



Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Doutorado em Ciências Sociais (Desenvolvimento Regional)

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O NORDESTE:  
O BNB NA BUSCA DE UM NOVO MODELO DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Gil Célio de Castro Cardoso  
Orientadora: Profa. Dra. Ilza Araújo Leão de Andrade

GIL CÉLIO DE CASTRO CARDOSO

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O NORDESTE: O BNB NA  
BUSCA DE UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Tese submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito final para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais (Desenvolvimento Regional).

Orientadora: Profa. Dra. Ilza Araújo Leão de Andrade

NATAL/RN, 2006

Capa  
Concepção: Andréa Araújo  
Arte final: Léo Martins

Revisão ortográfica  
Malvinier Macêdo

Catálogo da Publicação na Fonte. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Biblioteca Setorial Especializado do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA).

Cardoso, Gil Célio de Castro.

O Estado desenvolvimentista e o Nordeste: o BNB na busca de um novo modelo de desenvolvimento regional / Gil Célio de Castro Cardoso. – Natal, RN, 2006.

206 f.

Orientadora: Profa. Dra. Ilza Araújo Leão de Andrade.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Área de Concentração: Desenvolvimento Regional.

1. Desenvolvimento regional – Nordeste - Tese. 2. Estado desenvolvimentista – Tese. 3. Nordeste – Brasil – Tese. 4. BNB (Banco do Nordeste do Brasil) – Tese. I. Andrade, Ilza Araújo Leão de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. I. Título.

RN/UF/BSE-CCHLA

CDU 332.146.2(043.2)

Esta tese foi submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais (Desenvolvimento Regional), outorgado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, encontrando-se à disposição dos interessados nas Bibliotecas Setorial e Central da referida Universidade. A citação de qualquer trecho desta tese é permitida, desde que seja feita em conformidade com as normas da ética científica.

Natal/RN, 03 de Fevereiro de 2006.

---

GIL CÉLIO DE CASTRO CARDOSO

Tese aprovada em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_, pela seguinte Banca Examinadora:

---

PROFA. DRA. ILZA ARAÚJO LEÃO DE ANDRADE – UFRN  
(ORIENTADORA)

---

Prof. Dr. René Louis de Carvalho – UFRJ

---

Prof. Dr. José Arlindo Soares – UFPB

---

Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda  
Clementino - UFRN

---

Profa. Dra. Eleonora Bezerra de Melo  
Tinoco Beaugrand - UFRN

SUPLENTES:

---

PROFA. DRA. EMÍLIA MARIA DA  
TRINDADE PRESTES – UFPB

---

PROF. DR. JACOB CARLOS LIMA -  
UFSCAR

A eficácia do Estado implica não só questões ligadas à competência e à eficiência da máquina estatal, mas também aspectos associados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar por meio da ação governamental.

ELI DINIZ

À minha mãe, Corina, presença viva e constante, na  
minha mente e no meu coração.

DEDICO

## AGRADECIMENTOS

Costuma-se dizer que o doutoramento representa o ápice no processo de formação de um pesquisador. Assim sendo, uma realização dessa magnitude sugere a participação e o apoio de várias pessoas e Instituições, às quais eu pretendo agora manifestar a minha gratidão.

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por ter me dado forças para concluir essa jornada, particularmente difícil para mim.

À minha família, que sempre me estimulou a sair em busca de meus objetivos e, de forma muito especial, a minha mãe e as minhas irmãs, Márcia Cardoso e Edineuza Castro, minhas entusiastas torcedoras, incondicionalmente; aos meus amigos, sobretudo ao Elder Abreu, Klevelando Fonseca, Maria Messias e Vilson Moura, que me apoiaram durante toda esse percurso; a Goretti Barbalho, por ter me recebido em Natal, me ajudando, inclusive, a escolher um lugar para morar na “cidade do sol”; aos meus dois companheiros, Ana Paula Braz e Daniel Simões, com os quais eu morei durante a minha estadia em Natal, tendo compartilhado com eles momentos bem significativos, como a chegada de seu primogênito, o Vinicius.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, em especial ao Aldenor Gomes, Willington Germano e João Emanuel Evangelista, pela seriedade e disposição em sempre compartilhar suas experiências; bem como aos professores que compuseram a banca examinadora desse trabalho: Arlindo Soares, René de Carvalho, Livramento Clementino, Eleonora Tinoco e Ilza Leão, pelas considerações e críticas proferidas. Agradeço, ainda, aos professores Jacob Lima, pelas sugestões realizadas por ocasião da qualificação dessa tese, assim como a Emília Prestes e Hermes Tavares, pela leitura e direcionamento proposto no período de formatação do projeto de pesquisa submetido à avaliação.

Ao Departamento de Economia da URCA, por ter concentrado as minhas aulas para que eu pudesse me dedicar à realização da pesquisa e a elaboração da tese; aos meus colegas no doutorado, sobretudo ao Fernando Bastos, Cristiane Nepomuceno, Lindijane Bento e André Marinho, pela convivência respeitosa e acolhedora que me dispensaram durante todo o curso; ao Instituto de Economia da

UFRJ, por ter me recebido como aluno especial na disciplina Economia Regional; aos funcionários do BNB que doaram parte do seu tempo na concessão das entrevistas, ou simplesmente na troca de idéias, assim como aos demais entrevistados, que me ajudaram a entender melhor meu objeto de estudo; a Malvinier Macêdo e ao Léo Martins, que realizaram a revisão bibliográfica e a arte final da capa da tese, respectivamente; e a Lena Espíndola e Helder Santos, que fizeram o *résumé* e o *abstract* desse trabalho.

Agradecimento especial desejo expressar à minha orientadora, Ilza Leão, por sua disponibilidade, firmeza nas orientações e o cuidado dispensado aos seus alunos, atitudes que a tornaram, para mim, um exemplo a ser perseguido. E, finalmente, gostaria de expressar os meus agradecimentos a minha esposa, Maione, que se manteve ao meu lado inclusive durante a sessão de defesa da tese, literalmente, me apoiado e incentivando nesse e em tantos outros momentos; e a sua mãe, Abadia, que me recebeu em João Pessoa, me dando condições para finalizar a elaboração desse trabalho.

A essas pessoas e a todos que por ventura eu tenha deixado de mencionar, o meu muito obrigado. Eu não teria conseguido sem o apoio de vocês.

## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	IX
LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS.....	X
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	XI
RESUMO.....	XIII
ABSTRACT.....	XIV
RESUMÉ.....	XV
INTRODUÇÃO.....	16
Metodologia.....	20
Organização do estudo.....	21
1. ESTADO E ECONOMIA: uma breve discussão sobre os modelos de intervenção estatal no capitalismo.....	22
1.1. Algumas considerações sobre a origem do Estado e o debate teórico contemporâneo.....	23
1.2. A queda do liberalismo a emergência do intervencionismo estatal.....	27
1.3. O Estado de Bem Estar Social.....	34
1.4. O Estado Desenvolvimentista.....	41
1.5. A discussão recente sobre o papel do Estado no capitalismo e a utilização do neoinstitucionalismo para análise das políticas públicas.....	53
2. O PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO ADOTADO PELO ESTADO BRASILEIRO: do intervencionismo econômico-quantitativo dos anos de 1930 ao princípio da sustentabilidade dos anos 90.....	62
2.1. O modelo de intervenção estatal brasileiro: autoritário, centralizador, técnico-burocrático.....	65
2.2. As atribuições do Estado desenvolvimentista no Brasil: regulador, financiador, planejador e empresário.....	72
2.3. Crise do modelo de intervenção estatal brasileiro e a necessidade de reforma do Estado: democracia, descentralização e eficiência.....	76
2.4. A emergência de um novo paradigma de desenvolvimento e a incorporação do princípio da sustentabilidade.....	83
2.4.1. A operacionalização do princípio da sustentabilidade: a estratégia de desenvolvimento local.....	88
2.5. O desenvolvimento local e a administração pública gerencial.....	89

Cont.		
3.	O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O NORDESTE: entre o assistencialismo e a tecno-burocracia-economicista.	93
3.1.	A intervenção estatal no Nordeste brasileiro.....	97
3.1.1.	A fase de intervenção hidráulica.....	98
3.1.2.	A fase de intervenção econômica.....	104
3.2.	A atuação do BNB e da SUDENE sob a égide do desenvolvimentismo: limites e potencialidades desse aparato institucional na promoção do desenvolvimento regional.....	110
3.2.1.	A evolução histórica do BNB.....	112
	<i>1º período: 1954 a 1961.....</i>	112
	<i>2º período: 1962 a 1974.....</i>	114
	<i>3º período: 1975 a 1987.....</i>	114
	<i>4º período: 1988 a 1994.....</i>	115
3.2.2.	A evolução histórica da SUDENE.....	118
	<i>1º período: 1959 a 1970.....</i>	119
	<i>2º período: 1970 a 2001.....</i>	121
4.	A REESTRUTURAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE NOS ANOS 90: os entraves e as oportunidades da introdução dos novos paradigmas de Estado e de desenvolvimento em uma instituição de desenvolvimento regional.....	126
4.1.	O prenúncio da mudança organizacional do BNB.....	128
4.2.	A efetivação das mudanças e as dificuldades do processo.....	136
4.3.	A conjuntura favorável à efetivação das mudanças..	147
4.3.1.	A renovação política do estado do Ceará.....	148
4.3.2.	O trânsito das novas elites cearenses nos organismos internacionais e a utilização de novas fontes de financiamento.....	170
4.3.3.	O convênio com o PNUD.....	178
5.	CONCLUSÃO.....	194
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	199

## LISTA DE QUADROS

Quadro		Página
1:	Principais fontes de recursos do BNB (1988-1994)...	116
2:	Capacitação de funcionários do BNB – Mestrado e Doutorado (1985-2004).....	145
3:	Oportunidade de treinamento para funcionários do BNB (1954-2004).....	145
4:	Relação dos Presidentes do Banco do Nordeste do Brasil.....	153
5:	Evolução do Lucro Líquido do BNB (1990-2004).....	155
6:	Evolução do número de funcionários lotados na Direção geral do BNB (1995-2002).....	157
7:	Evolução do número de funcionários ativos do BNB (1995-2002).....	159
8:	Evolução do Resultado Atuarial da CAPEF (1995-2001).....	161
9:	Número de Projetos Estruturantes realizados no BNB (1996-2002).....	164
10:	Volume de financiamento e suas respectivas fontes (1994-2002).....	170
11:	Volume de repasses do FNE e sua respectiva aplicação (1994-2002).....	173
12:	Comparativo de aplicações dos Fundos Constitucionais (1998-2004).....	174
13:	Contratações com recursos do FNE por porte dos tomadores (1989-2002).....	175
14:	Evolução da inadimplência geral do FNE (1995-2002).....	177

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICO

Figura		Página
1:	O Nordeste e suas sub-regiões.....	93
2:	Logomarcas antiga e atual do Banco do Nordeste.....	139
3:	Diagrama do processo de capacitação da metodologia GESPAR.....	183
4:	Novo modelo de intervenção do Banco do Nordeste..	191
Gráfico		
1:	Evolução da Renda regional <i>per capita</i> – em porcentagem da média nacional (1949 a 1995).....	96

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC:	Agência Brasileira de Cooperação
AFBNB:	Associação dos Funcionários do BNB
AL:	Alagoas
AMB:	Aplicação da Metodologia Básica
BA:	Bahia
BEC:	Banco do Estado do Ceará
BID:	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD:	Banco Mundial
BIS:	Bank for International Settlements
BNB:	Banco do Nordeste do Brasil S. A.
BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAB:	Curso de Aprendizagem Bancária
CAPEF:	Caixa de Previdência dos Funcionários do BNB
CDB:	Certificado de Depósito Bancário
CE:	Ceará
CEPAL:	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CETREDE:	Centro de Treinamento e Desenvolvimento
CHB:	Curso de Habilitação Bancária
CHESF:	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIC:	Centro Industrial do Ceará
CODENO:	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CODEVASF:	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CVSF:	Comissão Vale do São Francisco
DEG:	Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft m b H
DERUR:	Departamento de Desenvolvimento Rural
DNER:	Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DNOCS:	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EBES:	Estado de Bem Estar Social
EMATERCE:	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
EPACE:	Empresa de Pesquisa Agropecuária do Ceará
ES:	Espírito Santo
ETENE:	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
EUA:	Estados Unidos da América
FAT:	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC:	Fernando Henrique Cardoso
FINOR:	Fundo de Investimento do Nordeste
FMI:	Fundo Monetário Internacional
FNE:	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade
GESPAR:	Gestão Participativa
GT:	Grupo de Trabalho
GTDN:	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
ICMS:	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços
IES:	Instituição de Ensino Superior
IFOCS:	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas

IICA:	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA:	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS:	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOCS:	Inspetoria de Obras Contra as Secas
JK:	Juscelino Kubitschek
KFW:	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MA:	Maranhão
MG:	Minas Gerais
MIT:	Massachusetts Institute of Technology
MITI:	Ministério do Comércio Internacional e da Indústria
MOB:	Mobilização
NIP's:	Novos Países Industriais
ONU:	Organização das Nações Unidas
OPA:	Operação Pan-Americana
PAEG:	Plano de Ação Econômica do Governo
PB:	Paraíba
PD:	Plano Diretor
PDR:	Plano de Desenvolvimento Regional
PE:	Pernambuco
PI:	Piauí
PIB:	Produto Interno Bruto
PIN:	Programa de Integração Nacional
PMDB:	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNB:	Produto Nacional Bruto
PND:	Plano Nacional de desenvolvimento
PNUD:	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODETUR:	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PROER:	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional
PROTERRA:	Programa de Redistribuição de Terras e Incentivos à Agricultura do Norte e Nordeste
PROVALE:	Programa Especial para o Vale do São Francisco
PSDB:	Partido Social Democrático Brasileiro
PSI:	Processo de Substituição de Importações
PT:	Partido dos Trabalhadores
RN:	Rio Grande do Norte
SALTE:	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SE:	Sergipe
STN:	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDENE:	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUVALE:	Superintendência do Vale do São Francisco
TR:	Taxa Referencial
TTE:	Transferência de Tecnologias Específicas
UFC:	Universidade Federal do Ceará
URSS:	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## RESUMO

Esta pesquisa procurou acompanhar a forma de intervenção do Estado desenvolvimentista na promoção do desenvolvimento regional, desde o momento que sua ação partia de uma concepção quantitativa até a atuação focada na sustentabilidade, como a estratégia de desenvolvimento local implementada no Nordeste do Brasil a partir da década de 90. Em particular, focou-se a atenção para o Banco do Nordeste que, no período de 1995 a 2002, realizou um processo de mudança organizacional para adequar-se à nova concepção de desenvolvimento e de Estado, que preconiza a sustentabilidade e a participação da sociedade na sua realização, tornando-se o principal agente do Governo Federal na Região. Ao assumir a estratégia de desenvolvimento local, o Banco do Nordeste passa, pelo menos no discurso, a ser menos “banco” para tornar-se mais “agente de desenvolvimento”, representando um avanço e uma esperança para a superação das desigualdades sociais e econômicas da Região. A hipótese que norteia este trabalho é que essa reorientação vivenciada no Banco do Nordeste está relacionada a três fatores: a vigência, na Instituição, de um projeto de cooperação técnica internacional com o PNUD; a inquietação de um grupo de funcionários, que defendia uma ampliação da atuação do Banco para além da ação creditícia; e, sobretudo, a conjuntura criada no Ceará a partir da segunda metade da década de 1980, expressa, principalmente, pela ascensão política de um grupo de empresários, que assumiram e modernizaram o padrão de gestão pública no Estado, transformando a experiência cearense em referência para vários estudos sobre gestão pública, no Brasil e no mundo. A pesquisa foi desenvolvida a partir de informações colhidas mediante o uso de entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental e, como recurso complementar, observações de campo. As entrevistas foram realizadas com gestores do BNB do período de 1995-2003, alguns gestores da atual administração (2003-2006), além de um diretor da CAPEF e do atual presidente da AFBNB. A pesquisa revelou que o posicionamento estratégico assumido pelo BNB no período estudado não chegou a representar uma “ruptura” na sua cultura organizacional, estando fortemente atrelado aos fatores que possibilitaram a sua operacionalização. Quando alguns desses elementos deixaram de existir, observou-se um retrocesso no modelo de intervenção estatal na Região. Essa constatação reafirma a visão de Estado que orientou esta tese, identificado como campo de relações, de interesses divergentes; espaço onde se estabelecem os conflitos da sociedade; corporificado através das Instituições.

Palavras-chave: Estado desenvolvimentista, Nordeste; BNB.

## ABSTRACT

This research tried to follow up with the way of intervention that a developing State promotes its regional development, once its action departs from a quantitative conception until its acting focused in maintenance, like the strategy of local development input in the Northeastern of Brazil in the 90's. particularly, the attention was focused onto Banco do Nordeste which, between 1995 and 2002, achieved a organization changing process to get fit itself to the new conception of development and State, that advocates the maintenance and the participation of the society in its accomplishment, becoming itself the main agent of the Federal Government in the Region. By taking over the strategy of local development, Banco do Nordeste starts, at least in speech, to be less of a "bank" to become more of a "development agent", representing some development and hope to overcome the social and economical inequalities of the Region. The hypothesis that surrounds this essay is that this reorientation experienced at Banco do Nordeste is related to three factors: timing; the Institution of a project of international technical cooperation with PNUD; the unrest of an employees' group, who used to fight for the acting increase of the Bank to beyond the credit acting; and, above all, the juncture created in Ceara from the second half of the 80's, expressed, mainly, for the political rise of a group of businessmen, who took over and modernized the standards of public management in the State, transforming the cearense experience into reference in Brazil and the world. The research was developed from information got through the use of semi-structured interviews and documental research and, as complementary resource, field observation. The interviews were done with BNB managers between 1995 and 2003, some of them current administrators (2003-2006), plus one of CAPEF directors and the present president of AFBNB. The research revealed that strategic place taken by BNB in the period studied did not come to represent a "rupture" in its organizational culture, being strongly attached to factors that allows its operation. When some of these elements stopped existing, it was observed a retracing in the pattern of state intervention in the Region. This conclusion restates the vision of State that guided this thesis, identified as relationships field, of different interests; space where social conflicts are established; incarnated through the institutions.

Key-words: developing State, Northeastern; BNB.

## RÉSUMÉ

Cette recherche a eu pour but l'analyse de la manière par laquelle l'État développementiste intervient dans la promotion régionale, dès le moment où son action part d'une conception qui priorise l'aspect quantitatif jusqu'à l'action centrée sur le sens de soutenance comme stratégie de développement local, implantée dans le Nord-est du Brésil, à partir des années 90. De façon particulière, on a centré l'étude sur la Banque du Nord-Est du Brésil (BNB) qui, dans la période de 1995 à 2002, a déclenché un processus de changement, de nature organisatrice, pour s'adapter à une nouvelle conception d'État et de Développement qui preconise la société dans sa réalisation, en devenant le principal agent de l'action du Gouvernement Fédéral dans la Région. En prenant en charge la responsabilité d'une stratégie du développement local, la Banque du Nord-Est du Brésil devient, du moins dans le discours, moins une Banque et plus un agent de développement, ce qui constitue un progrès et un espoir dans la perspective de surmonter les inégalités sociales et économiques dans la région. L'hypothèse envisagée dans ce travail porte sur l'orientation concernant la Banque du Nord-Est du Brésil, rapportée à trois facteurs: l'existence d'un projet de coopérations technique internationale avec le PNUD; le souci d'un groupe de fonctionnaires qui défendait l'élargissement de l'action de la Banque au-delà de l'activité des crédits; et surtout le cadre socio-économique et politique du Ceará des années 1980 (deuxième moitié de cette décennie) avec l'arrivée au pouvoir d'un groupe de cadres – entrepreneurs qui se sont responsabilisés d'un modèle de gestion publique à l'État du Ceará, en la modernisant et en mettant l'expérience du Ceará en relief. Cette expérience est devenue une référence à plusieurs études concernant la gestion publique au Brésil et dans le monde. Cette recherche a été développée à partir des informations prises par des interviews, des analyses de documents et des observations sur place. Les interviews ont été réalisées avec les administrateurs du BNB, dans les périodes suivantes: 1995 – 2003; 2003 – 2006, avec le directeur de la CAPEF; le président actuel de la AFBNB. La recherche a constaté que les actions assumées par la BNB pendant la période étudiée n'ont pas provoqué un vrai changement ou rupture de l'organisation de la Banque, de sa culture et de son fonctionnement. Il y a eu une sorte d'articulations entre des facteurs qui ont possibilité sa mise en oeuvre. Au moment où plusieurs de ses éléments n'ont plus existé, on a observé une sorte de rétrogradation en ce qui concerne le modèle d'intervention de l'État dans la région. Cette conclusion ratifie une conception d'État, chemin choisi par cette étude, identifié comme de champs de relations, d'intérêts divergents, lieux où les conflits sont établis, sont matérialisés par les institutions.

Mots-clé: l'État développementiste; Nord-Est; BNB.

## INTRODUÇÃO

O fim da Segunda Guerra Mundial marca o início de um período de grande intervenção do Estado nas economias das nações, fossem elas desenvolvidas ou não. Durante esse período o Estado deixa de ser apenas um agente regulador do sistema econômico, conforme os ditames da teoria liberal, assumindo também os papéis de planejador, financiador e empresário no processo de desenvolvimento, situação que se manteve praticamente inalterada até a década de 1980.

Nas duas últimas décadas do século XX, iniciou-se um período de crise desse modelo de intervenção estatal, verificando-se um outro processo de mudanças vertiginosas em toda a sociedade mundial, ocasionando uma nova transição de paradigmas econômicos, políticos e sociais. Tais mudanças são o resultado de um processo de reordenamento do sistema capitalista que, no bojo das transformações impostas pela nova ordem mundial, obriga os atores sociais (Governo, Mercado e Sociedade Civil) a repensarem o conceito de desenvolvimento, a função pública, a relação entre o setor público e o setor privado e, conseqüentemente, entre o Estado e a Sociedade.

O ponto central do novo paradigma econômico rejeita a busca do crescimento a qualquer preço, o que lhe impõe qualificação importante em relação ao modelo anterior, tanto do ponto de vista ambiental, como social, cultural e político. Neste cenário, questões como: o que produzir, como produzir, para quem produzir, tornam-se essenciais, "chave" de todo processo de gestão de projetos de desenvolvimento, que abandonam um ambiente gerido pelo conceito estreito de "crescimento econômico" para iniciar a exploração do conceito mais amplo de "desenvolvimento", que seja capaz de envolver toda a sociedade na sua operacionalização.

A falência do modelo desenvolvimentista gera uma crise dos órgãos de planejamento regional no País, criados para atuarem dentro da concepção economicista-quantitativa de desenvolvimento. Essa situação foi agravada com a promulgação da Constituição de 1988 que, ao descentralizar as políticas

públicas, transformou os municípios em principais protagonistas da ação estatal, esvaziando ainda mais aqueles órgãos de planejamento.

Nesse novo contexto, cabe à sociedade civil, um papel de destaque, cumprindo-lhe, entre outras coisas, a tarefa de macro-regular as estruturas do poder econômico e do poder político, acompanhando e interagindo com estes, num flagrante processo de complementariedade às ações do Estado e do mercado, ainda não observadas na história, materializadas a partir das seguintes ações: co-regulação, apresentação de propostas e soluções no nível local e, fundamentalmente, o desenvolvimento da cidadania com a criação de espaços éticos e políticos nas comunidades.

Assim, a estratégia de desenvolvimento local aparece como uma alternativa de se criar um entorno favorável à autogestão das comunidades, fortalecendo o movimento comunitário através da delegação de poderes, que ganham força e credibilidade na fiscalização do poder público, ao mesmo tempo em que contribuem para: a sustentabilidade (entendida nas suas mais diversas dimensões) do local definido; a construção de um novo padrão de gestão pública; e o surgimento de uma nova relação entre Estado e Sociedade.

A visão de Estado que orienta esta tese é a que o identifica como campo de relações, de interesses divergentes; espaço onde se estabelecem os conflitos da sociedade. Esse Estado não é uma entidade abstrata: corporifica-se através das Instituições. Nesse sentido, trabalhamos com o entendimento de Estado não como principal agente das políticas públicas, mas aberto à participação da sociedade na discussão e operacionalização das políticas de promoção do desenvolvimento. Nessa perspectiva, o Estado, sua política, suas formas, sua estrutura, não traduzem os interesses da classe dominante de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele um compromisso, uma coalizão de classes. Em outras palavras, entendemos a "organização do Estado como uma Instituição e as políticas empreendidas por essa Instituição, (...) são uma expressão de um compromisso de classes específico" (PRZEWORSKI, 1989:239).

Essa concepção de Estado identifica-o, para além de um conjunto de aparelhos e instituições, como um campo e processos estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo articulam-se e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros, sendo constituído, assim, por dois elementos que são as forças políticas e a sua materialidade institucional, em uma relação de condicionamento do aparato institucional pelas forças políticas que, no entanto, não se dá de modo mecânico (FLEURY, 1994).

Esta pesquisa procurou acompanhar a forma de intervenção do Estado desenvolvimentista na promoção do desenvolvimento regional, desde o momento que sua ação partia de uma concepção quantitativa até a atuação focada na sustentabilidade, como a estratégia de desenvolvimento local implementada no Nordeste do Brasil a partir da década de 90. Em particular, focaremos nossa atenção no Banco do Nordeste, cuja criação representou um marco na procura de novas soluções para a questão nordestina e, ao longo desses mais de cinquenta anos de vida, tem desempenhado um importante papel na busca de um modelo de desenvolvimento regional.

O BNB vem sendo, nos últimos anos, o principal agente do Governo Federal na Região e reformulou a sua estrutura na metade da década de 90 para atender a essa nova missão, adequando-se à nova concepção de desenvolvimento e de Estado, que preconiza a sustentabilidade e a participação da sociedade na sua realização. Dentre outras coisas, o BNB redefiniu o perfil de seus clientes; os programas e produtos oferecidos; a forma de captação e as fontes de recursos; seus processos operacionais e suas estratégias de atuação, enfim, sua própria marca e posicionamento enquanto instituição de desenvolvimento regional.

A hipótese que norteia este trabalho é que essa reorientação vivenciada no Banco do Nordeste está relacionada a três fatores: a vigência, na Instituição, de um projeto de cooperação técnica internacional com o PNUD; a inquietação de um grupo de funcionários, que defendia uma ampliação da atuação do Banco para além da ação creditícia; e, sobretudo, a conjuntura criada no Ceará

a partir da segunda metade da década de 1980, expressa, principalmente, pela ascensão política de um grupo de empresários, que assumiram e modernizaram o padrão de gestão pública no Estado, transformando a experiência cearense em referência para vários estudos sobre gestão pública, no Brasil e no mundo. Aproximadamente 10 anos após, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República do Brasil, este grupo político assumiu o comando do Banco do Nordeste, desencadeando um processo de mudança organizacional que materializaria uma nova fase na intervenção estatal na Região.

Esse estudo tem como objetivo geral analisar o processo de reorientação das políticas de desenvolvimento regional, observável a partir da atuação do Banco do Nordeste no período de 1995-2002. Especificamente, pretendemos: descrever o processo de evolução do conceito de desenvolvimento, identificando as eventuais mudanças (política, econômica e social) decorrentes dessa evolução; analisar a atuação do Estado no Nordeste do Brasil, identificando os principais fatores que a desencadearam e a caracterizaram em cada período; definir o modelo de intervenção adotado pelo Banco do Nordeste a partir da segunda metade da década de 1990, que o consolida como o principal agente de desenvolvimento do governo federal na região; e, analisar a importância da conjuntura existente no estado do Ceará para o processo de mudança das concepções e práticas vigentes no Banco do Nordeste.

A motivação para escolha desse tema para estudo, deve-se ao fato de ter acompanhando toda a movimentação da “mudança organizacional” ocorrida no Banco do Nordeste que, ao assumir a estratégia de desenvolvimento local, pelo menos no discurso, passa a ser menos “banco” para tornar-se mais “agente de desenvolvimento”<sup>1</sup>, representando um avanço e uma esperança para a superação das desigualdades sociais e econômicas da Região.

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que mudança foi motivo de muita angústia para os funcionários, que tinham medo das demissões e transferências e incerteza quanto ao destino do Banco e deles próprios.

## Metodologia

A pesquisa foi realizada a partir de informações colhidas mediante o uso de entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental e, como recurso complementar, observações de campo. A amostra dos entrevistados compôs-se de forma intencional e não-aleatória, visando buscar profundidade nas informações, requerida pela abordagem qualitativa, sendo constituída por 11 (onze) pessoas ligadas ao Banco do Nordeste e ao Projeto Banco do Nordeste/PNUD.

As entrevistas foram realizadas com gestores da administração do período de 1995-2003, sendo eles os seguintes: os gestores da “alta administração” do Banco do Nordeste (o Presidente da Instituição; a Chefe de Gabinete; e o Gerente do Ambiente de Recursos Humanos); os gestores do Programa Pólos de Desenvolvimento Integrado (o gerente geral do Programa e o Consultor do IICA que lhe deu assessoria); e a gestora do Projeto Banco do Nordeste/PNUD, que contribuiu na formulação da nova proposta de atuação do Banco e deu suporte na implantação dos Programas desenvolvidos. Além destes, foram incorporados à amostra dessa pesquisa, alguns gestores da atual administração do BNB (2003-2006), sendo eles o atual presidente da Instituição, a Superintendente da Área de Políticas de Desenvolvimento e o Gerente do Ambiente de Políticas para o Desenvolvimento Regional; além de um diretor da CAPEF e do atual presidente da AFBNB.

Realizou-se, já no momento da coleta dos dados, a interação entre a “fala” dos entrevistados, propiciando a realização de uma pré-análise dos dados coletados, constituindo-se, portanto, um procedimento metodológico bastante dinâmico, que colocava em interação os atores envolvidos na pesquisa.

Essa metodologia propiciou o esclarecimento sobre a real situação das políticas públicas de desenvolvimento regional implementadas pelo Banco do Nordeste do Brasil, oportunizando uma tomada de consciência dos problemas e das condições que os geram, a fim de elaborar os meios e estratégias de resolvê-los, situação desvendada a partir das conexões estabelecidas entre as

entrevistas semi-estruturadas, os documentos escritos e as observações participantes, tendo sido possível chegar ao término dessa pesquisa com um resultado coerente e mais próximo possível da realidade estudada.

### Organização do estudo

A organização do trabalho abrange quatro capítulos e as conclusões. No primeiro capítulo, realizou-se, inicialmente, uma discussão sobre a origem do Estado e o seu debate contemporâneo, abordando a utilização do institucionalismo na análise das políticas públicas. Em seguida, procurou-se identificar os modelos de intervenção do Estado no capitalismo, tanto nos países centrais, o chamado Estado de Bem-Estar Social, quanto nos países em desenvolvimento, o denominado Estado Desenvolvimentista, modelo prevalecente na América Latina.

O segundo capítulo procede ao rastreamento dos conceitos e políticas de desenvolvimento adotadas no Brasil, desde a sua definição como sinônimo de crescimento econômico, muito em voga das décadas de 50 a 80; até os dias atuais, quando houve a introdução dos princípios da sustentabilidade e da participação social no discurso das políticas públicas. Já o terceiro capítulo faz uma retrospectiva da ação estatal na Região Nordeste, explicitando os dois momentos dessa intervenção: a fase hidráulica e a fase econômica, bem como as instituições responsáveis pela consecução de cada uma delas.

O quarto capítulo faz uma análise do processo de mudança vivenciado no Banco do Nordeste a partir da segunda metade da década de 1990, entendida como a “terceira fase” da intervenção estatal na Região, buscando verificar as implicações e os efeitos dessa experiência e sua relação com a existência de uma nova elite política no Ceará; o trânsito dessa elite nos organismos internacionais de financiamento; e o fato de, nesse período, existir um programa de cooperação técnica internacional vigente na Instituição. Finalmente, o último item apresenta as conclusões geradas com a realização do estudo.

## 1. ESTADO E ECONOMIA: uma breve discussão sobre os modelos de intervenção estatal no capitalismo

Uma das mais importantes questões relacionadas ao processo de desenvolvimento das nações é, precisamente, identificar quem serão os atores sociais responsáveis pela sua consecução. Ao longo da história, podemos identificar dois grandes atores a se revezarem nessa tarefa: o mercado e o Estado. A Inglaterra, por exemplo, teve seu processo de industrialização inteiramente conduzido pelo mercado, enquanto que na França, tal processo teve uma grande participação do capital financeiro. Na Alemanha, terceira nação europeia a industrializar-se, o Estado assumiu o papel de indutor, o grande organizador do processo de industrialização, sendo na Rússia o seu principal agente, a exemplo do ocorrido em toda a América Latina e parte da Ásia, conforme constatado por Dulci (2001) e Evans (2004).

Nesse sentido, para os teóricos da economia institucional, como Douglass North, o Estado possui um papel de destaque na determinação do ritmo do desenvolvimento econômico, seja definindo prioridades, alocando recursos ou garantindo os direitos de propriedade. Para Fani (2005), isto coloca a questão da relação entre Estado e desenvolvimento econômico a partir de um ângulo novo: o do papel do Estado, não apenas como garantidor dos direitos de propriedade que minimizariam custos de transação, favorecendo o crescimento e o desenvolvimento, mas também como *definidor* destes direitos. Portanto, segundo os teóricos institucionalistas, isso significaria que a qualidade da atuação institucional do Estado é determinante para o desenvolvimento econômico. Mas concretamente, os institucionalistas afirmam que as relações econômicas estabelecidas apenas entre agentes privados não seriam mais autônomas e suficientes para promover o desenvolvimento sendo, portanto, necessária à intervenção estatal, a partir de suas instituições.

Essa intervenção do Estado nas economias dos Países se consolidou a partir do segundo pós-guerra, fundamentada nas teses de Keynes, tendo sido operacionalizadas a partir de dois modelos, que serão explicitados a seguir: o Estado

de Bem-Estar Social (que foi implementado nos países desenvolvidos, onde o capitalismo já havia construído as condições para a sua reprodução) e o Estado Desenvolvimentista (que teve como palco os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia, principalmente, onde ainda inexisteriam as bases necessárias para garantir a acumulação do capital). Porém, antes de apresentarmos tais modelos, faremos uma breve exposição acerca da origem e do método de análise sobre o Estado.

### 1.1 - Algumas considerações sobre a origem do Estado e o debate teórico contemporâneo.

Uma tese recorrente para explicar a origem do Estado, enquanto ordenamento político de uma comunidade, afirma que o seu surgimento ocorre a partir da “dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas, derivadas da união de vários grupos familiares, por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa)” (BOBBIO, 1995:73). Para os adeptos desta tese, o nascimento do Estado representa a passagem da idade primitiva à idade civil, entendendo-se “civil” como sinônimo de cidadão e civilizado.

O Estado é admitido como instituição superior e soberana que normatiza o funcionamento das atividades humanas dentro de uma determinada área, surgindo em decorrência do desenvolvimento das estruturas políticas e econômicas da sociedade. Ou seja, a partir da fixação do homem na terra, que o levou a produzir aquilo que era necessário à sua sobrevivência.

Essa tese, segundo Bobbio (1995), também é compartilhada pelo pensador marxista Friedrich Engels que, no entanto, lhe impõe uma interpretação exclusivamente econômica, identificando o Estado como um instrumento de dominação de classe. Sua formulação apóia-se na construção teórica de Rousseau, para o qual a sociedade civil surge do ato daqueles que, antes dos demais, cerca seus terrenos e diz que aquelas terras cercadas são suas, ou seja, da instituição da propriedade privada. Tal fato, aliado ao aprimoramento do processo produtivo, oportunizou ao produtor a formação de excedente, gerando, então, a necessidade de se estabelecer regras que organizassem a convivência entre as diferentes classes de

indivíduos e assegurassem, ao indivíduo, a posse de sua propriedade. Além disso, a acumulação tornava determinadas comunidades, sociedades ricas e visadas por grupos de saqueadores, ou mesmo por outras nações, tornando-se necessária a defesa da coletividade contra as ameaças externas. Estes dois fatores levaram a sociedade a se reorganizar sob a direção de uma instituição que representasse a todos e que promovesse a harmonia interna.

Nessa perspectiva, o Estado surge na história com a função de zelar pela defesa da sociedade e promover a organização interna por meio da normatização das atividades gerais; tornando-se guardião dentre outras coisas, da propriedade privada. Para Engels, entretanto, na sociedade primitiva vigorava a propriedade coletiva e com o surgimento da propriedade privada nasce a divisão do trabalho, separando, assim, a sociedade em classes: a classe dos proprietários e dos que nada têm. Da divisão da sociedade em classes é que surgiu o poder político, o Estado, cuja função era manter o domínio de uma classe sobre a outra, partindo daí a prerrogativa do uso da força, caso necessário, a fim de evitar conflitos e impedir que a sociedade se transformasse numa anarquia permanente.

Não obstante às controvérsias em respeito ao período de surgimento do Estado, tem-se como certo que a utilização dessa denominação para designar um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando, se impôs a partir da difusão e prestígio de o “Príncipe”, de Maquiavel, lançado originalmente no início do século XVI. Entretanto, isto não significa que a palavra tenha sido introduzida por Maquiavel, mas tão somente que foi a partir dele que o termo “Estado” foi substituindo as outras denominações de ordenamento político, sendo imediatamente assimilado a idéia de domínio (poder), passando então de um “significado genérico de situação (*status*) para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes” (BOBBIO, 1995:67).

A introdução do termo Estado no início da era moderna corresponde, para alguns historiadores, a uma necessidade de se encontrar um novo nome para uma nova realidade, tanto que alguns autores afirmam que seria oportuno o emprego do novo termo apenas para as formações políticas nascidas a partir da crise da

sociedade medieval, com a constituição dos grandes Estados territoriais, e não para os ordenamentos políticos precedentes. Ou seja, conforme o entendimento apresentado por Bobbio (1995:67), a partir da dissolução e transformação da sociedade medieval, configurou-se uma nova “forma de ordenamento tão diverso dos ordenamentos precedentes que não podia mais ser chamado com os antigos nomes”. Assim, para alguns autores, o ordenamento político conhecido como Estado representa uma descontinuidade com os ordenamentos da antiguidade da idade intermediária e, dado a sua especificidade, inaugura uma nova forma de organização política da sociedade.

A especificidade desse novo ordenamento definido como Estado faz-se observar, dentre outras coisas, pelo fenômeno de expropriação dos meios de defesa e armamento, pelo poder público, como também pelo fenômeno da expropriação, pelos detentores do capital, dos meios de produção antes pertencentes aos artesãos. Portanto, segundo esta constatação, atribuída à Max Weber, sustenta-se que o Estado surge a partir da constituição de dois elementos: a presença de um aparato administrativo com a função de prover a prestação de serviços públicos e o monopólio do uso legítimo da força armada.

Com relação ao campo de estudo, o Estado pode ser analisado a partir de duas óticas distintas: a filosofia política e a ciência política; além de poder ser abordado por diferentes pontos de vista, sendo os mais relevantes o ponto de vista jurídico e o sociológico. Dentre as teorias sociológicas, duas mantiveram-se como referência para a explicação e estudo sobre o conceito de Estado ao longo dos anos: a teoria marxista e a teoria funcionalista. Estas teorias convivem freqüentemente em polêmicas entre si, assim como, ignoram-se mutuamente, agindo cada uma como se a outra não existisse. A diferença fundamental entre estas se refere, precisamente, à colocação do Estado no sistema social tomado em seu conjunto. Para a concepção marxista, a sociedade a partir de uma certa fase do desenvolvimento econômico, está dividida em dois momentos, que não são postos: uma base econômica (infra-estrutura) e as instituições políticas (super-estrutura), estando o Estado ligado ao segundo momento. Para o marxismo, apesar de haver uma inter-relação entre os

dois momentos, é a base econômica que sempre determina essa relação em última instância<sup>1</sup>.

A concepção funcionalista, por outro lado, entende que o sistema global (a sociedade) está dividido em quatro subsistemas (econômico, político, social e cultural), reciprocamente interdependentes, caracterizados individualmente pela realização de funções distintas, mas igualmente essenciais para a conservação do equilíbrio social. Ou seja, para a teoria funcionalista, a sociedade é constituída por partes, cada uma com suas próprias funções e trabalhando em conjunto para promover a estabilidade social.

Segundo Ribeiro & Horbach & Guerra (2005), a consecução de tal objetivo (estabilidade social) seria alcançada pela realização de quatro imperativos funcionais, elaborados por Parsons, que deveriam ser adequadamente cumpridos pelos subsistemas para o sistema global continuasse a existir. As primeiras letras destes quatro imperativos (deveres) - adaptação, realização do objetivo, integração e latência (ou manutenção do padrão) - compõe a conhecida sigla AGIL. O significado dos termos que compõem o AGIL é:

A - (adaptation): o sistema tem que estabelecer relações entre ele e o ambiente externo;

G - (goal attainment): objetivos devem ser definidos e recursos mobilizados e gerenciados na busca destes objetivos;

I - (integration): o sistema tem que ter meios de coordenar seus esforços;

L - (latency): os três primeiros requisitos para sobrevivência organizacional têm que ser resolvidos com o mínimo de transtornos para assegurar que os "atores" organizacionais estejam motivados para agir de maneira apropriada.

Ao subsistema político cabe, segundo essa concepção, o cumprimento do imperativo *goal attainment*, o que demonstra, segundo observação de Bobbio (1995), que a função política exercida pelo conjunto das instituições que constituem

---

<sup>1</sup> Convém observar que também entre os marxistas há um outro entendimento sobre a colocação do Estado na sociedade. Para João Bernardo (1998) o Estado situa-se não na super-estrutura e sim na infra-estrutura, haja vista que é na esfera da produção onde ocorre os conflitos decorrentes da divisão desigual da mais-valia entre os capitalistas. Porém, ainda nesse caso, a base econômica ainda é a determinante.

o Estado é uma das quatro funções fundamentais de todo o sistema global, sendo esta exercida de forma inter-dependente mas não determinada por nenhum outro subsistema. Aliás, segundo Bobbio (1995:59),

(...) o subsistema ao qual é atribuída uma função preeminente não é o subsistema econômico mas o cultural, pois a máxima força coesiva de todo o grupo social dependeria da adesão aos valores e às normas estabelecidas, através do processo de socialização de um lado (interiorização dos valores sociais) e de controle social de outro (observância as normas que regulam a generalidade dos comportamentos).

A diversidade entre as duas concepções ora apresentada está refletida, sobretudo, na seguinte questão: enquanto a teoria funcionalista é dominada pelo tema da ordem, a teoria marxista é dominada pelo tema da ruptura da ordem. Para Bobbio (1995:59), “enquanto a primeira se preocupa essencialmente com o problema da conservação social, a segunda se preocupa essencialmente com a mudança social”. O funcionalismo utiliza-se da teoria dos sistemas como seu fundamento de análise, para a qual a relação entre o conjunto das instituições políticas e sistema social é representada como uma relação de demanda-resposta, ou seja, “a função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter as demandas em respostas” (BOBBIO, 1995:60).

A concepção funcionalista foi a que se manteve prevalecente nos últimos anos, sobretudo durante o século XX, nas análises sobre as representações do Estado, talvez pelo fato de ter sido abraçada pela ciência política norte-americana, que teve grande influência também na Europa, segundo Bobbio (1995:58), “sendo acolhida durante muitos anos como a ciência política por natureza”, tendo, inclusive, balizado teoricamente os dois modelos de intervenção do Estado no capitalismo postos em prática no segundo pós-guerra, em virtude do declínio do liberalismo econômico, “já observável a partir das últimas décadas do século XIX, mas que se tornou evidente quando do fim da primeira guerra mundial” (BENTO, 2003:01).

## 1.2 - A queda do liberalismo e a emergência do intervencionismo estatal

O liberalismo defendia o crescimento econômico como algo a ser buscado por uma nação. Na busca deste objetivo, as práticas que contribuíssem para o aumento da acumulação e elevação da produtividade eram vistas como benéficas ao sistema

capitalista, sendo a doutrina individualista a principal delas; pois a liberdade individual era defendida como condição necessária à reprodução da atividade capitalista e nenhuma entidade deveria se sobrepôr a este direito. Nesse sentido, o liberalismo defendia o princípio da auto-regulação da esfera econômica pelos mecanismos de mercado, sobretudo os mecanismos da concorrência perfeita e da oferta e da procura. Assim, na busca dos seus interesses individuais, se asseguraria o interesse coletivo e o aumento da riqueza nacional.

Porém, ao longo da história econômica, o individualismo proporcionou que os interesses individuais se sobressaíssem sobre os interesses coletivos, ou em outras palavras, que o desejo de poucos capitalistas prevalecessem sobre as necessidades da classe trabalhadora. De acordo com os princípios liberais, esta postura individualista era normal, pois o indivíduo deveria gozar de plena liberdade para agir em benefício próprio desde que atuasse de forma lícita. Entretanto, o sistema industrial impunha métodos de trabalho baseado na intensificação da jornada e salários em nível de subsistência. Em defesa deste sistema, o individualismo pregava que o trabalhador era livre para aceitar ou não o trabalho. Sob estas condições, competia a ele decidir como atingir sua satisfação. Representantes dos governos, preocupados com a geração de riquezas internas, aceitavam com naturalidade este quadro de exploração a qual a classe trabalhadora estava submetida. Para Bento (2003:03), no liberalismo

(...) qualquer política econômica ou social implementada pelo Estado para assegurar resultados de eficiência ou de justiça representa a utilização de um meio artificial para obter resultados já inscritos na ordem natural da vida econômica, portanto, inócua, ou nocivo, pelo risco que traz de perturbar esse delicado equilíbrio intrínseco.

Nesse contexto, para o autor, a esfera do político se reduz a garantir o pleno funcionamento do mercado, ou seja, a perfeita operacionalização de seus mecanismos de auto-regulação, significando que o papel do Estado era basicamente garantir a proteção da propriedade privada, da obrigatoriedade dos contratos, da segurança pública e, genericamente, a abolição de todas as formas de existência externas ao mercado, subordinando-se, assim, o político ao econômico.

O formidável crescimento econômico obtido até as primeiras décadas do século XX, resultado da intensificação dos métodos de produção, assegurava a

hegemonia deste raciocínio. Inovações tecnológicas, novos métodos de organização do trabalho, intensas formas de trabalho, salários reduzidos; todos estes aspectos favoreceram a elevação da produtividade e das taxas de lucro das empresas em detrimento das condições de trabalho dos trabalhadores. Durante as três primeiras décadas do século XX, a produtividade da hora de trabalho aumentou em 17% na primeira, 11% na segunda e 47% na terceira década. A existência de movimentos sindicais não contribuiu para a melhoria das condições de trabalho, apenas para sua amenização através da adoção de práticas paternalistas; como programas de habitação, refeitórios e assistência médica (BEAUD, 1994).

A manutenção dos salários em níveis mínimos contribuiu para a redução do poder de consumo da classe trabalhadora, contrastando com o constante crescimento da produção industrial. O resultado deste processo foi a saturação dos mercados que não dispunham de consumidores que demandassem a crescente produção ofertada, evidenciando a urgência da superação dos postulados liberais, da mão invisível do mercado, de Adam Smith e, conseqüentemente, da superação da premissa de não intervenção do Estado na esfera econômica.

Inicialmente este fenômeno ocorreu nos Estados Unidos, mas logo se espalhou pelo mundo devido à importância deste país na economia mundial. O auge da crise ocorreu em outubro de 1929 com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, quando as ações de centenas de empresas e bancos praticamente perderam o valor. Seus efeitos repercutiram por todo o mundo na forma de desemprego e redução da atividade produtiva sobre os países que mantinham vínculos econômicos com os Estados Unidos. Na Europa, que ainda estava em fase de recuperação após a Primeira Guerra, as taxas de desemprego variaram entre um mínimo de 22% , no caso da Grã-Bretanha, a um máximo de 44% na Alemanha. Quanto aos países da América Latina, Ásia e Oceania; estes sofreram com a redução de suas exportações de bens primários, o que tornou a crise global (HOBBSAWM, 2001).

Este período de intensa retração econômica ficou conhecido como "A Grande Depressão", reflexo da pouca consideração que o liberalismo demonstrava em relação a tendência do mercado de, em sua dinâmica, formar monopólios e concentrar o poder econômico, cujo exercício acaba por arruinar as bases de

liberdade e de concorrência, sobre as quais a lógica liberal da auto-regulação se assenta, fazendo ruir o dogma do mercado como espaço neutro em relação ao poder e, emancipado quanto à dominação.

A crise de 1929 pôs a nu as mazelas de um mercado deixado à própria sorte. A apatia econômica e as agitações sociais resultantes da Grande Depressão exigiram que a solução da crise passasse pela intervenção estatal na economia, dada a incapacidade do liberalismo de retirar a economia mundial da espiral recessiva impulsionada por aquilo que os economistas denominaram de insuficiência crônica de demanda agregada. Ou seja, existência de capital acumulado para a produção, mas sem um mercado consumidor para absorvê-la, resultando em desemprego, que agravava ainda mais o problema de subconsumo e assim sucessivamente. Para reverter tal situação, “fez-se mister autorizar a atuação anticíclica do Estado e de mecanismos de proteção social a fim de amortecer os efeitos da crise e inverter a espiral recessionista” (BENTO, 2003:06), salvando-se, assim, o capitalismo de si mesmo.

Num primeiro momento, ocorreu a ascensão de governos intervencionistas em substituição aos governos de caráter liberal, que permaneceram inertes diante do desequilíbrio econômico. O objetivo principal destes novos governos era amenizar o desemprego e recuperar a economia. Nos Estados Unidos, o governo do presidente Roosevelt adotou um plano econômico – o New Deal – que constituía num programa de obras públicas para conter o desemprego, e a concessão de empréstimos para reativar a economia. Além disto, introduziu-se programas assistencialistas, como o seguro-desemprego, que até então não existiam.

Na Europa, a transição se deu com severas conseqüências políticas. Nos países em que a organização sindical apresentava-se forte e organizada, o temor de uma revolução socialista, semelhante à ocorrida na União Soviética, levou setores da classe média e conservadores, como os militares, a apoiar partidos de direita como forma de conter o avanço socialista. Apresentando um discurso nacionalista e exaltando a recuperação econômica, tais partidos associaram-se a setores da burguesia industrial, logo que chegaram ao poder. Através da mobilização das massas, tais partidos obtiveram consenso necessário para restringir os princípios

democráticos e instituir regimes totalitaristas, caracterizados pelo fascismo na Itália e nazismo na Alemanha. Hobsbawm (2001:130) sintetiza os fatores que favoreceram a ascensão destes partidos direitistas na Europa:

As condições ideais para o triunfo da ultradireita alucinada eram um Estado velho, com seus mecanismos dirigentes não mais funcionando; uma massa de cidadãos desencantados, desorientados e descontentes, não mais sabendo a quem ser leais; fortes movimentos socialistas ameaçando ou parecendo ameaçar com a revolução social, mas não de fato em posição de realizá-la; e uma inclinação do ressentimento nacionalista contra os tratados de paz de 1918-20. Estas eram as condições sob as quais as velhas elites governantes desamparadas sentiram-se tentadas a recorrer aos ultra-radicais, como fizeram os liberais italianos aos fascistas de Mussolini em 1920-2, e os alemães aos nacional-socialistas de Hitler em 1932-3.

Na América Latina, também surgiram movimentos intervencionistas de caráter autoritário que procuravam reestabelecer o equilíbrio interno através da proteção de suas exportações de bens primários, com destaque para a Argentina e o Brasil. Posteriormente, o intervencionismo se perpetuaria sob a figura do Estado promotor do desenvolvimento industrial, ou Estado desenvolvimentista.

A Grande Depressão trouxe como principal consequência, o abandono do discurso liberal, principalmente aquele que tratava da relação do Estado com a economia. O Estado não só foi o responsável pela sustentação de várias economias no período de crise, como foi a mola que as impulsionou, novamente, ao crescimento; quer combatendo o desemprego com obras públicas, quer financiando ou protegendo a economia interna. O papel ativo do Estado na economia, rompendo com as antigas propostas liberais, foi a principal mudança que a crise de 1929 introduziu na filosofia econômica mundial. Convém destacar que as formas e graus desse intervencionismo estatal se deram de acordo com as necessidades econômicas de cada país e, principalmente, de acordo com sua dinâmica sócio-política, o que determinará o tipo de governo e sua forma de atuação.

Paralelamente às mudanças que se davam na esfera da política, ocorriam também modificações quanto ao posicionamento da teoria econômica em relação ao papel do Estado. As recomendações liberais de imparcialidade do Estado diante do funcionamento da economia, que haviam se sobressaído até a Grande Depressão, perderam respaldo para as idéias intervencionistas defendidas por John Maynard Keynes, para o qual diante de crises como a de 1929, causada por uma insuficiência

crônica de demanda, cumpre ao Estado desempenhar o papel de estimulador do investimento, seja diretamente (através do investimento público) ou indiretamente (através de uma política fiscal e de concessão de crédito).

Através do seu livro "*A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*", publicado em 1936, Keynes questionou os princípios da escola econômica clássica, defendendo a intervenção do Estado como elemento necessário à manutenção da estabilidade capitalista. Segundo Keynes, o Estado deveria suprir as reduções de consumo através de seus gastos, de forma a sustentar os níveis de demanda. Por meio de instrumentos fiscais alavancariam-se recursos que deveriam ser orientados na realização de obras públicas em períodos de crise, de forma a aumentar os níveis de emprego e, por consequência, manter os níveis de consumo.

Para Keynes, o grande problema da teoria liberal era não possuir mecanismos institucionais para obtenção do pleno emprego. Com efeito, seus estudos acerca dos fatores determinantes do desemprego concluem que ele provém de uma insuficiência de consumo agravada pela insuficiência de investimento. Assim, ao advogar a intervenção do Estado na esfera econômica, agindo diretamente sobre os agregados macroeconômicos, Keynes apresentou o Estado como uma entidade capaz de equacionar os desequilíbrios do capitalismo moderno, admitindo para isso uma ampliação da participação do Estado na vida econômica. Com relação a este ponto, Keynes afirma:

Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isto não implique a necessidade de evoluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada (KEYNES, 1982:288).

Este posicionamento é reforçado linhas depois, de forma mais clara, onde ele apresenta-se favorável à expansão da situação estatal nos momentos de crise.

Por isso, enquanto a ampliação das funções do governo que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir como incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem sucedido exercício da iniciativa individual (KEYNES, 1982: 289).

Percebe-se nesta última afirmação que, apesar de defender a intervenção estatal, Keynes procura preservar o individualismo liberal, pois para ele esta era a melhor forma de garantir a liberdade e as oportunidades de escolha. Dentro desta concepção, o Estado é colocado como um agente que apenas coopera com a iniciativa privada; não devendo abranger grande parte da vida econômica, nem o comando dos meios de produção. Ademais, ele rejeita o socialismo de Estado como forma de preservar a liberdade individual, afirmando que estes regimes políticos promoviam um ataque aos princípios da eficiência e liberdade (KEYNES,1982). Porém, acredita-se que o que ele realmente temia era a estatização dos meios de produção e não o autoritarismo político, haja vista que os regimes totalitários europeus (que ele tanto refutava) eram apoiados por segmentos da burguesia industrial e setores conservadores destes países.

Portanto, para Keynes, a questão central não se encontrava na existência do capitalismo e sim na ausência de uma garantia de emprego, sendo esta a base das desigualdades sociais e das grandes fortunas. A desigualdade social (resultante de uma repartição arbitrária e iníqua da renda), “prejudica o consumo, haja vista que a classe mais pobre não consegue consumir por falta de uma renda mínima garantida, ao passo que a [classe] mais rica tende também a um baixo consumo proporcional, isto é, seus rendimentos superam em muito sua capacidade de gastar” (BENTO, 2003:06), tornando o capital escasso, e em consequência, caro no mercado, entesourado nas mãos dos mais ricos, que o empregam na especulação a juros altos, desestimulando o investimento.

Por outro lado, esse processo de acumulação capitalista, que se opera à base da exploração de mão-de-obra, só é possível graças à existência de um exército de reservas de desempregados, justificando, portanto, a atuação do Estado como fator anticíclico nesse processo, competindo-lhe, através de uma política fiscal, tributar pesada e progressivamente as grandes fortunas e a herança; ação que, associada a uma política de crédito público a juros baixos, tornaria a especulação contraproducente, levando a figura do capitalista que vive de rendas a desaparecer, dado a perda de eficácia do capital especulativo que, a partir de então, deverá ser aplicado ou na produção ou no consumo, favorecendo assim a obtenção do pleno emprego.

É importante ressaltar que para Keynes, além dessa atuação forte no sentido de estimular a aplicação dos capitais na produção, compete também ao Estado o exercício de uma política de investimentos públicos diretos, como forma de absorver o excesso de mão-de-obra e garantir a continuidade da demanda, mesmo em situações de crise econômica.

O trabalho analítico de Keynes viria adquirir grande relevância dentro do pensamento econômico contemporâneo. Para Bento (2003:06), suas elaborações “serviram para demonstrar, no plano teórico, a compatibilidade e mesmo a mútua implicabilidade existente entre desenvolvimento e crescimento, do mercado e do Estado, [entre] eficiência econômica e eficácia social”.

Os argumentos de Keynes mostraram o funcionamento da economia sob um novo ângulo, contrariando muitos pressupostos clássicos, principalmente quanto ao papel do Estado. Ao detectar uma falha na demanda efetiva ele insere o elemento Estado na esfera econômica, avançando em relação às doutrinas liberais, acreditando, ao contrário do que pensavam os socialistas,

(...) que a luta de classes não leva necessariamente à supressão de uma delas com a vitória da outra, mas que é possível encontrar um ponto de equilíbrio pelo estímulo e reforço da interdependência do capital e do trabalho, eliminado-se as formas de existência autônoma do capital, como o especulador (BENTO, 2003:06).

Ao indicar o Estado como regulador da economia, as idéias keynesianas inspirariam o funcionamento de um novo modelo de Estado que favoreceria o crescimento econômico. A partir da interpretação das políticas keynesianas o Estado intervencionista assumiu duas faces: o modelo de bem-estar social e o modelo desenvolvimentista.

### 1.3) O Estado de Bem-Estar Social

As desigualdades econômicas e as agitações sociais surgidas durante a década de 1930 fizeram com que se repensasse o papel do Estado em todo o mundo. Não existiam mais condições de se admitir um Estado inerte aos problemas sócio-econômicos que se deflagravam neste período, principalmente porque aumentava a

pressão de movimentos organizados sobre os governos, cobrando-lhes uma solução para seus problemas e anseios.

Como forma de atenuar as desigualdades originadas pelo próprio capitalismo (concentração, exploração), promovendo a distribuição dos rendimentos gerados pela nação e diminuindo as pressões políticas dos movimentos sociais, buscou-se estabelecer um modelo de gestão pública que procurasse garantir as condições de acumulação do capitalismo juntamente com a inserção da classe trabalhadora aos benefícios oriundos do sistema. Sob estas necessidades iria se desenvolver, nos países desenvolvidos industrialmente e com regimes políticos democráticos, o modelo do Estado de Bem-Estar Social que, conforme já exposto, apoiava-se nas formulações teóricas keynesianas.

O Estado de Bem-Estar apresentou-se como uma alternativa que buscava conter os efeitos dos ciclos econômicos sobre a sociedade, especialmente os indivíduos economicamente mais vulneráveis, através da oferta de mecanismos de proteção social mantido pelo Estado. É importante ressaltar que sua implementação não ocorreu de maneira homogênea nem tampouco simultânea nos países onde o EBES foi adotado, sendo isto um processo que foi posto plenamente em prática a partir da década de 1940<sup>2</sup>, com a intensificação das políticas de proteção social no segundo pós-guerra, estendendo-se até a década de 1980, quando entra em crise.

Em termos políticos, o Estado de Bem-Estar Social é o resultado da emancipação das forças social-democratas surgidas na Europa dos anos 30 do século XX, sendo caracterizados pela fusão das idéias de natureza social com os princípios democráticos (necessários ao capitalismo).

---

<sup>2</sup> Alguns autores advogam uma atuação intervencionista do Estado desde o final do século XIX e início do século XX, quando alguns países apresentaram, em suas Constituições, normas programáticas de atuação do Estado na promoção da assistência social, ainda que tais ações ficassem apenas no campo normativo das leis. Para Cruz (2002), o Estado intervencionista apresenta três fases: a experimental, a de consolidação e a de expansão. Na primeira fase, que tem como palco a Alemanha e vai de 1870 a 1925, apesar de se ter uma intervenção estatal ainda tímida e conservadora, tem-se como relevante o fato de se substituir a caridade privada pelo seguro público, estatizando-se as formas de solidariedade e integração sociais. A segunda fase compreende o período entre guerras até o final da segunda guerra mundial, ocasião em que as políticas distributivas keynesianas são ensaiadas na prática, através do New Deal, de Roosevelt, presidente dos Estados Unidos, marcando a vitória da social-democracia no plano teórico. E a terceira fase corresponde ao espetacular consenso político generalizado em torno das políticas keynesianas de intervenção econômica e social, ocorrido a partir dos anos de 1950, possibilitando que a economia mundial experimentasse um expressivo e ininterrupto crescimento econômico durante praticamente três décadas, combinado com um mais que proporcional aumento da qualidade de vida, de bem-estar e de pleno emprego (BENTO, 2003).

A ideologia social-democrata materializa um conflito entre o pensamento político de esquerda sobre o melhor caminho para a construção de uma sociedade socialista: a reforma do capitalismo ou a revolução. Ou seja, discutia-se se a emergência do Estado de Bem Estar Social representava um avanço em direção ao socialismo ou uma concessão da burguesia aos trabalhadores para aliviar as pressões das forças produtivas e, com isso, enfraquecer o movimento de luta pela ruptura.

Para os defensores da tese revolucionária, mesmo com uma maior abertura às preocupações sociais, com a instauração dos direitos sociais e de programas de distribuição de benefícios e de assistência assumidos como responsabilidade do Estado (o que aliviava o trabalhador de sua dependência em relação ao mercado), o EBES continuava mantendo a sua essência de exploração, de exclusão e de domínio de uma classe sobre a outra, sendo, então, impossível conseguir suprimir um sistema com ajuda do próprio sistema.

A social democracia, por outro lado, acreditava que o EBES era a possibilidade de reformar o sistema de exploração econômica “por dentro”, já que o Estado sempre fora utilizado para legitimar o capitalismo e agora se abria para o atendimento de demandas sociais. Para a social-democracia alemã, a instituição de uma sociedade sem classes “só aconteceria quando as forças produtivas do capitalismo chegassem em seu pico e então revelasse seu esgotamento” e que, por isso, a revolução proletária deveria esperar, pois “é preciso preparar o terreno para o socialismo através do aperfeiçoamento das forças produtivas do capitalismo a fim de forçar a urgência de sua superação” (BENTO, 2003:23). Assim, caberia a social-democracia incentivar essas transformações, contribuindo, com isso, para a superação do capitalismo e o advento do socialismo, uma vez que,

(...) os programas de seguro-desemprego e de assistência social, além de outros direitos de que desfrutam os trabalhadores (renda mínima, irredutibilidade, estabilidade, jornada máxima de trabalho, férias, repousos semanais, greve etc.) traduzem, no conjunto, um processo de desreificação ou desmercadorização da mão-de-obra e, desse modo, os trabalhadores emancipam-se parcialmente de seus empregadores e se tornam fonte de poder (BENTO, 2003:23).

Dentro da conjuntura da época, a social-democracia surgiu como uma proposta política situada entre o conservadorismo liberal e o socialismo de caráter

comunista; onde o primeiro encontrava-se desgastado e o segundo era temido pelo conteúdo de suas idéias. Assim, se aglutinou um amplo consenso em torno do modelo de intervenção econômica e social do EBES, envolvendo partidos políticos, sindicatos e mesmo a classe capitalista, o que efetivamente contribuiu para a implantação e consolidação daquele modelo de Estado interventor.

Diversos autores apontam diferentes hipóteses sobre a origem do Estado de Bem-Estar, que se situam desde o conflito de classes e a emergência da classe trabalhadora como elemento determinante do seu surgimento, onde o EBES exerce o papel de mediador político; até aqueles que vêem o Estado do Bem-Estar Social como uma resposta à necessidade industrial, uma vez que a atividade econômica encontrava-se em crise, e os preceitos liberais não possuíam os instrumentos para superá-la. De qualquer forma, tem-se como certo que o Estado de Bem-Estar Social surge para garantir renda mínima às famílias nos momentos de “contingência social” além de assegurar a superação da crise econômica e a prestação de um conjunto de obrigações (serviços) sociais a todos os indivíduos.

Os primórdios da formação do Estado de Bem-Estar Social estão nos sistemas de proteção social originados no final do século XIX, criados e geridos pelo Estado, em países como a Alemanha e países escandinavos. Neste período, o Estado legitimava estas medidas através da sua relação com determinados grupos sociais, onde tal feito repercutiria sobre os objetivos e grupos a serem beneficiados. Isso fará com que surjam formas alternativas de proteção, de caráter privado (DI GIOVANNI, 1998).

Portanto, observa-se que as medidas de proteção social deste período (início do século XX) não apresentavam generalidade em relação às classes beneficiadas. Diante deste fato, Hobsbawm (2001) afirma que não existiam Estados de Bem-Estar modernos antes da década de 1940. Nessa concepção, a modernização e difusão das práticas de proteção social nos países desenvolvidos, principalmente no segundo pós-guerra, marcaram o surgimento das práticas de bem-estar apoiadas em princípios legais e abrangendo praticamente todos os segmentos da classe trabalhadora; caracterizando a formação do Estado de Bem-Estar Social.

De maneira geral, o funcionamento do Estado de Bem-Estar é feito da seguinte forma: os recursos obtidos pelo Estado através da cobrança de impostos (e outros instrumentos fiscais) são aplicados na manutenção de um complexo sistema educacional, sistema de saúde, transportes coletivos, políticas assistencialistas, seguro-desemprego e previdência social. Ao prover serviços públicos de qualidade e rendimentos a todos os cidadãos, o Estado busca atenuar as disparidades de renda e elevar os índices de satisfação e bem-estar da população. Vesentini (1996:37) destaca a atuação do Estado de Bem-Estar Social nos países nórdicos:

Na Escandinávia (Suécia, Dinamarca, Finlândia, Noruega), existe até uma famosa expressão, “do berço ao túmulo”, que mostra que as pessoas nascem em hospitais do Estado, vão para creches estatais, recebem verbas públicas para escolas e universidades, obtêm auxílio financeiro e freqüentam programas estatais de treinamento quando ficam desempregadas, e terminam seus dias em asilos do Estado para idosos.

Apesar de sua característica principal ser as políticas distributivas de caráter social, o Estado de Bem-Estar também é marcado pela forte intervenção na economia, principalmente através de empresas estatais em diversos setores produtivos e serviços. Em caráter ilustrativo, convém se observar o caso da Inglaterra. Após a Segunda Guerra Mundial num curto período de tempo (1945-51), o governo inglês estatizou importantes setores da economia: sistema bancário, indústrias de gás, de energia elétrica, mineração de carvão, siderúrgica, transportes e comunicação. O principal motivo para a estatização estava no fato de que o Estado arcaria de qualquer maneira com os recursos necessários à modernização; além de desempenhar a fiscalização destas atividades (LOUCKS & WHITNEY, 1981).

Devemos destacar também que o modelo de Estado de Bem-Estar Social não apresentou um mesmo perfil de Estado intervencionista, assistencial e distribuidor, em todos os países nos quais foi adotado, evidenciando-se, ao contrário, diferentes níveis de intervenção estatal. Para Bento (2003:07),

(...) são tão heterogêneos os fatores apontados por trás de sua evolução e tão diversas as suas formas de intervir, assim como o volume e o conteúdo, conforme se combinam em cada nação aqueles fatores, que chega a ser mesmo complicado encontrar uma definição mínima, um denominador comum desse fenômeno às vezes chamado levemente de welfare state.

Diante deste fato, R. Titmus apresenta uma proposta de classificação dos modelos de Estado de Bem-Estar Social (DI GIOVANNI, 1998:22):

a) Estado de Bem-Estar residual: caracterizado por políticas seletivas realizadas *a posteriori*, quando os mecanismos tradicionais não atendem às necessidades e exigências dos indivíduos. A intervenção estatal possui um caráter temporário e as políticas desenvolvidas estariam voltadas para grupos particulares.

b) Estado de Bem-Estar meritocrático-particularista: este modelo é centrado nas capacidades individuais de desempenho, como produtividade, onde as políticas atuam na correção de falhas de mercado que impedisse os indivíduos de satisfazerem suas necessidades. O sistema possui um caráter complementar às instituições econômicas.

c) Estado de Bem-Estar institucional-redistributivo: neste gênero, o Estado garante a todos os cidadãos, o direito a patamares mínimos de bem-estar através da concessão de rendimentos e serviços públicos fora do mercado privado.

Numa outra perspectiva, alguns autores procuram caracterizar o EBES com base no volume de seus gastos sociais, acreditando que as variáveis como grau de urbanização, de desenvolvimento econômico, extensão da burocracia estatal e proporção de idosos na composição demográfica espelha adequadamente a existência de um Estado de Bem Estar Social.

Assim, uma outra classificação possível para o EBES é apresentada por Bento (2003) que, fugindo daqueles elementos epifenomenais expostos acima, concentra-se no seu substrato conceitual, ou seja, de um Estado intervencionista que assume como função primordial a proteção a uma determinada gama de direitos fundamentais, sejam eles da ordem econômica ou social, podendo ser apontados três pilares fundamentais sobre os quais se sustenta esse Estado "moderno": o humanismo, o pluralismo e o reformismo.

Para Bento (2003:09-10), o caráter humanista é expresso a partir da premissa de que todo o indivíduo, pelo simples fato de sê-lo, independente de suas condições concretas de vida, é dotado de direitos cuja proteção justifica a existência do Estado. A dimensão pluralista manifesta-se pelo reconhecimento de que a sociedade é composta de um mosaico de interesses heterogêneos e conflitantes, cabendo ao Estado permitir e mesmo facilitar e estimular que os interesses e as reivindicações dos diversos grupos e segmentos da sociedade afluam e concorram para a formação

da vontade política. Nessa perspectiva, a luta política é assumida como natural e salutar para o aprimoramento das instituições. Por fim, o reformismo é uma consequência natural de um Estado que pretende assumir a gerência da vida coletiva repleta de choques entre valores, ideologias e visões de mundo, próprias dos interesses heterogêneos que se degladiam na arena política da sociedade, por um lado; assim como do avanço técnico-científico e suas consequências sociais, por outro, obrigando o Estado a adaptar-se constantemente para resolver seu problema estrutural que é o de dar condições para a continuidade do seu projeto de acumulação, sem que sua existência seja questionada.

Cumpra observar, por fim, que a manutenção do modelo de bem-estar foi possível graças a um conjunto de fatores, sendo, talvez, o mais importante, o aperfeiçoamento do modelo burocrático de administração pública, uma forma de administração considerada o ápice da racionalidade e da eficiência. Além disso, deve ser considerado que o EBES só pôde ser mantido, devido aos elevados níveis de riqueza e acumulação das economias dos países desenvolvidos, onde esse crescimento econômico era acompanhado pela expansão dos serviços de bem-estar<sup>3</sup>. Apenas depois que o nível de desenvolvimento industrial atingiu um certo patamar de excedentes, foi possível canalizar esses recursos antes destinados ao uso produtivo (investimento) para um sistema de seguro social público (previdência), o que, por sua vez, dependeu, em grande medida, do aproveitamento do conhecimento estatístico, sem o qual seria impossível controlar o acaso e calcular os valores de seguro que absorvessem os riscos.

Outro ponto que garantiu o modelo de bem-estar foi o aperfeiçoamento dos mecanismos de arrecadação do Estado, via política fiscal. Para fazer frente às despesas geradas, o Estado amplia sua base tributária como forma de arrecadar recursos (principalmente dos mais ricos). Na Suécia, por exemplo, os gastos públicos subiram de 31% em 1960, para 67% do Produto Nacional Bruto em 1982 – a maior proporção de um país capitalista (VESENTINI, 1996:37).

Entretanto, o elevado peso da política tributária (especialmente sobre as parcelas mais ricas) motivara protestos de alguns segmentos destas sociedades.

---

<sup>3</sup> Em alguns países, o EBES chegou a consumir cerca de 50% do PNB na sua rede de prestações de direitos (BENTO, 2003).

Determinados setores, principalmente empresas e pessoas de alta renda, passaram a protestar contra as excessivas cargas de impostos que estavam obrigadas a pagar e que seriam utilizados para fins sociais; pressionando políticos e o governo para que estes recursos passassem a ser canalizados para a produção (VESENTINI, 1996).

O acentuado peso dos encargos fiscais somados com a retração do ritmo da atividade econômica durante a década de 1970 e a ampliação das demandas sociais para além da dimensão econômica, fizeram com que surgissem opiniões contrárias à atuação do modelo de Bem-Estar, exigindo mudanças que reduzissem a influência do Estado de forma a tornar a economia mais produtiva. Tais mudanças passariam pela redução das despesas do Estado e exigiriam um redirecionamento de suas funções. Em termos gerais, esta seria a temática que influenciaria o processo de reforma desse modelo de intervenção estatal.

#### 1.4) O Estado Desenvolvimentista

Estado desenvolvimentista é a denominação atribuída ao modelo de intervenção estatal realizado nos países que ainda não dispunham daquele nível de desenvolvimento industrial necessário para manutenção do EBES. Assim, nos países não industrializados, a intervenção estatal ocorreu no sentido de garantir a criação das condições para reprodução e acumulação do capital, assumindo o Estado o encargo de promover uma mudança estrutural naquelas economias, transformando-as, em alguns casos, de essencialmente agrícolas em economias industriais (EVANS, 1993).

Esta situação reforça a tese de que o tempo foi a variável determinante para a participação do Estado no desenvolvimento das nações. Ou seja: quanto mais tardio o desenvolvimento do país, maior foi a intervenção estatal, tornando mais política a sua operacionalização. Para Dulci (2001), o desenvolvimento tardio dos países da América Latina, assim como na Rússia, implicou numa relação entre Estado e economia não vivenciado nos países desenvolvidos, tendo o Estado assumido nas nações latinas os vários papéis possíveis no processo de desenvolvimento: regulador, financiador, planejador e empresário. Pode-se afirmar, portanto, que o Estado foi o agente central no desenvolvimento dos países da América Latina.

Para Evans (1993:107) era função do Estado desenvolvimentista “acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infra-estrutura necessária à urbanização”. Apoiado na utilização do conhecimento científico e técnico como racionalidade suprema, essa visão “utilitarista” do Estado acreditava que a partir da aplicação das técnicas de planejamento estatal, era possível aos países não industrializados, pular etapas do processo de desenvolvimento, e alcançar mais rapidamente a sua condição de “desenvolvido”, ou seja, detentores de um parque industrial (PRATZ, 2001).

A matriz intelectual dessa visão utilitarista do Estado se encontra articulada em torno do chamado “racionalismo construtivista”, que se contrapõe, em termos teóricos, ao “racionalismo evolutivo ou crítico”, segundo o qual o processo de desenvolvimento deve obedecer a um processo de evolução histórica contínuo, não podendo ser abreviado. No outro extremo, o racionalismo construtivista sustenta que o desenvolvimento é uma construção social, e que por isso, pode e deve ser alterado mediante a utilização de técnicas de planejamento (PRATZ, 2001).

Para o autor, o racionalismo construtivista se considerava desvinculado da história e da natureza (negando-se a aceitar quaisquer limites impostos por estas); assim como se colocava acima dos constrangimentos éticos e morais, unindo um certo desconhecimento com um até menosprezo pela tradição, diversidade cultural, sentimentos e emoções da sociedade. Segundo Hermet (2002), uma característica comum a todos os países que empregaram o desenvolvimentismo é a ausência de participação social, considerada como uma ameaça para o desenvolvimento, como se seguisse o mesmo lema: o crescimento agora; a participação, depois.

Os desenvolvimentistas acreditavam que as técnicas de planejamento e da administração científica (concebidas como racionais e universais), adquirida nas melhores universidades ocidentais em forma de “kit completo”, poderiam ser aplicadas em qualquer localidade, sem nenhuma consideração pelas diversidades culturais e institucionais historicamente produzidas em cada local, para as quais os planejadores, nas palavras de Pratz (2001), faziam vista grossa.

Pressupunha-se, portanto, que com a aplicação do conhecimento científico e das técnicas de planejamento disponíveis, se aceleraria o crescimento das economias em um menor período de tempo e sem a necessidade de lograr o equilíbrio entre o mercado e os poderes públicos, sobre o qual havia se baseado o desenvolvimento do mundo industrializado.

É importante frisar que este modelo de intervenção estatal ocorre concomitante com a guerra fria, e busca, em primeiro lugar, reforçar a hegemonia norte-americana e estabilizar o mundo sob a sua égide, procurando “atrair à causa do mundo livre os povos deserdados da África, Ásia e, é claro, da América Latina” (HERMET, 2002:33). Além disso, tanto Roosevelt como Churchill (principais expoentes dessa proposta desenvolvimentista), eram bem conscientes de que a nova ordem internacional surgida no segundo pós-guerra apenas se concretizaria se fossem viabilizadas formas de cooperação internacional muito mais articuladas e capazes de considerar o fator social de todos os povos, ajudando-os a concretizar seus processos de industrialização, entendido como único caminho para salvá-los das desgraças da guerra e da fome. Assim, a proposta desenvolvimentista estava fortemente alicerçada na idéia da cooperação internacional, realizada através das corporações multilaterais (GATT, FMI, BIRD, PNUD, CEPAL), que “institucionalizava” a proposta desenvolvimentista, escondendo seus verdadeiros idealizadores.

Nesse aspecto, Pratz (2001) afirma ser importante diferenciar a idéia de “desenvolvimento” da idéia de “ajuda ao desenvolvimento”, sendo a segunda apenas um dos aspectos da primeira. Isso significa que o desenvolvimento depende de um esforço endógeno, que pode até ser acompanhado de um contexto externo favorável, mas faz-se imprescindível se garantir a participação da comunidade local para o êxito da proposta de ajuda ao desenvolvimento. O autor afirma que tal participação não foi contemplada no modelo de intervenção desenvolvimentista e que a “cooperação internacional” oferecida pelos países industrializados às nações subdesenvolvidas, buscava atender muito mais aos interesses externos do que os interesses nacionais, não merecendo outra qualificação que não a de neocolonialismo.

Contudo, o prestígio de que gozavam os EUA e as idéias keynesianas no final do segundo pós-guerra eram tão grandes que impulsionou uma aceitação quase acrítica do modelo de intervenção estatal desenvolvimentista, sendo o planejamento estatal considerado como único instrumento capaz de superar as imperfeições e falhas do mercado. Para Pratz (2001:03), “o êxito do Plano Marshall reforçou ainda mais esta crença, apesar de tratar-se de uma experiência única, em absoluto universalizável e que tampouco se intencionou depois, de fato, reproduzir em alguma outra parte”. Porém, ainda assim, no final dos anos de 1940, a disciplina “planejamento para o desenvolvimento” já fundamentava cientificamente o desenvolvimentismo, sendo ofertada nas universidades dos países do terceiro mundo e também nas universidades de alguns países industrializados. Tal disciplina contemplava a essência do racionalismo construtivista: uma combinação de política econômica keynesiana, dirigismo soviético e administração científica norte-americana, convertendo o desenvolvimento, neste sentido, em um tema principalmente técnico, que podia e devia abstrair-se do contexto político, institucional e cultural.

Algumas preocupações justificavam a ação dos planejadores desenvolvimentistas no então chamado terceiro mundo. A primeira delas diz respeito ao reconhecimento de que o livre comércio, por si só, produz perdedores e ganhadores, tanto entre os países, como dentro de cada um deles. Ao capital, interessa promover e aumentar as desigualdades, mas nunca a sua explicitação, o que colocaria em risco a legitimidade do sistema. Neste sentido, considerou-se que sem mecanismos estatais e internacionais de compensação e distribuição, ficariam ameaçados tanto a coesão social interna quanto a ordem internacional, preocupação relevante uma vez que se estava saindo de um conflito mundial. Para Pratz (2001:04)

(...) daí, a insistência nas funções sociais que deveriam assumir os estados no segundo pós-guerra. Daí, também o reconhecimento de que os países desenvolvidos tinham que praticar políticas de ajuda internacional, fomentar investimentos, transferência tecnológica, concessão de tarifas preferenciais e outras, para ajudar os países em desenvolvimento a tornarem-se membros plenos da economia global.

A idéia dessa cruzada mundial contra a pobreza estava presente no discurso proferido pelo então presidente dos EUA, Harry Truman, em 20 de janeiro de 1949, no qual afirmava ser preciso lançar-se em um programa novo e audaz, utilizando-se do avanço científico e do progresso industrial das nações desenvolvidas para favorecer a melhoria das condições de vida e o crescimento econômico nas regiões subdesenvolvidas. Em seu discurso, Truman enfatizava que a pobreza dessas regiões era uma ameaça tanto para elas quanto para as áreas mais prósperas, afirmando que uma maior produção econômica seria a chave para a prosperidade e para a paz; que por sua vez tinha na aplicação mais ampla e vigorosa do conhecimento técnico e científico moderno a chave para essa maior produção econômica (HERMET, 2002 e PRATZ, 2001).

Como observa Hermet (2002), esse discurso eivado de boas intenções tinha como objetivo oculto a consolidação do poder dos EUA, que disputava com a URSS a hegemonia política mundial naquilo que ficou conhecido como guerra fria, pela qual o mundo ficava dividido em dois campos antagônicos, separados por uma sinuosa linha vertical que ia de um pólo ao outro, como se desenhasse sobre o Atlas um enorme "Tratado de Tordesilhas" ideológico. Ambos consideravam-se regimes inconciliáveis e apenas aguardavam o momento oportuno para desencadear a 3ª Guerra Mundial que, dado o potencial atômico que dispunham, seria a guerra final.

Na guerra fria, mais do que uma contraposição das únicas superpotências da época, contrapunham-se os dois modelos políticos e econômicos, capitalismo e comunismo, democracia e totalitarismo, um e outro procurando arregimentar o maior número possível de povos e países para a sua causa, sendo as políticas de cooperação internacional um importante instrumento para se ganhar adeptos, nas duas partes. Tinham em comum a crença na possibilidade e importância de um "desenvolvimento rápido" para as nações subdesenvolvidas, e cada uma apresentava-se como o melhor modelo para que essas nações conseguissem superar tal condição.

Portanto, o sucesso do desenvolvimentismo era considerado como um requisito básico para a manutenção da democracia e como o único meio eficaz para se garantir a segurança e a independência das nações, sendo este o motivo que

levou alguns regimes militares da América Latina a aderirem ao racionalismo construtivista (HERMET, 2002).

Além dessas duas questões apresentadas acima, Lipietz (1988) apresenta um terceiro motivo que justificaria o interesse dos países industrializados pela intervenção do estado desenvolvimentista nas áreas subdesenvolvidas do mundo. Para o autor, os países industrializados tinham alcançado um grande nível de produtividade, aumentando significativamente sua produção econômica, porém, esse aumento não foi acompanhado por uma expansão da massa salarial, na mesma proporção, para o consumo dos bens produzidos, necessitando-se, assim, buscar essa demanda no exterior. Segundo Lipietz (1988:66) “o exterior é, em primeiro lugar, um mercado para os produtos que não conseguem ser consumidos nos países produtores”. Para tanto, fazia-se necessário, primeiramente, fortalecer o mercado de trabalho nesses países subdesenvolvidos, fomentando-se a geração de renda, que em seguida seria destinada ao consumo. Assim, os países subdesenvolvidos tornaram-se uma opção para os capitais que buscavam oportunidades de investimento.

A intervenção desenvolvimentista nos países subdesenvolvidos, além de garantir um mercado para a “realização” do capital (enxugando aquilo que sobra nos países centrais), constitui-se, segundo Lipietz (1988:67), numa espécie de “reservatório, onde o capitalismo vai buscar aquilo que não pode criar, mas apenas transformar (matérias-primas) e contribuir para reproduzir (força de trabalho)”. Funcionam, na opinião do autor, como um termostato, proporcionando aos países desenvolvidos trabalho e matérias primas (pólo quente) e mercados consumidores (pólo frio). Para o autor, não fosse essa necessidade, jamais o capital se aproximaria das áreas subdesenvolvidas.

A hegemonia intelectual do racionalismo construtivista e, em consequência, do modelo de intervenção desenvolvimentista, tornou-se tão grande no período compreendido entre o fim da segunda guerra mundial e a crise do petróleo nos anos de 1970, que poucos se atreviam a questioná-lo. Os que o faziam, alertavam para o fato de que o desenvolvimentismo estava assentado nos mesmos pilares intelectuais sobre os quais tinham sido edificados alguns regimes totalitários, como o fascismo e

o comunismo soviético: a idéia da racionalidade instrumental vinculada à crença em um padrão de progresso universal (PRATZ, 2001).

Para Pratz (2001), a principal dificuldade de questionamento tanto das políticas como das instituições de desenvolvimento oriundas do modelo de intervenção estatal desenvolvimentista, está no fato deste assumir a maior produção econômica possível como seu objetivo final e, por isso, critério de avaliação do seu desempenho. Daí que os indicadores econômicos passaram a ser considerados como o indicador fundamental do desenvolvimento de uma nação, relegando ao segundo plano às questões sociais. Para o autor, o desenvolvimentismo considerava a maximização da produção de bens, cuja medida se expressava nos índices de crescimento e de renda per capita, em um indicador quase único.

Assumia-se, implícita ou explicitamente, que todo incremento do produto agregado, quer dizer, o incremento do produto nacional bruto per capita, reduziria a pobreza e elevaria o nível geral de bem-estar da população. Esta suposição se enraizava na concepção utilitarista, que presumia que o incremento da produção implicava em incremento de renda e esta maior utilidade e bem-estar econômico, individual e social. Na realidade, a crença na conexão entre incremento do produto e redução da pobreza era tão forte que se chegou a pensar que bastava concentrar-se no crescimento para se conseguir o objetivo econômico e social do desenvolvimento. [Portanto], o crescimento, de ser um meio para alcançar o desenvolvimento, passou a ser considerado a sua finalidade predominante (PRATZ, 2001:05).

A operacionalização do modelo de intervenção estatal desenvolvimentista latino-americano teve uma participação decisiva da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), que atribuía o subdesenvolvimento dos países periféricos a fatores externos, como a dependência financeira em relação aos países centrais e a fatores internos, decorrentes da concentração fundiária e da reduzida dimensão do mercado interno (SOUZA, 1999). Apesar da CEPAL, sob a liderança intelectual do economista argentino Raul Prebisch (1901-1986), ser apontada como detentora do mérito de construir uma concepção de desenvolvimento genuinamente latino-americana, não se pode negar a influência exercida pelo racionalismo construtivista nas suas ações.

A “cartilha” cepalina recomendava aos países em vias de desenvolvimento, a adoção da estratégia definida como “processo de substituição de importações”<sup>4</sup>, iniciada no Brasil no início dos anos de 1930. As implicações da adoção dessa estratégia manifestar-se-iam na redução da dependência desses países em relação aos países ricos e, por outro lado, contestariam a ideologia clássica do *laissez faire*, reafirmando em vários países da América Latina, um período de maiores intervenções dos seus respectivos governos no que se relacionasse às suas economias.

Porém, se era consenso dentro do pensamento cepalino, que a industrialização era o melhor caminho para se alcançar o desenvolvimento, o mesmo não se pode dizer sobre a questão dos atores e caminhos que deveriam assumir este processo. Havia uma corrente, da qual fazia parte o brasileiro Roberto Campos e grande parte dos dirigentes da CEPAL, que defendiam uma atuação nas atividades de criação de infra-estrutura, com direcionamento do Estado. Em outro extremo, um grupo representado por Roberto Simonsen, defendia a alternativa de um desenvolvimento privado, mais orientado para o curto prazo e pelo mercado. Assim, “aparece uma discrepância entre nacionalistas, partidários de um crescimento autocentrado, e cosmopolitas, dispostos a recorrer ao capital externo” (HERMET, 2002:36).

A perspectiva nacionalista é a que mais se aproxima do “padrão” de Estado desenvolvimentista proposto por Evans (1993). Para o autor, a experiência de intervenção estatal ocorrida em países subdesenvolvidos a partir do segundo pós-guerra gerou três arquétipos distintos de Estado, sendo que apenas um pode ser considerado efetivamente como “desenvolvimentista”.

O primeiro arquétipo se refere à experiência de intervenção vivenciada no Zaire no governo de Joseph Mobuto, a partir de 1965. Ali, segundo Evans (1993), observa-se “um exemplo de manual de um ‘Estado predatório’ no qual a preocupação da classe política com a busca de renda converteu a sociedade em sua

---

<sup>4</sup> Este modelo de desenvolvimento, baseado num Estado forte e na política de industrialização focada na substituição de importações (produzir no País o que até então se importava), funcionou durante cerca de meio século, esgotando, no entanto, suas possibilidades de sustentar a expansão econômica do País no final da década de 70 (BRUM, 2000:85).

presa". A intervenção estatal ocorrida no Zaire misturava tradicionalismo e arbitrariedade, qualidades patrimoniais que retardavam o desenvolvimento capitalista (EVANS, 1993). Para o autor,

(...) o personalismo e o saque da cúpula destroem qualquer possibilidade de comportamento orientado por normas nos níveis inferiores da burocracia. Além do mais, a mercantilização do aparelho do Estado torna quase impossível o desenvolvimento de uma burguesia voltada para o investimento produtivo de longo prazo devido à corrosão da previsibilidade de ação do Estado (EVANS, 1993:120).

De acordo com Evans (1993), a experiência de intervenção estatal ocorrida no Zaire fracassou no cumprimento dos mais básicos pré-requisitos para o funcionamento de uma economia moderna: cumprimento regular de contratos; fornecimento e manutenção de infra-estrutura; investimento público em saúde e em educação, evidenciando que a ausência de um aparelho burocrático coerente impede o desenvolvimento das nações.

Esta afirmativa comprova-se ao ser observado o segundo arquétipo de intervenção estatal apresentado por Evans (1993), que coloca o sucesso econômico dos novos países industriais (NIPs) do Leste Asiático, Coreia e Taiwan, como dependente direto do envolvimento ativo do Estado. Este envolvimento estatal se manifesta tanto no que se refere à promoção de uma rápida industrialização local (proposta pelo racionalismo construtivista), quanto na execução de uma agenda de ajuste neoliberal (proposta a partir da década de 1980).

A experiência de intervenção estatal asiática se destaca como verdadeiramente desenvolvimentista, diferenciando-se, portanto, da intervenção africana, pelos seguintes aspectos: a) existência de instituições atuantes e coerentes, que conduziam a ação estatal; b) tais instituições recrutavam seus funcionários a partir da meritocracia weberiana; c) essa burocracia era fortalecida por rede de relações informais que contribuía tanto para a promoção da coerência corporativa interna quanto vinculava o Estado ao setor privado, inserindo-o, de forma autônoma, na estrutura social circundante; d) as intervenções estatais utilizavam-se do critério da seletividade na escolha das suas ações (EVANS, 1993).

Apesar de algumas diferenças na operacionalização do modelo asiático, o autor citado aponta como característica marcante da intervenção estatal tanto na Coreia ou Taiwan, quanto no Japão, que lhes serviu de exemplo, a atuação do Estado a partir de uma instituição econômica forte, que conduzia a sua ação. Nestes países, as instituições do Estado, foram cruciais na obtenção do capital necessário ao investimento industrial, funcionando como substituto de mercado de capitais pouco desenvolvidos, ao mesmo tempo em que induzia mudanças nas decisões de investimento.

Segundo Evans (1993), nos três países asiáticos mencionados, as iniciativas políticas que facilitaram a transformação industrial estavam enraizadas em uma organização burocrática coerente e competente, denominada pelo autor como “órgão piloto”. No Japão, por exemplo, o MITI (Ministério do Comércio Internacional e da Indústria) influenciava desde a aprovação de empréstimos para investimento; como também participava na alocação de divisas para fins industriais e das licenças de importação de tecnologia estrangeira; fornecia isenções fiscais e articulava os cartéis de orientação administrativa, que regulamentaria a concorrência em um setor (EVANS, 1993). Na Coreia, o Departamento de Planejamento Econômico é a instituição que alavanca a atuação do Estado desenvolvimentista, papel que em Taiwan é desempenhado pelo Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (CPDE). Entretanto, Evans (1993:128) esclarece que a existência desses “super-órgãos” não elimina a contestação no interior da burocracia, apesar de que, a “existência de um determinado órgão dotado de liderança geralmente reconhecida na área econômica possibilita a concentração de talento e especialização e confere à política econômica uma coerência que falta a um aparelho de Estado de organização menos definida”.

Para o autor, dada a evidente importância que detinham estas instituições estatais, o serviço público atraía os mais talentosos graduandos das melhores universidades do País, sendo os cargos públicos de maior nível os mais cobiçados pelas pessoas, e também os mais difíceis de alcançar, possuindo o Japão um índice de reprovação de 90% em seus concursos, enquanto que na Coreia, apenas cerca de 2% daqueles que prestam o concurso são aprovados. Uma vez aprovados, segundo Evans (1993), esses técnicos constroem uma carreira de longo prazo no interior da

burocracia estatal, atuando geralmente de acordo com as regras e normas estabelecidas.

O fato da maioria desses burocratas terem se graduado nas mesmas universidades, favorecia a ocorrência da terceira característica marcante do modelo asiático de intervenção: a criação de redes de solidariedade interpessoal, tanto interno quanto externo ao funcionamento do Estado. Os sistemas internos consistem no aproveitamento dos laços estabelecidos entre colegas de classes nas universidades onde se recrutam os funcionários. Na Coreia, por exemplo, 55% dos aprovados em concurso ao serviço público eram graduados pela mesma universidade (Universidade Nacional de Seul) e, destes, 40% tinham estudado em duas conceituadas escolas secundárias de Seul<sup>5</sup>. Segundo Evans (1993:123-124), tais laços “conferem à burocracia uma coerência interna e uma identidade corporativa que por si só a meritocracia não poderia oferecer”.

Por outro lado, as redes externas, as que vinculam o Estado ao setor privado, são também muito importantes para o êxito das políticas desenvolvimentistas. Em todas as nações asiáticas analisadas por Evans (1993), a relação entre o setor estatal e o setor privado estava fundada no fato de o Estado ter acesso ao crédito, num ambiente de escassez de capital, canalizando os empréstimos e ajuda externa e alocando-os de acordo com sua racionalidade. O acesso ao capital era, portanto, uma pedra angular do controle estatal sobre o setor privado. Mas não era o único.

No Japão, por exemplo, esses laços são reforçados pelos ex-burocratas do MITI, que se aposentaram precocemente e passaram a atuar na iniciativa privada. Este fato garante ao Estado uma significativa inserção nos “labirintos de organizações intermediárias (...) onde ocorre grande parte do demorado trabalho de formação de consenso” (EVANS, 1993:124). Para o autor, a existência das duas redes de relação não gera nenhuma contradição, ao contrário: “a coerência

---

<sup>5</sup> Evans (1993) chama a atenção para o fato de que nos anos de 1950, no governo de Rhee Syngman, o concurso ao serviço público na Coreia foi amplamente dispensado e apenas cerca de 4% daqueles que ocupavam cargos de nível superior ingressavam na burocracia estatal com base na meritocracia, demonstrando uma insuficiência da tradição burocrática naquele País. O autor observa que embora Syngman governasse visando a promoção da industrialização por substituição de importações, seu regime era mais predatório que desenvolvimentista e a corrupção governamental era generalizada e sistemática, contanto inclusive com a ajuda massiva dos EUA. Essa situação apenas foi revertida a partir do golpe militar liderado por Park Chung Hee, que re-instaurou o recrutamento meritocrático, possibilitando ao Estado coreano a reconquista de sua autonomia.

burocrática interna deveria ser considerada como pré-condição essencial à efetiva participação do Estado em redes externas” (EVANS, 1993:124).

O pleno funcionamento destas duas redes de relação, depende em grande medida, da combinação aparentemente contraditória entre insulamento burocrático e inserção na estrutura social local. Esta combinação só pode ser realizada numa ambiência institucional competente e coesa, o que garantiria autonomia para tais instituições formularem suas próprias metas de modo independente, confiando que seus funcionários encarariam a implementação dessas metas como importantes para as suas carreiras individuais. Esta autonomia inserida constitui a chave organizacional para eficácia do Estado desenvolvimentista.

A intervenção estatal em Taiwan mostra uma singularidade em relação às outras duas experiências analisadas por Evans (1993) no que se refere à participação do Estado assumindo funções diretamente empresariais, gerando, portanto, relações bastante diferentes entre os setores estatal e privado das vivenciadas no Japão e na Coreia.

Para o autor, apesar do Estado taiwanês também procurar apoiar a capacidade de empresas privadas para enfrentarem os mercados internacionais, o regime que comandava o País via com muita desconfiança o fortalecimento e o aumento de poder de uma elite privada etnicamente distinta e politicamente hostil. Assim, quando lhes foi recomendado a privatização das empresas japonesas existentes no País, o regime que comandava Taiwan, contrariando as recomendações de seus conselheiros americanos, manteve as referidas propriedades sob seu controle, gerando, segundo Evans (1993), um dos maiores setores estatizados no mundo não-comunista.

Assim, em Taiwan, as empresas estatais têm sido instrumentos-chave do desenvolvimento industrial e, ao contrário do padrão de ineficiência e déficit financeiro que em geral caracterizam estes empreendimentos, tais empresas eram em sua maior parte não apenas lucrativas como também eficientes (EVANS, 1993).

Deste fato, decorre que o Estado desenvolvimentista taiwanês, diferente do que ocorre no Japão e na Coreia, consegue operar de forma eficiente e eficaz com um conjunto menos denso de laços entre os setores público e privado, colocando em

questão se a “inserção” é realmente um componente necessário ao Estado desenvolvimentista. Porém, para Evans (1993), “as redes informais entre o público e privado podem ser menos densas do que nos outros dois casos, mas são nitidamente essenciais à política industrial em Taiwan”.

A última característica importante do estado desenvolvimentista é a seletividade de suas intervenções, devendo a burocracia estatal operar “como um ‘mecanismo filtrante’, concentrando a atenção dos planejadores políticos e do setor privado em produtos e processos cruciais ao futuro crescimento industrial” (EVANS, 1993:134).

Na América Latina, a intervenção desenvolvimentista, utilizando-se da substituição de importações, proporcionou aos países, a capacidade de desenvolver um complexo setor industrial formado por vários segmentos, sendo o caso brasileiro o mais bem sucedido, apesar deste não ter sido plenamente eficaz na sua intenção de transformar-se em um Estado desenvolvimentista. Para Evans (1993), o nítido contraste entre as experiências de intervenção estatal africana e asiática coloca em dúvida a tese que atribui a ineficácia da experiência latino-americana à sua natureza burocrática, sendo exatamente o contrário o que parece estar mais próximo de um diagnóstico correto: a ausência de uma burocracia plenamente meritocrática, autonomamente inserida e minimamente seletiva.

#### 1.5. A discussão recente sobre o papel do Estado no capitalismo e a utilização do neoinstitucionalismo para análise das políticas públicas.

A reflexão sobre o Estado moderno evidencia a sua importância como base de sustentação do capitalismo, sobretudo a partir do momento em que o mercado, baseado nos princípios liberais, perdeu seu equilíbrio, originando as falhas de alocação e distribuição de recursos. A partir de então o Estado, através de suas políticas de planejamento, complementa a atuação do mercado; redirecionando recursos de acordo com suas intenções e buscando garantir a legitimidade do sistema capitalista.

Aliás, no capitalismo, a atuação de um Estado forte é indispensável haja vista ser este a única instituição capaz de reproduzir as duas condições necessárias ao seu

pleno funcionamento: a acumulação e a legitimidade, sendo a acumulação necessária por ser o princípio básico da reprodução; enquanto a legitimidade é requisitada como forma de obter consenso da sociedade civil acerca de seus atos. No liberalismo, estas duas condições eram geradas automaticamente; pelo menos enquanto vigorou a ideologia burguesa da neutralidade do mercado.

Para Habermas (1980), na medida em que surgem os monopólios, o que significou o fim do capitalismo competitivo e, com ele, o principal alicerce do liberalismo, que era a concorrência perfeita, gera-se falhas na economia de mercado e mina-se o requisito básico da contínua acumulação. Assim, cabe ao Estado atuar no sentido de amenizar tais falhas, substituindo a lei da concorrência pelo planejamento administrativo, restaurando as condições de reprodução do sistema capitalista e favorecendo a continuidade do seu desenvolvimento.

Przeworsky (1995) afirma que Habermas aponta a possibilidade de ocorrer novos problemas e desequilíbrios resultantes dessa intervenção estatal, já que o Estado desvirtuara-se de seus objetivos<sup>6</sup> ao tornar-se uma arena de interesses, pois as “contradições entre os interesses de capitalistas individuais, entre os interesse individuais e o capitalista coletivo e, finalmente, entre interesses específicos ao sistema e interesses generalizáveis, são deslocadas para o interior do aparato estatal” (HABERMAS citado por PRZEWORSKY , 1995:100).

A análise de Poulantzas (1977) destaca-se no pensamento marxista contemporâneo, pois evidencia dois pressupostos centrais dessa teoria: que as condições para a reprodução e distribuição capitalista não se geram por si só e, que o capitalismo não enfrenta a constante ameaça da classe trabalhadora. Poulantzas reafirma que o capital não pode se reproduzir sem a presença do Estado e que o sistema capitalista necessita que as demais atividades sociais estejam organizadas de certa forma que favoreça a acumulação. Deste modo, cabe ao Estado assegurar a funcionalidade e o arranjo destas atividades em função da atividade capitalista, pois o Estado é “a organização para a preservação das condições de existência,

---

<sup>6</sup> Vale ressaltar que não há entre os teóricos um consenso sobre as funções específicas a serem desempenhadas pelo Estado. Contudo, existe uma filosofia básica que lhe atribui o dever de legislar sobre os direitos de propriedade, gerenciamento de relações externas e intervenção na ordem social.

funcionamento da unidade de um modo de produção e de uma formação” (POULANTZAS citado por PRZEWORSKY , 1995:105).

Noutras palavras, para Poulantzas (1977), a própria dinâmica da competição capitalista, sua tendência a constituir monopólios, acaba destruindo as condições de concorrência perfeita requerida pelo liberalismo, impedindo, assim, a continuidade de acumulação do capital. Neste sentido, cabe ao Estado, através de suas políticas públicas, assegurar os interesses de longo prazo do capital, constituindo-se, assim, no espaço onde se realiza a consciência burguesa, agindo, portanto, independente dos interesses imediatos das classes sociais, atuando como fator de coesão e unidade das contradições do modo de produção capitalista.

Claus Offe é freqüentemente apresentado como um dos mais bem sucedidos pensadores marxistas da contemporaneidade, no intuito de especificar de que formas as políticas públicas asseguram a continuidade da acumulação do capital, ao mesmo tempo em que a legitimam. Parte da constatação de que o modo de produção capitalista está fundamentado na separação entre capital e trabalho, ou seja, entre os proprietários dos meios de produção e aqueles que, embora não sendo proprietários, são os que, efetivamente, utilizam tais meios no processo produtivo. Expropriados da posse dos meios de produção, tais indivíduos são obrigados a alienar sua força de trabalho aos proprietários do capital, em troca de salário; dizendo-se, então, que houve um processo de mercadorização do trabalho, ou seja, sua mão-de-obra foi convertida em mercadoria, instituindo-se, portanto, a classe proletária e a classe capitalista (OFFE, 1984).

Segundo o autor, entretanto, a constituição dessas classes econômicas não ocorre apenas em virtude da ação silenciosa das forças produtivas. Para Offe (1984), o movimento pelo qual os desapropriados dos meios de produção ingressam no mercado, alienando sua força de trabalho, não é espontâneo, devendo ser assegurado pela política do Estado, competindo-lhe, garantir que o mercado seja a única forma de existência econômica. Neste sentido, em última análise, o Estado não apenas institui a classe proletária, como também estabelece todo o conjunto das relações capitalistas de produção.

Por outro lado, Offe (1984) também chama a atenção para a existência de um determinado grupo de indivíduos que não pode, temporária ou definitivamente, atuar como trabalhadores assalariados, seja em virtude da idade (muito jovens ou muito idosos), seja pelas condições de saúde (enfermos ou inválidos). Neste caso, faz-se necessário criar e manter alguns subsistemas exteriores ao mercado, regulados institucionalmente, para que esse contingente de pessoas possa sobreviver fora do mercado, devendo o Estado assumir essa responsabilidade, uma vez que tais formas de vida são externas ao mercado e este ignora o que se encontra fora dele. A atuação do Estado, neste caso, funciona como uma válvula de escape, dado a necessidade de integração dessas pessoas à dinâmica do capital.

Para Offe (1984) o Estado de Bem Estar Social surge para responder a essa demanda, desenvolvendo-se da necessidade progressivamente mais intensa de integração social de contingentes cada vez maiores de trabalhadores, os quais, em numerosas ocasiões específicas, necessitavam de uma válvula de escape em relação ao mercado, sendo os sistemas previdenciários e de saúde a materialização dessa ação. Assim, segundo o autor, com a previdência estatal, em geral universal, horizontal e compulsória, evita-se o confronto entre empregador e os trabalhadores, preservando o capital de um desgaste que não é apenas financeiro.

A partir dessa atuação pretensamente impessoal e neutra do Estado, transpõe-se a luta de classes para um outro nível: as demandas sociais passam a ser dirigidas para políticos e administradores e têm por objetivo, via de regra, uma ampliação das coberturas ou um aumento do valor dos benefícios. Não se questiona, portanto, a estrutura do modo de produção capitalista, resolvendo-se o principal problema do capital.

Conforme visto apesar das diferenças de posicionamentos existentes no interior da teoria marxista, o Estado é apresentado como essencial à manutenção do sistema, ao conceder as condições necessárias à reprodução. Sua soberania frente a demais instituições torna suas ações legítimas e quase incontestáveis, garantindo solidez e fundamento ao sistema capitalista.

Numa outra perspectiva de análise, autores de algumas correntes teóricas, sobretudo da neoliberal, apresentam o argumento que, apesar da existência do

Estado ser essencial para o crescimento econômico, sua ação deveria ser reduzida ao mínimo possível, devendo ser limitada à proteção dos direitos individuais, pessoas e propriedades, e à execução dos contratos privados voluntariamente negociados.

O argumento acima, definido por Evans (1993) como “neo-utilitarista”, sustenta-se na premissa de que a relação de troca entre os ocupantes de cargos do aparelho governamental e os seus apoiadores é a essência da ação do Estado e, na medida em que esses agentes se beneficiam de “atividades lucrativas diretamente improdutivas” (definidas em termos mais primários como corrupção), desestimulam o investimento em atividades produtivas e provocam o declínio da eficiência e do dinamismo econômicos. Assim, para fugir desses efeitos nocivos, a concepção neo-utilitarista propõe a redução da ação do Estado e a substituição do controle burocrático por mecanismos de mercado.

No entanto, Evans (1993) afirma que a concepção neo-utilitarista é uma contribuição valiosa para explicar um padrão de comportamento dos ocupantes de cargos, que pode ou não ser dominante em um determinado aparelho de Estado, porém não deve ser generalizada. Para o autor, não há como separar os interesses do Estado com os interesses do mercado, que estão “inextricavelmente inseridos em uma matriz que abrange ao mesmo tempo entendimentos culturais e sistemas sociais compostos de laços individuais polivalentes” (EVANS, 1993:114), enfatizando-se a complementariedade essencial entre as estruturas do Estado e do mercado, particularmente na promoção da transformação industrial.

Segundo Evans (1993), Weber avança nessa perspectiva, afirmando que o capitalismo dependia de um tipo de ordem que apenas o moderno Estado burocrático poderia oferecer, ressaltando-se que a premissa weberiana estava fundamentada em uma burocracia estatal completamente envolvida apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho burocrático como um todo, sendo as orientações para a renda, para Weber, características de formas pré-burocráticas.

A capacidade do Estado de apoiar os mercados e a acumulação capitalista dependia de a burocracia ser uma entidade corporativamente coerente, na qual os burocratas encaram a implementação das metas corporativas como melhor meio de

maximizar seus próprios interesses individuais, devendo, portanto, manterem-se isolados das demandas da sociedade circundante. Assim, para Weber, a construção de uma estrutura sólida e competente seria o pré-requisito indispensável ao bom funcionamento do mercado (EVANS, 1993).

Estudos posteriores ampliaram o pensamento de Weber acerca do papel do Estado. Argumentava-se que a capacidade de implementar normas de modo previsível, embora fosse necessária, não era suficiente na promoção do capitalismo. Autores como Gerschenkron e Hirschman argumentavam que, “países de industrialização tardia, que se deparavam com tecnologias de produção exigindo mais capital do que os mercados privados eram capazes de acumular, foram obrigados a se valer do poder do Estado para mobilizar os recursos necessários [à sua industrialização]” (EVANS, 1993:114). Nesses casos, ao invés de apenas propiciar um ambiente adequado, como proposto no modelo Weberiano, cabe ao Estado a participação ativa na organização das estruturas de mercado, passando, a partir de então, a ter que atuar como um empresário substituto, uma vez que, nesses países, nem existem corporações que permitam a distribuição de grandes riscos por uma ampla rede de acionistas, nem os capitais individuais são capazes ou se interessam em assumi-los.

Reforçando esse argumento, Hirschman enfatiza a importância da capacidade empresarial do Estado na promoção do desenvolvimento em países de industrialização tardia, chegando a afirmar que o principal ingrediente que falta nesses países não é o capital e sim a iniciativa empresarial, no que se refere à disposição de arriscar os excedentes disponíveis no investimento em atividades produtivas. Nesta circunstância, cabe ao Estado “propiciar incentivos para induzir os capitalistas privados a investir e ao mesmo tempo estar pronto a aliviar gargalos que estejam criando desincentivos ao investimento” (EVANS, 1993:117).

Segundo o autor, esse modelo de Estado pode não estar imune à “orientação para a renda”, ou da utilização do aparelho burocrático em proveito dos ocupantes de cargos e seus apoiadores, mas as consequências de suas ações antes promovem do que impedem tanto as políticas de ajuste econômico quanto de transformação estrutural.

Uma das perspectivas teóricas muito utilizada para análise desse modelo de intervenção estatal é a abordagem neoinstitucionalista que, a partir da metade da década de 1980, vem buscando se consolidar como uma referência teórica em contraposição aos modelos pluralista e marxista<sup>7</sup>. No pluralismo, as sociedades são concebidas como compostas de diversos centros de poder, nenhum deles soberano, sendo adotado o conceito de grupo de interesse ou de pressão como instrumento para o processo de decisão política, que formam coalizões na busca de certos objetivos. Assim de acordo com essa perspectiva, são as demandas e apoios dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas, sendo o Estado considerado como neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado (ROCHA, 2005).

Apesar de tanto o pluralismo quanto o marxismo se colocarem em lados opostos do debate, ambos se unem na ênfase analítica centrada na sociedade, sendo a ação estatal sempre uma resposta a estímulos vindos ou dos grupos de interesse ou do próprio capital. Contrapondo-se à essas abordagens, o neoinstitucionalismo (definido num primeiro momento por Skocpol como *state-centered*), coloca o Estado como foco analítico privilegiado, que passa a explicar a natureza das políticas governamentais, exercendo influência permanente sobre a sociedade civil. Nessa perspectiva, o Estado,

(...) ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda (ROCHA, 2005:14).

Assim, para o autor, é a burocracia estatal, especialmente a de carreira, quem estabelece as políticas de longo prazo, muitas vezes diversas das demandadas pelos atores sociais, colocando-se, portanto, o Estado como “variável independente”, dotado de autonomia de ação, expressão do insulamento da burocracia estatal. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas, autonomamente, seria, em parte, resultante do controle que ela exerce sobre um recurso de poder privilegiado: o acesso diferenciado à informação.

---

<sup>7</sup> Uma discussão mais detalhada sobre esses dois modelos analíticos é realizada por Rocha (2005).

Alguns autores, como Przeworski (1995), criticam a perspectiva neoinstitucionalista centrada no Estado, argumentando que, tal abordagem apenas seria coerente se o Estado derivasse seu poder exclusivamente pelo monopólio da força física, situação que não poderia ser generalizada por duas razões: a) em diversas sociedades existe o controle civil sobre os militares; e, b) numa economia capitalista, a alocação de recursos é feita por agentes privados, implicando que a força física pode não ser suficiente para governar efetivamente.

Não obstante, segundo o autor, mesmo se considerando a possibilidade de o Estado exercer o monopólio sobre os meios de violência, ainda assim não teria sentido se falar em autonomia, sendo o termo dominação o que melhor descreveria a relação do Estado com a sociedade nessa circunstância. De acordo com Przeworski (1995), só tem sentido falar em autonomia do Estado quando os governantes têm objetivos próprios e são capazes de implementá-los, mesmo contra os interesses dos diversos grupos sociais, situação difícil de ocorrer numa democracia, pois raramente os ocupantes de cargos no Estado agem de acordo com os interesses dos cidadãos.

Segundo Rocha (2005), as críticas levantadas contra a abordagem neoinstitucionalista centrada no Estado propiciaram sua evolução para uma posição mais matizada. De uma visão mais centrada no Estado como fator explicativo, a abordagem institucionalista avança, nesse segundo momento, para uma perspectiva focada na análise política, denominada por Skocpol como "*polity-centered*". Essa perspectiva analítica busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade, concebendo que o primeiro é parte do segundo, podendo, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia.

Skocpol (1995) definiu as quatro dimensões que resumem os pressupostos do neoinstitucionalismo centrado na análise política. Em primeiro lugar destaca-se a autonomia que os funcionários estatais têm em relação aos outros interesses sociais. Os burocratas trabalham no sentido de implementar políticas que atendam às suas idéias, às necessidades de suas carreiras e organizações, não significando, entretanto, que estes possam ignorar os outros interesses sociais, mas não raro buscam compatibilizar seus interesses com aqueles.

Em segundo lugar, na abordagem neoinstitucionalista, as instituições políticas e as identidades sociais estão relacionadas. Nessa perspectiva, as estruturas e processos políticos influenciam as identidades, metas e capacidades políticas dos grupos politicamente ativos, devendo-se, portanto, explorar como os fatores políticos e sociais se combinam para afetar as identidades sociais e as capacidades dos grupos envolvidos no jogo político.

A terceira dimensão aponta que as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais, afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida em que possibilitam ou vetam o acesso dos grupos às decisões públicas. Esta dimensão demonstra que a capacidade de se atingir metas políticas não depende apenas da auto-consciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros.

E, a quarta dimensão do neoinstitucionalismo, sustenta que as políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior. Ou seja, as políticas adotadas geram um efeito *feedback* que tanto transforma a capacidade do Estado (mudando as possibilidades administrativas para iniciativas futuras), quanto afeta a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político subsequente. Assim, o feedback positivo tende a influenciar a adoção futura de políticas análogas, e o negativo tende a barrar a reprodução de políticas similares.

Essa última dimensão ressalta o papel predominante que tem as idéias na produção das políticas públicas, constatando-se que os gestores políticos aprendem com o sucesso ou fracasso das políticas implementadas anteriormente, e agem conforme o escopo de idéias que orientam a abordagem dos problemas com que se defrontam (ROCHA, 2005).

Como visto, o neoinstitucionalismo é hoje uma referência importante para o estudo das políticas públicas, pois contempla fatores de grande relevância para o entendimento de processos de tomadas de decisões públicas, como o papel das instituições políticas e sua influência sobre os grupos sociais.

## 2. O PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO ADOTADO PELO ESTADO BRASILEIRO: do intervencionismo econômico-quantitativo dos anos de 1930 ao princípio da sustentabilidade dos anos 90

Os historiadores apontam quatro fases no processo de desenvolvimento da economia brasileira (BRUM, 2000): 1) fase primário-exportadora (1500-1930); 2) fase da tentativa de um desenvolvimento nacional e autônomo (1930-1964); 3) fase de desenvolvimento associado e dependente (1964-1990, embora essa fase tenha iniciado ainda na segunda metade da década de 50); e, 4) fase de inserção na economia global (a partir de 1990).

A intervenção estatal no Brasil começa a ser evidenciada a partir de 1930, período em que se tentou construir um modelo de desenvolvimento nacional e autônomo, tendo como base a industrialização, via substituição de importações<sup>1</sup>. Este modelo pregava a promoção do desenvolvimento a partir de um centro dinâmico único, no caso São Paulo, acreditando-se que o dinamismo deste centro contagiaria as demais áreas ou Regiões do País.

Entretanto, a intervenção direta do Estado na resolução de problemas da economia brasileira já se fazia presente desde o final do século XIX e início do século XX, durante a economia cafeeira, evidenciada em pelo menos duas situações: primeiro com a política de atração da mão-de-obra estrangeira para as lavouras do café, para tentar resolver o problema que seria gerado com a abolição da escravidão no Brasil; e depois com a compra do excesso da produção do café para garantir o preço do produto no mercado internacional, o que garantiria a margem de lucro dos cafeicultores, mas, também, o nível de renda de toda a economia nacional, uma vez que o setor cafeeiro era o que mais empregava no Brasil.

Dessa forma, evidencia-se que o Estado já praticava no País uma política anticíclica de proteção da renda nacional muito antes do advento das teorias keynesianas. Porém, é importante destacar que uma intervenção estatal pautada na

---

<sup>1</sup> Apesar de ser correto o entendimento de que o modelo de intervenção desenvolvimentista, fundamentado pelo racionalismo construtivista, consolida-se em nível mundial apenas no segundo pós-guerra, com a ascensão das idéias de Keynes e a incorporação da administração científica na sua consecução.

utilização do planejamento com vistas à promoção da industrialização, apenas ocorreu no Brasil com o lançamento do “Plano de Metas” do governo de Juscelino Kubitschek, na segunda metade da década de 1950, marcando o início da fase desenvolvimentista.

Essa fase de intervenção do Estado observou-se tanto no Brasil quanto nos outros países subdesenvolvidos, como reflexo da bipolarização mundial nascida no segundo pós-guerra. Vários instrumentos de intervenção econômica desenvolvimentista foram criados nessa época, tais como: a Operação Pan-Americana (OPA) (uma nova política de cooperação para as relações interamericanas); o BID (um instrumento econômico para financiar o desenvolvimento dos países latino-americanos) e a Aliança para o Progresso (um plano de ajuda econômica para os países da América Latina saírem do subdesenvolvimento, porém com valores bem inferiores ao plano Marshal).

Todas essas medidas, lideradas pelos Estados Unidos da América, representavam uma tentativa de manter a hegemonia do bloco ocidental do mundo na América Latina, em plena época de início da guerra fria, potencialmente ameaçada pelo sucesso da revolução de Fidel Castro em Cuba. Assim, percebendo a tentação que o “fidelismo cubano” poderia representar para a América Latina, o Presidente Kennedy tomou a iniciativa de lançar as bases de uma espécie de “bactericida ideológico”, destinado a proteger o corpo político latino-americano do germe revolucionário do continente.

No Brasil, da mesma forma, as ações estatais de planejamento econômico frutificavam vigorosamente, sendo evidente, neste período, o estreitamento das relações brasileiras com os EUA, observável, sobretudo, pela formação da “Comissão Mista Brasil - Estados Unidos”, conhecida como “Missão Abbink”, chefiada por John Abbink e pelo ministro da Fazenda do Governo Dutra, Otávio Gouveia de Bulhões.

A Missão Abbink tinha como atribuição diagnosticar os principais problemas da economia brasileira e, como especial recomendação, o emprego de recursos externos no setor petrolífero. Segundo o BNDES (2002), ainda em 1949, a Missão Abbink elaborou um documento bastante abrangente, que analisava não só os segmentos econômicos e as condições para o desenvolvimento, mas também a participação

do Estado e do capital estrangeiro neste processo. Foi a primeira tentativa de criar um plano de desenvolvimento para o Brasil. Contudo, tal Missão não chegou a detalhar projetos para investimento, nem a calcular os montantes necessários para sua operacionalização.

O governo brasileiro, por sua vez, que vinha trabalhando paralelamente com os mesmos dados, divulgou, também em 1949, um conjunto de medidas a serem implementadas entre aquele ano e 1953. Essas medidas ficaram conhecidas como Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia). O objetivo do SALTE era gerenciar os gastos públicos e o investimento nos setores essenciais ao país. No entanto, esse projeto não conseguiu participar do planejamento orçamentário em 1949, sendo esquecido em 1951.

Portanto, sem dinheiro externo para alavancar a industrialização, fazia-se o possível com os recursos disponíveis em moeda nacional. Mas a estratégia de promoção do desenvolvimento a partir da intervenção estatal parecia ser uma opção viável, muito embora se previsse que o ritmo seria lento, pois o Plano SALTE, que orientava as ações governamentais, abarcou apenas investimentos públicos e não conseguiu efetuar um planejamento em escala nacional. Mesmo assim, os últimos anos do governo Dutra já apresentavam índices de crescimento muito positivos: 6% ao ano (BNDES, 2002).

No início da década de 1950, alguns órgãos especializados das Nações Unidas passaram a manifestar interesse pelos assuntos de desenvolvimento econômico, concedendo bolsas e realizando seminários e estudos sobre a economia de países da América Latina. No Brasil, ocorre nesse ano a eleição presidencial que elegeria Getúlio Vargas ao palácio do Catete, dando continuidade ao debate iniciado no governo Dutra sobre estratégias de desenvolvimento econômico ancorado na intervenção estatal. Vargas tomou para si o posto central nas discussões políticas sobre o tema. Ao seu ver, era necessária, sim, a intervenção governamental para direcionar o crescimento econômico brasileiro. E o ideal seria fazer isso com o auxílio do capital estrangeiro.

## 2.1. O modelo de intervenção estatal brasileiro: autoritário, centralizador, técnico-burocrático.

A crise de 1929 obrigou os países de economia majoritariamente agrícola, ou seja, aqueles que dependiam das exportações de produtos primários, a reduzir o volume de suas vendas externas de produtos primários devido à estagnação dos mercados consumidores destes bens. Nestes países, entre eles o Brasil, a exportação desses produtos apresentava-se como a principal (ou a única) fonte de receita nacional; o que fazia com que esta atividade exercesse grande importância à economia local, pois os demais setores produtivos desenvolviam-se em torno do setor agro-exportador. Além disso, as receitas oriundas das exportações, equilibravam as contas da balança comercial, pois grande parte dos produtos manufaturados e/ou de maior intensidade tecnológica eram de origem estrangeira.

Dentro deste contexto, a redução destas receitas implicou na estagnação das atividades vinculadas ao setor exportador e na incapacidade de importação de bens manufaturados. A necessidade de proteger o setor exportador e retomar o ritmo produtivo fez com que o Estado, principalmente na América Latina, assumisse um novo papel em termos de participação ativa na economia.

Conforme já mencionado, o intervencionismo estatal na economia brasileira manifestava-se desde o fim do século XIX, quando o governo federal instituiu mecanismos para contornar a superprodução do café e a valorização dos seus preços no mercado externo. Esses mecanismos de proteção perderam sua eficácia com a eclosão da crise de 1929, obrigando o Estado brasileiro a adotar novas práticas intervencionistas que resguardassem o setor cafeeiro (e a economia em geral) dos efeitos recessivos da crise.

A partir de então, o Estado adotou um programa de compra e destruição dos excedentes produzidos pelo setor cafeeiro, estratégia que possibilitou a adequação entre a oferta e a demanda do café no mercado internacional, garantindo preços mínimos de comercialização e a sustentação do nível de emprego no setor agroexportador e setores vinculados. A política de valorização do café é considerada por Celso Furtado como o primeiro programa intervencionista de caráter anticíclico. De acordo com Furtado:

O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante de renda que se criava. Estávamos em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes. Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da Grande Depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados (FURTADO, 2001:192).

No plano político, observava-se também nesse período, o rompimento da política do café-com-leite, pacto de gestão que dividia o governo central brasileiro em dois blocos oligárquicos: o de São Paulo e o de Minas Gerais. Para Xavier (2002:26)

(...) o desmantelamento do pacto “Café-com-leite” só foi possível em razão do descontentamento dos mineiros com a esperteza dos paulistas em se apoderarem cada vez mais da parte da quota de exportação do café. Além do mais, os mineiros alimentavam a esperança de poder melhorar sua situação econômica, organizando, às custas do Estado, a extração e a exploração do minério de ferro local. Todavia, seus interesses foram contrariados pelos paulistas que optaram por gastar os recursos do governo central no café.

Descontente com essa situação, latifundiários e burgueses de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul iniciaram um movimento político (que originou a “Aliança Liberal”), com objetivo de impedir que a Presidência da República continuasse nas mãos dos paulistas. A Aliança Liberal, cujo candidato era Getúlio Vargas, recebeu a adesão da burguesia de vários Estados brasileiros, assim como de outros descontentes com o governo central.

Derrotados nas eleições realizadas em 01.03.1930, os líderes da Aliança Liberal adotaram a insurreição armada como caminho para o poder. Com o apoio armado dos jovens oficiais do Exército Brasileiro e de parte da população civil, assumiram o comando do País em 25 de setembro daquele ano, com Getúlio Vargas na Presidência da República e os jovens tenentes nos governos estaduais. A partir desse momento, o poder político brasileiro passou a ser exercido por grupos burgueses, que “realizaram uma política de aceleração das condições conjunturais e estruturais necessárias ao desenvolvimento do capitalismo industrial e a

transformação da burguesia em classe hegemônica” (XAVIER, 2002:27), inaugurando a fase do nacional-desenvolvimentismo no Brasil<sup>2</sup>.

A crise de 1929 provocou uma interrupção do fornecimento de capital e bens de consumo para o Brasil, intensificando as manifestações dos setores médios urbanos e também das camadas populares, disseminando conflitos diretos entre os vários segmentos sociais. Por outro lado, a revolução de 1930 tinha levado ao poder forças políticas heterogêneas<sup>3</sup> que, isoladamente, não tinham suficiente coesão e sustentação própria, obrigando-as a barganhar apoio, não apenas entre os seus distintos segmentos, mas também com o latifúndio agrário e com as oligarquias regionais. Esse complexo quadro político, repleto de antagonismos, demonstrava que não seria possível conviver com um regime político aberto. Desta forma, a opção encontrada para contornar este cenário e promover o processo de industrialização, entendida como chave para modernização do País, passava pela via autoritária (FIORI, 2003).

Assim, sob a bandeira da defesa dos interesses das massas populares, mas efetivamente representando os interesses da burguesia, o Estado assume a condução do processo de industrialização nacional, pois a burguesia brasileira não dispunha de recursos suficientes para conduzi-lo de forma autônoma, dada sua baixa capacidade de investimento. Este fato fará com que essa industrialização se torne dependente da ação do Estado, que naquele momento era o único que possuía meios de promover a captação e distribuição dos recursos necessários à dinamização do setor industrial, reforçando o caráter centralizador vivenciado na experiência brasileira.

Aos poucos, os interesses do latifúndio agrário-exportador foram sendo colocados em segundo plano, sem, contudo desaparecer totalmente do cenário político. Através de uma política de conciliação (necessária devido ao vazio de

---

2 De acordo com Brum (2000:205), os grupos que assumiram o poder em 1930 não tinham propriamente um plano para o País e sim “apenas algumas idéias gerais um tanto vagas que procurou operacionalizar, enfrentando e conciliando as divergências internas e ‘quebrando os galhos’ à medida que os problemas se tornavam mais graves”. Por essa razão (a ausência de um planejamento) é que se afirma que o desenvolvimentismo estatal brasileiro se inicia em 1930, mas apenas se consolida no II pós-guerra, no governo de Juscelino Kubitschek.

3 Segmentos da sociedade e frações de classes que se uniram contra a situação até então existente, mas que tinham, por outro lado, acentuadas divergências entre si.

hegemonia existente), o governo revolucionário conseguiu razoável êxito na reorientação da economia brasileira para o setor urbano-industrial e nacionalista, ancorado na empresa nacional, “que devia liderar o processo de acumulação de capital e ampliar as atividades produtivas a partir de suas própria forças econômicas, apoiadas pelo setor público” (BRUM, 2000:205).

Em sua fase inicial, a indústria brasileira contou com capitais majoritariamente nacional, oriundos principalmente dos lucros do café; do comércio e de outras atividades econômicas; de empréstimos de empresários junto aos seus parentes na Europa; e do Estado, que atuava a partir das empresas estatais e da concessão de empréstimos a juros favorecidos através do Banco do Brasil. Assim, não se observa no Brasil uma ruptura com o seu passado colonial, mas sim uma acomodação de interesses, tanto que Getúlio Vargas continuava com a política de defesa dos preços do café, comprando excedente e destruindo 78,2 milhões de sacas do produto em estoque (quantidade equivalente ao consumo mundial de três anos), garantindo, a um só tempo, a renda (e o apoio) do cafeicultor e o financiamento da indústria nacional.

Após garantir a estabilidade da atividade cafeeira, o Estado passou a dinamizar a atividade industrial através de uma política de valorização da moeda que captava recursos destinados à importação de matérias-primas e máquinas. Por este método buscou-se produzir internamente bens de consumo não duráveis anteriormente importados, principalmente artigos têxteis, sendo esta a primeira fase da indústria nacional. Este processo de expansão e diversificação do setor industrial foi resultante de uma conjuntura favorável, tanto interna quanto externamente: a primeira guerra mundial, a crise do café, a revolução de 1930, o crescente mercado interno, a relativa disponibilidade de capital nacional, a presença e a ação dos imigrantes europeus.

Como não tinha condições de competir com países de larga tradição, recursos e experiência industrial, a produção nacional destinava-se ao público interno. Por isso, a existência de um mercado interno de razoável expressão e o crescimento contínuo deste, possibilitou a expansão da indústria brasileira, sendo esta estratégia definida como processo de substituição de importações. Na prática, a proposta era

substituir progressivamente o consumo de produtos que até então eram importados, passando a consumir mercadorias produzidas no próprio país, partindo das mais simples aos mais complexos e sofisticados, cuja fabricação requeria maiores volumes de capital, alta tecnologia e dinamismo empresarial. Esse modelo de industrialização foi defendido, anos mais tarde, pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), órgão vinculado a ONU, criado no final da década de 1940, e foi implementado com maior ou menor sucesso em quase todos os países latino-americanos e também em outras partes do mundo subdesenvolvido.

A partir da década de 1940, o Estado intensifica sua ação centralizante ao desenvolver empreendimentos que constituíram o que ficou conhecido como industrialização pesada. Como resultados deste período surgem a Companhia Vale do Rio Doce, Usina Siderúrgica de Volta Redonda, Fábrica Nacional de Motores, Hidrelétrica de Paulo Afonso, Companhia Nacional de Álcalis, além da nacionalização da rede ferroviária (BAER, 1996). Estes empreendimentos visavam o fornecimento de bens intermediários necessários à produção de bens duráveis, o que requeria grandes somas de recursos, que o empresariado nacional não dispunha ou não se interessava em financiar.

Durante a década de 1950, inicia-se no Brasil e no mundo a crença de que somente a industrialização planejada pelo Estado poderia assegurar crescimento econômico dos países e melhorar os índices de qualidade de vida da sociedade, inaugurando um momento de preponderância do referencial técnico-científico na elaboração em implementação das políticas públicas do País. Internamente, esse posicionamento era reforçado pelos diagnósticos que constataavam a impossibilidade de se manter o processo de substituição de importações através das divisas dos produtos exportáveis (primários), em virtude da depreciação dos preços destes no mercado internacional. Este acontecimento induziu o Estado brasileiro a avançar no processo de industrialização nacional, inaugurando a “segunda fase” do PSI que consistia na implantação da indústria de bens de consumo duráveis (BAER, 1996).

A partir desse momento, começa a ser observada uma divisão quanto à participação dos capitais no processo produtivo, de acordo com a origem e o controle do capital. À empresa multinacional coube o setor mais moderno e dinâmico da

economia (bens de consumo duráveis); ficando a empresa privada nacional limitada a atuar nos setores tradicionais, de menor exigência tecnológica (bens de consumo não-duráveis); restando a empresa estatal a tarefa de suprir as necessidades em infra-estrutura e indústria básica (bens intermediários e de capital).

Na década de 1960, inicia-se uma fase de declínio econômico marcado pela redução do crescimento do produto interno e pela acentuada pressão inflacionária. A falta de novos recursos inviabilizou a manutenção das políticas econômicas que até então estavam sendo implementadas, reduzindo a atuação estatal e gerando conseqüências, sobretudo para o Estado, conforme destaca Brum:

A deteriorização econômica e a fraqueza do governo aumentavam as apreensões dos grupos econômicos e da classe empresarial enquanto as camadas assalariadas tornavam-se mais agressivas em suas reivindicações. Diante deste quadro, o Estado Brasileiro como agente econômico, perdia força. Não tinha condições de continuar a desempenhar a função de principal indutor do desenvolvimento e tendia ao imobilismo (BRUM, 2000: 262).

Como forma de atenuar a crise econômica e política, o governo de João Goulart elaborou um programa econômico, o Plano Trienal, que procurava combater a inflação e promover o crescimento econômico. Porém, o plano apresentava caráter conservador ao basear-se na redução de gastos e contenção salarial como mecanismos de estabilização econômica. Estas características tornaram o plano extremamente impopular, sendo contestado por segmentos do próprio governo. Por outro lado, a implementação das reformas de base (mudanças estruturais da economia brasileira) tornou-se inviável devido à escassez de força política por parte do governo.

O crescente quadro de instabilidade política (alimentado pelas pressões de segmentos sindicais, estudantis e camponeses), forçou o reagrupamento dos grupos conservadores e liberais da sociedade brasileira que temiam o avanço das idéias socialistas. Estes setores contaram ainda com o apoio de representantes do capital externo e do segmento militar no processo de recentralização do poder. Alegando a defesa da segurança nacional, representantes destes grupos apropriaram-se do Estado como forma de garantir a estabilidade para um novo período de investimentos (FIORI, 2003).

Consolidada a transição política através do autoritarismo, o novo governo partiu para a implementação de um plano econômico que reduzisse a inflação, contivesse o déficit público e favorecesse um novo ciclo de investimentos. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (elaborado por técnicos civis de reconhecida capacidade acadêmica e lançado em 1964), consistiu-se num conjunto de medidas ortodoxas que buscava a redução do déficit público através do aumento da tributação e que estimulava a acumulação por meio da compressão salarial.

A implementação do referido plano econômico só fora possível devido ao autoritarismo político que conseguiu impor à sociedade suas pesadas determinações econômicas; valendo-se muitas vezes de meios repressivos como forma de reprimir manifestações contrárias.

Durante o governo dos militares observa-se uma acentuada “militarização” do aparelho governamental, manifestada pela presença crescente de militares da ativa e da reserva em diferentes cargos e funções, em todos os níveis da administração pública, inclusive das empresas estatais. A exceção da presença dos militares ocorria na área econômica, talvez devido a sua incapacidade técnica e a importância que essa área representava para os interesses dos militares e dos grupos que lhes davam sustentação. Assim, o poder passou a ser exercido diretamente pelos militares e por tecnocratas. De acordo com Brum (2000:305),

(... ) o governo militar no Brasil assumiu uma postura e desenvolveu uma ação despolitizante, tanto pela centralização do poder, que se distanciava da sociedade, como por pretender reduzir questões sociais e políticas públicas a simples problemas “técnicos”, a serem tratados e resolvidos no âmbito restrito dos gabinetes pelas altas cúpulas que controlavam o aparelho do Estado.

Contudo, o sucesso dos militares na implementação do PAEG garantiu um novo ciclo de crescimento da economia brasileira, materializado no chamado “milagre brasileiro”, marcando o início da terceira e última fase do processo de substituição de importações (produção de bens de capital), tornando o Brasil o único país de industrialização tardia a completá-lo com considerável êxito.

Apesar disso, de acordo com Lipietz (1988), o modelo de intervenção estatal adotado no Brasil, pautado no racionalismo construtivista, apresentou falhas na sua implementação, comprometendo seus resultados no longo prazo. Para o autor, o

êxito da política de substituição de importações foi comprometido devido a três pontos de estrangulamento. Primeiramente, o fator mão-de-obra não se encontrava tecnicamente preparado para lidar com as novas tecnologias que estavam sendo introduzidas, impondo uma queda na rentabilidade do capital.

Em segundo lugar, os mercados encontravam-se restritos. Internamente, apenas uma pequena parcela da sociedade possuía renda para demandar bens e produtos em série. Externamente, os produtos locais não possuíam capacidade técnica suficiente para competir no exterior com outros produtos.

E, finalmente, o rápido processo de industrialização só fora atingido em virtude de um processo de endividamento externo, uma vez que os termos de troca já não se mostravam favoráveis, o que trará conseqüências futuras em relação às contas nacionais. Este último fator seria responsável pela crise que marcaria o fim da hegemonia estatal na condução do crescimento econômico brasileiro.

## 2.2. As atribuições do Estado desenvolvimentista no Brasil: regulador, financiador, planejador e empresário.

A promoção da industrialização do País exigia um grande esforço para criação das condições necessárias, sobretudo em infra-estrutura e na produção de insumos básicos, não havendo no Brasil, na fase inicial do processo de industrialização nacional, nem capitais privados suficientes, nem capitalistas empreendedores dispostos a fazê-lo, em virtude de se requererem “investimentos de alto risco, elevado volume de capital, longo tempo de maturação e retorno lento e demorado” (BRUM, 2000:206).

Como no cenário internacional também não havia a disponibilidade de capitais, em decorrência da crise mundial de 1929, o sucesso de uma iniciativa destas somente poderia ser concretizado a partir da ação do Estado, que foi assumindo progressivamente o papel de principal agente do desenvolvimento capitalista brasileiro, ora exercendo a função de produtor, ora de protetor da indústria nacional frente à concorrência estrangeira.

Dada a impossibilidade de se ter no Brasil uma industrialização pela via evolutiva como ocorrido nas nações pioneiras, coube ao Estado brasileiro a tarefa de criar as condições necessárias para a sua realização: reunir os capitais indispensáveis, utilizando ao máximo a poupança interna; criar empresas estatais nos setores básicos; direcionar os possíveis investimentos privados existentes; estabelecer reservas de mercado para proteger a indústria nascente, proporcionar estímulos, subsídios, isenções e incentivos fiscais; patrocinar a formação de um mercado interno. Todos esses fatores levaram a uma tendência de estatização da economia brasileira que, através das suas empresas estatais, assumiu a função de tutelar e conduzir o processo de desenvolvimento brasileiro (BRUM, 2000).

Além desses fatores ligados às condições econômicas, outros elementos de natureza sócio-política-cultural justificavam a existência de um Estado forte na promoção do desenvolvimento nacional, dentre eles cita-se: a fragilidade da iniciante burguesia, a fragmentação cultural da sociedade, o baixo nível de coesão social, a fraca base cultural, a forte tradição paternalista/cartorial, e a limitada consciência histórica dos vários segmentos sociais. Portanto, para Brum (2000:206/207), “diante da fraqueza do empresariado nacional, o Estado devia suprir-lhe as deficiências, ocupar o espaço disponível e dirigir o processo” criando, assim, “(...) as condições objetivas (econômicas, sociais, políticas e culturais), (...) indispensáveis à alavancagem do processo de industrialização e ao processo de acumulação do capital” .

No governo Kubitschek, o Estado passa a assimilar novas funções e desempenhar o papel de indutor do processo de industrialização brasileira. Atuando como empresário, ele concentrava-se no controle da indústria básica e na diversificação e modernização dos setores de infra-estrutura, buscando no mercado financeiro externo e nos mecanismos inflacionários os recursos necessários para seus investimentos. Como regulador, normatizava a entrada de capitais externos privados, estabelecendo regras quanto à utilização interna destes capitais e sua associação com os setores privados nacionais. A materialização desta modalidade de intervenção está no Plano de Metas, que consistia num programa de investimentos em setores estratégicos, onde se buscou estabelecer as relações entre o Estado e a economia

nacional através da integração dos setores público, privado nacional e privado internacional.

No governo dos militares intensifica-se ainda mais a presença do Estado na esfera econômica. Impelido pela necessidade de ofertar infra-estrutura e bens intermediários, o Estado instala novas empresas estatais financiadas com empréstimos externos; destacando-se os investimentos em telecomunicações, energia elétrica e siderurgia. Conforme destaca Brum (2000: 303-304):

Criaram-se mais empresas estatais do que em qualquer outro período da história do país. Mesmo assim as classes econômicas, que tem um discurso contrário à intervenção do Estado na economia, apoiaram o regime. Quando favorece o capital, a intervenção do Estado é bem aceita pela burguesia.

Nesse período, de acordo com Andrade (2001), o padrão de desenvolvimento foi marcado pela preponderância do referencial tecnológico, uma vez que o avanço da tecnologia era quem propiciaria uma maior produtividade, maiores taxas de lucro e investimentos, visão que orientou as ações do Estado desenvolvimentista na América Latina.

Observa-se, portanto, que o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil na década de 1930, e que perdurou como hegemônico até a década de 1970, era fundado sobre o seguinte tripé: abundância de recursos naturais e energéticos, aumento da produtividade do trabalho e presença do Estado desenvolvimentista, o que evidenciava uma priorização de ordem quantitativa baseada nos níveis de crescimento econômico (BUARQUE, 1999).

Dentro dessa realidade, a economia crescia de forma extensiva, sendo estimulada pelos seguintes fatores: consumo de massas, ganhos de escala e rentabilidade das empresas, consolidando um modelo econômico que parecia praticamente inabalável. Um dos resultados dessa concepção foi à ocorrência de acentuado crescimento econômico com base industrial na região Sudeste, em parte às custas da estagnação, atraso e mesmo perda de espaço político e econômico das demais Regiões, sobretudo da Região Nordeste.

Assim, percebe-se que no Brasil, principalmente durante a chamada "era de ouro" (1945 a 1973)<sup>4</sup>, o conceito de desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico, sendo o bem estar social uma decorrência natural deste. É relativamente recente o predomínio da compreensão de que o crescimento econômico está ligado ao aumento contínuo do produto nacional, ao longo do tempo, implicando numa melhor eficiência do sistema produtivo, e que o conceito de desenvolvimento leva em consideração o bem-estar da sociedade, entendido como a diminuição dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade, bem como a melhoria das condições de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte.

Para Albuquerque (1995:130/138), este "modelo de desenvolvimento caracterizado pela industrialização substitutiva de importações, lastreado na integração nacional e liderado pelo Estado", sempre esteve associado ao comando de uma parte da sociedade: as elites tradicionais (oligarquia do café e agro-exportadores) e industriais, ficando quase sempre "apartado" dos interesses e necessidades da grande maioria da população. Para o autor,

(...) este era o pano de fundo que consolidou o nacional-desenvolvimentismo, polarizado no Estado como superinstituição que prevaleceu por quase meio século, seja nos períodos politicamente fechados (1937-45 e 1964-85), seja no interregno de democratização (1945-64) (ALBUQUERQUE, 1995:138).

Percebe-se, nesse período, um "agigantamento" e uma sobreposição do Estado em relação à sociedade, assumindo aquele, com centralidade, o planejamento e a operacionalização das políticas de nacionalização da infra-estrutura e do desenvolvimento industrial brasileiro, ou então, orientando, através de estímulos fiscais e financeiros, as decisões e ações privadas consentâneas com o projeto nacional, por ele definido.

No auge dessa sobreposição, mercado e sociedade seguiram complacentes, os desígnios do Estado, que liderou, incontestavelmente, o processo de desenvolvimento quantitativo do País, tendo se transformado, nesse período, em uma gigantesca e centralizada instituição, "que tudo pretendia prever e prevenir e quase tudo procurava prover e programar, (...) seja mediante vultosos investimentos

---

<sup>4</sup> Ver HOBSBAWM (1995).

públicos em infra-estrutura básica (transportes, energia, comunicações), seja empresariando atividades diretamente produtivas (em petróleo, em mineração, em siderurgia), chegando a responsabilizar-se por mais da metade da formação bruta de capital fixo do País” (ALBUQUERQUE, 1995:139).

Diante do exposto, pode-se afirmar que a adoção do modelo desenvolvimentista reforça uma maior intervenção governamental na economia brasileira, marcando um período de expressivo crescimento econômico. Contudo, este crescimento não se mostrou capaz de alterar a realidade de desigualdades vivenciadas no País, que continuou a ser marcado pela injustiça social, sobretudo quando se trata de variáveis como distribuição de renda e desigualdade regional, sendo esta uma das mais graves conseqüências do processo histórico através do qual se desenvolveu a economia brasileira.

### 2.3. Crise do modelo de intervenção estatal brasileiro e a necessidade de reforma do Estado: democracia, descentralização e eficiência.

Na década de 1980 (não injustamente denominada de “década perdida”), os sinais de esgotamento do modelo desenvolvimentista ficaram ainda mais evidentes, começando a ser constantes as reivindicações sociais por uma nova postura estatal em relação à economia, em substituição aos modelos que começaram a ruir ainda durante a década anterior.

Vários foram os fatores que levaram a essa crise, dentre os quais, destacamos: crise de legitimidade do Estado autoritário, mantida até então pelos excelentes resultados econômicos alcançados; o endividamento crescente do Estado e sua incapacidade para financiar e sustentar o crescimento econômico, que determinou a queda ou redução do ritmo de expansão; a insuficiência do aparelho fiscal do Estado; o estancamento dos fluxos de recursos externos; e a ampliação desmedida dos encargos e clientela da União herdados do modelo de intervenção como “superinstituição”. Nesse contexto, o modelo desenvolvimentista não se encontrava mais em condições de sustentar o pacto político (a aliança entre as classes sociais) firmado no segundo pós-guerra, sob a qual se desenvolveu, haja

vista o crescimento vertiginoso da despesa com programas sociais e a queda acentuada das taxas de crescimento econômico.

Além disso, outros fatores deram influxo ao colapso do modelo desenvolvimentista, destacando-se as duas crises do petróleo (1973 e 1979-80) e a conseqüente crise da dívida externa, decorrente das altas taxas de juros internacionais que passaram a ser aplicadas pelos países industrializados, atingidos pela crise do petróleo. Estes fatos acarretaram a todos os países (especialmente aqueles em processo de industrialização), a urgência de se estabelecer agendas de reestruturação política e econômica, a fim de se ajustarem aos novos padrões de relações econômicas e financeiras.

Assim como os variados motivos que geraram a crise do modelo de intervenção desenvolvimentista, diversos são os caminhos propostos para a sua superação. O mais conhecido deles é a proposta neoliberal, que reivindicava a retirada do Estado da economia e o retorno aos princípios do mercado livre e auto-regulado. Nessa proposta, o Estado deveria reduzir-se ao mínimo estritamente necessário, competindo-lhe apenas, segundo Bento (2003:40),

(...) preservar a liberdade dos cidadãos contra a ameaça externa e contra os próprios cidadãos, fazendo assegurar a lei e a ordem; assegurar a propriedade privada e a obrigatoriedade dos contratos, enfim institucionalizar as regras do jogo sem as quais o mercado não tem condições de se constituir. Além disso, compete ainda ao poder público assegurar que somente no contexto de um capitalismo competitivo é que o mercado poderá funcionar a contento. Deve, portanto, além de estabelecer uma estrutura monetária, impedir a formação de monopólios técnicos e evitar seus efeitos colaterais através da intervenção, punir manobras de eliminação da concorrência e de controle do mercado e, finalmente, prestar assistência social àquelas pessoas incapazes de trabalhar, suplementando a caridade privada (grifo meu).

O diagnóstico neoliberal sustenta que a crise do modelo desenvolvimentista ocorre devido a dois fatores: a) crise fiscal e financeira do Estado, dada a expansão descontrolada dos gastos públicos, provocando déficits públicos e desequilíbrios orçamentários crônicos, gerando inflação que mina as bases do crescimento econômico, acarretando mais desemprego, aumentando os gastos com os programas sociais, e assim sucessivamente; b) de outro lado, a continuidade do financiamento dos gastos públicos exige constante aumento de receitas que, dada a desaceleração econômica, só poderia ser obtida às custas de elevação da carga tributária, o que

atingiria mais ainda o setor produtivo. Além desses dois fatores, os neoliberais argumentavam que a extensão das atividades desenvolvidas pelo Estado requeria um grande número de servidores públicos, aumentando a burocracia estatal, categoria que não produz, mas dissipa as riquezas produzidas.

A receita neoliberal para superação da crise do estado desenvolvimentista consistia na execução de alguns ingredientes, consubstanciados no documento denominado de "Consenso de Washington", em virtude da maioria dos organismos internacionais e multilaterais, formuladores e financiadores da reforma proposta, serem sediados na capital norte-americana.

A tônica do referido documento era de que, se os problemas pelos quais passavam os Estados que adotaram modelos intervencionistas consistiam da indisciplina fiscal, da excessiva intervenção pública, das restrições ao comércio externo e dos diversos subsídios concedidos aos agentes econômicos, a solução para estes deveria incluir a realização de reformas estruturais em sentido precisamente oposto, ou seja, orientada para o mercado. Pode-se identificar, segundo Bento (2003:73), pelo menos dez ingredientes dessa receita: a) disciplina fiscal; b) priorização dos gastos públicos em áreas de alto retorno econômico; c) reforma tributária; d) altas taxas de juros fixadas pelo mercado; e) liberação do câmbio; f) abertura ao capital internacional; g) políticas comerciais liberais (não protecionistas); h) privatização das empresas estatais; i) desregulação da economia, em especial das relações trabalhistas; e, i) proteção à propriedade privada. Os organismos internacionais patronos dessa proposta (sobretudo o Banco Mundial e o FMI), condicionavam a aceitação desses ingredientes à concessão de crédito aos países necessitados de ajuda econômica internacional, menos capazes de resistir à pressão internacional.

É importante destacar que, apesar de se decisiva, a influência dos organismos multilaterais de financiamento sobre os Estados nacionais não teria gerado tanto efeito caso não tivesse sido acompanhada dos seguintes elementos: a) as vitórias políticas importantes dos setores neoconservadores nas principais economias mundiais, como na Inglaterra e nos Estados Unidos; b) o fortalecimento da capacidade legislativa do Poder Executivo e sua primazia em relação ao Parlamento e

ao Poder Judiciário, evidenciado pela proliferação de legislação provisória, de emergência, ou sob “estado de necessidade” legislativo, muito em voga no Brasil a partir da segunda metade do século XX.

Esse conjunto de fatores (concessão de crédito condicionada à aceitação do consenso, vitória política de segmentos neoconservadores e capacidade legislativa do Poder Executivo) possibilitou a rápida disseminação do modelo e dos programas de inspiração neoliberal para os países em desenvolvimento, que os reproduziram fielmente. Contudo, os resultados alcançados na busca do crescimento econômico estiveram longe de alcançar o êxito propalado. De acordo com Bento (2003:74),

(...) não obstante o controle da inflação, a estabilidade monetária, e o afluxo de capital estrangeiro daí decorrentes, como consequência das políticas de construção de confiança perante os investidores internacionais, a retomada do crédito perante as instituições financeiras internacionais e as agências multilaterais terem se constituído em conquistas efetivas, [as políticas propostas pelo Consenso de Washington] se mostraram inefetivas ou insuficientes para a retomada do crescimento [econômico] que se manteve significativamente abaixo dos patamares anteriores à crise.

Do ponto de vista social, o panorama é ainda mais decepcionante, constatando-se que os impactos das reformas sobre as condições de vida das populações foram piores do que previam seus formuladores e implementadores: erodiram-se os níveis dos salários reais; contingentes cada vez maiores de pessoas foram lançadas abaixo da linha da pobreza; aprofundaram-se as diferenças sociais; ampliou-se o déficit estatal na prestação de direitos fundamentais; a degradação ambiental não se reverteu, nem diminuiu.

Nesse contexto, começava a ficar evidente que a análise e gestão da crise do modelo desenvolvimentista proposta pelo neoliberalismo, que concentrava sua atenção na implementação de ajustes estruturais internos, orientados principalmente para solução dos problemas da dívida externa, objetivava atender os interesses dos países credores e não a resolução dos problemas sócio-econômicos dos países devedores. Esses países foram pressionados a adotar medidas amargas para reduzir desequilíbrios externos e melhorar sua capacidade de pagamento, visando afastar o fantasma da crise financeira e garantir o pagamento de seus compromissos junto aos países credores.

O exemplo negativo dessa constatação ocorreu primeiramente no México, que tendo assinado o acordo da dívida externa em 1989, teve crescimento econômico significativo até 1994, quando novamente vivenciou uma grave crise econômica, motivada pela fuga dos capitais especulativos instalados no País, demonstrando a fragilidade do modelo. O outro exemplo que merece destaque ocorreu nos países do sudeste asiático, que apresentaram os melhores resultados e o maior crescimento econômico das últimas décadas, definido como “milagroso” pelos analistas do Banco Mundial exatamente pelo caráter “heterodoxo” de seu modelo de desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento posto em prática nos países asiáticos contemplava estratégias alternativas, ainda que parcialmente, às do Consenso de Washington. Segundo Bento (2003:76),

(...) apesar da preocupação com metas de inflação baixas e com a prudência fiscal, na linha do Consenso, enfatizaram certas políticas igualitárias e, principalmente, estimularam, mediante incentivos públicos, o desenvolvimento tecnológico e industrial com o objetivo planejado politicamente de se aproximarem dos níveis de sofisticação dos países capitalistas avançados.

O engajamento do Estado nas políticas de desenvolvimento industrial do setor privado contraria frontalmente a proposta neoliberal e, em consequência, as diretrizes estabelecidas pelo Consenso de Washington, que responsabilizavam a intervenção estatal pelos fracos indicadores econômicos alcançados pela economia mundial nas últimas décadas do século XX. Os países do Sudeste Asiático, contrariando àquelas recomendações, realizaram uma intervenção econômica diferenciada, canalizando investimentos, financiando setores específicos, enfim, construindo a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do capitalismo industrial, corrigindo as externalidades do mercado e otimizando ou potencializando sua eficiência.

Essa intervenção estatal foi apontada como causa do sucesso alcançado por aqueles países, que conseguiram êxitos relevantes em termos de aumento do PIB *per capita*, na expectativa de vida, nos níveis de educação, na diminuição da pobreza, dentre outros indicadores significativos, evidenciando uma atuação estatal típica da que foi definida por Evans (1993) como desenvolvimentista.

Nesse sentido, a experiência mexicana e asiática demonstrou, em sentidos complementares, a necessidade de superação do Consenso de Washington, admitindo-se a importância da atuação do Estado na realização do desenvolvimento dos países, considerando-o como parte da solução da crise e não apenas como seu causador. Mais ainda: reconhece-se que o Estado atua estrategicamente na sustentação do desenvolvimento econômico, ou seja, que a intervenção estatal pode ser positiva no sentido de tornar os mercados nacionais mais fortes, eficientes e competitivos. Assiste-se, a partir de então, “a um deslocamento teórico do neoliberalismo, de um momento negativo de desconstrução do Estado para um momento ativo e positivo de sua reconstrução” (BENTO, 2003:77).

Nessa perspectiva, o Estado é reorganizado, funcionalizado e se legitima sobre sua eficiência econômica, sendo chamado a desempenhar a dupla tarefa: criar condições atrativas para os investimentos estrangeiros e mobilizar e coordenar os elementos endógenos da economia em torno de uma estratégia comum de desenvolvimento. Abandona-se o dogma neoliberal do Estado mínimo e da não intervenção, passando a se priorizar a atuação “facilitadora” do Estado, a quem compete “focalizar” os alvos das políticas públicas, visando prevenir a dispersão de energias sobre metas difusas, mal orientadas e ineficientes. Para Bento (2003:79),

(...) as novas elaborações para além do Consenso de Washington reconhecem a imprescindibilidade das políticas públicas na promoção do desenvolvimento econômico e da competitividade e eficiência dos mercados nacionais. Ao mesmo tempo, ampliam seus objetivos, até então restritos ao crescimento econômico, abrangendo o bem-estar e mesmo aspectos mais políticos de cidadania, participação popular, descentralização e responsabilização.

Dessa forma, como observado por Andrade (2001:29), “o desenvolvimento deixa de ser um problema econômico para ser um problema de múltiplas dimensões, o que torna mais complexo o seu planejamento e sua realização”, fazendo com que o Estado, que no passado se sobrepôs à sociedade e ao mercado, agora redefina sua ação em função daquilo que Bento (2003) denominou de competitividade sistêmica: Estado, Mercado e Sociedade Civil alinhados funcionalmente em torno da otimização das condições de competitividade global do País, gerando uma quase inversão de papéis entre estes atores, sendo este um “resultado de um processo evolutivo que

operou mudança estrutural nas relações internas de poder na sociedade” (ALBUQUERQUE, 1995:145-146).

Nessa nova realidade, a sociedade, ancorada na democratização do poder, mais fortalecida, complexa e autônoma, deve definir a pauta dos deveres do Estado e as normas de sua atuação, impondo-lhe limites e descentralizando seus encargos e recursos. Ainda considerando os princípios da democracia, caberia à sociedade: estabelecer as formas da ação do Estado em áreas essenciais para a estabilidade societária e o desenvolvimento; requerer eficiência na administração e prestação de serviços públicos; exigindo representatividade e participação no processo político, legitimado pela escolha democrática dos agentes dos poderes públicos, por sua submissão ao interesse coletivo e pelo controle sócio-político de suas decisões.

O novo papel do Estado que emerge na década de 90, consiste sobretudo, em propor à nação um destino, um projeto nacional que lhe dê sentido, razão de ser, propiciando aos indivíduos não apenas meios para continuar existindo, mas chances de prosperidade e motivações para viver e participar. Ou seja, mais que um novo papel, o Estado assume agora uma nova missão, cumprindo-lhe articular o processo pelo qual a sociedade, o mercado e o próprio governo, realiza seu futuro desejado. Deve, portanto, agir como um agente catalisador dos demais atores sociais, executando diretamente o que lhe couber, delegando o que não lhe competir, atuando, enfim, com participação, transparência e imparcialidade. Esse seria “o ponto de partida para que se instaure um processo integrado e convergente de decisões e ações, públicas e privadas, articulado pelo Estado e orientado por um projeto nacional de desenvolvimento” (ALBUQUERQUE, 1995:148), que doravante deve ser pautado em dois pontos fundamentais: a sustentabilidade e a participação social.

Paralelamente aos questionamentos acerca do modelo de intervenção estatal desenvolvimentista, começou-se a questionar também, já no final da década de 70, a relação negativa entre o modelo de desenvolvimento adotado e a natureza, bem como os efeitos devastadores do avanço das tecnologias sobre o meio ambiente. Para Flores & Nascimento (1994), o sucesso econômico de uma nação, interpretado apenas pelos altos níveis de crescimento, é falho ecologicamente, comprometedor e

socialmente injusto, o que coloca em pauta a necessidade de se transformar a visão dominante acerca do desenvolvimento. Exemplificando, estes autores afirmam que a atividade econômica mundial vem crescendo cerca de 3% ao ano desde 1950. No entanto, “se essa taxa se mantiver nas próximas décadas, a economia mundial representará uma grande ameaça [à humanidade], pois o crescimento da atividade econômica e da demanda populacional tem o potencial de aumentar dramaticamente a pressão sobre os recursos naturais, que já estão sofrendo sérios níveis de degradação” (FLORES & NASCIMENTO, 1994:10).

Para Andrade (2001:27), os principais elementos que propiciaram essa mudança de paradigma foram a globalização da economia, a fragmentação política e o enfraquecimento do Estado (principal agente do modelo de desenvolvimento pautado no crescimento econômico), o desemprego em massa (provocado, entre outras coisas, pela modernização tecnológica), a devastação ambiental e o aguçamento da desigualdade social e da miséria.

Os fatores apresentados foram determinantes para repensar as teorias de desenvolvimento, sobretudo no que concerne aos seus aspectos ambientais, políticos, econômicos e sociais, e à forma como o Estado deve intervir para a consecução desse objetivo, proporcionando uma alteração do conceito de desenvolvimento e da forma de intervenção estatal, modificando-os e adaptando-os à nova realidade.

#### 2.4. A emergência de um novo paradigma de desenvolvimento e a incorporação do princípio da sustentabilidade.

Os anos 90 marcam o predomínio, em nível mundial, da necessidade de se pensar um modelo de desenvolvimento que equacionasse a relação entre meio-ambiente e crescimento econômico. Essa preocupação já se fazia presente desde a década de 1970, porém, como os indicadores econômicos se mantinham em patamares elevados no período de vigência do intervencionismo desenvolvimentista, não se tinha espaço para o questionamento do modelo economicista-quantitativo adotado pelo desenvolvimentismo, o que só veio a ocorrer a partir da década seguinte, com o arrefecimento da economia mundial e a emergência de novos

indicadores para mensuração dos processos de desenvolvimento, que substitui uma visão centrada no crescimento econômico a qualquer preço por outra visão, centrada agora na ampliação das capacidades individuais das pessoas e no respeito aos limites da natureza.

Havia já desde a década de 1970, segundo Camargo (2003:66), duas visões dominantes a esse respeito: a visão dos partidários do “crescimento zero”, que apontavam para o esgotamento dos recursos naturais e a incapacidade do progresso técnico-científico para superar esses limites; e a visão dos partidários do “crescimento selvagem”, que confiavam cegamente na capacidade ilimitada de superação dos problemas de escassez em decorrência dos ajustes tecnológicos. Desde esse período, a ONU promoveu conferências internacionais para debater o binômio ecologia-desenvolvimento, sendo a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, a primeira dessas oportunidades.

Percebe-se, então, que a primeira preocupação com o surgimento de uma nova visão de desenvolvimento estava pautada na dimensão ambiental da sua realização. Parte daí, portanto, a expressão “ecodesenvolvimento” que Sachs, citado por Camargo (2003:67) definiu com um “desenvolvimento socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente” que visava, segundo o autor, amenizar a polêmica entre o “crescimento econômico” e a “conservação ambiental” referida anteriormente.

Os princípios básicos dessa nova visão de desenvolvimento foram definidos também por Sachs, devendo estes guiar os caminhos do desenvolvimento. São eles: a) a satisfação das necessidades básicas; b) a solidariedade com as gerações futuras; c) a participação da população envolvida; d) a preservação dos recursos naturais e do meio-ambiente em geral; e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e, f) programas de educação (CAMARGO, 2003:66).

Apesar do forte apelo ecológico da proposta de ecodesenvolvimento, percebe-se a partir da análise da definição e dos princípios do novo modelo de desenvolvimento, uma grande integração existente desta com outras dimensões não estritamente ambientais ou econômicas, sobretudo a social, a política e a cultural, o

que seria responsável por garantir a efetividade do novo modelo ou, mais simplesmente, a sua sustentabilidade.

A sustentabilidade passou a ser vista, então, como pré-condição a ser perseguida em todas as políticas de promoção de desenvolvimento, incorporando-se nos discursos de governantes, empresários e de setores da sociedade civil. Assim, esse adjetivo (sustentabilidade) aliado ao substantivo “desenvolvimento”, dá origem à expressão (desenvolvimento sustentável) que designa um modelo de desenvolvimento que assegure ao mesmo tempo crescimento econômico, inclusão social e proteção do meio-ambiente.

Há na atualidade, várias definições e elaborações sobre o termo desenvolvimento sustentável, dispostas em Camargo (2003:71/73), que vão desde as mais visionárias: “modelo de desenvolvimento que satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”; até as mais técnicas: “o desenvolvimento sustentável significa, fundamentalmente, discutir a permanência ou a durabilidade da estrutura de funcionamento de todo o processo produtivo sobre o qual está assentada a sociedade humana contemporânea”.

Das várias definições apresentadas por Camargo (2003), duas chamam a atenção: a de Dália Maimon (1996) e a do *Center of excellence for sustainable development* (2001). Percebe-se nas definições abaixo, a importância da mudança institucional para a efetivação do desenvolvimento sustentável (colocada na primeira), e o papel protagonista que as comunidades devem assumir na sua operacionalização (ressaltada na segunda).

O desenvolvimento sustentável busca simultaneamente a eficiência econômica, a justiça social e a harmonia ambiental. Mais do que um novo conceito, é um processo de mudança onde a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento ecológico e a mudança institucional devem levar em conta as necessidades das gerações futuras (MAIMON citado por CAMARGO (2003:72).

O desenvolvimento sustentável é uma estratégia através da qual comunidades buscam um desenvolvimento econômico que também beneficie o meio ambiente local e a qualidade de vida. Tem-se tornado um

importante guia para muitas comunidades que descobriram que os métodos tradicionais de planejamento e desenvolvimento estão criando, em vez de resolver, problemas sociais e ambientais. Enquanto os métodos tradicionais podem levar a sérios problemas sociais e ambientais, o desenvolvimento sustentável fornece uma estrutura através da qual as comunidades podem usar recursos mais eficientemente, criar infra-estruturas eficientes, proteger e melhorar a qualidade de vida, e criar novos negócios para fortalecer suas economias. Isso pode nos auxiliar a criar comunidades saudáveis que possam sustentar nossa geração tão bem quanto as que vierem *CENTER OF EXCELLENCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT* citado por CAMARGO (2003:73).

Para Camargo (2003:74), “apesar da diversidade de abordagens, todas parecem buscar traduzir o espírito de responsabilidade comum e sinalizar uma alternativa às teorias e aos modelos tradicionais de desenvolvimento, desgastados numa série infinita de frustrações”. Ou seja, o desenvolvimento sustentável é, antes de tudo, uma alternativa aos modelos tradicionais de desenvolvimento, sendo muito mais uma “declaração de como deveríamos viver sobre o planeta e uma descrição de características físicas e sociais que deveriam existir no mundo” do que um modelo para ser seguido e/ou copiado. Portanto, mais que um novo conceito, pode-se dizer que com a incorporação do adjetivo “sustentabilidade” vê-se emergir uma nova filosofia sobre desenvolvimento<sup>5</sup>.

O ponto comum destas discussões sobre desenvolvimento sustentável está no entendimento de que: a) não existe um modelo pronto e cada comunidade deve construir o seu caminho; b) deve ser um processo endógeno, portanto, construído de baixo para cima e de dentro para fora; c) a sua base não deve ser apenas econômica e/ou ambiental; d) deve estar voltado para o atendimento das necessidades básicas de todos os indivíduos e não apenas de alguns setores privilegiados.

Instaura-se, portanto, um novo paradigma de desenvolvimento, que amplia as discussões de sua promoção para além da esfera econômica do crescimento quantitativo e incorpora a participação da sociedade civil na discussão e operacionalização das políticas de desenvolvimento, que passou a ser uma condição

---

<sup>5</sup> Filosofia: Concepção do mundo que explica cientificamente a natureza e a sociedade, estabelecendo as leis de seu desenvolvimento e a maneira de conhecê-las.

indispensável para a sua sustentabilidade, que por sua vez deve ser entendida para além das dimensões econômica, social e ambiental (que formam o tripé do novo paradigma), mas que deve inserir também a preocupação com as dimensões política e cultural, condição necessária para garantir que o discurso “aconteça” de fato.

A primeira questão levantada frente ao novo padrão de desenvolvimento refere-se aos atores sociais responsáveis pela sua promoção, uma vez que a nova proposta rompe com o “modelo economicista-tecnológico, representando uma quebra de interesses e práticas fortemente sedimentadas nas instituições públicas e privadas” (ANDRADE, 2001:30).

Ao se considerar que os interesses dos representantes do capital sempre tiveram à frente dos processos do padrão anterior de desenvolvimento e que a nova proposta procura corrigir essas distorções, propondo uma redefinição de prioridades e formas de atuação, bem como o fato de que, historicamente a sociedade civil brasileira sempre esteve afastada de toda a discussão e implantação das políticas de desenvolvimento, fica ainda mais distante a identificação de possíveis atores responsáveis pela promoção de uma proposta de desenvolvimento sustentável.

As questões levantadas acima, dão conta da dificuldade de se aderir a essa nova proposta de desenvolvimento, “principalmente para o Estado, principal ator no processo de alavancagem do desenvolvimento da América Latina e tradicionalmente atrelado aos padrões anteriores de intervenção” (ANDRADE, 2001:31).

É por essa razão que, para a autora, a ocorrência do desenvolvimento sustentável precisa estar atrelada a uma reforma do próprio Estado, reforma essa que não pode ficar restrita ao aparato burocrático das organizações públicas, mas que englobe a sociedade como um todo, que em última instância é quem define o próprio Estado. Essa “reforma geral” torna-se necessária uma vez que, na nova proposta, não será nem apenas o aparelho burocrático do Estado, nem tampouco somente as leis do mercado que serão capazes de regular os mecanismos de funcionamento de um padrão de desenvolvimento baseado na sustentabilidade, cabendo ao conjunto da sociedade, através de suas organizações, ser a força propulsora indispensável para fazer valer a nova realidade.

Como visto, um dos elementos diferenciais do desenvolvimento sustentável em relação ao padrão anterior, é justamente o fato de sua base não ser apenas econômica, mas também ambiental, social, política e cultural. A cultura local aparece nessa proposta como um elemento importante na busca da sustentabilidade, cuja concretização só é possível num processo crescente de participação social e de valorização das tradições e histórias locais.

#### 2.4.1. A operacionalização do princípio da sustentabilidade: a estratégia de desenvolvimento local

O desenvolvimento local vem aparecendo com muita frequência nos discursos acadêmicos, políticos e econômicos, como sendo a estratégia mais eficiente para a implementação de uma nova proposta de desenvolvimento em bases mais sustentáveis, com ênfase na participação social. Nestes discursos, o local é comumente apresentado como o entorno econômico-sócio-territorial (município ou Região) onde, aproveitando-se as vantagens competitivas locais, busca-se construir as múltiplas dimensões do desenvolvimento sustentável (econômico, social, ambiental, político e cultural).

Nas ciências sociais, existe uma ampla diversidade de definições sobre o local, mostrando que não se trata absolutamente de um discurso unívoco. Para Bourdin (2001), o local pode ser definido como uma circunscrição projetada por uma autoridade, em razão de princípios que vão desde a história a critérios puramente técnicos; em outros casos, o conceito exprime a proximidade, o encontro diário; e em outros, ainda, a existência de um conjunto de especificidades sociais, culturais bem partilhadas.

A concepção de desenvolvimento local vivenciada no Nordeste do Brasil, identifica-o como uma estratégia de intervenção social que busca, diante dos impactos da globalização, novas alternativas de desenvolvimento, mais sustentáveis, mais protagonistas, que respondam, no âmbito do espaço territorial, aos desafios do desemprego, da exclusão social, da cidadania e da melhoria da qualidade de vida (ZAPATA, 1997).

Não se trata, entretanto, de uma visão reducionista; que exclua a importância das macro-políticas nacionais e/ou regionais, mas sim de um outro enfoque sobre a problemática do desenvolvimento. É, portanto, um olhar sistêmico que contempla a interseção entre o local/global, global/local, rearticulando um novo compromisso social onde o crescimento econômico e a equidade social possam caminhar juntos.

## 2.5. O desenvolvimento local e a administração pública gerencial

Essa tendência a uma maior abertura à participação da sociedade no processo de gestão das localidades tem sido reforçada nos últimos anos, provocando a incorporação de vários conceitos da administração estratégica<sup>6</sup> no campo da gestão das políticas públicas, tais como: parceria, planejamento, eficiência, eficácia e efetividade, dentre outros. Todos esses conceitos reforçam a participação da sociedade na gestão pública, visando elevar os indivíduos à condição de gestores sociais da administração de suas comunidades.

A participação da sociedade, entendida como um processo em que os indivíduos tomam parte das decisões, assumindo a co-responsabilidade pelos interesses coletivos e sendo considerados sujeitos do desenvolvimento de sua comunidade, passa a ser diretamente vinculada às dinâmicas de gestão descentralizada e à democratização política, favorecendo, portanto, maior controle social sobre o processo administrativo local (CARDOSO, 2000b).

A participação da sociedade, através da descentralização, aliada a uma maior racionalização da gestão pública (busca da eficiência), constituem o eixo do modelo de gestão denominado "Administração Pública Gerencial", caracterizada pelos seguintes aspectos, segundo Bresser Pereira (2003:242-243): a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; b) descentralização administrativa através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais

---

<sup>6</sup> Modelo de gestão que consiste em prever conseqüências futuras das ações presentes, sacrificando, muitas vezes, o presente em favor de um futuro desejado, cabendo-lhe determinar esse futuro, traçar o caminho para alcançá-lo, prever problemas e suas soluções, adaptar-se as mudanças do ambiente e coordenar todos os recursos para a consecução dos objetivos definidos em seu processo de planejamento (CARDOSO, 2000b:36).

autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Tanto o modelo da administração pública gerencial, quanto a estratégia de desenvolvimento local, colocam o cidadão como sujeito na construção de alternativas mais sustentáveis para si e para a sociedade. Ao decidir adotá-la como estratégia de intervenção, o Estado brasileiro sinaliza para um rompimento com o modelo desenvolvimentista, focado no crescimento quantitativo, indicando um avanço na intervenção governamental, já que abre a possibilidade de ter a sociedade participando ativamente de todo processo de desenvolvimento regional, desde a identificação das prioridades locais até a implementação das propostas definidas.

Na perspectiva, compete ao Estado, através dos seus vários níveis de governo (federal, estadual e municipal), exercer um novo papel, não mais de planejador isolado e indiscutível, nem de provedor dos programas de desenvolvimento social “a fundo perdido”, cumprindo-lhe: a) A execução e adequação de uma Política Nacional; b) O incentivo aos projetos de desenvolvimento local; c) O reequilíbrio das estruturas reguladoras, que migram cada vez mais do Estado para a Sociedade Civil. É importante deixar claro que não é correta a expectativa de que as questões locais estarão resolvidas e o desenvolvimento garantido pela simples integração das ações dos atores locais, como se o processo de desenvolvimento local pudesse ocorrer numa redoma, protegido do mundo exterior.

Cabe à União, a formulação das macroestratégias que orientarão as ações no âmbito local, como por exemplo, a Política de Emprego, a Política Industrial e as Políticas Agrícola e de Ciência e Tecnologia; assim como a definição de diretrizes (ou eixos) nacionais de desenvolvimento com a indicação de setores, métodos e formas de financiamento, formatação de sistemas de indicadores sociais, definição de áreas prioritárias e projetos-piloto, flexibilização dos programas burocráticos de governo, entre outras ações que confirmam a sustentabilidade e legitimidade às iniciativas de desenvolvimento local. Cumpre ao Estado, ainda, a gestão dos instrumentos de

regulação social e econômica compartilhada com outros atores sociais, o que se caracteriza numa descentralização do processo decisório.

O novo paradigma de Estado que emerge nessa proposta guarda como pré-condição, portanto, a modificação de sua forma de funcionamento, de seu relacionamento com o Mercado e, principalmente, com a Sociedade Civil Organizada. Como defende Dowbor (1997:217): "(...) a grande questão não é mais a opção entre privatizar e estatizar, e sim a reconstrução, ou estruturação, da relação entre a Sociedade Civil e as diversas macro-organizações, estatais e privadas, que, de fato, nos dirigem".

A crítica que se faz às propostas de desenvolvimento local diz respeito à substituição de prioridades na questão regional brasileira, em que a busca pela eficiência competitiva sobrepõe a possibilidade de se atingir uma certa equidade social e regional comandada pelo Estado. Para Cano (1997:102), "a busca ideológica por um 'Estado mínimo' respaldou também as novas políticas de descentralização, que transferiram atribuições e recursos do poder central aos poderes locais, enfraquecendo ainda mais econômica e politicamente o Estado nacional" .

Apesar da aparente fragilização do Estado nacional nessa nova proposta, e o "verdadeiro culto ao poder local" criticado por Cano (1997), as mudanças pós-90 trouxeram, em nível de discurso, algumas alterações significativas na elaboração e implantação das políticas de desenvolvimento regional. A extrapolação do conceito de desenvolvimento para além da dimensão econômica e a tentativa de aproximação entre o Estado e a sociedade civil, até então marginalizada da discussão sobre a política de desenvolvimento regional, representam duas dessas mudanças.

O novo modelo de desenvolvimento impõe desafios importantes à construção de uma nova orquestração (ou concertação) da sociedade e das Instituições que a representam. Conforme Parente & Zapata (1998:26): "(...) trata-se de fazer surgir uma nova prática institucional, contrapondo-se à prática burocrática, distante da realidade, corporativa, sem compromisso com resultados... Esta nova prática deve aportar resultados concretos na repartição dos frutos do crescimento econômico, eliminando pouco a pouco o '*apartheid* social' que envergonha o país. A nova prática

institucional exige credibilidade, transparência, sentido de missão e visão do desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento que causa transformações”.

Esta nova institucionalidade é construída pela formatação de parcerias entre os diversos atores sociais envolvidos no processo de desenvolvimento local, com destaque para o Estado, sobretudo o poder público local, que deve exercitar uma municipalidade aglutinadora, animando o desenvolvimento local no nível de atividades produtivas que visem a geração de emprego e renda, e não simplesmente atuar como um mero repassador de escassos recursos percebidos do poder central. A experiência demonstra que o engajamento do elemento público, legal e legítimo, na formação de alianças concretas para problemas concretos, pode fazer a diferença no processo de desenvolvimento local;

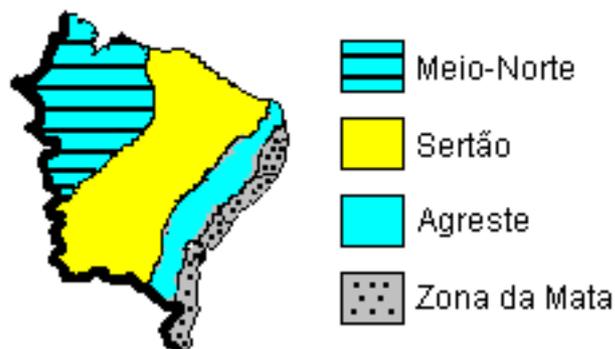
Importante também é a capacidade empresarial inovadora, ou seja, o conjunto das forças de mercado responsáveis pela mobilização dos recursos produtivos, ordenados e geridos pelas regras de maximização da eficiência e competitividade e liderança tecnológica, aliadas à responsabilidade social; e a sociedade civil organizada, ou o chamado Terceiro Setor, elemento que emerge no processo de desenvolvimento local como o “fiel da balança”, pois tem o poder de aglutinar a “consciência social” do ambiente local em torno de um projeto de desenvolvimento. São as escolas, universidades, associações, sindicatos, igrejas, organizações não governamentais, enfim, todas as instâncias de pensamento e ação social definidas por Putnam (1996) como “comunidade cívica” que, integradas aos outros elementos, redefinem a institucionalidade local.

Diante do exposto, pode-se observar que o deslocamento das relações institucionais para o ambiente local recupera o protagonismo do indivíduo, proporcionando uma maior participação social nos processos decisórios referentes ao local, além de viabilizar o concurso entre governos, empresariado e sociedade civil na reconstrução do tecido social em sua mais tangível unidade: o espaço local do município, da cidade, da região. No capítulo seguinte, será apresentado como evoluiu a intervenção do Estado na região Nordeste do Brasil.

### 3. O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O NORDESTE: entre o assistencialismo e a tecno-burocracia-economicista

A região Nordeste compreende uma área de 1.670 km<sup>2</sup>, representando cerca de 20% da área total do território nacional. Formada por nove Estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), abriga aproximadamente 29% da população brasileira, sendo uma Região sensivelmente marcada pelas adversidades climáticas, o que provoca uma clara distinção entre as suas sub-regiões: zona da mata, agreste, sertão e meio-norte (ANDRADE, 1993), conforme pode ser visualizado na figura a seguir:

Figura 1: O Nordeste e suas sub-regiões



Fonte: SBRUZZI (2005).

A Zona da Mata é a mais úmida e tem solos férteis. Estendendo-se ao longo do litoral, desde o Rio Grande do Norte até o sul da Bahia, nessa área está concentrada a maior parte da população da região, principalmente em grandes cidades, como Recife e Salvador. Na Zona da Mata são identificados três núcleos econômicos importantes: a) o litoral açucareiro, que se estende desde Alagoas até o Rio Grande do Norte, onde predomina a grande propriedade produtora de cana-de-açúcar, sendo Recife a principal metrópole do litoral açucareiro, e onde estão instaladas várias indústrias têxteis e alimentares; b) o Recôncavo Baiano, que se situa ao redor da Baía de Todos os Santos, onde está Salvador. Tem como principais

atividades econômicas a extração de petróleo e as indústrias petroquímicas no Pólo Petroquímico de Camaçari, principal centro industrial da Região Nordeste; e, c) o sul da Bahia, onde predomina o cultivo do cacau em grandes propriedades monocultoras, sendo Ilhéus e Itabuna os centros regionais mais importantes (SBRUZZI, 2005).

De acordo com Sbruzzi (2005), o Agreste se caracteriza por ser uma área de transição entre a Zona da Mata e o Sertão, sendo marcado pelo Planalto da Borborema: ao leste do planalto estão as terras mais úmidas; do outro lado, em direção ao interior, o clima vai ficando cada vez mais seco. A estrutura fundiária do Agreste é basicamente formada de pequenas e médias propriedades e a policultura (cultivo de vários produtos agrícolas), muitas vezes associada à pecuária, sendo esta outra característica marcante dessa sub-região. Grandes feiras de alimentos e de gado deram origem a cidades importantes do Agreste, como Caruaru (PE), Campina Grande (PB) e Feira de Santana (BA).

O Sertão é uma área de clima semi-árido, com escassez e irregularidade de chuvas. É nessa área que ocorrem períodos de seca que podem durar meses ou até anos. O Sertão abrange parte de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas e quase todo o Ceará, isto é, a maior parte do Nordeste. A vegetação característica do Sertão é a caatinga, formada por pequenas árvores, em geral espinhosas, que perdem as folhas durante a seca; ali também nascem plantas de folhas grossas, chamadas de plantas suculentas. A atividade econômica predominante é a pecuária extensiva em grandes latifúndios. Em algumas áreas nas quais ocorrem chuvas de relevo, próximas às serras e chapadas, desenvolve-se uma agricultura de subsistência, com o cultivo de feijão, milho e cana-de-açúcar. A região do Cariri, por exemplo, localizada na encosta da Chapada do Araripe no Ceará, é uma importante área agrícola (SBRUZZI, 2005).

O Meio-Norte é também uma zona de transição, situando-se entre o Sertão e a Amazônia. Apresenta um clima seco na sua porção próxima ao Sertão e um clima mais úmido nas áreas mais próximas à Amazônia. Nos vales dos rios maranhenses destaca-se a extração do babaçu, matéria-prima para a produção de óleo vegetal. Essa área está cada vez mais integrada à Região Norte, especialmente pelo porto de

Itaqui, próximo a São Luís (MA), que funciona como grande terminal de exportação de minérios provenientes da Serra de Carajás, situada no estado do Pará.

A região Nordeste é a mais antiga área de povoamento do Brasil, estando fortemente integrada à economia nacional, através de uma produção diversificada na industrialização regional, conseguida graças ao intervencionismo estatal posto em prática a partir da segunda metade dos anos de 1950. Apesar disso, o Nordeste ainda apresenta a maior concentração nacional de pobreza, e tirá-lo dessa condição é um desafio para a conquista da justiça social e para o resgate da cidadania de milhões de nordestinos. Desde o seu surgimento, em 1500, até os dias de hoje, essa tem sido a região de maior concentração de renda no país, condição seguramente relacionada com sua estrutura sócio-econômica, consolidada pelo seu histórico de monocultura, grandes latifúndios e produção voltada ao mercado externo, características do modelo agrário-exportador.

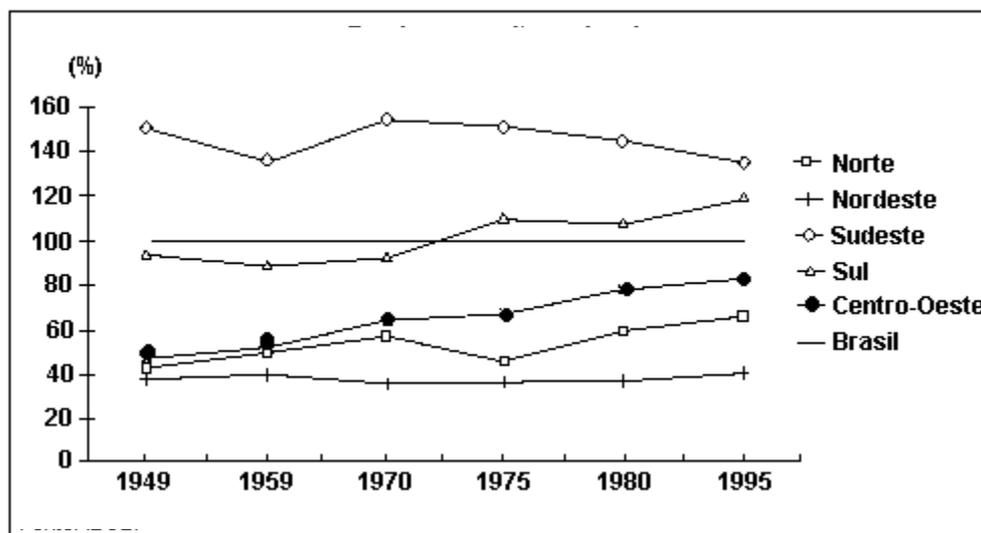
Para Andrade (1993), grande parte do atraso do Nordeste em relação às outras Regiões brasileiras pode ser explicada por uma espécie de “pacto regional” que domina a economia e a política da região. Esse grande acordo político coloca, de um lado, os grandes proprietários rurais que dominam o acesso às melhores terras; e de outro, o capital mercantil, isto é, os grandes comerciantes que controlam os circuitos comerciais da região e procuram valorizar suas atividades, valendo-se dos mais diversos recursos para garantir a manutenção do seu monopólio na região.

Essa associação entre grandes proprietários e comerciantes, que caracteriza o domínio agrário-mercantil, tem revelado uma capacidade extraordinária para se manter sólida, apesar da industrialização, da metropolização de capitais (Salvador, Recife e Fortaleza, por exemplo) e da modernização da agricultura. Utilizando-se dos mais variados meios para negociar favores com o Estado, o chamado regionalismo nordestino resiste a mudanças substanciais na sua base de sustentação social e política, conservando uma estrutura particularmente perversa de distribuição de renda, apesar dos expressivos avanços econômicos ocorridos no período recente.

Quando se observa a evolução da participação da renda per capita das regiões brasileiras, vê-se que o Centro-Sul ultrapassa a média nacional e que a Região Norte vem aumentando significativamente sua renda. Entretanto, o Nordeste permanece

quase nos mesmos níveis que apresentava em 1940, apesar das políticas de desenvolvimento regional postas em prática após a criação da Sudene, que tinha como principal objetivo reduzir as disparidades regionais de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 1: Evolução da Renda regional per capita - em porcentagem da média nacional (1949 a 1995)



Fonte: Dados do IBGE citados por SBRUZZI (2005).

Pode-se perceber, através da análise do gráfico acima, que independentemente da existência de algum dinamismo econômico, o Nordeste sempre apresentou uma fraca distribuição dos resultados desse processo. Assim, seja no período após a Sudene ou no período compreendido entre o descobrimento do Brasil até por volta de 1650<sup>1</sup>, o problema central da Região continuava sendo a grande concentração de renda e as desigualdades sociais dela decorrentes.

A partir do século XVIII, quando o cultivo da cana-de-açúcar estagnou-se, com o advento do ciclo mineratório no Brasil observou-se uma perda substancial da importância econômica da Região no panorama nacional. Este fato refletiu na expressão do próprio contingente populacional nordestino: em 1872, a população do

<sup>1</sup> Momento em que o Nordeste brasileiro viveu uma grande prosperidade econômica, devido à rápida expansão da economia açucareira, incentivada pelas volumosas exportações para os mercados europeus, que teve seu ponto alto no final do século XVI.

Nordeste representava 46,7% da do País, caindo para aproximadamente 30% cem anos mais tarde (RIBEIRO, 1996).

O ciclo da cultura cafeeira veio suceder o período do ouro, garantindo a supremacia da região Sudeste sobre outras áreas do País e consolidando o deslocamento do eixo econômico para aquela Região, ampliando as desigualdades que passaram a englobar, também, as desigualdades regionais, característica marcante do nosso País até os dias atuais.

Após a segunda grande guerra, com a política de substituição de importações ocorrida no bojo na implantação do parque industrial brasileiro, houve uma ampliação dessa supremacia. Assim foram formados os desequilíbrios regionais que beneficiaram o núcleo Sudeste, resultando, como afirma Magalhães (1980:06), "numa polarização das zonas periféricas em torno do centro dinâmico".

### 3.1. A intervenção estatal no Nordeste brasileiro

Em relação ao Nordeste brasileiro, percebe-se que a intervenção governamental realizou-se a partir de dois grandes diagnósticos: a seca e a falta de infra-estrutura econômica. A partir disso, nota-se que a intervenção estatal no Nordeste ao longo da história esteve focada na resolução desses problemas específicos, que os historiadores definem como concepção hidráulica e econômica de intervenção. A criação de algumas instituições como o IFOCS/DNOCS e CHESF é considerada um marco da primeira concepção, assim como o Banco do Nordeste e a SUDENE o são da segunda.

Portanto, as intervenções governamentais no Nordeste podem ser divididas em duas grandes fases: a primeira, que foi de aproximadamente 1877 a 1950, tratava a problemática nordestina com um enfoque estritamente subordinado ao combate às secas, que os historiadores chamam de "Fase Hidráulica"; e a Segunda, iniciada a partir da década de 1950, denominada de "Fase Econômica", pregava a minimização dos problemas regionais através da reorganização e reorientação da economia regional.

### 3.1.1. A fase de intervenção hidráulica

As primeiras informações sobre as secas no Nordeste datam de 1583. Porém, o reconhecimento dessa problemática como interesse nacional veio somente com a seca de 1877-79, que ocorreu após quase 30 anos de chuvas abundantes, fazendo com que mais de um milhão de nordestinos fossem afetados pela fome e provocando uma migração desordenada para outras regiões do País (MARANHÃO, 1982; ALVES, 1999; RIBEIRO, 1996).

Nessa ocasião, como parte das medidas de emergência adotadas, achava-se que os esforços governamentais deveriam ser concentrados no sentido de combater o fenômeno da seca e seus efeitos de forma direta, por meio da acumulação de água e construção de obras de engenharia, visando reter o homem no campo e dar condições de progresso à agricultura. Nesse sentido, criou-se a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS), em 1909, transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1919, representando um dos marcos das tentativas "hidráulicas" para resolução dos problemas regionais.

De acordo com Hirschman (1965:45), a idéia era fazer da área nordestina, "um novo Egito ou Mesopotâmia, cujas terras floresciam em conseqüência da irrigação tornada possível através dos grandes reservatórios". O IFOCS tinha como missão cuidar do planejamento e execução das obras públicas e, também, realizar estudos e pesquisas, indispensáveis para garantir o sucesso das mesmas. Assim,

deveria construir estradas e ferrovias, cavar poços, construir barragens e açudes e realizar qualquer obra cuja utilidade contra as secas tivesse sido comprovada pela experiência (MARANHÃO, 1982:88).

Segundo Ribeiro (1996), a escassez de recursos, provocada, em parte, pelo declínio do preço do café e o término do "*boom*" da borracha foram as causas da pouca agressividade da IOCS, no período da sua criação até 1914. Este fato gerou uma intervenção estatal assistemática, sempre condicionada a disponibilidade de recursos e ao empenho de políticos da Região (ALVES, 1999).

Com a grande seca de 1915, aumentaram as verbas destinadas às obras públicas no Nordeste, que tomaram seu impulso maior na prolongada seca de 1919-

1920. Neste período, o então Presidente da República, o nordestino Epiácio Pessoa, criou o Fundo Especial para Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis do Nordeste, com o recolhimento de 2% da receita anual da União, com o intuito de prover, permanentemente, a Inspetoria de fundos necessários às obras programadas (RIBEIRO, 1996).

Vale ressaltar que, o Presidente da República que sucedeu Epiácio Pessoa, Artur Bernardes, praticamente paralisou as obras públicas começadas pelo seu antecessor, alegando dificuldades financeiras. O Fundo Especial foi extinto em 1923 e as verbas da Inspetoria voltaram a ser minguadas e os equipamentos utilizados nas obras chegaram a ser vendidos a preços irrisórios. De acordo com Costa (2003:70),

(...) passada a "era de ouro" do período epitacista, quando foram carreados aportes significativos por parte do paraibano, nos governos de Artur Bernardes e Washington Luiz, o IFOCS quase fecha as portas por falta de verbas, ficando suas receitas e obras praticamente restritas aos períodos de estiagem.

Ao longo da sua existência, percebe-se que as Inspetorias de Combate às Secas mantêm uma grande dificuldade para garantir a existência de recursos para operacionalizar suas ações. No primeiro governo de Getúlio Vargas, motivado pelas secas dos anos 1930-32 e possivelmente pela presença de um nordestino como seu companheiro de chapa na Aliança Liberal (primeiramente João Pessoa, que foi assassinado e sucedido no Governo revolucionário por outro nordestino, José Américo de Almeida), decidiu-se destinar 10% da receita federal para a IFOCS, apesar da crise financeira provocada pela Grande Depressão americana.

A constituição de 1934 determinava 4% da receita tributária para o combate dos efeitos da seca, porém, ainda sob um ângulo assistencialista. Segundo Ribeiro (1996), a regulamentação desse dispositivo constitucional ocorreu apenas em 1936, fixando a aplicação desse fundo aos limites do território definido como "Polígono das Secas", formado pelos Estados do Nordeste e mais o Norte de Minas Gerais, que representava a área mais atingida pelas secas. No entanto, a Constituição de 1937, imposta pelo Estado Novo, já não mais dirigiu recursos especiais para o Nordeste, omitindo-se acerca das questões regionais.

Com a redemocratização do País, em 1946, novamente a Constituição determinou a aplicação de 3% da renda tributária da União para execução de obras e serviços de assistência econômica e social no Nordeste, através de empréstimos à agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca. Esse percentual foi regulamentado em 1949, indicando-se o Banco do Brasil como depositário dos recursos, denominado "Fundo Especial das Secas".

Em 1945, a IFOCS passou por um processo de reorganização, sendo transformada no atual Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), mantendo-se, porém, as diretrizes definidas em sua criação, através, principalmente, da construção de grandes açudes e obras de irrigação e de um sistema de estradas de rodagem.

De acordo com levantamento realizado por Costa (2003) percebe-se que, apesar da constante oscilação de recursos, o IOCS/IFOCS/DNOCS conseguiu realizar, no período entre sua criação (1909) até 1980, quando já se evidenciava seu declínio, a construção de 257 açudes em todo o polígono das secas. Além desta, outra importante atividade de combate à seca executada pelos órgãos em questão foi a perfuração de poços, tendo sido perfurados na região, um total de 26.008 poços no período de 1909 a 1992, ainda segundo dados apresentados pelo autor.

Uma característica comum na ação do IOCS/IFOCS/DNOCS, presente tanto na construção dos açudes quanto na perfuração dos poços, é o fato de que grande parte desses estavam localizados em propriedades particulares de políticos ou grandes e médios proprietários da região, evidenciando que este aparelho governamental havia sido "capturado" pelas oligarquias agrárias nordestinas, que o utilizara para viabilizar o seu sistema de dominação (MARANHÃO, 1982).

Para o autor, este fato, atrelado à escassez de recursos, justificam a fraca atuação dos aparelhos governamentais de "combate às secas" no sentido de contribuir para a transformação da estrutura econômica e social da região, sendo exatamente o contrário disso, revelando, nas palavras de Maranhão (1982) a existência de um Estado "imobilista" e "capturado", realidade que aproxima a intervenção governamental no Nordeste ao modelo de Estado predatório, vivenciado no Zaire, apresentado por Evans (1993). Para Maranhão, essas

(...) intervenções do Estado na economia eram de fato "protetoras" das classes dominantes regionalmente, não trazendo qualquer alteração nas relações sociais de produção, e por isso mesmo imobilizadoras da expansão capitalista no Nordeste. Com efeito, os grupos dominantes regionalmente, tendo capturado o Estado, quase confundindo-se com ele, o utilizaram largamente acobertados sob o seu manto protetor e multifacético. Os recursos federais transferidos para o Nordeste serviram, efetivamente, na medida em que eram apropriados ou controlados pelos grupos dominantes locais, para manter economicamente suas atividades e para consolidar o seu poder político na região (MARANHÃO, 1982:89/90)

A criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945, juntamente com a Comissão Vale do São Francisco (CVSF), em 1948<sup>2</sup>, representou outro fato marcante da concepção "hidráulica", porém, já sinalizando, uma "transição" para fase de intervenção desenvolvimentista. Estas instituições dão início ao aproveitamento do potencial energético do maior rio da região e à implantação da infra-estrutura de base sobre a qual iria se assentar o futuro programa de industrialização da região (COSTA, 2003).

A CHESF foi projetada para suprir a carência de energia elétrica no Nordeste, o que de acordo com os ideais desenvolvimentistas da época, representava a condição necessária para a construção de uma dinâmica econômica na Região. Neste sentido, pode-se considerar que sua atuação cumpriu aos propósitos de sua criação, uma vez que, além de ter sido sempre superavitária, em termos econômicos/financeiros, hoje a CHESF é a mais importante empresa de produção e distribuição de energia do Nordeste, e uma das maiores empresas de energia elétrica do Brasil, posição consolidada a partir de 1955, quando inaugurou a usina hidrelétrica de Paulo Afonso I (COSTA, 2003).

Para o autor, graças às obras realizadas pela CHESF (as usinas de Paulo Afonso I, II, III e IV; a barragem de Sobradinho; a usina de Xingó; além da primeira usina de energia eólica do Brasil, instalada no Ceará), foi possível, em um curto período de tempo, fornecer energia para os grandes projetos industriais do Nordeste, bem como viabilizar a agricultura irrigada em alguns pólos do Vale do São Francisco

---

<sup>2</sup> De acordo com Costa (2003), a CVSF transformou-se em 1967 na Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), tendo, em 1974, assumido a denominação de Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF). Atua nos Estados de Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Sergipe e parte do Distrito Federal, perfazendo 640.000 km<sup>2</sup> do Vale. A partir de 2000, a Codevasf passou a atuar também, no vale do rio Parnaíba, que parte de Goiás para cruzar o Piauí, separando-o do Maranhão, numa área de 340.000 km<sup>2</sup>.

e de outras áreas da Região. Além disso, a CHESF também promoveu uma significativa expansão da rede de energia elétrica residencial em todo o Nordeste, possibilitando, certamente, uma modernização na vida de milhões de pessoas que vivem no meio rural, constituindo-se, portanto, a base para a política regional desenvolvimentista (COSTA, 2003).

A CODEVASF, por sua vez, foi criada com o objetivo de promover o desenvolvimento da região, utilizando a irrigação como força propulsora. Essa iniciativa visa a geração de emprego e renda, a redução dos fluxos migratórios, dos efeitos econômicos e sociais de secas e inundações frequentes e, ainda, a preservação dos recursos naturais dos rios São Francisco e Parnaíba.

Desde cedo, se travou um embate político entre as elites oligárquicas pernambucanas e baianas, em torno do controle administrativo deste órgão, ou seja, pelo destino dos seus recursos e, sobretudo, por seus projetos de irrigação (COSTA, 2003). Talvez por isso, sua sede esteja localizada em Brasília/DF, longe da influência geográfica dos dois grupos litigantes.

De acordo com Costa (2003:74/75), os principais pólos de irrigação desenvolvidos pela CODEVASF podem ser conjugados em 05 grupos, sendo os seguintes: 1) o pólo Petrolina/Juazeiro, nos Estados de Pernambuco e Bahia, representando a experiência mais bem sucedida do Vale do São Francisco; 2) o pólo Norte de Minas, no território mineiro, segundo mais importante pólo de irrigação; 3) os pólos de Guanambi, Formoso/Correntina, Barreiras, Irecê e Juazeiro/Petrolina, no território baiano; 4) o pólo Baixo São Francisco, em Sergipe; 5) e o também pólo Baixo São Francisco, no território alagoano.

A CODEVASF totaliza uma área irrigada de 121.174 ha (53.911 ha dos quais em território baiano e 24.479 ha em território pernambucano), grande parte desta ocupada com a fruticultura para exportação. Neste caso, coube àquele órgão, construir toda a infra-estrutura necessária para o bom desenvolvimento da fruticultura, desempenhando funções que iam desde a realização de estudos, desapropriação das terras, organização dos lotes, financiamento dos assentamentos até o acompanhamento técnico dos cultivos das plantações (COSTA, 2003).

A intervenção governamental realizada pela CHESF e pela CODEVASF, aqui definida como fase de transição entre as intervenções hidráulica e a econômica, conseguiu introduzir alguma modificação no panorama econômico da Região, ainda que esta ficasse restrita à área de atuação daquelas instituições, o que deixa de fora deste resultado todo o semi-árido nordestino.

Além disso, mesmo na área do Vale do São Francisco, a melhoria ocasionada pela ação das instituições de transição é parcial, uma vez que elas conseguem aumentar a produtividade e a produção nos pólos de irrigação, consolidando sua estrutura produtiva. Entretanto, elas não obtêm o mesmo sucesso no incentivo à comercialização, tornando os colonos ali assentados reféns da figura dos atravessadores, estes sim, beneficiados com a ação daquelas instituições. Para Costa (2003:76),

Grandes empresas comerciais de outras regiões (...) se instalaram no local e passaram a angariar a maior parte dos "lucros de produção", restando ao produtor, a parte inferior, às vezes sequer suficiente para o pagamento das parcelas do financiamento do lote e para obtenção de algum lucro líquido para cobrir suas despesas, (...) percebendo-se, nas periferias daquelas cidades [que compõem o Vale do São Francisco], favelas, pobreza e miséria tão fortes como, de resto, em todo o Nordeste.

Portanto, pode-se inferir que a intervenção governamental expressa na política de combate às secas promovida durante a fase hidráulica, assim como as políticas promovidas durante a fase de transição, mostraram-se incapazes de solucionar os problemas econômicos e sociais da Região. Tais problemas permaneciam porque o contexto social e político não haviam se modificado, sendo praticamente os mesmos vivenciados no período monárquico. O senhor rural passou a chamar-se "coronel" e continuava a deter o poder econômico e político, tendo, porém, estabelecido novas formas de dependência, de escravidão e de desigualdades.

As lideranças coronelistas, é claro, procuravam manter o "*status quo*" impedindo, por todos os meios ao seu alcance, a realização de quaisquer mudanças nas suas áreas de domínio, situação que nem a revolução de 1930 e a instauração da ditadura civil de Getúlio Vargas conseguiram alterar, retardando por mais 20 anos a adoção de medidas reformadoras e prolongando a existência dos "industriais da

seca", como são conhecidos os representantes das oligarquias algodoeiros e pecuaristas do Nordeste. A intervenção desenvolvimentista estatal iniciada na Região na década de 1950 vai procurar reverter esta situação.

### 3.1.2. A fase de intervenção econômica

No final da Segunda Guerra Mundial, observa-se a adoção, em nível mundial, de nova postura do Estado em relação ao desenvolvimento das Nações, agora fortemente sedimentada na idéia da utilização do planejamento e do aparelho estatal para consecução dos objetivos nacionais: a busca do desenvolvimento econômico, consolidando o modelo de intervenção estatal definida como desenvolvimentista.

Foi nesse contexto que começaram a ser criados os organismos de desenvolvimento regional no Brasil, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que preconizavam a promoção do desenvolvimento nordestino a partir da busca da melhoria de emprego, produção e renda para a Região (ROBOCK, 1964).

Percebe-se nessa atitude que, paralela à requisição de mudança na postura dos Estados vinda do exterior (calcada na idéia do planejamento), estava também evidente que, apesar da longa experiência do governo brasileiro no "combate às secas" e o grande volume de investimentos realizados pelas instituições criadas naquele período, a economia regional continuava em processo de deterioração, além do que, as desigualdades entre o Nordeste e as outras regiões do País vinham se acentuando cada vez mais, problema derivado do modelo de desenvolvimento vigente no País.

Assim, o governo federal começa a adotar uma série de medidas para o Nordeste que fugia do simples combate às secas, inaugurando, assim, a etapa da "intervenção econômica". Foi nesse contexto de reconhecimento da importância da atuação governamental e da utilização do planejamento para a promoção do desenvolvimento do País que aconteceu o fenômeno tido como a causa imediata para uma pressão social mais significativa e desencadeadora da "concepção econômica" de intervenção estatal na região Nordeste. Uma nova seca, em 1951, faria o Ministro Horácio Láfer visitar as áreas flageladas e concluir que era

indispensável a adoção de medidas de maior alcance, além do já criado "Fundo das Secas".

Numa exposição de motivos ao Presidente da República, sugeriu a criação do Banco do Nordeste, argumentando que a região se ressentia da falta de crédito adequado às suas necessidades e peculiaridades e de uma instituição que concentrasse todos os recursos destinados ao Nordeste, até então dispersos. Horácio Láfer afirmava que seria improdutivo continuar com "a preocupação de engenharia ou das obras hidráulicas", caso ela não fosse acompanhada de "elementos capazes de fortalecer a economia regional, mediante amparo às suas atividades econômicas" (HIRSCHMAN, 1965: 49/50).

Aderindo a essa argumentação e aproveitando a sensibilização nacional com relação ao problema da seca, Getúlio Vargas sancionou a Lei nº 1.649, de 19.07.52, que criou o Banco do Nordeste do Brasil S.A., na forma de sociedade de economia mista, na qual o governo detinha 51% das ações. Numa leitura do cenário histórico e político nordestino, observa-se que o BNB surgiu num período caracterizado pelo declínio da hegemonia agrário-exportadora e o início do ciclo da industrialização (RIBEIRO, 1996).

A atuação do BNB juntamente com os órgãos criados durante a intervenção hidráulica e de transição (IOCS/IFOCs/DNOCS, CVSf/CODEVASF, CHESF) possibilitou ao Nordeste brasileiro um bom suprimento de energia elétrica, uma infra-estrutura relativamente sólida e um razoável número de barragens e reservatórios. No entanto, segundo Maranhão (1982:90), com a ocorrência de uma nova seca em 1958, nada disso foi capaz de evitar que o Governo tivesse de providenciar emprego para mais de meio milhão de pessoas, adotando uma política de emergência baseada na construção de obras públicas, e que uma enorme malversação de verbas tivesse ocorrido na região, assumindo, portanto, postura idêntica à realizada durante a fase de intervenção hidráulica.

Para Maranhão (1982), soma-se a isso, o fato das eleições de 1958 terem favorecido os partidos de oposição em Pernambuco e na Bahia, saindo vitoriosos "os governadores da reforma", evento que, juntamente com a mudança de postura da igreja católica e o surgimento das Ligas Camponesas, no plano interno; e o sucesso

da revolução cubana, no plano externo, obrigou o Governo Federal a promover uma completa revisão nas políticas de desenvolvimento que vinha adotando em relação ao Nordeste.

Esses vários fatores políticos pressionaram Juscelino Kubitschek a procurar uma nova solução para os problemas do Nordeste, tendo então solicitado ao presidente do BNDE a proposição de novas alternativas de políticas para a Região, tendo esse recomendado Celso Furtado a Kubitschek, economista nordestino, diretor do BNDE, recém chegado da CEPAL.

Os estudos realizados sob a direção de Celso Furtado, com auxílio dos competentes economistas do BNDE e do Banco do Nordeste, materializado no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), levaram à tomada de consciência de que o atraso do Nordeste não era uma questão limitada ao fenômeno natural das secas, mas tratava-se de um problema mais amplo de caráter econômico em que a seca aparecia como um fator negativo inserido no contexto maior do subdesenvolvimento. Tratava-se, na verdade, de um problema estrutural, e que deveria estar situado no contexto do próprio desenvolvimento econômico brasileiro, e não apenas do Nordeste.

Uma das propostas centrais do relatório do GTDN era estimular a industrialização na Região, dado o fraco dinamismo da base produtiva instalada no Nordeste, uma vez que, “enquanto a indústria comandava o crescimento econômico do Sudeste, o velho setor primário-exportador implantado no Nordeste dava mostras de sua incapacidade para impulsionar o desenvolvimento econômico regional” (ARAÚJO, 2000:204).

Entretanto, o relatório também propunha a reorganização das economias agrícolas das zonas úmidas e das zonas semi-áridas<sup>3</sup> e a transferência de populações das zonas superpovoadas para áreas do Estado do Maranhão (MARANHÃO, 1982).

---

<sup>3</sup> A reorganização agrícola era entendida como essencial para a construção de um centro industrial na Região, que segundo entendimento da SUDENE, deveria ser assentada na utilização do principal recurso existente por aqui: mão-de-obra barata. Entretanto, os altos custos dos alimentos limitavam a transferência desse recurso para indústria. A solução proposta foi: a expropriação das áreas mais produtivas do Nordeste (as terras irrigadas vizinhas aos reservatórios), indenizando-as de acordo com seu valor antes da construção das barragens; e a utilização das ricas terras do açúcar, desde que o valor do produto destinado à exportação fosse menor do que os custos dos alimentos importados. O relatório do GTDN também propunha o uso da irrigação para manter os níveis de produção do açúcar em uma área menor de terra, liberando-as, assim, para uma reforma agrária que seria posteriormente definida (MARANHÃO, 1982).

Segundo o autor, estas questões eram altamente sensíveis, pois tocava em pontos delicados da problemática regional, como o uso da terra na área do açúcar e nas áreas de pecuária do interior; assim como a emigração para fora das áreas da seca, o que evidentemente, atraía a oposição política de grupos oligárquicos nordestinos. Além disso, a proposta de industrialização reduzia as fontes tradicionais de poder e influência.

No entanto, apesar dessa oposição, em certa medida até previsível, o relatório proposto por Celso Furtado conseguiu amplo apoio político de intelectuais, de grupos específicos da igreja católica, dos governadores da reforma, de vários políticos locais e regionais e de amplos setores da população (MARANHÃO, 1982). Este apoio foi fundamental para a instalação da SUDENE, sucessora do interino CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste).

No início dos anos 60, a SUDENE, que preconizava a promoção do desenvolvimento nordestino a partir da busca da melhoria de emprego, produção e renda para a Região, concentrou esforços e recursos federais na realização de estudos e pesquisas sobre a dotação de recursos naturais do Nordeste (em particular de recursos minerais) e na ampliação da oferta de infra-estrutura econômica (transporte e energia elétrica, principalmente). Tais investimentos tiveram um papel importante para o posterior dinamismo dos investimentos nas atividades privadas e, certamente contribuiu para que, nas décadas seguintes (70 e 80), o Nordeste fosse a região a apresentar a mais elevada taxa média de crescimento do PIB no Brasil.

Para Araújo (2000:205), de acordo com os dados que comparam o desempenho da economia brasileira, no seu total, com o de sua parte localizada no Nordeste, “verifica-se uma nítida melhoria nos indicadores de participação relativa dessa região na economia do País: entre 1960 e 1990 sua participação no PIB aumentou de 13,2% para 17,1%, tendo seus valores quase sextuplicados nesse período: de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões”, realçando o relevante papel desempenhado pelo Estado no processo de dinamismo econômico da região e reforçando o argumento de que, em países com desenvolvimento tardio, cabe ao Estado a tarefa de capitanear o processo de desenvolvimento, seja investindo, produzindo, incentivando ou criando infra-estrutura econômica e social.

Entretanto, apesar do evidente crescimento econômico ocorrido no Nordeste, percebe-se que tal dinamismo não se difundiu de forma homogênea em todos os espaços da região, gerando um desenvolvimento seletivo e diferenciado. Outro ponto a ser considerado é que, mesmo com a mudança de foco da concepção hidráulica para a econômica, a lógica de intervenção governamental na Região nesse período, sobretudo nas áreas não-dinâmicas, continuou sendo de cunho assistencialista, materializada em programas de distribuição de cestas básicas e de criação de frentes de trabalho.

A partir da criação da SUDENE, percebe-se que estratégia de desenvolvimento para o Nordeste, passou a ser baseada numa política de financiamento, em geral destinada aos grandes projetos industriais. Ou seja, os incentivos fiscais e os créditos do Banco do Nordeste deveriam permitir a industrialização da Região, e assim, barrar o aumento das desigualdades regionais (São Paulo passa de 31,5% da produção industrial nacional em 1920 para 54,5% em 1960) (RAUD, 2000).

O sistema implementado consistia em permitir aos investidores a utilização de até 50% dos impostos a serem recolhidos. E essa "dívida" podia representar até 50% do total do investimento previsto pelo projeto, que devia ser aprovado pela SUDENE. Como o Banco do Nordeste podia financiar até 50% dos projetos, em alguns casos o investimento real era de apenas 10%, sem considerar as vantagens concedidas pelos estados e as prefeituras, como a isenção de impostos e a doação de terrenos, por exemplo. O resultado desta política foi o favorecimento à implantação de grandes empresas, muitas vezes filiais de empresas do Sudeste, pouco intensivas em mão-de-obra e sediadas nas metrópoles do litoral (BRANDÃO, 1985).

A grande seca de 1970 demonstrou que a realidade nordestina não havia sido alterada com a intervenção proposta pela SUDENE e a política de desenvolvimento é reorientada à luz da noção do que Perroux (1964) denominou "pólos de crescimento". Este autor mostrou, estudando o desenvolvimento das economias ocidentais, que o crescimento não ocorre ao mesmo tempo sobre o território inteiro, mas se manifesta com intensidades variáveis em certos lugares. Essa orientação fez com que as elites políticas e econômicas concentrassem seus investimentos sobre alguns projetos e em alguns espaços, tais como o pólo petroquímico de Camaçari,

perto de Salvador, ou o complexo siderúrgico de Itaquí, perto de São Luís (RAUD, 2000).

Segundo Sbruzzi (2005), a proposta de industrialização da Região Nordeste, promovida pela SUDENE, facilitou a integração produtiva do domínio agrário-mercantil nordestino à economia nacional, mas foram os grandes projetos da década de 1970 que criaram condições para o crescimento econômico da região, seja através dos Pólos industriais, seja a partir dos grandes projetos de irrigação ao longo do vale do São Francisco.

A partir desse momento, de acordo com Haddad (1991), a política regional brasileira baseou-se no paradigma conhecido como “de cima para baixo”. Esse paradigma parte do pressuposto de que o crescimento nasce de alguns setores e pólos dinâmicos, e se difunde em seguida aos outros setores e às outras regiões do país. Este paradigma dominante de desenvolvimento regional apresenta alguns traços característicos: a) a industrialização é vista como o motor do processo de desenvolvimento; b) igualmente, a urbanização é sinônimo de desenvolvimento; c) os processos de decisão, tanto públicos como privados, são centralizados; d) a industrialização é baseada nas grandes unidades de produção, públicas ou privadas, organizadas verticalmente.

Como resultado dessa política, Raud (2000) aponta uma relativa redução das desigualdades regionais, uma vez que São Paulo parou sua corrida à concentração e as outras regiões interromperam seu declínio. Assim, de um mínimo de 5,7% da produção industrial nacional em 1970, o Nordeste sobe para atingir 8,5% em 1985, o Sul aumenta de 12 para 17,5%, e São Paulo passa de 58 para 52% no mesmo período. Não obstante, os indicadores sociais da Região mostravam que, apesar da melhora do seu desempenho econômico, o problema fundamental dos nordestinos ainda permanecia inalterado: a desigualdade social.

Portanto, os impactos dos grandes projetos sobre o Nordeste mostraram-se bastante restritos, uma vez que os efeitos sobre a estrutura produtiva foram limitados, pois em geral esses grandes projetos operam com máquinas e equipamentos modernos que não requerem muita mão-de-obra. Desse modo, geram poucos empregos, o que quase não contribui para o desenvolvimento regional.

Esta situação nos leva a reconhecer o fracasso dos grandes projetos, em termos de efeito de encadeamento da economia local à regional, e dos pesados custos sociais e ecológicos. No plano local, a implantação desses projetos desorganiza as estruturas sociais, e não tem muitos efeitos econômicos pelo fato de tais projetos estarem inseridos numa cadeia produtiva e consumidora nacional e internacional, e também pelo fato de os incentivos fiscais reduzirem os ganhos das instituições locais e regionais (PIQUET, 1990).

Um dos motivos desse fracasso, conforme Raud (2000), consiste num mau entendimento acerca desses grandes complexos industriais na geração do desenvolvimento regional. Para a autora, a noção de pólo de crescimento foi concebida como uma simples ferramenta para descrever e explicar a dinâmica de crescimento nas economias capitalistas modernas, utilizada no Brasil sem a devida adaptação à realidade local. Portanto, essa noção não tinha nenhuma preocupação de ordem normativa ou instrumental, e numa região subdesenvolvida, em particular, alguns anos podem passar até que um complexo industrial se transforme efetivamente em pólo de desenvolvimento, isto é, até que surjam ligações interindustriais favoráveis à inovação.

### 3.2. A atuação do BNB e da SUDENE sob a égide do desenvolvimentismo: limites e potencialidades desse aparato institucional na promoção do desenvolvimento regional

Como já foi mencionado, o BNB fortalece uma mudança na mentalidade governamental em relação à sua intervenção no Nordeste, sendo um dos marcos divisores entre as duas grandes fases históricas dessa intervenção, a fase hidráulica e econômica. Na realidade, como em toda análise histórica, essa divisão cronológica não é rígida, pois tanto havia no passado, sinais da filosofia presente na fase posterior em que foi criado o BNB, como também permanecem hoje algumas políticas ligadas à abordagem "hidráulica" para o problema do Nordeste.

Apesar de ter sido criado em 1952, apenas dois anos depois o Banco do Nordeste iniciou suas operações de curto prazo, através da inauguração de uma agência em Fortaleza, a primeira das nove unidades operadoras que seriam instaladas nos Estados abrangidos na sua área de atuação.

A grande polêmica na época de sua criação, estava relacionada à localização da sede do novo banco: todas as bancadas nordestinas e todos os seus governadores reivindicavam o privilégio de sediar o BNB, apresentando emendas nesse sentido. Por 14 votos contra 4, a Comissão de Finanças da Câmara Federal decidiu pela localização em Fortaleza, considerada a capital das secas (RIBEIRO, 1996), já evidenciando a influência que os políticos cearenses teriam sob essa instituição.

O BNB é considerado como a primeira agência estatal no Nordeste focada na política de intervenção desenvolvimentista. A concepção do BNB corporificava a preocupação do governo em utilizar o planejamento como instrumento de política econômica, mudando a sua orientação. Para Pinto (1977:58):

(..) com a criação do Banco do Nordeste do Brasil, registrou-se uma mudança. Superando a crise assistencialista, buscava-se criar as condições para que a região não apenas neutralizasse os efeitos das secas sobre sua economia, mas abrisse uma nova frente de desenvolvimento, através da industrialização e de maiores inversões na agricultura.

Segundo Ribeiro (1996:96), a própria mensagem do Presidente Getúlio Vargas ao Congresso Nacional, propondo a criação do BNB, refletia essa mudança de postura do Estado em relação ao desenvolvimento regional:

A política do Governo Federal requer uma revisão, com o aperfeiçoamento, quando não a superação, dos métodos tradicionais. O próprio título de 'Obras Contra as Secas' expressa uma limitação, focalizando o problema, sobretudo pelo ângulo das obras de engenharia. É tempo de, à luz da experiência passada e da moderna técnica do planejamento regional, imprimir-se ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social.

Ainda de acordo com o autor, algumas características do BNB refletiam essa mudança de mentalidade do Governo Federal: a) tentava-se estimular o crescimento de novas atividades econômicas na Região, por meio do apoio financeiro a empreendimentos produtivos, acompanhado de assistência técnica e orientação de investimento, o que era inédito até então; b) o Governo dividia as responsabilidades da promoção do desenvolvimento com a iniciativa privada, estimulada a participar através de incentivos financeiros concedidos pelo Banco; c) o BNB era criado como um Banco especial, original na estrutura bancária brasileira, atuando tanto como banco comercial (voltado para o lucro), quanto como banco de fomento (atuando,

nesse caso, prioritariamente através de operações de médio e longo prazos), financiando a execução de projetos e programas de desenvolvimento geradores de mais renda e emprego, vindo a elevar a produtividade dos recursos regionais.

### 3.2.1. A evolução histórica do BNB

Um estudo realizado por Ribeiro (1996) procurou recuperar a história do Banco do Nordeste, visto que a análise da instituição ao longo do tempo, de sua inserção no cenário das diversas épocas, propicia os quadros de referência necessários para a discussão sobre a evolução de sua atuação. Assim, o autor optou por periodizar a história do BNB em quatro períodos, definidos de acordo com a predominância e a origem dos recursos na estrutura financeira do Banco, o que é justificável, segundo o autor, devido ser o BNB uma instituição de desenvolvimento, cujos objetivos estão intimamente relacionados com a existência de recursos.

#### *1º período: 1954 a 1961*

Nos primeiros anos de atuação, os esforços do BNB concentraram-se nas atividades de organização administrativa, estabelecimento de normas de ação, seleção e formação dos seus funcionários. Alguns procedimentos internos do BNB começaram a tomar forma nessa fase, gerando características que se tornariam conhecidas ao longo de sua história e que aproximam a fase de intervenção econômica do Estado brasileiro na Região Nordeste ao modelo desenvolvimentista proposto por Evans (1993). A primeira, seria a seleção de pessoal exclusivamente por concurso público, medida herdada do Banco do Brasil, que cedeu, inclusive, profissionais experientes para a realização dessas seleções.

A segunda, foi a ênfase na formação de pessoal, já que havia uma grande dificuldade de se recrutar pessoal qualificado, visto que os técnicos do Nordeste, apesar de possuírem curso universitário, não tinham treinamento prático para as atividades que o BNB iria desenvolver, enquanto que os técnicos da região Centro-Sul hesitavam em se transferir para a região, pois além de possuírem bons salários,

tinham acesso a maiores oportunidades e recursos para realização de estudos e pesquisas.

Diante desta situação, o BNB passou, então, a investir na formação de pessoal especializado, tendo promovido, entre 1955 a 1957, cursos e treinamentos para especialistas em desenvolvimento econômico, formando tanto técnicos para o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (órgão criado para realizar estudos e pesquisas sobre os grandes temas da região), quanto para as carteiras rural e industrial. Vale ressaltar que, atendendo a uma disposição legal do próprio estatuto do BNB, tais cursos também eram estendidos aos funcionários de órgãos municipais, estaduais e federais, reconhecidos como parceiros do desenvolvimento regional.

Em 1954, o BNB já tinha instalado 7 agências nas seguintes capitais: Fortaleza, Salvador, Recife, Natal, João Pessoa, Teresina e Maceió, com operações voltadas basicamente para o crédito geral. Em 1955, foram realizados sete concursos públicos, fazendo com que o Banco chegasse ao final desse ano com 544 funcionários; além de serem instaladas mais quatro agências: Aracaju, Montes Claros, Campina Grande e Parnaíba e dez escritórios regionais: Pau dos Ferros, Angicos, Itaporanga, Cícero Dantas, Surubim, Sousa, Andaraí, Simão Dias, Juazeiro do Norte e Limoeiro do Norte.

Segundo Ribeiro (1996), nessa primeira fase de atuação do BNB, predominavam os recursos especiais, principalmente os originários do Fundo das Secas, que representavam em média 62% (quase 2/3) das disponibilidades do Banco (0,8% da receita tributária da União). Para o autor, a estabilidade desses recursos possibilitou a implantação de uma política de crédito autônoma, voltada para a formação de capital necessária à aceleração do processo de crescimento da economia regional.

Um dos fatos externos mais marcantes desse período foi a criação da SUDENE, em 1959, entidade com a qual o BNB iria estabelecer uma parceria de muitos anos para acelerar o crescimento da região.

### *2º período: 1962 a 1974*

Essa fase caracteriza-se pela predominância dos recursos do sistema de incentivos fiscais para a região (artigo 34/18, posteriormente denominado FINOR), que chegaram a atingir 65% dos recursos totais do BNB em 1967, demonstrando uma perda de autonomia financeira e operacional, já que a instituição assumia altos riscos em troca de reduzida remuneração.

Destaca-se neste período a extinção da principal fonte de recursos do BNB (o Fundo das Secas), materializando a negligência da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969 com o problema regional, prejudicando profundamente o Banco do Nordeste, dado que o Fundo das Secas, era a única fonte estável de recursos do BNB, com os quais o Banco realizava investimentos de longo prazo na economia nordestina.

Essa escassez de recursos especializados, adequados às características de um banco de desenvolvimento, refletir-se-ia numa queda gradativa da participação do BNB no sistema bancário regional. O quadro agravou-se a partir de 1970, com a pulverização dos incentivos fiscais em outras regiões e setores (Amazonas, Espírito Santo, pesca, reflorestamento, turismo etc.), privando o Nordeste de volume apreciável de recursos. A participação do 34/18 no total de recursos movimentados pelo BNB caiu de 64,8% em 1966 para 40,6% em 1971, 21,3% em 1974, até chegar a zero em 1980<sup>4</sup>. Juntou-se a esse quadro de dificuldades, o crescente endividamento do setor público brasileiro (União, Estados, Municípios e empresas estatais), sendo este o mais evidente sinal da crise do modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil. Esse período pode ser considerado com um dos mais difíceis na história do BNB.

### *3º período: 1975 a 1987*

Essa fase foi marcada pela predominância dos recursos provenientes de repasses de outras instituições, que tinham destinação específica para programas concebidos fora da região, tais como o Programa de Desenvolvimento da

---

<sup>4</sup> Dados extraídos de Ribeiro (1996).

Agroindústria, o Projeto Sertanejo, o Polonordeste e o Programa Nacional do Alcool. Nesse período, o Banco se tornou agente financeiro do governo nesses projetos especiais, sendo encarregado de gerir esses repasses, que após representarem 1,5% em 1962, chegaram a 70% dos recursos globais do BNB em 1985, situando-se ao final de 1987 em 65,5%.

Um impacto negativo, semelhante ao da extinção do Fundo das Secas em 1967 e a pulverização dos recursos dos incentivos fiscais com outros programas, veio com o descumprimento da determinação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, em 1976, de alocar 8% da arrecadação do imposto sobre operações financeiras ao BNB. Com isso, a região e o BNB perderam mais de Cr\$ 4,9 trilhões. Igualmente danoso para o Banco foi o descumprimento da Lei nº 3.995, de 14.12.61, que determinava que os órgãos e entidades públicas atuantes no Polígono das Secas deveriam depositar obrigatoriamente no Banco do Nordeste os recursos financeiros que lhes fossem destinados, enquanto não fizessem aplicações desses recursos nos fins a que se destinavam.

Um dos fatos significativos desse período foi a criação da Associação dos Funcionários do BNB (AFBNB), que deu um novo curso aos aspectos sociais das relações de trabalho na Instituição.

#### *4º período: 1988 a 1994*

A partir da metade da década de 1980 observa-se a retomada da democracia no Brasil, com o início dos governos civis em substituição aos militares no poder desde o golpe de 1964 e a promulgação de uma nova Constituição Federal. No BNB, esse período é marcado por um grande esforço para o fortalecimento financeiro do Banco, tais como: o lançamento da caderneta de poupança, a criação da mesa de câmbio, o lançamento da conta remunerada, o início da emissão do certificado de depósito bancário-CDB, em 1988, e a operacionalização de fundos de curto prazo e de renda fixa, cartão de crédito e a autorização para operar como banco múltiplo, em 1989.

A conquista mais significativa, porém, foi obtida com a promulgação da nova Constituição Federal, que atribuiu aos bancos regionais de desenvolvimento a administração dos recursos dos recém-criados Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e determinando que os recursos financeiros relativos aos programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da união, fossem depositados nas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.

A inclusão desse dispositivo foi resultado de uma aliança até então nunca vista, de membros das entidades ligadas ao desenvolvimento da região, parlamentares nordestinos, membros do BNB e da Associação de Funcionários do BNB, observando-se nessa ação um dos elementos mais característicos da democracia: a constituição de parcerias. O FNE mobilizaria recursos correspondentes a 3% das receitas da União oriundas da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, para financiamento dos setores produtivos, distribuindo os recursos de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda das 3 regiões, de que resultou uma distribuição de 1,8% ao Nordeste.

Ao longo do tempo, o FNE se tornaria tão importante para o Banco que se tornou sua principal fonte de recursos, como se pode visualizar pelo quadro abaixo:

Quadro 1: Principais fontes de recursos do BNB (1988-1994)

<i>FONTE</i>	<i>% SOBRE TOTAL</i>
FNE	36
Repasses em moeda nacional	19
Repasses em moeda estrangeira	15
Depósitos	13
Recursos Próprios	10
FINOR	2
Outros	5
TOTAL	100

Fonte: BNB/GAPRE citado por RIBEIRO (1996:109)

Para gerir os recursos do FNE, o BNB revitalizou o sistema de planejamento do Banco (de modo a oferecer alternativas e prioridades de aplicação); reforçou as

equipes técnicas das gerências operacionais e das agências; assim como reaparelhou o ETENE (com vistas ao fortalecimento das atividades de pesquisas e diagnóstico econômico). Observa-se que neste período, apesar das dificuldades vivenciadas por toda a economia nacional, o BNB continuou a crescer, chegando a ocupar o quinto lugar no conjunto dos estabelecimentos de crédito do País, em volume de empréstimos. Segundo Ribeiro (1996:109/110),

(...) o saldo de suas aplicações atingiu, em março de 90, Cr\$ 67,8 bilhões, dos quais cerca de 79% destinados a operações típicas de banco de desenvolvimento, voltadas para as áreas de indústria, rural e de infraestrutura. Em 1992, nas aplicações de crédito rural, chegou a ser o segundo maior banco brasileiro, só perdendo para o Banco do Brasil. De fato, os empréstimos do BNB no crédito rural somaram Cr\$ 12,2 bilhões em maio de 90, representando 12% das aplicações globais da instituição. Em termos regionais, também se tornou o segundo maior agente financeiro do governo.

As aplicações com recursos do FNE cresceram 40,8% no período de outubro/92 até outubro/94, destacando-se, ainda, uma mudança de foco na contratação das operações do Banco, dando-se uma grande prioridade aos pequenos e miniprodutores. Ou seja, até 1992, apenas 24,3% do total dos recursos do FNE eram repassados ao mini e pequenos produtores. Já no período janeiro/93 a outubro/94, esse percentual atingiu 59,5%, índice duas vezes e meia o índice anterior. Dessa forma, a partir de 1994, o BNB passou a alocar os recursos do FNE em valores 59,9% superiores àqueles identificados em outubro de 92, melhorando a sua distribuição.

A partir de 1993, o BNB estreitou seus laços com o mercado internacional, tendo como conseqüência uma série de ações como: a) captação de US\$ 175 milhões para aplicação na economia regional, como resultado do lançamento de eurobônus no mercado internacional; b) Abertura de linhas de crédito na Espanha e Taiwan para importação de máquinas e equipamentos daqueles mercados; c) Negociação de empréstimo de US\$ 100 milhões do Eximbank do Japão destinados a financiar importações em geral daquele país; d) Negociação junto ao mercado japonês do lançamento de uma operação no montante de US\$ 50 milhões; e) Negociação da internalização de recursos da corporação japonesa JICA, no montante de US\$ 65 milhões, para o programa de desenvolvimento dos cerrados nordestinos;

f) Intensificação dos entendimentos com o BID para a realização do PRODETUR, um programa de desenvolvimento do turismo no Nordeste (RIBEIRO, 1996).

A partir de julho de 1994, com a implantação do Plano Real, o Banco teve de promover ajustes internos, necessários à adequação da empresa ao novo contexto que surgia. Assim, elaborou o Plano de Ação para aquele ano, dando continuidade ao processo de Planejamento Estratégico da empresa, concedendo prioridade às medidas para elevação da margem financeira, redução das despesas administrativas, além da recuperação dos créditos inadimplentes e da elevação das receitas com tarifas e serviços bancários.

Iniciava-se, assim, um processo de mudanças significativas, até então nunca experimentado na Instituição, o que representava a tentativa de aperfeiçoamento da sua capacidade institucional frente aos novos desafios que, do ponto de vista econômico, a estabilidade financeira do País representava. Politicamente, buscava-se adequar a Instituição ao novo paradigma de empresa pública, focado na eficiência e no cumprimento da missão, proposto pelo modelo de administração pública gerencial, já experimentado tanto no Estado do Ceará quanto na Prefeitura de Fortaleza, da qual João Melo, Presidente do BNB nessa época, seria secretário de governo quando se desligasse do cargo.

### 3.2.2. A evolução histórica da SUDENE

Vários estudiosos afirmam que a criação do BNB representa uma ruptura definitiva com as tentativas hidráulicas na direção de uma solução econômica para resolução da problemática nordestina, mas que somente com a criação da SUDENE esta nova modalidade de intervenção estatal assumiu uma forma mais planejada. Neste sentido, observa-se que a atuação desenvolvimentista do BNB foi vigorosamente reforçada a partir da criação da SUDENE, que assumia a missão de planejar o processo de desenvolvimento regional, e coordenar a operacionalização desse planejamento, o qual deveria ser executado pelos vários órgãos governamentais existentes na região, incluindo o Banco do Nordeste.

Pode-se perceber, pela análise das atribuições que deveriam ser desempenhadas, que na época de sua criação, essa nova agência federal era detentora de grande força política, possuindo status de ministério. Essa condição foi sendo alterada ao longo da década de 1960 e, durante o governo dos militares, atingiu seu ponto mais baixo, assumindo a SUDENE uma posição marginal no cenário político brasileiro, situação que se manteve até maio de 2001, quando foi extinta, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Portanto, esse critério parece ser o mais indicado para periodizar a história da SUDENE, observando-se, assim, dois períodos durante sua existência, conforme será apresentado a seguir.

### *1º período: 1959 a 1970*

A missão de planejar as políticas de desenvolvimento regional, coordenando a atuação dos outros órgãos federais no Nordeste causava, naturalmente, grande desconforto entre aquelas agências, sobretudo nas que tinham sido criadas durante a fase hidráulica, acusadas de falharem no propósito de desenvolver a Região, e que combatiam fortemente a criação da SUDENE (especialmente o DNOCS e os grupos que lhe davam apoio: as oligarquias canavieiras, algodoeiras e pecuarista do Nordeste).

Por outro lado, a SUDENE contava com o apoio das forças políticas nordestinas orientadas para as reformas, de setores da igreja católica<sup>5</sup> e de parlamentares federais da região Centro-Sul, que viam na criação daquela agência, a possibilidade de se acabar com a corrupção e com o desperdício de recursos federais que notabilizava a intervenção estatal na Região. Além disso, esses congressistas “sentiram aí uma oportunidade ampliada para investimentos que, através da nova agência, seriam feitos honesta e racionalmente, contribuindo para expandir e consolidar a economia industrial do Centro-Sul” (MARANHÃO, 1982:93).

A criação da SUDENE, em 1959, foi considerada uma vitória política para Juscelino Kubitschek e Celso Furtado, experiência novamente vivenciada por este último, dois anos depois, em 1961, quando o presidente João Goulart assinou a lei

---

<sup>5</sup> Os Bispos do Nordeste haviam declarado ao Presidente JK o seu total apoio aos esforços pra melhorar o bem-estar temporal do povo nordestino (MARANHÃO, 1982).

que proporcionava o financiamento para execução do I Plano Diretor daquela Instituição<sup>6</sup>. Dessa forma, as forças que apoiavam a SUDENE impunham importante derrota aos grupos tradicionalmente dominantes da Região, que intentavam levar a nova agência ao fracasso pela falta de recursos. Assim, o poder dos grupos tradicionais nordestinos (que tinha sido uma das causas para o subdesenvolvimento regional), fora finalmente quebrado, e a execução de um novo programa de desenvolvimento poderia enfim ser iniciada.

Para tentar diminuir a resistência à atuação da SUDENE, decidiu-se que a sede da agência deveria ser em Recife e que seu Conselho Deliberativo fosse organizado de forma a incluir representantes das várias instituições da região (DNOCS, CVSF, BNB, dentre outras), assim como todos os governadores dos Estados nordestinos. A estratégia era envolver estes atores nas decisões da SUDENE, transformando-os em "*policy makers* regionais", visando diminuir as lealdades locais. Essa composição do Conselho Deliberativo da Superintendência se por um lado poderia arrefecer as resistências locais, por outro, certamente, criaria os mecanismos que "engessaria" a ação da SUDENE, devida a dificuldade de gerar posições de consenso em um Conselho composto por interesses tão heterogêneos e até contrários. Este fato pode ser considerado como um dos motivos que precipitaram o seu enfraquecimento político anos mais tarde.

Não obstante, segundo Maranhão (1982) depois de vencidas as duas primeiras batalhas, o mais importante agora seria comprometer as lideranças regionais com a Instituição e prepará-las para a implementação dos seus Planos Diretores<sup>7</sup>. E esse era exatamente o grande desafio, uma vez que de todas as agências existentes no Nordeste, apenas a CHESF, o BNB e o DNER possuíam planos de trabalho que poderiam ser agregados ao Plano Diretor da SUDENE. Nos estados nordestinos, apenas a Bahia possuía um plano de ação, que ainda assim foi

---

<sup>6</sup> No sentido de tentar inviabilizar a SUDENE, a bancada nordestina conseguiu instituir um artigo que determinava que tanto a criação da nova agência quanto os seus planos de funcionamento, deveriam ser submetidos à discussão e aprovação do Congresso Nacional.

<sup>7</sup> Durante sua existência, a SUDENE elaborou quatro Planos Diretores: I PD (1961-1963); II PD (1963-1965); III PD (1966-1968) e IV PD (1969-1973). Em 1972, o IV PD foi transformado e incorporado no Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) – 1972-1974, que por sua vez era parte integrante do Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), instrumento que "subordina explicitamente as políticas de desenvolvimento regional às necessidades de consolidação da economia do Centro-Sul" (MARANHÃO, 1982:94).

rejeitado, porque “alguns de seus objetivos não coincidiam com as metas de desenvolvimento regionais estabelecidas pela SUDENE” (MARANHÃO, 1982:94).

Os Planos Diretores da SUDENE materializavam a nova fase de intervenção estatal planejada no Nordeste, que objetivava alcançar um aumento na eficiência dos investimentos públicos, por meio da subordinação da ação de todas as agências federais nordestinas às diretrizes propostas pela SUDENE. Paralelamente, estimular-se-ia a iniciativa privada para novos investimentos, através de incentivos fiscais e financeiros, dentre eles o mecanismo 34/18, visando atrair para a Região, empresas cuja preferência inicial de expansão fosse o Centro-Sul. Essa estratégia gerou resultados significativos do ponto de vista econômico, conforme já foi apresentado.

### *2º período: 1970 a 2001*

Na década de 1970, contudo, o governo dos militares (atuando de forma independente da SUDENE), promoveu uma reorientação na política de desenvolvimento regional no Brasil, estabelecendo, por conseguinte, uma nova estratégia para o desenvolvimento do Nordeste. Tal estratégia, segundo Maranhão (1982), é caracterizada por uma maior ênfase no setor agrícola, sendo baseada em três grandes programas: o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e incentivos à Agricultura do Norte e Nordeste (PROTERRA), e o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE).

A maior ênfase ao setor agrícola presente na nova orientação das políticas de desenvolvimento regional, o alijamento da SUDENE desse processo decisório e a pressa com que essas políticas foram adotadas, são bem característicos de um governo centralizador e autoritário como eram os governos militares, e foram levando a SUDENE à marginalização e esvaziamento a partir desse momento. Para Maranhão (1982), três motivos justificaram essa situação: a) a agência havia sido extremamente lenta em reconhecer a emergência que a falta de chuvas havia criado no semi-árido nordestino durante o inverno de 1970; b) a falta de capacidade da agência para tratar os problemas gerados por uma eventual seca; c) a repetição, no Nordeste, da mesma situação vivida em secas anteriores (a utilização de medidas assistenciais de emergência, como o emprego de milhões de trabalhadores rurais em

obras públicas, algumas de duvidosa utilidade econômica), evidenciando que, do ponto de vista social, pouca coisa tinha mudado na região desde a implantação da SUDENE.

Porém, a seca de 1970 era apenas a gota que faltava num copo que já estava para transbordar desde o final da década de 1960, quando cresceram as críticas quanto ao papel e a atuação da SUDENE como agência de desenvolvimento regional. Assim, era observado que, se por um lado a atuação da SUDENE tinha proporcionado uma diminuição das “disparidades regionais” em termos quantitativos (uma vez que houve uma melhora do PIB nordestino em relação ao produto total brasileiro), esta intervenção também tinha aumentado a dependência da Região em relação aos centros mais dinâmicos, tendo viabilizado a instalação aqui de um setor industrial especializado na produção de insumos intermediários e de bens de capital para suprimento dos parques industriais instalados no Centro-Sul.

Observa-se, assim, que a ideologia de auto-suficiência da economia regional, a ser obtida através de um processo de substituição de importações, no padrão do que tinha sido realizado no primeiro governo de Getúlio Vargas, foi praticamente abandonada em favor de uma busca de maior complementaridade das estruturas produtivas inter-regionais. Esta “dependência” é refletida no saldo da balança comercial do Nordeste em relação às áreas dinâmicas do País, que vem aumentando seu déficit desde a metade dos anos de 1960, devido ao aumento das importações do Centro-Sul, que em 1970 equivalia 10% da renda nordestina (MARANHÃO, 1982).

As críticas à intervenção da SUDENE podem ser agrupadas em três pontos: a) a excessiva atenção à industrialização às custas da agricultura; b) o programa de incentivos fiscais que não gerou grande efeito sobre a expansão das oportunidades de emprego; c) os investimentos industriais gerados a partir do mecanismo 34/18 levaram a uma excessiva concentração em torno das grandes áreas metropolitanas nordestinas, sobretudo Recife, Salvador e, secundariamente, Fortaleza.

Os esforços da SUDENE para promover a industrialização (incluindo os mecanismos de incentivos fiscais e financeiros oferecidos), levaram a uma grande expansão e diferenciação dessa atividade na Região, sendo os próprios investimentos

públicos orientados para expansão da infra-estrutura produtiva<sup>8</sup>. Em contrapartida, o desenvolvimento agrícola e a colonização, os outros dois pilares da proposta da SUDENE, ficaram relegados ao segundo plano, situação somente alterada após 1970, quando a agência entra em declínio. De acordo com Maranhão (1982:98),

(...) o único projeto de colonização em grande escala iniciado pela SUDENE – a do Nordeste do Maranhão – resultou em um completo fracasso. A expectativa da SUDENE era transferir 25.000 famílias para os vales úmidos do Maranhão em 5 anos e até 1972 somente 875 famílias tinham sido colocadas na área. Os projetos agrícolas, do mesmo modo constituíram uma parte menos das atividades da SUDENE e as ações desta agência [nessa área] limitaram-se a projetos de modernização e irrigação, assistência técnica, pesquisa agrícola e programas de extensão.

Outro ponto de crítica era o sistema de atração industrial a partir dos incentivos fiscais, que desempenharam um papel estratégico na expansão do setor industrial nordestino. De acordo com Diniz (2004), somente no período de 1960-69, foram aprovados pela SUDENE, 721 projetos industriais, com as seguintes fontes dos recursos necessários: 45% vinham do sistema de incentivos fiscais; 17% de financiamentos de bancos oficiais; 13% de financiamento estrangeiro e somente 25% de aporte do setor privado. O autor ressalta que a participação do Nordeste no sistema de incentivos fiscais diminuiu de 100% em 1962, para cerca de 21% em 1977, ou seja, conforme a SUDENE se enfraquecia politicamente.

Argumentava-se que raramente o mecanismo 34/18 beneficiava os capitais locais, tendo ao invés disso, oportunizado uma maior penetração das indústrias do Centro-Sul no Nordeste. Neste sentido, a eficácia da política de atração industrial a partir de incentivos fiscais é fortemente questionada por Rebouças (1979), segundo o qual, do total de 763 empresas industriais que receberam incentivos até 1978, apenas 438 estavam funcionando normalmente no ano seguinte, enquanto que 88 estavam ainda em instalação, 104 funcionavam com problemas e 133 estavam simplesmente paralisadas, evidenciando falhas no sistema de concessão de incentivos posto em prática pela SUDENE.

---

<sup>8</sup> Os investimentos públicos representavam 40% do investimento bruto do Nordeste nos anos de 1960, sendo equivalentes a 10% da renda interna regional (MARANHÃO, 1982).

Argumentava-se também que a industrialização nordestina tinha gerado uma “diferenciação estrutural”<sup>9</sup> da indústria regional, situação que segundo Maranhão (1982) não era resultado de uma ação deliberada comandada pela SUDENE, mas sim de um abandono, por parte da agência, das técnicas de programação industrial, que passou a aprovar os investimentos somente pela viabilidade técnica, econômica e financeira dos projetos.

Isto significa claramente que o padrão industrial da região reflete muito mais as reações empresariais a oportunidades de investimento do que um modelo de estrutura produtiva, que tenha sido determinado pelos interesses do desenvolvimento regional, assentado nos recursos econômicos da região (MARANHÃO, 1982:99).

É importante destacar que parte significativa das indústrias atraídas para o Nordeste tinha suas plantas baseadas em tecnologias “intensivas em capital”, gerando, por isso, um número relativamente limitado de empregos diretos e indiretos, ainda assim requerente de alguma qualificação. Neste sentido, o processo produtivo gerado pela industrialização nordestina incorporou uma pequena quantidade de mão-de-obra local, um recurso abundante na Região.

Por fim, um último ponto de crítica à atuação da SUDENE, diz respeito à maneira geograficamente desequilibrada com que se deu a industrialização do Nordeste, sendo observada uma grande concentração de indústrias em torno das principais capitais nordestinas (Recife, Salvador e Fortaleza) e bem mais secundariamente, das outras capitais litorâneas, agravando ainda mais as disparidades intra-regionais e a concentração populacional dessas regiões metropolitanas.

Assim, embora o governo dos militares tivesse anunciado que a intenção da nova política de desenvolvimento regional era promover a integração geográfica e a unidade nacional (estimulando o desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias, e integrando os espaços geo-econômicos do Norte e do Nordeste), fica evidente que, adicionalmente, pretendia-se, também, realizar uma redistribuição populacional no espaço brasileiro, através da qual seria reduzida relativamente a

---

<sup>9</sup> Entende-se por diferenciação estrutural, a instalação de um sistema industrial composto por vários setores diferentes da indústria, tais como: produtos químicos, metalurgia, alimentos, papel, equipamento de transporte, dentre outros.

escassez de terras no Nordeste e a concentração espacial próximo as grandes metrópoles.

Assim, observa-se pela análise da evolução histórica apresentada, que a partir da década de 1970, as políticas de desenvolvimento regional brasileira deixaram de privilegiar com tratamento diferenciado a sua dimensão regional, passando esta a ser apenas uma parte do desenvolvimento nacional, fortemente centralizado pela tecnoburocracia federal, e por isso mesmo comandado a partir das necessidades de consolidação e expansão dos centros mais dinâmicos do País, no caso a região Centro-Sul.

Não obstante às questões levantadas, pode-se perceber que as políticas regionais de desenvolvimento implementadas pela SUDENE e pelo BNB, e complementadas com os programas especiais surgidos a partir dos anos 1960, afetaram a estrutura econômica e social da região, alterando profundamente a posição do Nordeste no contexto nacional, passando a integrá-lo de forma "produtiva". Para Oliveira (1993), porém, tal integração se fez sob o comando do capital oligopólico localizado no Centro-Sul, os únicos que tinham condições de aproveitar melhor as vantagens oferecidas pelos mecanismos de atração industrial oferecidos pela SUDENE. Neste caso, mesmo não sendo a sua intenção, essa agência atuou como uma "ponte" da hegemonia burguesa do Centro-Sul para o Nordeste.

Nas últimas décadas do século XX, esse modelo de intervenção desenvolvimentista baseado em um Estado "centralizador" em busca de um desenvolvimento "economicista" entra em crise, percebendo-se um completo abandono estatal das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Assim, face à ausência de uma Instituição de planejamento regional atuante (dado o enfraquecimento da SUDENE no período posterior ao golpe militar de 1964), e também para garantir condições para sua sobrevivência como uma instituição de desenvolvimento estatal, o Banco do Nordeste iniciou em 1995, um processo de mudança em sua estrutura organizacional, procurando se adequar tanto às novas concepções de desenvolvimento quanto de Estado surgidas no início da década de 1990. A análise desse processo, bem como a nova forma de intervenção governamental gerada, serão apresentadas no capítulo seguinte.

#### 4. A REESTRUTURAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE NOS ANOS 90: os entraves e as oportunidades da introdução dos novos paradigmas de Estado e de desenvolvimento em uma instituição financeira regional

A década de 1990 marca um período de transição na economia brasileira, representado, sobretudo, pela integração econômica do Brasil à economia mundial, pelo êxito das políticas de combate à inflação e pela realização de ajustes fiscais nos vários níveis de governo. Com a abertura econômica, intensificou-se a competição interna entre as empresas, obrigando que as empresas locais se reestruturassem para garantir competitividade não apenas em termos de preços, mas também em termos de qualidade e logística.

Coube ao Sistema Financeiro Nacional, acostumado aos ganhos inflacionários<sup>1</sup> que chegaram a representar 4% do Produto Interno Bruto (PIB), realizar ajustes para se adequar à realidade provocada pela estabilidade econômica, iniciando um processo de modernização tecnológica e automação bancária, o que representou um grande número de perdas de postos de trabalho. A estabilização obrigou as instituições financeiras a atuarem de uma forma ampliada, oferecendo todos os tipos de serviços e produtos, e cobrando por isso, o que só foi possível com as alterações na legislação ocorridas no período<sup>2</sup>.

Uma característica importante desse período é o abandono de um modelo econômico vigente no Brasil desde a década de 30, mais centrado no Estado, e a adoção mais objetiva das teses neoliberais, que preconizavam uma maior participação do mercado e, mesmo que de forma mais secundária, da sociedade civil na operacionalização das políticas de desenvolvimento, colocando esses atores, Estado, mercado e sociedade civil, diante do desafio de buscar a melhor estratégia de intervenção frente à incumbência do novo modelo ainda em construção.

No que se refere ao desenvolvimento regional, uma mudança na ação governamental dessa natureza sugere, tal como ocorrido quando da transição da

---

<sup>1</sup> Os ganhos inflacionários representavam 4% do PIB entre 1990-93 e se reduziram a praticamente zero em 1995 (BANCO DO NORDESTE, 2002b).

<sup>2</sup> As receitas com as prestações de serviços (tarifas bancárias), tiveram sua cobrança significativamente liberalizada a partir de 1995, apresentando grande elevação.

concepção hidráulica para concepção econômica, o surgimento de outras instituições, imbuídas desses valores, que sejam capazes de operacionalizar essa nova política de intervenção.

Porém, diferentemente do processo de transição anterior já referida, não foram criadas instituições novas para alavancar as ações de desenvolvimento local para a Região Nordeste, mas, ao contrário, optou-se por reformular as instituições já consolidadas na Região, criadas na efervescência da estratégia desenvolvimentista da concepção econômica, do início dos anos 50, como o Banco do Nordeste.

O Banco do Nordeste iniciou essa busca no início dos anos 90, consolidando esse percurso a partir de 1995, quando foi implementado um processo de mudança que visava identificá-lo como o “principal agente do governo federal na Região”. Passariam a ser suas atribuições, segundo as palavras do presidente da Instituição,

(...) identificar e criar novas oportunidades de negócios; marcar presença local em todos os municípios da Região; mobilizar comunidades, priorizando a inserção dos mini e pequenos empreendedores; capacitar para o empresariamento; investir em tecnologia; construir parcerias locais e articular alianças nacionais e internacionais, de modo a promover a capacidade produtiva local<sup>3</sup>.

Esta mudança exigiu do BNB um esforço grande de reestruturação interna, que passou pela

(...) realocação e capacitação de seu corpo técnico; pelo redesenho de todos os processos operacionais, com a adequação da arquitetura organizacional, mais ágil e enxuta; pela permanente modernização tecnológica, com interligação de todas as agências e operações, possibilitando, a um só tempo, rapidez de operação e eficácia de controle<sup>4</sup>

Esse (re) posicionamento por parte do BNB significava, na prática, a inauguração de uma nova fase na intervenção do Estado na região, superando o modelo econômico quantitativo do desenvolvimento presente na sua atuação desde a década de 50, assumindo o paradigma da sustentabilidade e da participação social.

---

<sup>3</sup> Byron Queiroz, Banco do Nordeste (2002b).

<sup>4</sup> Byron Queiroz, Banco do Nordeste (2002b).

#### 4.1. O prenúncio da mudança organizacional do BNB

O BNB é a mais antiga instituição brasileira de fomento à industrialização do Nordeste, sendo também o maior banco de desenvolvimento regional da América Latina. Como mencionado no capítulo anterior, sua criação está ligada ao reconhecimento da ineficácia da atuação do Estado, com base na concepção hidráulica, marcando o início da intervenção estatal focada na construção de uma infra-estrutura econômica na Região, através da concessão de financiamentos. Era sua missão, neste momento, “desenvolver o crédito e modernizar a agricultura e a indústria [no Nordeste]” (ALVES, 1999:26). Neste sentido, o Banco, juntamente com a SUDENE, compõem o sistema para o desenvolvimento regional baseado na concepção econômica de intervenção.

A atuação do Banco do Nordeste neste “sistema para o desenvolvimento regional” durante 43 anos de existência, ou seja, desde a sua criação em 1952 até 1995, sempre esteve atrelada ao desempenho de seu papel de agente financeiro regional, cabendo à SUDENE, neste processo, o planejamento e a coordenação de tal desenvolvimento (COSTA, 2003).

Essa visão de “executor” do desenvolvimento regional começa a mudar na década de 1990, em grande parte pelo enfraquecimento político da instituição encarregada de “planejar” o processo de desenvolvimento, como também pela incapacidade do estado desenvolvimentista em arcar financeiramente com o modelo até então vigente. A partir de então, estava claro para o Banco que, ou ele se libertava da sua função constitucional, de executor das ações planejadas pela SUDENE, ou sofreria o mesmo enfraquecimento político que levou à extinção daquela instituição, uma década depois.

O início do processo de mudança organizacional do Banco do Nordeste deve ser creditado às gestões de Jorge Lins (1990-92) e de João Alves Melo (1992-94), apesar de estas serem mais concentradas na realização de diagnósticos sobre a situação do Banco e em uma tentativa de reorganização interna, não tendo, portanto, grande visibilidade para a sociedade. Contudo, as ações realizadas nesse período foram essenciais para a concretização das mudanças ocorridas na gestão seguinte (1995-2003).

Os diagnósticos realizados na gestão de Jorge Lins, que criou um Grupo de Trabalho para estudar a reorganização do Banco do Nordeste, indicavam que o BNB se não enfrentava um período de indiscutível retrocesso, sofria pelo menos um período de estagnação, vivenciando-se na Instituição uma situação de “perda de missão e expansão desordenada fora das metas do Banco” (BRITO, 1997:63).

Assim, houve uma redefinição da missão do Banco, que passou a ser: “contribuir para o desenvolvimento sustentável do Nordeste do Brasil, sua integração competitiva nos cenários nacionais e mundial e a redução das desigualdades regionais e sociais, cabendo-lhe promover a capacitação, o financiamento e a viabilização de empreendimentos econômicos e sociais na região” (BRITO, 1997:66).

Já se percebe na gestão de Jorge Lins a intenção de se restaurar (ou instaurar) no Banco do Nordeste, a sua função de “banco de desenvolvimento” em complementariedade com a de “banco comercial”, que foi a tônica da ação do Banco na década de 1980, e que o tinha levado a um processo de asfixia corrente, motivada pelo crescimento mais rápido das despesas financeiras em conjunto com o declínio das receitas. Esta situação era decorrente de uma mudança de cenários ocorrida ainda na década de 1980, como: diminuição dos subsídios governamentais; aumento do número de agências; crescimento do número de funcionários e ganhos reais de salários; dentre outras de caráter macro-econômico.

Além de um cenário econômico adverso, o diagnóstico realizado também apontava a necessidade de se promover uma reorganização na estrutura interna do Banco, onde foi constatado, segundo a autora citada: excesso de chefias (1 para cada 3,5 funcionários); inadequado “*status*” das áreas-meio em detrimento das áreas-fins; desvirtuamento das funções da direção geral, que passou a executar as atividades ao invés de exercer apenas as ações de planejamento, supervisão e controle; anacronismo e irracionalidade da estrutura das agências; e inadequado relacionamento entre a direção geral e as agências.

A estratégia elaborada para se reestabelecer as condições de equilíbrio e crescimento econômico e financeiro do Banco do Nordeste, passavam tanto pelo fortalecimento da função de banco de desenvolvimento, como pela sua modernização organizacional, na qual se incluía a re-alocação de funcionários da

direção geral (que deveria ficar com apenas 450 funcionários, representando uma redução de 66% na lotação de funcionários de Fortaleza) para as áreas-fins do Banco, o que significava uma profunda alteração nas estruturas internas de poder. De acordo com Brito (1997), como forma de garantir a eficiência da nova estratégia, foi sugerido pelo GT encarregado de estudar a reorganização do Banco do Nordeste os seguintes cuidados na implantação do novo modelo: a) gradualismo na execução do Plano, como forma de evitar rupturas organizacionais graves; b) firmeza nas decisões tomadas, para se prevenir do arrefecimento na sua execução e das pressões contrárias; c) negociação e aceitação, em que as partes envolvidas estejam convencidas da propriedade e justiça das medidas adotadas; d) priorizar os aspectos relevantes, não se prendendo nas questões de natureza operacional ou conjuntural.

Como pode se observar, já se percebe na gestão de Jorge Lins, a clareza da necessidade que o Banco tinha de redirecionar a sua intervenção como forma de garantir a sua sobrevivência como instituição de fomento, que passaria fatalmente por desempenhar com excelência a sua missão de agência de desenvolvimento; garantir a auto-sustentabilidade enquanto empresa, bem como utilizar eficientemente os recursos institucionais disponíveis. A eficácia na operacionalização desse modelo de intervenção dependeria da definição de pontos estratégicos de atuação, sobretudo a definição dos clientes-alvos e a complementariedade das funções de banco de fomento e comercial.

A clareza da necessidade de mudança referenciada no parágrafo anterior pode ser evidenciada a partir da análise dos objetivos do plano de atuação da gestão de Jorge Lins, citados por Brito (1997:63): a) reestabelecer as condições de equilíbrio e crescimento econômico e financeiro do Banco; b) promover a modernização organizacional do BNB; c) revitalizar as funções de Banco de Desenvolvimento com vistas ao cumprimento de sua missão; d) aumentar os níveis de eficiência da Instituição e a produtividade do seu pessoal; e) modernizar e adequar as políticas de Organização, Recursos Humanos, Operações, Planejamento, Tecnologia, Marketing e Controle; f) dotar o Banco de condições de competitividade nos mercados em que atua; e, contribuir para a sobrevivência e perenização da Instituição.

Outro ponto importante e também visualizado pelo GT encarregado do estudo sobre a reorganização do BNB na gestão de Lins, diz respeito às dificuldades que seriam enfrentadas no que se refere à implementação da nova estratégia devido aos interesses contrariados dos funcionários da Instituição. Buscou-se, então, normatizar alguns princípios, que norteariam a realização do trabalho, dentre os quais destaca-se: a) os interesses pessoais não devem se sobrepor aos interesses da Instituição; b) na Instituição não existem direitos adquiridos. Os postos organizacionais não constituem direitos trabalhistas; c) a estrutura da Instituição não é montada em função das pessoas e sim as pessoas é que são escolhidas para preencherem as estruturas, de acordo com as necessidades da Instituição; d) o processo de reestruturação não deve abrigar interesses encobertos. A eficiência da Instituição deve ser o seu critério básico; e) toda a estrutura atual deve ser passível de discussão, não havendo, portanto, órgãos ou áreas intocáveis; e f) caso a reorientação implique sacrifícios, estes devem ser feitos com sentido de justiça e altruísmo.

Apesar de bem estruturado e “antenado” com os novos rumos que o BNB deveria trilhar, o plano elaborado na gestão de Lins não conseguiu ganhar força entre os seus funcionários, gerando polêmica dentro do Banco e não sendo, portanto, implementado de fato. Segundo o estudo de Brito (1997), os funcionários de uma forma geral, sequer tiveram acesso à íntegra do documento, ficando este restrito apenas aos chefes de mais alto escalão da Instituição. Ainda assim, o documento foi responsável por provocar um “momento de reflexão” no BNB, tendo conseguido imprimir uma nova lógica na estrutura organizacional do Banco do Nordeste, em que à direção geral cabia pensar as políticas, às centrais de análise, executá-las e às agências, realizarem os negócios.

Um dos grandes méritos dessa gestão foi o de “trincar” a estrutura de poder até então existente na Instituição, remetendo parte dos seus funcionários a questionar a necessidade de se buscar uma nova identidade para o Banco do Nordeste e uma nova forma de funcionamento que o tornasse eficaz e mais próximo do cliente. Esse desejo pelo “novo” será essencial para a concretização do processo de mudança das gestões posteriores.

A gestão seguinte, de João Melo, técnico de carreira do BNB, tem como grande feito a introdução da cultura de um planejamento descentralizado, pois até aquele momento o planejamento era realizado por uma única área da empresa, passando, a partir de então, a ser responsabilidade compartilhada entre todos os gestores da Instituição. Delineia-se, assim, uma tentativa de superação da idéia do planejamento como atividade isolada, realizada por um pequeno grupo que não se articulava com os demais grupos da Instituição, que disputavam o poder entre si e se reportavam diretamente ao presidente, na tentativa de demarcação de terreno.

Há nessa gestão uma nova redefinição da missão do Banco, construída coletivamente, inclusive com participação de organismos internacionais como o PNUD e o IICA, que passa a “impulsionar, como instituição financeira, o desenvolvimento sustentável do Nordeste do Brasil, através do suprimento de recursos financeiros e de suporte à capacitação técnica, dos empreendimentos da Região”, sendo importante frisar que tal missão tinha como referência básica, a visão de futuro da Instituição de ser “o Banco propulsor das transformações regionais e da melhoria da qualidade de vida do povo nordestino” (BRITO, 1997:67).

Na gestão de João Melo foram elaboradas as bases conceituais da mudança organizacional que o Banco precisava fazer. Estas seriam materializadas a partir das seguintes ações: a) consolidação do relacionamento institucional do BNB com a sociedade, órgãos públicos, bancos federais e comunidades financeiras nacionais e internacionais (parcerias); b) fortalecimento da posição política do BNB (reconhecimento institucional); c) envolvimento dos públicos externo e interno no planejamento da Instituição (participação); d) aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão de recursos humanos e racionalização de custos (descentralização e auto-sustentabilidade); e) intensificação da captação de recursos públicos e privados, nos mercados interno e externo (diversificar as fontes); f) adequação do portfólio de negócios ao atendimento globalizado do cliente (foco no cliente). Todas essas ações foram retomadas, tendo sido operacionalizadas com sucesso na gestão seguinte.

É interessante frisar que, no esforço para se equilibrar as receitas com os custos do Banco, João Melo adotou também, algumas medidas contrárias aos interesses do funcionalismo. Dentre tais medidas, as que mais causaram polêmicas

foram o corte das horas-extras e a descontinuidade do Programa Institucional de Incentivo ao Mestrado. Ressalva-se que estas duas medidas estavam ligadas diretamente à Superintendência de Recursos Humanos do BNB, que tinha como gestor Arnaldo de Menezes, um dos principais assessores também de Byron Queiroz.

O corte das horas-extras atingiu 90% do corpo funcional da Instituição, que ao longo dos anos ganhavam duas horas extras diárias, uma vez que a jornada de trabalho semanal da categoria dos bancários é de 30 horas. Quando João Melo determinou o corte, foi assegurado o pagamento de uma “indenização” àqueles funcionários, calculada sobre o número de anos em que os mesmos trabalharam ininterruptamente a jornada de 40 horas semanais<sup>5</sup>. As indenizações de valores mais baixos foram pagas ainda na gestão de Melo e as demais seriam pagas na gestão seguinte.

A outra medida polêmica de João Melo, que teve menor impacto, pois atingia um número menor de pessoas, mas que eram os mais “qualificados”, e por isso, formadores de opinião dentro do Banco, foi a descontinuidade do Programa de Incentivo ao Mestrado. Neste programa, os funcionários eram selecionados internamente e encaminhados aos cursos de mestrado das diversas IES do País, tendo durante o curso, asseguradas algumas vantagens, tais como: a) bolsa do próprio Banco (que tinha maior valor monetário se comparadas as demais bolsas de fomento à pesquisa); b) o retorno assegurado às funções que desempenhavam antes da saída para realização do curso; c) pagamento das despesas com o deslocamento para cidade onde o curso se realizaria, que incluía passagens para toda a família, bem como para uma ajudante para os serviços domésticos. A concepção desse programa foi retomada na gestão seguinte.

De acordo com o estudo realizado por Donato (2001), três foram os fatores responsáveis pela não-aceitação do processo de planejamento nas gestões de Jorge Lins e João Melo e que travou as mudanças sugeridas: a) o contexto que permeou o processo e que ameaçava os funcionários; b) o estrelismo das pessoas encarregadas pela condução do processo, que despertou ciúmes, dificultando a sua

---

<sup>5</sup> Como não eram obrigados formalmente a fazer as horas-extras, alguns funcionários a faziam esporadicamente, alguns meses por ano. Neste caso, não tinham assegurado o pagamento da indenização, que só faziam jus àqueles que trabalhassem as 8 horas diárias durante pelo menos um ano.

aceitação; c) a percepção, por parte dos funcionários, do processo de planejamento como conquista de poder, em virtude da sua visibilidade e da superestrutura criada ao seu redor. Contudo, segundo o autor, tanto na gestão de João Melo quanto na de Jorge Lins, não havia um compromisso de se implementar os planos realizados em suas respectivas gestões, constituindo-se estes num simples exercício intelectual e, de certa forma, até marginal, pois eram desenvolvidos por alguns poucos “visionários” da Instituição.

As dificuldades de se implementar mudanças nas organizações e os impactos de sua implantação sobre os funcionários, remete-nos à discussão do conceito de cultura organizacional. A cultura de cada instituição é um “conjunto de pressupostos que orientam o modo de pensar, sentir e agir dos membros da organização”, e esse “é um produto da experiência, da história, do sucesso passado e de um longo processo de aprendizagem” (DONATO, 1996:38/58). Por isso, a cultura organizacional é um elemento preponderante para o sucesso ou fracasso de qualquer processo de mudança, pois tanto pode favorecê-la (quando a estratégia delineada e a sua elaboração se mostram congruentes com a cultura existente) como pode até inviabilizá-la (quando esta entra em choque com a cultura existente).

A cultura organizacional reflete, em última análise, o posicionamento da empresa no mercado, seu modo de funcionamento e suas relações com os ambientes interno e externo, sendo, portanto, um fenômeno de natureza dinâmica. Tal dinamismo faz com que a organização, por vezes, tenha que se deparar com a necessidade de um novo posicionamento, o que acarreta um processo de “embate” com a cultura organizacional. Por ocasionar a geração de conflitos, todo processo de mudança organizacional encontra sempre algum grau de resistência, que vai depender dos interesses contrariados e da consistência da estrutura interna de poder.

Segundo Donato (1996), apesar das dificuldades apresentadas, admite-se que a cultura organizacional pode evoluir, ser reconstruída, adaptada, caracterizada. Citando Thévenet (1990) o autor argumenta que,

(...) mesmo sendo um processo “longo e faseado, [a mudança cultural] pode ocorrer sob as seguintes condições: a empresa deve estar sensibilizada para a abordagem cultural, qualquer intervenção deve partir

da cultura existente; deve haver um tempo adequado, além do necessário à sensibilização; as intervenções não devem partir do *'a priori'* que é necessário mudar a cultura. Para o autor, os principais fatores de mudança cultural são os líderes e o *'peso dos acontecimentos'* (DONATO, 1996:63).

No caso do Banco do Nordeste, considerando o argumento apresentado que reforça o papel preponderante dos líderes, tanto no processo de formatação, como no de re-formatação da cultura organizacional, destaca-se a atuação de dois presidentes: Rômulo de Almeida e Raul Barbosa, considerados emblemáticos na formatação dos "traços marcantes e duradouros" da cultura da organização.

Os valores deixados por Rômulo de Almeida e que influenciaram diretamente na formação da cultura organizacional do BNB são os seguintes: a) concurso público para ingresso na organização (para atrair pessoal qualificado e evitar o clientelismo político); b) a primazia do planejamento (para conferir racionalidade na gestão dos escassos recursos públicos); c) sentido claro da missão do Banco como agente de desenvolvimento (embora essa visão de desenvolvimento seja condizente com a concepção da década de 1950 que o identificava como crescimento econômico); d) o presidencialismo (que concentra as decisões na pessoa do presidente). Já Raul Barbosa deixou o seguinte legado: a) austeridade e probidade; b) capacitação de pessoal (funcionários ou técnicos de outras instituições); c) respeito à figura do técnico (que evoluiu, segundo o autor, para o tecnicismo); d) o sentimento do dever, da responsabilidade.

A cultura organizacional do BNB, construída e consolidada ao longo dos anos, era eminentemente conservadora, de instituição financeira focada nos resultados quantitativos. Aliado a isso existia no Banco do Nordeste, uma história de resistência às mudanças organizacionais, conforme pode ser observado nos depoimentos de funcionários apresentados no estudo de Donato (1996:99), para os quais "o Banco é uma das organizações mais reacionárias a mudanças [que existe]".

Segundo o autor, que realizou esse estudo no início da década de 1990, havia na instituição um sentimento, nem sempre expresso pelos técnicos, de desconforto em relação à atuação do Banco do Nordeste. Porém, como "em time que está ganhando, não se mexe", gerou-se entre os funcionários, com o passar dos anos,

uma situação de acomodação, indiferença diante dos desafios, fuga dos problemas, medo da avaliação, luta (às vezes velada) pelo poder, desintegração e falta de compromisso com os objetivos, descontinuidade de ações, brigas, boicotes. Os depoimentos levantados pelo autor e que expressam essa realidade são: “nós somos os melhores técnicos da Região, os mais capacitados; temos recursos do governo federal e o monopólio na aplicação desses recursos: então, o cliente que se dane; não somos recompensados nem cobrados por resultados; somos patrimônio público; o conflito é indesejável, perturbador e sinônimo de má administração; chefe é chefe: manda quem pode, obedece quem tem juízo; os chefes e a direção geral são os donos da verdade; o conhecimento e o controle de informações proporcionam poder; afinidades, amizades, interação com pessoas hierarquicamente superiores são estratégias de ascensão funcional; as pessoas da direção geral parecem umas figuras sacrossantas: são inquestionáveis; quando a agência toma uma posição é desqualificada; os órgãos colegiados servem para legitimar decisões, ou compartilhar decisões difíceis, ou para demonstrar que no BNB existe participação”.

É claro que não se pode afirmar que os depoimentos apresentados no parágrafo anterior expressem a opinião do conjunto de funcionários do Banco do Nordeste. Porém, pode-se deduzir que eles refletem os traços marcantes da cultura da instituição, que se posicionava como agente financeiro, detentor do monopólio de aplicação dos recursos públicos, aplicados por critérios estritamente econômicos, definidos pela direção geral. E, em razão dessa postura conservadora, qualquer tentativa de mudança de posicionamento estratégico, por parte da Instituição, é vista com reservas. Mas apesar da resistência, os estudos apresentados anteriormente, indicam que as ações realizadas nas duas gestões analisadas, realizadas por técnicos do Banco, serviram como base de sustentação à efetivação da mudança que ocorre na gestão seguinte.

#### 4.2. A efetivação das mudanças e as dificuldades do processo

Ao assumir a presidência do Banco do Nordeste em 1995, Byron Queiroz encontrou uma Instituição politicamente enfraquecida e, financeiramente, tendo que se adaptar à nova realidade que a estabilidade econômica do Plano Real impôs ao

setor bancário. O grande desafio naquele momento, segundo o presidente da Instituição, era transformar o Banco do Nordeste em uma empresa ágil, eficiente e lucrativa (MORAIS, 1999).

Neste sentido, havia desde o primeiro momento da gestão de Byron no Banco do Nordeste, a intenção de tornar essas mudanças visíveis à sociedade, pois é ela quem “dita a missão institucional da empresa, respalda a sua ação e lhe dá legitimidade. A sociedade já não admite mais conviver com organizações públicas congestionadas, lerdas e dispendiosas”<sup>6</sup>.

Ao contrário dos seus antecessores, Byron Queiroz via na operacionalização das atividades planejadas, o objetivo final do seu trabalho. Portanto, acostumado a lidar com as incertezas e competitividade do setor privado e com os entraves burocráticos que em geral caracterizam o setor público, Queiroz definiu algumas metas para garantir à implementação das ações propostas, dentre as quais se destaca: a) preparar lideranças para a condução do processo de mudança; b) deslocar pessoas de atividades meio (direção geral) para atividades fins (agências); c) desenhar uma nova arquitetura organizacional; d) buscar legitimidade no contexto da região Nordeste, atuando fortemente ancorado no seu papel social, principalmente como parceiro do desenvolvimento; e) ser uma instituição de referência em termos de inteligência e tecnologia para o Nordeste; f) criar mecanismos de envolvimento dos funcionários no processo de mudança; g) substituir os símbolos existentes por outros que representem a nova realidade institucional; h) desenvolver “projetos estruturantes”, assim chamados por sua repercussão em toda a estrutura organizacional e pela sua relevância para viabilizar o direcionamento estratégico da Instituição; i) criar novas competências profissionais; e j) adotar o estilo de gestão focado no resultado, de forma autoritária, centralizadora e pragmática (estilo Byron).

Com o redirecionamento estratégico, o Banco do Nordeste define como seu cliente o agente produtivo, definindo também que sua atividade principal seria voltada para a concessão de crédito de longo prazo, fazendo a ressalva de que, dentro dessa atividade, a estratégia adotada seria a de dar tratamento preferencial

---

<sup>6</sup> Entrevista concedida por Byron Queiroz, transcrita em Brito (1997:68).

ao nicho de mercado formado pelos micros e pequenos empreendedores, os quais, segundo o presidente Byron Queiroz, sustentam a economia nordestina e costumam pagar pontualmente o que devem (MORAIS, 1999).

Dentro do “novo” direcionamento estratégico corporativo da instituição, foram reafirmadas a missão e a visão de futuro do BNB definidas na gestão de João Melo, agregando-se, porém, os seguintes focos estratégicos:

- a) Focar suas ações no cliente, definido como cliente o agente produtivo, ou seja, aquele que produz renda, bens, serviços e empregos, gerando impostos e se inserindo no processo econômico e social, independente do seu porte;
- b) Estabelecer parcerias interinstitucionais, reconhecendo que o Banco precisava do apoio tanto das demais instituições do país e da região como com da iniciativa privada e da sociedade civil, atores que contribuem para o cumprimento da sua missão; e,
- c) Assegurar a auto-sustentabilidade, no sentido de que o Banco tem que buscar a competitividade dos seus clientes (assegurando-lhes o acesso à capacitação) para que ele próprio seja competitivo, tendo para isso que assegurar sua sustentabilidade financeira e continuar promovendo o desenvolvimento sócio-econômico do Nordeste.

De todas as ações apresentadas, as que apresentaram maior visibilidade externa foram: o aumento da presença institucional do BNB na Região, com a criação de vários instrumentos de gestão inovadores para efetivar essa ação, como os Agentes de Desenvolvimento, os Pólos de Desenvolvimento Integrado e o Farol de Desenvolvimento; a aproximação da Instituição com os micros e pequenos empreendedores, que tiveram inclusive, a criação de linhas de créditos específicas para o segmento, como o Microcrédito; e, como ação mais evidente, a criação de uma nova marca para a instituição, encarregada de apresentar para toda a sociedade, segundo seu presidente, “a marca de uma nova Instituição, comprometida com o desenvolvimento regional em bases sustentáveis”.

O argumento para a implantação de um novo símbolo era que, embora a anterior já existisse há vinte anos, ela era fraca e pouco reconhecida nas demais regiões do País. Seu desenho, ainda segundo o presidente, tinha envelhecido e só servia para representar valores negativos, sendo estático, pouco legível, confuso e parado no tempo. O novo desenho, que tem a forma de um globo com as cores verde, vermelha e azul (predominantes nas bandeiras dos estados nordestinos) e dez canais representando os Estados da sua área de atuação, busca mostrar a inserção destes Estados no processo de globalização. Lembramos que nesse momento ainda não havia sido incluído o estado do Espírito Santo na área de atuação do Banco do Nordeste, que conta hoje com 11 Estados.

Figura 2: Logomarcas antiga e atual do Banco do Nordeste



Fonte: CARDOSO, 2000a.

Esse processo de mudança organizacional vivido no Banco do Nordeste gerou, internamente, o momento mais tenso da sua existência, segundo depoimentos de técnicos e gestores da Instituição. A explicitação das estratégias traçadas para consecução da mudança organizacional do BNB foi marcada por grandes dicotomias. Na sua grande maioria, os funcionários eram favoráveis à mudança, mas ficaram divididos: entre o reconhecimento da necessidade de mudança e a repulsa por elas, na medida em que essas poderiam tirar-lhes de sua zona de conforto; entre o desejo que a Instituição se fortalecesse política e economicamente e a antipatia, por esse fortalecimento ter-lhes subtraído vantagens, mas, acima de tudo, sobressaía-se o sentimento de medo e insegurança, entre os funcionários ativos e aposentados, gerando um clima de confronto permanente.

É interessante notar que, apesar de não se sentirem comprometidos com o processo de mudança do Banco do Nordeste, seus funcionários sentiam a sua necessidade e reconheciam sua urgência. Para Brito (1997), havia já há um certo

tempo, um desejo nas pessoas de que a Instituição mudasse, apesar de “os rumos” dessa mudança não serem claros para todos. E, na ausência dessa clareza quanto aos caminhos possíveis, percebe-se, no caso do Banco do Nordeste, o sentimento de imposição de um processo de mudança que, apesar de ser endógeno, elaborado pelos próprios funcionários do Banco em gestões anteriores, mostrou-se autoritário. As pessoas “embarcavam” nesse discurso de mudança com uma série de questionamentos, mas guardavam para si, por medo, insegurança e um clima de competição interna que fazia com que os “questionadores” fossem preteridos ou transferidos.

O ponto nevrálgico de toda a tensão que se estabeleceu entre a “alta administração”<sup>7</sup> do BNB e os seus funcionários durante a implantação do processo de mudança organizacional vivido, parece estar no fato desses gestores, no intuito de concretizar as mudanças, se sobreporem ao ritmo a que estavam acostumados os seus funcionários, bem como às opiniões destes sobre os rumos a serem percorridos pela Instituição, sobretudo a dos técnicos de carreira do Banco. Observou-se a ocorrência de um “imediatismo personalista dos governantes”, conforme definido por Cordeiro (1998:63) para explicar os desafios do processo de gestão compartilhada no Estado do Ceará, através da implantação dos Conselhos de Desenvolvimento Sustentável. Ou seja, o pragmatismo empresarial adotado com o “Estilo Byron” que se consubstanciava na busca acelerada por resultados, rebateu negativamente entre os técnicos da Instituição, merecidamente considerados como a equipe técnica “mais qualificada do Nordeste”, resultado de 40 anos de investimento em formação profissional por parte do BNB. Por mais de uma vez foi ouvida a seguinte expressão: “nos tempos de Byron quem mandavam eram os gestores. Os técnicos não apitavam nada”<sup>8</sup>. Considerando-se a qualificação dos técnicos do BNB e o papel que esses vinham desempenhando na gestão da Instituição desde a sua criação, pode-se

---

<sup>7</sup> O termo “alta administração” foi utilizado na página 09 do relatório de gestão do BNB (BANCO DO NORDESTE, 2002a) para designar a cúpula administrativa do Banco, que incluía 01 presidente; 04 diretores; 06 superintendentes (Auditoria, Negócios e Controle Financeiro, Processo Operacional, Jurídico, Recursos Humanos e Logísticos, Suporte Estratégico); 01 chefe de gabinete; 03 gerentes (Negócios Corporativos, Assessoria de Comunicação, Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste); 01 superintendente de supervisão regional; e, 05 superintendentes regionais (MA/PI, CE/RN, PE/PB, AL/SE, BA/MG/ES).

<sup>8</sup> Francisco Jose Bezerra, Gerente do Ambiente de Políticas para o Desenvolvimento Regional do BNB. Entrevista realizada no dia 22.01.2004, na Sede do Banco do Nordeste, em Fortaleza/Ce.

imaginar o descontentamento desses funcionários durante a gestão de Byron Queiroz.

A excelência técnica dos funcionários do BNB, bem como a sua importância na formação de uma elite de executivos competentes para a Região, é retratada por Parente (2001:69) para o qual o BNB “provocou mudanças significativas na sociedade nordestina e de modo especial, na cearense pela ênfase no treinamento e socialização para a mentalidade moderna”. Para o autor, como exemplo de “outros setores da sociedade que se beneficiaram dessa estratégia destacam-se as Universidades, as próprias empresas privadas e a administração pública”.

Segundo Parente (2001), essa ênfase na qualificação de seus funcionários era coordenada pelo BNB a partir de três vertentes: captação no mercado de profissionais qualificados, através de concursos, alocando-os, sobretudo, no ETENE; geração de oportunidades de treinamentos, bem como concessão de bolsas de estudo, para funcionários ou não, em grandes centros educacionais do Brasil e do exterior; formação direta por um período de três anos de jovens secundaristas na faixa de 15 anos, através do Curso de Aprendizagem Bancária - CAB (que funcionou ininterruptamente de 1957 a 1966) e do Curso de Habilitação Bancária - CHB (que recebeu algumas reformulações, dentre as quais a equivalência dos estudos bancários com os estudos técnicos-científicos formais para as dez primeiras turmas e a aceitação de mulheres entre os alunos a partir de 1974. O CHB funcionou de 1968 a 1988 e formou 14 turmas).

A vertente da qualificação direta provocou uma mudança significativa na dinâmica interna do BNB. Por trata-se de adolescentes, que “vestiam a camisa” da Instituição desde os 15 anos de idade, moldou-se, com essa vertente, uma identificação de pensamentos entre os “cabistas”, oportunizando a criação de um grupo de pessoas com a mesma filosofia sobre o direcionamento a ser tomado pelo Banco. Segundo Parente (2001:77) “um cabista, quando chegava a uma chefia na Instituição, buscava um colega para auxiliá-lo e assim formavam uma casta dirigente interna. Deste modo, os altos escalões do Banco são praticamente ocupados por pessoas oriundas do CAB/CHB”.

Outra questão importante ainda relacionada a vertente da qualificação direta, refere-se às vantagens para o Ceará desta qualificação ter se realizado somente na cidade de Fortaleza até 1975, quando passa a funcionar também em Salvador e Recife até a extinção do curso<sup>9</sup>. A partir de 1976, segundo Parente (2001), o governo do Ceará passa a requisitar, com maior frequência, técnicos do BNB para ocupar cargos estratégicos no aparelho do Estado. Na gestão de Adauto Bezerra foi um técnico para a Secretaria de Planejamento; com Virgílio Távora foram dois: um para a Secretária da Fazenda, indo depois para a Secretaria da Indústria e Comércio e outro para a Secretaria de Planejamento, o economista Gonzaga Mota. Esse Secretário, apoiado por Virgílio Távora, foi eleito Governador do Estado do Ceará para o período de 1983-1986, fazendo também um técnico do BNB como seu Secretário de Planejamento.

A renovação política que ocorre no Ceará depois de 1987 não muda esse quadro de requisição de técnicos do BNB para cargos estratégicos no Estado. Na primeira gestão de Tasso Jereissati foram dois para administrar as finanças do Estado: um, como Secretário e outro como Sub-secretário da Fazenda, e ainda mais dois técnicos para administrar o BEC. Com Ciro Gomes, continua a escalação de técnicos do Banco para a Secretaria da Fazenda e para a administração do BEC. Já no segundo governo de Tasso, os técnicos do BNB ocupam maior espaço, tendo seis funcionários assumido os seguintes cargos: Secretaria de Planejamento e sua Chefia de Gabinete, Secretaria de Agricultura, Serviço de Processamento de Dados, EMATERCE e EPACE.

Essa situação foi recorrente nas duas gestões posteriores do governo do Estado (a terceira de Tasso Jereissati e a atual, de Lúcio Alcântara) e se expandiu, também, para a prefeitura de Fortaleza na gestão de Juraci Magalhães<sup>10</sup>, e até de outros Estados do Nordeste, como a Paraíba, o Maranhão, o Rio Grande do Norte e o

---

<sup>9</sup> Esse período coincide com a fase de maior dificuldade do BNB (1975-1989), marcada pelo fim dos incentivos fiscais e a dependência de repasses de outras instituições, muitas vezes com destinações específicas, situação que permanece até a implantação do FNE (PARENTE, 2001).

<sup>10</sup> Juraci Magalhães assumiu o comando da Prefeitura de Fortaleza em 1990, quando o então prefeito, Ciro Gomes, deixou o cargo para se candidatar ao governo do Estado. Depois disso, elegeu seu sucessor e se reelegeu por mais duas vezes, mantendo-se no poder até o final de 2004, quando foi eleita uma candidata do Partido dos Trabalhadores, Luizianne Lins.

Piauí, que tiveram técnicos do BNB no comando dos seus respectivos bancos estaduais.

Na prefeitura de Fortaleza, esteve à frente da Secretaria de Administração o ex-presidente do BNB, João Alves de Melo, técnico de carreira do Banco e responsável, juntamente com Jorge Lins, pelo início do processo de mudança organizacional na Instituição, conforme já mencionado. Além deste, contou-se com vários outros técnicos do Banco no primeiro escalão do governo municipal. Segundo Parente (2001:78) estima-se que “são em torno de duzentos, os técnicos do BNB que colaboram na administração da Prefeitura de Fortaleza [durante o ciclo de Juraci Magalhães], embora em posições menos destacadas, mas importantes na profissionalização do serviço público”.

Portanto, considerando tratar-se de uma equipe técnica notoriamente reconhecida nas várias Instituições e governos que participam por utilizar, segundo Parente (2001:79), “uma administração moderna, com ênfase na racionalidade empresarial, mesmo no setor público” tornava-se difícil compreender tanta resistência ao processo de mudança realizado no BNB, uma vez que muitos destes técnicos haviam participado ativamente das experiências êxitosas de saneamento das contas públicas do Estado do Ceará na metade da década de 1980 e do processo de descentralização da administração de Fortaleza, implementado no início da década de 1990. Havia, na Instituição, um elevado grau de animosidade, não visualizado em gestões anteriores, entre os gestores e os técnicos, das quais faziam parte uma elite técnica também “alinhada” com o discurso de modernização que, segundo Parente (2001:78), “fez do Ceará o primeiro Estado do Brasil a fazer a reforma do Estado”.

Neste sentido, a resposta para essa questão parece estar menos na “aceitabilidade” ou não, de um novo modelo de gestão econômica da máquina pública, dado o perfil dos técnicos do BNB e os papéis que estes desempenharam em vários níveis de governo do setor público nordestino, e mais no redirecionamento estratégico da Instituição promovido na gestão de Byron Queiroz que, dentre outros pontos, descaracteriza a atuação do BNB como banco comercial. E o BNB tinha (e tem) um grupo de “financistas” muito atuante e convicto de que o papel a ser desempenhado pela Instituição na promoção do desenvolvimento regional é a

concessão de créditos, assumindo historicamente, inclusive, uma postura conservadora na aplicação desses recursos<sup>11</sup>. Esse grupo de técnicos, por identificar o BNB como banco comercial, e que por definição visa à consecução do lucro, reagiu negativamente ao novo posicionamento da instituição de firmar-se como agência de desenvolvimento. Assumindo esse novo posicionamento, caberia ao BNB “financiar a instalação de unidades produtivas e o surgimento de marcas, estimular o novo empresário, aconselhar à adoção de novos processos tecnológicos e patrocinar pesquisa dos recursos naturais próprios de sua área de atuação, todas atividades do mais alto risco, inaceitáveis para bancos [comerciais]” (DONATO, 2001:42).

A gestão de Byron Queiroz muda o posicionamento estratégico do BNB, definindo uma nova competência essencial<sup>12</sup> para o Banco do Nordeste: o desenvolvimento regional em bases sustentáveis, ampliando, com isso, a função do Banco para além da concessão de créditos, gerando uma “crise de identidade” na Instituição, e provocando um descompasso entre o discurso e a prática: a Instituição professava um discurso e os técnicos não o assumiam, operacionalizando outro.

Parente (2001:70) ressalta o início desse novo momento no Banco do Nordeste, afirmando que a tônica da atuação do Banco passa a ser marcada pela idéia dos “agentes de desenvolvimento e não mais a ênfase na formação de quadro técnico para as empresas e os governos regionais”. Isso fica claro quando, por exemplo, o Banco do Nordeste retoma o Programa de Incentivo ao Mestrado que fora suspenso na gestão de João Melo, mas deixa de fora os incentivos aos cursos de doutorado, apesar de existir demanda para tal.

Contudo, isso não significa uma diminuição ou incremento na qualificação de mestres e doutores na Instituição, nesse período. Porém, essa capacitação era bem

---

<sup>11</sup> Sobre o conservadorismo da atuação do BNB, Parente (2001) faz registro de um “choque” de entendimento existente entre Raul Barbosa (presidente do BNB), e Celso Furtado (Superintendente da SUDENE). Furtado desejava modernizar a política na Região e também a qualidade de suas elites. Para tanto, queria “favorecer o surgimento de uma elite industrial na Região, sob o patrocínio da SUDENE e do suporte institucional do BNB”, reivindicando que o Banco tivesse uma postura mais agressiva em relação aos investimentos produtivos, devendo, portanto, ter mais iniciativa nos projetos de industrialização do Nordeste. Já Raul Barbosa advogava que o Banco fosse uma instituição segura, e funcionasse como uma reserva financeira da Região, um instrumento que pudesse atuar com eficiência, mas sem precipitação.

<sup>12</sup> A competência essencial diz respeito ao posicionamento estratégico que a empresa deve definir hoje para garantir a sua liderança no mercado amanhã, sendo por isso consideradas “as portas para as oportunidades futuras”. Consiste em desenvolver as competências que contribuirão para agregar valor ao cliente no futuro. É definido por Brito (2004:50) como “um conjunto de habilidades e tecnologias que permite a uma empresa oferecer um determinado benefício ao cliente”.

mais específica aos interesses definidos pelo e para o Banco e, em geral, direcionada às pessoas que se enquadravam no novo modelo organizacional. O objetivo era formar líderes, que pudessem potencializar a operacionalização da missão, do negócio e das estratégias da Instituição.

Quadro 2: Capacitação de funcionários do BNB – Mestrado e Doutorado (1985-2004)

ANOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Mestrado	2	3	7	1	11	10	32	18	5	0
Doutorado	0	0	0	0	1	0	2	1	3	2
ANOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Mestrado	5	11	2	2	3	0	4	15	11	10
Doutorado	2	1	0	0	0	0	2	11	2	1

Fontes: Elaboração do autor com dados do BNB - Ambiente de Desenvolvimento Humano - Célula de Educação Corporativa e Comunicação Interna.

Também, não se deixou de fazer investimentos em capacitação para o conjunto de funcionários, conforme pode ser observado no quadro abaixo<sup>13</sup>, mas esta também se alinhou à perspectiva de formar lideranças. Esses líderes receberam a denominação de “gestores competitivos”, e deveriam: a) ter visão estratégica; b) ser empreendedores; c) ser focado nos resultados; d) ser focado nos clientes; d) ser gestor de pessoas; e) ter compromisso com seu auto-desenvolvimento.

Quadro 3: Oportunidade de treinamento para funcionários do BNB (1954-2004)

ANOS	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Oportunidades de treinamento	20	54	25	68	190	261	90	141	69
ANOS	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Oportunidades de treinamento	112	125	139	107	188	447	421	990	1.182
ANOS	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Oportunidades de treinamento	1.293	1.329	3.639	2.388	3.077	3.772	4.018	1.419	1.859
ANOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Oportunidades de treinamento	2.641	2.900	2.380	2.932	4.571	6.446	5.700	5.838	7.970

<sup>13</sup> Considerando-se, no período de 1995-2002, a soma das oportunidades de treinamento geradas (106.693) e a média de funcionários do BNB (4.193), tem-se que cada funcionário recebeu mais de 25 oportunidades de treinamento em cada ano do período.

Cont.

ANOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Oportunidades de treinamento	6.289	15.716	5.743	5.889	4.557	7.609	9.970	8.802	8.541
ANOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004			
Oportunidades de treinamento	8.332	10.915	24.882	27.642	6.484	9.247			

Fontes: Elaboração do autor com dados de PARENTE, 2001:76 (período de 1954 a 1993); BANCO DO NORDESTE, 2002:63 (período de 1997-2002) e BNB - Ambiente de Desenvolvimento Humano - Célula de Educação Corporativa e Comunicação Interna (para o período de 1994-1996 e 2003-2004).

Fica evidente, a partir da análise do quadro acima, que durante a gestão de Byron Queiroz, houve até um incremento nas oportunidades de treinamento para os funcionários, com destaque para os anos de 2001 e 2002, fato que está de acordo com o novo paradigma de Estado gerencial introduzido no Banco do Nordeste por Byron Queiroz. Este paradigma, para atingir o seu objetivo, utiliza-se de três instrumentos essenciais: a gestão de competências, a gestão do conhecimento e a transformação das empresas em organizações de aprendizagem (BRITO, 2004).

Segundo a autora citada, a função básica da gestão de competências é a construção dos focos estratégicos da empresa, que orientarão suas ações em busca da sua competência essencial; à gestão do conhecimento cabe gerenciar a aquisição dos ativos intangíveis da empresa, ou seja, os valores e crenças das pessoas, bem como as experiências e informações disponíveis, visando gerar o aprendizado, indispensável para a manutenção da empresa de forma competitiva no mercado.

Segundo Brito (2004:95), "neste tipo de organização, o aprendizado não é meramente reativo, mas sim intencional, eficaz e conectado ao objetivo e à estratégia da Organização", cabendo, então, às empresas, favorecer, num primeiro momento, a criação de oportunidades de treinamento para propiciar essa mudança na dimensão subjetiva do trabalhador, que aos poucos, visando garantir a sua "empregabilidade" na empresa, deveria dividir com o empregador o ônus dessa formação continuada.

Para Byron Queiroz<sup>14</sup>, era importantíssimo fazer com que se introduzisse nas pessoas do Banco uma mentalidade de resultados, de forma que houvesse uma "eficiência da ação" e se diminuísse "o fosso existente entre o que se sabe e o que

<sup>14</sup> Entrevista concedida ao autor no dia 14.01.2005, na residência do entrevistado em Fortaleza/CE.

se faz com o que se sabe”, que na sua avaliação era o grande problema do BNB. Neste sentido, os cursos formais de pós-graduação, sobretudo os doutorados, não eram vistos como agregadores de valor. A capacitação funcional dos funcionários durante a gestão Byron consistia, sobretudo, na realização de treinamentos, que nas palavras do presidente,

(...) iam desde os treinamentos básicos até treinamentos de altíssima gestão, com a Fundação Dom Cabral, Insead na França, Universidade de Kellog, nos Estados Unidos. Todos cursos de alta gestão, e que não eram pra bancários não, eram cursos para empresários, junto com executivos de multinacional, de grandes empresas nacionais, vários grupos, agregando conhecimentos sobre cenários, competitividade, práticas gerenciais avançadas. Fez-se, também, treinamento local, aqui em Fortaleza, como o programa de desenvolvimento de liderança, em que vieram pessoas da Fundação Dom Cabral, da Fundação Getúlio Vargas, de toda parte para dar treinamentos aqui. Então, foi uma coisa forte do ponto de vista da re-qualificação de pessoal e inculcando essa mentalidade de resultados. E mentalidade de resultados no modelo do Banco. Resultado no modelo do Banco era: você não podia querer fazer milagre e que de uma hora para outra o Banco começasse a dar grandes lucros. Mas ele tinha que, primeiro, responder ao seu papel institucional; e, segundo, ser auto-sustentável.

A implantação e posteriormente, a consolidação da mudança organizacional no Banco do Nordeste, proporcionou uma nova dinâmica à instituição, um novo posicionamento perante a sociedade de não se apresentar mais como uma instituição financeira e sim, como uma agência de desenvolvimento regional. Essa nova dinâmica institucional sugere a implantação de uma nova cultura organizacional, focada nos preceitos da administração pública gerencial, novo paradigma de atuação estatal posto em prática pelo presidente, e nos princípios de sua gestão.

#### 4.3. A conjuntura favorável à efetivação das mudanças

A efetivação da mudança organizacional no Banco do Nordeste ocorrida durante a gestão de Byron Queiroz, foi oportunizada pela conjugação de uma série de fatores que formaram uma conjuntura favorável à mudança, dentre os quais destacam-se: 1) a renovação política que ocorre no Ceará a partir de 1987; 2) a proximidade e o trânsito dessas novas elites cearenses com os Organismos internacionais, que possibilitou a utilização de outras fontes de financiamento; e, 3) a existência no BNB de um grupo alinhado com a proposta de transformar o Banco do

Nordeste em uma agência de desenvolvimento, que já tinha realizado um projeto de cooperação técnica com o PNUD<sup>15</sup>.

#### 4.3.1. A renovação política do estado do Ceará

A adoção do modelo de administração pública gerencial no Banco do Nordeste na gestão de Byron Queiroz possibilitou a efetivação do processo de mudança iniciado com Jorge Lins. A gestão de Queiroz, ao contrário de suas antecessoras, tem na decisão pessoal do presidente uma de suas principais características, sendo esta, a um só tempo, o seu aspecto mais positivo e mais negativo, uma vez que possibilita a realização das ações planejadas, mas, também, reforça o caráter “personalista” que marcou a sua administração. Esse traço característico da gestão Byron pode também ser visualizado no governo do Estado do Ceará, com a ascensão ao poder de um grupo de jovens empresários ligados ao CIC. Em sua gestão no BNB, pode-se afirmar que, guardadas as devidas proporções, a intervenção realizada foi semelhante a que Tasso Jereissati realizou no Estado do Ceará em sua primeira gestão, quando Byron Queiroz era Secretário de Planejamento e Coordenação, conforme se buscará demonstrar a seguir.

No final da década de 1970, este grupo, com raízes e interesses radicados no Ceará, achando-se, segundo Bonfim (2002:60) “profundamente prejudicados pela situação econômica do Estado”, instaura um movimento com vistas à discussão e análise sobre as questões política e econômica do Nordeste, do qual resulta a eleição do empresário Tasso Jereissati ao governo do Estado do Ceará, em 1986. Para Bonfim (2002:35),

(...) em vez de agirem por intermédio dos chamados anéis burocráticos, ou por outros mecanismos de pressão e ligação com a classe política local, aqueles empresários promovem o rompimento com a classe política mais tradicional do Estado, aliam-se aos comunistas e disputam o Governo do Estado com os coronéis.

Como visto, a ascensão deste grupo ao comando do Estado representa uma ruptura com várias tradições da política cearense, materializada na figura dos

---

<sup>15</sup> No período de 1993 a 2000, o Projeto Banco do Nordeste/PNUD apoiou a implementação de projetos associativistas no meio rural e urbano do Nordeste do Brasil, através da capacitação de cooperativas e associações para o desenvolvimento empresarial participativo, sob o enfoque do desenvolvimento local.

“Coronéis”<sup>16</sup> que até então detinham o poder no Estado, e instaura o autodenominado “governo das mudanças”, que se fortalece com a renovação do legislativo estadual, sobretudo após 1990, quando o PSDB já se configurava como a força política mais expressiva do Ceará.

Assim, este grupo, eleito sob o estigma da ruptura, promove um grande processo de ajuste da máquina pública, que vinha de uma “crise governativa”, que colocava o Estado do Ceará numa situação de virtual falência ao final da gestão de Gonzaga Mota (1983-86).

Segundo Arruda (2002:7), para o governador eleito e seu grupo, a existência de “um Estado menor, flexível e eficiente era considerada condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais no Ceará e no Brasil”, sendo necessário promover uma reforma da mentalidade pública em sentido administrativo e político. Para tanto, procurou-se imprimir no setor público, os princípios da qualidade total aplicados à administração privada, como forma de garantir que a gestão pública fosse pautada nos princípios da racionalidade e eficiência empresarial.

A garantia de aplicação desses princípios teria que começar, no Ceará, necessariamente pelo saneamento das contas do Estado, que em 1987 se encontrava com uma situação fiscal completamente desequilibrada. Segundo dados apresentados por Abu-El-Haj (2002), o déficit orçamentário do Estado equivalia a US\$ 303,1 milhões. Os gastos com pessoal era de 140,18% da arrecadação do ICMS do Estado, representando 87,16% das suas receitas correntes líquidas.

Assim, para a recuperação do equilíbrio fiscal do Ceará no período de 1987-1990, atuou-se em duas vertentes, combinando, segundo Abu-El-Haj (2002), cortes drásticos com custeio de pessoal com incrementos na arrecadação de impostos. Essa fórmula começou a dar resultados a partir do final da década de 80. Considerando o

---

<sup>16</sup> A imagem dos coronéis está estritamente vinculada no imaginário coletivo à dominância ou sobrevivência do padrão tradicional na política brasileira e particularmente nordestina. No Ceará, convencionou-se identificar como “coronéis” os três militares que se revejavam como detentores do poder político no Estado a partir de 1964: Virgílio Távora, Aduino Bezerra e César Calls. De acordo com Carvalho (2002), durante a campanha de 1986 ao governo do Estado, procurou-se vincular a imagem dos coronéis às forças de atraso, pegando carona no fim do regime militar e na ascensão dos regimes democráticos.

custeio com pessoal, o governo saiu de um gasto de US\$ 596,48 milhões em 1987, diminuindo para US\$ 425,21 milhões em 1991.

Para Abu-El-Haj (2002), essa melhora permitiu uma expansão significativa da poupança bruta de investimentos do Estado, que evoluiu de um déficit, em 1985, de US\$ 1,87 milhões de dólares para um superávit em 1991 de US\$ 41,6 milhões, fato que também deve ser creditado à duplicação dos investimentos realizados no período de 1989-1991 (US\$ 18,20 milhões para US\$ 41,66 milhões).

Percebe-se, portanto, que a “mudança” propagada pelo novo governo estava pautada na “necessidade de moralizar a política, afastando dela personagens vinculados às práticas clientelistas e fisiológicas que, na visão do futuro governador [Jereissati], impediam o desenvolvimento estadual” BONFIM (2002:35/36). Para o autor, a principal característica da gestão dos jovens empresários no governo do Estado do Ceará, passa a ser a “subordinação da política aos objetivos de mercado e de expansão dos negócios privados estaduais, na busca de índices satisfatórios de crescimento econômico e de alternativas para o desenvolvimento estadual”.

Assim, mesmo sem a existência de um projeto de desenvolvimento pré-definido, os empresários conseguiram instaurar no Ceará, de forma antecipada, “uma agenda de modernização do Brasil, não mais pela via do Estado, mas pelo mercado, expansão da indústria, serviços e captação de recursos privados para incrementar o desenvolvimento regional” (BONFIM, 2002:36). Nesta agenda, entendida como racionalidade administrativa do Estado, de inspiração eminentemente liberal, estão presentes os compromissos de enxugar a máquina administrativa, sanear as contas públicas, atrair investimentos e realizar parcerias na execução de projetos com vistas ao desenvolvimento “sustentável” do Estado.

A execução dessa agenda no governo do Ceará, contou, desde o primeiro momento, com a presença maciça de técnicos e, em menor proporção, mas também de forma significativa, de empresários, no comando das principais Secretarias de Estado. Segundo Bonfim (2002), no período compreendido entre 1987 a 1997, nas duas gestões de Tasso Jereissati, intercaladas pela gestão de Ciro Gomes, 65% dos secretários de governo eram técnicos; 20% eram políticos; 11% eram empresários e apenas 4% estavam enquadrados em outras categorias. A estratégia de “compor o

núcleo central do poder governamental com pessoas intimamente ligadas ao ideário patrocinado pelo CIC” (BONFIM, 2002:36) confere certa celeridade e consistência aos objetivos de renovação denunciados pelo grupo de jovens empresários, prevenindo-se das pressões políticas clientelistas advinda dos vários setores sociais.

A escalação de técnicos do setor privado local para ocuparem cargos em secretarias estratégicas do estado do Ceará, exemplifica a tendência dos estados desenvolvimentistas em estabelecer redes externas que vinculam o setor estatal ao privado, conforme apresentado por Evans (1993), o que facilita, segundo o autor, o demorado trabalho de formação de consenso.

Percebe-se desde logo que, além de uma equipe coesa e coerente com o ideário desenvolvimentista, a realização de uma proposta dessa magnitude requeria a existência de uma instituição financeira forte, imbuída desses mesmos valores, com credibilidade no mercado para a captação dos recursos necessários à execução das ações planejadas, tendo o BNB um papel estratégico na execução eficiente e eficaz dessa agenda.

Vale lembrar que o administrador Byron Costa de Queiroz compôs, desde o primeiro momento, o grupo de empresários que se articulou no CIC para discutir as questões políticas do Estado em novas bases, que culminou com a eleição de Tasso Jereissati, tendo sido seu secretário de planejamento e coordenação e também presidente da Comissão da Reforma Administrativa, responsável pela grande mudança no aparelho do Estado<sup>17</sup> realizada na primeira gestão de Jereissati, que já contava na sua equipe de secretários com mais dois integrantes do CIC, de acordo com Bonfim (2002). Essa mudança promovida na administração estadual foi essencial para o equilíbrio financeiro do Estado, mas foi também responsável por grandes desgastes e instabilidade política, que colocava tanto o secretário de planejamento como o governador, no *front* das críticas.

---

<sup>17</sup> “Nos primeiros dias de governo foram emitidos vários decretos disciplinando a questão do vínculo empregatício dos funcionários públicos. Havia à época, acumulação ilegal de cargos, pessoas com vários contra-cheques, pessoal que recebia mas não comparecia ao trabalho e vários outros casos do gênero. A medida atingiu duramente essas pessoas, e foram tirados da folha de pagamento todos aqueles que não se apresentaram em tempo hábil e os que possuíam mais de um contra-cheque tiveram de fazer opção imediata por apenas um, ressalvadas as exceções previstas na legislação” (BONFIM, 2002:48).

Alheio a essa situação, o governador Tasso Jereissati continuou implantando o seu modelo de gestão, definido posteriormente por BRESSER PEREIRA (2003:28) como gestão econômica do Estado ou administração pública gerencial. As características básicas desse modelo, segundo o autor, estariam no fato de ser orientado para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupor que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; utilizar-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação e, por fim, utilizar-se do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

A resposta da sociedade a esse novo modelo de intervenção estatal foi positiva, tanto que Tasso Jereissati conseguiu eleger seu sucessor ao governo do Estado, o ex-prefeito de Fortaleza Ciro Gomes, que deu continuidade ao modelo. Na administração de Ciro Gomes (1990-1994), o empresário Byron Queiroz foi remanejado da pasta de Planejamento e Coordenação para a Secretária da Fazenda, deixando o cargo após sete meses para assumir uma proposta de trabalho na iniciativa privada<sup>18</sup>.

A segunda gestão de Tasso no governo do Ceará, coincide com a primeira eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República do Brasil. Neste momento, houve uma consulta de FHC ao governador Jereissati sobre um possível nome para presidir o Banco do Nordeste. A indicação de Byron Queiroz, que era membro da executiva estadual do PSDB, surgiu depois de uma conversa entre FHC, Jereissati e o futuro ministro da Fazenda, Pedro Malan. O conhecimento de Queiroz com Malan vinha desde os tempos em que aquele era secretário de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará e Pedro Malan era Diretor-representante do Brasil junto ao Banco Mundial. Na sua função de secretário, Queiroz tinha que ir "tratar dos assuntos do Estado do Ceará, de financiamento, lá em Washington e encontrava com ele [Malan], discutia os assuntos e houve o conhecimento a partir daí, sendo dessa forma que eu cheguei no Banco do Nordeste"<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> No estudo de Bonfim (2002) faz-se referência a uma controvérsia ligando a saída de Byron da direção da Secretaria da Fazenda com um possível beneficiamento de uma empresa para a qual o executivo havia trabalhado.

<sup>19</sup> Byron Queiroz, em entrevista concedida ao autor em 14.01.2005.

Por ambos serem integrantes do CIC e, portanto, partidários da mesma proposta de atuação do Estado na busca dos seus objetivos, percebe-se claramente nas duas gestões, tanto de Tasso Jereissati no governo do Ceará quanto de Byron Queiroz na presidência do Banco do Nordeste, o mesmo modelo de intervenção, pautado na racionalidade administrativa e na realização de parcerias, ficando evidente que a perspectiva empresarial de Byron Queiroz na gestão do Banco do Nordeste está estreitamente relacionada com a filosofia do grupo político de sua pertença, que tem Tasso Jereissati e Ciro Gomes como os seus principais representantes.

Uma observação importante, historicamente comprovada, é que o comando do BNB esteve majoritariamente ligado aos políticos cearenses, conforme pode ser visualizado no quadro seguinte, reforçando a nossa hipótese de que a mudança vivenciada na Instituição está relacionada com a modernização experimentada no estado do Ceará.

Quadro 4: Relação dos Presidentes do Banco do Nordeste do Brasil

Nº	NOME	PERÍODO DE GESTÃO	ESTADO DE PROCEDÊNCIA
01	Rômulo Barreto	15.01.54 a 31.08.54	BA
02	Olavo João Galvão - (Interino)	01.09.54 a 06.05.55	RN
03	José Costa Porto - (Interino)	07.05.55 a 02.03.56	PE
04	Raul Barbosa	03.03.56 a 31 01.61	CE
05	João Fernandes de Lima - (Interino)	01.02.61 a 20.03.61	PB
06	Antônio Alencar Araripe	21.03.61 a 04.02.62	CE
07	Raul Barbosa	05.02.62 a 15.03.67	CE
08	Rubens Vaz da Costa	19.04.67 a 10.06.71	PE
09	Hilberto Mascarenhas Alves da Silva	11.06.71 a 15.03.74	BA
10	Antonio Nilson Craveiro Holanda	26.03.74 a 21 03.79	CE
11	Camillo Calazans de Magalhães	22.03.79 a 20.03.85	BA

Cont.

12	Carlos Mauro Cabral Benevides	21.03.85 a 23.03.86	CE
13	Maurício Benedito Barreira Vasconcelos - (Interino)	24.03.86 a 16.04.86	PA
14	José Pereira e Silva	17.04.86 a 22.05.90	PI
15	Jorge Lins Freire	23.05.90 a 21.10.92	BA
16	João Alves de Melo	22.10.92 a 09.03.95	CE
17	Byron Costa de Queiroz	10.03.95 a 11.02.2003	CE
18	Roberto Smith	12.02.2003 - Atual Presidente	CE

Fonte: Elaboração do autor com dados CDI/BNB.

O quadro acima nos mostra que o BNB esteve sob o comando de políticos cearenses por 29 anos, dos seus 54 anos de existência, a serem completados em 2006. Vale ressaltar que o maior mandato consecutivo entre os presidentes foi o de Byron Queiroz, representante do PSDB cearense, parceiros de um mesmo projeto político. Assim, vários são os pontos de confluência entre as gestões de Tasso Jereissati no governo do Ceará e de Byron Queiroz na presidência do BNB, dentre os quais, destacamos: a) adoção do paradigma de gestão econômica do Estado; b) implementação de processos de mudança organizacional; c) saneamento das contas da máquina administrativa; d) adoção do paradigma da sustentabilidade para as políticas de desenvolvimento e valorização de sua dimensão cultural; e) criação de canais de participação social; f) adoção de estilo de gestão imperial e parlamentarista; g) postura de confronto no enfrentamento de resistências; h) criação de instrumentos de intervenção inovadores; e i) busca de fontes (externas e internas) para financiamentos dos “projetos estruturantes” de suas gestões.

Como visto, a eleição de Jereissati ao governo do Estado se fez com o discurso de ruptura com as práticas adotadas pelo “coronelismo” e a promessa de inserir o Ceará na modernidade política, econômica e social. Os empresários do CIC se opunham ao modelo de gestão vigente e assumiam uma postura crítica em relação “o modelo intervencionista-dirigista do Estado, sua ineficiência administrativa e exaustão fiscal, denunciavam o empreguismo, o patrimonialismo e o clientelismo,

condenavam os desequilíbrios regionais e mostravam-se sensíveis aos problemas sociais" (ARRUDA, 2002:7).

No Banco do Nordeste, a tarefa de imprimir uma lógica de gestão pública pautada nos princípios da racionalidade e eficiência empresarial não passa necessariamente pelo equilíbrio fiscal do BNB propriamente, mas sim, da Caixa de Previdência dos Funcionários do BNB-CAPEF, conforme será desenvolvido a seguir. O BNB, apesar de ainda estar se estruturando pela "perda" de uma de suas principais fontes de recursos, a inflação, vinha se mantendo como uma instituição financeira que, embora sem nunca ter apresentado grandes lucros, era detentora de superávits ao longo dos anos, excetuando-se apenas os dois primeiros anos após a sua criação e no ano de 2001, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 5: Evolução do Lucro Líquido do BNB (1990-2004)

(Valores em R\$ mil)

Ano	1990	1991	1992	1993	1994
Lucro líquido	41.699	15.599	9.346	32760	13.018
Ano	1995	1996	1997	1998	1999
Lucro líquido	21.086	42.446	67.197	74.195	75.375
Ano	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>20</sup>
Lucro líquido	57.157	(2.542.689)	160.854	84.715	88.172

Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco do Nordeste. Balanços Sociais dos anos de 1990 a 2004. Fortaleza, Área de Controladoria e Contabilidade – Ambiente de Contabilidade - Célula de Demonstrações Contábeis.

Em relação ao quadro anterior é importante frisar a evolução do lucro líquido do BNB a partir de 1995. Porém, este fato não pode ser unicamente creditado, a priori, a introdução dos princípios da administração pública gerencial na Instituição, uma vez que, no Brasil, vivia-se um momento de crescente estabilidade econômica decorrente do êxito do Plano Real.

<sup>20</sup> O valor apresentado em 2004 corresponde ao 1º semestre uma vez que resultado completo do exercício daquele ano ainda não foi publicado.

Ressalta-se também que o resultado negativo apresentado no ano de 2001 é devido ao ajuste patrimonial realizado pelo Banco Central em todas as instituições federais, que dentre outros pontos alterou o sistema que balizava à provisão de créditos de financiamentos<sup>21</sup>, ou seja, a provisão para os financiamentos inadimplentes, bem como a provisão de recursos para as perdas com o Plano Verão, assim como com as operações de crédito, no caso do BNB, com as aplicações do FNE, sendo, então realizado um aporte de recursos do governo federal<sup>22</sup>.

No BNB, ao contrário do que ocorreu nas outras instituições federais, não se considerou à provisão de recursos para o equilíbrio financeiro da sua Caixa de Previdência, que estava sob intervenção federal e que tinha equilibrado seu déficit a partir do corte de horas-extras dos beneficiários, fato que tinha a sua legalidade questionada na Justiça, conforme será apresentado mais adiante.

Um dos pontos de maior visibilidade nas gestões do PSDB tanto no estado do Ceará quanto no Banco do Nordeste são os conflitos políticos. Segundo Bonfim (2002:48), após assumir o governo do Ceará Tasso Jereissati emitiu

(...) vários decretos disciplinando a questão do vínculo empregatício dos funcionários públicos. Havia à época, acumulação ilegal de cargos, pessoas com vários contra-cheques, pessoal que recebia mas não comparecia ao trabalho e vários outros casos do gênero. A medida atingiu duramente essas pessoas e foram tirados da folha de pagamento todos aqueles que não se apresentaram em tempo hábil e os que possuíam mais de um contra-cheque tiveram de fazer a opção imediata por apenas um, ressalvadas as exceções previstas na legislação.

Ainda segundo o autor, esse posicionamento deflagrou um rompimento com a coalizão de apoio que deu sustentação a sua candidatura, abrindo uma guerra declarada com grande parte da bancada do PMDB com a qual Jereissati se elegeu em 1986, (principalmente com os deputados ligados ao ex-governador do Estado, com quem ele se desentendia desde a campanha eleitoral), provocando grande instabilidade em seu governo.

---

<sup>21</sup> Esse novo sistema de avaliação de risco determinado pelo Banco Central ficou conhecido como “regras prudenciais de Basileia”, ou “índice de Basileia”, que deveria refletir o nível de estabilidade e segurança da Instituição financeira frente a sua alocação do capital e rentabilidade, re-classificando os critérios para provisão de créditos antigos. O limite mínimo determinado pelo Banco Central para que a instituição financeira fosse considerada estável era de 11% e no BNB tinha-se 7,4% (2000) alcançando 19,7% no final de 2002, após o programa de fortalecimento e adequação patrimonial realizado (BANCO DO NORDESTE, 2002b)

<sup>22</sup> “Em dezembro de 2001, o Banco do Nordeste recebeu da União um aporte de capital de R\$ 2,556 bilhões, fortalecendo a Instituição em momento estratégico de mudanças na legislação do sistema financeiro, com o total enquadramento do Banco às necessidades de adequação patrimonial determinadas pela autoridade monetária” (BANCO DO NORDESTE, 2002b:2).

Byron Queiroz, por sua vez, também “comprou muitas brigas” no comando do Banco do Nordeste. A maioria delas, igualmente relacionadas com funcionários, tanto os da ativa como com os aposentados e pensionistas da Instituição. Os conflitos com os funcionários da ativa se devem ao processo de transferência decorrente da mudança organizacional realizada no BNB, que entre outras coisas, definiu sua nova competência essencial, seu novo posicionamento estratégico. Para operacionalizar a promoção do desenvolvimento regional em bases sustentáveis, era imprescindível “ter presença local”, estando presente em todos os municípios de sua jurisdição. E o Banco tinha apenas 174 agências para cobrir os 1.983 municípios de sua atual área de atuação, que inclui além dos Estados do Nordeste, o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Aliado ao número reduzido de agências, tinha-se, segundo depoimento de Byron Queiroz, uma grande concentração de funcionários na Direção Geral do Banco, assim como nas agências de Fortaleza, e também nas agências das outras capitais. Segundo dados apresentados pelo presidente, dos 5.200 funcionários ativos do BNB, 1.700 estavam lotados na Direção Geral<sup>23</sup>, que com a nova arquitetura organizacional, passaria a ter apenas 400 funcionários. Então, considerando o “excesso” da Direção Geral e das agências das Capitais, foram realizadas perto de 1.800 transferências. O quantitativo referente à direção geral é apresentado no quadro abaixo.

Quadro 6: Evolução do número de funcionários lotados na Direção geral do BNB (1995-2002)

Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Número de funcionários	1.562	1.308	807	390	390	382	380	391	429
Percentual de lotação na DIRGE	28,6	25,1	16,6	8,9	9,7	10	9,8	10,8	11,3

Fonte: Elaboração do autor com dados do BANCO DO NORDESTE, 2002.

<sup>23</sup> Brito (1997) apresenta em seu estudo que o número de funcionários lotados na Direção Geral do BNB era 1.200, sendo, portanto, realizadas 800 transferências. Os dados apresentados pelo Ambiente de Recursos Humanos do BNB dão conta da existência de 1.562 funcionários lotados na direção geral em 1994, representando 28,6% do total de funcionários. Em 2002 esse número caiu para 429, ou seja, 11,3% do total de funcionários.

Para Byron Queiroz, essas transferências eram imprescindíveis para adequar o BNB ao seu novo posicionamento estratégico, que por sua vez era primordial para que o próprio Banco se justificasse como banco público. Segundo ele,

(...) não tinha sentido o BNB querer concorrer com os bancos do sistema financeiro privado: ele não tem *expertize* para isso e essa ação não justificaria sua existência. Um banco público tem que ser pró-ativo para fazer com que determinadas condições, que são indispensáveis para a concessão do crédito, aconteçam nos espaços ou configurações onde se tiver a capacidade de induzir o processo de desenvolvimento, ao contrário dos bancos privados. E o banco público tem que ter a capacidade de interlocução com os outros atores que estão no local, tem que juntar todos os atores e construir uma sinergia para que o desenvolvimento aconteça.

Portanto, o BNB assumia a responsabilidade de exercer essa capacidade de interlocução entre os diversos atores locais, sendo que para isso, segundo Queiroz, era preciso estar presente nesses vários locais onde o banco atuava, não necessariamente através das agências, mas, sobretudo, a partir da presença institucional dos agentes de desenvolvimento<sup>24</sup>. Sem dúvida, o processo de transferências foi o que gerou maior conflito entre os funcionários da ativa e a direção geral do BNB. Segundo depoimento de Queiroz,

(...) teve enterro, missa de sétimo dia, out door, o que você imaginar de pressão, não só pressão sindical, mas pressão política também, já que eu era ligado ao grupo de Tasso Jereissati e recebia pressão dos grupos de esquerda. Eles [os funcionários] se pegaram com todo mundo e eu tive que negar pedido de governador, de senador, de deputado, de ministro de estado, de ministro de tribunais superiores, cada um arranjava um padrinho pra pedir. E eu tinha que dizer: olha, infelizmente eu não posso atender o seu pedido. E realmente eu não abri nenhuma exceção. Todas as questões excepcionais eram tratadas por um Comitê multidisciplinar composto de seis pessoas, tinham que ter consenso sobre a decisão e eu tinha que tomar conhecimento. Portanto, tinha que resolver o problema da pessoa sem quebrar o princípio.

Para José Frota de Medeiros, presidente da AFBNB<sup>25</sup>, as transferências tiveram motivação política e buscavam quebrar com a estrutura de poder que havia no Banco do Nordeste e enfraquecer a resistência ao modelo de gestão implementado por Byron Queiroz. Prova disso, segundo ele, é o grande número de funcionários que

<sup>24</sup> Os funcionários remanejados foram lotados nas agências do interior ou em uma nova carreira: os agentes de desenvolvimento, instrumento que garantiria a “presença institucional” em todos os municípios que o Banco precisava ter, de acordo com o posicionamento estratégico definido. Foi realizada uma espécie de “seleção interna” para as vagas disponíveis na nova arquitetura organizacional e a “briga” dos funcionários era pra ficar em suas cidades de lotações originais. Apenas os que “sobraram” foram transferidos para as agências do interior ou transformaram-se em agentes de desenvolvimento.

<sup>25</sup> Entrevista concedida ao autor em 11.02.2004, na sede da entidade, em Fortaleza/CE.

foram demitidos ou compelidos a se aposentarem ao longo de sua gestão (algo em torno de 30% no período de 1995-2002, conforme apresentado no quadro abaixo, dos quais 694 estão pleiteando reintegração funcional) e o aumento de contratações de serviços terceirizados, que somavam em 2002, segundo dados apresentados pelo próprio BNB, 1.615 nas áreas finalísticas e 627 nas áreas de apoio, totalizando 2.242 servidores terceirizados (BANCO DO NORDESTE, 2002a).

Quadro 7: Evolução do número de funcionários ativos do BNB (1995-2002)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Número de funcionários	5.208	4.862	4.360	4.000	3.832	3.880	3.619	3.782

Fonte: Elaboração do autor com dados do BANCO DO NORDESTE, 2002.

Vários estudos sobre a cultura organizacional do BNB apontam para o fato de a estrutura de poder no Banco estar sempre localizada em Fortaleza, havendo, segundo Serafim Ferraz<sup>26</sup>, uma predominância de poder nesta cidade; poder este que se encaminha da Direção Geral para as agências, bem como do Ceará para os demais Estados onde o BNB atua. Esse poder era exercido, alternado ou conjuntamente, por grupos internos, sendo o principal deles, na opinião de Ferraz, o composto por ex-integrantes do CHB de Fortaleza.

Esses grupos estavam divididos em duas concepções distintas de atuação para o Banco do Nordeste: a primeira vinculada ao exercício de um papel de agência de desenvolvimento, muito alinhada ao ideário proposto por Byron Queiroz; e a segunda mais voltada para o exercício da função de agente financeiro como vinha ocorrendo até então. Era esse grupo quem detinha o poder político no Banco e que foi enfraquecido com a gestão de Queiroz<sup>27</sup>.

Aliado a isso tinha-se o fato que a Direção Geral do BNB sempre esteve identificada com a imagem do "cérebro" da Instituição, sendo, portanto, sinal de *status* trabalhar ali. Para Donato (2001), todos preferiam estar na "cabeça" da

<sup>26</sup> Entrevista concedida ao autor em 21.11.2004, na sede do CETREDE/UFC, em Fortaleza/CE.

<sup>27</sup> A existência desses dois grupos é apresentada historicamente como fonte de conflitos na Organização, o que segundo Donato (2001), inviabilizara a operacionalização de qualquer processo de mudança organizacional anterior a 1995. Para o autor, "as áreas de desenvolvimento e comercial tinham crenças incompatíveis, que exigiam posturas estratégicas diferentes" (DONATO, 2001:52).

Instituição, a serem remanejados para as Centrais de análise (associadas ao processamento ou intestino, o “tronco”) ou ainda para as agências (associadas às pernas, os “membros” da Instituição), ambas dispensadas de pensar.

Porém, na opinião de um integrante do Comitê que conduziu o processo de seleção aos “espaços” propostos pela nova arquitetura organizacional da Instituição<sup>28</sup>, grande parte dos funcionários realocados pertenciam ao contingente de duas carreiras do BNB: o Auxiliar de Serviços Gerais e o Auxiliar de Serviços Técnicos. Tais carreiras foram criadas na gestão de Emílio Calazans para agrupar os funcionários que prestavam serviços de apoio à instituição, como serviço de copa/cozinha, de limpeza, etc. Como tinham menos qualificação técnica, esses funcionários ficaram na “base” da pirâmide após a seleção realizada, sendo por isso, transferidos, contrapondo-se, neste sentido, ao argumento apresentado pelo presidente da AFBNB de que as transferências visavam enfraquecer a corrente política representada pelo CHB.

Com relação aos funcionários aposentados e pensionistas, o conflito foi decorrente do corte de benefícios, realizados durante a mudança organizacional. Segundo Byron,

(...) na CAPEF os aposentados tinham o dobro da remuneração dos funcionários da ativa<sup>29</sup>. Além disso, muitos se aposentavam novos, em média 46 anos, passando grande parte da sua vida profissional contribuindo como técnicos de nível intermediário e, nos últimos três ou quatro anos, recebiam uma promoção e se aposentavam no topo da remuneração, sem ter contribuído. Olha, 90% do quadro de aposentados não tinha contribuído para receber sequer a remuneração básica (e todos recebiam muito além da base). E talvez mais de 90% só tinham contribuído para receber a remuneração que eles estavam recebendo por um período de quatro ou cinco anos. Como vai ficar recebendo por vinte, trinta anos e a família ainda ficar recebendo pensão?

---

<sup>28</sup> O processo de seleção foi conduzido por um Comitê formado por técnicos do Ambiente de Recursos Humanos e também nos novos Ambientes criados, sendo composto de três fases: a) análise curricular; b) entrevista; c) dinâmica de grupo conduzida pelo Comitê.

<sup>29</sup> Os aposentados recebiam maior remuneração do que os ativos porque estes tiveram cortadas, no início do processo de mudança, uma série de vantagens que incrementavam seus salários, tais como: participação no lucro da empresa, incremental de anuênio, produtividade, hora-extra, cargos comissionados. Estes benefícios eram estendidos aos aposentados, de quais não foram retirados, no primeiro momento. Assim, a remuneração média dos funcionários da ativa no BNB, em 1996, era de R\$ 2.122,48 e dos aposentados era de R\$ 4.098,54.

Como resultado dessa situação, de acordo com Byron Queiroz, tinha-se na CAPEF um déficit de R\$ 570 milhões, maior que o patrimônio líquido do Banco, R\$ 414 milhões, segundo dados do entrevistado<sup>30</sup>. Esse déficit era ocasionado por uma conjugação de fatores negativos, levantados pelas consultorias encarregadas de fazer o diagnóstico da situação atuarial da CAPEF, e apresentados no Balanço Social do BNB de 2002, dentre os quais se destacavam: a) insuficientes taxas de contribuição praticadas no início das atividades da CAPEF; b) repasse de ganhos reais ao grupo de beneficiários assistidos (promoções, participação nos lucros, ganhos de produtividade); c) vinculação aos benefícios concedidos pela Previdência Social, que, antes estimados em até 16 salários mínimos, se reduziram para em torno de 7 salários, elevando os custos da Caixa de Previdência; d) presença de parcelas salariais não previstas atuarialmente na composição do benefício, especialmente a de prorrogação de expediente (hora-extra); e) grande número de aposentadorias precoces; e, f) ausência de regras inibidoras para a inscrição de dependentes.

Para equilibrar esse déficit, foi proposta uma contribuição-extra de 15% sobre o bruto da remuneração (que considerando apenas o desembolso real representaria 11%) e a substituição da Diretoria da Caixa. Houve reação dos aposentados contra a contribuição-extra e a Justiça mandou suspender a cobrança, determinando também a intervenção federal na CAPEF pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. Esse interventor determinou o corte de todos aqueles incrementos já retirados dos funcionários ativos, o que representou uma perda, em alguns casos, de aproximadamente 53% da remuneração dos aposentados e pensionistas.

#### Quadro 8: Evolução do Resultado Atuarial da CAPEF (1995-2001)

(Valores em R\$ milhões)

Mês/ Ano	Dez/ 1995	Ago/ 1996	Dez/ 1996	Ago/ 1997	Dez/ 1997	Dez/ 1998	Dez/ 1999	Dez/ 2000	Dez/ 2001
Resultado atuarial	(570)	(532)	(102)	(77)	116	23	157	118	71

Fonte: Elaboração do autor com dados do BANCO DO NORDESTE, 2002a.

<sup>30</sup> Os números apresentados pela PROBUS Suporte Empresarial S/C Ltda e confirmados pela consultoria Towers Perrin, dão conta de que o déficit da CAPEF era de R\$ 523 milhões, enquanto as suas reservas técnicas eram de R\$ 633 milhões, o que acarretaria na exaustão do seu patrimônio em 2009 (BANCO DO NORDESTE, 2002b).

Os aposentados reconhecem a situação deficitária em que se encontrava a CAPEF, mas argumentavam que, sendo o BNB o patrocinador fundador da Caixa, caberia àquela Instituição, o aporte de recursos para o saneamento financeiro da empresa. Além disto, alegam que não eram eles (os aposentados) quem definiam o valor da contribuição, e sim o próprio BNB, que aprovou o Estatuto Social da Caixa de Previdência.

O atual Diretor de Administração e Investimentos da CAPEF<sup>31</sup>, Jurandir Bastos, confirma o argumento apresentado por Byron Queiroz de aposentadoria dos beneficiários, em média, com 30 anos de contribuição (o que pode representar um problema se considerarmos que parte desses funcionários ingressou no Banco com 15 anos de idade) e também a concessão de benefícios pelo topo da remuneração enquanto estavam na ativa. Porém, argumenta que isto era devido à ainda incipiente base técnica da ciência atuarial no momento de criação da CAPEF, em 1967. Os principais motivos que levaram a situação deficitária, segundo Jurandir Bastos, foram: a) sub-dimensionamento do valor das contribuições; b) aumento da expectativa de vida dos beneficiários, que fazia que os beneficiários recebessem por mais tempo; c) diminuição da parcela paga pelo INSS<sup>32</sup>.

Ainda segundo Jurandir Bastos, não foi necessariamente a implantação da cota-extra para sanear a Caixa de Previdência que fez com que houvesse reação por parte dos aposentados à gestão de Byron Queiroz. Segundo Bastos,

(...) num primeiro momento os aposentados se negaram a reconhecer o déficit, mas logo o fizeram e tinham interesse em negociar, mas faltou diálogo. Eles têm um histórico de contribuição. Veja bem, quando a CAPEF foi criada, em 1967, seu Estatuto Social já previa uma contribuição vitalícia de 10%. Na década de 1980, quando começou a se ter mais definida a base técnica da ciência atuarial no Brasil e os estudos apontavam uma situação de déficit da CAPEF no longo prazo, foi aprovado uma contribuição extra de mais 10%, em 1989. Nessa nova gestão foi negociado um acordo que teve a adesão de 96% dos ativos e aposentados, que concordaram em aumentar a contribuição em mais 5% a partir de 2004 e 1% ao ano até 2009, dependendo da situação da Caixa, podendo chegar a mais 10%. Então, não se pode dizer que os beneficiários da CAPEF se negam a negociar.

---

<sup>31</sup> Entrevista concedida ao autor em 11.02.2005, na sede da CAPEF, em Fortaleza/CE.

<sup>32</sup> Por ser um fundo de pensão complementar, a CAPEF complementava a parcela paga pelo INSS até o limite do salário da ativa dos funcionários, e, ao longo dos anos, essa proporção foi aumentada em função da diminuição da parcela paga pelo governo.

Vale frisar que o acordo mencionado por Jurandir Bastos, realizado na gestão de Roberto Smith, foi assumido com os recursos do próprio Banco do Nordeste, sem a participação externa do governo federal, que alegou não poder contribuir em função da proposta que estava sendo apresentada ao Congresso Nacional de reforma da previdência. Assim, negociou-se uma “solução caseira” para o acordo que previa, além da contribuição extra já referida, o retorno do pagamento das horas-extras aos beneficiários, que representa um acréscimo de 33% aos benefícios, além do pagamento correspondente ao período em que as horas-extras não foram pagas, ou seja, de 1997 a 2003, acrescida da taxa referencial de juros (TR), sendo pagas da seguinte forma: 60% à vista e os outros 40% em 8 parcelas semestrais<sup>33</sup>.

Outro ponto comum entre os governos do PSDB no Ceará e no BNB foi à definição de “projetos estruturantes”, que os instrumentalizaria para funcionar de forma compatível com as novas concepções de Estado com participação social e de desenvolvimento sustentável adotadas em ambas as gestões. No governo do Ceará, os projetos estruturantes consistiam em “uma série de programas de investimento e obras em diversas áreas de infra-estrutura que, segundo a visão governamental, ajudariam a definir os rumos e perspectivas do Ceará no século XXI, portanto incorporando uma idéia de planejamento estratégico de longo prazo” (BONFIM, 2002:56), sendo exemplos desses projetos à construção do açude Castanhão, do Porto do Pecém, do novo Aeroporto de Fortaleza, e do Metrofor.

No Banco do Nordeste, os projetos estruturantes tinham o mesmo princípio verificado no Estado do Ceará, ou seja: criar uma infra-estrutura que favorecesse a atuação do Banco no longo prazo. Eram operacionalizados de forma desvinculada das estruturas formais do BNB, por equipes multidisciplinares de técnicos, que tinha à frente um líder escolhido pelo presidente da Instituição (todos realizando essa atividade paralelamente às outras que já desenvolviam dentro da empresa). Quando concluídos, os referidos projetos eram alocados junto às áreas executoras a que

---

<sup>33</sup> Esse acordo representou ao Banco do Nordeste uma dívida de R\$ 238 milhões, sendo que R\$ 100 milhões foram pagos em 2004 e o restante deverá ser pago em 24 parcelas mensais até o final de 2006.

ficariam vinculados definitivamente. Os projetos estruturantes<sup>34</sup> totalizaram 147 no período de 1996-2002, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 9: Número de Projetos Estruturantes realizados no BNB (1996-2002)

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Número de projetos	04	15	25	27	29	29	18	147

Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco do Nordeste. Prêmio Qualidade do Governo Federal. Fortaleza, 2002:79.

A experiência dos projetos estruturantes no Banco do Nordeste mostrou-se bastante satisfatória, pois conseguiu além de integrar as diversas áreas recém-criadas no Banco em torno dos objetivos estabelecidos com o novo posicionamento estratégico, promover certa celeridade na criação dos instrumentos necessários à operacionalização da ação do Banco de acordo com os preceitos da mudança implementada. Segundo Brito (1997:78), isto foi possível dado à sistemática de trabalho utilizada, que tinha como características: objetivos e metas claramente definidos; cronograma rigorosamente cumprido; monitoração por um técnico (gestor) que não necessariamente precisava ser especialista no tema que está sendo trabalhado; e, sintonia com as melhores práticas do mercado e com as tendências e os focos estratégicos do Banco. No entanto, “pelo fato de se constituírem revolucionários em relação às ações tradicionais, algumas pessoas custaram a assimilá-los em sua totalidade”.

É importante ressaltar que os projetos estruturantes apresentaram, como resultado, a criação dos principais instrumentos de gestão inovadora do BNB no período analisado, tanto do ponto de vista organizacional (funcionamento) como operacional (ação). No nível operacional, podemos citar como exemplos, os programas pólos de desenvolvimento integrado, microcrédito e agentes de desenvolvimento. Esses programas tinham em comum o fato de já existirem no

<sup>34</sup> Os projetos mais importantes na implantação do novo modelo organizacional foram: redesenho do processo de concessão de crédito; redesenho da área administrativa; estruturação do processo de capacitação dos clientes; indicadores de performance; reorientação da rede de agências; modernização tecnológica; marketing global; otimização dos instrumentos de comunicação interna e externa; produtos e serviços inovadores; capacitação de recursos e negócios corporativos; dentre outros. (BRITO, 1997).

planejamento de gestões anteriores a de Byron Queiroz, mas dado à identificação da empresa como instituição financeira, não eram operacionalizados.

A operacionalização desses programas se tornou possível devido ao novo posicionamento da Instituição e a busca de fontes externas para o seu financiamento. O microcrédito, por exemplo, foi financiado com recursos do Banco Mundial, sendo hoje o mais importante programa de microcrédito do País.

Da mesma forma, o governo do Ceará criou vários instrumentos inovadores na sua gestão, com destaque para o Programa Saúde da Família, reconhecido como uma experiência importante em estudo de uma pesquisadora do MIT, que qualificou a gestão cearense como um “bom governo nos trópicos”; e o modelo de gestão dos recursos hídricos, que segundo Bonfim (2002:41), chamou tanto a atenção de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano, que estes “forçaram” as demais administrações estaduais do Nordeste a adotá-lo. Esses exemplos mostram que havia, por parte das instituições multilaterais de desenvolvimento, a percepção de que algo de diferente estava acontecendo no Ceará e, tinham isso como positivo.

A valorização da dimensão cultural do desenvolvimento, por parte do Banco do Nordeste, aparece como um dos elementos mais expressivos do novo posicionamento assumido pela instituição e que chamou a atenção dos organismos internacionais e também locais. Com o *slogan* “cultura também é desenvolvimento”, o BNB lança em 1998, o Centro Cultural do Banco do Nordeste, que tinha como objetivo a formação de platéias para a cultura regional. A premissa assumida era que a arte e a cultura são elementos indissociáveis no processo de desenvolvimento (BANCO DO NORDESTE, 2002a).

Da mesma forma, também no Governo do Estado, trabalhava-se com a perspectiva de fomentar a cultura para possibilitar “a inclusão social, o desenvolvimento local e regional, a promoção da auto-estima do cidadão, do empreendedorismo e das diversas identidades do povo cearense”, assumindo, portanto, um caráter transversal em todos os eixos do governo (CEARÁ, 2003:123). No entendimento do governo cearense, a cultura pode facilitar as ações públicas na regionalização do desenvolvimento, revelando as vocações regionais e ajudando a

reduzir o peso da concentração espacial na capital em relação às diversas regiões do Estado. (CEARÁ, 2003). As ações mais evidentes dessa postura visualizam-se a partir, sobretudo, da criação do Centro Cultural Dragão do Mar e da recuperação do centro histórico de Fortaleza, ambos realizados no sistema de parcerias, e a instituição de um “calendário de cultura”, que procura interiorizar os eventos culturais para todo Estado, ao longo do ano.

Outro ponto muito freqüente nas análises das gestões de Jereissati e Queiroz refere-se ao estilo “imperial e parlamentarista” presentes em suas administrações, apesar de terem sido criados vários canais para possibilitar a ampliação da participação social em ambas as gestões. Segundo Bonfim (2002), em seu primeiro governo no Ceará, em 1987, Tasso Jereissati extinguiu todas as secretarias vinculadas à barganha política com as lideranças do interior (características da atuação dos “coronéis”), criando uma única Secretaria de Governo para este fim, que tinha como secretário Sérgio Machado, que funcionava como um “escudo” entre aquelas lideranças e o governador. Ainda segundo Bonfim (2002:49) “o estilo distante, frio e objetivo de atuação política do governador e de seu secretário de governo, geraram inúmeras crises dentro do PMDB (partido que lhe deu sustentação política durante a eleição) e do próprio governo”<sup>35</sup>.

Situação semelhante também ocorria no BNB durante a gestão de Byron Queiroz, agravada, segundo alguns funcionários, pela adoção de uma postura autoritária e personalista por parte do presidente, a qual era acatada e repassada pelos gestores em relação aos demais funcionários.

Este estilo era caracterizado pelo fato de os gestores colocarem nas mãos do presidente todas as informações relativas à Instituição, tanto as que se referiam aos dados técnicos, como aos dados subjetivos dos funcionários (comportamentos percebidos). Com base nessas informações, o presidente adotava as medidas consideradas cabíveis. Os motivos que levaram a essa situação, segundo Brito (1997:82) eram: a) transferência de responsabilidade para o presidente, pela adoção

---

<sup>35</sup> “Em ambos os mandatos [de Jereissati], o governador furtou-se solenemente a receber a ‘romaria’ de políticos do interior em seu gabinete, deixando a tarefa de recebê-los ao Secretário de Governo, que centralizava as principais decisões nesta área, bem como interferia em questões administrativas – daí serem chamados de Primeiro-Ministros” (BONFIM, 2002:49).

de idéias e ações considerada antipáticas ao funcionalismo; b) medo de ser destituído de posições, de ser transferido para as agências do interior, de ser demitido ou excluído; c) subserviência à figura do presidente; d) vingança aos antigos sistemas de poder que foram esfacelados; e) culpa pelas omissões do passado; f) dificuldade de argumentação em favor da “dimensão humana” da mudança (de cunho mais subjetivo) diante das argumentações apresentadas que eram essencialmente racionais.

No BNB, o papel de “Primeiro-Ministro” foi exercido durante a gestão de Byron Queiroz, por Arnaldo Menezes, ocupante da Superintendência de Supervisão Regional, criada exclusivamente com o objetivo de servir de “filtro” ao presidente, das reivindicações não apenas dos funcionários, mas de toda a sociedade. Vale lembrar que Arnaldo Menezes era o Superintendente de Recursos Humanos na gestão de João Melo, na qual houve o corte das horas-extras e a descontinuidade do programa de incentivo à pós-graduação para os funcionários, que o definiam como uma pessoa intransigente e de difícil relacionamento.

Contraditoriamente, as duas gestões referidas utilizavam o conceito de desenvolvimento sustentável como referência, o qual tem como um de seus princípios básicos a participação social. No segundo mandato de Tasso Jereissati no governo do Ceará, inclusive, foram criados os Conselhos de Desenvolvimento Sustentável, que segundo Bonfim (2002:56) teriam por objetivo “reunir governo e entidades representativas da sociedade civil na tentativa de ampliar a capacidade de governo e a governabilidade, postas em prática sob a forma de modelo de gestão participativa”.

A instituição dos Conselhos de Desenvolvimentos Sustentável, segundo Tasso Jereissati, lançaria as bases para a ocorrência de uma verdadeira mudança cultural, que deveria ocorrer tanto no governo como na sociedade, mudando não apenas a postura do governo com a sociedade, mas também da sociedade com o governo (OLIVEIRA E OUTROS, 1997).

Percebe-se que no governo do Estado, apesar de terem sido criados os instrumentos que possibilitariam essa participação, o projeto de criação de um modelo de gestão participativa encontrou muitas dificuldades para se efetivar,

grande parte motivada pela histórica concentração de poder na Secretaria de Governo, gerando uma situação, segundo Lemenhe (2001) em que todos participavam, enquanto apenas alguns decidiam. Para a autora, o discurso da participação era muito mais um componente ideológico do que propriamente uma estratégia de ação: era importante para o estado do Ceará usar o mesmo discurso de participação e sustentabilidade adotado pelos organismos multilaterais de financiamento, embora aqui não se tivesse uma preocupação efetiva de criação de um capital social e, com isso, a possibilidade de “divisão de poder”.

Da mesma forma, no Banco do Nordeste também foi adotado a noção de gerenciamento compartilhado e descentralizado, sendo instituídos os seguintes canais de participação: internamente foram criados os Fóruns de Gestão (Grupo de Assessoramento Básico e o Grupo de Assessoramento de Gestão), abrindo, assim a oportunidade de expressão e participação a todos os funcionários; e externamente foi criado o Fórum de clientes, que realizava encontros trimestrais com os clientes, em sistema de rodízio, onde eram avaliadas as ações do Banco e coletadas sugestões; o Cliente-consulta, que instalou inclusive um sistema de discagem gratuita para o atendimento de clientes potenciais, recebendo opiniões, esclarecendo dúvidas e registrando demandas sobre produtos e serviços oferecidos pelo BNB; e, por fim, o próprio Farol do desenvolvimento, que procurava mobilizar a sociedade e alavancar parcerias para o enfrentamento das principais questões de cada município.

No entanto, segundo o Deputado Federal pelo PT do Ceará, José Pimentel, a criação dos mecanismos, não garantiu a efetiva participação dos funcionários. De acordo com Pimentel (2002:01), o ex-Diretor e também funcionário de carreira do BNB, Jefferson Cavalcante Albuquerque acusa Byron Queiroz de administrar “o BNB dentro de uma concepção totalmente absolutista, onde, valendo-se de mudanças estatutárias por ele mesmo concebidas, passou a exercer todo o comando do Banco do Nordeste com o concurso de apenas um pequeno grupo de servidores que lhe são inteiramente fiéis e submissos”. Dessa forma, ainda segundo depoimento de Jefferson Cavalcante a Pimentel (2002), até os “Diretores do Banco passaram a ser, de fato e de direito, meras figuras decorativas, impedidos de exercerem qualquer função relevante dentro da instituição”, sendo o próprio Diretor exonerado de sua função por discordar de uma decisão do presidente.

Para Serafim Ferraz, entretanto, foi exatamente com Byron Queiroz que as pessoas mais participaram na gestão do BNB. Para ele “nunca no Banco se participou tanto quanto na primeira gestão do Byron, basta observar que os principais programas de intervenção implementados na gestão dele já constam no Planejamento estratégico da gestão de Jorge Lins, de 1992, criados pelos próprios técnicos do Banco do Nordeste”<sup>36</sup>.

O depoimento de Ferraz reforça que já havia no BNB a percepção da necessidade de uma mudança na sua forma de intervenção, mas que era barrada pelo grupo identificado como “financista”, que perdeu força devido à reorientação do posicionamento do Banco. A expectativa de mudança dos funcionários foi potencializada pelo pragmatismo empresarial de Queiroz, que para Ferraz “foi extremamente hábil e eficaz em pegar essas coisas e botar para funcionar, apoiado pelo próprio adesismo das pessoas do Banco”.

Porém, Serafim Ferraz reconhece que, na segunda gestão de Queiroz, havia os instrumentos de participação, mas que de fato eles perderam legitimidade “por conta da forma como ele [Byron] passou a se comportar no poder. Ele de fato é autoritário, não tem como negar. E isso as pessoas sentiam e alguns se retraiam, tendo se aglutinado em torno dele, apenas um grupo de pessoas que cumpriam ordens. Então, de fato, isso ficou muito claro”.

Ainda, segundo Ferraz, o “adesismo” é uma característica intrínseca dos funcionários do BNB e não se modificou na atual gestão: “essa semana eu estava vendo em um jornal falando da volta do meu querido Roberto Smith de São Paulo, e a memória que me veio com a foto que eu vi foi a mesma, uma reprodução: um grupo de pessoas que não tem muita crítica, que não pergunta as propostas e sim quem está no poder. Então isso no Banco é muito forte e a gente também tem que reconhecer esse pecado venial do pessoal do Banco: eles têm um “adesismo” muito forte: muda-se de página, muda-se de livro como se muda de roupa”.

---

<sup>36</sup> Serafim Ferraz, Gerente do Ambiente de Recursos Humanos do Banco do Nordeste na primeira gestão de Byron Queiroz. Entrevista concedida ao autor em 21 de novembro de 2004, no CETREDE/UFC, em Fortaleza/Ceará.

Portanto, na opinião de Ferraz, não se pode atribuir a ausência de participação no BNB, exclusivamente à postura do seu presidente. “Byron é autoritário, sim, ele é uma pessoa forte, mas se ele fez determinadas coisas lá é porque alguém ou um grupo permitiu. Ele ocupou os espaços que os grupos internos deixaram. E essas pessoas deixaram esse espaço exatamente para não perder privilégios. Daí, a ligação com o corporativismo, que é muito forte na Instituição”.

Percebe-se no BNB, a ocorrência da mesma problemática vivida no governo do Ceará, de quebra de interesses corporativos de classes (Abul-El-Haj, 2002). Da mesma maneira que o ocorrido no governo do Estado, a sistemática de participação no BNB demandava unicidade de comando nas principais decisões a respeito do direcionamento estratégico da instituição, poder conferido ao presidente e ao seu grupo de assessores mais próximos, sobre as quais não cabiam críticas, refletindo o estilo gerencial privado em que as decisões são tomadas na cúpula, cabendo aos demais (gestores ou técnicos) a implementação irrestrita das ações preestabelecidas.

#### 4.3.2. O Trânsito das novas elites cearenses nos organismos internacionais e a utilização de novas fontes de financiamento

Na gestão de Byron Queiroz na presidência do Banco do Nordeste, houve uma diversificação das fontes de recursos do BNB destinadas ao financiamento da Região, que até 1994 era praticamente reduzida ao FNE<sup>37</sup>, como pode ser visualizado no quadro abaixo:

Quadro 10: Volume de financiamento e suas respectivas fontes (1994-2002)

(R\$ milhões)

Fontes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FNE	508	635	776	683	728	626	569	302	254
Outras Fontes	107	525	1.740	2.143	2.537	1.794	2.037	1.810	1.155
Total	615	1.160	2.516	2.826	3.265	2.420	2.606	2.112	1.409

Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco do Nordeste. Prêmio Qualidade do Governo Federal. Fortaleza, 2002:60.

<sup>37</sup> A região Nordeste, assim como a Norte e a Centro-Oeste possuem cada uma um fundo constitucional para financiar o seu desenvolvimento, proveniente de 3% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. O Nordeste fica com 1.8 daquele percentual (FNE) e as outras duas regiões com 0.6 cada. O FNE é gerido exclusivamente pelo BNB.

Essa diversificação das fontes de financiamento deve ser creditada, em parte, ao trânsito que as novas elites cearenses tinham nos organismos internacionais de financiamento, possibilitando que, além dos recursos do FNE, considerado pelo presidente da Instituição como “um alavancador de outros recursos”, o BNB garantisse “a existência de novas e adequadas fontes de recursos financeiros, quer no mercado nacional, quer no mercado internacional” (BANCO DO NORDESTE, 2002:50), utilizando-se das seguintes fontes: “do Banco Mundial, do BID, da KFW da Alemanha, do DEG da Alemanha, do Banco de Desenvolvimento do Japão, do Banco do Japão, que tem a ver com exportações, do BNDES, do FAT, e outras”<sup>38</sup>.

A utilização dessas fontes possibilitou, dentre outras coisas, a implantação de projetos importantes para o desenvolvimento regional, como o programa de microcrédito e o Prodetur. Para Byron Queiroz, fazia-se necessária uma política de captação de recursos, nacionais ou estrangeiros, que propiciasse uma independência do BNB dos repasses do governo federal. Percebe-se, nessa política, uma certa precaução para garantir que o Banco continuasse operando mesmo numa eventual perda do fundo constitucional. Segundo ele,

(...) é importante utilizar o FNE para fazer as contrapartidas, mas não se deve deixar o Banco ser escravo do FNE. Então, você tem que obrigar um certo *míx* de recursos. Essa é a maneira mais rápida e direta de aumentar o volume de recursos disponíveis, pensando no longo prazo<sup>39</sup>.

A busca por novas fontes de financiamento era, para Queiroz, uma precaução contra o pensamento decorrente do Consenso de Washington, sobretudo dos organismos multilaterais, com ênfase no Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco do Sistema Financeiro – BIS (que é o sistema dos bancos centrais), enfim, toda a estrutura do sistema financeiro internacional, para os quais os países não deveriam ter bancos públicos, sobretudo os países não desenvolvidos. No caso do Brasil, segundo Queiroz, só deveriam permanecer como bancos públicos o Banco do Brasil e o BNDES, nada além desses. Assim,

---

<sup>38</sup> Byron Queiroz. Entrevista concedida ao autor no dia 14.01.2005, na residência do entrevistado em Fortaleza/CE.

<sup>39</sup> Byron Queiroz. Entrevista concedida ao autor no dia 14.01.2005, na residência do entrevistado em Fortaleza/CE.

(...) o governo não tinha condições objetivas [para enfrentar essa situação], e também não podia fazer grandes movimentos dentro dela, programando, antecipadamente, o vislumbre de dar vida a esses bancos como tinha feito com os bancos privados, porque, ele estava lá sobre a mira desses organismos multilaterais que não queriam esses bancos. Inclusive, teve isso expresso formalmente, e foi objeto de muito questionamento em 1996, a tal de uma nota técnica 20 do Pedro Parente, que era secretário-executivo do Ministério da Fazenda. Ele foi obrigado a fazer essa nota técnica 20, praticamente deixando claro que todos esses bancos públicos iam se extinguir; iam se transformar em agências de fomento, sem poder captar recursos, sem poder contratar financiamento, apenas vivendo de verbas destinadas pelo governo. E ali era um pouco de, eu não digo enganação, mas de atenuação do efeito político [decorrente dessa extinção]. Porque se o governo não tinha orçamento nem para cobrir saúde e educação, como é que ia ter orçamento destinado para essas agências de fomento financiar atividades? <sup>40</sup>

Então, a estratégia adotada para garantir a atuação do BNB mesmo num cenário adverso foi de aprofundar o relacionamento com as Instituições financeiras internacionais, diversificando e ampliando as possíveis fontes para o financiamento do desenvolvimento regional. Esse movimento, segundo Queiroz, deveria ser realizado com extremo cuidado, para

(...) primeiro, não efetuar movimento em que você expusesse irracionalmente a solidez do BNB e fizesse com que o Banco deixasse de operar; e segundo, não se confrontar diretamente com o governo, porque o Banco estava extremamente fragilizado do ponto de vista institucional para que pudesse comprar qualquer briga: teve, inclusive, um meio-aumento de capital que tinha entrado no nosso ano de 1995 que quase não sei, foi uma briga danada e era insignificante o aumento de capital, era mais um gesto, por iniciativa do Congresso.

Esse aumento de capital a que se refere Queiroz estava aprovado pelo Congresso, mas não estava contemplado no orçamento da União, que estava extremamente saturado em 1995. E para Queiroz, não estava contemplado, porque o Banco não tinha peso institucional para impor as coisas, ao contrário do Banco do Brasil, por exemplo, que teve um aporte de recursos juntamente com o PROER dos bancos privados naquele ano.

Mas o Banco do Brasil se confundia com o Tesouro da Nação, tinha grande capilaridade e, naquele tempo, com um peso grande de arrecadador do Tesouro, arrecadador de verbas e fundos e tudo o mais, e ainda uma tradição de duzentos e tantos anos de existência. O Banco do Nordeste, não. Era uma coisa ali, vista como um "cala a boca" para a Região.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Byron Queiroz. Entrevista concedida ao autor no dia 14.01.2005, na residência do entrevistado em Fortaleza/CE.

<sup>41</sup> Byron Queiroz. Entrevista concedida ao autor no dia 14.01.2005, na residência do entrevistado em Fortaleza/CE.

Então, para o Banco do Nordeste sair da situação financeira e institucional adversa, decorrente do fim dos ganhos inflacionários e da tese neoliberal de extinção dos bancos públicos, era preciso, além de torná-lo auto-sustentável, independente dos recursos do governo federal, torná-lo um banco diferenciado dos bancos privados, com ações diferenciadas. Para Queiroz, ele tinha que ser um banco presente na sua área de atuação, agindo como instrumento de política de governo, a partir de um leque de ações e iniciativas inovadoras, que só foram viabilizadas graças ao financiamento internacional.

A utilização dessas outras fontes de recursos é a materialização do foco estratégico de assegurar a auto-sustentabilidade do BNB e contribuiu para que o Banco ampliasse a sua participação nos financiamentos da Região de 34,5%, em 1994, para 77% em 2002, saindo de 27,4 mil operações contratadas para 617,2 mil no mesmo período (BANCO DO NORDESTE, 2002b).

Uma crítica constante a essa política de “independência” em relação aos recursos do Fundo Constitucional implementada por Byron Queiroz, refere-se à não aplicação dos recursos do FNE durante a sua administração. Segundo o atual presidente do BNB<sup>42</sup>, “o banco vinha aplicando muito pouco os recursos do FNE, tendo aplicado R\$ 254 milhões de um total de R\$ 1,7 bilhões no ano de 2002. Isso já vinha de anos anteriores, desde 1998”. Essa afirmação pode ser comprovada na análise do quadro abaixo:

Quadro 11: Volume de repasses do FNE e sua respectiva aplicação (1994-2002)

(R\$ milhões)

FNE	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Valor Repassado (A)	314	646	731	821	914	1.013	1.200	1.408	1.695
Valor Aplicado (B)	508	635	776	683	728	626	569	302	254
Diferença (A-B)	(194)	11	(45)	138	186	387	631	1.106	1.441

<sup>42</sup> Roberto Smith, em entrevista concedida ao autor em 14.01.2003.

Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco do Nordeste. FNE – Relatórios de atividades e resultados. Anos de 1994-1997. 1º e 2º semestres (para os valores repassados 1994-1997); Banco do Nordeste. Prêmio Qualidade do Governo Federal. Fortaleza, 2002:60 (para os valores aplicados).

Da análise do quadro acima, conclui-se que, no período de 1994 a 2002, se deixou de aplicar na área do Polígono das Secas, aproximadamente R\$ 3,7 bilhões em recursos do FNE, valor que se refere apenas aos recursos que não foram aplicados pelo BNB do montante repassado pela Secretaria do Tesouro Nacional a cada ano, devendo, portanto, ser acrescido, para cômputo da disponibilidade total do Fundo, do montante referente aos ganhos com a aplicação do Fundo (rendimentos), além do montante referente ao retorno do capital financiado. Este fato, segundo Roberto Smith<sup>43</sup>, atual presidente da BNB, fez com que o Ministério da Integração Nacional, através do Ministro Ciro Gomes, questionasse a eficiência da atuação do Banco como gerenciador da aplicação do Fundo Constitucional, sendo cogitado, inclusive, o repasse desse gerenciamento a outras instituições financeiras. Esse questionamento torna-se mais consistente quando se compara o volume de aplicações entre os Fundos constitucionais, percebendo-se que o FNE tem a menor média de aplicação, como pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 12: Comparativo de aplicações dos Fundos Constitucionais (1998-2004)<sup>44</sup>

(R\$ milhões)

	FUNDO CONSTITUCIONAL								
	FCO			FNE			FNO		
	Valor repassado (a)	Valor aplicado (b)	b/a (%)	Valor repassado (a)	Valor aplicado (b)	b/a (%)	Valor repassado (a)	Valor aplicado (b)	b/a (%)
1998	305	336	110,2	914	728	79,6	305	168	55,1
1999	337	164	48,7	1.013	626	61,8	337	434	128,8
2000	390	292	74,9	1.169	569	48,7	390	697	178,7
2001	480	979	204,0	1.439	302	21,0	480	454	94,6
2002	565	1.439	254,7	1.695	254	15,0	565	605	107,1
2003	597	920	154,1	1.791	1.019	56,9	597	1.075	180,1
2004	363	434	119,6	1.088	1.420	130,5	363	505	139,1
SOMA	3.037	4.564	-	9.109	4.918	-	3.037	3.938	-
Média	-	-	150,3	-	-	60,0	-	-	130,0

Fonte: Elaboração do autor com dados do MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005a.

<sup>43</sup> Roberto Smith, em entrevista concedida ao autor em 14.01.2003.

<sup>44</sup> Os dados de 2004 são referentes ao mês de junho.

Na gestão de Byron Queiroz, havia uma política explícita de captação de recursos externos, como já foi apresentado, e também uma orientação para que os recursos do FNE fossem direcionados aos pequenos tomadores, enquanto aos médios e grandes tomadores era induzido um mix de fontes. Essa política visava eliminar a concentração da aplicação do FNE nos grandes empreendimentos, praticadas até 1994. Segundo dados apresentados por Queiroz, o valor médio dos financiamentos do FNE (que indica a destinação dos recursos entre os pequenos, médios e grandes produtores), era R\$ 112 mil em 1994, passando para R\$ 10 mil em 2002. No quadro abaixo pode ser visualizado o aumento da participação dos mini, micro e pequenos empreendedores no período de 1995-2002 em relação ao período de 1989-1994.

Quadro 13: Contratações com recursos do FNE por porte dos tomadores (1989-2002)

PORTE	1989-1994				1995-2002			
	Nº OP.	%	R\$ MIL	%	Nº OP.	%	R\$ MIL	%
Mini/Micro/Pequeno	199.157	95,3	2.161.885	39,5	509.337	99	4.615.590	79,1
Médio	5.893	2,8	623.909	11,4	3.762	0,7	368.687	6,3
Grande	3.918	1,9	2.686.299	49,1	1.113	0,2	852.321	14,7
TOTAL	208.968	100	5.472.093	100	514.212	100	5.836.598	100

Fonte: Adaptado pelo autor com dados do MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2005b:55).

O Quadro acima demonstra claramente que no período de 1995-2002 houve uma maior participação dos produtores de mini/micro/pequeno porte nas contratações com recursos do FNE, chegando a representar quase 80% das aplicações daquela fonte no período mencionado. A opção da Instituição pelos pequenos tomadores pode ser também evidenciada pela análise do valor médio de aplicação considerando todas as fontes utilizadas pelo BNB, que no ano de 2002 foi de cerca de R\$ 2,3 mil (computando-se o microcrédito) e cerca de R\$ 4,2 mil sem considerar essa linha de financiamento<sup>45</sup>. Para o entrevistado: "... é claro que os empresários grandes não gostam disso, eles querem levar tudo, especialmente do FNE. E o Banco tem muito mais trabalho se procurar aplicar com os pequenos produtores".

<sup>45</sup> Byron Queiroz. Entrevista concedida ao autor no dia 14.01.2005, na residência do entrevistado em Fortaleza/CE.

Porém, segundo Queiroz, durante toda a sua gestão, somente em 2002, o FNE deixou de ser aplicado, em função de ser um ano de eleição, um ano de transição de governos, sendo completamente improcedente essa crítica de que havia uma política de não se aplicar o FNE. Para ele, é

(...) muito cômodo o empresário querer só o FNE porque sabe que este é um recurso público e, portanto, sujeito às pressões políticas que podem levar o Congresso Nacional aprovar um projeto de lei, ou então o próprio Palácio do Planalto editar uma medida provisória para rolar ou perdoar a dívida, na hora da negociação de uma votação que é de interesse do governo. Por isso, todo mundo 'faz a carga' no FNE.<sup>46</sup>

Entretanto, os dados apresentados revelam que realmente houve uma diminuição nas aplicações do Fundo Constitucional e um aumento da participação de outras fontes de crédito nas políticas de financiamento do BNB. A não aplicação dos recursos do FNE ocorre, segundo análise de Roberto Smith, devido à mudança nas regras de aplicação, por parte do Banco Central. Smith esclarece que

(...) até 1998 o Banco do Nordeste aplicava os recursos do fundo constitucional e ao Banco não era imputado nenhum risco de crédito. Ou seja, se ele aplicasse e o empreendedor não devolvesse o dinheiro, isso não afetava a contabilidade do banco. Então, a aplicação era irresponsável, pelo menos para o Banco. Como resultado, tinha-se que até então o índice de inadimplência de grandes investidores era da ordem de 74 a 80%. E o do pequeno investidor era bem mais baixo, cerca de 17%, e na média tinha-se um índice de inadimplência de 56%<sup>47</sup>.

Os números apresentados pelo Ministério da Integração confirmam a elevação da inadimplência do FNE no período de 1995-2002, conforme apresentado no quadro abaixo. Outro ponto importante em relação à taxa geral média de inadimplência apresentada pelo referido Ministério é o fato da inadimplência do FNE (17,1%) ser a mais elevada dentre os Fundos Constitucionais no período considerado, seguido pelo FNO (13,1%) e pelo FCO (8,1%). Cabe considerar, ainda, que esses dois últimos fundos apresentaram tendência crescente na aplicação dos recursos, ao contrário do ocorrido com o FNE.

---

<sup>46</sup> Byron Queiroz. Entrevista concedida ao autor no dia 14.01.2005, na residência do entrevistado em Fortaleza/CE.

<sup>47</sup> Roberto Smith, em entrevista concedida ao autor em 14.01.2003.

Quadro 14: Evolução da inadimplência geral do FNE (1995-2002)

Ano	Recursos aplicados (a)	Financiamentos em atraso (b)	Percentual de inadimplência (b/a)
1995	2.213.749	33.551	1,5
1996	3.242.241	100.903	3,1
1997	4.115.440	177.541	4,3
1998	5.212.440	90.378	1,7
1999	6.564.750	97.568	1,5
2000	7.663.753	39.852	0,5
2001	8.809.011	2.756.340	31,3
2002	10.828.648	5.039.056	46,5
Média anual	6.081.254	1.041.899	17,1

Fonte: Adaptado pelo autor com dados do MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2005b:71).

Ainda com relação ao quadro acima, alerta-se que na coluna “Financiamentos em atraso” dois pontos devem ser observados: a) no período de 1995-2000, não eram consideradas “inadimplentes” as operações em atraso passíveis de negociação; b) o valor apresentado no ano de 2001 foi apurado pelo Ministério da Integração Nacional com aplicação dos percentuais informados pelo BNB sobre o saldo devedor das operações (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005b).

Segundo Roberto Smith, a mudança na regra de aplicação do FNE após 1998, também contribuiu para não aplicação do Fundo. Com essa mudança, foi imputada ao BNB a responsabilidade de arcar com 50% do risco de crédito que, considerando o histórico de inadimplência, tornariam as coisas ainda mais difíceis. No ano de 2001, segundo Smith, o Banco Central colocou a seguinte questão ao BNB: o Banco do Nordeste só poderia emprestar quando se tratasse de um empreendimento classificado como AA, que é a maior classificação, ou seja, quase que total ausência de risco de crédito, ou se não fosse dentro dessa classificação, ela se remetia logo para um outro patamar, onde o Banco tinha que praticamente aprovisionar 10%. Nesta sistemática, o BNB já entrava no prejuízo para cada operação de crédito e por isso se deixou de aplicar os recursos do FNE. Para Smith,

(...) não é que houve alguma intencionalidade maléfica e tudo mais por parte da gestão passada em deixar de aplicar o FNE. Na verdade, à gestão passada foi imputado um problema que também já vinha e que era anterior

à própria gestão passada. Eu coloco isso para gente não tentar “demonizar” a gestão anterior<sup>48</sup>.

Portanto, dada essa nova realidade operacional na aplicação dos recursos do FNE e a disponibilidade de outras fontes para o financiamento da Região, optou-se pela não prioridade dos financiamentos com recursos do fundo constitucional no período estudado. Este fato se revela positivo, no curto prazo, pois possibilita ao Banco do Nordeste, a ampliação da sua capilaridade de financiamentos no setor produtivo, que incluiu os produtores informais entre os seus clientes, através do microcrédito, que tem recursos do Banco Mundial. No que se refere à criação de infra-estrutura, o saldo também é favorável, haja vista que foi com recursos do BID que o Prodetur se operacionalizou.

Paralelo a isso, existem também as implicações institucionais da diminuição das aplicações do FNE, que representa 60% do montante que compõe os Fundos Constitucionais. Enquanto o BNB aplicou apenas um pouco mais da metade do que recebeu da STN, as outras regiões aplicaram em média 40% a mais do que lhes foi repassado, gerando, portanto, uma situação complicada para gestão e manutenção do FNE no médio e longo prazos.

#### 4.3.3. O convênio com o PNUD

O terceiro ponto importante para consolidação da mudança organizacional do Banco do Nordeste na década de 1990 foi a existência, na Instituição, de um convênio de cooperação técnica com o PNUD, firmado no início do processo de reestruturação do Banco, ocasião em que o Departamento de crédito rural transformou-se em Departamento de Desenvolvimento Rural (DERUR).

O convênio com o PNUD<sup>49</sup> surgiu da necessidade de se fortalecer no BNB uma estratégia de apoio junto aos pequenos produtores da área rural, que antes era focada apenas na concessão do crédito. A criação do DERUR abria a possibilidade de se ampliar essa política de atendimento aos pequenos produtores, inclusive no que se referia a política de apoio à gestão, uma vez que este segmento apresentava um

---

<sup>48</sup> Roberto Smith, em entrevista concedida ao autor em 14.01.2003.

<sup>49</sup> Esse convênio de cooperação técnica internacional deu origem ao Projeto Banco do Nordeste/PNUD BRA 93/012, firmado em 1993 entre o Banco do Nordeste e o PNUD, com a intermediação da ABC, do Ministério das Relações Exteriores.

grande índice de inadimplência, sobretudo entre as Associações e Cooperativas financiadas pelo Banco, conforme constatado na avaliação realizada sobre as aplicações do FNE na área rural. Segundo depoimento de Silvana Parente,

(...) a situação de inadimplência existente na carteira de crédito associativo vinha historicamente sendo enfrentada de forma paternalista pelo BNB, efetuando-se a rolagem da dívida e a concessão de novos financiamentos, o que para a entrevistada não deixava de ser uma tentativa de encobrir a própria ineficiência de um processo muito mais profundo que extrapolava com a questão do crédito: a falta de capacidade gerencial<sup>50</sup>.

Ou seja, os motivos que levaram à solicitação da cooperação técnica do PNUD, por parte do BNB, estavam ligados aos poucos resultados econômicos das ações de crédito efetuadas, buscando-se com o convênio garantir, portanto, maior eficácia na aplicação do crédito e o reembolso dos recursos aplicados.

A equipe técnica do Projeto, já vinha de um outro convênio de cooperação técnica, o Projeto INCRA/PNUD, com início em 1987, voltado para a capacitação de produtores em assentamentos de reforma agrária. No BNB, o convite para realização do Convênio com PNUD, conforme depoimento de Tânia Zapata, coordenadora executiva do Projeto,

(...) surgiu da própria Silvana Parente, a quem conheci em 1992/93 num grande evento realizado no Passaré, o qual discutia a questão do Associativismo Rural e o FNE. Neste evento foram levantados muitos questionamentos sobre o papel do Banco como agente de desenvolvimento, mas que não chegava aos pequenos e a necessidade de capacitação, de organização, de uma visão mais integrada, para que o Banco pudesse cumprir sua missão<sup>51</sup>.

O Projeto Banco do Nordeste/PNUD começou suas atividades como um programa de apoio às associações e cooperativas rurais, porque era na área rural que se concentrava o maior número de Associações e Cooperativas que apresentavam dificuldades na gestão dos financiamentos e teve, como demanda inicial por parte do BNB, a incumbência de acompanhar à aplicação das propostas de financiamento cujos recursos já haviam sido liberados ou estavam em vias de liberação. Segundo Zapata,

(...) a discussão interna sobre a realização de um Convênio com o PNUD não foi tarefa nada fácil porque, banco é crédito e, naquela ocasião, isso

<sup>50</sup> Entrevista concedida ao autor em 14.11.2003, no escritório da entrevistada, em Fortaleza/CE.

<sup>51</sup> Entrevista concedida ao autor em 19.11.2003, no Centro de Treinamento do BNB, em Fortaleza/CE.

era mais forte ainda. Existiam dois grupos com visões bem distintas sobre o papel do Banco do Nordeste: um que tinha aquela visão de que o seu papel era apenas a concessão do crédito e esse outro grupo, liderado por Silvana, que tinha uma visão mais ampla sobre o desenvolvimento. E quando conseguimos negociar o Projeto, era um pouco na linha de que nós iríamos fiscalizar, monitorar a aplicação do crédito nas cooperativas, nas associações. Mas, já no “Documento Técnico” que define as atribuições das partes envolvidas no Projeto, já apontávamos que não seríamos “fiscal de crédito”. Para Isso bastava contratar uma consultoria e não uma Cooperação Técnica Internacional, cujo objetivo é construir inovação, áreas de aprendizagem<sup>52</sup>.

De acordo com depoimento de Zapata, essa era a primeira mensagem que o PNUD queria trazer para o Banco do Nordeste: que Banco de desenvolvimento não é um banco privado, cujo objetivo é simplesmente fornecer o crédito para o cliente e o *cliente pagar e dar retorno ao Banco. “A missão de um banco de desenvolvimento no Nordeste seria ajudar a promover o desenvolvimento da Região, com uma visão e instrumentos inovadores. Para mudar essa visão, trazer essa inovação, existe a cooperação técnica internacional do PNUD”<sup>53</sup>.*

A relativa autonomia de ação do Projeto Banco do Nordeste/PNUD em relação às pressões da vertente financista da Instituição, talvez possa ser explicada pelo fato de o Projeto constituir-se um núcleo institucional com identidade própria, sediada em Recife, longe da influência da Direção Geral do BNB e também porque na época de criação do Projeto, a Chefia do Departamento de Crédito Rural do Banco, era ocupada por uma integrante da vertente de funcionários que pensavam que o BNB deveria ter uma atuação mais voltada para as funções desenvolvimentistas, ao contrário da maioria dos Diretores da época.

O argumento apresentado à Diretoria do BNB à época, para que o Projeto Banco do Nordeste/PNUD não ficasse apenas na fiscalização dos financiamentos realizados, mas que ampliasse a sua atuação para uma proposta de capacitação dessas Cooperativas, foi também de natureza econômica. Parente argumentava que os problemas dessas Cooperativas e Associações antecederiam as propostas de crédito, havendo, portanto, a necessidade de se sistematizar uma metodologia de

---

<sup>52</sup> Tânia Zapata. Entrevista concedida ao autor em 19.11.2003, no Centro de Treinamento do BNB, em Fortaleza/CE.

<sup>53</sup> Tânia Zapata. Entrevista concedida ao autor em 19.11.2003, no Centro de Treinamento do BNB, em Fortaleza/CE.

apoio a uma gestão que fortalecesse a participação dos associados no gerenciamento de suas Organizações.

Portanto, conforme os argumentos apresentados, os recursos empregados num programa de capacitação empresarial junto a esses pequenos produtores, que em um primeiro momento seria colocado como despesa para o Banco, iria indiretamente, reduzir os riscos de inadimplência nos empréstimos em toda a carteira de crédito associativo, podendo, portanto, ser considerado um investimento no longo prazo. Essa era uma visão não compartilhada pelos diretores do BNB que, à época, na sua maioria integravam a ala financista da Instituição.

Com esse argumento o BNB começou a investir num programa de capacitação empresarial junto às Organizações Cooperativas da área rural, integrando-o com as políticas de financiamento. O instrumento utilizado pelo Projeto Banco do Nordeste/PNUD na sua intervenção, possibilitando uma mudança comportamental e organizacional nas Cooperativas e Associações apoiadas, era a metodologia GESPAR<sup>54</sup>, que tinha como questão-chave a sustentabilidade das cooperativas e associações de produtores, através do fortalecimento do caráter participativo e empresarial destas organizações, conforme será detalhado adiante.

Entretanto, apesar das atividades do Projeto Banco do Nordeste/PNUD terem sido financiadas pelo Banco, isso não significava que a diretoria com um todo tivesse passado a ter uma visão mais sistêmica da capacitação e estivesse plenamente convencida da sua importância para a efetividade da sua atuação essencial naquele momento, que era a concessão de crédito. Mas ainda assim, a partir de então, o Banco do Nordeste estava saindo de uma visão exclusivamente fiscalizadora da aplicação do crédito, e assumindo uma postura mais abrangente de atuação, mesmo que o objetivo imediato fosse a expectativa de redução dos riscos decorrentes de financiamentos concedidos aos pequenos produtores.

As atividades realizadas pelo Projeto Banco do Nordeste/PNUD tinham como fundamento que o capital humano era o elemento determinante para a inserção das

---

<sup>54</sup> A metodologia GESPAR – Gestão Participativa para o Desenvolvimento, foi sistematizada pelo Projeto Banco do Nordeste/PNUD para dar suporte a sua prática pedagógica junto aos pequenos produtores apoiados pelo Projeto, tendo como base a capacitação para o desenvolvimento participativo e a construção da cidadania.

economias locais e regionais no novo paradigma de desenvolvimento. Portanto, a capacitação voltada para a construção da cidadania de todos os atores envolvidos (governos, empresas e sociedade civil), constituía a estratégia básica de sua ação, considerada como necessária para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

Para o Projeto Banco do Nordeste/PNUD, a capacitação era entendida “como um processo educativo e formativo de troca e produção de conhecimentos, voltado para o trabalho e para a prática social cidadã” (GONI E OUTROS, 1998:13). Esta definição revela dois elementos fundamentais que caracterizam e ajudam a entender a proposta de trabalho do Projeto Banco do Nordeste/PNUD, quais sejam:

- a) a capacitação é um processo, o que pressupõe, portanto, continuidade e método. Uma verdadeira capacitação deve ter princípios éticos norteadores e uma metodologia adequada;
- b) a capacitação é um ato educativo, pois busca gerar aprendizagem que produza mudanças nos referenciais cognitivo, volitivo e comportamental das pessoas, com base em referencial ético e na percepção de mundo, do indivíduo e da sociedade.

Na ação do Projeto Banco do Nordeste/PNUD, a capacitação buscava fortalecer a gestão participativa do local, através da participação ativa da comunidade na formulação de estratégias adequadas de planejamento sistêmico e de gestão, possibilitando a comunidade contribuir na melhoria de renda e bem-estar dos seus integrantes, tendo, portanto, a finalidade de despertar o indivíduo para a prática social cidadã, para o exercício da cidadania, elemento preponderante no processo de Desenvolvimento Local.

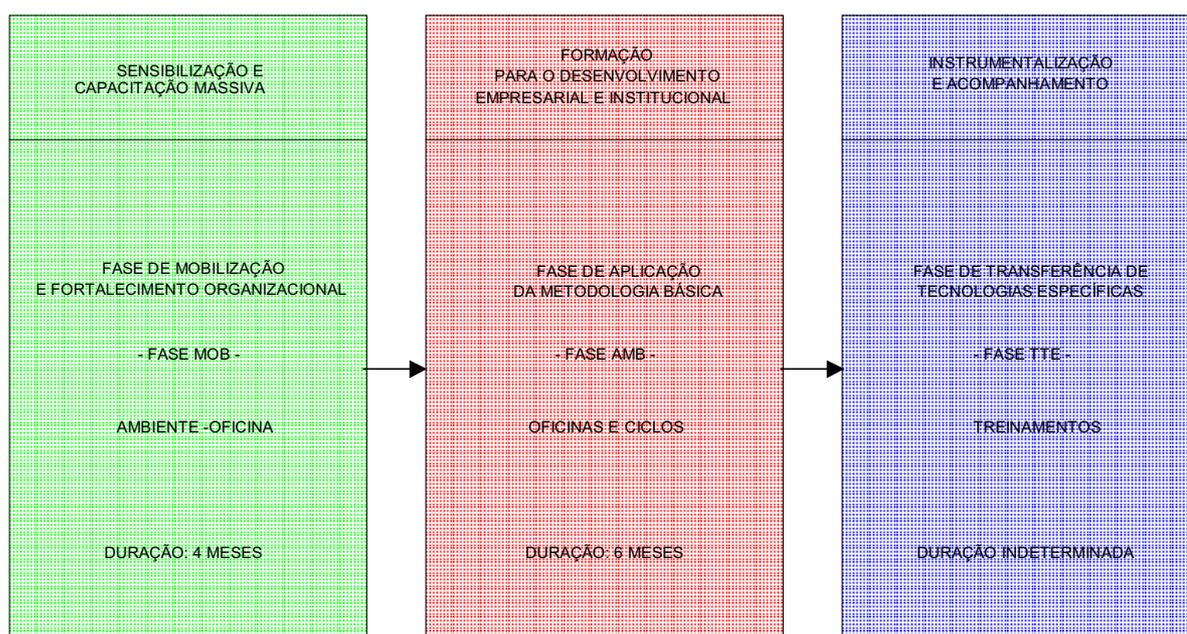
Para viabilizar a estratégia de Desenvolvimento Local, o Projeto Banco do Nordeste/PNUD desenvolveu um conjunto de metodologias<sup>55</sup> de capacitação, tendo no indivíduo o centro de suas ações, como sujeito da construção de alternativas mais sustentáveis de desenvolvimento, para si e para a sociedade. Destaca-se, nesse

---

<sup>55</sup> Entende-se como metodologia em conjunto de conteúdos, métodos, técnicas e instrumentos, referenciados por uma axiologia, ou seja, por uma concepção de indivíduo e de sociedade (ARNS, 1998).

conjunto, a metodologia de Capacitação Organizacional Massiva<sup>56</sup>, e a metodologia GESPAR. Hoje, convencionou-se chamar de “GESPAR” todo o processo de aplicação da metodologia, que em linhas gerais, envolve três fases: a) a fase MOB - dedicada à sensibilização e capacitação massiva do público-sujeito das ações de capacitação; b) a Fase AMB - visa à formação para o desenvolvimento empresarial e institucional das Organizações apoiadas (empresas, instituições públicas locais e entidades não governamentais); e, c) a Fase TTE - enfatiza a instrumentalização e acompanhamento das Organizações e do processo de Desenvolvimento Local. A figura apresentada a seguir esquematiza essas três fases:

Figura 3: Diagrama do processo de capacitação da metodologia GESPAR.



Fonte: CARDOSO, 2000b.

O convênio do BNB com o PNUD vigorou de 1993 a 2000, abrangendo, portanto, as gestões de João Melo e de Byron Queiroz. Nos primeiros anos de sua existência (1993-95), como já foi mencionado, suas ações ficaram restritas ao apoio às cooperativas e associações da área rural, com a missão de “apoiar a

<sup>56</sup> Essa metodologia foi inspirada no trabalho de Clodomir dos Santos de Moraes, que na década de 70 sistematizou uma metodologia com o objetivo de capacitar as ligas camponesas do estado de Pernambuco nos princípios básicos de organização, sendo chamada, à época, de Laboratório Experimental de Ligas Camponesas e de Assalariados Agrícolas (ARNS, 1998).

implementação de projetos associativistas de produtores rurais do Nordeste". Estas organizações, pré-definidas pelo Banco do Nordeste, apresentavam características e estágios diferenciados, sendo grande parte delas constituídas de cima para baixo. Portanto, seu desenvolvimento supunha a luta contra uma cultura marcada pelo clientelismo e o centralismo dos dirigentes.

De acordo com Tânia Zapata, a maioria das organizações que passaram a ser apoiadas pelo Projeto Banco do Nordeste/PNUD, funcionavam até então sem nenhum envolvimento da base dos produtores em suas gestões, sendo, na maioria dos casos, manipuladas por um pequeno conjunto de dirigentes descompromissados com os reais objetivos da Organização. Em decorrência dessa falta de envolvimento, quando as propostas de financiamento eram encaminhadas ao Banco, já se encontravam com problemas, uma vez que não passavam pelo crivo de aprovação dos agricultores cooperados. Neste sentido, a ênfase na questão da participação veio a se tornar mais acentuada, uma vez que se supunha um verdadeiro processo de reestruturação das organizações, com mudanças de relações e práticas estabelecidas.

Na avaliação realizada pelas entidades envolvidas no Projeto (BNB, PNUD, ABC)<sup>57</sup>, após os dois anos previstos para o convênio, foi constatado que houve uma superação das metas quantitativas, sendo que, qualitativamente, segundo a mesma avaliação, a metodologia contribuiu decisivamente para maior eficiência e eficácia das ações. Neste sentido, justificou-se não apenas a continuidade do Projeto, mas a fixação de metas mais amplas e a abertura de outras frentes, como a expansão das atividades para área urbana, bem como o incremento do processo de transferência da metodologia GESPAR para os técnicos do BNB e de outras instituições do Nordeste.

Assim, segundo Silveira & Mello & Gomes (2000:70), os 05 objetivos que justificariam a prorrogação das ações do Projeto para o período de 1995-1998 eram: a) consolidação das ações junto às organizações rurais apoiadas; b) ampliação para novas organizações rurais; c) apoio a cooperativas e associações urbanas; d) apoio

---

<sup>57</sup>Essa avaliação foi realizada em abril de 1995, na cidade de Petrolina/PE.

ao desenvolvimento local em municípios selecionados; e) capacitação de técnicos do Banco do Nordeste e de outras entidades na metodologia GESPAR.

A partir da renovação do convênio com o PNUD, a ação do Projeto Banco do Nordeste/PNUD teve dois saltos significativos: o primeiro aconteceu em 1995 e relaciona-se à ampliação de suas atividades de capacitação para as organizações associativas da área urbana. Segundo Zapata, essa ampliação também foi motivada por razões de natureza econômica, no caso, pelo início das operações com recursos do FAT, de financiamento de atividades urbanas, surgindo, então, a mesma necessidade de capacitar as organizações urbanas para que o crédito fosse bem aplicado, uma vez que se constatou que o problema da falta de participação e incapacidade gerencial também ali era uma realidade. O segundo salto na ação do Projeto Banco do Nordeste/PNUD ocorreu no ano seguinte e diz respeito à adoção do modelo de desenvolvimento local como estratégia de trabalho, o que acabou por influenciar toda a dinâmica institucional do próprio Banco do Nordeste.

A evolução do Projeto Banco do Nordeste/PNUD para uma intervenção focada na estratégia de desenvolvimento local, ocorreu após a constatação de que, trabalhar apenas com as cooperativas e associações, fossem rurais ou urbanas, não era suficiente para garantir que essas organizações fossem, de fato, sustentáveis. Ainda segundo a entrevistada, o Projeto queria alcançar um resultado significativo na sua ação, impactar fortemente na pequena produção, inserindo-os verdadeiramente na dinâmica sócio-econômica como cidadãos e produtores, de forma sustentável e a atuação de forma isolada nas cooperativas e associações não responderia a essa demanda. Para Zapata,

(...) essas organizações estavam inseridas numa dinâmica própria (local, estadual, territorial), ou seja, em cadeias produtivas. Então, se nós não trabalhássemos todos os elos dessa cadeia, nós conseguiríamos alcançar um processo de melhoria na participação, na gestão daquela cooperativa isoladamente, mas os outros problemas, relacionado com o mercado, com competitividade, que tinham a ver com outros fatores, a gente não conseguiria ter resultados com esse formato de intervenção isolada nas organizações associativas.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Tânia Zapata. Entrevista concedida ao autor em 19.11.2003, no Centro de Treinamento do BNB, em Fortaleza/CE.

Essa avaliação levou o Projeto Banco do Nordeste/PNUD para realização das primeiras experiências de desenvolvimento local, em que não trabalharia apenas um segmento, mas englobaria todos os atores sociais envolvidos na área: os agentes produtivos; o setor público, sobretudo as prefeituras; as comunidades organizadas. A idéia era que esses atores, integrantes desses territórios, ajudassem a construir um projeto coletivo de desenvolvimento para seus territórios.

A primeira experiência de apoio ao desenvolvimento local realizada pelo projeto Banco do Nordeste/PNUD aconteceu em 1994/95 na Serra do Mel (RN), experiência que segundo Zapata não chegou a ser uma estratégia efetiva de desenvolvimento local, sendo uma primeira aproximação com a nova abordagem, em que se construiu um planejamento estratégico participativo para o município.

A partir de 1997 começaram as intervenções em municípios maiores, como Camaragibe (PE), Sobral (CE), a micro-região de Patos (PB) que abrangia dez municípios, além de duas experiências nas grandes capitais do Nordeste: Fortaleza e Salvador. Essas experiências serviriam de laboratório para uma intervenção em maior escala, que aconteceria com os Pólos de Desenvolvimento Integrado.

A criação do Programa Pólos de Desenvolvimento Integrado, foi considerada por Zapata um avanço da intervenção do Banco na promoção do desenvolvimento regional, pois ele se propunha a atuar na perspectiva de uma ação micro-regional, sendo neste sentido pioneiro no Nordeste. Segundo Zapata, o fato de usar a metodologia GESPAR era um sinal de que o BNB estava absorvendo a Cooperação, que era um dos objetivos do Convênio.

A ampliação das ações do Projeto para o apoio ao desenvolvimento local representou uma evolução da sua trajetória, e exigiu um grande esforço de reestruturação, envolvendo, entre outras coisas, a sua missão, a sua estrutura organizacional, o formato de sua intervenção e as metodologias trabalhadas. A modificação mais evidente foi a redefinição da estrutura organizacional do Projeto em grandes áreas de atuação: desenvolvimento local, desenvolvimento empresarial e desenvolvimento institucional, superando a antiga dicotomia entre área rural e área urbana.

Com a incorporação do apoio ao desenvolvimento local, a missão do Projeto passou a ser “capacitar os pequenos produtores rurais e urbanos para o desenvolvimento empresarial participativo, sob o enfoque do desenvolvimento econômico local”. Para o cumprimento dessa missão, teria que ser alterada a maneira de operacionalizar as ações, que não poderiam mais ser realizada somente pela equipe do Projeto, como acontecia nas intervenções diretas às Cooperativas e Associações rurais e urbanas.

A experiência nas áreas-piloto reafirmou a impossibilidade de uma intervenção direta da equipe técnica do PNUD (cerca de 40 instrutores para atender a toda a área de atuação do BNB) nas experiências em apoio ao desenvolvimento local, dado a ampliação exponencial do número e do tipo de Organizações a serem atingidas. Além disso, se concluiu que o apoio ao desenvolvimento local requeria uma adaptação dos instrumentos metodológicos utilizados no processo de capacitação, uma vez que a GESPAR tinha sido sistematizada para o atendimento das necessidades de organizações associativas, rurais ou urbanas, e agora era preciso abranger a variedade de organizações existentes no local, inclusive as próprias Instituições e os empreendedores individuais.

Com o lançamento do Programa Pólos de Desenvolvimento Integrado vive-se no Projeto Banco do Nordeste/PNUD um estágio de transição entre a intervenção nas áreas-piloto e uma ação de maior amplitude, na dimensão requerida pelo BNB, para abranger toda a sua área de atuação, gerando um conflito entre o BNB e o PNUD. Para Tânia Zapata, o BNB

(...) tinha a necessidade de ampliar a escala dessa intervenção, e o trabalho do PNUD, que eu chamo de territórios de aprendizagem, é um trabalho piloto, que se faz para aprender, para inovar. É assim que normalmente funciona a cooperação técnica internacional. A cooperação técnica não é política pública, esta sim tem que ter uma ação massiva. A cooperação, ao contrário, é para trazer algo novo: uma metodologia, uma tecnologia, um conhecimento. E isso foi um problema para o PNUD dentro do banco, porque eles queriam escala, para atender a todos os municípios, e o PNUD não podia responder a isso porque não era a missão do Projeto. E isso era um conflito, porque enquanto o banco queria escala, a gente queria mergulhar na qualidade, para poder ter resultados e sistematizar a experiência<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Tânia Zapata. Entrevista concedida ao autor em 19.11.2003, no Centro de Treinamento do BNB, em Fortaleza/CE.

De acordo com Zapata, o PNUD sabia que não tinha condições de sozinho, operacionalizar a estratégia de apoio ao desenvolvimento local realizadas pelo BNB nos pólos de desenvolvimento integrado. Faltava equipe suficiente para tanto. Então, começou a adotar uma outra estratégia: de não mais realizar diretamente o trabalho, mas sim preparar equipes compostas por técnicos das instituições presentes no local, que assumiriam a responsabilidade de fazê-lo. Ou seja, ao invés de intervir diretamente, com equipes próprias, como acontecia nas áreas-piloto, nos pólos eram formadas equipes com técnicos locais, as quais operacionalizavam o trabalho de campo. Para Zapata,

(...) no caso dos Pólos nós fomos preparadores de equipes: tinha um funcionário do Banco, que era o gerente do Pólo, e tinha um técnico do PNUD, que era o Coordenador pedagógico. Então, os técnicos do PNUD formavam as equipes locais na metodologia GESPAR, que por sua vez realizavam o trabalho de Campo. E desse jeito o PNUD pôde dar conta da missão de fazer o trabalho de capacitação em apoio ao desenvolvimento local numa escala mais ampla<sup>60</sup>.

Apesar do conflito inicial, a experiência dos pólos demonstrou para o PNUD que do mesmo modo que o apoio às organizações associativas de forma isolada não tinham escala para resolver os problemas do pequeno produtor, os municípios também, tomados isoladamente, não tinham escala para resolver os problemas do desenvolvimento. Para Zapata,

(...) com a experiência dos Pólos o BNB deu uma grande contribuição para o PNUD, pois a partir de então começamos a pensar numa estratégia micro-regional para garantir a eficácia de intervenção do desenvolvimento local. Os problemas ambientais extrapolam as atribuições do município, seja a bacia de um rio, ou a destinação dos resíduos sólidos. Quer dizer, nas questões ambientais, nas questões econômicas, os fluxos extrapolam o município. Então nós começamos a pensar numa idéia que agora está na agenda do País, que é a questão territorial, mas que foi o Banco do Nordeste o pioneiro em trazer isso pra agenda pública, com erros e acertos. E o PNUD foi quem primeiro sistematizou uma metodologia para apoiar iniciativas dessa natureza, a metodologia GESPAR, sistematizada inicialmente para apoiar as organizações associativas na área rural, depois avançou para área urbana e finalmente para ser uma metodologia em apoio ao desenvolvimento local<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Tânia Zapata. Entrevista concedida ao autor em 19.11.2003, no Centro de Treinamento do BNB, em Fortaleza/CE.

<sup>61</sup> Tânia Zapata. Entrevista concedida ao autor em 19.11.2003, no Centro de Treinamento do BNB, em Fortaleza/CE.

Com a estratégia de formar equipes locais para operacionalizar as ações de apoio ao desenvolvimento local realizada nos pólos, requeria-se um envolvimento ainda maior por parte dos atores sociais, sobretudo os da rede pública, particularmente das prefeituras municipais e seus organismos. A experiência nas áreas-piloto havia demonstrado que nos locais onde não ocorreu esse envolvimento com a rede pública (Caso de Catende e Tibaúba) houve prejuízo para a efetividade da ação. Isto requeria um grande investimento institucional, e, portanto, o estabelecimento de parcerias em grau acentuado de vínculo, além de alternativas de profissionalização das equipes de apoio técnico, que muitas vezes não estavam vinculadas ao serviço público.

Isso significava que, mais do que apoio necessitava-se de integração do setor público ao processo e disposição para participar do fluxo de capacitação que é inerente ao desenvolvimento local. Ou seja, era preciso que esses parceiros assumissem a responsabilidade de operacionalizar o processo de capacitação, o que demandava ao Projeto, a realização de eventos de formação de multiplicadores junto aos agentes institucionais e agentes econômicos em outro formato, dado que até então, o processo de formação de multiplicadores requeria que o técnico participasse de todo o ciclo de formação da metodologia GESPAR, que durava aproximadamente um ano.

Considerando a tendência de crescimento das demandas sociais ao serviço público, bem como o ritmo das ações do desenvolvimento local (que pressupõe um processo de capacitação e a participação da sociedade na velocidade do seu envolvimento), delineia-se nitidamente uma pressão no sentido de adaptar as ações do Projeto, tanto no que se refere à diminuição do período de aplicação da metodologia de capacitação, como a formação de facilitadores da metodologia GESPAR e agentes institucionais em menor prazo, sem prejuízo da dimensão prática e participativa do referencial metodológico.

Outra conclusão importante tirada das experiências nas áreas-piloto refere-se a necessidade de integração de todas as instituições, assim como os produtos e serviços por elas ofertados, para que possam ser disponibilizados em tempo adequado, além da capacitação em tecnologias específicas previstas na fase TTE da

metodologia GESPAR, o acesso real ao crédito e suporte técnico no âmbito do mercado, entre outras ações no campo da geração de trabalho e renda.

Na gestão de Byron Queiroz, percebe-se um fortalecimento e ampliação das atividades do Projeto Banco do Nordeste/PNUD dentro da Instituição, o que pode ser confirmado ao se observar que em todos os novos programas de intervenção estatal implementados na sua gestão, tiveram participação direta do Projeto, seja na formatação ou na operacionalização de instrumentos inovadores. Assim, pode-se afirmar que o Projeto BNB/PNUD teve participação importante no delineamento desse novo modelo de intervenção estatal, baseado nos princípios da “sustentabilidade” e da “participação social”. Essa participação está presente, inclusive, na estrutura interna do BNB, observável, por exemplo, pela criação de um ambiente de capacitação dentro da nova arquitetura organizacional da Instituição e, como sinal mais contundente da mudança de posicionamento do BNB, a adoção da estratégia de desenvolvimento local na sua forma de intervenção regional.

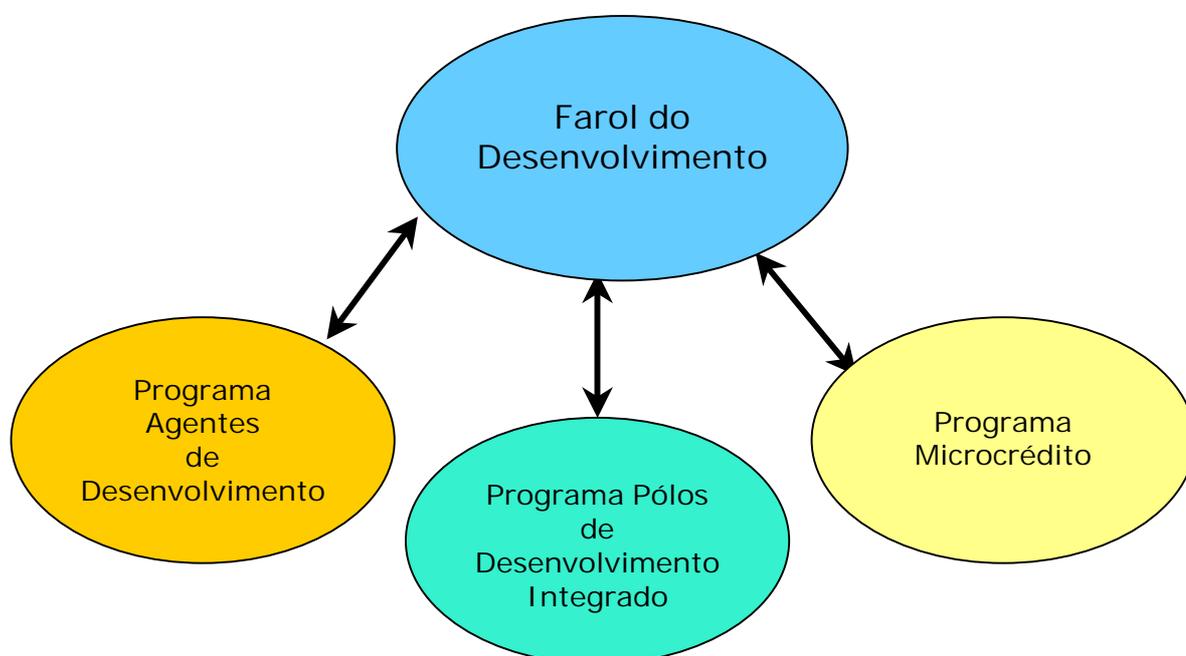
Para operacionalizar esse novo modelo de intervenção, o Banco do Nordeste criou vários programas, dentre os quais destacamos: a) Agentes de Desenvolvimento; b) Pólos de Desenvolvimento Integrado; e c) Programa de Microcrédito, todos integrados pelo fórum das entidades locais, denominado “Farol de desenvolvimento”, onde os atores sociais, a saber, governo, mercado e sociedade civil, discutiriam e definiriam as prioridades de atuação em suas respectivas localidades.

O programa Agentes de Desenvolvimento foi oficialmente lançado em outubro de 1996, tendo sido criado para ampliar a ação do Banco do Nordeste a todos os municípios de sua área de atuação, que hoje soma 1.983 municípios e inclui além da região Nordeste, o norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, constituintes do Polígono das Secas. Já o programa Pólos de Desenvolvimento Integrado foi criado em outubro de 1997, em parceria com o Ministério do Planejamento e Orçamento, marcando a retomada da concepção de pólos para a promoção do desenvolvimento regional.

Em abril de 1998, com o objetivo atender com o crédito e, posteriormente com capacitação, uma parcela dos agentes produtivos (produtores informais),

excluídos do sistema bancário formal, foi criado o programa de Microcrédito do Nordeste, batizado pelo BNB como Crediamigo. Um ano após o lançamento do Crediamigo, foi lançado o Farol do Desenvolvimento do Nordeste, que tinha a missão de aglutinar os diversos atores sociais em torno da discussão e resolução dos problemas das suas localidades. A sistemática de funcionamento desses programas pode ser observada na figura abaixo:

Figura 4: Novo modelo de intervenção do Banco do Nordeste



Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que esse maior envolvimento do Projeto nas ações do BNB, durante a gestão de Byron Queiroz, acontece não apenas pelo fato da Diretora Institucional do Projeto BNB/PNUD, ter assumido a Chefia do Gabinete da Presidência, mas, sobretudo, pelo fato do Projeto já realizar ações de apoio ao desenvolvimento local, atividade que o identificava com a marca diferencial que Queiroz queria imprimir na Instituição durante a sua administração, ou seja, transformar o BNB em uma agência de desenvolvimento, com foco na

sustentabilidade e na participação social, voltada para o financiamento de micro, mini e pequenos produtores.

Essa mudança de posicionamento estratégico por parte do BNB deve-se, assim, ao processo de adaptação da Instituição aos efeitos da estabilização da moeda, na metade da década de 90. Com o fim da inflação em níveis elevados, todo o setor financeiro tinha que se reestruturar à perda dos recursos inflacionários e da ciranda financeira. Neste cenário de estabilidade, as projeções eram de que o Banco do Nordeste daria prejuízo, pois ele tinha custos fixos e operacionais muito altos e grande parte das suas receitas, assim como das outras instituições financeiras, eram provenientes da inflação alta, do dinheiro que “dormia” nos Bancos. E o BNB, tinha que se ajustar.

O governo federal determinou que os bancos públicos realizassem os seus ajustes, no sentido de redirecionar a sua ação para a produção, para a atividade fim, e com isso tivessem alguma receita e cobrissem seus custos. A orientação do governo federal era para realização de *dowzing*: fechar as agências deficitárias e reduzir o tamanho das instituições. Contrapondo-se a essa orientação, o Banco do Nordeste resolveu expandir a sua atuação. Segundo Silvana Parente,

(...) a nossa leitura, juntamente com a do presidente Byron, era de que o BNB não deveria diminuir, pelo contrário, a Região precisava de um Banco forte, 3 ou 4 vezes maior. Essa decisão, porém, nos remetia a um desafio: como crescer num cenário de contração da economia, com o governo ainda realizando ajuste macroeconômico e, sobretudo, ajuste fiscal<sup>62</sup>.

Neste sentido, o BNB encontrava-se com a necessidade de ajustar-se à nova dinâmica econômica e política, mas precisava construir alternativas diferentes dos outros bancos federais: de não encolher, mas sim se desafiar para crescer. Outro elemento importante a ser observado nesse processo de ajuste às novas dinâmicas diz respeito à expansão do processo de reestruturação produtiva mundial e o avanço da globalização da economia que, de certa forma, ameaçava os sistemas produtivos locais, abrindo os mercados para a competição. Portanto, ao BNB, caberia atuar sobre as potencialidades da economia regional, aproveitando suas vocações econômicas e fortalecendo os sistemas produtivos locais. Dessa forma, se poderia gerar trabalho e renda na Região e contrapor-se à recessão das grandes empresas

---

<sup>62</sup> Silvana Parente. Entrevista concedida ao autor em 14.11.2003, no escritório da entrevistada, em Fortaleza/CE.

nacionais, sendo uma das medidas indispensáveis, nesse sentido, promover a interiorização do processo de desenvolvimento regional.

As razões levantadas na pesquisa para se promover essa desconcentração seriam: o modelo de desenvolvimento no qual o Banco atuava, focado nos grandes empreendimentos, também estava sofrendo os impactos do processo de reestruturação produtiva e abertura da economia; além disso, havia uma razão corporativa interna: o Banco precisava crescer, e para isso, não podia continuar atuando apenas naquela base de clientes, que eram as grandes empresas, que também estavam em crise.

Portanto, se quisesse crescer, o BNB teria que expandir sua base de clientes para as micros, pequenas e médias empresas e redirecionar sua atuação para o interior do Nordeste, fortalecendo as cadeias produtivas locais, uma vez que a competitividade no novo cenário seria tão forte que as empresas individualmente não sobreviveriam.

Então, o posicionamento estratégico do BNB nesse momento, com a adoção do modelo de desenvolvimento local, continuava muito mais focado no econômico do que no social, apesar de que essa estratégia teria um impacto no social maior do que a anterior, baseada na média e grande empresa.

Observa-se que as razões apresentadas pelos entrevistados para justificar o processo de mudança organizacional vivenciado no BNB, em muito se assemelham às apresentadas pelos jovens empresários ao assumirem o comando do estado do Ceará: máquina administrativa pesada; falta de direcionamento estratégico; ambiente econômico adverso; necessidade de novos paradigmas de intervenção. Essa constatação fortalece a nossa hipótese de que o Banco do Nordeste deveria ser fortalecido enquanto agência financeira, para poder integrar-se ao projeto político em curso no Ceará desde 1987, experiência brasileira freqüentemente apontada como a mais próxima do modelo de intervenção desenvolvimentista apresentado por Evans (1993): um Estado atuante e positivo, que funcione como canalizador de investimentos e regulador de uma agenda de ajustes e disciplina fiscal.

## 5. CONCLUSÃO

No segundo pós-guerra as teorias do desenvolvimento preconizavam que apenas com uma participação ativa do Estado, se encontraria a solução para a industrialização dos países de desenvolvimento tardio e para o fortalecimento do sistema capitalista. Essa premissa, hegemônica durante quase 50 anos, entrou em decadência a partir da década de 1980, quando o Estado passou a figurar como principal obstáculo ao desenvolvimento, observando-se então, um retorno dos pressupostos liberais para atuação estatal.

O sucesso da atuação dos estados asiáticos na promoção das políticas de desenvolvimento industrial e o fracasso dos estados neoliberais na obtenção do crescimento econômico obrigaram ao reconhecimento de que já não era mais possível nem a existência de um Estado máximo, como pretendido pelo Socialismo, nem um Estado mínimo, como requerido pelo capitalismo neoliberal, reconhecendo-se que o tamanho do Estado quase nada importa, mas, sim, a eficácia de sua atuação.

Esse novo posicionamento ratifica a importância das instituições governamentais e a valorização das culturas locais na operacionalização do novo padrão de desenvolvimento, que preconizava a participação da sociedade tanto no planejamento quanto na implementação das políticas públicas. Nessa perspectiva, garantir tal participação torna-se o grande desafio a ser superado pelos governantes na tentativa de sair do discurso à prática, promovendo-se a introdução efetiva da sustentabilidade no âmbito das políticas de planejamento nacionais, regionais e locais.

Uma reorientação no modelo de gestão pública dessa natureza requer um novo posicionamento das instituições governamentais, que devem reconhecer a autonomia dos agentes locais e colocar a comunidade frente a um novo papel: de comunidade demandante, ela deve emergir como agente, protagonista, empreendedora. No Nordeste, coube ao BNB realizar uma mudança organizacional para adequar-se ao perfil de empresa pública exigida pelo novo paradigma econômico, tendo a Instituição, abandonado o discurso economicista das instituições financeiras e assumido, em seu

discurso, a característica de “agência de desenvolvimento”, com participação social e primando pela sustentabilidade.

Essa nova postura começou a ser implementada nos primeiros anos da gestão de Byron Queiroz (1995-2003), mas já estavam previstas nos planejamentos das gestões anteriores, não tendo sido implementadas, no entanto, por falta de força ou vontade política. A decisão, por exemplo, de consolidar as parceiras institucionais; de intensificar a captação de recursos públicos e privados, nos mercados internos e externos; e de se ampliar os produtos oferecidos pelo Banco para se atender as necessidades dos clientes reais e/ou potenciais, já estavam definidas no planejamento da gestão de João Melo, mas não conseguiram ultrapassar a condição de metas a serem alcançadas.

Nesse sentido, percebe-se claramente que, a partir da metade da década de 1990, a atuação do BNB inaugura um novo padrão de intervenção estatal no Nordeste, podendo-se afirmar que, a adoção da estratégia de desenvolvimento local para impulsionar o desenvolvimento regional, representa uma ruptura no modelo de intervenção estatal na Região, sobretudo no tocante a visão governamental sobre o financiamento do desenvolvimento. Inaugura-se, assim, com a atuação do BNB, uma nova fase na busca de soluções para a pobreza do Nordeste e para a construção de um modelo de desenvolvimento regional em bases mais sustentáveis, apesar de a preocupação primeira para essa mudança de posicionamento ainda estar atrelada às questões econômicas.

A operacionalização dessa reorientação do BNB foi possibilitada pela conjugação de quatro fatores: a capacidade técnica dos funcionários de carreira do BNB; a existência do Projeto Banco do Nordeste/PNUD, que teve uma contribuição essencial na formatação do novo posicionamento estratégico do BNB, realizando, dentre outras coisas, a capacitação dos funcionários da Instituição na estratégia de apoio ao desenvolvimento local, massificando o novo posicionamento da Instituição para toda sua área de atuação; a conjuntura favorável criada no estado do Ceará, que possibilitou ao BNB a busca de novas fontes de financiamento, essenciais para a operacionalização de programas como o microcrédito; e o estilo de gestão pragmático do empresário que

ocupava a presidência do BNB, que exercia o poder de decisão, mesmo contrariando alguns interesses, muitas vezes legítimos.

A adoção do desenvolvimento local como principal estratégia de atuação, sugere uma mudança cultural no Banco do Nordeste que, em função dessa mudança, como visto, redefiniu sua missão e sua clientela ampliando seus programas e produtos para atendê-los. Acontece que a cultura organizacional de qualquer Instituição revela-se, sobretudo, nas ações e sentimentos de seu corpo funcional, que por sua vez não se sentia comprometida com o processo de mudança desenvolvido na Instituição, talvez por não concordar com a forma que este foi realizado.

Assim, ao invés de se conseguir romper com as práticas existentes, observa-se que com o novo posicionamento da Instituição, passa a existir no Banco do Nordeste uma verdadeira crise de identidade entre a “agência de desenvolvimento” anunciada no novo discurso e a velha prática de “instituição financeira” presente na operacionalização de sua ação. Não se conseguiu, por exemplo, aliar o papel de agente financeiro do BNB com o de principal articulador dessa nova proposta de desenvolvimento, que extrapola a dimensão econômica, indicando elementos de fragilidade no processo de mudança organizacional do Banco e, por conseguinte, nos próprios programas criados para dar suporte a sua ação, focada no novo paradigma de desenvolvimento sustentável.

Este fato tornou-se mais visível a partir da posse da nova diretoria da Instituição, quando se redirecionou novamente o BNB para uma atuação creditícia, com a utilização quase que exclusiva dos fundos constitucionais de financiamento, em geral destinadas aos grandes tomadores. Dos programas criados durante a gestão anterior, apenas o microcrédito se manteve (este, inclusive, tendo sido ampliado para a área rural). Os demais foram extintos ou reformatados, até mesmo o Ambiente de Capacitação de Clientes, materialização do novo discurso na estrutura organizacional da Instituição.

Esse quadro evidencia o quanto o processo de mudança organizacional vivenciado no BNB estava atrelado tanto ao estilo gerencial implementado por Byron Queiroz quanto a conjuntura favorável existente no estado do Ceará e no governo federal. Quando alguns desses elementos deixaram de existir, observou-se um

retrocesso no modelo de intervenção estatal na Região, nos levando a concluir, portanto, que o novo posicionamento estratégico assumido pelo BNB no período estudado não chegou a representar uma “ruptura” na sua cultura organizacional, revelada, sobretudo, nas ações e sentimentos de seu corpo funcional. Essa constatação reafirma a visão de Estado que orientou esta tese, identificado como campo de relações, de interesses divergentes; espaço onde se estabelecem os conflitos da sociedade; corporificado através das Instituições.

O processo de mudança organizacional observado no BNB exemplifica os pressupostos do neoinstitucionalismo, definidos por Skocpol (1995). Observa-se, claramente, a importância dos técnicos do BNB no referido processo, uma vez que foram estes que propuseram grande parte dos programas criados durante o período estudado. A relação entre instituições políticas e identidades sociais é manifesta a partir da análise do papel desempenhado pelo CIC, onde foi gerada toda a ideologia de mudança e modernização do aparelho governamental, implementado primeiro no estado do Ceará e, em seguida, no Banco do Nordeste.

O fato das mudanças implementadas durante o período estudado, não terem conseguido sustentar-se após a substituição da antiga diretoria do BNB, evidencia a importância dos grupos políticos internos para alteração das características institucionais. Nessa nova gestão (2003-2006), observa-se uma retração da “ala desenvolvimentista” do BNB, em contraposição à uma atuação mais forte da sua “ala financista”, que viveu em completo ostracismo durante a gestão anterior. E, finalmente, podemos aferir que o retorno do BNB ao modelo de desenvolvimento economicista-quantitativo, observável atualmente, está relacionado com o histórico da Instituição na promoção do desenvolvimento regional a partir da concessão de financiamentos, situação na qual foram formados grande parte de seus funcionários. É importante lembrar que esse modelo de intervenção apenas cumpre com o que determina a Constituição Federal, para a qual compete ao BNB tão somente operacionalizar as políticas de desenvolvimento planejadas pela SUDENE.

Nessa perspectiva, observa-se na atual gestão do BNB uma tendência em priorizar essa característica creditícia da Instituição, inclusive se retomando as funções de banco comercial desativadas na gestão anterior. Porém, considerando-se que a “nova SUDENE”, lançada em Fortaleza/CE no dia 28 de julho de 2003, até hoje não conseguiu restabelecer o seu funcionamento, não executando, portanto, a função de planejar o desenvolvimento regional, pode-se inferir que se experimenta no Nordeste, novamente, o mesmo vazio vivenciado por ocasião do enfraquecimento dos órgãos de planejamento regional nos anos de 1980, indicando, assim, que a busca por um novo modelo de desenvolvimento regional para a Região ainda está por terminar.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Classe, poder e administração pública no Ceará. *in* PARENTE, Josênio & ARRUDA, José Maria (Orgs). A era Jereissati: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Reconstrução e Reforma do Estado. *in* VELLOSO, João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Coordenadores). Governabilidade e Reformas. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

ALVES, Maria Odete. Agora o nordeste vai: experiência de desenvolvimento local – o caso do município de Tejuçuoca, Ceará. Lavras: UFLA, 1999. (Dissertação de mestrado em Administração Rural e Desenvolvimento).

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. O desenvolvimento sustentável entre o discurso e a prática. Natal: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ANDRADE, Manuel Correia de. O Nordeste e a questão regional. São Paulo: Ática, 1993 (Série Princípios).

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000

ARNS, Paulo César. Ambiente-Oficina de Capacitação Organizacional: guia metodológico. Recife: Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1998 (Série Cadernos Metodológicos n. 5).

ARRUDA, José Maria. Apresentação. *in* PARENTE, Josênio & ARRUDA, José Maria (Orgs). A era Jereissati: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BAER, Werner. A economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1996.

BANCO DO NORDESTE. Relatório de Gestão. Fortaleza, 2002a

\_\_\_\_\_. Balanço Social. Fortaleza, 2002b

\_\_\_\_\_. Prêmio Qualidade do Governo Federal. Fortaleza, 2001.

BEAUD, Michel. História do Capitalismo: de 1500 até nossos dias. Tradução Maria E. Galvão Gomes Pereira. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BENTO, Leonardo Valles. Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BERNARDO, João. Estado: a silenciosa multiplicação do poder. São Paulo: Escrituras Editora, 1998.

BNDES. 50 Anos de Desenvolvimento (setembro/2002). Disponível em: <[www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/livro50anos.asp](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/livro50anos.asp)>. Acesso em 18.11.2005.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BONFIM, Washington Luís de Sousa. De Távora a Jereissati: duas décadas de política no Ceará. *in* PARENTE, Josênio & ARRUDA, José Maria (Orgs). A era Jereissati: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BOURDIN, Alain. A questão local. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRANDÃO, M. de A. A regionalização da grande indústria no Brasil: Recife e Salvador na década de 70. Revista de Economia Política, São Paulo, 5(4), pp. 77-98, 1985.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *in* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin (Orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial - tradução Carolina Andrade. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BRITO, Lydia Maria Pinto. Gestão de competências, Gestão do Conhecimento e Organizações de aprendizagem: instrumentos de uma educação para o trabalho alienadora e de intensificação da apropriação pelo capital do saber do trabalhador. Fortaleza: UFC, 2004 (Tese de doutorado em Educação).

\_\_\_\_\_. O salto para a modernidade: contradições de um processo de mudança numa empresa estatal brasileira. Fortaleza: UFC, 1997. (Dissertação de mestrado em Sociologia).

BRUM, Argemiro. O desenvolvimento econômico brasileiro. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BUARQUE, Sérgio C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. 2. ed. Brasília: IICA, 1999.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios. Campinas: Papyrus, 2003.

CANO, Wilson. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/1995. Campinas: Revista Economia e Sociedade, jun/1997.

CARDOSO, Gil Célio de Castro. Mudança Organizacional e Administração do Capital Humano em um Banco de Desenvolvimento: um estudo exploratório. Fortaleza: CESA/UECE, 2000a. (Monografia de especialização em Estratégia e Gestão Empresarial).

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Local e Educação Popular: uma análise da experiência realizada em Fortaleza/Ce. João Pessoa: CE/UFPB, 2000b. (Dissertação de mestrado em Educação).

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. Virgílio, Adauto e César Cals: a política como arte da chefia. *in* PARENTE, Josênio & ARRUDA, José Maria (Orgs). A era Jereissati: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

CEARÁ, Governo do Estado do. Ceará cidadania: crescimento com inclusão social. Plano de governo (2003-2006). Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Coordenação, 2003.

CORDEIRO, Celeste. Conselhos de Desenvolvimento Sustentável no Ceará: os desafios da gestão compartilhada. Fortaleza: Edições Iplance, 1998.

COSTA, José Jonas Duarte da. Impactos sócio-ambientais das políticas de combate à seca na Paraíba. São Paulo: USP, 2003 (Tese do doutorado em História Econômica).

Cruz, Paulo Márcio. Política, poder, ideologia e Estado Contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2002.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. *in* OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia, 1998.

DINIZ, C.C. A industrialização nordestina recente e suas perspectivas. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2004.

DONATO, José Varela. A influência da cultura organizacional no planejamento estratégico. Revista do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade – Ano 1, n. 2, jul/dez (semestral). Fortaleza: UECE, 2001.

\_\_\_\_\_. Planejamento estratégico e cultura organizacional: um estudo de caso em um banco de desenvolvimento. Florianópolis: UFSC, 1996. (Dissertação de mestrado em Organizações e Gestão).

DOWBOR, Ladislau. A Reprodução Social: proposta para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.

DULCI, Otávio Soares. A dimensão política da intervenção do Estado na economia. Belo Horizonte: s/e, 2001.

EVANS, Peter. Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

\_\_\_\_\_. O Estado como problema e solução. Revista Lua Nova. São Paulo: CEDEC, nº 28/29, 1993.

FANI, Ronaldo. Instituições e desenvolvimento econômico. Material didático da disciplina Economia das instituições. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

FIORI, José Luiz. O voo da coruja. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003.

FLEURY, Sônia. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FLORES, Murilo X. & NASCIMENTO, José C. Novos desafios da pesquisa para o desenvolvimento sustentável. *in* Agricultura sustentável, jan/abr. 1994.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Nacional, 2001.

GONI, Arturo e outros. O que entendemos por capacitação? fundamentos e considerações para a prática. Recife: Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1998.

HABERMAS, Jürgen. Crise de legitimação no capitalismo tardio. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

HADDAD, P. R. Brazil, economic efficiency and the desintegration of peripheral regions. In: STÖHR, W. B., TAYLOR, D. R. (Eds). Development from above or below? The dialectics of planning in developing countries. Londres: John Wiley, 1981.

HERMET, Guy. Cultura e desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 2002.

HIRSCHMAN, A. Os problemas do nordeste brasileiro. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1965.

HOBBSBAWM, Eric. A era dos extremos: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEYNES, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Atlas, 1982.

LEMENHE, Maria Auxiliadora. Todos "participam" enquanto alguns decidem. Fortaleza: SBS, 2001.

LIPIETZ, Alain. Miragens e milagres: problemas da industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LOUCKS, William N., WHITNEY, William G. Sistemas Econômicos Comparados. Tradução José Ricardo B. Azevedo. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.

MAGALHÃES, Camilo C. de. O BNB como instrumento de desenvolvimento regional. Fortaleza: BNB, 1980.

MARANHÃO, Silvio. Estado e planejamento regional: a experiência do Nordeste brasileiro. Recife: CMS/PIMES, 1982.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Séries históricas. Disponível em <[http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos\\_constitucionais/index.asp](http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/index.asp)>. Acesso em 01.02.2005a.

\_\_\_\_\_. Sistemas de Informações Gerenciais de 2003. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br>>. Acesso em 01.02.2005b.

MORAIS, Jomar. O furacão Byron. Revista Exame de 02/jun/99.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA E OUTROS. Gestão municipal e políticas públicas: estudos de caso no Ceará. Fortaleza: Centro Josué de Castro/SUDENE/UFC, 1997 (Relatório de pesquisa).

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PARENTE, Francisco Josênio. Uma política pública de sucesso: o Banco do Nordeste e a modernidade Cearense. Revista do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade – Ano 1, n. 1, jan/jun (semestral). Fortaleza: UECE, 2001.

PARENTE, Silvana & ZAPATA, Tânia. Parceria e articulação institucional para o desenvolvimento local integrado e sustentável. Recife: Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1998.

PERROUX, F. L'économie du XXème siècle. Paris: PUF, 1964.

PIMENTEL, José. **Ex-Diretor aponta conduta fraudulenta na administração do BNB**. Disponível em: <<http://www.josepimentel.com.br>>. Acesso em 10.04.2002

PINTO, Agerson T. O Banco do Nordeste e a Modernização Regional. Fortaleza: BNB, 1977.

PIQUET, R. Grandes projetos e tendências na ocupação do território: a modernização excludente. Espaço e Debates, São Paulo, v. 31, pp. 97-108, 1990.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRATZ, Joan. La construcción histórica de la idea de desarrollo. Biblioteca de ideas, Instituto Internacional de Governabilidade: Paper nº 34. Disponível em: <<http://www.iigov.org>>. Acesso em 18.10.2001.

PRZEWORSKY, Adam. Estado e Economia no Capitalismo. Tradução Angelina C. Figueiredo e Pedro Paulo Z. de Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

\_\_\_\_\_. Capitalismo e social democracia. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

PUTNAM, Robert. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RAUD, Cécile. Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense. Florianópolis: UFSC; Blumenau: FURB, 2000.

REBOUÇAS, O .E. et. alli. Desenvolvimento do Nordeste: diagnóstico e sugestões de políticas. in Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza: v 10 n 2 abril/junho de 1979.

RIBEIRO, Eleazar de Castro. A múltipla percepção dos elementos da cultura organizacional de uma instituição bancária estatal: uma tentativa de síntese metodológica. São Paulo: USP, 1996. (Dissertação de mestrado em Administração).

RIBEIRO, Everton & HORBACH, Leonardo & GUERRA, Marcus K. Organizações Como Sistemas. Material didático da disciplina Teoria de Geral de Sistemas. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

ROBOCK, Stefan. Desenvolvimento econômico regional: o nordeste do Brasil. Portugal: Fundo de Cultura, 1964.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *in* Civitas - Revista de Ciências Sociais - Políticas Públicas, Estado e Sociedade. v. 5, n. 1, jan/jun (semestral). Porto Alegre: PUC, 2005.

SBRUZZI, Gefferson. O Nordeste. Disponível em:

<<http://orbita.starmedia.com/geoplanetbr/nordeste.html>>. Acesso em 21.12.2005.

SKOCPOL, Theda. Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SILVEIRA, Caio Márcio & MELLO, Ricardo & GOMES, Rosemary. Metodologias de capacitação: CEFE, GESPAR, Capacitação Massiva. Rio de Janeiro: FASE, 2000.

SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento Econômico. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

VESENTINI, José William. Sociedade e Espaço: geografia geral e do Brasil. 36. ed. São Paulo: Ática, 1996.

XAVIER, Uribam. Idiossincrasias do liberalismo brasileiro. In ABU-EL-HAJ, Jawdat & AQUINO, Jakson Alves (Organizadores). Estado, Cidadania e Políticas Públicas. Fortaleza: Editora da UFC, 2002 (Série Percursos, n. 5).

ZAPATA, Tânia. Capacitação, associativismo e desenvolvimento local. Recife: Projeto Banco do Nordeste/PNUD, 1997.