de 2001 y primer semestre de 2002.

la conflictividad étnica es baja ya que la presencia mapuche es muy minoritária (4% según Censo de 2002), no poseen tierras ancestrales y se encuentran integrados a las actividades económicas de las respectivas regiones. En cambio, en La Araucanía casi uno de cada cuatro habitantes es mapuche (23,4%) y es el área que ellos ocuparon hasta hace 120 años. En 12 de las 31 comunas de La Araucanía los mapuches representan más de un tercio de la población y en cuatro de ellas son mayoría (Curarrehue, Galvarino, Nueva Imperial y Puerto Saavedra; todas ellas comunas de elevada ruralidad).

Las empresas forestales y sus fábricas de celulosa han ido ocupando importantes zonas en la Provincia de Malleco, donde históricamente las comunidades indígenas habían convivido con los agricultores. Ello ha dejado un mínimo espacio y autonomía a tales grupos mapuches, quienes sienten afectada su supervivencia como grupo étnico. Un reciente estudio del IDER en conjunto con PNUD y Mideplan muestra que los mapuches de La Araucanía poseen el más bajo indice de Desarrollo Humano del país (IDH 0,58), similar al de muchos países africanos e inferior al de India en 2001 (PNUD, UFRO y MIDEPLAN; 2003). El componente más deficitario del desarrollo humano de los grupos indígenas en La Araucanía es Ingresos (0,52).

En otras zonas donde los mapuches se encuentran más integrados al desarrollo regional, su desarrollo humano es superior, como la Región Metropolitana donde el IDH de mapuches es 0,71.

No menos importante es consignar que en La Araucanía es donde la equidad étnica es menor ya que el IDH de los no-mapuches alcanza a 0,70 mientras que para los mapuches es de 0,58; un diferencial de 12 puntos. En las regiones cercanas donde existen similares condiciones a La Araucanía, como son las regiones de Bío-Bío y Los Lagos, los diferenciales de IDH son apenas de 0,3 y 0,7 entre mapuches y no-mapuches, respectivamente.

A diferencia de otros planes y propuestas para resolver el conflicto, el Plan Araucanía se basa en la idea de que el escaso desarrollo regional y la escasa inserción mapuche en las actividades más dinámicas es un "caldo de cultivo" que explica en gran medida la conflictividad. En suma, la pobreza y la inequidad no son la causa pero si el detonante del conflicto étnico-social. Esta situación, de gran cobertura y fuerte presencia en los medios de comunicación nacionales, contribuyó para que la propuesta del Gobierno Regional fuera analizada (o al menos recibida) en los gabinetes ministeriales de Santiago. También resultaba evidente que la sociedad regional difícilmente se habría movilizado en forma consensuada y masiva detrás de las metas de desarrollo

si no se hubiese dado un agudo conflicto "al interior de la casa"[9]. La propuesta del Gobierno Regional de La Araucanía en 2001, apuntaba a resolver los principales problemas de implementación de una política pública para el desarrollo en áreas deprimidas, política que implica una profunda transformación no sólo en las formas de intervención sino fundamentalmente en los objetivos societales regionales.

Siguiendo las experiencias acumuladas en distintos casos de conflictos sociales y ambientales podemos decir que las energías sociales despertadas por el conflicto social, su potencial democratizador, requería un cauce para no continuar alimentando el conflicto y llevarlo a etapas superiores (Sabatini, Sepúlveda y Blanco; 2000). El Plan Araucanía representaba , en parte, una instancia de negociación macro que requería grados importantes de autonomía del Gobierno Regional, de manera de transformarse en un interlocutor válido para los grupos en conflicto. La cultura política nacional, a la que no escapan ni los grupos indigenistas más radicales, tiende a una "resolución de conflictos" esencialmente centralista, paternalista y verticalista. El clientelismo, descrito por Durston, también estuvo fuertemente presente en la forma de enfrentar el conflicto (Durston; 2004). Contra ello debió enfrentarse un Plan Regional pedido a gritos por muchos agentes de desarrollo regional, pero que, como veremos, encontraba poco eco entre varios actores nacionales y locales.

5. 8 *PATERNALISMO Y CLIENTELISMO ¿PORQUE LOS TERRITORIOS POBRES NO PUEDEN PLANIFICAR SU PROPIO DESARROLLO?*

Las regiones con elevada pobreza y marginadas de las dinámicas económicas nacionales difícilmente han tenido la posibilidad de hacer las cosas por si mismas, como nos recuerda Schumacher en su clásico "Lo pequeño es hermoso" (SCHUMACHER, 1984). Ha sido una práctica frecuente que el Estado nacional "adopte" a estas regiones y determine sus conductas por largos periodos, ya que supone que no disponen de capacidades para una toma de decisiones eficiente. En concreto, ello se traduce en el diseño, implementación y financiamiento de políticas públicas centralizadas y en la aplicación de arreglos sectoriales institucionales "por oferta" (CORREA, 2001).

El reiterado fracaso de estas políticas por conseguir el desarrollo de estas áreas empobrecidas no reduce el interés de los gobernantes nacionales

9 Eso resulta explicito al analizar los titulares y editoriales y artículos del segundo semestre del año 2001 y el primer semestre de 2002 en el Diario Austral de Temuco.

por continuar aplicando los planes, pues siempre se puede mostrar logros intermedios: más escuelas, más consultorios de salud, más agua potable, casi todos ellos inaugurados en fechas próximas a las elecciones. En muchos casos se pasa a nuevas "fases", siempre bajo la estricta mirada del Estado Nacional y con el apoyo de los organismos internacionales especializados.

Para Augusto de Franco: "cuando las personas de una localidad son transformadas en beneficiarias pasivas y permanentes de programas estatales asistenciales, que llegan hasta ellas verticalmente, por medio de una relación patrono-cliente ... se reducen las posibilidades de desarrollo de esa comunidad local"... "no es casual que los programas estatales estén basados en la oferta y no en la demanda" (DE FRANCO, 2002).

Un estudio reciente acerca de los programas de superación de la pobreza y programas sociales en Chile concluye que:

> existe un desencuentro, indispensable de conciliar, entre el modelo de acción estatal vertical, que baja desde al cima a la base, que construye obras e infraestructura, que asigna recursos, que transfiere bienes y servicios y un modelo descentralizado en ciernes, que se propone expandir capacidades, construir redes, hacer crecer semillas de desarrollo endógeno y "des-sectorializar" las intervenciones públicas" (RACZYNSKI y SERRANO; 2001)

En suma, en las localidades pobres el paternalismo y el clientelismo van de la mano y asumen que las autoridades locales y los agentes de desarrollo son meros implementadores de las políticas diseñadas desde el Estado nacional, dado las escasas capacidades de diseño y evaluación locales.

En un contexto de agitación social territorializado como el de La Araucanía, el Estado nacional reaccionó "nacionalizando" el conflicto, pues se "sintió" desafiado por las peticiones de autonomía indígena y las actividades violentistas que lo acompañaron, y decidió aplicar todo su cuestionado poder, en una mezcla de represión-negociación dirigida desde Santiago. En particular se crearon instancias y planes nacionales como las implementadas a través de MIDEPLAN, donde se nombra al Subsecretario de este Ministerio para encabezar en La Araucanía las negociaciones y los planes y programas que deberían bajarle el fuego al incendio[10]. Programas de este Ministerio como Origenes se inscriben en la lógica funcional centralizadora, a pesar de poseer una doctrina declarada de respeto por los intereses de las comunida-

10 El Subsecretario Jaime Andrade fue denominado por la Prensa nacional como "el Interventor de La Araucanía", al asumir su cargo.

des y de incentivar su participación en el propio diseño de los proyectos del Programa. El propio Ministro del Interior, Jefe directo de los Intendentes y Vice-presidente de la República, se encarga de dejar en claro que el tema indígena donde quiera y como quiera que se manifieste es un asunto del Subsecretario de MIDEPLAN.

En los hechos, estas iniciativas centralizadoras del Gobierno nacional quitaron soporte político al Plan Araucanía y contribuyeron a reducir su impulso. A fines de diciembre 2001, la propia Intendenta Belmar (militante del Partido por la Democracia PPD) sería relevada de su cargo y reemplazada por el Intendente Ramiro Pizarro, economista nacido en la región y también vinculado al PPD.

Sólo quince meses después, en Abril de 2003, Pizarro será reemplazado por el Dr. Ricardo Célis, de importante trayectoria en la región y Presidente del PPD de La Araucanía. Algunos parlamentarios, como García Ruminot, critican la rotativa de intendentes en la región pues restringuiría la capacidad operativa del gobierno regional e impediría asumir políticas de mediano y largo plazo.

5.9 *ERRADICACIÓN DE LA POBREZA ¿ CÓMO RESOLVER PROBLEMAS INTEGRALES A TRAVÉS DE UNA INSTITUCIONALIDAD SECTORIALIZADA?*

> 1. Un político chileno de la talla de Germán Correa[11], que conoce desde dentro la "máquina" del poder nacional ha sostenido que "inyectar más y más recursos no necesariamente resulta en mejoramientos sustantivos de la capacidad de entrega del Estado y en la calidad de la misma" (Correa; 2001). Ello se debe a que el modelo vigente de gestión pública adolece de serias deficiencias.

Correa sostiene que "los problemas sociales y los desafíos del desarrollo tienen un carácter multidimensional e integral, tocando una gran variedad de aspectos y factores, entrelazados causalmente de maneras complejas. Sin embargo, ello no se corresponde ni con la forma en que se diseñan las políticas públicas ni con la forma en que se ordena institucionalmente el Estado para enfrentar la solución de tales problemas y desafíos" (CORREA, 2001). A este problema agrega la compartimentación institucional, metas ministeria-

11 Correa, Doctor en Sociología y ex funcionario del PNUD, ha sido alto funcionario de los tres recientes gobiernos democráticos chilenos: ex Ministro de Transporte y Telecomunicaciones durante el gobierno de Aylwin (1990-1994), Ministro del Interior del Gobierno de Frei(1995-2000) y alto funcionario del transporte en el Gobierno de Lagos (2001-2003).

les exclusivas, gestión coyunturalista y regida por la pauta mediática, fragmentación sectorial e institucional de la acción pública.

Raczynski y Serrano, ya citadas, complementan la crítica sosteniendo que los programas sociales: 1) Vienen "empaquetados", definiendo destinatarios, bienes y servicios, actividades y tiempos; 2) Nacen de manera independiente en los diversos ministerios y servicios y su convergencia en el nivel local es débil; 3) Las intervenciones resultantes son atomizadas, dispersas, paralelas, superpuestas, y 4) No consideran lo que es posible y viable en el momento de la implementación y ejecución en el lugar y contexto particular.

Para enfrentar esto, Correa propone nada menos que "organizar la oferta pública nacional desde la demanda regional/local, expresada a través de programas integrados de desarrollo"[12]. El PMG 2004 parece recoger estas críticas y aportes, las que, por feliz coincidencia, son compartidas por las principales instituciones internacionales que financian la modernización del Estado chileno, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Para SUBDERE, el Objetivo de "Buen Gobierno para la región" (governance) a diferencia de DIPRES, destaca el hecho de que las nuevas políticas están destinadas a impulsar "procesos articuladores de desarrollo en territorios y comunidades. Tampoco SUBDERE oculta que uno de los resultados esperados del PMG territorial es "gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana" (SUBDERE, 2003).

En el caso de La Araucanía es importante anotar que se trata de una zona políticamente "de derecha", que registra historicamente bajas votaciones para los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. A juicio de diversas autoridades y políticos de gobierno, ello se debe a la importante presencia de clientelismo y paternalismo en las zonas rurales e indígenas, principalmente. En cambio para los analistas de oposición, se trata de un "voto de protesta" de la población regional frente al fracaso de las políticas gubernamentales para producir desarrollo.

Cualquiera que sea la razón para el brusco e importante cambio de la actitud del Estado Nacional respecto de la gestión territorial, es evidente que los esfuerzos de desarrollo endógeno en la zona de mayor pobreza del país podrían hoy tener un mayor impacto económico-social y mejorar la legitimidad de la dirigencia política y la tecnocracia regional y local. Con los vien-

12 Esta propuesta está en plena sintonía con las conclusiones del extenso estudio de Raczynski y Serrano, ya citado, aunque se funda en la experiencia política del autor y en su estudio acerca del funcionamiento de la descentralización chilena realizado a través de diversos seminarios con agentes regionales de desarrollo.

tos de la descentralización a su favor, la propia región debe incrementar sus esfuerzos por despertar y sinergizar sus potenciales. Para ello un proyecto político regional consensuado es indispensable.

5. 10 *¿CUAL ES LA DIFERENCIA ENTRE PENSAR LA REGIÓN DESDE EL CENTRO RESPECTO DE PENSARLA DESDE ADENTRO?*

El Plan Araucanía fue concebido desde sus inicios en 2001 como un plan no-social. Pretendía ser un plan "productivo", de reconversión de la estructura económica regional para enfrentar los desafíos de la globalización[13]. El Gobierno regional estaba convencido que "hacer más de lo mismo" aún con más recursos no cambiaría significativamente los malos resultados de la región. En la sociedad regional se había incubado la idea de que un mal desempeño de décadas de La Araucanía está estrictamente ligado a una estructura económica atrasada que convive y se complementa negativamente con políticas sociales nacionales asistencialistas. Re-pensar la región, tarea solicitada por el propio Presidente Lagos a las regiones en el año 2000, es una idea que es frecuentemente citada en los encuentros de agentes de desarrollo regional que, como hemos dicho, aumentaron sensiblemente entre 2001-2003, fuertemente asociados con la conflictividad social y étnica.

Cuando los funcionarios del Estado central miran las regiones "pobres" sólo ven pobres. No ven riquezas, no ven potenciales y por ello tienden a elaborar políticas sociales asistencialistas o políticas de fomento indiferenciadas, dirigidas a agentes específicos, las que son funcionales al clientelismo político[14].

En cambio, cuando las sociedades regionales abordan el reto de definir sus propios objetivos y estrategias, ponen encima de la mesa sus capacidades y sus aspiraciones. Esto es de crucial importancia para un proceso de planificación pues, a pesar de sus riesgos[15], representa un compromiso regional que

---

13 Un hecho sintomático de este carácter productivo es que la Vicepresidencia del Plan quedó en manos del Director Regional de CORFO Juan Carlos Jorquera y la Secretaría Ejecutiva fue ejercida por el ex Intendente Regional y ex SEREMI de Planificación, Oscar Eltit.

14 También los planificadores o interventores nacionales tienden a "ver" el Hoy, el resultado, pero, no el proceso. No consiguen ver la génesis ni la historia de los fenómenos sociales por más que miren y analicen las estadísticas existentes. En cambio, los dirigentes regionales poseen un conocimiento "tácito" acerca del desarrollo de sus territorios, que por cierto, requiere ser transformado en conocimiento "codificado" para cualquier proceso de desarrollo endógeno.

15 Uno de los riesgos más frecuentes de un ejercicio "endógeno" es que se transforme en un "pliego de peticiones" a la autoridad central, es decir, una demanda de intereses de corto plazo. La otra, asociada a la primera, es que es frecuente encontrar estrategias que no perciben las oportunidades o amenazas externas y que diseñan planes "para hoy".

constituye y moviliza actores, sin los cuales todo ejercicio planificador es sólo mito y ritual. Esa es la propia experiencia del IDER en la elaboración del Estudio Prospectivo del sector Turismo en La Araucanía 2002-2012, realizado con MIDEPLAN y el Gobierno Regional de La Araucanía en 2001-2002 (Universidad de Talca, MIDEPLAN; 2003).

"Pensar la región desde dentro" es precisamente el proceso que se inició con la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo 2000-2010 y que fue reactivada con motivo del Plan Araucanía. En concreto, durante el segundo semestre de 2001 se realizaron una serie de reuniones y talleres internos con agentes de desarrollo regional (autoridades de gobierno, representantes de empresas regionales, autoridades religiosas, de medios de comunicación, universitarias, parlamentarios y organizaciones no gubernamentales)[16]. Estas instancias de socialización fueron conformando un sustrato de opinión y acuerdo básico para sostener el Plan Araucanía

A continuación se explicitan los fundamentos teóricos y experienciales de algunas de las ideas que inspiraron el Plan y que fueron discutidas en dichas reuniones de instituciones regionales. Allí reside el sustrato básico de un Proyecto político regional en ciernes.

5.11 *¿COMO HACER POLÍTICA PÚBLICA SI DESCONOCEMOS LO QUE ES EL DESARROLLO?*

Existe un relativo consenso entre los estudiosos del tema en que aún se sabe poco acerca del desarrollo y que éste es una ecuación muy compleja, a la que se suma la variabilidad del entorno mundial y las innovaciones tecnológicas y societales. La preocupación central actual está dada por el aumento de la complejidad y de su correcta interpretación. Este fenómeno se caracteriza porque muchos cambios sociales se han vuelto irreductibles al control humano, causando gran disonancia cognitiva y discontinuidad (por ejemplo, la problemática ambiental, el crecimiento de las grandes ciudades, el control de la energía nuclear, el malestar social, la convivencia multicultural etc.). Entonces la mayor parte de la teoría del cambio social, así como las formas tradicionales y los viejos estereotipos del sentido común, se tornan insuficientes para comprender el cambio de los entornos. El propio Banco Mundial ha reconocido las dificultades para abordar el complejo desarrollo y ha mostra-

16 Ver artículo del 4 de septiembre de 2001 en el Diario Austral de Temuco,(www.australtemuco.cl) , donde el Comité Directivo del Plan Araucanía, presidido por la Intendenta Regional, da a conocer las características del Plan.

do que sus énfasis de las décadas pasadas pueden ser contraproducentes hoy (BANCO MUNDIAL, 2000).

Un importante teórico brasileño del tema como es Augusto de Franco ha ido más allá sosteniendo que el desarrollo es "una ecuación compleja" y que no se trata simplemente de optimizar variables relacionadas con él, pues el mix que genera el desarrollo es un plato que tiene su "punto" y su gusto distintivo. No por colocar mucha sal o mucho aceite será más sabroso.

Para De Franco "se trata de una ecuación que relaciona otros diversos factores (...aparte del crecimiento económico), que no deben simplemente crecer, sino llegar a valores óptimos, capaces de fluctuar, pero siempre dentro de intervalos cuyos módulos desconocemos y que sólo pueden ser definidos en la relación de unos con otros. O sea, el crecimiento ideal de uno de estos factores depende de los valores de los demás factores dentro de una determinada configuración" (DE FRANCO, 2002). Para este autor, los principales ingredientes del plato son el capital humano (entendido principalmente como capacidad de emprendimiento) y el capital social (como confianza, reciprocidad y relaciones de cooperación).

Para Boisier, el tema del desarrollo por ser un proceso social territorial ha ido adquiriendo cada vez mayor complejidad, mientras el arsenal analítico cartesiano y la economía, ciencia que se ha apropiado del concepto, muestra severas incapacidades para dar cuenta de él, para interpretarlo Después de un análisis de las más recientes propuestas, especialmente las de "desarrollo humano" y "desarrollo a escala humana", Boisier concluye que el desarrollo debe ser considerado "una propiedad emergente de un sistema territorial complejo y con elevada sinergia" (BOISIER, 2003 a). Si esto es así, no importan tanto los capitales o variables del desarrollo (como el capital social o capital humano, enfatizados por De Franco) sino el capital sinergético, articulador de las demás formas de capital, capaz de generar un aumento de la densidad de la sinapsis y la energía del sistema. Para ello es fundamental el constructivismo lingüístico, entendido como conversaciones sociales para el desarrollo (BOISIER, 2003). Esta conclusión es precisamente uno de los fundamentos de las actividades comunicacionales generadas por el IDER en relación a la sociedad regional de La Araucanía, destinadas a crear las condiciones para dicha "emergencia sistémica" que es el desarrollo.

5.12 *POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO*

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, la elaboración de políticas públicas para el Desarrollo Endógeno debería estar basada en algunos de los

siguientes lineamientos: a) Asumir la complejidad: El desarrollo debe ser concebido como un proceso complejo, multidimensional, como una "emergencia sistémica" en las palabras de Boisier[17]. Así también "las situaciones de pobreza son heterogéneas y diversas en sus manifestaciones y en los factores que las condicionan" (Raczynski y Serrano; 2001); b) Entender el desarrollo como un proceso social: El gran economista brasileño Celso Furtado hace más de dos décadas escribió que "el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por tanto, se trata de un proceso social y cultural y sólo secundariamente económico" (Furtado; 1982). El propio Polanyi, había escrito hace más de medio siglo atrás que la economía se encontraba "embebida" dentro de las relaciones sociales y que no podía ser considerado como un sistema autoregulado autónomo de la sociedad (Polanyi; 1991); c) Empoderar a las personas: El desarrollo es algo que le sucede a las personas, ellas no pueden ser desarrolladas externamente, ellas "se desarrollan a sí mismas". Por tanto las personas deben ser protagonistas de la superación de la pobreza y del proceso de desarrollo; d) Despertar potenciales: El reconocimiento de los potenciales inmovilizados o desaprovechados constituye la base del desarrollo endógeno, el que, por tanto, es esencialmente territorial. Para que el proceso sea sustentable se requiere usar un enfoque de potencialidades más que de carencias, lo que significa que se debe reconocer y movilizar las capacidades, habilidades y recursos de las personas, hogares, grupos y comunidades. El desarrollo, según Max-Neef tiene que ver con condiciones esenciales (intangibles, dado por esquemas mentales, actitudes, autoconfianza y racionalidades) y con condiciones necesarias pero no suficientes, tales como nivel de ingresos, empleo, necesidades básicas materiales (Max-Neef; 1994); e) Construir comunidad: La política pública debe poner el acento no sólo en la satisfacción de las necesidades materiales sino también deben activar las condiciones esenciales. Por ello es indispensable construir comunidad y realizar procesos participativos de desarrollo de tipo societal, en la que participan no sólo los pobres sino también quienes se vinculan con ellos. De otra forma la "resistencia al cambio" de los sistemas los devuelve a su estado original apenas desaparecen los estímulos y los agentes externos; f) Generar capital social y emprendimiento: La superación de la pobreza puede realizarse en forma individual pero resulta mucho más efi-

17 Boisier sostuvo recientemente que "el único espacio cognitivo donde resulta pertinente ubicar la cuestión del desarrollo es el paradigma de la complejidad", en plena construcción (BOISIER, 2003).

ciente y adecuado un camino colaborativo que se sustenta en la organización social. Esto requiere de capital social (confianza, asociatividad y relaciones de reciprocidad), liderazgo y desarrollo del capital humano (esencialmente mejoramiento de las capacidades de emprender); g) Poner en sintonía las oportunidades del entorno, los recursos disponibles (Estado, empresas, instituciones internacionales) y las capacidades locales: a través de la cooperación público-privada, tal como enfatiza el nuevo Intendente Ricardo Celis en su presentación del Documento "Gestión Territorial. Un nuevo enfoque para un buen Gobierno", ya citado; h) Programas por demanda: por consiguiente, para ser eficaces y sustentables los programas deben ser diseñados por demanda y no por oferta, convirtiéndose en "marcos de conversación" (y no en reglamentos, como ahora) y de empalme con las realidades locales (imagen de la "cocina local", usada por Raczynski y Serrano; 2001); i) Simplificar la oferta estatal: Finalmente, es imprescindible simplificar la oferta de programas sociales, revisar su inserción institucional y otorgarles flexibilidad (CORREA, 2001).

Resulta evidente que el nuevo entorno del proceso de descentralización chileno (despertado con las reformas constitucionales y el PMG 2004) puede ser el terreno fértil que estas ideas estaban esperando para concretarse. El propio documento del GORE 2003 muestra elevadas coincidencias de enfoque con lo antes expuesto, enfatizando una visión de oportunidades.

ALGUNAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En lo que sigue se resume algunas conclusiones de la experiencia analizada y algunas ideas que pueden ayudar a concretar un Proyecto político regional en La Araucanía.

a) Sin descentralización no existe desarrollo endógeno

La experiencia indica que es más difícil obtener poder que dinero y que quienes detentan el poder, en este caso el Estado Nacional y el sistema político, tienen una fuerte costumbre de otorgar dinero a cambio de reconocimiento y subordinación (Mauss; 1971) pero no de otorgar facultades o construir capacidades. Acumular poder es esencial para producir desarrollo y es uno de los principales desafíos de cualquier proyecto de desarrollo endógeno, pues la esencia de la endogeneidad es la autodeterminación local.

b) Sin empoderamiento comunitario no existe descentralización

La contracara de la descentralización (cesión de poder) es el empoderamiento (obtención de poder), pero para alcanzar éste es preciso profundos cambios culturales asociados con nuevas prácticas políticas (como el semi-clientelismo, propuesto por Durston), las que requieren dosis crecientes de poder. El empoderamiento no está exento de conflictos y los propios conflictos generan cambios en las relaciones de poder y, por tanto, empoderamiento.

c) El conflicto es una energía social que requiere cauces adecuados y oportunos

El conflicto puede generar procesos disruptivos más allá del control de los propios agentes que lo promueven. En un escenario de creciente conplejidad social y política, los sistemas poseen comportamientos no previsibles e inesperados. La conflictividad es una dinámica propia de los sistemas sociales que mantiene una relación dialéctica con el orden social, eso significa que es preciso canalizar las energías hacia objetivos sociales superiores, que superen las causas de los conflictos.

d) En periodos de crisis afloran los temas de fondo y los valores societales

En el caso de La Araucanía, el conflicto ha contribuido a elevar una serie de valores sociales "olvidados" en la cotidianidad de la vida social regional: multiculturalidad, solidaridad, desarrollo humano, diversidad, integración social, identidad y equidad. Otras temáticas de fuerte presencia asumen hoy nuevos adjetivos y nuevos significados: competitividad "sistémica", desarrollo "endógeno", gestión territorial "integrada", "buen" gobierno, entre otros.

e) Las crisis son oportunidades de cambio y constitución de actores

Tal como los agentes de desarrollo de La Araucanía han vislumbrado en medio de la crisis, las opciones de mejorar la situación colectiva de la Región pasan por una toma de conciencia de su necesidad, por la asunción de roles responsables en este proceso, por la adquisición de conocimientos y por la acción asociativa concertada. En suma, constituirse como Sujetos del desarrollo. De otra forma, la crisis se transformará en anomia social y en reducción de las potencialidades y de las oportunidades individuales y colectivas.

f) Planificación, innovación y comunicación para el cambio

La planificación estratégica en las regiones en crisis y con altos niveles de pobreza, debe tener un énfasis distinto a los de las regiones consolidadas. Si bien las regiones "perdedoras" requieren de procesos participativos internos éstos deben poseer un importante input de información y la presencia de agentes de cambio externos (empresarios nacionales e internacionales, especialistas en desarrollo, etc.). Todo ello pues quién está en crisis precisa de cambios y ellos deben considerar insumos e ideas externas.

Uno de los determinantes del desarrollo endógeno es "la innovación y difusión del conocimiento ya que estas impulsan la transformación y la renovación del sistema productivo" (Vázquez Barquero; 2002).

En un proceso de estas características es preciso realizar un fuerte proceso de Comunicación para el Desarrollo, focalizada tanto en acompañar e incentivar los procesos de participación social como en mostrar nuevas ideas y experienciasde desarrollo, tendientes a transformar a La Araucanía en "una región que aprende". Este proceso también debe considerar la codificación del conocimiento tácito o disponible en comunidades y líderes de manera de enriquecer la experiencia local y regional y ser un mecanismo de innovación social y tecnológica.

g) Sin Proyecto Político Regional no existe Estrategia Regional de Desarrollo viable

En una región como La Araucanía que precisa una verdadera reconversión productiva, es preciso una fuerte acumulación de poder que sea estable en el tiempo, para alcanzar las transformaciones de mediano y largo plazo que cimentaran la nueva sociedad regional. Una Estrategia Regional de Desarrollo de 6 a 10 años es el instrumento esencial de este cambio y por consiguiente requiere elevados grados de consenso. Dado el carácter móvil de la planificación moderna (Costa Filho; 2003), las ERD están en constante cambio para adaptarse a sus entornos y por consiguiente requieren de una instancia superior de acuerdo social, un Pacto o Proyecto político que resume los cimentos valóricos y los principales lineamientos estratégicos de la Sociedad Regional, suscrito por sus agentes. Si bien la factibilidad de la ERD descansa en aspectos técnicos y de gestión, su viabilidad depende directamente de su apoyo político y de su capacidad de obtener y coordinar recursos para concretar los programas que lo integran.

h) La Estrategia Regional de Desarrollo es el instrumento que orienta la GTI

La ERD es la herramienta de planificación que define no sólo los pilares del desarrollo regional sino también su territorialización y una definición precisa de aquellos temas transversales y potenciadores del desarrollo territorial (tales como TICs, Emprendimiento, Gestión Ambiental, Innovación Tecnológica). La misma ERD debe establecer los mecanismos de financiamiento, seguimiento y evaluación de sus programas, instancias de reformulación, mecanismos de contingencias, entre otros).

i) La Gestión Territorial Integrada es la base dinámica del sistema

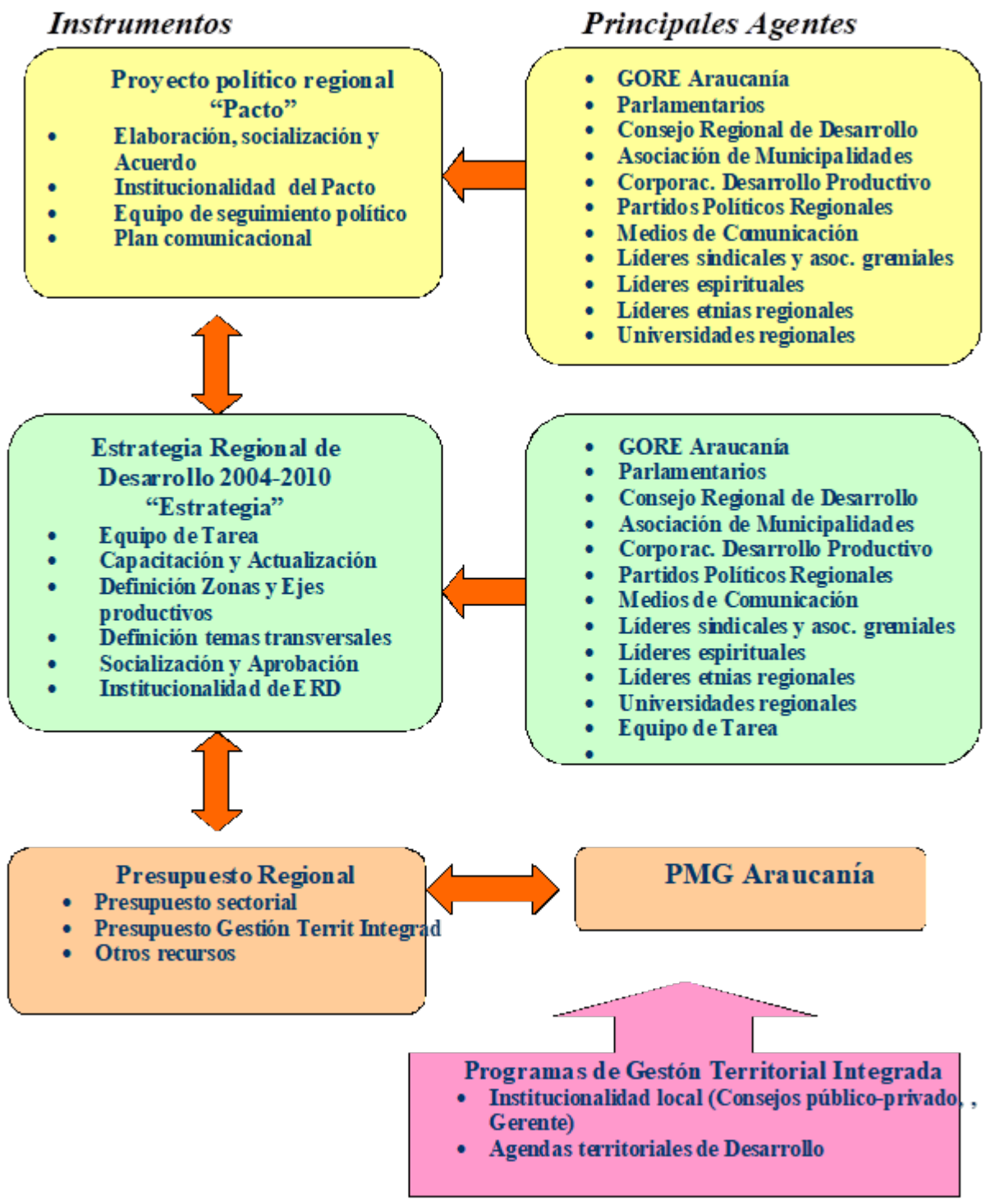
La puesta en marcha de Programas específicos de Gestión Territorial Integrada en diferentes territorios deberá estructurarse en torno a una Agenda Territorial de Desarrollo, definida y administrada por una institucionalidad creada para estos efectos (Consejo público-privado y Gerencia). Estos programas se integrarán sistémicamente en un PMG Araucanía, que en conjunto con otros mecanismos de financiamiento propios o sectoriales nacionales, conformarán el Presupuesto Regional.

j) Algunas asignaturas pendientes

Parte importante de la eficiencia de la GTI debe ser medida a través de nuevos sistemas de evaluación social de proyectos. La modelación o simulación de sistemas económico sociales puede aportar valiosos instrumentos que nos den una aproximación a la eficiencia de los nuevos instrumentos. La GTI requiere un sistema de monitoreo social (Observatorio Social Regional) permanente no sólo para direccionar el PMG de acuerdo a los nuevos contextos sino para recoger las nuevas aspiraciones y climas societales.

El siguiente esquema resume esta propuesta, ideada al calor del análisis de un singular proceso en una región de Chile que siendo diferente, pondrá a prueba las capacidades del Estado Unitario Descentralizado para contribuir al desarrollo endógeno.

FIGURA 1 Propuesta de Planificación estratégica descentralizada para La Araucanía



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL (2000): "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/ 2001. Lucha contra la pobreza", Banco Mundial, Multi-Prensa, Washington, USA.

BARREIRO, Fernando (2001): "Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local)". Biblioteca de ideas del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España. En Web: www.iigov.org

BARRUETO, Víctor(2000):"Es hora de tomar decisiones", en SUBDERE: "Estrategias de desarrollo regional y globalización. Una reflexión necesaria",

Discurso como Presidente de la Cámara de Diputados en Seminario Programa Universidades-Gobiernos Regionales, Valparaíso, Chile, 7 y 8 de septiembre de 2000, Publicado por LOM Editores, Santiago de Chile.

BOISIER, Sergio(1989): “La construcción social de las regiones: una tarea para todos” en: Desarrollo Regional: Tarea nacional, Ediciones Universidad de La Frontera, 1989, Temuco, Chile.

BOISIER, Sergio(1992): “El difícil arte de hacer región”, Centro de estudios regionales andinos, Lima , Perú.

BOISIER, Sergio(2002): “2001: La odisea del Desarrollo Territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo Territorial y de la descentralización”, en Boletín 7 “Tecnología para la Organización Pública” por TOP - Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública. En www.top.org.ar

BOISIER, Sergio(2003): “El largo brazo de Descartes: usos y abusos del concepto de capital Social en las propuestas de desarrollo” Comunicación al Seminario Taller “ Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural”, CEPAL, 8 y 9 de enero de 2003.Mimeo. Santiago de Chile.

BOISIER, Sergio (2003a): “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, en Giraldo, Fabio; “Ciudad y complejidad”, FICA, Bogotá, Colombia.

CORREA, Germán (2001): “Descentralizar el Estado desde la Región”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.

COSTA-FILHO, Alfredo(2003): “Planejamento estratégico no desenvolvimento atual”, presentación al Seminario MPOG/ IPEA “ Planejamento e a nova agenda do Desenvolvimento, Brasília, Brasil, 24 de abril de 2003.

DE FRANCO, Augusto (2002): “Pobreza y Desarrollo Local” en Web del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España. Ver www.iigov.org

DIPRES(2003): “Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004. Documento Técnico”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.

DURSTON, John(2004): “Desarrollo ‘local’, Capital Social y Clientelismos” en Vergara, Patricio (Editor): “En la frontera del Desarrollo endógeno”, Ediciones Universidad de La Frontera, Temuco, Chile (en prensa).

GIVOIS, Thierry y CAMARGO, Roberto(2002): “Participación y Planificación Territorial en el Programa Más Región”en :MIDEPLAN (2002): “Nuevos desafíos de la Planificación Regional”, Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile.

GORE - Araucanía(2003):“Gestión territorial. Un nuevo enfoque para un Buen Gobierno”, Gobierno regional de La Araucanía, Temuco, Octubre de 2003.

MARÍN, Andrés y GEISSE; Guillermo (2002):“Oportunidades de desarrollo sustentable de la región minera” en Geisse, Guillermo (Ed.): “El circulo virtuoso del Desarrollo Sustentable”, Revista Ambiente y Desarrollo, Vol XVIII, N° 2,3 y 4, CIPMA, Santiago de Chile, 2002.

MAUSS, Marcel (1971): “Ensayo sobre los Dones: Razón y Forma del Cambio en las Sociedades Primitivas. 1923. Publicado en Sociología y Antropología. Editorial Tecnos. Madrid, España.

MAX- NEEF, Manfred, et. Al.(1994): “Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones”, Nordan, Icaria, Barcelona, España.

MIDEPLAN (2003): “El Indice de Desarrollo Humano en la población mapuche de la Región de La Araucanía”. Temas de Desarrollo Humano Sustentable N°8, Santiago de Chile.

MIDEPLAN (2003): “Análisis prospectivo. Cuatro casos de estudios regionales”, Serie Cuadernos Regionales 5, Talca, Chile.

PNUD (2002): “Informe sobre Desarrollo Humano”, MultiPrensa, España.

PNUD, UFRO y

POLANYIL KARL (1989) “La Gran Transformación”, Ediciones La Piqueta, Madrid, España.

RACZYNSKI, Dagmar y SERRANO, Claudia Ed.(2001): “Descentralización. Nudos críticos”, CIEPLAN- Asesorías para el desarrollo, Santiago de Chile.

SCHUMACHER, E.F.(1984): “Lo pequeño es hermoso”, Editorial Blume, Madrid, España.

STIGLITZ, Joseph (2002): “El malestar en la globalización”, Taurus, Buenos Aires, Argentina.

SUBDERE (2003): “Nuevo PMG 2004. Gestión Territorial Integrada”, Exposición en Web SUBDERE: www.subdere.cl Universidad de Talca,

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2002): ”Desenvolvimento endógeno em tempos de Globalizaçao”, UFRGS Editora, Porto Alegre, Brasil.

VERGARA, Patricio (1992). “Empresas mineras y desarrollo regional en Chile”, en VALENZUELA, Iván (Ed.), II Taller de Tecnología en la Minería,, Ministerio de Minería, La Serena, Chile.

WOLFENSOHN, James (2002): “A parternship for development and peace”, Keynote address delivered at the Woodrow Wilson International Center, 6 de marzo de 2002 en Washington. En web del Banco Mundial (www.bancomundial.org).

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR AÑO SEGÚN REGIÓN Y LÍNEA DE POBREZA 1987 - 2000 (*)

(Porcentaje)

REGIÓN	Años						
	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Tarapacá	43,2	28,3	27	22,3	21,6	16,1	20,9
Antofagasta	39,8	34,2	31,3	25,6	16,6	13,2	13,9
Atacama	42,6	34,2	30,4	32,4	26,5	28,5	23,6
Coquimbo	50,5	45,5	38,4	32,2	30,5	25,1	25,2
Valparaíso	41,6	43	34,5	26,5	22,2	18,8	19,2
L.B.O´Higgins	46,1	41	30,2	32,5	26,5	22,7	20,6
Maule	46,8	42,7	39,8	39,6	32,5	29,3	25,3
Bío-Bío	57	48,2	44,5	39,6	33,9	32,3	27,1
La Araucanía	59,6	45,1	40,6	33,5	36,5	34,3	32,7
Los Lagos	54,2	40,1	34,2	32,4	32,2	29,4	24,7
Aysén	28,3	31	30,5	28,1	21,9	14,8	14,3
Magallanes	23	30	24	14	13,4	11,8	10,9
Metropolitana	38,7	33	26,1	19,8	14,8	15,4	16,1
Total país	45,1	38,6	32,6	27,5	23,2	21,7	20,6

Fuente: Mideplan, Encuesta CASEN

Nota: (*) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Tabla Nº 2

Indice PIB por habitante según regiones (promedios trienales)

País=100

Región	*1960-62*	*1970-72*	*1980-82*	*1990-92*	*1995-97*
I De Tarapacá	171,4	136,0	149,4	132,5	145,1
II De Antofagasa	171,1	183,4	239,8	232,5	246,6
III De Atacama	105,0	81,2	94,4	111,6	139,5
IV De Coquimbo	57,7	55,3	64,1	73,0	67,2
V De Valparaíso	120,4	102,6	97,7	91,5	87,8
VI B. O'Higgins	99,6	87,0	109,2	97,1	89,5
VII Del Maule	52,3	51,4	58,0	68,3	70,7
VIII Del Biobío	79,8	81,1	80,8	79,0	69,3
IX De La Araucanía	35,3	34,3	37,9	42,0	42,7
X De Los Lagos	48,1	44,4	49,4	55,9	58,0
XI Aisén	74,0	90,5	86,9	79,3	78,5
XII De Magallanes y de La Antartica Chilena	472,6	328,6	306,7	266,1	203,8
Región Metropolitana de Santiago	127,2	134,0	117,3	116,9	119,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

6

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS PERSPECTIVAS NO GOVERNO LULA: EXPOSIÇÕES DE DIRIGENTES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS SOBRE A ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL NO NORDESTE

6.1 O NOVO DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS E O SEMIÁRIDO NORDESTINO

Eudoro Walter Santana

Bom dia, a todos! Agradeço inicialmente à Universidade, à professora Liduina Farias, ao Reitor Manassés Fonteles e ao professor Horácio Frota, que me convidaram para participar deste seminário. E eu fico muito feliz de vir hoje aqui, representando o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). Estou aqui juntamente com o Dr. Cláudio Ferreira Lima, ex-secretário de Planejamento do Estado, que hoje estará nos ajudando, com a perspectiva de fazer um planejamento estratégico para aquele Órgão.

Inicialmente, quero parabenizar o professor Horácio Frota e a professora Liduina Farias pelo tema. Creio que é o momento, temos um Presidente da República parido no seio da pobreza nordestina. E que tem, portanto, uma responsabilidade muito grande hoje, por ter sido levado pela maioria do povo brasileiro na maior votação já computada no País, ao seu cargo máximo.

Portanto, a presença de Lula como Presidente da República é um fato histórico. Diria até uma verdadeira revolução pelo voto, quando, depois de quinhentos anos, essa foi a primeira vez que um presidente operário, pobre e nordestino, chegou à Presidência do nosso País!

Portanto, entendo que o Nordeste brasileiro tem a grande oportunidade de ser redimido porque o Brasil tem um grande débito para com o Nordeste, que tem ajudado a construir esse País e tem sido tratado de forma, eu diria assim,

desrespeitosa! E achei interessante porque se coloca a expressão "Nordestes, novos desafios". Na verdade, nós temos vários "nordestes" no Nordeste brasileiro.

Então, eu gostaria de me referir fundamentalmente ao Nordeste semiárido, onde está inserida grande parte do território cearense. E, também, é importante que nesse momento se discutam as políticas públicas para o Nordeste, e aí eu quero também dizer que há um compromisso do Presidente Lula com o estabelecimento de um projeto de convivência com o semiárido nordestino. Um projeto que nunca foi assumido pelo Governo Federal, que tem tratado o Nordeste, especialmente o Nordeste semiárido, de forma contingencial nos momentos de crise, nos momentos de seca, sempre com ações também isoladas e ações não duradouras.

O Presidente, companheiro Lula, tem consciência de que é preciso um projeto nacional, que possa congregar um conjunto de políticas públicas que certamente perpassará vários ministérios, inclusive, fundamentalmente, o Ministério da Educação. Mas passará também pelo Ministério do Meio Ambiente, da Integração Nacional, da Agricultura e, assim, pelo conjunto de ministérios.

E, dentro desta visão, nós entendemos que o DNOCS, por ser uma instituição quase centenária, que tem um patrimônio material e imaterial muito grande, tem, portanto, uma experiência de convivência, embora o seu nome traga "Contra a Seca", mas de convivência, na verdade, com essa realidade nordestina. E por isso mesmo pode ter o papel de ser um braço operativo de muitas dessas políticas, que certamente formarão esse projeto de convivência com o semiárido. E entre elas, o programa da gestão dos recursos hídricos.

Nós entendemos que o Nordeste pode ser também um braço da Agência Nacional de Águas do Nordeste brasileiro porque conhece a realidade e tem, sob o seu domínio, praticamente grande, eu diria assim, 80 a 85%, dos recursos hídricos existentes na Região. Suas barragens são em número de mais de 320 em todo o Nordeste. Também entendemos que nesta visão a compreensão do semiárido não é só voltada para o problema dos recursos hídricos.

Certamente, os recursos hídricos têm um papel importante para a convivência no semiárido, mas o semiárido está muito além da seca. Nós temos que conceber um conjunto de políticas que passa, inclusive, pela agricultura de sequeiro, que alguns profissionais de algumas lideranças, inclusive políticas, chegam a colocar como uma coisa secundária, achando que o problema da irrigação, da transposição, por exemplo, do São Francisco vai resolver todo o problema nordestino.

Isso é uma falácia! A convivência com o semiárido exige, e aí sim, as universidades, que cada vez mais se aprofundem na pesquisa e não apenas a pesquisa pra ficar nas prateleiras, mas a pesquisa aplicada para que o semiárido, com tecnologias voltadas para essa Região, para a sua realidade, possa ter um desenvolvimento bem maior nas várias áreas que muitas vezes dependem, inclusive, do problema dos recursos hídricos. E aí, a agricultura de sequeiro é fundamental.

Hoje, em vários países que têm o problema, porque são muitos países que têm problemas de deficiência de recursos hídricos, que têm problemas como o Nordeste, têm problemas de solos, têm problemas de clima, esses países já têm estudado e aprofundado, e aplicado tecnologias voltadas para essas realidades. E aqui no Brasil, nós temos o Centro Nacional de Pesquisa de Algodão, na Paraíba, que pertence à EMBRAPA. Nós temos as universidades que têm estudado essa realidade, mas falta uma integração dessas ações, inclusive, para que elas possam ser levadas para o campo!

E aí, é uma grande preocupação também do governo Lula, o problema da integração e o problema da transversalidade. Não é possível cada organismo, cada ministério trabalhar em superposição, assuntos importantes de determinada área. Daí, entender que esse Seminário também tem um papel importante quando quer, ou tenta discutir, trazendo pra cá órgãos como o DNOCS, a SUDENE e o Banco do Nordeste, que há muito tempo também trabalharam isoladamente, cada um querendo ter o seu espaço, para que eles possam pensar o Nordeste de forma integrada. Essa também é uma preocupação do Governo Federal.

E eu diria que isso não é fácil! Esse problema de ceder espaço e dividir poder, não é fácil! Eu estive, na semana passada, com a professora Tânia Bacelar numa reunião do grupo que começa a trabalhar a recriação da SUDENE, e se discutia exatamente essa dificuldade do problema das mudanças: mudança comportamental, mudança de paradigmas, mudança de projeto.

E nós estamos iniciando um processo difícil. Há inclusive uma expectativa muito grande, (...) de muitos companheiros nesse início de governo Lula, que é preciso ser entendido que é um governo, nesse início, de transição. Para que nós possamos, na verdade, dar um salto qualitativo e construir um governo popular e democrático que foi prometido durante, basicamente, treze anos de comício, de palanques, pelo companheiro Lula.

E esta compreensão, nós temos dentro do DNOCS porque o DNOCS foi uma instituição, é uma instituição cuja cultura é a cultura da obra. Há um ver-

dadeiro emaranhado de problemas naquele departamento que, ao longo desses anos, não foram resolvidos porque o órgão se voltou fundamentalmente para a obra, numa relação até promíscua com as empreiteiras que trabalham no Nordeste brasileiro. Romper com isso! Juventude, isso é importante para o benefício dos novos estudantes que precisam, aos poucos, ir compreendendo que jamais nós faremos políticas públicas sem que a sociedade possa avaliá-las constantemente.

Na propaganda, nas propostas, nos planos do governo se fala em políticas públicas, se fala em controle social, mas não se tem dado a oportunidade, na verdade, para que haja controle social das políticas públicas. Um parlamento como a Assembleia Legislativa, onde convivi durante 16 anos, sempre tentando levantar o problema da compreensão de que o maior papel da Assembleia não seria votar as leis, que já resolveria demais, mas muito mais controlar e participar, e ter uma influência das políticas públicas do Estado do Ceará.

Infelizmente isso não foi feito. Tanto que a relação entre a Assembleia e o Governo do Estado é uma relação completamente desarticulada. O Governo, principalmente nesses últimos anos, um governo imperial que inclusive desrespeitou a Assembleia e não ouviu este desiderato, diante da própria sociedade, que governo nenhum vai resolver os problemas da sociedade se não ouvir a sociedade, se não tiver a sociedade controle sobre das políticas públicas!

Então, é importante que um seminário dessa natureza, um curso de mestrado dessa natureza, possam criar aos poucos uma mentalidade para a necessidade que nós temos, para a sociedade manter o controle, permanente, das políticas públicas. Não só do nosso Estado, da nossa Região, mas do País.

E aí, voltando ao que eu afirmava: nós precisamos que o DNOCS, rompendo com essa cultura, passe a ser um departamento, um órgão onde a obra seja apenas um meio. Porque, na verdade, a obra não pode ser vista como um fim. O fim é o homem. O fim é o desenvolvimento, a obra é apenas o meio.

Infelizmente, o DNOCS, ao longo de quase toda sua história, principalmente relacionada aos recursos hídricos, quando ele teve uma experiência grande, porque construiu mais de trezentos açudes, perfurou mais de vinte mil poços no Nordeste, projetou e construiu trinta e oito projetos de irrigação, sete estações de piscicultura e duas estações de agricultura voltadas para a pesquisa. Portanto, teve uma intervenção importante ao longo desses anos no Nordeste brasileiro, nessa área dos recursos hídricos. Porque o DNOCS já foi, no passado, a grande empreiteira pública do Nordeste; construiu estra-

das, construiu açudes, pontes, construiu grande parte das primeiras redes de energia elétrica do Nordeste brasileiro.

Portanto, tem uma experiência muito grande no abastecimento d'água, na construção de adutoras para atender cidades e na própria construção do abastecimento d'água em áreas rurais e, principalmente, em áreas urbanas. Portanto, tem uma experiência muito grande. E aí, nós queremos que ele se volte para utilizar esse patrimônio importante, produtivo, que ele tem. Porque o DNOCS, como eu dizia, praticamente nunca terminou uma obra hídrica! Porque a obra hídrica não é somente a barragem, ela é o assentamento dos que foram atingidos, ela é a irrigação, é a piscicultura, é o desenvolvimento do turismo na área. Quer dizer, então, que são várias as ações.

Ultimamente, o DNOCS fez uma experiência importante com a construção da barragem do Castanhão, que todos vocês sabem que ela foi inaugurada sem ser concluída. Inclusive, está até com uma ameaça agora de corte da BR-116. E nós estamos lutando, trabalhando dia e noite para que possamos, pelo menos, construir o (...) sobre bases, para não soltar a água que está chegando, em torno mais ou menos de 10 milhões de metros cúbicos por dia, no Castanhão, alimentado que é pelo rio Salgado, em razão das chuvas que vêm caindo na região do Cariri, e basicamente na região do centro-sul.

E, também, essa preocupação de concluir as obras nos levou, com a concordância do ministro e o próprio Presidente a, neste momento, parar todas as obras que estão projetadas e se voltar para a conclusão das obras já iniciadas. O DNOCS, só para citar duas ou três obras, tem aqui, por exemplo, no Curu-Paraipaba, um projeto que ficou na primeira etapa e tem mais de vinte anos. E a primeira etapa já está sucateada, precisando ser reconstruída e não se fez a segunda etapa. [...] Primeiro, é preciso tratar as desapropriações. O DNOCS tem ainda hoje obras que foram desapropriadas há vinte e seis anos e não foi concluída essa desapropriação. Estive agora, recentemente, no Truçu, que é uma barragem feita na região do Iguatu, e foram desapropriadas mais de 240 famílias, das quais 143 ainda não receberam a sua desapropriação, embora o DNOCS já tenha concluído a barragem há sete anos.

Por que isso? Porque só se dá valor também ao econômico. Não se observa nem se leva em consideração que uma gleba de 10, 15, 16 hectares, uma família que nasceu ali, que viu seus pais nascerem ali, seus avós nascerem ali, que tem uma pequena pecuária, portanto tem raízes ali, raízes a bases sentimentais. Quer dizer, aquilo, aquela terra vale muito pra elas do ponto de vista social e humano.

O DNOCS e o governo, porém, não têm olhado essa natureza. E hoje, inclusive, eu tive a oportunidade de ver, com as lágrimas caindo, quatro viúvas dando depoimento de que seus maridos faleceram todos de "ataque cardíaco", como falaram, em razão do sofrimento de terem de ser retirados da terra. Uma delas dizia que morava exatamente onde era a barragem. Inclusive, até hoje, tinha um pé de cajueiro próximo ao local da casa dela e ela, até hoje, não recebeu a sua indenização. E hoje, mora na periferia de Iguatu, como muitos outros.

Bem, essa irresponsabilidade e esse crime são cometidos com os desapropriados (atingidos por barragens) e só não se cometeu com relação ao Castanhão (que, embora seja uma barragem nova, praticamente todas as desapropriações ou pelo menos 90% já foram executadas), por causa do trabalho, da presença da organização da sociedade, da organização do povo de Jaguaribara. E, por fim, pela liderança da Igreja, da CNBB e de várias organizações que tiveram um comportamento de resistência e exigiram do Governo o respeito para com aqueles atingidos pela barragem.

Por isso, muita coisa foi feita. Construiu-se uma cidade, foram feitas algumas casas para o reassentamento, mas, mesmo assim, ainda hoje, foi preciso se tirar da margem ou, eu diria assim, de dentro até da barragem, da área que será irrigada, mais de 500 famílias. Algumas que estão na cota 75 a cota 90 vão ter que ser retiradas agora, emergencialmente, porque as casas, inclusive, ainda não foram concluídas.

Então, essa mudança também de realizar o processo de assentamento antes da obra ser construída, porque não faltou dinheiro para a obra, embora tenha vindo a contragosto, mas faltaram recursos para a desapropriação. E hoje, por exemplo, só para citar mais uma vez o Truçu, tem proprietário que tem a receber depois de 7 anos de cruzado, de cruzeiro novo, uma porção de coisa é R$ 1,78 (um real e setenta e oito centavos) pra receber pelas suas terras. Bem, é uma coisa ridícula! Quer dizer, depois de sete anos já perdeu quase seis zeros a nossa moeda. Então, eu queria colocar isso.

Houve outro ponto que é o problema da titulação que 3.580 irrigantes, em termos de irrigantes nos perímetros, até hoje, implantados pelo DNOCS (sem falar no Tabuleiro de Russas e o baixo Acaraú, que são dois novos assentamentos, embora a área maior seja para as indústrias). De 5.000, apenas 50, durante toda a existência do DNOCS, tem a sua titulação recebida. Então, essa é uma outra área que nós vamos nos dedicar porque é impossível que você tenha um assentamento, com um perímetro irrigado funcionando há,

praticamente, 30 anos e não tenha resolvido o problema da titulação! Hoje, por exemplo, no Curu-Paraipaba, tem áreas que já são de um sétimo dono e o primeiro não recebeu, na verdade, a sua titulação. Inclusive, uma coisa, do ponto de vista legal, completamente absurda!

Eu queria colocar esses pontos para mostrar, um pouco, qual será o rumo do DNOCS no governo Lula, sob a nossa administração e do ministro Ciro Gomes. Nós entendemos que é importante o papel do DNOCS do trabalho de implementação das políticas no semiárido.

Queremos, inclusive, colocar para a universidade que, logo quando chegamos no DNOCS fomos procurados pela Universidade Federal, principalmente pelos cursos de Engenharia de Pesca e Agronomia, para ceder áreas num perímetro para que a Universidade fizesse o seu grupo de pesquisa em piscicultura. E eu então disse: "não", nós vamos nos reunir todos, vamos transformar Pentecoste num centro nacional de piscicultura da maior qualidade, com todas as tecnologias modernas, que o DNOCS, inclusive, conhece. Recentemente, inclusive, trouxemos da Tailândia, cerca de 10 mil matrizes de larvas. E lá, nós vamos colocar não só a Universidade Federal do Ceará, a UECE, mas convidar todas as universidades nordestinas para que elas possam dar uma contribuição, pesquisar e transformar aquele centro num centro de excelência para todo o Brasil.

É outra visão de parceria. É outra visão. [...] Quer dizer, nós precisamos nos reunir, todos aqueles, inclusive agora com a Secretaria que vai fazer essa articulação de todos os órgãos, que é a Secretaria de Pesca e Agricultura, que o Lula criou, para que nós possamos, na verdade, fortalecer esse problema da piscicultura e da pesca no Nordeste brasileiro. E, inclusive, e aí é um desafio para as universidades e aí também é um desafio para a Universidade Estadual, que tem um centro preocupado com esse segmento, para que nós possamos estabelecer parâmetros para a pesca e a piscicultura nordestina e até cearense.

Hoje, esses parâmetros são estabelecidos pelo IBAMA que não conhece de pesca continental, conhece de pesca marítima. E são estabelecidos com índices que foram estudados pelas universidades do Leste, do Sul e do Centro-oeste. Portanto, com luminosidade completamente diferente, com temperatura diferente. Aí, diz: *"Não, nos açudes só se pode usar oito toneladas de ração por hectare/ano"*. Que é para São Paulo, com a luminosidade que tem, nublada constantemente, mas não para o Nordeste, com mais de 150 dias de sol e com uma temperatura, uma luminosidade tão grande que vai à grande profundi-

dade. Portanto, não criaria os problemas se nós triplicássemos. Certamente não sou especialista, mas pela experiência que convivi, que vi em outras regiões semiáridas do mundo, talvez triplicando esse consumo de ração a gente não tivesse problema com a poluição nas nossas barragens.

Portanto, é preciso que a universidade se volte para isso. Para, concretamente, contribuir para que o Nordeste brasileiro possa ter instrumentos paralelos na área de piscicultura e de pesca, e não ficar submisso às determinações do IBAMA. Porque, na verdade, o IBAMA não tem, e dedico todo o respeito que tenho pelo IBAMA, a experiência de dar indicadores, até hoje, que possam ser estabelecidos para o Nordeste brasileiro.

Então, eu não quero me alongar mais, quero encerrar dizendo que é dentro dessa visão da integração, da transversalidade, que, inclusive, agora, fomos indicados pela primeira vez (o Nordeste e, especificamente, o DNOCS tem um membro – aliás dois porque são dois nordestinos – representando o Ministério da Integração Nacional), no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que, inclusive, era dominado totalmente pelo Sul, pelo Sudeste. Então, o atual secretário de Recursos Hídricos do Ministério, conhecido por muitos de nós porque já foi secretário aqui dos Recursos Hídricos, Hipérides Macedo, foi indicado como eu fui indicado. Os dois são indicados para representar o Ministério da Integração naquele órgão. Uma articulação que eu particularmente fiz, quando fiz uma exposição para a própria ANA e para o ministro Ciro Gomes. E aí, o Ministério da Integração teve ampliada a sua participação e agora tem dois membros representados no Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Outra vitória que consideramos importante: teve também um nordestino à frente, no Ministério da Ciência e Tecnologia. Foi citada, inclusive aqui, a indicação de um professor da universidade para ser vice-presidente do CNPq, quando sempre o CNPq teve o domínio no Sul. É por isso que o Nordeste não tem tido uma participação importante, por exemplo, nos recursos do CNPq, no número de bolsas para o mestrado, para o doutorado. E muitas vezes, inclusive, os próprios representantes do Governo Federal saem com essas piadas que nós já estamos acostumados a ouvir quando se relaciona ao problema da pesquisa no Nordeste!

Então, o Ministro criou uma comissão de cinco membros para estudar a implantação de um instituto que há muitos anos o Nordeste fala (o deputado Ariosto Holanda como secretário de Ciência e Tecnologia, trabalhou muito isso, o ex-governador e ex-senador Beni Veras também fez) que é a criação

de instituto voltado para o semiárido, especificamente para o semiárido, que possa congregar, nessa visão da integração, da transversalidade, todos os órgãos, a sociedade civil, as Organizações Não Governamentais, todos aqueles que trabalham o problema do semiárido, que têm pesquisa com relação ao semiárido. Para que nós possamos congregar os resultados dessas pesquisas, estabelecer outras pesquisas que possam ser rapidamente aplicadas. Para que nós possamos, na verdade, dar a nossa contribuição a esse conjunto de políticas para a convivência com o semiárido.

E certamente, indicado também como uma dessas cinco pessoas, levarei a minha contribuição para que esse instituto não seja mais um instituto para começar a montar laboratórios e fazer as mesmas coisas que faz hoje a EMBRAPA, que faz a Universidade Federal, que faz a Universidade de Pernambuco, ou outras universidades. Mas para que nós possamos congregar todos os esforços para que esse instituto possa ser assim o "guarda-chuva", o abrigo de todas as pesquisas, das demandas das pesquisas futuras. Que possa trazer toda a documentação, todas as informações, que seja, portanto, um centro especializado no semiárido nordestino!

Eu vou encerrar por aqui, eu acho que já falei demais, mas quero dizer, especialmente para a juventude que está aqui, que nós estamos abertos, lá no DNOCS, para receber a crítica, a orientação porque entendemos que ninguém sozinho resolve nada, especialmente quando se trata de mudança. A verdadeira mudança terá que vir com o controle social da população. E eu falo diretamente aos jovens que ainda não estão agrilhoados a essas coisas do passado, de manter os vínculos com a realidade que precisa ser mudada. E eu espero que a juventude possa dar uma contribuição ao DNOCS nesse novo rumo que nós queremos traçar para o governo Lula ir melhor. Muito obrigado!

6.2 O BANCO DO NORDESTE: CONTINUIDADES E RUPTURAS NO NOVO GOVERNO

José Sydrão de Alencar Júnior

Inicialmente quero desejar a todos um bom dia e cumprimentar o professor Horácio, a professora Liduina e cumprimentar a todos os colegas da academia.

Quero dizer também uma coisa importante, que nos últimos tempos, nos últimos seis meses, nós estamos observando uma retomada da discussão acerca da chamada "questão regional". Questão regional em toda a década de

noventa foi relegada ao lixo, no segundo plano! Não se discutia questão regional! Não existe questão regional! Isso se falava na academia, isso se falava no Parlamento, isso falavam os executivos, governadores, presidente da República, os ministros. Mas eis que volta de repente a discussão da questão regional. O que foi que aconteceu? A questão regional morreu e reviveu? Ou é outra questão regional? Mas isso são pontos para discutir. A questão regional que existia nos anos de 1950 é a mesma que se apresenta hoje? Nós acreditamos que não. Mas vamos discutir.

Então, eram esses pontos que eu queria situar, as palavras iniciais e colocar uma coisa importante: nós estamos atualmente à frente do ETENE* , pretendemos reapresentar o ETENE, um órgão que foi importante na história do Banco do Nordeste. Já estamos falando da economia do Banco. Foi criado, na mesma lei de criação do Banco. A partir do ETENE, dentro do ETENE, foi gestado um documento chamado: relatório do GTDN, que é o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, que a partir daí (a redação, por sinal, não foi do pessoal do grupo, a redação foi do Celso Furtado, esse grande brasileiro). E, a partir daí, nós temos a criação da SUDENE, no final da década de 1950. Então essa história todos vocês já conhecem.

Bom, eu queria pedir licença a vocês para discorrer um pouco porque eu acho que questão regional é uma coisa muito complexa para ser entregue apenas aos economistas! Nós, economistas, durante muitos anos, tivemos certo monopólio na discussão da questão regional. Eu acho que é empobrecer essa discussão do Nordeste, da questão regional, apenas com o lado econômico. Eu acho que ao discutir a região, nós temos que nos referenciar na História, na Geografia, na Antropologia, na Sociologia e não apenas na Economia.

Então é interessante dizer o seguinte: que no início no século não se falava em Nordeste. Ninguém falava no Nordeste. Nos jornais do Rio de Janeiro se falava no Norte. Tem até um verso: *"Peguei um Ita no Norte"*.

Como é que o Nordeste aparece!? Eu achei interessante na programação a professora Inaiá, que é uma grande estudiosa, tem uma tese clássica, hoje, sobre o Nordeste. Quer dizer, como é que o Nordeste aparece nisso aí? É uma pergunta importante. E por incrível que pareça é uma coisa recente! Não se fala do Nordeste, por exemplo, em 1910, 1915. Vai se falar do Nordeste, da região Nordeste, a partir dos anos 1920. Quer dizer, muitos dos nossos pais e avós ainda vivos, no tempo deles, na infância deles, não se falava em Nordeste. Quer dizer, é coisa de, praticamente, uma geração. Falou-se Nordeste, se fundou o Nordeste, se criou o Nordeste.

Eu queria mencionar dois acontecimentos que são importantes nessa questão da fundação do Nordeste. Eu queria retomar essa discussão da fundação do Nordeste porque é uma questão importante para as instituições regionais: o DNOCS, o Banco do Nordeste e a SUDENE. Nós temos que ver também essa perspectiva histórica, sociológica, antropológica do Nordeste, para nós entendermos as nossas instituições.

Inicialmente, nós estamos fazendo no Banco do Nordeste. Nós estamos formando um grupo dentro do banco pra discutir o banco, que pela primeira vez, não estamos chamando apenas economistas; nós estamos chamando sociólogos, nós estamos chamando também antropólogos para nós nos entendermos.

Eu queria colocar dois grandes acontecimentos que vão impactar no Nordeste: Canudos e a Revolução de 30. Olha, Canudos, como se diz, foi uma agressão à elite brasileira! Como um bando de sertanejos, no interior do sertão, na caatinga, no semiárido do Nordeste, derrota três expedições militares – eu estou me lembrando agora de um fato que está acontecendo hoje, nos nossos dias. Quer dizer, um exército equipado, derrotado três vezes seguidas... Como? Isso aqui foi um espanto, um verdadeiro impacto na nossa elite. Quer dizer, até então o semiárido era desconhecido.

Teve um certo conhecimento também na seca de 1877, relativamente. Foi a primeira seca que teve uma cobertura da mídia, do jornal, e de certa forma impactou na opinião pública do Distrito Federal – podemos falar nesse conceito, na época, de "opinião pública".

Bem, a partir de Canudos com as derrotas e com a vitória sofrida do exército, abre-se uma discussão. Isso é uma coisa importante, sobre a questão do semiárido, do sertão nordestino, do Nordeste, ainda chamado de Norte (o Norte ía do Amazonas até a Bahia).

A partir de Canudos, então, você vai ter reuniões dentro do Clube de Engenharia, dentro do Clube Militar e todas essas reuniões para discutir isso aí. Quer dizer, o DNOCS, que era a IFOCS, nasce dentro desse contexto. Faz as primeiras relações dentro desse contexto. Quer dizer, o diagnóstico vai ser o problema hídrico. O doutor Eudoro colocou uma coisa importante, o DNOCS vai ser um órgão de sucesso. Isso é importante relembrar! O DNOCS vai viabilizar a infraestrutura, do ponto de vista de estradas, do ponto de vista também de energia e do ponto de vista dos recursos hídricos, quer queira, quer não. Ao final dos anos 40, no início dos anos 50, nos anos de 50, principalmente em função do DNOCS, o semiárido já está interligado ao Sul, ao

Sudeste, através de sistema de estradas. Por mais precárias que sejam à época, essas estradas foram importantes nas transformações ocorridas depois.

Esta discussão que eu estou revendo, a questão histórica, eu acho importante. Às vezes, são coisas relativamente recentes na história, são coisas de quatro ou cinco décadas. Nós estamos observando o seguinte: chega à década de 1950, novamente, aí você tem a discussão. Na realidade, nos anos de 1930 e 1940, você tem vários movimentos que envolvem a questão nordestina, por isso que eu estou colocando, não apenas do ponto de vista econômico. Você vai ter o surgimento do romance regional, no final dos anos 1920, dos anos 1930.

Quer dizer, são coisas importantes, não do ponto de vista econômico, mas ponto de vista cultural. Estão, eu acho que é uma questão importante que nós temos que entrar. Nós temos Gilberto Freyre fazendo a Semana do Nordeste em 1926, quer dizer, você tem toda uma série de discussões em relação a essa questão do Nordeste.

Você tem com a Revolução de 1930, que é uma coisa importante, a inserção, da questão do Projeto Nacional, do Projeto de Nação desse país. Existe uma coincidência ou não, é uma coisa para se discutir. Quer dizer, essa chamada "questão Nordeste" surge com a questão do Projeto Nacional. Eu tenho sérias desconfianças de que existe relação entre isso.

Bem, então nós chegamos aos anos 1950. Aí vem outra grande coincidência. No processo de criação do Banco do Nordeste, as pessoas que pensam a criação do Banco do Nordeste, o núcleo pensante da criação do Banco do Nordeste, são as mesmas que criam o BNDS e a Petrobrás. Quer dizer, isto é uma coisa importante que, por exemplo, estas pessoas desta geração pensaram dentro do Projeto Nacional (isto eu estou falando, mas foi uma última palestra que eu ouvi de um grande brasileiro chamado Rômulo de Almeida, que é exatamente o chefe da assessoria econômica do 2º Governo Vargas).

Quer dizer, a criação do Banco do Nordeste não foi descolada desse Projeto Nacional, que envolve o BNDS e a Petrobrás. Esta é a preocupação. A SUDENE também, ela vai nascer dentro desta concepção de um Projeto Nacional.

Aí eu salto agora para os anos no limiar do século XXI. O Projeto Nacional ainda é viável? Que tipo de Projeto Nacional? Que tipo de inserção dentro desse novo mundo? Dessa nova geopolítica? Isto é uma pergunta também que eu não sei responder. Nós estamos aqui na academia, nós podemos discutir essa questão. Dentro desse Projeto Nacional, por exemplo, dentro dessa perspectiva do Governo Lula, o que é que se propõe de Projeto Nacional?

Ele está nos sinalizando que a questão regional tem um espaço. Ele está nos sinalizando, por exemplo, porque, dentro do Governo Lula, nós temos, por exemplo, o PPA – Plano Plurianual e um de seus temas principais chama-se disparidades regionais.

Ele está nos sinalizando, já que o PPA, pela Constituição Federal, e o Governo Lula sinaliza o respeito à Constituição, que uma das prioridades para os próximos quatro anos será uma proposta de iniciar (que eu considero que essa questão das disparidades regionais é uma questão de gerações), de efetivar políticas na direção da diminuição das disparidades regionais. Então, nós acreditamos na proposta desse governo. Então, nós acreditamos numa nova dimensão dos instrumentos de política regional.

Nós consideramos, por exemplo, que esse debate é muito importante. Na verdade, é o primeiro debate externo (isso é uma coisa importante que nós colocamos) que é **o primeiro debate externo de que o Banco do Nordeste participa, neste novo governo, com a comunidade acadêmica e não apenas com a comunidade acadêmica, em termos restritos. É o primeiro debate que nós iniciamos com a comunidade, com a sociedade** (Grifamos).

Bem, eu queria colocar isso porque nós já temos algumas sinalizações de mudanças. Quer queira, quer não, nós temos aqui no Nordeste algumas questões a se falar. Que tipo de Nordeste? A professora Tânia Bacelar em vários momentos coloca que no Nordeste você não tem um Nordeste, tem vários "Nordestes". Logicamente que, do ponto de vista econômico, eu posso concordar.

Nós temos, digamos, o cerrado baiano, o cerrado do Piauí, o cerrado do Maranhão, que são regiões que estão se descolando do Nordeste. São regiões que estão atinando para o próprio mercado externo, a parte de grãos, grandes empresas. Nós temos a Bahia, por exemplo, digamos, o polo petroquímico da Bahia também que é outro, quer dizer, outro gueto, que tem outra dimensão do ponto de vista da articulação; é muito mais articulado por fora do Nordeste do que internamente no Nordeste. Nós temos o polo de Petrolina e Juazeiro também que tem outra articulação. Hoje tem muito mais circulação interna, está funcionando muito mais como gueto.

Mas eu tenho uma séria desconfiança de que a professora Tânia Bacelar, nesse ponto, do ponto de vista econômico, está certa. Por isso que eu acho que a economia, nesse ponto, é pobre para explicar a totalidade desse conceito de região. Eu acho que tem algumas identidades que nos unem, e nos unem desde o pessoal da Bahia até o Maranhão. Nós temos desconfiança de

que existe questão cultural. Existe a música, por exemplo. Uma série de manifestações culturais que nos unem não apenas do ponto de vista econômico.

Bom, mas o Banco do Nordeste não é pra cuidar de cultura, apesar de ser importante. Pela própria função de banco, nós temos essa função de privilegiar, quer queira, quer não, o lado econômico. E sobre esse ponto de vista, eu queria colocar para vocês, dentro desta nova ótica, nós entendemos, nós estamos procurando entender, nesse novo Projeto Nacional, nesta nova ótica da questão regional, que não é a mesma da década de 1950, nós entendemos que a questão regional sofre modificações de forma contínua em todos os fatos de natureza social.

Bom, o Banco do Nordeste, nós estamos começando a pensar o Banco, dentro de algumas diretrizes. Por exemplo: o Banco, ele vai ter (isso eu achei muito importante nas palavras do Reitor aqui da UECE, a questão que a UECE, digamos, é uma Universidade do semiárido) uma responsabilidade muito grande com o semiárido. E no semiárido, isso é um ponto importante, o semiárido não são apenas os polos de irrigação. Não vamos criar áreas restritas de desenvolvimento, enquanto o resto do semiárido está em decadência. Depois da falência do algodão, por exemplo, nós estamos num processo de decadência do semiárido que vem desde a segunda metade dos anos 1980. E nós não oferecemos nenhum fato novo que viabilizasse, de alguma forma, o semiárido!

Em decorrência desse diagnóstico, nós temos outro diagnóstico: grande parte do meio rural do semiárido é de pequenas propriedades. Essas pequenas propriedades, em todos esses anos, foram abandonadas tanto pelos governos estaduais (eu estou falando do semiárido não apenas do Ceará; estou falando do semiárido que vai até Minas Gerais). Este semiárido foi abandonado!

Então, nós estamos nos propondo que uma das diretrizes do Banco seja a questão do semiárido. Em decorrência disso, o FUNDECI, que é o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que é ligado ao ETENE, já está sendo reformulado, e a partir do segundo semestre, a partir dos nossos editais de pesquisa (isso é uma coisa importante que eu coloco aqui para a universidade, em primeira mão) pesquisa serão, preferencialmente, dirigidos para a pesquisa do semiárido.

Segundo ponto, outra questão importante: agricultura familiar. A área rural do Banco terá que ser redirecionada para a área de agricultura familiar. Essa nossa agricultura familiar é uma coisa importante a colocar, não é a

mesma agricultura familiar, por exemplo, de Santa Catarina. Às vezes, nós temos algumas questões colocadas e queremos transplantar "modelos" de Santa Catarina, por exemplo, para nossa realidade, não é! Para isso também nós teremos necessidade da academia, da universidade. Nós temos relativamente poucas pesquisas na área de agricultura familiar no semiárido do Nordeste.

Bom, nós temos também uma coisa importante, outra diretriz do banco, a inserção das pequenas e médias empresas no mercado internacional. Uma coisa interessante no Nordeste, nós temos uma série de regiões dentro do semiárido que são regiões onde se observou um relativo sucesso do crescimento da renda, agora, sem nenhum apoio de nenhum órgão estatal, praticamente.

Nós temos, por exemplo, em Pernambuco, uma região chamada Sulanca. São confecções de baixo custo, certo, vendidas em feiras do Nordeste, na região de Santa Cruz de Capibaribe, Caruaru. Aquela região, hoje, em Pernambuco é uma das regiões de maior dinamismo dentro de Pernambuco! Em termos de geração de emprego bate Petrolina e Juazeiro, que é tão frequentado.

Nós temos aqui, por exemplo, a região do Jaguaribe, onde você tem a produção de redes. Em São Bento do Una também tem um importante polo de produção de redes. Novamente, surgiu de forma autônoma! Nós temos no Cariri, por exemplo, a parte de ourivesaria em Juazeiro do Norte, quer dizer, nunca teve, digamos, um apoio decisivo porque são pequenas e médias empresas. Você já teve no Cariri também um importante embrião de uma indústria metal - mecânica, dentro do Cariri.

Quer dizer, nós temos em todo o Nordeste coisas desse tipo. Em nenhum momento, isso é um *mea-culpa* que nós fazemos do Banco do Nordeste. Nós observamos esses aspectos. Porque grande parte da nossa visão era a visão da grande empresa. A grande empresa já tem seu espaço, já tem o banco privado que financia. Isso é uma coisa importante!

Bom, outra questão, outra diretriz importante, que é uma diretriz constitucional, e nós vamos respeitar a Constituição. Com a recriação da SUDENE, ela será responsável pelas diretrizes do planejamento regional e o Banco do Nordeste ficará subordinado a essas diretrizes. A ação operacional do Banco tem que estar de acordo com essas diretrizes da política de desenvolvimento regional implementada pela SUDENE.

Bom, e finalmente, eu acho que é uma coisa importante, nós trabalhar-

mos juntos, a sociedade e o Banco. O Banco tem que entender que é apenas um agente financeiro. Então, trabalhar junto com o DNOCS, junto com a SUDENE, com as universidades, é uma coisa muito importante. Nós temos já uma experiência muito importante no financiamento de pesquisas nas universidades. Então esse é um ponto importante. Nós já tivemos uma experiência importantíssima até os anos 1980 com financiamentos, por isso nós estamos pensando em retomar o financiamento do semiárido.

Só uma notícia para vocês: o Banco do Nordeste, nos anos 1980, financiou, por exemplo, para a EMBRAPA, a pesquisa com a chamada "soja tropical". A partir dessa pesquisa do Banco, da difusão do Banco, viabilizou-se, por exemplo, a soja tropical no cerrado brasileiro! Hoje, a grande área de expansão da soja brasileira é no cerrado nordestino, principalmente, Bahia, Piauí e Maranhão.

Nós tivemos importantes financiamentos na área de caprinos e ovinos. Nós tivemos importantes financiamentos na área de xerófilas. Por isso, é importante relermos o clássico do professor Guimarães Duque, *"O Nordeste e as Lavouras Xerófilas"*. Nós temos que aprender a conviver no semiárido respeitando, por exemplo, o meio ambiente. Eu considero o livro do professor Guimarães Duque um grande ensinamento desta convivência com o semiárido! Então, nós temos estas sinalizações, em relação a esses aspectos.

Uma coisa importante, que eu quero colocar para vocês, que estas diretrizes não significam que o banco abandonará o financiamento de grandes empreendimentos, que serão importantes na estruturação do Nordeste. Esses grandes empreendimentos continuarão a ser financiados no Banco. Mas, esses empreendimentos para pequenos e médios, é importante colocar, terão a mesma prioridade do que os grandes financiamentos para grandes empresas.

Quer dizer, não significa abdicar de grandes empresas. Nós acreditamos que podemos conviver com financiamentos em grandes obras, agora, desde que essas grandes obras, grandes empreendimentos, estejam de acordo com as diretrizes de política regional.

Bom, é isso que eu queria colocar para vocês e eu acho que será importante a questão do debate, que eu acho muito mais importante, talvez, do que o prolongamento da minha fala.

7

O CONSÓRCIO NORDESTE: GOVERNANÇA COLABORATIVA E A EXPERIÊNCIA DO CEARÁ DURANTE A PANDEMIA COVID-19

Francisco Horácio da Silva Frota, Maria Andréa Luz da Silva
e Liduina Farias Almeida da Costa

1 INTRODUÇÃO

O Consórcio Nordeste explicita a adoção de relações cooperativas entre os estados nordestinos em lugar do jogo competitivo intrarregional que imperou, principalmente ao final do século XX. Esse jogo competitivo e predatório foi amainado durante o ciclo político ocorrido de 2003 a 2016, em virtude da adoção de um planejamento nacional voltado às desigualdades regionais e sociais, sem o qual, dificilmente, se poderia imaginar nas possibilidades políticas de uma governança colaborativa no Nordeste.

A criação do consórcio ora mencionado vincula-se a dificuldades no âmbito das relações federativas. Evidentemente, não é de hoje que as relações político-partidárias influenciam no pacto federativo, ao contribuírem na determinação de tratamentos desiguais às unidades federadas, como nos mostra a história do federalismo brasileiro, desde a Proclamação da República. Entre as singularidades da Federação, depois da Constituição de 1988, destaca-se o fato de existir o estímulo à competição horizontal, a descentralização política e financeira que fortalece a atuação dos estados e municípios e, ao mesmo tempo, a manutenção dos mecanismos cooperativos entre a União e as regiões menos desenvolvidas, conforme sucede com o Nordeste. No atual contexto, entretanto, dificuldades foram geradas pelo entrecruzamento de relações federativas e inter-regionais intensificadas por divergências de natureza político-partidária, expressas na rejeição da maioria dos eleitores do Nordeste ao candidato eleito para a Presidência da República em novembro de 2018, cujas reações foram visíveis. Estigmas referentes à nordestinidade

foram reatualizados, como também foram submetidos a xeque a continuidade de projetos de infraestrutura produtiva e os programas sociais.

Nessa ambiência de incertezas, foi criado o referido consórcio, cujos resultados mais visíveis referem-se à atuação direcionada à pandemia covid 19, destacando-se, também, a recente criação de câmaras temáticas da saúde, arranjos público-privados, assistência social, meio ambiente, gestão pública e inovação tecnológica. Neste capítulo, entretanto, o principal foco de atenção é no trabalho do consórcio sobre a covid-19 no Ceará.

A desinformação, a negação da ciência e a ideologização de muitas forças políticas dificultam o combate às pandemias e nutrem a manipulação de massa em detrimento dos que são mais atingidos pela doença. A luta de Oswaldo Cruz e Rodolpho Theofilo, aparentemente distante, obtém atualidade em pleno século XXI, e inspira os governadores nordestinos, quando planejam e desenvolvem atividades no âmbito do Consórcio do Nordeste, criado muito antes da eclosão da pandemia, cerca de um ano antes da notificação do primeiro caso.

Oswaldo Cruz, reconhecido internacionalmente por sua luta contra as epidemias no Brasil no 14º Congresso Internacional de Higiene e Demografia de Berlim, volta a ser lembrado. Embora seu diagnóstico da causa das mortes por febre amarela e as práticas sanitárias indicadas para seu combate tenham sido confirmadas posteriormente, teve que conviver no momento mais difícil da epidemia com a incompreensão e o obscurantismo dos que negavam os efeitos da vacina e de todas as recomendações científicas.

Rodolpho Theofilo foi escritor e cientista, industrial e farmacêutico, divulgador de inovações e homem de ação que, na segunda metade do século XIX, combateu a epidemia de varíola em Fortaleza, praticamente, sozinho.

A exemplo de Oswaldo Cruz, que teve de arrostar a "revolta da vacina", Rodolpho Theofilo foi conduzido a vencer também a resistência da população, sendo inclusive perseguido pelo Governo estadual (SOMBRA, 1997; LIRA NETO, 1999).

A epidemia da varíola chegou a Fortaleza em agosto de 1878, então capital da Província do Ceará, na esteira da grande seca de 1877-1879, e dizimou aproximadamente metade da população, principalmente "os retirantes em êxodo" famintos, alojados em abarracamentos que caíam infectados. A oligarquia dominante atuava sobre o fenômeno *seca e peste,* sobretudo, por meios violentos, principalmente a força policial que atuava arbitrariamente sobre corpos famintos, esqueléticos e purulentos, obrigados ao trabalho for-

çado e sem sentido, em troca de uma ração de farinha que era enviada, não sistematicamente, pela Corte e recebida pelos "retirantes" mediante ofensas, humilhações e chantagens de prepostos do Estado encarregados pelos víveres. O intuito era meramente de controle (FARIAS, 2021).

Atualmente, a luta para repensar o Nordeste e o Ceará, com a necessidade de combater as desigualdades dos efeitos da pandemia, uniu esforços para uma guerra corpo a corpo, sem trincheiras e com muitas baixas. O discurso da necessidade de combater o inimigo comum alimentou a convocação para práticas solidárias e combate às manifestações calcadas no ódio e no preconceito. Pesa, ao mesmo tempo, o histórico de instituições participativas e congêneres, relacionado a políticas públicas, e, ainda, experiências de profissionais de áreas diversas do conhecimento acumuladas ao extenso de décadas e nos processos da gestão de políticas públicas.

Este segmento do livro refere-se à atuação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) sobre a covid-19 no Ceará. Destaca o Nordeste como região constituída e um panorama atual, situa o ineditismo do referido consórcio, foca aspectos do desenvolvimento socioeconômico do Ceará e aponta condições dos que "vivem do trabalho" e/ou dependem da proteção social no contexto da pandemia em sua "primeira onda", no ano de 2020[1].

2 O NORDESTE EM POUCAS PALAVRAS

A Região Nordeste do Brasil é composta por nove Estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Sua extensão territorial é de 1.558.000 quilômetros quadrados. A população é de 53.081.950 habitantes, cerca de 28% do contingente brasileiro (IBGE, 2010).

Seu argumento histórico se confunde com a própria História do Brasil: chegada dos portugueses; dominação dos povos primitivos; estruturação da política colonial; economia indo do escambo para as *plantations;* implantação de um regime escravocrata e luta contra a escravidão, movimentos emancipatórios; atuação do capital inglês e estado-unidense; mandonismo herdeiro do patrimonialismo lusitano; lutas sociais; experiências libertárias; e demais modalidades de manifestação econômica, política e social.

---

1 Reproduz algumas partes do capítulo intitulado *Consórcio do Nordeste:* experiência do Ceará na luta contra a desigualdade regional e estadual, o qual integra a coletânea intitulada *O Impacto do covid-19 nas políticas públicas,* organizada por Francisco Horácio da Silva Frota; Maria Andréa Luz da Silva; Maria Helena de Paula Frota; publicada pela EDIMETA, em 2020.

Essa história de dominação e resistência, todavia, não descarta as desigualdades intrarregionais do Nordeste e explicita o fato de tratar-se de região construída a despeito de múltiplas diferenciações socioeconômicas culturais e políticas, cujas primeiras articulações foram as das elites canavieiras que perdiam poder para os barões do café e desejavam tratamento diferenciado do Governo central. Conforme interpretação de Farias (2020), não é o Nordeste mero fato da natureza, nem também uma criação sem referência com elementos objetivos da realidade, apontadas desde as narrativas de viajantes europeus, a exemplo de Koster (1941), Spix e Martius (1981), ou por autores brasileiros como Capistrano de Abreu (1930), Euclides da Cunha (1995), Gilberto Freyre (1926/1976, 1941, 1961), Djacir Menezes (1995), Josué de Castro (1957, 1967) e escritores regionalistas - como José de Alencar (1965).

As descobertas dessas especificidades tiveram suporte numa sociologia espontânea (BOURDIEU, 2010), assimiladas ao largo de processos que culminaram com a definição legítima do Nordeste como região diferenciada – com diferentes fronteiras demarcadas ao longo do tempo –, e vêm, até o atual contexto, contribuindo para sua reprodução, mediante múltiplas linguagens e pautas políticas. A fronteira, segundo este autor, é produto de uma *di-visão* a que se atribuirá maior ou menor fundamento na realidade, e no processo de regionalização embora determinados agentes sociais tenham o monopólio da definição legítima[2], o poder de constituição de determinada realidade só pode ser obtido ao término de um longo processo de institucionalização. No caso do Nordeste, permanecem aspectos de natureza identitária, que se expressam em discursos ambíguos midiáticos e políticos, ora como emblemas que visam a enaltecer e, às vezes, feitos estigmas que buscam inferiorizar (IDEM).

Na atualidade, essa tentativa de inferiorização é exprimida pela voz de certos grupos políticos hegemônicos e do chefe do Poder Executivo do País, sendo captada por intermédio de lentes midiáticas e divulgadas, reverberando no Brasil, e na região Nordeste, em particular, como alerta acerca das dificuldades de governança em seus nove estados.

A despeito da possibilidade de jogo político em torno da multiplicidade de elementos e dinâmicas que contribuiriam na constituição de uma identidade nordestina, a riqueza histórica desta região também se manifesta na sua formação cultural, que é tomada como base da própria identidade nacio-

2 No caso ora em discussão, as várias fronteiras da região ao longo do tempo e a criação do chamado “Nordeste da SUDENE” pelo Estado.

nal. As tradições e inovações estão nas suas músicas, danças, culinária, pintura, literatura e qualquer outro formato de manifestação do modo de ser de sua gente. Aliás, principal riqueza cultural da região: caboclos do sertão; vaqueiros; cortadores de cana; pescadores; violeiros; cirandeiros; posseiros; curandeiros; rezadoras; poetas populares; quilombolas; aboiadores; romeiros; dançadores de samba de roda, frevo e bumba meu boi.

A economia nordestina vivencia uma situação aparentemente contraditória, na qual continuam relações produtivas atrasadas e, no mesmo contexto, são atraídos capitais nacionais e internacionais ajustados aos desafios produtivos atuais, ou seja: um desenvolvimento "desigual e combinado". O petróleo também está na economia regional: a região é a segunda produtora de petróleo do País e a maior na extração de petróleo em terra. Camaçari, na Bahia, é um dos principais polos petroquímicos do Brasil.

O turismo é de fundamental importância na economia. O grande número de cidades litorâneas com belas praias atrai milhões de turistas anualmente. Conforme dados do Instituto Brasileiro do Turismo, de 2009, capitais nordestinas como Salvador (BA), Fortaleza (CE), Recife (PE) e Natal (RN) estão entre as cidades brasileiras que mais recebem turistas nacionais e estrangeiros.

Em consequência da dinâmica do desenvolvimento "desigual e combinado", e a depender de contextos e usos políticos e midiáticos, a imagem do Nordeste volta a ser apresentável em associação a seca, fome, miséria, desemprego e atraso. A divulgação dessas imagens, entretanto, se relaciona à extrema pobreza e remete à necessidade de políticas públicas específicas, pois a insuficiência de renda alcança mais de um quarto da população brasileira e dissemina-se por todas as regiões e áreas do País, afligindo, entretanto, em particular, as populações do Norte e Nordeste e, ainda mais particularmente, a população rural da Região sob comento.

A desigualdade no Nordeste não acompanha a nacional, haja vista que todas as regiões experimentam dificuldades distintas em relação a abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, moradia, emprego e renda.

Em relação ao esgotamento sanitário, Norte e Nordeste são as regiões onde o percentual de domicílios ligados à rede geral diretamente ou via fossas é menor do que 50%, enquanto a média nacional é de 66%. No Norte, 69,2% das residências despejam seu esgoto em fossas não ligadas à rede, percentual que chega a 48,2% no Nordeste.

Nos últimos anos o Brasil vinha desenvolvendo intervenções com vistas a suprimir a extrema pobreza que atingia e, ainda atinge, as regiões Norte e

Nordeste. Conforme expressa o site das Nações Unidas (2016), "entre 2004 e 2013, os índices de pobreza no país caíram de 20% para 9% da população e de 7% para 4% no caso da pobreza extrema. A intervenção federal se fazia sentir na implementação do Cadastro Único; do Bolsa Família; do Programa de Cisternas e do Programa Minha Casa Minha Vida.

O Nordeste brasileiro, segundo o IBGE, de 2004 a 2013, progrediu 15,5% em acesso a alimentação, sendo a região que mais avançou nos anos mensurados, seguido do Centro-Oeste – 12,9%, Sudeste – 12,5%, Norte – 10,5% e Sul – 8,5%. O acesso a alimentação preconizado pela ONU entende por nível de acesso a alimentação estável aquele superior a 60%, grave 50,8% e moderada 62,9%.

A região também tem apostado no investimento em ciência e tecnologia, infraestrutura e educação. A cidade do Recife se destaca na sua experiência com o Porto Digital, parque tecnológico de referência mundial; no interior da Paraíba, Campina Grande ganha relevância como uma das nove cidades de destaque no mundo que expressam um novo modelo de centro tecnológico; o Ceará interliga todos os municípios no chamado "cinturão digital" e, no referente à saúde, encontra-se a primeira unidade de produção da Fundação Instituto Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), situada fora do Rio de Janeiro – no município de Eusébio –, o Centro Tecnológico de Plataformas Vegetais (CTPV), o primeiro parque do Brasil a "integrar projetos de inovação tecnológica na produção de medicamentos, insumos e diagnósticos, para atender da saúde básica à medicina de alta complexidade" (FIOCRUZ, 2021). Ressaltamos sua idealização há mais de uma década, compreendendo a ciência, a tecnologia e a inovação como pilares fundamentais para a redução das desigualdades regionais do país.

Outra iniciativa de destaque é o Instituto Internacional de Neurociências, localizado no Estado do Rio Grande do Norte, idealizado pelo neurocientista Miguel Nicolelis.

A região também aposta em infraestrutura: novas malhas viárias, sistema ferroviário, sistemas de metrô, portos e aeroportos internacionais. Seguindo a mesma preocupação, estão os investimentos em educação e saúde.

Em março de 2019, foi criado pelos governadores dos estados nordestinos o Consórcio Nordeste. O objetivo inicial foi ser um meio facilitador de compras conjuntas e implementação integrada de políticas públicas. O modelo de consórcio público está previsto na Constituição de 1988, regulamen-

tado em 2007 e é mais utilizado na esfera municipal, principalmente para a gestão associada de serviços.

O Consórcio foi criado para ser o instrumento jurídico de integração desses estados, que atuam conjuntamente, também, no Banco do Nordeste, na Companhia Hidrelétrica do São Francisco e na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O Consórcio Nordeste, segundo os governadores nordestinos, se propõe a ser:

> (...) uma forma jurídica-legal para operacionalizar ações importantes na região (Camilo Santana, Governador do Ceará); Demonstração de como é possível fazer política priorizando o diálogo em vez do conflito (Flávio Dino, Governador do Maranhão); Compras comuns e planos integrados das polícias dos estados podem melhorar os índices da segurança pública na região (Fátima Bezerra, Governadora do Rio Grande do Norte (FROTA; SILVA, 2020).

A pandemia, contudo, veio testar todas as iniciativas que vinham sendo adotadas regionalmente e evidenciar, ainda mais claramente, as desigualdades que ainda trazem sua marca estruturante nas relações sociais e qualidade de vida de grande parte da população.

A possibilidade de êxito da experiência inovadora de governança colaborativa por meio do Consórcio Nordeste, relacionar-se-ia a ativos regionais provavelmente favoráveis, tais como: uma identidade regional solidamente construída; uma crise econômica e política que forçou saídas conjuntas; um discurso técnico ancorado em instituições de fomento ao desenvolvimento; um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e arranjos institucionais da gestão pública, como o Fórum dos Governadores e lideranças políticas bem articuladas na busca de soluções para mitigar as enormes desigualdades sociais e regionais no Brasil (CLEMENTINO, 2019).

3 O CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE (CONSÓRCIO NORDESTE)

Os governadores da Região decidiram organizar o denominado Consórcio Nordeste logo após o processo eleitoral, haja vista ser uma maneira de coordenar os interesses regionais no confronto com o Governo Federal. Com o aparecimento dos primeiros casos de covid-19 na Região, os governadores passaram a usar o Consórcio para articular as ações regionais com relação à pandemia.

A experiência vivenciada regionalmente com os consórcios públicos de governança para a solução de problemas de interesse comum, em um país de estrutura federativa peculiar como o Brasil, não tem sido fácil. Para o ex-ministro da Saúde e professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Arthur Chioro.

> (...) se o consórcio já era uma iniciativa absolutamente louvável transformou-se numa espécie de autoridade sanitária paralela junto aos governos dos estados, secretários estaduais e municipais de saúde porque vivemos a ausência do ente que teria a responsabilidade na perspectiva do pacto federativo de fazer a coordenação do sistema nacional de saúde (OBSERVA BR – 16/07/2020).

O Consórcio Nordeste constitui algo inédito, pois está calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais, sendo o primeiro a organizar um grupo de cientistas para auxiliar os governadores nas tomadas de decisão. A criação de um Comitê Científico teve o objetivo de assessorar o Consórcio em matérias relacionadas com a pandemia, suprindo os governadores com evidências científicas que informem e que tornem mais efetivas as suas decisões e ações políticas e técnicas. O comitê é um órgão independente, consultivo, cujo principal objetivo contribuir nas decisões que competem a cada governador da Região.

O Comitê Científico do Consórcio Nordeste é coordenado pelo cientista Miguel Nicolelis[3] e pelo físico e ex-ministro de Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende. A sua estruturação está apoiada na compreensão de governança defendida por Ansell & Gash (2007), ou seja, ancorada em seis critérios importantes:

> 1) Um fórum iniciado por agências públicas ou instituições; 2) A existência, no fórum, de participantes não-estatais; 3)Participantes devem estar engajados na tomada de decisão e não devem ser meramente "consultados" pelas agências; 4)O fórum é formalmente organizado e se reúne regularmente; 5)O fórum procura tomar decisões orientadas pelo consenso (mesmo se o consenso não for alcançado na prática); 6) O foco da colaboração é na política pública ou na gestão pública (FROTA; SILVA, 2020).

3 Solicitou afastamento do Consórcio Nordeste em fevereiro de 2021.

O comitê foi organizado em nove subcomitês, sendo que o nono é dirigido para epidemiologia e modelos matemáticos. Este subcomitê possui três grandes objetivos:

> 1) Entender as diferenças e similaridades da epidemia nos diversos Estados da região; 2) definir parâmetros para identificar, com maior precisão, o momento para suspensão das medidas de distanciamento social e as medidas necessárias para sua implementação; 3) verificar se a situação epidemiológica atual da epidemia permite que a flexibilização do distanciamento social seja iniciada (FROTA;SILVA, 2020).

A nova experiência trouxe a necessidade de formação de uma governança regional colaborativa, envolvendo agentes e demandas particulares dos estados. Em virtude da ausência de diretrizes nacionais para o enfrentamento à pandemia, foi implementada uma estratégia que favoreceu os entes estaduais e ressaltou o protagonismo das universidades públicas. O Consórcio, portanto, constitui um bloco aglutinador capaz de agregar outras forças políticas, como a Frente Nacional de Prefeitos e demais estados da Federação. Miguel Nicolelis, numa entrevista concedida ao Observatório da Coronacrise, em 15 de julho de 2020, afirmou:

> O negacionismo científico, como o movimento antivacina, é um inimigo letal. Não é apenas uma disputa intelectual, filosófica. No caso da pandemia, no Brasil, onde o negacionismo tem muito de sua origem nos EUA, ele se manifestou de várias maneiras, uma delas foi com o uso da cloroquina. No Brasil há pandemônio e a pandemia. Há a disputa sanitária científica para combater o vírus, é preciso lidar com o pandemônio institucional, porque não há recursos suficientes para ficar em casa, por exemplo, e a batalha da comunicação (FROTA; SILVA, 2020).

Os decretos referentes à covid-19 publicados pelos governadores dos estados nordestinos foram convergentes e se dividiram em duas séries temáticas de publicações. Na primeira série de medidas, destacam-se ações relativas a três grupos temáticos.

Figura 01 – Grupos de medidas da série temática inicial

MEDIDAS ADMINISTRATIVA NO AMBITO ESTADUAL
• Decreta situação de emergência e/ou estado de calamidade • Regulamentação da Lei Federal nº 13.979/2020 • Criação de comitês ou comissões de enfrentamento à pandemia • Regulamenta funcionamento dos órgãos
ATIVIDADES SUSPENSAS
• Suspensão de eventos de qualquer natureza de grandes públicos; • aulas; • público em campeonatos de futebol; • funcionamento de academias, teatros, bibliotecas, museus e cinemas
RECOMENDAÇÕES
• Higienização de transportes coletivos; • Higienização e distanciamento em comércios de ramo alimentício; • Recomendação para população evitar aglomerações; • Recomendação para Prefeituras e setor privado quanto à adoção de medidas

Fonte: Elaboração própria, com suporte nos dados dos decretos estaduais, 2020.

Com reivindicações posteriores à publicação desses decretos, os estados ajustaram e/ou ampliaram os serviços ditos como essenciais para a vida dos cidadãos e serviços de abastecimento.

Figura 02 – Linha do tempo: ações do Consórcio Nordeste no contexto de pandemia

(12/03/2020) Início da primeira série de convergência dos decretos	
	(18/03/2019) Solicitação de Auxílio ao Governo chinês (ofício 06 / 2020)
(19/03/2020 a 21/03/2020) Segunda série de convergência dos decretos	
	(25/03/2020) Publicação da carta de repúdio ao posicionamento presidencial
(27/03/2020) Publicação da Carta “A Favor da Vida”	
	(30/03/2020) Criação do Comitê Científico (C4 NE)
(04/04/2020) Noticiada a tentativa frustrada de compra de equipamentos	
	(09/04/2020) Lançamento do Aplicativo de Monitoramento (MONITORA COVID-19)
(17/04/2020) Solicitação ao novo Ministro da Saúde (Ofício 12/2020)	

Fonte: Elaboração própria com suporte nos dados do Consórcio Nordeste, 2020.

O Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4NE), criado em março de 2020, merece destaque, pois foi instituído para auxiliar na tomada de decisão do Consórcio Nordeste e das Gestões Estaduais, no contexto de crise, embasando suas medidas em critérios científicos. Em sua composição, conta com representantes dos estados do Nordeste, assessorados por cientistas e médicos do Brasil e do Exterior. A atuação se dá mediante recomendações expressas em boletins e comunicados. A Figura 03 mostra a síntese das principais recomendações publicadas até o momento.

Figura 03 – Síntese da atuação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4NE)

BOLETIM 01 (01/ 04)	-Reforça as medidas de isolamento social e vigilância nos aeroportos e terminais; -Defende apoio a grupos sociais vulneráveis; -Defende maior articulação entre gestões municipais e estaduais combinada com gestão de informação por sistemas digitais; -Destaca a intensificação da articulação do comitê com unidades de pesquisa estaduais.
BOLETIM 02 (03/04)	-Cria nove Subcomitês Temáticos por áreas específicas; -Reforça o interesse na criação de uma rede de pesquisa incluindo os estudantes de universidades nacionais e internacionais; -Anuncia o lançamento de um aplicativo para o monitoramento dos casos de Covid-19; -Reconhece a importância do isolamento social; -Informa que não existem comprovações científicas sobre o uso da hidroxicloroquina; -Anuncia o site utilizado pelo Comitê; -Reconhece a importância de aquecimento da microeconomia, com a mobilização de artesãos para produção de insumos.
COMUNICADO	-Recomenda a utilização de máscaras caseiras para a população; -Indica a importância de as gestões formalizarem acordos com parques têxteis da região.
BOLETIM 03 (09/04)	-Ratifica a importância do isolamento social; -Informa que não existem comprovações científicas sobre o uso da hidroxicloroquina; -Anuncia o site utilizado pelo Comitê; -Anuncia o Projeto Mandacaru; -Informa que o Aplicativo para monitoramento será viabilizado progressivamente para os nove estados.
BOLETIM 04 (16/04)	- Recomenda a criação da Brigada Emergencial de Saúde; - Recomenda que as medidas de restrição de mobilidade sejam ainda mais rígidas; - Reitera a necessidade de fornecimento de EPI´s e testes; - Ressalta a necessidade de implantação do aplicativo Monitora Covid -19 em todos os estados.
BOLETIM 05 (24/04)	-Reitera a necessidade de manter ou ampliar o isolamento; -Recomenda a implementação de um programa de desinfecção de lugares públicos; -Sugere a adaptação de máquinas de ventilação usadas em salas cirúrgicas e, como último recurso, o uso de protocolos de compartilhamento de ventiladores; -Reforça que a população da região baixe o aplicativo MONITORA COVID-19, disponível na Bahia, Piauí, e Sergipe e em fase de implantação no Maranhão e Paraíba; -Destaca ampliação de aporte financeiro às instituições de pesquisa estaduais e criação do -Fundo do Nordeste para Fomento à Ciência e ao Desenvolvimento Tecnológico (FNDC); -Recomenda o uso de oxímetros portáteis pelas equipes de saúde de família e agentes de saúde.

Fonte: Elaboração própria, com amparo em dados do Consórcio Nordeste, 2020.

4. O CEARÁ NO CONTEXTO DA PANDEMIA

4.1 RAZÕES DO ELEVADO NÚMERO DE PESSOAS CONTAMINADAS NO CEARÁ

A expansão do vírus, como era de se esperar, não se comporta da mesma maneira em todos os estados: os dados mais alarmantes são os de São Paulo, Rio de Janeiro, Amazonas e Ceará. Por que o Ceará? Qual a explicação para tal situação?

O Estado do Ceará, em 27 de março de 2020, tinha acumulado apenas 11 óbitos e depois possui um quantitativo maior do que a soma de registros dos outros oito estados do Nordeste. Em primeiro lugar, cumpre entender as razões do elevado total de pessoas contaminadas no início da pandemia. Os estudos desenvolvidos no Estado apontam para: um casamento na Bahia com a participação de muitos cearenses – empresário contraiu o vírus e contaminou outros na sua volta; e o funcionamento do aeroporto internacional em Fortaleza – grande fluxo de pessoas do Exterior.

Complementando tais casos, um agravante é configurado no próprio crescimento da economia cearense, que vem deixando de ser exportadora de produtos primários – algodão, castanha de caju, lagosta e outros poucos produtos – para se tornar uma economia tendida para atração de investimento externo direto (IED).

Essa modalidade de crescimento, entretanto, não é recente e, ainda, se inserta no âmbito de mudanças da dinâmica econômica do Nordeste, que também intensificou sua internacionalização, mediante abertura de capitais externos, principalmente depois que o Brasil é incluído nos processos de globalização, nos anos de 1990, conforme expressam os Capítulos 3 e 4 deste livro.

Mais recentemente, atraído pela necessidade de mudar a natureza econômica do Estado, foram construídos projetos que se desdobram na ampliação do intercâmbio com pessoas de vários países, destacando-se: a construção do Centro de Eventos; o *hub* da TAM instalado no Ceará, ligando o Estado a várias cidades da Europa e América Latina, com grande ampliação dos voos diários; investimentos gastronômicos e lúdicos; ampliação do setor imobiliário para estrangeiros; aeroporto internacional; novo porto internacional para navios de grande calado; empresas coreanas nas termoelétricas no Complexo Industrial e Portuário do Pecém e Companhia Siderúrgica do Pecém; quase cinco mil empresas que recebem investimento estrangeiro, das quais muitas portuguesas.

4.1 AÇÕES GOVERNAMENTAIS

No Brasil, a exemplo de poucos países, os dados empíricos questionam o discurso político da Presidência da República que menospreza a segurança da população e gera uma falsa dicotomia com as suas condições de sobrevivência: o debate entre a necessidade de isolamento e a prioridade do trabalho esconde a responsabilidade do Estado em criar as condições para serem atendidas as recomendações sanitárias.

Os dados do Ceará sobre a covid-19 evoluíram do dia 27 de março até 27 de agosto de 2020, em conformidade com o quadro seguinte.

Quadro1 – Dados acumulados em todos os municípios do Ceará

Dados gerais	27/03/2020	27/08/2020
Total de óbitos acumulados desde o início da pandemia	11	8.374
Óbitos suspeitos	2	608
Letalidade	0,29	4%
Média de óbitos por dia	3,67	53,68
Tempo médio de internação (dias)	2,5	10,55
Proporção de óbitos com alguma comorbidade	36,36	44,6%
Média de idade dos óbitos	77,27	70,48
Mediana de idade dos óbitos	84	73

Fonte: Produzido pelos autores, com dados do Relatório da Secretaria de Saúde do Ceará.

Segundo os dados seguintes, o pico de casos confirmados (1.931) se deu em 08 de maio de 2020. Obedecendo a mesma relação entre casos confirmados e óbitos, foi nessa data o índice de 142 óbitos.

Quadro 2 – Casos confirmados e óbitos no Ceará

Data	Confirmado	Óbitos
01/01	52	
15/01	01	
28/01	01	
08/02	03	
18/02	04	
28/02	11	
09/03	15	
19/03	161	
29/03	322	02
08/04	324	12
18/04	975	18
28/04	1.480	55
08/05	1.931	142
18/05	1.745	132
28/05	1.634	100
07/06	2.137	85
17/06	1.384	66
27/06	1.881	51
07/07	1.922	44
17/07	1.381	39
27/07	1.189	38
06/08	806	24
16/08	363	14
28/08	98	07

Fonte: Produzido pelos autores, com base em dados de Relatório da Secretaria de Saúde do Ceará (SESA)

No âmbito das preocupações com o enfrentamento da pandemia, o Governo do Estado do Ceará iniciou suas ações antes dos outros governos estaduais e criou, não só, as condições para melhor notificação do que vem ocorrendo, como também promoveu uma série de medidas, conforme a seguir:

1 No âmbito da saúde

Solicitação temporária de um hospital particular que estava fechado (Hospital Leonardo da Vinci), tornando-o equipado e adaptado para situações de emergência. Disponibilidade de 230 leitos.
Incorporação do Hospital Batista, da rede de saúde privada, para atender exclusivamente pacientes da covid-19. Aumento de 131 leitos.

Implantação de 183 UTIs na Capital e Região Metropolitana e 123 UTIs a mais nas demais cidades.
Contratação de pessoas jurídicas para a prestação de serviço, com admissão imediata, para o atendimento médico-hospitalar de pacientes com covid-19, nos leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) do Sistema Único de Saúde (SUS).
Contratação de até 500 leitos para UTIs Adulto.

2 Como medidas sociais

Isenção da conta de água	A isenção por 90 dias do pagamento da conta de água vai beneficiar 338 mil famílias que se enquadram no padrão básico da tarifa social.
Pagamento da conta de energia de 534 mil famílias	O Estado vai garantir o pagamento da conta de luz para 534.510 famílias de baixa renda que consomem até 100 kw por mês pelos próximos três meses.
Vale-alimentação a 423 mil alunos da Rede Estadual	O Estado distribuirá um cartão vale-alimentação para 423 mil alunos da Rede Estadual de Ensino, no valor de R$ 80,00 cada um.
Compra 200 mil botijões de gás para doar às famílias carentes	Essa ação é uma parceria com a empresa cearense Nacional Gás Butano, que vai fornecer o produto a preço de custo ao Estado.
Antecipação do pagamento do Cartão Mais Infância	O valor de R$ 85 foi pago antecipadamente a mais de 47 mil famílias com crianças na primeira infância e em situação de extrema pobreza, totalizando um investimento superior aos R$ 4 milhões.

3 Como medidas econômicas

Dispensa do pagamento dos impostos das micro e pequenas empresas no Simples Nacional	Aguardando autorização do Comitê Nacional Gestor do Simples
Prorrogado o prazo para se atender demandas fiscalizatórias	Apresentação de documentos ou renovação de licenciamento
Suspenso o pagamento do REFIS	
Suspenso o pagamento Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal	
Prorrogação da validade de certidões negativas, permitindo a habilitação das empresas nos processos licitatórios	
Prorrogação de prazo da apresentação das obrigações acessórias	

Suspensão nas inscrições na dívida ativa do Estado	
Prorrogação dos regimes especiais de tributação	

Fonte: Página Web do Governo do Estado - https://www.ceara.gov.br/2020/03/31/

Em adição a tais medidas, o Governo do Estado ainda comprou uma grande quantidade de insumos hospitalares da China. O primeiro avião que chegou trouxe, como parte da compra, 90 toneladas de testes de identificação do coronavírus e equipamentos de proteção individual.

4.2 A DESIGUALDADE NA EXPANSÃO DA EPIDEMIA

O Governador do Ceará, Camilo Santana, falando das decisões do Comitê – Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Prefeitura de Fortaleza, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público do Trabalho, Tribunal Regional do Trabalho, Ordem dos Advogados do Brasil/ Secção CE, Justiça Federal, Defensoria Pública, Aprece, Uece, UFC, Fiec, Fecomércio, Acert, CDL, Anvisa e as secretarias da Saúde, Casa Civil, Segurança, Proteção Social, Educação e Administração Penitenciária, diz:

> Estamos todos juntos e unidos para vencer os vírus, mantendo a política de isolamento social, pois essa é a política mais importante no mundo inteiro para salvar vidas e nós vamos manter. Sempre com diálogo e compreensão do momento e das dificuldades, estou junto aos mais de 9 milhões de cearenses, em um enfrentamento que não é só nosso, é do Nordeste, é do Brasil e é do mundo (FROTA;SILVA, 2020).

No contexto geral do combate à pandemia, a atuação governamental foi muito positiva. Todas as iniciativas aqui relacionadas, no entanto, convivem com o muro que, historicamente, separa a cidade de Fortaleza: a dos “bairros nobres” e a dos outros bairros, nos quais a população nada tem ou tem muito pouco.

No início do mês de abril, a maior parte dos infectados morava em bairros considerados nobres: Meireles, Aldeota, Mucuripe, Cocó e Guararapes, os quais apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e renda média considerada alta para o padrão da Cidade. Houve a comprovação de que a epidemia se iniciou por pessoas que chegaram contaminadas de outros países e de outras partes do Brasil.

Fortaleza, capital do Estado, também veio comprovar a tese que destaca o maior sofrimento das populações. Estas, historicamente, na sua pobreza absoluta, se encontram invisíveis para o poder público e para o conjunto da sociedade.

Essa diferença estrutural modifica o mapa da expansão e das mortes com coronavírus na cidade de Fortaleza. Os indicadores da Secretaria de Saúde mostraram que letalidade avançou sobre 121 bairros, atingindo, principalmente, aqueles mais sofridos: Grande Vicente Pinzon; Barra do Ceará; Cais do Porto; Grande Pirambu; Cristo Redentor; Vila Velha; Planalto Ayrton Sena; Quintino Cunha; José Walter; Granja Lisboa; Carlito Pamplona e a confluência dos bairros Fátima, Joaquim Távora, São João do Tauape e Alto da Balança.

O cenário de 13 de maio de 2020 em Fortaleza demonstra a seguinte situação

Casos confirmados	12.664
Óbitos	1.026
Todos os bairros infectados	121

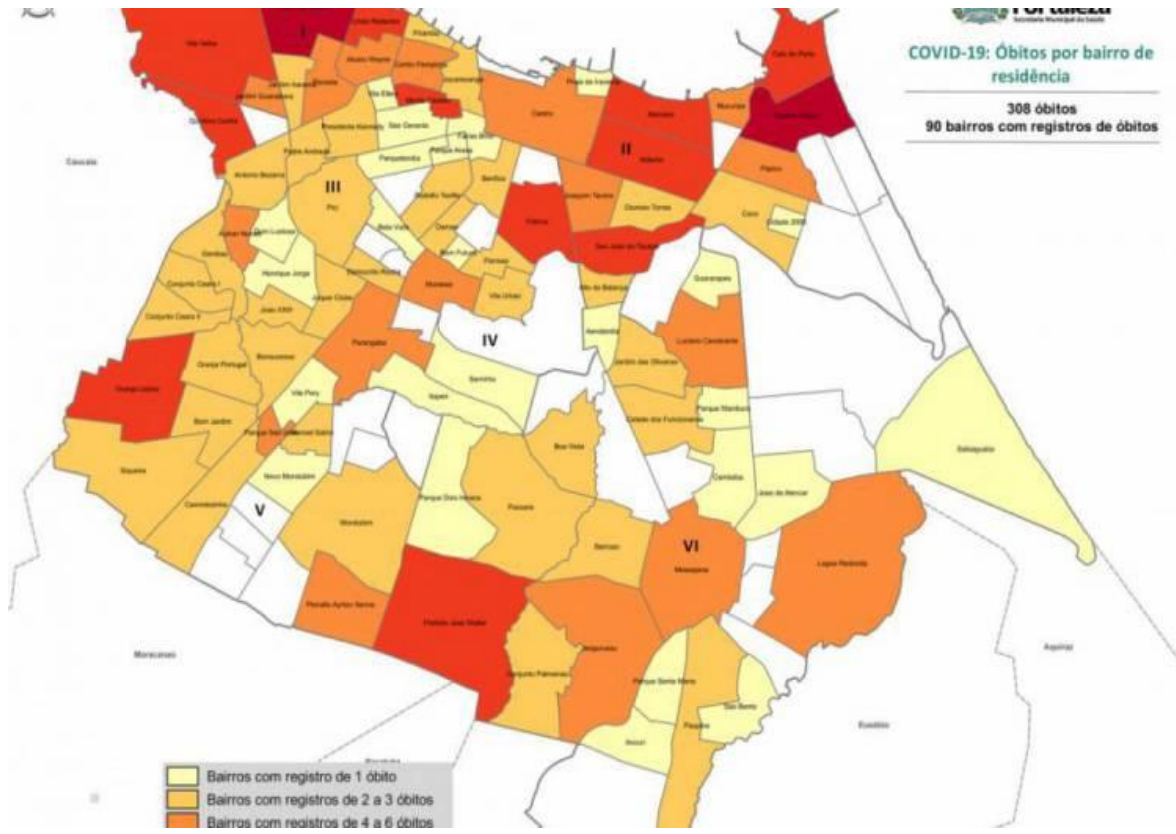
Fonte: Secretaria de Saúde – Ceará

Óbitos nos bairros de menor IDH

Barra do Ceará	45
Vicente Pinzón	35
Cristo Redentor	31
Cais do Porto	25
Vila Velha	22
Carlito Pamplona	22
Granja Lisboa	22
Quintino Cunha	20
Planalto Ayrton Sena	20
José Walter	20

Fonte: Secretaria de Saúde - Ceará

Durante o período de maior contágio, as mortes passaram a ser registradas no Ceará inteiro e em todos os bairros de Fortaleza. O mapa seguinte mostra como os óbitos ocorreram nas áreas mais pobres.



Mapa da distribuição de óbitos por coronavírus em Fortaleza
(Foto: Reprodução/SMS)

Embora o Governo do Estado do Ceará tenha pensado em promover ações para os mais necessitados (isenção do pagamento de água e luz, distribuição de gás, antecipação do cartão Mais Infância), tais medidas foram insuficientes ante o grande número de famílias em nível de pobreza. A situação em tais casos exigia o apoio urgente do Governo Federal.

A necessidade de permanecer em casa era fundamental para o combate à pandemia, contudo, não existia um jeito de estas pessoas permanecerem em casa sem a garantia de uma renda mínima. Cotidianamente, tais famílias de trabalhadores sobrevivem na base de pequenos serviços, na venda de produtos de terceiros, ou mesmo de pequenos comércios. O número de tais famílias não é pequeno e a pandemia, no mundo todo, apenas desnudou uma realidade que estava invisível: as contradições de um desenvolvimento que nega os direitos dos trabalhadores, reduz o papel do Estado no concernente à proteção social e marginaliza sua força produtiva. O resultado é um padrão de desenvolvimento, do qual os trabalhadores foram excluídos e vieram se somar ao exército de deserdados, já existente.

As medidas que foram adotadas deveriam levar em consideração o contingente de desempregados e subempregados; as pessoas que vivem do trabalho doméstico; os que vivem em situação de rua; os jovens que estão cumprindo medidas socioeducativas; a população carcerária; os cuidadores de pessoas idosas, refugiados, imigrantes, e tantas outras situações específicas, não contempladas nas propostas de cunho abrangente.

O próprio discurso da Organização Mundial de Saúde, replicado nos diversos países, trata as propostas sanitárias com base num setor médio da sociedade. A realidade de um grande contingente de famílias, moradoras das periferias das grandes cidades do mundo capitalista, não se harmonizam ao conceito de família propalado, às condições de higiene pretendidas, às necessidades de moradia, nem às condições para o aprendizado a distância.

Em 04 de maio de 2020, o economista Luís Eduardo Barros, vice-presidente do Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças no Ceará, escrevendo no jornal *O Povo* sobre a união entre as iniciativas pública e privada, diz que o setor privado precisará do setor público, principalmente para equacionar a necessidade de crédito para diluir no tempo os prejuízos acumulados. Na sua análise, o setor público terá que fazer um corte brutal nos seus dispêndios para ter capacidade de arcar com os gastos com a pandemia e necessitará da recuperação econômica do setor privado para ter o que arrecadar.

A necessidade de articulação de tal relação está evidente, contudo, esses cortes não podem incidir sobre redução de direitos dos segmentos sociais pobres, bastante consideráveis no Ceará como evidenciam não somente as estatísticas, mas também res mais apurados sobre suas vidas cotidianas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância do Consórcio Nordeste e a experiência do Ceará durante a pandemia covid-19 são inegáveis. Os esforços até agora empreendidos na esfera governamental desse Estado nordestino são evidentes e, também, inegáveis. Eles são mitigadores das condições iníquas de inclusão precária dos pobres do Brasil, sobretudo do Nordeste, ao largo da nossa história – a exemplo da menção feita no início deste capítulo ao Ceará provincial e oligárquico no tempo em se juntaram a seca, a fome e a peste.

Passados aproximadamente três séculos, as mudanças socioeconômicas são evidentes, entretanto os problemas estruturais herdados do dito passado teimam em renascer com a robustez "necessária e adequada" aos propósitos dos segmentos hegemônicos que comandam a economia mundial e a perpassam. Não há garantia de emprego para todos os que estão aptos a inserir-se no mercado de trabalho, e nosso sistema de proteção social – a seguridade social – inscrito na Constituição de 1988, há apenas pouco mais de trinta anos e sequer consolidado, vem se diluindo a cada dia. O mesmo ocorre com as garantias dos direitos sociais, cujas respostas só poderiam ser efetivas mediante a efetivação de políticas sociais consistentes.

Nessas condições, principalmente nesse âmbito pandêmico, a importância das relações entre o público e o privado, como também a participação da sociedade civil em suas múltiplas expressões, são evidentes, considerando-se que: existem os que tiveram o salário-mínimo reajustado abaixo do índice da inflação; houve redução do valor do auxílio emergencial à metade (embora tenham se ampliado os meses de atendimento); há os que estão sobrevivendo com as cestas básicas distribuídas nas comunidades, pelo poder público, ou por meio de ações voluntárias individuais, de obras filantrópicas e/ou religiosas.

Existem, em síntese, os muitos que teimam em sobreviver enfrentando as longas filas da Caixa Econômica, tentando pequenas vendas nas feiras livres, os que realizam trabalhos insalubres que tanto se expandiram nos cemitérios e nos hospitais que lidam com a covid-19, os que escapam por meio da internação nos asilos, nas casas correcionais, nos presídios, e, ainda, os que encontram somente na condição de rua os meios de existência.

Não obstante os ativos sociais que, segundo menção anterior, são passíveis de estar na base de sustentação do Consórcio Nordeste, suas possibilidades de frutificação encontram-se não somente no terreno da política, mas também na dinâmica societária, suscetíveis de conceder apoio e sustentação (ou não) aos propósitos colaborativos que constituem o seu cerne.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELL, Chris e GASH, Alison. Governança Colaborativa em Teoria e Prática, *Journal of Public Administration Research and Theory,* out., 2008.

BOURDIEU, Pierre. A identidade e a representação: elementos para uma reflexão crítica sobre a ideia de região. In: *O poder simbólico.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico,* 2010

CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. SECRETARIA DE SAÚDE. *Plano estadual cearense de contingência para infecção humana pelo novo Coronavírus 2019-nCoV,* 2020.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* (IPEA), v. 1, p. 11-28, 2017.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. *A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste.* Brasília: IPEA, 2019.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda *et al. A colaboração em tempos de pandemia e o protagonismo do Consórcio Nordeste. https://www.observatoriodasme*tropoles.net.br/a-colaboracao--em-tempos-de-pandemia-e-o-protagonismo-do-consorcio-nordeste/

FARIAS, Liduina Almeida da Costa. Entre a denúncia e o fatalismo: natureza, sociedade e sertanejos-retirantes na literatura que evoca o Nordeste das secas. *Revista Estudos, Sociedade e Agricultura* (UFRRJ), 28 (3), 571-593, out. 2020 a jan. 2021.

FROTA, Francisco Horácio da Silva; SILVA, Maria Andrea Luz da. Consórcio do Nordeste: experiência do Ceará na luta contra a desigualdade regional e estadual. In: FROTA, Francisco Horácio da Silva; SILVA, Maria Andrea Luz da; FROTA, Maria Helena de Paula (Orgs.). *O Impacto do covid-19 nas políticas públicas.* Fortaleza: EDIMETA, em 2020.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desafios de uma política de desenvolvimento regional no Brasil. *Revista Políticas Públicas,* São Luís, v.16, n.1, p.203-207, jan./jun.2012.

ISMAEL, Ricardo. Nordeste – *a força da diferença – os impasses e desafios na cooperação regional.* Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Editora Massangana, 2005.

LIRA NETO. O poder e a peste – *A vida de Rodolfo Teófilo.* Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A cruel pedagogia do vírus.* Coimbra: Edições Almedina S.A, 2020.

SOMBRA, Waldy. *Rodolpho Theofilo – O varão benemérito da Pátria – Vida e Obra.* Fortaleza; Maracanaú: Prefeitura Municipal/Secretaria de Cultura e Desporto, 1997.

https://www.opovo.com.br/coronavirus/2020/04/02/bairros-da-zona-nobre-concentram--casos-de-coronavirus-em-fortaleza.html

https://www1.folha.uol.com.br/

https://portal.fiocruz.br/fiocruz-ceara-historia

http://www.seas.am.gov.br/vigilancia-socioassistencial/

https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2020/02/informe_diario_coronavirus_01_04_20.pdf

https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/a-colaboracao-em-tempos-de-pandemia-e--o-protagonismo-do-consorcio-nordeste/

AUTORES

Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (1966), mestrado em Ciências Sociais - Sociologia pela Universidade Federal da Bahia (1970) e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1986). Atualmente é professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador e do Programa de Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, além de Pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades – CRH da Universidade Federal da Bahia. Tem experiência na área de Sociologia Urbana, atuando principalmente em temas como dinâmica e transformações urbanas, mercado de trabalho, pobreza e questões sociais.

Paulo César de Sousa Batista

Possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Ceará (1975), Mestrado em Economia pela University of Illinois - USA (1987) e Doutorado em Economia pela University of Illinois - USA (1990). Atualmente, é membro permanente do corpo docente dos Programas de Pós-Graduação em Administração e em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). As áreas de concentração no magistério e na pesquisa são a economia empresarial, a estratégia empresarial, o empreendedorismo, a inovação e a política pública.

Luís Cruz Lima

Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (1994). Professor emérito da Universidade Estadual do Ceará, docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Ceará (UECE), coordenador do grupo de pesquisa (certificado pelo CNPq) Sistemas Técnicos e Espaço, membro do Fórum do Parque do Cocó do Ministério Público Federal, professor colaborador da Universidade Estadual Vale do Acaraú, consultor ad hoc da Fundação Cearense de Amparo à Pesquisa (FUNCAP), consultor da Associação dos Geógrafos Brasileiros, consultor ad hoc da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), membro do Conselho Editorial da Editora da UECE. Autor de vários livros e artigos científicos. Tem experiência no ensino e na pesquisa na área de Geografia, com ênfase

em Geografia Econômica, Política e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: reestruturação socioespacial, modernização seletiva, sistemas técnicos e espaço.

Francisco Josênio Camelo Parente

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (1971), Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (1984), Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1998) com Pós-doutorado também em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2006). É Professor Associado da Universidade Estadual do Ceará, vinculado programa de Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, e professor da Universidade Federal do Ceará. Coordenou o Grupo de Pesquisa Democracia e Globalização durante um longo período. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política Moderna e Partidos Políticos, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, representação política, política cearense e nova ordem internacional. É um dos pensadores latino-americanos componentes da obra intitulada Repertório Político Latino-Americano, organizada pelo Professor Emérito da Universidad de Buenos Aires, Torcuato Di Tella.

Mônica Dias Martins

Professora da Universidade Estadual do Ceará (UECE), coordenadora do grupo de pesquisa Observatório das Nacionalidades e editora da revista acadêmica Tensões Mundiais. Formada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), concluiu mestrado e doutorado em Sociologia na UFC, sendo bolsista da CAPES-Fullbright na Universidade da Califórnia. Seus estudos sobre movimentos sociais, reforma agrária, desenvolvimento regional e meio ambiente foram publicados na Argentina, Brasil, EUA e México. Na área de Ciência Política, seu interesse volta-se para as relações entre o internacionalismo e o nacionalismo, com ênfase na atuação dos organismos multilaterais. Dentre as atividades recentes de pesquisa destacam-se: o papel do Banco Mundial na América Latina, os vínculos desta instituição com as estratégias militares das grandes potências, a formação das nacionalidades africanas, a ideia de nação entre diferentes atores sociais, trabalho desenvolvido em cooperação com a Universidade Nacional da Patagônia Austral (UNPA), a investigação em curso Literaturas, nacionalidades e colonialismos: cartografia social das comunidades imaginadas de Brasil, Cabo

Verde e Guiné-Bissau, realizada com professores da UECE e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Atualmente, é vice coordenadora do Programa de Pós-graduação em Sociologia e representante do Brasil no Comitê Diretor do Conselho Latino -Americano de Ciências Sociais (CLACSO).

Liduina Farias Almeida da Costa

Graduada em Serviço Social; Mestra e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (2000) com Pós-Doutorado também em Sociologia pela UFC. Professora Associada da Universidade Estadual do Ceará, com inserção no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Tem experiência nas áreas de Sociologia Política, Sociologia da Saúde e Ciência Política com ênfase em Políticas Públicas, atuando nos seguintes temas: Análise de políticas públicas e sociais; instituições participativas (conselhos, conferências, audiências públicas e congêneres); e sistemas de proteção social (saúde, assistência e previdência) e políticas públicas; políticas de desenvolvimento regional/territorial/rural com ênfase no Nordeste brasileiro. É autora de vários livros e de artigos científicos, organizadora de coletâneas que reúnem importantes autores, como também de trabalhos técnicos na área de saúde. É membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES), Grupo de pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania (certificado pelo CNPq), e do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOSS).

Francisco Horácio da Silva Frota

Possui Graduação em Ciências Sociais pela Universidade de Fortaleza (1978), Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Ceará (1992), Doutorado em Sociologia Política pela Universidad de Salamanca (1998) e Pós-Doutorado na Universidade de Coimbra (2011). Atua profissionalmente como professor do Curso de Ciências Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e do doutorado em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (Mestrado e Doutorado) e desenvolve pesquisas vinculadas ao Núcleo de Pesquisas Sociais da UECE (NUPES) com parcerias e financiamentos do CNPq, Ministérios da Justiça e Direitos Humanos, Bird, Banco Mundial e outras agências de fo-

mento. Tem experiência na área de Sociologia Política, com ênfase em Políticas Públicas e Sociais, atuando principalmente nos seguintes temas: Gestão Participativa; Planejamento; Avaliação e Segurança Pública. Publica e orienta dissertações e teses na mesma área das pesquisas. No momento é membro de diversos Conselhos Editoriais e do Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas, coordenando o Centro Regional de Políticas sobre Drogas (CRR) e a Escola de Formação de Conselheiros de Direito e Tutelares do Estado do Ceará (ECONCE).

Denise de Souza Elias

Bacharela e licenciada em Geografia e Doutora em Geografia Humana (1996) pela Universidade de São Paulo (USP), sob orientação de Milton Santos. Tem Pós-Doutorado pela Universidade Estadual Paulista (UNESP / PP) e pela Université de Paris/LADYSS. Trabalha com pesquisa científica na área de Geografia Humana desde 1985, quando passou a pertencer ao grupo de pesquisa liderado pelo geógrafo Milton Santos (USP), no qual permaneceu por mais de dez anos. Nesse período, desenvolveu uma série de estudos e pesquisas associadas as novas tendências da urbanização brasileira, financiadas pelo CNPq, FAPESP, FINEP, entre outros. Desde 1997 é Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UECE. Em 1999 criou o Laboratório de Estudos Agrários (LEA / UECE), do qual foi coordenadora até agosto de 2015, e o grupo de pesquisa (certificado pelo CNPq) Globalização, Agricultura e Urbanização (GLOBAU), o qual lidera até o presente. É pesquisadora do Núcleo de Estudos da Cidade e da Urbanização/Departamento de Arquitetura/UFC desde 2004; da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (RECIME) desde 2006; da Rede de Pesquisadores sobre Regiões Agrícolas (REAGRI) desde 2012 e também vice-líder desde 2015 e pesquisadora da Rede Observatório das Metrópoles, núcleo Fortaleza, desde 2017. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Econômica, Agrária, Urbana e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: agronegócio globalizado; reestruturação produtiva da agropecuária; agronegócio e (re) estruturação urbano-regional; relações campo-cidade; corporações do agronegócio; cidades do agronegócio. Entre os indicadores de produção científica, destacam-se artigos publicados em periódicos com política editorial; livros, capítulos e coletâneas organizadas e publicados por editoras com conselho editorial. Foi membro da Comissão de Avaliação da Capes da área de Geografia de 2011 a 2014 e representante da área de Geografia Humana no Comitê de Assessoramento no CNPq, de julho de 2014 a julho de 2020.

Francisco de Assis Moura Araripe

Possui Graduação em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará (1977) e Mestrado em Estudos Avançados em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional, pela Universidad de Barcelona (2003). Atualmente é professor adjunto aposentado, da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Tem experiência na área de Administração e Gestão Pública, com ênfase em Desenvolvimento Regional e Gestão de Ensino Superior. Exerceu os cargos de Chefe de Departamento, Diretor de Centro, Vice- Reitor e Reitor da Universidade Estadual do Ceará. Foi Presidente do Conselho de Reitores das Universidades do Estado do Ceará. Exerceu o Cargo de Secretário Executivo da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Exerceu, interinamente a função de Secretário Municipal da Cidadania e Direitos Humanos e respondeu, cumulativa e interinamente pela Presidência da Fundação da Criança e da Família. Atualmente é Vice- Presidente da Academia de Administração do Ceará e do Conselho Universitário da Fundação Universidade Estadual do Ceará.

José Borzachiello da Silva

É Professor Titular e Emérito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Geografia da UFC e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Pós-doutor em Geografia Humana pela Université de Paris IV - Sorbonne. Doutor e mestre em Geografia Humana pela USP. Coordenou a área de Geografia da CAPES (2008/2010). Presidiu a AGB (1986-1988). Presidiu a ANPEGE (2003-2005). Atua na área de Geografia Urbana, especialmente no enfoque dos Movimentos Sociais. Membro da Comissão Brasileira de Justiça e Paz da CNBB. Exerceu a função de Assessor do Cearah Periferia. É conselheiro do CETRA. Realizou Expertise e Consultoria Internacional para o Conseil Scientifiqu da Open Edition que desenvolve a Plataforma Revue.org. Editou o livro French-Brazilian Geography - The Influence of French Geography in Brazil, pela Springer Briefs in Latin American Studies. Integra o projeto PRINT/CAPES Integrated socio-environmental technologies and methods for territorial sustainability: alternatives for local communities in the context of climate change. Integra Comissão Editorial de revistas nacionais e estrangeiras.

Patrício Vergara

Doutor em Integración y Desarrollo Económico - Universidad Autónoma de Madrid. Foi consultor do IADH (Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano), pesquisador e diretor no Brasil da RIDET (Rede Ibero-Americana de Pesquisa em Desenvolvimento Econômico Territorial). Professor de Gestión y evaluación de Programas de inversión local en el Magister en Gestión Municipal y Desarrollo Local de la Universidad Autónoma de Chile (2016-2017). Foi pesquisador na Missão de Cooperação Internacional da CEPAL / PNUD ao Governo do Chile para a concepção e implementação do modelo de Estratégia de Desenvolvimento Regional (Biobio, 1990-91).Diretor Geral do IDER, Instituto de Desarrollo Local y Regional da Universidad de la Frontera (2000-2002) e do CIPTAR, Centro de Investigación en Políticas Públicas de Tarapacá (2012-2014). Foi miembro da Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014).

Maria Andréa Luz da Siva

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (2001), Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (2005) e Doutoranda em Democracia no Século XXI pela Universidade de Coimbra. Atualmente é colaboradora científica do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES) e do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-Coimbra). Bolsista do CNPq de Extensão no País. Tem experiência na área Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas e desenvolve pesquisas nas áreas dos Direitos da Criança e do Adolescente / Direitos Humanos e Democracia / Participação e Cidadania e Segurança Pública.

PALESTRANTES

Eudoro Walter Santana

Engenheiro civil, Deputado Estadual em várias legislaturas e Diretor Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), durante o primeiro governo Luis Inácio Lula da Silva. Atualmente, é Coordenador Especial de Programas Integrados de Fortaleza (COPIFOR).

José Sidryão de Alencar Júnior

Graduado em Direito, Mestre em Economia, Doutor em Sociologia, professor e pesquisador da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Diretor do Escritório de Estudos Técnicos do Banco do Nordeste (ETENE), durante o primeiro governo Luis Inácio Lula da Silva.

Inácio Francisco de Assis Nunes Arruda

Ex-Senador da República, Secretário da Ciência e Tecnologia e Educação Superior do Estado do Ceará. Suas atividades parlamentares são marcadas pelo compromisso com o povo, as cidades e as metrópoles do país, em especial o Nordeste.

Editora **Instituições Parceira**

