

Desenvolvimento Regional e as Políticas Públicas: O Caso do Nordeste Brasileiro

Elizabeth Loiola

* *PhD. Em Administração*

* *Professora Adjunta da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA)*

Resumo

Atualmente, tentativas de explicar os desequilíbrios regionais baseadas nas teorias tradicionais não são muito promissoras. Para superar essa deficiência, este trabalho procura identificar novas vertentes de pensamento sobre o desenvolvimento regional. Com base nessas novas vertentes, tenta-se analisar as iniciativas governamentais de combate aos desequilíbrios regionais no Nordeste do Brasil. A avaliação realizada sugere que as políticas de desenvolvimento regional não foram efetivas porque não focalizaram o progresso técnico, nem as condições para assegurar a competitividade dinâmica das empresas.

Palavras-chave:

Desenvolvimento regional-Nordeste; Políticas públicas-Nordeste; Desequilíbrio regional-Nordeste.

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo empreender uma revisão crítica das teorias sobre desenvolvimento regional e sobre políticas públicas de desenvolvimento regional na tentativa de encontrar um novo marco conceitual para analisar as iniciativas governamentais de combate aos desequilíbrios regionais no Nordeste do Brasil.

A revisão conceitual e crítica das abordagens teóricas mais difundidas sobre desenvolvimento regional e políticas públicas de desenvolvimento regional consta do item a seguir. A crítica, em particular, foi realizada com base em produção teórico-empírica de Schumpeter (1984) e neoschumpeterianos. Dessa forma, as opiniões e críticas apontadas refletem essa opção teórico-metodológica.

No item três, tentou-se traçar um histórico da atuação do Estado brasileiro em relação ao Nordeste, desde a criação da Sudene até a década de noventa do presente século. Adicionalmente, essas ações foram avaliadas criticamente à luz do marco referencial traçado no item anterior.

As conclusões, apresentadas no item número quatro, sugerem que as teorias sobre desenvolvimento regional mais difundidas, que postularam a existência de uma tendência à convergência de renda entre países e que influenciaram muitas das políticas de desenvolvimento regional em países de desenvolvimento tardio, especialmente na América Latina, a partir da década de sessenta do presente século, não foram bem sucedidas, em parte. Isso porque negligenciaram a importância do progresso técnico e o papel estratégico desempenhado pelas empresas para a criação e endogenização no local de condições de desenvolvimento auto-sustentado.

2 - A REVISÃO CONCEITUAL

A visão de que as economias deveriam especializar-se naquilo que, comparativamente a outros produtores, melhor faziam (RICARDO, 1982) e a noção de vantagens competitivas estáticas constituíram-se nas bases sobre as quais inúmeras, e talvez

as mais difundidas, vertentes do pensamento regional repousaram. De acordo com essa visão, a alocação ótima de recursos e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico seriam obtidos pela especialização na produção de bens cuja dotação de fatores fosse a mais adequada.

Alguns estudiosos ampararam-se na noção das vantagens comparativas estáticas para difundir a tese da especialização na economia primária como forma de assegurar o crescimento econômico de regiões menos desenvolvidas. Embora muito difundida, essa tese foi fortemente combatida ao longo dos anos 50 e 60 deste século (OMAN; WIGNARAJA, 1991). Em oposição a essa concepção, apareceram correntes de pensamento que focalizaram a via da industrialização para acelerar o desenvolvimento de países e regiões mais pobres, que se mantiveram ainda dentro do enfoque de vantagens comparativas estáticas.

A tendência à convergência de renda entre as nações e regiões baseava-se nos pressupostos de que não existiam obstáculos às transferências de capital e tecnologia de áreas mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, assim como prevalecia a perfeita mobilidade interregional de bens e fatores de produção.

No conjunto da produção teórica que enfatizava a essencialidade da industrialização para o desenvolvimento das economias subdesenvolvidas, uma das linhas mais importantes começou a firmar-se a partir dos estudos de Rostow (apud OMAN; WIGNARAJA, 1991). Mas foi por influência de Nurkse (1964), Hirschman (1962) e Perroux (1967), dentre outros, que a teoria do desenvolvimento regional passou a incorporar uma visão mais matizada e multideterminada do fenômeno.

De acordo com alguns modelos de desenvolvimento, aos governos centrais caberia criar condições na(s) região(ões)-alvo para aproveitar os impulsos externos ao desenvolvimento, com vistas a atenuar os desequilíbrios gerados pela atuação livre das forças de mercado. Em síntese, o desenvolvimento em escala regional ocorreria,

então, “de fora para dentro” e “de cima para baixo”. (TERMES, 1989).

Embora as assimetrias de desenvolvimento tenham se constituído no foco de algumas vertentes teóricas do desenvolvimento regional, os impactos dessas assimetrias sobre o desenvolvimento das empresas continuou negligenciado. Mais que isso, historicamente, a questão da competitividade sempre foi pouco relevante nas teorias de desenvolvimento regional mais difundidas. As questões relativas às peculiaridades do processo de inovação local/regional foram também pouco exploradas. Esses fatos refletiam, ainda, a forte influência sobre as teorias de desenvolvimento regional da clássica separação entre microeconomia e macroeconomia, da relativa desconsideração da problemática do progresso técnico e da natureza *path-dependent* do desenvolvimento no corpo da teoria econômica neoclássica ortodoxa.

Essa foi a lógica teórica que esteve subjacente ao pensamento sobre o desenvolvimento regional até recentemente. Em função dos resultados frustrantes das políticas de desenvolvimento regional, principalmente em termos de equidade e capacidade de auto-sustentação das experiências verificadas, as teorias ortodoxas de desenvolvimento regional e seus modelos correlatos passaram a ser questionados. Mudanças no plano empírico, em países e regiões, e avanços no conhecimento e teorias sobre o desenvolvimento econômico, também, têm, em conjunto, influenciado os rumos da teoria de desenvolvimento regional, abrindo, inclusive, novas vertentes de pensamento.

Tomando como referências as mudanças em relação ao mundo da produção e do trabalho, derivadas da tecnologia informacional, estudos mais recentes sobre o desenvolvimento urbano e/ou regional (STORPER, 1994, GALVÃO; VASCONCELOS, 1995) apontam a existência tanto de fatores que levam à dispersão dos meios de produção para os espaços periféricos, como fatores que sugerem novos vetores de concentração espacial da produção.

Contrariando essa compreensão mais matizada da problemática locacional face à globalização e à mudança de paradigma, Porter (1996) cita que se difundiu a idéia do desenraizamento das empresas globalizadas. Segundo essa lógica, essas empresas haviam se libertado da dependência em relação ao local. Esse argumento não sobrevive à confrontação com as evidências empíricas.

Porter (1996) demonstrou que as empresas de sucesso continuam a originar-se de um conjunto restrito de países. Adicionalmente, embora suas atividades abranjam crescentemente múltiplas áreas e produtos diferentes, as atividades de um determinado setor são menos dispersas. Essas empresas tendem, ainda, a concentrar suas atividades mais sofisticadas em um único país, geralmente o de origem. Por último, a concentração geográfica de empresas líderes em regiões de um determinado país completa o rol de evidências que sugere a permanência da importância do local para o sucesso competitivo empresarial e setorial (PORTER, 1996).

Cassiolato e Lastres (1999) corroboram e ampliam as evidências encontradas por Porter (1996). Com base em análise da evolução mais recente de dados estatísticos sobre patentes para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e sobre acordos de cooperação nos principais bancos de dados internacionais, aqueles autores identificaram que a geração de tecnologia permanece basicamente ‘doméstica’, isto é, a pesquisa e desenvolvimento (P&D) estratégica continua sendo desenvolvida nos países de origem das empresas, assim como a colaboração internacional vem sendo realizada, essencialmente, entre as empresas dos países desenvolvidos, à exceção daquelas sediadas nos Tigres Asiáticos. Adicionalmente, demonstraram que a participação de países menos desenvolvidos no esforço de pesquisa e de desenvolvimento e nos novos arranjos de cooperação científico-tecnológica, em nível mundial, tem sido apenas marginal, verificando-se, inclusive, uma diminuição do licenciamento de tecnologias para os países em desenvolvimento. Por último, mostraram que as novas formas de investimento externo em

países em desenvolvimento concentram-se em projetos baseados em tecnologias estáveis ou maduras, porque as empresas estrangeiras mostram-se mais propensas a dividir o controle de um investimento quando a tecnologia envolvida é amplamente disponível ou não se constitui em um ativo estratégico.

Essas evidências sobre as trajetórias de geração e de difusão do progresso técnico, na atualidade, levaram Cassiolato e Lastre (1999) a concluir que não se verifica uma tendência à globalização tecnológica, mas, sim, ao contrário, vem se observando uma tendência oposta de ampliação das diferenças e distâncias entre empresas, regiões e países, tanto em termos de capacidade de inovação quanto em termos de desenvolvimento econômico.

Assim, os estudos empíricos parecem demonstrar que os novos recursos da informática e da comunicação, por exemplo, alteraram sensivelmente o significado do elemento espaço no quadro das decisões locais. Mas isso não significa que as empresas possam se implantar em qualquer lugar. Significa, sim, que, hoje, as variáveis que influenciam a escolha locacional são outras (BREIBACH, 1992). Ou seja, as transformações operadas desde a década de 1970 ensejaram a configuração de uma nova matriz de relações espaciais e de acumulação de capital, à qual se vinculam novos padrões locacionais no seio da reprodução capitalista. Essa nova lógica espacial do paradigma tecnoeconômico emergente repousa sobre três pilares principais: a concentração e a centralização das decisões de caráter estratégico; a descentralização do gerenciamento organizacional; e as interrelações espaciais possibilitadas pelos fluxos informacionais, os quais são, por seu turno, limitados pelas estruturas de poder e pela infra-estrutura de informação e de comunicação disponível (ALBAGLI, 1999).

A visão de desenraizamento das empresas globalizadas e da geração e difusão do progresso técnico também é insustentável face ao crescente reconhecimento da natureza *path-dependent* dos sistemas locais de inovação e dos fenômenos da competitividade e, conseqüentemente, do desenvolvimento. Essa natureza põe em relevo a importância da história e das instituições, enquanto categorias explicativas das diferentes trajetórias de desenvolvimento apresentadas pelos países, regiões e locais.

Os padrões de concorrências setoriais são produzidos e reproduzidos pelo confronto de empresas, consumidores, governos e outras instituições. Esses agentes institucionais são assimétricos em termos de poder e de informações. Assim, a dinâmica da acumulação capitalista é condicionada, em última instância, pelos elementos do marco institucional em cada local e internacional, os quais são, por sua vez, modelados ao longo da história (BUSTELLO, 1999). Nas palavras de Castells (1989, apud ALBAGLI, 1999), “a produção na economia informacional torna-se organizada no espaço dos fluxos, mas a reprodução continua sendo especificamente local.” Ou seja, a acumulação capitalista não é um fenômeno auto-regulado; não responde, exclusivamente, a uma lógica interna de reprodução, realiza-se dentro de um marco institucional.

De fato, da perspectiva da teoria do desenvolvimento e de seus modelos correlatos, a ênfase nas dimensões institucionais tem ensejado a percepção de obstáculos reais à transferência de tecnologias e capitais produtivos, sobretudo com o avanço do processo de globalização¹. Em contraposição à idéia de equalização, o que parece se evidenciar com a globalização é a tendência ao recrudescimento das assimetrias entre as nações, regiões e locais com base nas diferentes capacidades de gerar, difundir e absorver o progresso técnico (LOIOLA, 1998), os fluxos de capital produtivo e os segmentos de pro-

¹ Para Castells (1998), a globalização é “el proceso segund el cual las actividades decisivas en um ambito de accion determinado [...] funcionan como unidad en tiempo real en el conjunto del planeta. Se trata de un proceso historicamente nuevo (distinto de la internacionalizacion y de la existencia de una economia mundial) porque solo en la ultima decada se ha constituido un sistema tecnológico [...] que hace posible dicha globalizacion.”

dução mais modernos e dinâmicos. Conforme Becker (1991), “a globalização avança através não só da incorporação extensiva de novos espaços como, sobretudo, pela valorização seletiva das diferenças.” A valorização e diferenciação espacial são, por sua vez, condicionadas, em medida expressiva, por diferentes capacidades das economias em escala local de oferecerem suporte à competitividade empresarial e estimularem a potencialização da rentabilidade dos investimentos (ALBAGLI, 1999).

Nas palavras de Albagli (1999):

A mobilidade de capitais e de empreendimentos, capitaneada pela re-localização dos segmentos econômicos de alta tecnologia, repercute na projeção de novas áreas e regiões e no declínio de outras, geralmente aquelas de industrialização baseada no antigo modelo fordista de produção em massa, que mais fortemente sofreram a repercussão da crise mundial processada nas décadas de 1970 e 1980.[...] No regime de produção flexível, um novo conjunto de regiões industriais centrais ganha projeção, caracterizando um processo de re-aglomeração da produção, enquanto algumas das áreas mais antigas são remodeladas e seletivamente re-industrializadas, estabelecendo-se assim uma dinâmica de desintegração e de reestruturação ou reconstrução espacial.

Evoluindo em estreita vinculação com as idéias de Schumpeter (1984), uma vertente da teoria sobre competitividade empresarial (FERRAZ; KUPFER; HAGUENAUER, 1995) passou a considerar que as dinâmicas competitivas das empresas refletiriam, além das particularidades das estruturas de mercado dos segmentos ou cadeias produtivas e das capacitações e estratégias de suas firmas, as características do meio ambiente, no qual essas firmas estavam inseridas. Isto é, as dimensões institucionais e técnicas desses ambientes condicionavam a atuação das empresas. Perez (1986) já havia indicado que o novo paradigma tecnoeconômico incorporava uma nova institucionalidade e que os países deveriam planejar a mudança institucional para potencializar as novas ou renovadas oportunidades de desenvolvimento.

Instituições, hábitos, regras e evolução são idéias caras à abordagem dos schumpeterianos e neoschumpeterianos evolucionários. As variáveis são *path-dependent*. Conseqüentemente, a história é incorporada ao sistema teórico, abrindo espaço para a consideração das influências sobre o futuro derivadas da natureza cumulativa de decisões passadas sobre as variáveis em foco. A inovação e a concorrência correspondem a processos dependentes do tempo, tanto o tempo lógico quanto o cronológico. Mas esses construtos não constituem um único modelo geral. Pelo contrário, a abordagem parte de idéias gerais para idéias e teorias específicas relacionadas com instituições econômicas singulares ou tipos de economia (HASENCLAVER; KUPFER, 2002).

Com a descrição dos processos inovativos e competitivos de natureza schumpeteriana e neoschumpeteriana evolucionária, os destinos das empresas e dos países tornaram-se fortemente correlacionados, na medida em que se estabelecia uma influência recíproca entre níveis de desenvolvimento empresarial e local. Conseqüentemente, sugeria-se que o desenvolvimento regional dependeria da existência de um conjunto de empresas competitivas nacional e internacionalmente e vice-versa. Entretanto, apesar dessa sugestão, os teóricos do desenvolvimento regional permaneceram, ainda por muito tempo, ignorando-a.

No plano da teoria do desenvolvimento econômico, as idéias de Schumpeter (1984) repercutiram mais rapidamente, o que pode ser comprovado pelo crescimento da importância e da consistência interna da vertente evolucionária da teoria do crescimento endógeno. Essa vertente investiu na articulação dos conceitos de aprendizagem, inovação, progresso técnico, rendimentos crescentes e ambiente institucional no corpo de uma teoria de desenvolvimento econômico, cujo fulcro é a capacidade das empresas de gerar e incorporar inovações (NELSON, 1997).

Análises desenvolvidas com base na teoria evolucionária de crescimento endógeno indicaram que

os países que se moveram mais rapidamente em direção à fronteira do desenvolvimento destacaram-se por registrar altas taxas de investimento físico, expressivos investimentos em capital humano e rápida incorporação de tecnologias superiores, simultaneamente (DOSI, 1991). Conseqüentemente, validou-se a hipótese da forte correlação entre desenvolvimento econômico e progresso técnico.

Então, se progresso técnico e desenvolvimento econômico eram fenômenos correlacionados. Se as firmas eram os atores principais do processo de geração e de difusão de inovações. Logo, as firmas eram também elementos estratégicos para o desenvolvimento econômico de países, regiões e cidades.

A identificação da estreita relação entre firma e desenvolvimento econômico não esgotava, no entanto, a problemática. Isso porque, firmas existiam tanto em países desenvolvidos como em países não desenvolvidos. Entender quais as diferenças entre as firmas e setores e por que essas diferenças existiam parecia ser, então, crucial para explicar os desníveis de desenvolvimento entre países e regiões. Dessa forma, já não se podia desconhecer que as questões de organização industrial haviam passado a constituir ponto focal da teoria de desenvolvimento econômico. Fechava-se, portanto, o círculo de influências.

Considerando que os países desenvolvidos eram aqueles que se destacavam pelo elevado nível de vida de sua população e, simultaneamente, pela competitividade da maioria de suas empresas e indústrias, cabia definir e investigar os fatores que condicionavam o sucesso competitivo dessas em-

presas. As empresas e indústrias passaram à condição de unidade de análise em estudos de desenvolvimento econômico. Investindo fundo na simbiose entre os fatores micro e macroeconômicos para a definição das possibilidades de sucesso competitivo das firmas e setores econômicos e para o desenvolvimento de países e regiões, a corrente evolucionária contrariou a tradição do pensamento neoclássico ortodoxo, mais uma vez.

De fato, a emergência de novas vertentes do pensamento regional foi originalmente estimulada quando a bipolaridade do pensamento econômico começou a ser superada pelas proposições de Schumpeter (1984). Schumpeter (1984) descreveu a evolução do capitalismo como um processo de destruição criadora, cujo combustível principal era a capacidade das firmas de gerar e incorporar inovações. Dessa forma, Schumpeter (1984) colocou no centro da dinâmica competitiva capitalista as questões de inovação e do aprendizado para inovação.

Macroeconomia e microeconomia² tenderam, assim, a serem vistas como dimensões específicas mas também interdependentes do sistema econômico capitalista. Reconhecia-se e considerava-se as implicações derivadas do fato de que as decisões dos agentes públicos e privados relativas à produção e/ou à investimento influenciavam-se mutuamente e determinavam os níveis atuais e futuros de produção, emprego e bem-estar. Como já foi referido anteriormente, os impactos dessa forma diferenciada de pensar o desenvolvimento econômico foram primeiramente visíveis em relação à teoria da competitividade empresarial.

² Essa separação é nítida no campo da teoria neoclássica. Embora tenha se debruçado sobre o estudo da formação de expectativas dos agentes econômicos em um ambiente de incerteza, denotando preocupações com as questões de longo prazo, o foco da atenção keynesiana ainda é, por sua vez, o curto prazo. Por isso, também em seu caso, a separação teórica entre micro e macroeconomia continuou relevante e a relação entre progresso técnico e desenvolvimento econômico permaneceu negligenciada, apesar dos avanços compreendidos por Keynes em termos de endogenização do Estado à dinâmica capitalista e na compreensão da problemática da evolução do capitalismo. Sobre o assunto vide artigo de Possas (1993), intitulado "Racionalidade e Regularidades: Rumo a uma Integração Microdinâmica". Sobre a possibilidade de relação e de complementaridade entre as agendas de pesquisa de keynesianos e neoschumpeterianos, Erber (1999) cita argumento de Vercelli de que "an attempt at synthesis is urgently needed if we want to overcome the limitations of both theories". Dosi e Orsenigo (apud ERBER, 1999) sugerem que "What underlies the 'Keynesian machine' linking investment, effective demand and income growth are micro (evolutionary) processes, which in turn are shaped and constrained by specific characteristics of technologies and institutions."

Os efeitos desses postulados sobre a teoria do desenvolvimento regional demoram mais a aparecer. No entanto, em função da evolução teórica promovida por autores neoschumpeterianos, dentre outros, hoje, se pode falar sobre esforços de estudiosos no sentido de construir uma nova abordagem da problemática regional, estreitamente filiada às teorias da inovação, da competitividade e do crescimento endógeno. Nessa abordagem, o desenvolvimento regional endógeno passou a corresponder a um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas e instituições de uma região, e de internalização de fluxos de inovações. O objetivo é criar um ambiente institucional e técnico ótimo e atrativo para implantar e consolidar o desenvolvimento local sustentado, seja através da atração de novas atividades econômicas, seja via exploração e atualização de atividades já existentes (AMARAL FILHO, 1992). Nesta ótica, as firmas desempenham um papel central para atingir o objetivo de desenvolvimento econômico de regiões/espacos determinados, porque são atores centrais dos processos de geração e de difusão de inovações, isto é, de outra perspectiva, porque são um dos atores centrais dos sistemas locais de inovação. Em síntese:

[...] as interpretações teóricas recentes no campo da política e do desenvolvimento regional reforçam a idéia de se averiguar como se vem dando a evolução da relação das economias estaduais com os fluxos de 'internalização' de inovações [...] Processos sustentados de desenvolvimento requerem crescentemente algum grau de capacitação tecnológica dos agentes produtivos. Paralelamente, isso também demanda esforços mais amplos das sociedades correspondentes, construindo todo um entorno favorável às inovações. Dessa forma, a literatura recente sobre desenvolvimento regional centra atenção sobre estes aspectos relacionados aos processos inovativos, além de defender políticas mais afetas à escala local, onde são maiores as possibilidades de interação eficaz entre os atores sociais (AUREA; GALVÃO, 1999).

Subjacente a essa abordagem, encontra-se o abandono da noção de espaço, esvaziada de sua di-

mensão sócio-histórica ou limitada a uma configuração geográfica estática, segundo a qual era visto como um fator que poderia aumentar ou reduzir custos, conforme as distâncias existentes entre os mercados de insumo e de consumo das empresas e setores produtivos. Nessa nova visão, o espaço é território (AZAIS; CORSANI; NICOLAS, 1997; CASTRO, 1994). O que está em jogo além da proximidade geográfica, é a noção de proximidade organizacional, que constitui a base que pode favorecer ou impedir a interação entre atores, apesar da separação econômica entre eles (BREIBACH, 1992).

Os territórios mudam no tempo e no espaço. Isto é, os territórios desempenham o papel de acumulador da história, assim como são modelados pela ação de seus sujeitos históricos, a qual é mediada, por sua vez, pela combinação de forças internas e externas. O território deve ser compreendido enquanto *locus* de ação social e parte de uma totalidade espacial (AZAIS; CORSANI; NICOLAS, 1997, CASTRO, 1994, BENKO, 1996, LOIOLA, 1998, ALBAGLI, 1999). Com base nesse conceito de território, percebe-se que a dimensão regional/local não é apenas realidade empírica, mas é também representação social, influenciando o modo de organização e a dinâmica das atividades econômicas e, ao mesmo tempo, sendo influenciada por eles.

Relatório da OCDE de 1984 (apud LAVINAS; GARCIA; AMARAL, 1997) já assinalava a tendência ao recrudescimento das desigualdades entre regiões de países desenvolvidos. Nos primeiros anos da década de 1990, tornaram-se visíveis dois fenômenos simultâneos em nível das regiões: uma convergência negativa de rendas – ocasionada por recuos nas economias das regiões mais dinâmicas e não por melhorias nas economias das regiões menos dinâmicas – e o aumento das disparidades entre regiões de um mesmo País, a exemplo da Itália, Suíça e Holanda (LAVINAS; GARCIA; AMARAL, 1997).

Face ao mundo globalizado e às transformações tecnoeconômicas que lhe são correlatas, Benko (1996) indica a existência de quatro padrões de locais: os que detêm meios inovadores adequados para capitalizarem positivamente para si as repercussões

do atual processo de globalização; os que se mostram suficientemente dinâmicos para tirar proveito das novas oportunidades, mas encontram limites e resistências internas para avançarem sua posição nesse cenário; os que se revelam desestruturados e fragilizados perante as injunções e interesses externos; e, por fim, aqueles que não possuem qualquer dinâmica própria.

A eficácia mercantil desses territórios, ou seja, sua capacidade de favorecer a rentabilidade dos investimentos, varia de produto a produto, traduzindo-se em vantagens competitivas. Essa eficácia mercantil pode ser, em parte, artificialmente criada, enquanto expressão dos processos técnico-sociais e dos suportes geográficos da informação (SANTOS, 1996 apud ALMEIDA NETO; GOTTSCHALL; CYPRIANO, 1997). Mas a capacidade de construir, renovar e usar os novos recursos produtivos varia de território para território, o que sobreleva, mais uma vez, a importância da história e das instituições como fatores explicativos dessas diferenças.

Com base na constatação do recrudescimento das disparidades regionais na Europa, o Relatório da OCDE, já referido anteriormente, recomendou mudanças nas políticas regionais, para torná-las mais seletivas e acopladas a outras políticas de caráter macroeconômico e setoriais. Também no mundo em desenvolvimento, os resultados frustrantes das políticas de desenvolvimento regional nucleadas pela teoria dos pólos de crescimento, principalmente em termos de equidade e capacidade de auto-sustentação das experiências verificadas, têm estimulado um grande esforço de avaliação das experiências vividas. Esse esforço tem difundido uma visão crítica sobre os modelos de desenvolvimento regional de “cima para baixo”.

Novos modelos de desenvolvimento, de “baixo para cima”, começaram a ser mais difundidos. Tais modelos preconizam que não é suficiente uma estratégia de desenvolvimento do local que concorra para promover a aglutinação de empresas via criação de fatores locais. É preciso mais. É preciso que muitas das empresas do sistema produtivo sejam ou tornem-se líderes em seus setores. Portanto, as estratégias de desenvolvimento devem

favorecer a atração das empresas para a formação de um sistema produtivo denso – articuladas em *clusters* ou cadeias produtivas –, a operação e a reestruturação dessas empresas dentro das *best practices* setoriais (AMARAL FILHO, 1992).

Lundvall (1998) sugere que políticas para estimular a capacidade de gerar e de absorver inovações e de adaptação às mudanças (políticas de recursos humanos, políticas de emprego e trabalho; políticas de inovação) mostram-se mais aderentes aos níveis de governo nacional e regional, assim como as políticas para redistribuir os custos e benefícios sociais e espaciais das mudanças. Freeman e Perez (1988) afirmam que sem coordenação, a adaptação da economia tenderá a ser um processo lento e doloroso, no quadro atual de mudanças tecnológicas radicais. Em vista disso, o papel de política pública e privada de promoção e renovação do processo cumulativo de aprendizagem é crucial. Em conexão com essas idéias, Cassiolato e Lastres (1999) propõem que “[...] o principal papel correlato que deve ser considerado aqui é o reconhecimento da importância crescente de políticas buscando reorientar os sistemas produtivos e de inovação ao novo cenário.”

Quais as implicações desses novos postulados sobre as políticas de desenvolvimento regional? Existem inúmeras respostas possíveis a essa questão. Uma dessas respostas ressaltaria que as políticas de suporte à competitividade empresarial passaram a compor o conjunto de políticas de combate aos desequilíbrios regionais. A falta dessa vinculação motivou o fracasso das políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste praticadas até então. Como essa competitividade vincula-se ao desenvolvimento de ampla capacidade de gerar, adquirir e absorver inovações, o fortalecimento da capacidade inovacional das empresas tenderia a tornar-se um dos objetivos estratégicos dos planos de desenvolvimento regionais.

A perspectiva neoschumpeteriana parece sugerir, ainda, que as políticas públicas de desenvolvimento regional podem variar de acordo com o padrão competitivo e nível de desenvolvimento setorial e regional. Em alguns casos, essas políticas procurariam agir

sobre a configuração produtiva do setor que se quer estimular o desenvolvimento, tanto em relação às suas escalas técnicas e empresariais, como sobre o nível de especialização das unidades de produção e padrão de relacionamento inter e intra-setorial, buscando reverter os seus atributos negativos.

Em outros casos, as medidas de cunho modernizante voltar-se-íam, prioritariamente, para incentivar a racionalização e otimização de processos e para a adequação da qualidade dos produtos dos setores prioritários. Isto é, essas iniciativas objetivariam viabilizar a aproximação entre procedimentos operacionais das unidades locais e a *best practice* setorial. As medidas dessa última natureza implicariam o incentivo à reorientação das estratégias dos empreendimentos produtivos e, por isso, influenciariam mudanças nas estruturas do segmento.

As medidas de intervenção sobre os fatores sistêmicos justificar-se-íam pela necessidade de criação de externalidades favoráveis à competitividade das empresas e consubstanciar-se-íam em políticas macroeconômicas clássicas, políticas visando o aprimoramento do sistema legal-regulatório e a melhoria da infra-estrutura. Incluem-se nesse último conjunto, além das focalizadas na infra-estrutura para escoamento da produção, as políticas que visem a implantação da infra-estrutura de suporte às iniciativas das firmas na busca de inovações, isto é, a infra-estrutura tecnológica.

Ademais, a convergência de direção das medidas de apoio direto e indireto ao desenvolvimento regional é condição *sine qua non* para atribuir efetividade às políticas públicas. A tradução neoschumpeteriana de tal postulado seria a ênfase nas medidas de apoio ao desenvolvimento tecnológico nas regiões e a atuação combinada e integrada dos diferentes agentes envolvidos no processo. Às peculiaridades do padrão de intervenção proposto, descritas até aqui, soma-se a necessidade de que as políticas públicas ganhem um certo caráter perene, sem que se esqueça da permanente avaliação dos seus resultados, para, inclusive, mantê-las atualizadas.

Por outro lado, é consenso que não é mais fácil formular e articular iniciativas eficazes a partir de uma perspectiva das macrorregiões nacionais. Isso significa a necessidade de valorizar as instâncias político-administrativas estaduais e municipais associada à adoção de formas ou cortes espaciais sub-regionais para assegurar o tratamento adequado dos respectivos problemas (GALVÃO, 1997).

Mas, quais as implicações da discussão teórica desenvolvida até aqui sobre a política de desenvolvimento para o Nordeste brasileiro? Novamente, uma resposta possível a essa pergunta será delimitada a seguir.

3 - A REVISÃO DA QUESTÃO DO NORDESTE

Com a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, o poder público brasileiro começou a reorientar as políticas voltadas para a região Nordeste. Mas, só com a implementação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), quase dez anos após, em 1959/61, tais políticas passaram, efetivamente, a priorizar o ataque aos desequilíbrios regionais.

O projeto de desenvolvimento que estaria vinculado à origem da Sudene apresentava dois objetivos básicos: implantar uma dinâmica de desenvolvimento industrial autônoma e promover a reforma agrária como formas de assegurar o desenvolvimento com justiça social. Já no primeiro plano de ação aprovado, o objetivo da reforma agrária havia sido suprimido. Os objetivos voltados à industrialização, embora modificados, no sentido de pôr o sistema de incentivos fiscais a serviço da abertura do espaço regional aos capitais do Sudeste, foram, por sua vez, enfatizados (VAINER, 1995). De acordo com essa lógica, a indústria, de preferência concentrada em pólos, parecia deter uma força inquestionável de alavancagem do processo de modernização da Região, a um ponto tal que terminaria por contaminar os focos de atraso, como, por exemplo, no campo.

As propostas de cunho industrializante, implementadas com o patrocínio da Sudene e de outras

agências governamentais, obtiveram um relativo sucesso. O exemplo mais notável desse sucesso, no Nordeste, é o da indústria petroquímica no Estado da Bahia. A contabilidade das iniciativas bem-sucedidas esgota-se, no entanto, com o registro de fatos localizados, que se revelaram, com o tempo, desprovidos da força transformadora originalmente atribuída a eles.

Embora inicialmente pouco enfatizada, com o passar do tempo, medidas governamentais tenderam a focalizar a atividade agrícola. As intervenções governamentais na área rural conseguiram pouco ou nenhum êxito. Posteriormente, inspirando-se em parte no relativo sucesso de alguns pólos industriais na Região, incorporou-se a ótica da agroindustrialização no tratamento da questão rural.

Mesmo com essa mudança de ótica, Kageyama e Silveira (1996), em estudo comparativo, com base nos dados do censo de 1985 sobre desigualdades regionais da agricultura brasileira, apontaram os estados da Região Nordeste dentre outros como os de níveis mais baixos de modernização agrícola.

Outros estudiosos, a exemplo de Guimarães Neto (1995, 1996, 1997), Vergolino e Monteiro Neto (1996) e Bacelar (1995) apontaram a existência de uma tendência à convergência de renda entre o Nordeste e o Brasil, a partir da década de 1970 até os primeiros anos da década de 1990.

A Região Nordeste vinha apresentando, de fato, bom desempenho em termos de taxas de crescimento econômico e seus níveis de renda *per capita* vinham também evoluindo favoravelmente. Gomes e Vergolino (1995), e Lavinhas, Garcia e Amaral (1997), em esforço de síntese, apresentam o seguinte diagnóstico sobre o Nordeste: (i) a economia nordestina apresentou um expressivo dinamismo, entre 1960 e 1986, começando a declinar desde então; (ii) multiplicaram-se sinais evidentes de aumento das disparidades na década de 1990, com o Nordeste registrando um quadro de grande estagnação, apesar dos impactos positivos gerados pelo Plano Real; (iii) os vetores de dinamização econômica no Nordeste estão concentrados nas regiões metropolitanas, nos

pólos de irrigação e cerrados; fora desse eixo, especialmente no semi-árido, o quadro prevalecente é de estagnação, ou declínio; (iv) com base em indicadores de abertura econômica e de participação no comércio exterior, as possibilidades de fazer face aos novos desafios para reversão de um quadro tão desfavorável são poucas. Assim, a defasagem do Nordeste em relação às regiões mais desenvolvidas do País ainda é considerável.

Assim, apesar da convergência de renda verificada entre 1960 e 1992, a economia do Nordeste ainda permaneceu muito aquém do padrão nacional, tanto no que toca às variáveis econômicas quanto aos indicadores sociais (GUIMARÃES NETO, 1995, 1997). As desigualdades intra-regionais permaneceram, também, acentuadas. Quanto a essas, verificou-se uma inequívoca tendência à divergência de renda *per capita* entre os Estados do Nordeste (FERREIRA; DINIZ, 1994) e uma também relativa concentração de atividades econômicas, principalmente, no setor industrial nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Paralelamente, em nível de cada Estado, observou-se ainda um acelerado processo de urbanização da região em direção às capitais estaduais situadas nas zonas litorâneas (BACELAR, 1995).

As estatísticas sobre o atraso relativo do Nordeste são eloquentes. Entre 1985-1994, a participação relativa do Nordeste no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro manteve-se relativamente a mesma – 13,93% e 13,97%. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (www.ibge.gov.br), entre 1996-1999, a participação relativa do PIB nordestino no PIB brasileiro manteve-se em torno de 13%. Igual comportamento apresentou o PIB *per capita* a custo de fatores: em 1985, o PIB *per capita* nordestino era da ordem de R\$ 1.616,09, o que representava 47,7% do PIB *per capita* do Brasil, enquanto em 1994 era de R\$ 1.635,13, equivalendo a 48,4% do PIB *per capita* do Brasil. Entre 1996-1999, os dados do IBGE (www.ibge.gov.br) de PIB *per capita* a preço de mercado corrente mostram uma evolução positiva desse indicador no Nordeste, que saiu o primeiro ano da série de R\$ 2.241,00 para R\$

2.671,00 no último ano. Apesar dessa evolução positiva em termos de valor, a relação entre PIB nordestino e PIB brasileiro permaneceu estável nos dois anos citados – em torno de 46%, quase dois pontos percentuais abaixo da relação percentual verificada em 1985 e mais de dois pontos percentuais também abaixo do registro de 1994.

Com base na análise no comportamento das contas externas por região do Brasil, Lavinias, Garcia e Amaral (1997) concluem que, nas décadas de 1960 e 1970 – período em que observou-se a periferia crescendo mais rapidamente que o centro –, o Nordeste destacou-se em termos de crescimento via integração com o núcleo mais desenvolvido da economia brasileira. Mas, na década de 1990, segundo os mesmos autores, a periferia já não é mais a mesma. O Nordeste mostrou um quadro de grande estagnação nessa década, apesar dos benefícios originados do Plano Real. A participação relativa das exportações nordestinas nas exportações brasileiras, por exemplo, declinou entre 1985-1994, saindo de 11,01%, em 1985, para 9,28% em 1995. Enfim, nas palavras dos últimos autores mencionados, observa-se um acelerado processo de perda de participação no conjunto das atividades exportadoras, com a estagnação dos indicadores econômicos e uma baixa inserção dentro do novo contexto do comércio internacional. Lavinias, Garcia e Amaral (1997) afirmam que:

Se confrontarmos sua performance [do Nordeste] com as das demais regiões brasileiras com base em indicadores de abertura econômica e participação no comércio externo, são débeis os sinais de reação à altura dos desafios que se colocam para a reversão de um quadro tão desfavorável.

No final da década de 1980, o Nordeste possuía uma taxa de alfabetização inferior à média do Brasil e às registradas por todas as outras regiões. A renda *per capita* apresentava o mesmo comportamento, enquanto o nordestino vivia, em média, seis anos menos do que o brasileiro médio, em torno de dez anos menos do que os moradores das regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste e quase 12 anos menos do que os sulinos. (BRASIL, 1993). Em 1995, a população do Nordeste representava

29,42% da população do Brasil, enquanto seu conjunto de pobres equivalia a 44,31% do total de pobres existente no Brasil (ROCHA, 1998). O índice de GINI do Nordeste (0,6472) era o maior do Brasil (0,6366), em 1996.

Em 1996, no *ranking* da Gazeta Mercantil, as empresas do Sudeste geraram 73% da receita operacional líquida das maiores empresas regionais e responderam por nada mais nada menos que 86% do total de lucro desse mesmo conjunto de empresas. As empresas nordestinas produziram 7% das receitas, mas amargaram um prejuízo operacional da ordem de R\$ 436,8 milhões (GAZETA MERCANTIL, 1997).

Em 1999, a preponderância das empresas do Sudeste manteve-se. Em um total de 5.348 empresas, com receita operacional líquida global de R\$ 460,1 bilhões, analisadas pela Gazeta Mercantil em 1999, o Nordeste respondeu por, apenas, 13,73% das empresas e por 6,7% da receita, enquanto as empresas sediadas no Sudeste representaram 55,03% do total de empresas que geraram 73,2% da receita (GAZETA MERCANTIL, 1999).

Dado esse quadro, a região nordestina era a última classificada no *ranking* nacional de desenvolvimento humano, com um índice situando-se, no período de 1987/88, em torno de 0,58, enquanto as das outras regiões variavam entre 0,77 a 0,88. Enfim, o Nordeste continuou ocupando sempre a pior posição no conjunto das regiões brasileiras, qualquer que fosse a natureza do indicador de avaliação escolhido, à exceção das taxas de crescimento do PIB, em certos subperíodos.

As desvantagens, embora tenham sido geradas, como observam Zini Júnior e Sachs (apud ZINI JÚNIOR., 1997), entre o final do século dezenove e o início do vinte, quando a monocultura da cana, baseada em latifúndio de baixa produtividade, trabalho escravo e coronelismo entrou em crise, foram se consolidando à medida em que se firmou a opção pelo caminho de modernização conservadora, que, além de preservar a estrutura fundiária e o poder dos coronéis regionais, não contemplava a implantação de

um projeto de indústria, cuja força propulsora de desenvolvimento fosse a incorporação de inovações para renovar/sustentar suas vantagens competitivas.

Como no Sudeste do Brasil, o surto de industrialização nordestino foi liderado por empresas que, de uma maneira geral, nasceram e consolidaram-se sob um regime de elevada proteção, o que terminou por influenciar negativamente o seu *modus operandi*, induzindo, até, um elevado nível de obsolescência tecnológica. Muito embora em numerosos casos tenham realizado avanços consideráveis desde a implantação, as unidades empresariais localizadas no Nordeste não se encontram bem posicionadas nas curvas de eficiência de seus respectivos ramos de atividade. Apresentam-se vulneráveis na disputa de mercado, inclusive face às empresas do Centro-Sul. Não contam com redes de provedores locais minimamente amadurecidas, sobretudo no campo da infra-estrutura de Ciência e Tecnologia (C&T) e de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia (P&D&E). Enfrentam, também, maior dificuldade relativa de acesso às fontes internacionais de crédito e tecnologia (CASTRO, 1995, AUREA; GALVÃO, 1999).

As grandes empresas conseguiram, em certa medida, empreender atividades de D&E. Apesar de relativamente bem-sucedidas, no entanto, seus esforços parecem estar limitados à área de engenharia (essencialmente adaptação de processos) e, em menor escala, à área de adaptação de produtos. Em síntese, nem as pesquisas realizadas e/ou patrocinadas pelas grandes empresas são orientadas no sentido de desenvolver aprendizado tecnológico *stricto sensu*, nem seus aparatos de pesquisa estão voltados para proporcionar uma capacitação tecnológica mais avançada (CASTRO, 1995). Para completar, o fato das unidades estratégicas de decisão dessas empresas localizarem-se no Sudeste ou no Exterior, ao lado da debilidade regional de infra-estrutura e de recursos humanos especializados, terminaram por eliminar a possibilidade dos estados nordestinos tornarem-se *home-base* (PORTER, 1991) para as empresas neles localizadas.

Por que as políticas desenvolvimentistas do Nordeste revelaram-se, com o passar dos tempos,

desprovidas do poder, que lhes foi inicialmente atribuído, de alavancar um processo amplo de modernização produtiva na Região para eliminar os famosos desequilíbrios regionais? A idéia defendida, neste trabalho, é a de que nem só razões derivadas da correlação de forças favoráveis à captura do Estado, em geral, e da Sudene, em particular, pela aliança entre oligarquias nordestinas e capital industrial do Sudeste explicariam tais resultados.

Elas foram importantes, mas aceitá-las como causa única e principal da permanência do atraso no Nordeste é continuar privilegiando um veio analítico que termina por amparar-se, freqüentemente, em conceitos/idéias já superados: o maquiavelismo do empresariado, a onipresença e onisciência do capital, o conceito restrito do Estado brasileiro, a passividade recorrente das classes marginalizadas, a impermeabilidade do Estado à penetração das demandas dos menos favorecidos, a visão do capital como bloco homogêneo etc.

Embora ressalte aspectos importante, o argumento de Cano (1983) de que a baixa efetividade das políticas de desenvolvimento do Nordeste se deu porque essas políticas não incorporaram a visão da sua formação histórica é, ainda, insuficiente para explicar a persistência dos desequilíbrios regionais. Por isso, volta-se a perguntar: por que as políticas de desenvolvimento regional mostraram-se com o passar dos tempos desprovidas da força transformadora originalmente imputadas a elas?

Complementando as lacunas identificadas por Cano (1983), acrescenta-se que a efetividade das políticas de desenvolvimento regional foi reduzida também porque não levou em conta as especificidades das dinâmicas competitivas dos setores a incentivar, nem focalizou (AUREA; GALVÃO, 1999) o sistema regional de inovação, nem o marco regulatório relacionado à importação de tecnologia. Conseqüentemente, as políticas empreendidas revelaram uma lacuna de tratamento adequado do processo de inovação e de seu significado concreto para as estratégias empresariais e governamentais, tendo em vista os imperativos da competitividade empresarial e do desenvolvimento regional (GAL-

VÃO; VASCONCELOS, 1995). Ademais, os próprios rebatimentos regionais de todas as transformações empreendidas desde a implantação da Sudene, e que foram, gradativamente, resultando em mudanças de patamar da economia nordestina, estiveram longe da preocupação daqueles que formulavam e decidiam sobre as políticas públicas regionais.

Sugere-se que o papel do Estado, enquanto agente estruturante e de fomento da atividade econômica, perde eficácia, quando as dinâmicas competitivas dos setores produtivos não são devidamente consideradas na formulação dos instrumentos de intervenção (ERBER, 1992). Ademais, se a visão de desenvolvimento regional desconhece as especificidades regionais e a articulação inexorável entre espaços regionais e espaço nacional, as políticas recomendadas para a correção dos desequilíbrios são, na maioria das vezes, inócuas ou paliativas. Elas atuam sobre os efeitos e não sobre as causas desses desequilíbrios. Assim, as evidências parecem indicar que as visões compartimentadas e despolitizadas sobre a questão regional e a falta de percepção da lógica estruturante dos setores/segmentos - as duas faces da mesma moeda - não ensejaram a compreensão dos fenômenos reais. Por isso, não se prestaram a orientar terapêuticas eficazes para agir sobre eles. Torna-se, portanto, necessário rever essa lógica para formatar políticas de desenvolvimento para o Nordeste mais efetivas.

Evidentemente, a simples mudança de lógica não é suficiente para garantir a transformação na região Nordeste. Não se trata aqui de uma nova mitificação da técnica e do planejamento para a correção dos graves problemas regionais. Sem sombra de dúvidas, a consecução desse objetivo demanda, adicionalmente, a coesão política em torno dele, que determina a vontade de fazer. O que se quer ressaltar é que, muito embora importantes, os fatores macropolíticos não esgotam o conjunto de elementos que condicionam e determinam as possibilidades de sucesso de políticas de desenvolvimento regional. Dada a especificidade do objetivo perseguido, as questões de conteúdo, foco, investimentos, prazo e formas de articulação dessa política são tão importantes quanto as anteriormente mencionadas.

Assim, descortina-se todo um campo de possibilidades para a ação planejada de governos e de empresas. Essas ações devem induzir a rotinização de práticas que sejam capazes de não só captar os sinais do meio ambiente para realizar mudanças, como também de antecipar transformações nos padrões competitivos que beneficiam tanto as empresas como as regiões nas quais essas empresas estão localizadas.

4 - CONCLUSÕES

A importância da inovação na dinâmica capitalista foi apontada por Schumpeter (1982) ainda em 1911, quando ele escreveu “Teoria do Desenvolvimento Econômico”. Mas só em “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, escrito em 1942, Schumpeter radicalizou sobre o significado da inovação para o desenvolvimento capitalista, criando as bases de sedimentação da profunda relação entre micro e macroeconomia.

Na década de 1970, muitas pesquisas baseadas nas formulações schumpeterianas resultaram em refinamento da própria teoria. Desde então, a difusão dessa visão aumentou significativamente nos meios acadêmicos e entre os *policy-makers* dos países avançados.

Requalificando a relação entre investimento e desenvolvimento, Schumpeter e os neo-schumpeterianos apostariam que não seria qualquer tipo de investimento que favoreceria o desenvolvimento sustentado de países e suas regiões. Para tanto, os investimentos em geração, aquisição e absorção de tecnologias mostrar-se-iam estratégicos. Embora as empresas sejam os agentes estratégicos para geração, difusão e absorção de inovações, os investimentos pressupostos nesses processos originar-se-iam tanto na esfera privada como em forte medida na esfera pública.

Existiriam dois tipos de recursos tecnológicos que dão sustentação ao progresso econômico dos países: as qualificações, conhecimentos e instituições ligados ao processo de inovação e os recursos vinculados à produção $\frac{3}{4}$ o conjunto de bens de capi-

tal, conhecimentos e qualificações utilizados durante o processo de fabricação. Conquanto recursos tangíveis estejam envolvidos na acumulação de capacitação tecnológica, os recursos intangíveis adquirem crescente importância. Concomitantemente, a acumulação tecnológica torna-se, cada vez menos, um subproduto do crescimento das capacidades de produção.

A mudança tecnológica corresponderia, ainda, a um processo interativo no qual as várias fontes de aprendizado, ativas em cada época e contextos, seriam estratégicas para promover o progresso econômico. Embora tenham apresentado diferentes balanços a cada estágio, criar e importar tecnologias teriam se mostrado como vias complementares para assegurar o desenvolvimento sustentado dos países industrialmente avançados.

Nos países de industrialização tardia, tal visão da dinâmica capitalista só começou a ter expressão a partir de meados da década de oitenta. Até então, as vertentes neoclássica e keynesiana sobre a evolução das firmas, a dinâmica capitalista e o desenvolvimento econômico dos países e regiões dominaram.

Por extensão, as políticas públicas formatadas e implementadas visando o *upgrade* de regiões menos desenvolvidas, em particular no caso do Nordeste do Brasil, negligenciaram os aspectos ligados à inovação das empresas e setores que se queria promover o florescimento e, por extensão, os aspectos ligados aos sistemas locais de inovação assim como os aspectos do marco regulatório. Por ignorarem as dinâmicas competitivas dos setores a incentivar, tais políticas mostraram-se ineficazes para realizar o objetivo que se propunham de eliminar os desequilíbrios regionais.

Como já foi visto, no centro das dinâmicas competitivas das empresas estão as questões de inovação, de aprendizado e do marco regulatório. Tais dinâmicas refletiriam as particularidades das estruturas de mercado dos segmentos, as capacitações e estratégias das suas firmas e as características do meio ambiente, no qual essas firmas estão inseridas. Conseqüentemente, desenvolvimento local e empre-

sarial estão fortemente correlacionados, uma vez que ambientes desenvolvidos favorecerão o *upgrade* das firmas e vice-versa.

O desenvolvimento regional surge, assim, como fruto, em parte, da existência de um conjunto de empresas competitivas nacional e internacionalmente. Essa competitividade vincula-se, como visto, ao desenvolvimento de amplas capacidades de gerar, adquirir e absorver inovações de todas as naturezas. O fortalecimento da capacidade inovacional das empresas torna-se, cada vez mais, um requisito insubstituível para a aquisição de condições de competitividade sustentada pelas firmas e, conseqüentemente, para o desenvolvimento regional brasileiro em um cenário de crescente abertura da economia para o mercado externo, ou seja, em um cenário de progressiva imersão do País em um mundo globalizado.

Entretanto o estabelecimento de um círculo virtuoso entre empresas competitivas e desenvolvimento auto-sustentado de regiões não parece ser automático, mormente em países/regiões de desenvolvimento tardio. Daí a importância das políticas públicas, sobretudo das que se voltam para o combate aos desequilíbrios regionais. As políticas de suporte à competitividade empresarial comporiam o conjunto de políticas de combate aos desequilíbrios regionais.

A efetividade das políticas públicas de suporte à competitividade das firmas parece depender, por sua vez, do entrosamento entre os objetivos e instrumentos dessa política e as características dos padrões concorrenciais dos setores que se quer estimular a criação ou o reforço de condições de competitividade sustentadas.

Abstract

The traditional theories used to explain regional differences in economic development have many limitations. This article aims to overcome these limitations, identifying new analytical approaches to study regional differences. Based on the new theories available, it analyzes the government's policies and actions against regional differences in economic deve-

lopment in the northeast region of Brazil. This work suggests that the policies on regional development were not effective because they were not focused on technical improvements and on the competitive needs of business firms.

Key words

Regional development-Northeastern; Public policies-Northeastern; Regional differences-Northeastern.

5 - REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: CASSIOLATO, J.E. (ed.); LASTERS, H.M.M. (ed.). **Globalização e inovação localizada**: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília, DF: IBICT/MCT, 1999. p. 181-198.

ALMEIDA NETO, C.; GOTTSCHALL, C.; CYPRIANO, C.A.C. **A contextualização da costa do descobrimento**. Salvador: Secretaria de Cultura e Turismo do Estado da Bahia, 1997. 150 p. (Mimeografado).

AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação de estratégias alternativas (à guerra fiscal). XX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 20., 1992, Campos do Jordão. **Anais...** Campos do Jordão: ANPEC, 1992. V. 1. p. 590 - 609.

AUREA, A.P.; GALVÃO, A.C.F. Importação de tecnologia, acesso às inovações e desenvolvimento regional: o quadro recente do Brasil. In: CASSIOLATO, J.E. (ed.); LASTERS, H.M.M. (ed.). **Globalização e inovação localizada**: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília, DF: IBICT/MCT, 1999. p. 507-542.

AZAIS, C.; CORSANI, A.; NICOLAS, P. Indústria e território: o que a economia industrial e a economia espacial têm a nos oferecer? **Revista ANPEC**, Brasília, DF, n. 2, p. 91-113, ago. 1997.

BACELAR, T.A. Nordeste, Nordeste: que Nordeste?. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. **Federalismo no Brasil**: desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap, 1995. p. 126-156.

BECKER, B. K. A geografia política e gestão do território no limiar do século XXI: uma representação a partir do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 169-182, jul./set. 1991.

BENKO, G. **Economia , espaço e globalização**: na aurora do século XXI. Tradução de Antônio Pádua. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. **Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro**. 2. ed. Brasília, DF, 1993. V. 1. 216 p. Publicação da Comissão Especial Mista. Relatório Final. Relator: Senador Beni Veras.

BREIBACH, A. Novas tecnologias e organização do espaço: considerações preliminares. **Ensaio**, Porto Alegre, ano 13, n. 2, p. 693 – 698, 1992.

BUSTELO, P. **Teorias contemporâneas del desarrollo económico**. Madrid: Editorial Síntesis, 1999.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e caracterização industrial no Brasil 1930-1970**. Campinas: Global, 1983.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H.M.M.. Inovação, globalização e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. In: CASSIOLATO, J.E. (ed.); LASTERS, H.M.M. (ed.). **Globalização e inovação localizada**: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília, DF: IBICT/MCT, 1999. p. 767-799.

CASTELLS, M. Hacia el estado red? globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINARIO SOBRE SOCIEDAD Y REFORMA DEL ESTADO, São Paulo, 1998. Mimeografado.

CASTRO, A.B. de. O NE e a Bahia no contexto criado pelo plano real. In: BAHIA. Superintendência de Estudos e Informação. **O Nordeste e a nova realidade econômica**. Salvador: SEI, 1995. (Série Estudos e Pesquisas -, nº 25). p. 7-29.

CASTRO, I. Visibilidade de região e do regionalismo: a escola brasileira em questão. In: LAVINAS, L.; CARDEIAL, L.M.T. (Org.); NABUCCO, M.R. (Org.) **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1994. p. 155-169.

DOSI, G. Una Reconsideración de las condiciones y los modelos del desarrollo: una perspectiva 'evolucionista' de la innovación, el comercio e el crecimiento. **Pensamento Iberoamericano**, n. 20, p. 167-191, 1991.

ERBER, F. Desenvolvimento industrial e tecnologia na década de 90 - uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, ano 13, n. 1, 1992.

_____. O sistema de inovações em uma economia monetária: uma agenda de pesquisas. In: CASSIOLATO, J.E.(ed.); LASTERS, H.M.M. (ed.). **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul**. Brasília, DF: IBICT/MCT, 1999. p. 168-180.

FERRAZ, J.C.; KUPPER, D.; HAGUENAUER, L. **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1995. 386 p.

FERREIRA, A.; DINIZ, C.C. **Convergência entre as rendas per capita estaduais no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1994. (Texto para Discussão).

FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment, business cycle and investment behavior. In: DOSI, G. et al. **Technical change and economic theory**. London: Pinter, 1988. Cap. 3, p. 38-66.

GALVÃO, A.C. Uma nova política para novos tempos. **Rumos**, n. 135, p.18-20, abr. 1997.

GALVÃO, A.C.F.; VASCONCELOS, R.R. **Elementos para repensar o planejamento regional**. Brasília, DF : IPEA, 1995. Mimeografado.

GAZETA MERCANTIL. **Balanco anual**. ano 21, n. 21, 1997.

GAZETA MERCANTIL. **Balanco anual**. ano 23, n. 23, 1999.

GUIMARÃES NETO, L. Ciclos econômicos e desigualdade regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 24., 1996, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPEC, 1996. p. 480-499.

_____. Desigualdades políticas e regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, n. 15, p. 42-93, jun. 1997.

_____. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R.B.A. (Org.); SILVA, P.L.B. (Org.) **Federalismo no Brasil: desigualdades regionais**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 13-59.

GOMES, G.M.; VERGOLINO, J.R. **A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994**. Brasília, DF: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n. 372).

HASENCLAVER, L.; KUPFER, D. Introdução. In: KUPFER, D.(Org.); HASENCLAVER, L. (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 21-37.

HIRSCHMAN, A.C. **The strategy of economic development**. New York: Yale University Press, 1962. 217 p.

KAGEYAMA, A.; SILVEIRA, J.M. de. Agricultura e questão regional: uma agenda para debate". In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 24., 1996, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPEC, 1996. p. 325-344.

KEYNES, J.M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 290 p. (Os Economistas).

- LASTRES, H.M.M. et al. Globalização e inovação localizada. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTERS, H.M.M. **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul**. Brasília, DF: IBICT/MCT, 1999. p. 39-71.
- LAVINAS, L.; GARCIA, E.H.; AMARAL, M.R. do. **Desigualdades regionais: indicadores socioeconômicos nos anos 90**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, n. 460).
- LOIOLA, E. **Agroindústria, competitividade e desenvolvimento regional**. 1998. 403 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 1998.
- NELSON, R. How new is new growth theory? **Challenge**, New York, v. 40, n. 5, p. 29-58, Sep./Oct. 1997.
- NURKSE, R. **Equilibrio y crecimiento en la economia mundial**. Traducion de Luis Quereca Tosantos. Madri: Rislp, 1964. 420 p.
- OMAN, C.P.; WIGNARAJA, G. **L'evolution de la pensée économique sur le developpement depuis 1945**. Paris: OCDE, 1991. Cap. 1, p. 19-42.
- PEREZ, C. Las Nuevas Tecnologias: una vision de conjunto. In: OMINAMI, C. (Org.) **La tercera revolucion industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986. p. 43-89.
- PERROUX, F. **A economia do sec. XX**. [S.l.]: Heider, 1967. 755 p.
- PORTER, M. **Canada at the crossroads: the reality of a new competitive environment**. Montreal: Government of Canada, 1991. 101 p. Mimeografado.
- _____. Localização da empresa ainda é uma arma valiosa na era global. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jan. 1996. Folha Management, n. 23.
- POSSAS, M. L. Racionalidade e regularidades: rumo a uma integração microdinâmica. **Economia e Sociedade**, Revista do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. 2, p. 59-80, ago. 1993.
- RICARDO, D. **Princípios de economia política e de tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 284 p.
- ROCHA, S. **Desigualdade regional e pobreza no Brasil: a evolução – 1981/95**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. 21 p. (Texto para Discussão. n. 567).
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo, democracia**. São Paulo: Zahar, 1984. 534 p.
- SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1982. 169 p.
- STORPER, M. Territorialização numa economia global. possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, L. (Org.); CARLEIAL, L.M.F. (Org.); NABUCO, M. R. (Org.). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 13-26.
- TERMES, M. **La nueva política regional**. 1989. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Barcelona, Faculdade de Ciências Econômicas, Barcelona, 1989.
- VAINER, C.B. Regionalismo: anacronismo ou pós-modernidade? In: GONÇALVES, M.F. (Org.). **O novo Brasil urbano: impasses/dilemas/perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- VERGOLINO, J.R.O.; MONTEIRO NETO, A.M. Crescimento econômico e convergência de renda nos estados do Nordeste brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 24., 1996, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPEC, 1996. p. 440-458.
- ZINI JÚNIOR, A. A. A desigualdade regional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 jan. 1997. C. 2, p. 10.

