

Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste Brasileiro e Capital Social

José Honório Accarini

* *Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo*

* *Professor da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF) e de Pós-Graduação no Instituto de Cooperação e Assistência Técnica (ICAT) da AEUDF*

Resumo

Faz uma retrospectiva da evolução do conceito de capital, constatando que até o final dos anos de 1950, o potencial de crescimento de uma economia era considerado função de duas variáveis agregadas: estoque de capital físico (K) e disponibilidade de mão-de-obra (L). Os anos de 1970 e seguintes presenciaram a inclusão, como fator de desenvolvimento, de outro conceito de capital: o capital social. Embora ainda não tenha sido incorporado definitivamente à literatura econômica, seu papel principal é complementar ao capital físico e ao capital humano. Seu potencial para impulsionar o processo de desenvolvimento ainda é desconhecido sob o ponto de vista empírico, mas suficientemente discutido e aceito como um dos principais ingredientes desse processo. Analisa os Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste e conclui que, naquela região, esse potencial é ainda mais expressivo, na medida em que o capital social pode proporcionar o uso mais racional do trabalho e das duas formas anteriores de capital, além de criar condições para o aumento mais rápido do capital físico e do humano. Por esse motivo, a estratégia de desenvolvimento dessas áreas, assim como de outras em estágio semelhante, deve fortalecer essa modalidade de fator de desenvolvimento.

Palavras-chave:

Pólos de Desenvolvimento Integrado; Capital Social; Economia Regional.

Este artigo tem por objetivos elaborar um breve resumo da evolução do conceito de capital em economia – capital físico, humano e social – e analisar, com base nesses estudos, os Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste, projeto que vem sendo implementado com sucesso por meio de ações conjuntas do Banco do Nordeste e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), em parceria com lideranças e a comunidade regional, visando promover a transformação econômica do semi-árido nordestino e inseri-lo em padrão de crescimento sustentado e sustentável.

1 – CAPITAL FÍSICO E CAPITAL HUMANO: BASES DO DESENVOLVIMENTO

Assim como ocorreu com outros conceitos e princípios atualmente incorporados na Teoria Econômica, uma das primeiras análises sobre a importância do capital para o desenvolvimento nasceu da observação de aspectos relacionados ao mundo agrícola: a função das sementes na produção futura.

Obtendo-se a colheita, tem-se duas opções quanto ao seu destino: consumi-la ou guardar parte dela para semear no ano agrícola subsequente. Quando a opção recai no uso imediato, maximiza-se a capacidade atual de consumo mas compromete-se o potencial futuro. Ocorrendo o inverso, sacrifica-se o consumo presente em favor de maior consumo futuro. Assim sendo, a poupança, que viabiliza investimentos e, por meio deste, expande o estoque de capital, nada mais é que a troca entre consumo presente e consumo futuro. A proporção percentual a que esse *trade off* ocorre é a taxa de juros.

O capital físico, portanto, contribui para aumentar a produtividade do trabalho, razão por que o potencial de crescimento econômico está diretamente relacionado à disponibilidade e ao uso desses dois fatores agregados de produção. Quando a taxa de retorno do capital físico de-

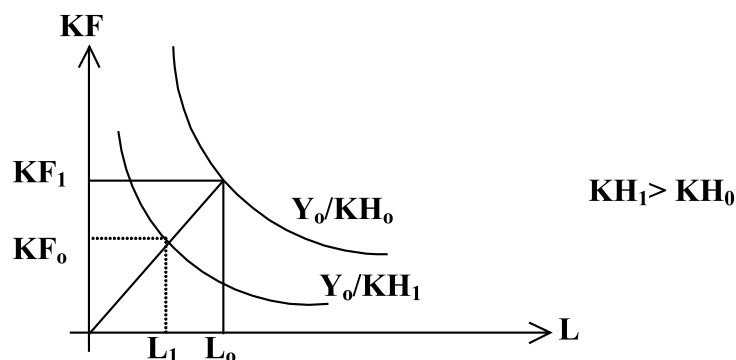
cresce, é comum o capital migrar para outros setores ou economias, neste caso fazendo surgir ou ampliando as exportações de capital e as empresas multinacionais ou transnacionais.

De fato, segundo a lei dos rendimentos decrescentes, quanto menor o estoque de capital, maior tende a ser sua taxa de retorno. Como nos países desenvolvidos há abundância relativa de capital físico, os retornos são reduzidos e esses capitais, em condições normais de risco, buscam ampliar sua remuneração em economias em desenvolvimento, onde o capital é relativamente escasso.

Embora presente em formulações de economistas clássicos como Adam Smith, John Stuart Mill e Alfred Marshall, o conceito de capital humano surgiu no início dos anos de 1960, em trabalhos pioneiros de Theodore W. Schultz, que ressaltou o papel e a importância da educação e treinamento para o desenvolvimento da agricultura e de outros setores. Abriu-se novo campo de investigação e análise, culminando com a divisão do capital em dois componentes: capital físico e capital humano.

Segundo Welch (1970), o capital humano pode atuar de duas formas sobre o desenvolvimento econômico: aumentando a capacidade operacional da própria mão-de-obra (efeito produto) e melhorando a eficiência alocativa (efeito alocativo) dos fatores agregados de produção capital e trabalho. Numa economia dinâmica como a atual, com crescente globalização dos mercados, o efeito alocativo é mais importante, proporcionando a busca, seleção, interpretação e aplicação de informações técnicas e de mercado nas decisões e nos processos produtivo e comercial, ampliando o potencial de aproveitamento das oportunidades de produção, redução de custos e comercialização, condições indispensáveis para otimização dos lucros.

Esse aspecto é mostrado na FIGURA 1, a seguir, onde ambas as isoquantas de produção representam o nível produtivo Y_0 . Como se



FONTE: Elaboração do Autor.

FIGURA 1
CAPITAL SOCIAL E ISOQUANTAS DE PRODUÇÃO

pode verificar, quando o estoque de capital humano cresce de KH_0 para KH_1 passa a ser possível produzir a mesma quantidade de produto com menor utilização de capital e de trabalho simultaneamente, embora não necessariamente na mesma proporção.

Analisando-se o período 1970/1998, estimou-se a seguinte função de produção agregada para a economia brasileira:

$$PIB = 0,000000000000166.KF^{0,72}.L^{0,74}.KH^{8,62}$$

A produção agregada foi medida pelo Produto Interno Bruto (PIB); o capital físico (KF) pela Formação Bruta de Capital Fixo; o capital humano (KH), pelo número médio de anos de estudo e o trabalho (L), pelo número de empregados. Os resultados evidenciam que a elasticidade do PIB com respeito ao capital físico e ao trabalho são bastante próximas, enquanto que o capital humano exerce influência considerável sobre o PIB, indicando sua importância fundamental para o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Os dados básicos utilizados para estimar os parâmetros e as estimativas econométricas, pelo Método dos Mínimos Quadrados Ordiná-

rios, estão contidos nos Apêndices A e B, podendo-se constatar que as estimativas são estatisticamente significantes em nível de 5% e o poder explicativo da regressão (R^2), de 99,41%, expressivo.

2 – CAPITAL SOCIAL: *MISSING LINK* DO DESENVOLVIMENTO

Embora suas origens sejam encontradas nos clássicos da sociologia do Século XXI, o conceito de capital social formou-se a partir de trabalhos de dois sociólogos: Pierre Bordieu e James Coleman. Bordieu usou o termo em 1970 para fazer referência às vantagens e oportunidades que uma sociedade pode experimentar por meio de associações comunitárias. Coleman, embora definindo capital social sem precisão, também usou o termo para descrever os benefícios individuais que emergem das relações sociais formadas por grupos de pessoas.

Em 1988, o próprio Coleman deu contornos mais nítidos ao conceito, afirmando que, do mesmo modo que o capital físico e o humano, o capital social é um estoque de capacidade que pode ser usado para facilitar uma ação. Entretanto, de forma diferente do capital humano, o social não pertence a um indivíduo, mas é parte de uma

comunidade e da rede de relações que ela consegue formar, apoiada principalmente na confiança mútua e na expectativa de reciprocidade. Essa forma de capital é mais pública que privada, mais social que individual e, em grande medida, mais intangível que tangível, porque existe nas relações entre pessoas.

O capital social tem sido considerado importante também para o desenvolvimento de empresas privadas e até mesmo para sua sobrevivência no mercado. As inter-relações entre elas, por meio de redes de informação e conhecimento, têm se mostrado crescente nos Estados Unidos da América, sobretudo no campo da biotecnologia, enquanto que outros dados mostram que as “taxas de mortalidade” de empresas são maiores quando elas não mantêm vínculos com outras.

Embora não seja propósito deste artigo aprofundar análise sobre o tema capital social, é importante registrar que seus efeitos não são necessariamente benéficos. Redes de prostituição e narcotráfico, gangues e outras formas de aglutinação de pessoas também constituem capital social. Em outras situações – grupos étnicos que dominam determinados ramos de atividade ou profissões –, o capital social produz exclusão social de indivíduos que não se enquadram nas características dos grupos.

O Banco Mundial – que vem dedicando crescente atenção e incentivo ao fortalecimento do capital social como forma de mitigar a pobreza em diversos países membros – define o termo como o conjunto de “normas e relações sociais integrantes da estrutura social que capacitam as pessoas a coordenar ações visando alcançar objetivos desejáveis”. Essas relações permitem aos atores a mobilização de maior volume de recursos para solucionar problemas comuns.

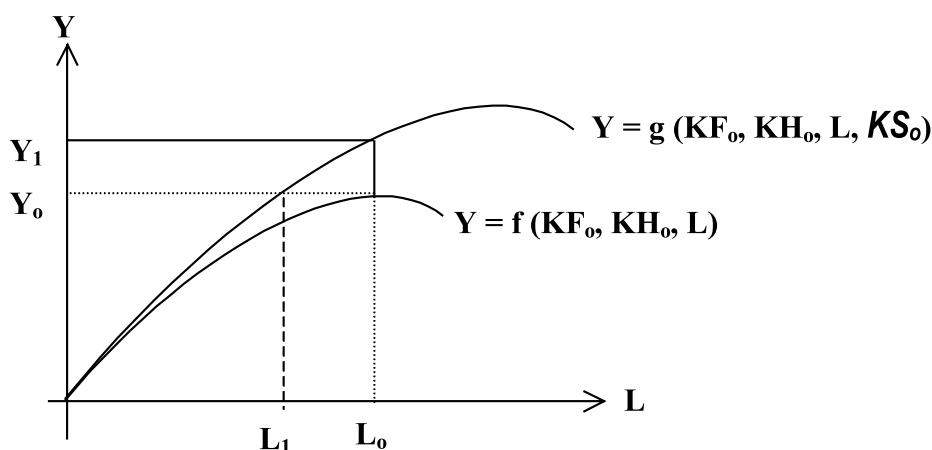
Não obstante os avanços já conquistados na identificação da importância do capital social para o desenvolvimento socioeconômico, a forma de medi-lo ainda não encontrou deno-

minador comum. Existem estudos quantitativos e qualitativos e indicadores como confiança nos governos, horas utilizadas em trabalho voluntário e número de membros em organizações civis, dentre outros. Tudo leva a crer que o mesmo processo de aproximações sucessivas e de síntese, que redundou na criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como indicador do nível de desenvolvimento socioeconômico, também venha a ocorrer com a mensuração do capital social.

Valendo-se do elenco de conceitos e análises contidos na literatura sobre o assunto, pode-se, de forma resumida, conceituar capital social como a capacidade de uma sociedade de identificar seus problemas e buscar equacionamento e solução para os mesmos. O problema socioeconômico central de uma economia pobre é, obviamente, alcançar o progresso material e social ou, em linguagem mais atual, o desenvolvimento sustentável e sustentado. Como o capital social não substitui mas complementa o capital físico, o humano e o trabalho, ele deve funcionar de forma complementar e sinérgica com esses fatores de produção, conferindo-lhes maior produtividade.

Tomemos como exemplo hipotético – mas não irreal – uma economia onde existam disponíveis KF_0 , KH_0 e L_0 unidades de capital físico, capital humano e de trabalho, respectivamente, e o nível de produção que vem sendo obtido com tal disponibilidade seja Y_0 , conforme se constata na FIGURA 2. Sendo esse nível de produção insuficiente para proporcionar à sociedade o padrão desejado de desenvolvimento material e social, a providência aparentemente lógica para ampliar a capacidade produtiva seria aumentar os estoques de capital físico e humano. Isso envolveria, naturalmente, dificuldades nos planos financeiro (capital físico e humano requerem investimentos) e temporal (investimentos em capital humano são de longa maturação).

Outra alternativa seria fazer-se diagnóstico completo do processo produtivo para detectar



FONTE: Elaboração do Autor.

FIGURA 2
CAPITAL SOCIAL E FUNÇÃO DE PRODUÇÃO

pontos de estrangulamento existentes em termos de tecnologias de produção, métodos de gestão, recursos disponíveis que não estão sendo mobilizados produtivamente, formas de reorganização da produção e comercialização, estabelecimento de parcerias, realização de pequenos investimentos complementares essenciais à produção e assim por diante. Embora algumas dessas ações e decisões possam ser de cunho individual (microeconômico), a mobilização da comunidade em busca de solução para esses aspectos poderia oferecer respostas mais rápidas, principalmente se orientada ou estimulada por um animador do processo de identificação e escolha.

Essa possibilidade, que corresponde à introdução do capital social (KS_0) como elemento catalisador e indutor de decisões e iniciativas, é mostrada no FIGURA 2, onde se verifica que na segunda função de produção, o nível produtivo Y_0 mantém-se com menor utilização de trabalho (L_1) e aumento de sua produtividade, ou cresce para Y_1 com a mesma utilização de trabalho (L_0) e de capital, expandindo-se a produtividade do trabalho e, neste caso, também a do capital físico e do humano.

Antes foi dito que não se trata de exemplo irreal. Para justificar tal afirmação, há argumentos suficientes. Para não usar o exemplo da própria economia brasileira que, após o processo de estabilização econômica, aumentou a produtividade e competitividade de forma importante sem realizar investimentos de vulto, percorra-se a Região Nordeste, especialmente sua porção semi-árida, para se constatar a imensa disponibilidade de terras ociosas com forte incidência de radiação solar e clima altamente propício à produção de frutas e hortaliças, mesmo com a limitada disponibilidade de água hoje existente em algumas áreas.

O próprio termo “poupança oculta”, criado por Ragnar Nurkse, refere-se à renda que uma comunidade implicitamente renuncia, notadamente quando em estágio de desenvolvimento tardio, por deixar de realocar produtivamente fatores de produção, de modo especial o trabalho com produtividade baixa ou nula. Dados compilados por técnicos de um projeto de assistência técnica integral aplicado em pequenos empreendimentos agrícolas no Estado de São Paulo evidenciaram que, com o uso mais eficientemente

ente da terra e do trabalho, foi possível aumentar a produção em 50% e a produtividade em 20%.

Mesmo que não tenha sido intenção desse projeto – denominado “Volta ao Campo” – comprovar a tese de Nurkse, os resultados alcançados evidenciam o acerto da teoria, cabendo notar adicionalmente que os dados referem-se à agricultura considerada mais desenvolvida no âmbito nacional. Isso permite especular que, nas demais regiões, essa “poupança oculta” ou “virtual” é significativamente maior. Outros benefícios desse Projeto incluem a geração de emprego e a melhoria das condições ambientais das pequenas propriedades, com o uso de técnicas de conservação do solo, proteção de mananciais e outras medidas voltadas ao meio ambiente.

Além disso, sabe-se que a eficiência alocativa, embora meta de qualquer agente econômico racional, é raramente encontrada no mundo real e especialmente na realidade agrícola, onde custos de oportunidade e preços de mercado muitas vezes encontram-se distantes pelas características peculiares de que se reveste essa atividade econômica, especialmente em países em desenvolvimento.

Na agricultura familiar, por exemplo, em que praticamente não se realizam desembolsos para contratar mão-de-obra, empregar adubos orgânicos ou para utilizar a terra, as receitas usualmente confundem-se com lucros, induzindo o produtor a permanecer na atividade com retorno econômico reduzido, nulo ou mesmo negativo. Análise mais detalhada desse aspecto é encontrada em Accarini (1987), no capítulo em que examina a questão do retorno e risco da atividade agrícola.

Outra forma em que o capital social pode contribuir para o desenvolvimento é por meio do aumento da disponibilidade de capital físico e humano. Em ambos os casos, a mobilização da sociedade pode angariar recursos, reivindicar ações de governos, organizações nacionais ou

internacionais e da iniciativa privada ou mesmo trabalhar voluntariamente no sentido de implantar obras de infra-estrutura, construir escolas, contratar professores, montar cursos e seminários e realizar outras iniciativas em benefício do processo de desenvolvimento.

3 – PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO NORDESTE

Esses pólos podem ser definidos como espaços geográficos nos quais há número reduzido de atividades econômicas responsável pela maior parte da produção e da renda e, por esse motivo, capaz de alavancar o processo de desenvolvimento do espaço onde atua e de seu entorno.

A formulação teórica inicial desses espaços e de seu papel no processo de desenvolvimento econômico deveu-se especialmente a Francois Peroux, cuja proposta de certa forma se contrapunha à dos defensores da trajetória de crescimento equilibrado. Segundo ele, se uma economia com pequena disponibilidade de capital pulverizasse sua aplicação por vários setores e segmentos, seus efeitos seriam dispersados e não se alcançaria o crescimento: o único equilíbrio possível seria o de baixa renda.

Ao invés disso, propunha a concentração de investimentos em reduzido número de setores e espaços econômicos nos quais a produtividade do capital se apresentasse mais elevada. Com esses investimentos, não apenas a região-alvo se desenvolveria, mas acabaria por impulsionar regiões próximas, dado o inter-relacionamento entre os setores econômicos, como se fossem “ondas” desencadeadas por uma grande “pedra” – os investimentos – lançada num lago de águas paradas. Surgia, assim, a teoria dos pólos de crescimento.

Inserido nesse quadro de referência mas com inovações importantes, como se discutirá adiante, o Projeto Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste foi uma iniciativa conjunta do

Banco do Nordeste e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que teve início no final de 1996 como resposta do Governo Federal ao continuado estado de subdesenvolvimento da região-alvo.

A experiência nasceu da convicção de que, ao contrário do que usualmente se supõe, a região apresenta potencialidades de desenvolvimento que não vinham sendo adequadamente exploradas mas de certa forma submetidas a uma espécie de “processo de hibernação”, tanto pelas políticas compensatórias direcionadas à área, como pela forma ineficiente com que foram desenhadas e implementadas as intervenções na região.

Nessa linha, os exemplos mais evidentes são as frentes de trabalho, os incentivos fiscais e creditícios à industrialização do Nordeste, as obras de armazenamento de água e os perímetros públicos de irrigação, todos desconectados de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para a região, de sua realidade socioeconômica e da lógica do mercado.

Concluiu-se, assim, que se fazia necessário novo enfoque, apoiado no diagnóstico apropriado das dificuldades e de suas causas, no uso de conhecimento científico e especialmente na mobilização da sociedade local para o desenvolvimento. Surgiu, portanto, a disposição de solucionar os problemas regionais de forma estrutural, sob o entendimento de que apenas as soluções endógenas – ditadas pelas reais condicionantes e necessidades da região-alvo e pelo engajamento da sociedade local – têm probabilidade satisfatória de sustentação no tempo e no espaço.

3.1 - Seleção dos Pólos

A história dos Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste teve início no final dos anos de 1980, quando o então Ministério da Irrigação realizou diversos estudos sobre concentração de agroindústrias e características agroecômicas das áreas de pequenos irrigantes no

Nordeste, visando estimular o desenvolvimento desses agentes e sua inserção no mercado.

Na sequência, tais estudos deram suporte à identificação e hierarquização de 14 pólos agroindustriais do Nordeste, segundo o potencial para agroindustrialização, com base em dados de 1989, culminando com a publicação do documento Estudos sobre a Agroindústria no Nordeste – Caracterização e Hierarquização de Pólos Agroindustriais, SENIR/Banco do Nordeste, 1992. Em 1997 e 1998, dando prosseguimento à iniciativa mencionada, foram elaborados documentos referenciais sobre sete pólos de desenvolvimento integrado¹.

Como pano de fundo dessas iniciativas, havia a constatação de que a economia nordestina era relativamente fechada, não por barreiras tarifárias ou não-tarifárias, mas por razões de ordem econômica. De fato, como a integração econômica entre regiões se processa mediante transações de bens e serviços, o Nordeste apresenta perfil e densidade produtivos insuficientes para sustentá-lo como integrante de fluxo importante de comércio regional ou internacional nos dois sentidos.

O segundo aspecto, decorrente do primeiro, é o de que, há várias décadas, a região cresceu de forma irregular e insuficiente para melhorar de forma significativa as condições de vida dos habitantes locais da região e resolver o grave problema das desigualdades regionais. A evolução das taxas de crescimento da renda *per capita* do Nordeste acima da média nacional, durante a década de 1970 e início da de 1980, e seu posicionamento em níveis sistematicamente abaixo dessa média nos anos seguintes, comprovam essa visão.

Junte-se a esses aspectos a intervenção governamental na Região que foi, a um só tempo, excessiva e pouco focada na remoção das reais

¹ Pólos de Alto Piranhas (PB), Assu-Mossoró (RN), Baixo Jaguaribe (CE), Norte de Minas (MG), Oeste Baiano (BA), Petrolina/Juazeiro (PE/BA) e Uruçuí-Gurguéia (PI)

causas da estagnação socioeconômica. Embora tenham sido aplicados elevados subsídios e incentivos fiscais, esses mecanismos conseguiram apenas instalar espécies de “ilhas de progresso” na Região, sem que as mesmas se articulassem com seu entorno. A concentração da renda e do crédito e a exclusão dos pequenos produtores e da maioria da população da rede de incentivos foram resultantes desse tipo de intervenção, sintetizadas numa espécie de “círculo vicioso” de equacionamento aparentemente impossível.

Diante desse quadro, a primeira providência foi realizar estudos sobre as potencialidades do Nordeste, especialmente de sua porção semi-árida. Nesses estudos, alguns pontos focais foram selecionados: concentração de agroindústrias, análise agrônoma das áreas de pequenos irrigantes, levantamento da infra-estrutura econômica e social disponível, identificação de potencialidades produtivas (fruticultura, olericultura, agricultura comercial, pecuária, etc.) e assim por diante. Aspecto importante a destacar na trajetória dos Pólos é que, inicialmente voltados apenas à produção agrícola irrigada, atualmente o foco tornou-se mais amplo e compatível com as características regionais, abrangendo também a agricultura de sequeiro, a pecuária e até mesmo o turismo.

Nesses estudos foram selecionados dez pólos de desenvolvimento integrado², a seguir identificados, abrangendo área representativa de 13,5% do Nordeste e de 24,9% do semi-árido, com população equivalente a 11,7% da nordestina. As potencialidades produtivas são diversificadas, com predomínio de frutas e hortaliças – cujos mercados encontram-se em franca expansão no Brasil e no mundo³ – e grãos e oleagino-

sas, produtos passíveis de inclusão em cadeias de agronegócio com elevado potencial de geração de emprego, renda, divisas e base tributária para a região, bem como de reorientação de fluxos migratórios⁴.

Conforme se pode constatar, a densidade demográfica é fortemente diferenciada, enquanto que o IDH 1991 é bastante homogêneo entre os pólos. A esse respeito, cabe observar que, na média, esse indicador é explicado pela expectativa de vida (46%), seguida pela educação (33%) e pela renda (21%). Considerando-se que, em 1980, essas participações relativas foram de 43%, 30% e 27%, respectivamente, pode-se concluir que as perdas percentuais nos indicadores sociais (expectativa de vida e educação) foram compensadas pelo aumento da renda entre 1980 e 1991, o que indica que seu IDH pode crescer pelo adensamento produtivo.

3.2 - Estratégia de Intervenção nos Pólos

A experiência brasileira e a internacional apresentam vários exemplos nos quais a implementação da teoria dos pólos de crescimento foi bem sucedida, mas no caso do semi-árido, o entendimento que prevaleceu na definição da estratégia dos pólos foi que a mesma já havia sido aplicada no passado, com investimentos e incentivos, e não vingou. A conclusão foi a de que esse insucesso decorreu essencialmente do fato de que as medidas foram exógenas, não levando na devida consideração a realidade socioeconômica local e regional. Implantou-se, assim, o conceito de Desenvolvimento Econômico Local (DEL)⁵.

O DEL constitui nova estratégia de desenvolvimento, por meio da qual a comunidade assume novo papel: de meramente demandante, ela

² Aos dez pólos identificados na tabela, foram agregados outros dois: Cariri cearense (fruticultura e turismo religioso e ecológico) e Pólo Cafeeiro do Espírito Santo, voltado à produção e processamento do café *conillon* (robusta).

³ A razão econômica dessa expansão é a de que tais produtos apresentam elevada elasticidade-renda da demanda. Para análise desse aspecto, veja Accarini (1999).

⁴ Análise mais abrangente das potencialidades do agronegócio e de sua importância estratégica para o desenvolvimento da agricultura e da economia brasileira pode ser encontrada em Accarini (1993).

⁵ Veja, a respeito, ALBUQUERQUE (1998).

TABELA 1
CARACTERIZAÇÃO DOS PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO SELECIONADOS

Pólos		Área (km²)	População	Hab/Km²	IDH 1991	Principais Produtos
Alto Piranhas (PB)		3.591	175.884	49,0	0,444	Frutas, hortaliças e algodão
Assu-Mossoró (RN)		6.597	305.677	46,3	0,418	Frutas e hortaliças
Bacia Leiteira de Alagoas (AL)		4.146	264.568	63,8	0,338	Leite
Cont.						Frutas, hortaliças e grãos (irrigados)
Baixo Jaguaribe (CE)		8.299	266.405	32,1	0,435	
Norte de Minas (MG)		12.607	176.370	14,0	0,464	Frutas e hortaliças
Oeste Baiano (BA)		46.255	225.438	4,9	0,458	Arroz, milho e soja
Petrolina-Juazeiro (PE/BA)		24.385	504.563	20,7	0,484	Frutas e hortaliças
Sul de Sergipe (SE)		8.336	390.573	46,9	0,388	Citricultura e pecuária
Sul do Maranhão (MA)		42.080	134.672	3,2	0,437	Arroz, milho e soja
Uruçuí-Gurguéia (PI)		53.639	127.417	2,4	0,401	Arroz, milho e soja
Totais/Médias	Pólos	209.935	2.571.567	12,2	0,427	----
	Nordeste	1.555.074	21.979.205	14,1	0,403	----

FONTES DOS DADOS PRIMÁRIOS: <http://www.banconordeste.gov.br/polos> e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (CD-ROM), IPEA/ Fundação João Pinheiro/IBGE/PNUD, 1998 – Elaboração do Autor

emerge como agente, protagonista, empreendedora, com autonomia e independência. Nesse sentido, o DEL é um processo de articulação, coordenação e inserção de empreendimentos empresariais associativos e individuais, comunitários, urbanos e rurais em nova dinâmica de integração socioeconômica, de reconstrução do tecido social e de geração de oportunidades de emprego e renda.

Centrada no papel da comunidade, a estratégia selecionada fincou-se na convicção de que enquanto a sociedade não tomar como responsabilidade sua a instalação e o impulso do progresso, este tem probabilidade muito baixa de deflagrar-se e de se auto-sustentar. Concluiu-se também que, para alcançar os resultados esperados, o processo de convencimento e de trabalho das comunidades não poderia ser aleatório. Para se ganhar tempo, seria recomendável oferecer-lhe suporte e isso foi feito em quatro dimensões básicas: econômica, sociocultural, ambiental e informação e conhecimento.

Importantes na estratégia de ação nos pólos são as fases do trabalho desenvolvido por equipes multidisciplinares. Essas etapas são basicamente as seguintes⁶:

- a) conhecimento da realidade do pólo, levantamentos preliminares de dados, informações e estudos sobre a Região;
- b) identificação de potencialidades naturais e econômicas e de sua infra-estrutura social e econômica, bem como de obstáculos à potencialização das atividades da cadeia do agronegócio;
- c) construção, em conjunto com a comunidade, da visão de futuro de cada pólo e identificação de projetos estruturantes para seu desenvolvimento por meio de plano de ação;
- d) discussão de estudos técnicos com a realização de seminários com lideranças locais;

⁶ Veja, a respeito, BANCO DO NORDESTE (1998).

- e) consolidação e sistematização dos dados e informações coletados;
- f) realização de eventos de mobilização social e levantamento de demandas na comunidade por intermédio de fóruns empresariais e institucionais;
- g) negociação de projetos com os parceiros envolvidos em sua implementação e estabelecimento de convênios/protocolos para execução das atividades; e
- h) gerenciamento de ações e dos projetos desenvolvidos nos pólos.

Surge assim o conceito de empreendimento integrado que, em síntese, é o conjunto articulado de atividades com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, construído e apoiado em ambiente de parceria e cooperação entre sociedade e Estado. O Estado não é mais o executor do desenvolvimento, mas seu promotor, dentro dos seguintes princípios orientadores⁷:

- a) ampliação das articulações e parcerias em todos os níveis, envolvendo órgãos públicos e entidades privadas;
- b) gerenciamento compartilhado;
- c) potencialização dos “efeitos de arrasto”;
- d) apoio às mudanças tecnológicas;
- e) fortalecimento institucional;
- f) capacitação da força de trabalho laboral e patronal;
- g) criação de mecanismos para aumento da cidadania;
- h) adoção do enfoque de cadeia produtiva;

⁷ Veja, a respeito, BANCO DO NORDESTE (1998).

- i) definição de eixos econômicos mais relevantes;
- j) implementação de programas e projetos nas diversas dimensões do desenvolvimento: social, econômica, ambiental e informação e conhecimento; e
- k) realização de seminários de discussão com os diversos segmentos da sociedade.

O “efeito de arrasto” (*backward linkage*), identificado por Albert Hirshman, refere-se à demanda adicional por mão-de-obra, matérias-primas, equipamentos, fertilizantes, serviços diversos etc, criada pela produção de produtos básicos. O mesmo autor formulou o conceito de “efeito de propulsão” (*forward linkage*) que, para todos os efeitos práticos, pode ser entendido como resultante do processamento, transporte, comercialização e distribuição de produtos primários. Juntando-se esses dois efeitos, tem-se o que modernamente se denomina de agronegócio⁸ – conjunto de atividades econômicas direta ou indiretamente conectadas à agricultura –, cujo desenvolvimento pode ser entendido como objetivo síntese do Projeto Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste.

Para assegurar o máximo retorno socioeconômico aos investimentos básicos, estes também são submetidos a critérios de elegibilidade, apoiados nas seguintes premissas:

- a) redução de custos de produção e comercialização;

⁸ Esse conceito é compatível com Ray Goldberg, da Universidade de Harvard, que publicou, com J. H. Davis, em 1957, o livro *A concept of agribusiness*, no qual ressalta a necessidade de se tomar como foco de análise o sistema que vai desde a produção de insumos até a distribuição, passando pela produção agrícola e agroindustrial, ao invés da tradicional análise isolada da agricultura e agroindústria. (citado por Décio Sylbersztajn em *Agribusiness - Conceitos, dimensões e tendências*, parte 5, capítulo 10, de Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial, de Maria Helena Fagundes (Organizadora), IPEA, Estudos de Política Agrícola nº 28, Brasília, 1994).

- b) complementaridade aos elos da infra-estrutura existente;
- c) melhoria das condições sistêmicas da economia, inclusive na oferta de mão-de-obra qualificada;
- d) viabilização de outros investimentos que sustentem o crescimento socioeconômico; e
- e) estreita relação de complementaridade e sinergia espacial no conjunto de projetos selecionados.

O gerenciamento do processo vem se mostrando providência das mais acertadas, tanto porque funciona como elemento de viabilização de soluções em tempo real, como para disponibilizar informações para orientar e reorientar as ações da sociedade e do próprio setor público. Para tanto, foi montado sistema de informações gerenciais, por meio do qual são acompanhados, individualmente por pólo, sua visão estratégica, seus objetivos e metas, responsáveis, parceiros e dados físicos, financeiros e situacionais.

Cada pólo tem como responsável um gerente, selecionado dentre técnicos do Banco do Nordeste com conhecimento da Região e visão estratégica. O gerente tem atribuições muito importantes, dentre as quais cabe destacar⁹:

- a) atuar como facilitador do processo de desenvolvimento do pólo;
- b) controlar o andamento das atividades que integram o empreendimento;
- c) consolidar e atualizar as informações gerenciais;
- d) articular-se permanentemente com o Governo Federal, Estadual e Municipal e com representações formais e informais da sociedade civil;
- e) promover a articulação institucional nos municípios do pólo; e

⁹ Veja, a respeito, BANCO DO NORDESTE (1998).

- f) prestar informações à sociedade.

A experiência tem mostrado que a importância do gerente e do sistema de informações gerenciais extrapola seus próprios objetivos. Na verdade, isso tem se revelado poderoso instrumento em torno do qual os diferentes atores encontram lugar para desempenhar seus papéis, desde os pequenos irrigantes, sindicados, entidades de classe, gerentes até os representantes dos governos municipais, estaduais e federal. Todos passam a sentir-se parte do problema e – o que é mais importante – das soluções.

Nesse sentido, os Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste constituem uma iniciativa de construção e fortalecimento do capital social, na medida em que funciona com o envolvimento de atores públicos e privados, juntando-os sinergicamente como participantes ativos do processo de desenvolvimento regional.

4 - CAPITAL SOCIAL NOS PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO NORDESTE

Como antes ressaltado, ainda não foram encontradas formas de medir o capital social de modo satisfatório. No caso específico dos pólos, um desses indicadores poderia ser o percentual da população engajado no processo de transformação material e social. Outro seria o nível de interesse dos dirigentes governamentais e não-governamentais no desenvolvimento do pólo, medido pelo número de ações e/ou pelos recursos aplicados nesse sentido.

Apesar dessas dificuldades, pode-se dizer que o capital social dos pólos apresenta-se em níveis razoáveis e tendente ao crescimento, em vista das seguintes principais constatações:

- a) é cada vez menor o número de prefeitos que esperam passivamente ou simplesmente reivindicam soluções dos governos federal e estaduais para solução de problemas como edu-

cação, implantação de infra-estrutura social e econômica e assim por diante;

- b) há crescente interesse e demanda dos produtores por informações técnicas e de mercado necessárias às decisões de produção e comercialização (em visitas realizadas pelo Autor à região, com as equipes dos Pólos, foi explicitada por vários produtores a responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais na geração de informações sobre evolução do plantio de diferentes culturas, notadamente perenes, tendo em vista a possibilidade real de que o aumento excessivo da oferta provoque, em futuro próximo, aviltamento dos preços e inviabilização econômica e social de projetos de fruticultura);
- c) o grau de organização social está em franca expansão, sendo raro encontrar agentes econômicos não filiados a uma entidade de classe ou sindicato;
- d) as instituições de ensino, tanto em nível universitário quanto profissional, vêm ajustando de forma rápida objetivos e conteúdos dos diferentes cursos de acordo com as necessidades locais, afastando-se paulatinamente de diretrizes de caráter nacional pouco sintonizadas com as bases regionais;
- e) o trabalho voluntário ou com baixa remuneração é comum nas equipes que atuam nos pólos¹⁰, sob a percepção de que é pelo fortalecimento da economia local que novos postos de trabalho serão criados em futuro próximo;
- f) a propensão à migração tende a decrescer, não apenas em face das perspectivas de crescimento econômico dos pólos como do acúmulo de

experiências mal sucedidas de parentes, amigos e conhecidos que se transferiram e empecerem em centros urbano-industriais próximos ou distantes; e

- g) os dirigentes políticos e a sociedade urbana têm percepção clara da importância da agricultura e do agronegócio para a geração de emprego, renda e base tributária e, com essa visão, aplicam grande parte dos esforços e recursos disponíveis no fortalecimento dessas atividades produtivas.

Esses aspectos, especialmente o último, são de particular importância pela continuidade que conferem ao processo de desenvolvimento socioeconômico, evitando que as ações e projetos discutidos, definidos e aceitos pela comunidade sejam descontinuados com a eleição de novos políticos, como ocorre habitualmente. A inserção da visão e do desejo de desenvolvimento no tecido social e em sua agenda transforma-se em plataforma de tal modo sólida que se os políticos a ela não aderirem terão pouca probabilidade de serem eleitos, pois se a sociedade permanece, os governantes podem mudar.

Diante disso, é grande o potencial de desenvolvimento dos pólos integrados do Nordeste, que passaram a representar, tanto para os governos quanto para as lideranças empresariais e sindicais e a própria sociedade, uma esperança real e segura de desenvolvimento, com base, inclusive, em exemplos bem sucedidos encontrados no conjunto dos pólos.

O que se apresenta como desafio pode ser dividido em duas linhas: ampliação adequada do estoque de capital físico e humano dos pólos e mobilização do capital social, tanto o já explicitado nas comunidades como o potencial, de forma a maximizar a eficiência dos recursos regionalmente disponíveis. O progresso, enfim, deixou de ser uma esperança longínqua; transformou-se numa realidade desejável, visível, possível e viável nos planos político, social, econômico e ambiental.

¹⁰ Conforme se verificou no item 2, o trabalho voluntário é registrado na literatura como indicador de capital social. Na edição de 22.03.2000, a revista *Veja* publicou matéria indicando que, enquanto nos Estados Unidos da América 50% da população adulta dedica-se a trabalho voluntário, esse percentual é de apenas 16% no Brasil.

5 - CONCLUSÕES

Após várias décadas de insucesso na aplicação de recursos e esforços em benefício do desenvolvimento do Nordeste, tudo indica que um caminho viável foi identificado e está em acelerado processo de pavimentação. Pouca luz traz ao cenário debitar os erros do passado à incompetência dos governantes ou da sociedade. O que importa é encarar esses desacertos como etapa de aprendizado, mesmo que a custo elevado, e deles extrair os ensinamentos que as reflexões construtivas suscitam. Como síntese dessas reflexões fica a importante lição de que o desenvolvimento socioeconômico é processo tão complexo que não se resolve simplesmente com injeções de capital, na sua forma tradicional. Embora indispensável, a composição do capital tem papel decisivo assim como a alocação de recursos de forma empreendedora e eficiente.

A escassez de recursos é fator limitante, mas é preciso reconhecer que sua má alocação talvez constitua limitação ainda maior. Outra barreira séria é o entendimento equivocado de que uma sociedade pode desenvolver-se simplesmente com intervenção exógena e, portanto, desprovida do aspecto mais fundamental de uma política pública: o desenvolvimento não é uma causa do governo mas principalmente da sociedade.

Apesar de ainda recente, a experiência dos pólos de desenvolvimento integrado do Nordeste constitui, nesse aspecto, lição importante para a região e para o Brasil. Lá está sendo forjado o desenvolvimento como resultado de obra coletiva, em que cada ator assume seu papel e empreende seus esforços. O desenvolvimento não é apenas bandeira de governos e políticos, mas o firme propósito de uma sociedade que, a cada dia, mais acredita em seu futuro, não porque tenha a esperança como único (ou último) ponto de apego à vida mas porque constata no seu cotidiano que muita coisa está mudando – para melhor.

Às políticas públicas cabe papel novo e mais nobre que o paternalismo e a execução do processo de desenvolvimento. Cabe-lhes organizar o cenário de progresso em sintonia com a sociedade e as forças produtivas e desempenhar com eficiência aquelas funções que não podem ser delegadas à iniciativa privada como educação, infra-estrutura social e econômica, capacitação, geração e disseminação de informações tecnológicas e de mercado, adequação de linhas de financiamento e assim por diante.

De forma cada vez mais evidente e na direção correta, vê-se florescer na sociedade local o capital social de que necessita para reivindicar o progresso, mas também de trabalhar por ele; de cobrar do governo ações estratégicas, mas igualmente de contribuir para identificá-las; de oferecer críticas e sugestões para correção de rumos mas também para saber para onde deseja ir. O capital social nos pólos de desenvolvimento integrado do Nordeste é o *missing link* do progresso material e social desses brasileiros que estão despertando para a cidadania e o desenvolvimento – e os estão construindo de forma definitiva.

Abstract

Until the end of the fifties of this century, the potential of economic growth was considered function of two aggregated variables: stock of physical capital (K) and labor (L). Although education was present in classic economists' formulations, its role in the economic development process began to have definitive contours in the beginning of the sixties, when economists started to divide the capital into two basic and complementary forms: physical capital and human capital. The role of this last one became fundamental to promote productivity increases of physical capital and of labor, in order to explain the pattern of development of several countries.

In the seventies and following, another capital concept was included as development factor: the social capital. Although it has not still

been incorporated definitively in the economic literature, its main role is to complement the two capital forms mentioned. Its potential to impel the development process is still ignored under the empiric point of view, but sufficiently discussed and accepted as one of the main ingredients of this process.

In regions with low levels of physical capital and human capital, like integrated development poles of Brazilian Northeast, this potential is even more expressive, in the sense that social capital can provide the most rational use of labor and of the two forms of capital, besides creating conditions for faster increase of physical capital and human capital. For this reason, the development strategy of these areas, as well as of others in similar stage, must strengthen this modality of capital as development factor.

Key-words:

Integrated Development Poles; Social Capital; Regional Economics.

6 - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ACCARINI, J. H. **Economia rural e desenvolvimento**: reflexões sobre o caso brasileiro. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Políticas agrícolas e agroindustriais no Brasil**. Salvador: Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo do Estado da Bahia, 1993.

_____. Hortifrutigranjeiros: crescimento exponencial. **Revista Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 12, dez. 1999.

ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998. (Cadernos do Ilpes 43).

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

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 44, 1988.

ESTUDOS Sobre A Agroindústria No Nordeste: caracterização e hierarquização de pólos agro-industriais. Fortaleza: SENIR/Banco do Nordeste, 1992.

JONES, Charles I. **Introduction to economic growth**. Stanford: W. W. Norton & Company, Inc., 1998.

PORTES, A., LANDOLT, P. **The downside of social capital**. Boston: The American Prospect, may/june 1996.

PUTNAM, R. D. **The prosperous community**: social capital and public life. Boston: The American Prospect, Spring 1993.

SCHULTZ, T. W. **Transforming tradicional agriculture**. New Haven: Yale University, 1964.

SCHULTZ, T. W. **The economic value of education**. New York: Columbia University, 1964.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

WELCH, F. Education in production. **Journal of Political Economy**, Chicago, Jan./Feb. 1970.

Recebido para publicação em 08.SET.2000

APÊNDICE A
DADOS BÁSICOS

ANOS	Y	KF	L	ESCOLARIDADE			KH (*)
	PIB (US\$ MILHÕES)	FBCF (US\$ MILHÕES)	NÚMERO DE EMPREGADOS	1º Grau 8 anos	2º Grau 11 anos	3º Grau 15 anos	Anos de Escolaridade
1970	45.017	8.401	32.556.489	13.906.484	1.958.456	593.009	8,61
1971	51.929	10.362	33.587.566	14.568.124	2.205.663	693.125	8,66
1972	62.076	12.601	34.879.545	15.486.958	2.281.589	712.126	8,64
1973	88.761	18.074	36.782.252	16.555.124	2.339.256	785.145	8,64
1974	116.649	25.481	38.256.639	16.897.258	2.496.963	845.365	8,66
1975	137.272	32.027	39.555.879	18.693.258	2.502.563	963.126	8,64
1976	162.901	36.399	39.985.653	19.149.565	2.645.235	1.010.456	8,66
1977	187.646	39.977	41.334.300	20.889.939	2.598.270	1.210.973	8,66
1978	212.922	47.334	42.859.602	21.178.201	2.805.399	1.284.257	8,69
1979	236.027	55.123	43.002.589	20.994.767	2.786.156	1.301.156	8,70
1980	250.315	57.202	43.796.763	20.414.737	2.716.431	1.325.808	8,71
1981	267.449	65.068	45.465.410	22.559.080	3.078.597	1.380.855	8,70
1982	270.310	62.191	47.925.851	22.769.569	2.953.125	1.350.542	8,68
1983	188.583	37.603	48.466.493	23.855.475	2.866.099	1.338.193	8,64
1984	188.083	35.535	50.208.765	24.405.787	2.898.351	1.355.992	8,63
1985	210.844	37.964	53.760.734	25.309.575	3.062.618	1.396.569	8,64
1986	256.538	51.388	55.435.973	24.963.147	3.158.196	1.406.148	8,65
1987	282.392	65.420	57.409.975	25.691.090	3.290.021	1.493.742	8,67
1988	307.105	74.710	58.728.534	26.854.991	3.398.672	1.588.593	8,67
1989	411.737	110.339	60.621.934	27.397.179	3.607.922	1.589.978	8,67
1990	469.318	97.114	62.100.494	28.234.039	3.760.935	1.665.982	8,68
1991	405.679	73.344	63.123.428	27.558.963	3.865.023	1.528.249	8,68
1992	387.295	71.296	65.478.896	28.231.632	4.196.185	1.545.177	8,69
1993	429.685	82.890	66.569.757	29.554.917	4.483.085	1.579.545	8,69
1994	543.087	112.754	67.457.412	29.945.226	4.659.185	1.617.526	8,70
1995	705.449	146.008	69.628.608	30.791.111	5.181.709	1.880.661	8,76
1996	775.409	149.328	68.040.206	31.300.469	5.769.496	1.943.305	8,79
1997	804.182	160.073	69.331.507	31.947.370	6.166.346	2.099.147	8,83
1998	777.083	154.588	69.987.621	33.289.234	6.794.165	2.185.515	8,84

Fontes dos dados primários: Conjuntura Econômica (FGV) e Anuário Estatístico do Brasil (IBGE), diversos números
(*) Média ponderada da escolaridade.

APÊNDICE B
REGRESSÃO ESTIMADA

ANOS	Y <i>Observado</i>	KF	L	KH	Y <i>Estimado</i>
1970	45.017	8.401	32.556.489	8,61	44.899
1971	51.929	10.362	33.587.566	8,66	55.989
1972	62.076	12.601	34.879.545	8,64	65.161
1973	88.761	18.074	36.782.252	8,64	87.396
1974	116.649	25.481	38.256.639	8,66	118.179
1975	137.272	32.027	39.555.879	8,64	139.971
1976	162.901	36.399	39.985.653	8,66	156.986
1977	187.646	39.977	41.334.300	8,66	172.184
1978	212.922	47.334	42.859.602	8,69	205.681
1979	236.027	55.123	43.002.589	8,70	231.695
1980	250.315	57.202	43.796.763	8,71	245.094
1981	267.449	65.068	45.465.410	8,70	272.788
1982	270.310	62.191	47.925.851	8,68	268.356
1983	188.583	37.603	48.466.493	8,64	182.005
1984	188.083	35.535	50.208.765	8,63	178.387
1985	210.844	37.964	53.760.734	8,64	197.234
1986	256.538	51.388	55.435.973	8,65	254.989
1987	282.392	65.420	57.409.975	8,67	315.084
1988	307.105	74.710	58.728.534	8,67	353.274
1989	411.737	110.339	60.621.934	8,67	480.228
1990	469.318	97.114	62.100.494	8,68	449.735
1991	405.679	73.344	63.123.428	8,68	370.360
1992	387.295	71.296	65.478.896	8,69	377.514
1993	429.685	82.890	66.569.757	8,69	425.361
1994	543.087	112.754	67.457.412	8,70	541.106
1995	705.449	146.008	69.628.608	8,76	707.339
1996	775.409	149.328	68.040.206	8,79	730.578
1997	804.182	160.073	69.331.507	8,83	804.272
1998	777.083	154.588	69.987.621	8,84	804.465

Fontes dos dados primários: Conjuntura Econômica (FGV) e Anuário Estatístico do Brasil (IBGE), diversos números
(*) Média ponderada da escolaridade.

	Ln KH	Ln L	Ln KF	Intercepto	
β's	8,62	0,74	0,72	-27,12	
D. Padrão	2,89	0,12	0,04	6,60	
R2	0,9941	0,06			
F_{c(3,25)}	1.406,02	25			F_{tabel(3,25) = 2,99 (5%)}
tc₍₂₅₎	2,99	6,34	16,50	-4,11	t_{tabel(25) = 2,787 (5%)}
			e^{-27,12} =	0,00000000000166	

