

Perspectivas do Desenvolvimento de Pernambuco

Alexandre Rands Barros

* *Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)*

* *Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, EUA.*

Resumo

Este trabalho busca encontrar as raízes político-sociais do mau desempenho da economia de Pernambuco nos últimos 24 anos. Defende-se a hipótese de que a liderança das oligarquias tradicionais no processo de industrialização do Estado e a força política das classes populares levaram a um acirramento das contradições sociais com impossibilidade de se conseguir empenho do governo em políticas de longo prazo. O foco em benefícios de curto prazo com vistas a ganhar sustentação política fez com que as articulações para constituir o poder no Estado não pudessem se empenhar na execução de projetos estruturadores, retardando o desempenho econômico de longo prazo. Conclui que a superação deste problema demanda um processo de conscientização das forças políticas antagônicas para que se possa definir uma plataforma mínima de interesse comum para todo o Estado.

Palavras-chave:

Desenvolvimento econômico-Pernambuco, Classes Sociais-Pernambuco, Conflitos distributivos-Pernambuco.

1 – INTRODUÇÃO

Notícias como a da instalação de uma refinaria de petróleo no Ceará ou de indústrias automobilísticas na Bahia têm gerado ampla discussão entre os pernambucanos sobre o futuro do Estado e as possíveis estratégias para fomentar seu desenvolvimento. A experiência histórica mostra que vários destes anúncios têm grande probabilidade de não vir a se concretizar, assim como aconteceu com os anúncios das instalações de uma indústria automobilística no Ceará, às vésperas das eleições municipais, e de siderurgia, que continuam apenas como idéias. Entretanto, essa discussão é extremamente oportuna devido às condições atuais em que se encontra a economia brasileira, em preparação para um novo surto de crescimento acelerado, e a conseqüente necessidade de se definir a inserção de cada Estado e região nesta futura etapa de desenvolvimento da economia brasileira.

Várias idéias, de certa forma consensuais, têm surgido nesse debate. Algumas indicam que Pernambuco tem posição privilegiada para atrair investimentos estruturadores regionais, enquanto outras apresentam motivos para que este potencial não se concretize em atrações reais. Entre as primeiras pode-se destacar: (i) a existência de melhor infra-estrutura econômica do que nos demais Estados da região; (ii) a posição locacional privilegiada do Recife, por ser relativamente central e estar no meio do mercado de maior densidade do Nordeste, situando-se entre Natal e Maceió; (iii) a maior diversidade regional de serviços na Região Metropolitana do Recife, ressaltando-se inclusive serviços especializados e de indústrias de suporte; (iv) a superioridade do Porto de Suape na região e o fato do mesmo já se encontrar em operação.

Além dos determinantes de vantagens competitivas relacionados acima, que têm sempre surgido nos debates, há também os obstáculos à efetivação dessa atratividade do Estado. Entre eles cabe destacar: (i) não há um consenso entre as li-

deranças políticas, que não conseguem se unir em torno de um projeto para Pernambuco; (ii) há falta de agressividade por parte dessas lideranças na atração de benefícios para o Estado, que contem com apoio do Governo Federal; (iii) as elites econômicas de Pernambuco encontram-se em dificuldades financeiras por causa da falência do setor sucro-alcooleiro e, por tal, são incapazes de dinamizar a economia pernambucana e criar um ambiente propício a novos investimentos.

Essas polêmicas em torno do potencial de atratividade do Estado vêm estimulando o surgimento de uma série de idéias quanto aos possíveis caminhos para a superação dos obstáculos à vinda de projetos estruturadores para Pernambuco. Entre elas cabe destacar: (i) a necessidade do surgimento de novas lideranças políticas que possam ser empresarialmente mais agressivas e sejam capazes de promover uma certa união do atual *establishment* político; (ii) a necessidade de mais incentivos fiscais do Governo do Estado; (iii) a necessidade do surgimento de lideranças empresariais que possam unir setores empresariais e criar um clima psicológico positivo no Estado.

Alguém que acompanhe essas discussões deve se perguntar porque não há implementação dessas idéias. Alguns chegam até mesmo a acreditar que os percalços por que passa Pernambuco são frutos do azar. Esses lamentam o fato de Tasso Jereissati, liderança empresarial que se projetou no mundo político, após ter conseguido uma certa unidade de sua classe, e Antônio Carlos Magalhães, liderança política que conseguiu consenso em torno de um projeto para a Bahia, não terem nascido em Pernambuco. Entretanto, lideranças não surgem por acaso, nem fazem história independentemente de um contexto social mais amplo. Isso significa que mais do que lamentar a inexistência de uma liderança salvadora, temos que buscar explicar porque as soluções vislumbradas não têm funcionado e, com isso, definir ações concretas que venham a viabilizá-las. As próximas seções deste artigo tentarão contribuir para esse intuito.

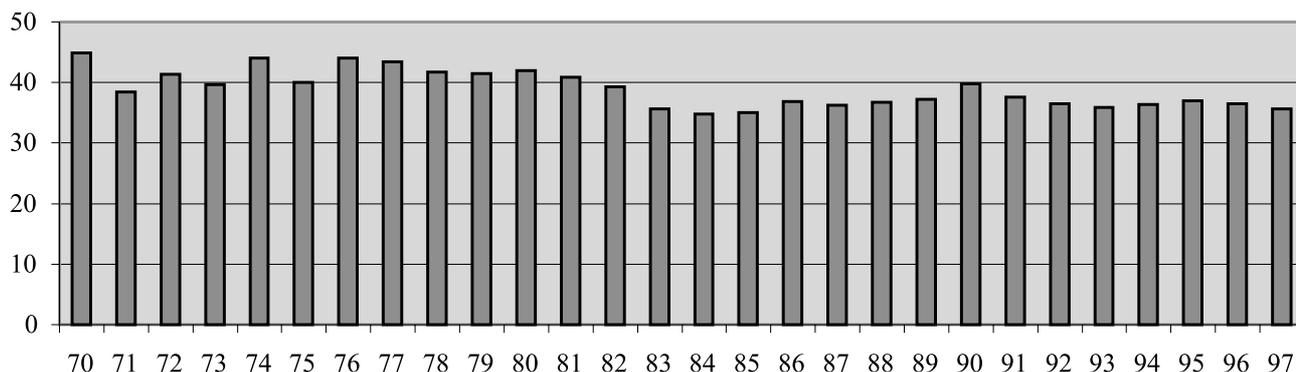


FIGURA 1
PARTICIPAÇÃO DO PIB DE PERNAMBUCO
NO ESTADO DA BAHIA E CEARÁ SOMADOS

FONTE: SUDENE (1999)

O artigo está organizado como segue. A seção 2 apresenta uma visão sucinta dos determinantes do desenvolvimento econômico, para que se clarifique o papel das articulações políticas entre as classes no desempenho de uma economia. Na seção 3 introduz-se uma visão esquemática da estrutura de classes sociais de Pernambuco. Essa visão servirá de base para se expor, na seção 4, as interações entre essas classes sociais na composição de modelos de desenvolvimento econômico baseados nas forças políticas das mesmas e sua capacidade de se articularem. A seção 5 traz uma breve visão do desempenho

da economia de Pernambuco sob os dois modelos que têm sido adotados desde 1974, enquanto a seção 6 apresenta uma análise das necessidades de articulação, para que se possa promover o desenvolvimento do Estado. A seção 7 sintetiza as principais conclusões do trabalho

2 - DESEMPENHO DA ECONOMIA DE PERNAMBUCO

É comum se dizer em Pernambuco que o Estado tem um desempenho econômico inferior aos demais Estados do Nordeste, principal-

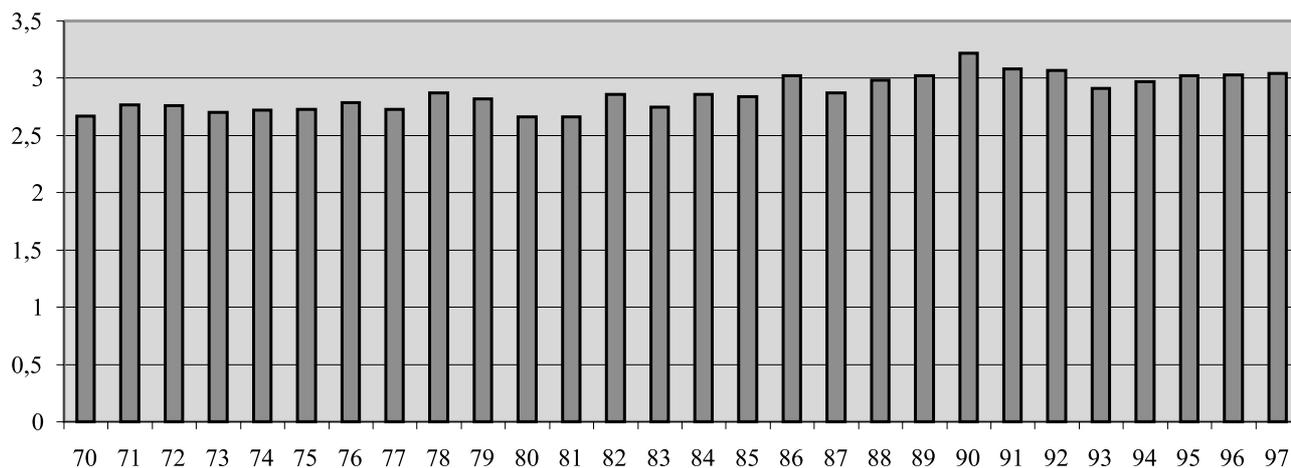


FIGURA 2
PARTICIPAÇÃO DO PIB DE PERNAMBUCO
NO PIB DO BRASIL, 1970-97

FONTE: SUDENE (1999)

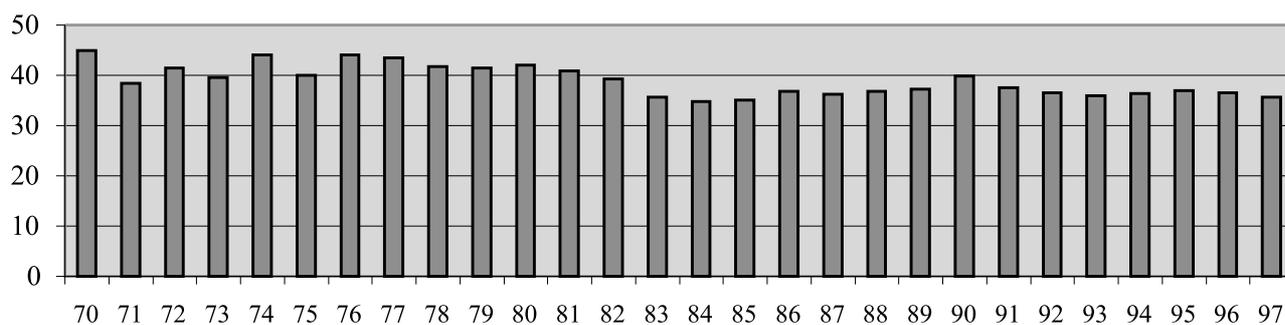


FIGURA 3
PARTICIPAÇÃO DO PIB DE PERNAMBUCO
NO DA BAHIA E CEARÁ SOMADOS

FONTE: SUDENE (1999)

mente ao Ceará e à Bahia. A FIGURA 1 mostra, de forma mais clara, a natureza desse problema. De fato, o Estado atingiu seu ápice de participação na economia do Nordeste em 1976, momento em que essa chegou a 19%. A partir de então, houve uma queda que se estendeu até 1987, quando houve nova inflexão e Pernambuco começou novamente a crescer mais do que o resto da região. Essa tendência perdurou até 1993, quando a participação do Estado no PIB regional estagnou, sofrendo uma queda suave em 1996 e 1997. Vale, contudo, observar que a variação ocorrida em todo esse período é muito tênue, o que decorre do fato de Pernambuco ter tido crescimento muito próximo ao do resto do Nordeste nesse período.

Em relação ao resto do Brasil pode-se verificar comportamento ligeiramente diferente. O produto interno bruto (PIB) de Pernambuco cresceu mais do que a média nacional até 1978, a partir de quando houve uma estagnação da participação do PIB do Estado no PIB do Brasil, estagnação essa que perdurou até 1985. A partir de 1986 essa participação começou a aumentar, mantendo-se tal tendência até 1991, período após o qual houve uma queda no papel do PIB do Estado no nacional por dois anos, tendo então havido uma nova reversão positiva, que persistiu até 1997. A FIGURA 2 mostra que quando comparado ao PIB nacional, o PIB de Pernambuco teve seu melhor desempenho

entre 1981 e 1990. Entretanto, essa participação também variou pouco em todo o período apresentado na FIGURA 2.

A FIGURA 3 mostra a participação do PIB de Pernambuco no PIB do Ceará e Bahia somados. Neste gráfico também se percebe que o desempenho dos outros dois Estados juntos tem sido melhor do que o de Pernambuco. Entre 1977 e 1983 houve uma queda nessa participação, e entre 1984 e 1990 uma melhora. Essa participação voltou a decrescer após 1990, voltando a patamares equivalentes ao que se encontrava em meados da década de oitenta. Essa queda do PIB do Estado em relação ao de seus dois grandes vizinhos foi uma das principais razões que fomentaram toda a visão pessimista sobre o desenvolvimento de Pernambuco.

Resumindo o que se observa nas três comparações utilizadas, pode-se dizer que a economia de Pernambuco, apesar de ter tido um desempenho relativamente bom na década de oitenta, principalmente na sua Segunda metade, teve um mau desempenho relativo na década de noventa, principalmente entre 1990 e 1993. Após esse último ano, o desempenho de Pernambuco voltou a ser satisfatório. As próximas seções analisarão as causas das dificuldades enfrentadas na segunda metade da década 1970, no início da década de 1980 e nos quatro primeiros anos da década de 1990.

3 - UMA BREVE DIGRESSÃO SOBRE OS DETERMINANTES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Nesta seção apresentar-se-á uma breve discussão sobre os determinantes do desenvolvimento econômico, de forma a esclarecer o papel que as articulações sociais podem ter no desempenho da economia de um estado que faz parte de uma federação, como ocorre com Pernambuco. A partir de então, tornar-se-á mais óbvio o papel das considerações seguintes sobre as articulações sociais no crescimento de Pernambuco.

O estudo do desenvolvimento econômico tem sido preocupação de acadêmicos desde o início da teoria econômica. Entretanto, apenas no século XX, a preocupação com o desempenho das regiões mais atrasadas tomou mais fôlego, principalmente após se montarem instituições de nível internacional destinadas a acelerar o desenvolvimento dos países mais pobres.

Durante todo esse período, várias explicações foram elaboradas para o atraso relativo de alguns países e regiões, que podem também ser estendidos a estados dentro de uma federação. Cada uma dessas explicações enfatiza determinantes diferentes. Há teorias que enfatizam as relações comerciais entre as nações, como determinante fundamental do atraso relativo (PREBISCH, 1950); outras, a falta de escala no processo produtivo (ROSTOW, 1960), a fragilidade das instituições ou mesmo a inadequação das concepções ideológicas e culturais.

Mais do que se preocupar com os fatores determinantes do atraso relativo de algumas nações, regiões ou estados, os fatores que podem afetar o ritmo de desenvolvimento e de *catch up* serão o objeto de uma análise sucinta nesta seção. Toda a análise que segue toma como dado que nações, regiões e estados, hoje em dia, encontram-se extremamente ligados entre si. Isto é uma consequência do assim chamado 'processo

de globalização'. Os desenvolvimentos tecnológicos nas comunicações e nos transportes dos últimos trinta anos aproximaram demais as nações, o que tornou inviável o isolamento espacial, principalmente entre regiões e estados dentro de um mesmo país ou comunidade econômica, mas também em nível internacional.

Os fatores relevantes para explicar a velocidade de desenvolvimento de uma região ou país podem ser agrupados em quatro categorias, que são: (i) fatores macroeconômicos, (ii) fatores regionais, (iii) fatores locais, e (iv) fatores internos às empresas. A seguir apresentamos uma breve descrição dos principais fatores em cada uma destas categorias, para que se possa indicar como as articulações políticas entre as classes sociais pode afetar o desenvolvimento econômico de um estado, região e mesmo de um país.

Antes disso, contudo, é importante esclarecer como os determinantes mencionados abaixo afetam o processo de crescimento. Para isso iniciamos com uma representação simples de determinação da produção de uma economia, definida pela equação (1):

$$Y = F(A, K, L, H, R) \quad (1)$$

Onde Y é a produção, K é o estoque de capital, L é a quantidade de trabalho utilizado no processo de produção, H é o estoque de capital humano e R é a disponibilidade de recursos naturais. A é um coeficiente de produtividade que depende de vários aspectos, que serão mais claramente discutidos abaixo. Comumente, em modelos de crescimento econômico baseados na tradição da Nova Teoria do Crescimento, não só K é endogenamente determinado, mas também H, A e, algumas vezes, até mesmo L.¹ Ou seja, de acordo com esses modelos, há incentivos gerados dentro da economia que definem a taxa de

¹ Para uma revisão das idéias da Nova Teoria do Crescimento, ver Barros (1993) e Barro e Sala-i-Martin (1995).

acumulação de progresso técnico, de capital humano e de geração de externalidades positivas para outros agentes, que são alguns dos determinantes dessas variáveis. De qualquer forma, muitos dos fatores que influenciam A e H são exógenos e são o objeto de nossa análise nas subseções a seguir, pois vários deles estão sujeitos à influência da forma de exercício do poder político nas sociedades. Ou seja, os fatores determinantes do desenvolvimento discutidos a seguir prendem-se, principalmente, aos fatores exógenos que definem a taxa de acumulação de A e H na representação do produto de uma economia que aparece na equação (1).

3.1 - Fatores Macroeconômicos

Os fatores macroeconômicos dizem respeito a toda a economia do país e não representam nenhuma particularidade de regiões ou estados específicos. Eles são fatores que afetam o crescimento de toda a economia nacional e podem ser divididos em dois grupos, aqueles que são uniformes entre todos os estados e regiões e os que podem variar entre estados e regiões. Entre os primeiros cabe destacar:

- (i) a estabilidade econômica (FISCHER, 1991; WORLD BANK, 1991);
- (ii) a capacidade de manter taxas de câmbio e de juros adequadas para o florescimento das atividades econômicas;
- (iii) a existência de uma estrutura de financiamento adequada, que seja capaz de canalizar a poupança da sociedade para projetos de investimentos de longo prazo, que possam produzir a escala e período de maturação adequados para a eficiência dos investimentos;
- (iv) manutenção de relações adequadas entre as diversas taxas de juros na economia;
- (v) existência de leis que possam garantir o direito de propriedade.

Entre o segundo grupo, formado por fatores que são determinados principalmente em nível macro, para todo o país, mas que podem sofrer variações razoáveis entre estados e regiões, cabe destacar:

- (i) a existência de um panorama institucional favorável;
- (ii) a existência de instituições e políticas adequadas de qualificação da mão-de-obra;
- (iii) A existência de institutos de pesquisa de qualidade a nível universitário, nos campos de Engenharia, Ciências Naturais e Administrativas;
- (iv) a honestidade e transparência da administração pública.

Todos esses fatores têm na sua determinação um componente nacional e outro estadual, no caso de uma federação como a brasileira. O componente estadual será tão desenvolvido quanto os governos forem capazes de empreender ações para torná-los adequados ao desenvolvimento. Normalmente, se admite que Pernambuco tem um bom desempenho relativo no Nordeste em todos esses itens, com exceção da existência de um panorama institucional favorável. A visão dominante é de que as desavenças políticas levam a grande descontinuidade na definição de prioridades e, algumas vezes, até mesmo a perseguições políticas de agentes privados, o que pode impor grande ônus ao desenvolvimento das atividades econômicas da região. Por consequência, as incertezas geradas pelas divergências políticas podem ser um dos empecilhos ao desenvolvimento acelerado de Pernambuco.

3.2 - Fatores Regionais

Além dos determinantes macroeconômicos agregados, que foram discutidos na seção anterior, há também os determinantes regionais e estaduais, que também são extremamente importantes para o desenvolvimento econômico. Um país pode dispor de fatores determinantes do de-

envolvimento entre os mencionados acima razoavelmente estabelecidos e ainda assim ter um ritmo de crescimento econômico lento, por causa dos fatores regionais e estaduais inadequadamente desenvolvidos. Uma situação possível, e não muito rara, é a de um país deter um bom nível de fatores regionais em algumas regiões e estados, ao mesmo tempo em que dispõe de condições altamente deficitárias em outras áreas, como tem sido o caso do Brasil, por exemplo.

Os determinantes regionais obviamente surgem por causa da existência de retornos crescentes de escala (não convexidades nas funções de produção, na linguagem econômica mais rigorosa) na produção de bens e serviços, que têm uma dimensão regional em contrapartida da local, que será analisada mais adiante. Entre esses determinantes se destacam:

(i) a disponibilidade de infra-estrutura econômica, que no nível regional são principalmente: transporte, comunicação e energia;

(ii) o nível educacional da população, que além do componente regional também tem um componente nacional e outro local;

(iii) a disponibilidade de estrutura regional de desenvolvimento científico e tecnológico, que também depende de uma política nacional, mas tem componentes regionais e até mesmo locais que não são desprezíveis;

(iv) a existência de rede regional de fornecedores com escala eficiente de comercialização;

(v) a existência de uma organização espacial e institucional que garanta o fluxo eficiente de informações, mercadorias e serviços dentro da região, o que requer mais do que infra-estrutura de transporte e comunicação e mais do que teias adequadas de comercialização dos produtores.

Os três primeiros fatores citados dependem sensivelmente de políticas públicas, que podem

ser nos níveis federal, estadual e municipal. A causa para a diferenciação desses fatores entre os Estados, suficiente para explicar diferenças de desempenho econômico, pode ser encontrada principalmente em políticas públicas da esfera estadual de governo e na sua capacidade de articulação com o poder público federal. O quinto fator também pode ser fortemente influenciado pelas políticas públicas estaduais, fortalecendo, assim, a hipótese de que os fatores regionais de desenvolvimento são fortemente dependentes das políticas públicas dos governos estaduais. Vale salientar, contudo, que os fatores regionais determinantes do desenvolvimento influenciam principalmente o desempenho econômico de longo prazo.

Entretanto, as modernas teorias do investimento baseadas em expectativas racionais (SARGENT, 1989; ROMER, 1996) enfatizam o papel das expectativas de desempenho futuro de longo prazo para a definição dos investimentos e todas as demais variáveis no presente. Isto significa que a perspectiva de bom desempenho de longo prazo é um fator fundamental no desempenho de curto prazo de uma economia. Vale observar, contudo, que somente quando há boa credibilidade nas expectativas de bom desempenho futuro é que os desenvolvimentos de curto prazo são positivamente afetados. Ou seja, o desempenho presente é uma função positiva das expectativas quanto ao desempenho futuro e negativa do nível de incerteza quanto a estas expectativas.

Mais diretamente, pode-se dizer que boas políticas de longo prazo podem ter uma influência positiva no crescimento econômico em meses e anos subsequentes, mesmo antes de todo o seu potencial real efetivo ter sido realizado ou esgotado. Um bom governo estadual deve desenvolver ações de impacto não somente no desempenho de longo prazo do Estado, mas também no seu desempenho de curto prazo, nos próprios anos em que aquela administração específica está no poder.

3.3 - Fatores Locais

Além dos fatores macroeconômicos e regionais há também os determinantes do desenvolvimento em nível local. Estes estão associados a características físicas do ambiente em que as atividades econômicas se desenvolvem ou à relação mais direta do convívio entre os agentes econômicos.

A maioria desses fatores têm contrapartida regional e já foram previamente discutidos, ao menos no que diz respeito à possibilidade de surgimento de não-convexidades associadas ao desenvolvimento daquelas atividades. Entretanto, muitos desses determinantes têm significado concreto diferenciado nos níveis regional e local, apesar de lógica econômica semelhante que explica a sua existência. Isto leva a políticas totalmente diferentes nos dois níveis.

Por exemplo, educação e qualificação da mão-de-obra produzem externalidades que promovem o crescimento e não são levadas em consideração pelos agentes na sua alocação de recursos. Conseqüentemente, é necessário criar mecanismos regionais de aumento de eficiência nesses setores. Isso implica em mais alocação de recursos públicos e criação de mecanismos adequados de financiamento de infra-estruturas para o desenvolvimento dos serviços de formação da mão-de-obra. Em nível local, por sua vez, a questão crucial é se os cursos definidos estão espacialmente bem distribuídos dentro da comunidade e se o treinamento da mão-de-obra está direcionado para as atividades em que há maior carência local. Ou seja, apesar de ser a mesma fonte de não-convexidade que leva a uma atenção especial a esse determinante do desenvolvimento, as ações para tornar a alocação de recursos eficiente em nível local diferem das necessárias em instância regional, que por sua vez também diferem das ações no âmbito nacional para tornar este mesmo determinante mais eficiente.

Os principais determinantes do ritmo de desenvolvimento a nível local são:

(i) nível de treinamento da mão-de-obra;

(ii) a existência de canais de treinamento da mão-de-obra funcionando eficientemente;

(iii) a existência de infra-estrutura local eficiente, principalmente no que diz respeito a saneamento básico e limpeza urbana, além de transporte, comunicação e energia, que são as três mais importantes a nível regional;

(iv) a existência de sistema eficiente de transmissão de tecnologia;

(v) a existência de estratégias de marketing setorial adequadamente montadas;

(vi) a existência de redes de fornecedores eficientemente desenvolvida;

(vii) a eficiência na inter-relação entre os agentes locais;

(viii) a existência de motivação ideológica para a cooperação e o empreendimento.

A existência de situação adequada desses fatores para uma região ou estado, não necessariamente implica em condições semelhantes para todas as localidades. Muitas vezes os determinantes em nível regional ou estadual têm sido bastante diferente dos determinantes locais. Há a possibilidade óbvia de que uma região ou estado sejam bem providos de um determinado serviço, mas que, ao mesmo tempo, isso não ocorra com uma comunidade ou cidade específica. Por exemplo, no Brasil uma região com eletrificação de 90% do domicílios existentes está bem servida de eletricidade. Entretanto, uma determinada cidade pode ter taxas de eletrificação inferiores a 30% das ruas, o que mostra que esse serviço é insuficiente nessa localidade, apesar de não o ser na região.

As políticas dos Estados no Brasil também afetam bastante a situação dos determinantes locais de desenvolvimento, pois eles têm uma atuação forte no nível municipal por causa da pouca

clareza e coordenação das diversas ações do setor público. Dessa forma, as políticas de estado também são cruciais para o desempenho das diversas localidades, o que agregadamente forma um impacto no desempenho do próprio estado.

3.4 - Fatores Internos às Empresas (Microeconômicos)

Os determinantes do desenvolvimento econômico que são essencialmente internos às empresas são principalmente:

(i) a utilização de tecnologia adequada, tanto de produção como de comercialização e de gestão;

(ii) a utilização de um sistema eficiente de controle de qualidade;

(iii) a disponibilidade de trabalhadores adequadamente treinados.

A alocação de recursos para todos esses fatores determinantes do desenvolvimento, que são internos às empresas, convergem para um bom nível de eficiência por pressão das forças de mercado. Quando há uma oferta de recursos adequada na sociedade essa convergência pode não só ser acelerada, como o próprio padrão de eficiência pode ser melhorado. Entretanto, políticas adequadas de promoção de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, assim como de treinamento e intermediação da mão-de-obra pode contribuir para acelerar o ajuste permanente das empresas e com isso o seu nível médio de eficiência. Isso significa que mesmo neste nível, as políticas públicas podem desempenhar um papel fundamental na determinação do ritmo de crescimento econômico de um estado ou região.

3.5 - Conclusões

Como visto, a maioria dos determinantes do desenvolvimento econômico discutidos nessa seção estão sujeitos a não-convexidades nas suas funções de produção e, por tal, não são adequadamente supridos pelo mercado. Quando não

há uma atuação consciente para alocação dos recursos sociais de forma mais adequada para esses determinantes, o estado, região ou país tenderá a ter desempenho econômico inferior ao potencial e, dessa forma, estará comprometendo o bem estar de sua população presente e de gerações futuras.

Por causa dessas não-convexidades, a forma como as políticas públicas nas três esferas de governo se desenvolvem tem papel fundamental na determinação do ritmo de desenvolvimento econômico em um estado. Entre essas esferas, a administração estadual desempenha papel crucial por causa da sua capacidade de influir fortemente na atuação do Governo Federal e dos governos municipais, além, é claro, de definir sua própria atuação. Por causa disso, nas seções que seguem buscar-se-á explicar o problema de mau desempenho relativo da economia de Pernambuco na atuação do seu Governo Estadual. Vale enfatizar, contudo, que esta interpretação de maneira nenhuma implica que o desenvolvimento seja visto apenas como produto de políticas públicas. Essas são, de fato, apenas um dos seus determinantes.

4 - FUNDAMENTOS SOCIAIS

Dentro da perspectiva de que o governo joga papel fundamental no desempenho econômico de um Estado, para se compreender a dinâmica do desenvolvimento de Pernambuco nas duas últimas décadas e seus determinantes atuais é necessário, antes de tudo, se ter noções básicas sobre a estrutura e relações entre as classes sociais no Estado, já que essas formam a base de sustentação política do governo. Ou seja, utilizar-se-á da hipótese de que o poder público é formado a partir da articulação entre as classes sociais, em qualquer de suas formas de composição, seja ela democrática ou mesmo autoritária.

Apesar das estruturas de classes dos diversos Estados nordestinos serem bastante semelhantes, a articulação entre elas e suas forças políticas relativas diferem muito entre os Estados. Como conse-

qüência, a composição política de suporte ao poder público pode passar longos períodos com grandes diferenças, o que gera posturas de governo bem distintas. Sendo as políticas públicas fundamentais para a determinação do crescimento econômico, essas diferenças constituem fonte importante de divergências no desempenho dos diversos Estados.

Por conseguinte, apesar das estruturas de classe serem semelhantes nos diversos Estados nordestinos, a sua compreensão consiste em passo inicial fundamental para se entender a diferença de desempenho econômico de Pernambuco em relação à Bahia e ao Ceará, como analisado anteriormente. Essa compreensão só será concluída após a análise das articulações entre as classes sociais na composição do poder. Esta etapa inicial será também útil para se explicar porque Pernambuco não poderá copiar com facilidade modelos de desenvolvimento bem sucedidos do Ceará e da Bahia.

De maneira simplificada, pode-se identificar três classes sociais que são importantes na determinação da dinâmica econômica de Pernambuco:

(i) a oligarquia tradicional, formada principalmente pelos usineiros, pelos fazendeiros do agreste e do sertão e por demais setores ideologicamente afinados com esses. Esses setores são compostos principalmente por alguns segmentos de comerciantes, industriais e profissionais liberais;

(ii) os setores empresariais que cresceram à margem do Estado, que estão principalmente em alguns setores industriais que se desenvolveram no Estado a partir de empresas pequenas, segmentos comerciais que também cresceram a partir de empresas pequenas e em setores de serviços, que se estabeleceram a partir do grande crescimento dessas atividades nos últimos vinte anos. Esses segmentos sociais contam com diversos outros segmentos ideologicamente afinados com eles, tais como vários segmentos de profissionais liberais e assalariados de renda média e alta, tanto do setor público como do privado;

(iii) os setores populares, compostos por trabalhadores, tanto urbanos como rurais, micro-empresários, autônomos de pouca qualificação e todos os demais segmentos sociais que têm baixa renda. Essa classe social compõe a maioria da população do Estado.

Os funcionários públicos, que têm um peso importante na sociedade pernambucana, geralmente se dividem ideológica e politicamente entre essas três classes. Tais classes sociais têm fundamentos econômicos, o que faz com que seus integrantes dividam-se por renda ou atividade em que se engajam. A oligarquia tradicional é proprietária de meios de produção e geralmente tem suas atividades ligadas a setores tradicionais da economia, tais como a produção de açúcar, fazendas de gado, ou comércio de mercadorias tradicionais, tanto no varejo como atacado. Essas mercadorias geralmente fazem parte de uma estrutura de consumo mais tradicional da população, o que significa que são setores comerciais de larga escala, porém, na maioria das vezes, com pouco dinamismo.

Obviamente, essas classes não apresentam completa harmonia em sua composição. Há conflitos internos às mesmas. Por exemplo, os industriais do açúcar nunca aceitaram completamente em seu ambiente as oligarquias do agreste e do sertão ou do comércio. Eles sempre tiveram um pouco de desdém em relação a esses outros segmentos sociais. Todos eles estão reunidos em uma mesma classe social de acordo com a classificação acima, por causa da existência de interesses e posturas político-sociais semelhantes. A marca da inserção político-social desses segmentos sempre foi a satisfação com sua posição de elite e gosto pela estabilidade social, o que os tornou pouco afeitos a mudanças. Eles também sempre gostaram de usufruir das benesses que poderiam emergir das políticas públicas. Daí, a eterna simpatia pela proximidade e exercício do poder público que sempre demonstraram.

A diferença fundamental dessa classe social em Pernambuco em relação à sua contrapartida no Ceará é que no primeiro Estado ela liderou a industrialização. Por conseguinte, a sua capitalização original e seu controle do poder político do Estado asseguraram o vigor da expansão industrial inicial e conseqüente liderança regional de Pernambuco. Isso foi um fator altamente positivo para o desempenho da economia local até o início da década de oitenta. Posteriormente, passou a ser um empecilho ao dinamismo econômico, já que promoveu o comportamento de *rent seeking* e inibiu a audácia industrial dos capitães de indústria. Socialmente, essa particularidade não estimulou o surgimento de uma burguesia industrial independente das oligarquias e que, por tal, não fosse comprometida com os seus interesses. Isso dificultou a ruptura com as estruturas tradicionais de poder.

A industrialização do Ceará, por sua vez, não foi liderada pelas oligarquias tradicionais do Estado, por causa da fragilidade econômica das mesmas no momento em que se geraram as condições propícias ao desenvolvimento industrial do Nordeste. Como conseqüência, ela começou mais tímida, mas fez surgir uma classe empresarial autônoma, que em determinado momento pôde se contrapor ao poder político das oligarquias tradicionais. A partir de então, ela impôs maior imparcialidade às políticas públicas e demandou eficiência nos projetos públicos para que esses pudessem ser aprovados no âmbito do Estado. Isso tornou a ação do setor público bem mais eficiente no Ceará do que em Pernambuco, apesar da maior pobreza do Estado impor maiores restrições nos recursos à sua disposição.

Há também em Pernambuco um segmento empresarial que cresceu entre as classes sociais do Estado à margem do poder público, como definido acima. Ele é composto principalmente por aqueles que se dedicam a atividades com menor tradição nos padrões de consumo de nossa população, o que fez deles, historicamente, empresários pequenos, com pouco acesso às elites locais. As transformações econômicas aceleradas por que passa a economia brasi-

leira têm elevado o poder econômico dessa classe desde 1985 e, principalmente, após 1991, quando o setor sucro-alcooleiro mergulhou em crise e a economia brasileira entrou em processo acelerado de renovação tecnológica dentro de novo paradigma (BARROS, 1997). Entretanto, essa classe ainda é relativamente muito frágil para tomar o poder político das mãos das oligarquias e industriais tradicionais, como ocorreu no Ceará. Ela tende a ser politicamente pragmática e, infelizmente, ainda não maturou um projeto político para o Estado, estando a reboque das demais classes sociais.

A terceira classe social relevante para a análise é constituída pelas chamadas forças populares. Apesar de agregar a maioria da população, ela não atua de forma unida em eleições, caso contrário, sempre estaria no poder. O grande número de pessoas nessa classe e a escassez de recursos disponíveis fazem com que sua tomada de poder sozinha, como classe, permita poucos ganhos individuais perceptíveis de curto prazo. Como conseqüência, seus integrantes são propensos a aceitar pequenos favores em troca de suporte político a representantes de outras classes.

A força da industrialização inicial do Estado, a crise do setor algodoeiro, que enfraqueceu as relações paternalistas no agreste e no sertão e, principalmente a consolidação das usinas de açúcar como empresas onde o contato entre patrões e empregados é pequeno e profissionalizado levou as forças populares a terem uma consciência e força política muito fortes em Pernambuco, contrariamente ao que ocorre na maioria dos demais Estados brasileiros. Daí Pernambuco ter sido um dos principais focos de ameaça ao *establishment* na época do golpe militar de 1964 (COHN, 1978).

Uma das grandes diferenças entre a dinâmica político-social de Pernambuco, por um lado, e os demais Estados nordestinos e, particularmente, Ceará e Bahia, por outro, é que enquanto aqui as forças populares têm alguma organização e autonomia, isso não ocorre nos dois outros Estados. Isso significa que a estrutura social de Pernambuco é essencialmente diferente da desses Estados. Isso sugere que o sonho

da cópia dos seus modelos de articulação política seria difícil, como será visto adiante.

5 - OS MODELOS ADOTADOS

Para se compreender os modelos de desenvolvimento adotados nas últimas décadas em Pernambuco vale, antes de tudo, classificar as ações políticas em três tipos:

i. ações autobeneficentes, que são aquelas que beneficiam diretamente o bem estar de alguns dos participantes da classe em questão.

ii. ações clientelistas são aquelas que podem beneficiar principalmente outros setores sociais que não o politicamente dominante, mas que fortalecem o poder político da classe que as implementam, através de reconhecimento eleitoral posterior pelas demais classes.

iii. ações estruturadoras constituem-se por aquelas que beneficiam todos os setores sociais, principalmente pela sua capacidade de dinamizar a economia, promover o crescimento e gerar novas oportunidades. Entre essas ações encontram-se os chamados projetos estruturadores. Apesar de trazer benefícios para todas as classes, essas ações tendem, contudo, a trazer menores vantagens de curto prazo, com maiores impactos apenas em horizontes mais longos de tempo. Obviamente este terceiro tipo de ação tem como principais beneficiários os empresários que cresceram à margem do Estado, pois o seu maior espírito empreendedor faz naturalmente com que eles se apropriem mais agressivamente das novas oportunidades surgidas com essas ações.

Desde 1974, quando Marcos Freire pôs em cheque o poder político das oligarquias do Estado, derrotando-as em eleições majoritárias para o Senado Federal, Pernambuco tem passado pela adoção de dois modelos básicos de desenvolvimento. Um deles é adotado pelos representantes das oligarquias tradicionais e predominou nos governos de Marco Maciel, Roberto Magalhães e Joaquim Francisco.

Este será aqui denominado de “modelo conservador”. O segundo foi utilizado quando houve hegemonia das forças populares no governo, o que ocorreu nos dois mandatos do Governador Miguel Arraes, e será aqui chamado de “modelo popular”.

Todos os governos, ao aplicarem modelos de desenvolvimento, se deparam com um conjunto potencial de ações dentre as quais eles têm de escolher um subconjunto a ser implementado, pois sempre se defrontam com uma determinada restrição orçamentária (que também inclui a restrição de recursos humanos disponíveis). Esse conjunto potencial é formado por ações dos três tipos definidos acima. Qualquer governo tende a adotar mais ações autobeneficentes para sua própria classe mas, geralmente, incluem algumas clientelistas e outras estruturadoras. Quanto maior a participação das últimas, maior é o impacto positivo desse governo no crescimento econômico do Estado.

O modelo conservador, adotado desde 1974 em Pernambuco, tem como característica fundamental ter tido sempre que operar sob a ameaça de tomada do poder pela aliança entre as forças populares e o empresariado que cresceu à margem do Estado. Diante de tal situação, os seus governos tiveram que destinar muitos de seus recursos a ações clientelistas, o que após a satisfação das demandas de sua própria classe social, deixou muito pouco a ser utilizado em ações estruturadoras.

Quando o modelo popular foi adotado, ele se deparou com um volume de demanda muito grande de sua base de sustentação política, por causa do seu tamanho e carências. Conseqüentemente, nas duas vezes em que esse modelo foi adotado houve muitas frustrações, pois o potencial de benefício por indivíduo sempre é pequeno, dada a capacidade de ação do governo em quatro anos. Esse excesso de demanda também fez com que poucos recursos fossem destinados a ações estruturadoras.

A conseqüência dessas polarizações, com poder político muito limitado dos empresários que cresceram à margem do Estado, fez com que poucos

projetos estruturadores fossem levados adiante no Estado desde 1974. Essas peculiaridades históricas de uma sociedade muito dividida, onde os dois principais segmentos sociais com força política tornaram-se prisioneiros de demandas de curto prazo às quais não podiam deixar de satisfazer, explicam a relativa estagnação do Estado de Pernambuco nos últimos vinte e quatro anos.

6 - O DESEMPENHO DE PERNAMBUCO SOB ESSES DOIS MODELOS

Os dois modelos de desenvolvimento até então adotados em Pernambuco desde 1974 têm frustrado a população, que anseia por um crescimento mais acelerado e com a retomada da posição de liderança regional do Estado. Entretanto, eles não têm tido desempenho semelhante, como às vezes alguns críticos fazem pensar. Ou seja, apesar de ambos modelos frustrarem expectativas, eles são capazes de gerar resultados bem diferenciados, como será visto.

O modelo popular, representado pelos dois governos de Miguel Arraes, sempre produziu resultados mais positivos para o desenvolvimento do Estado. As duas vezes em que foi adotado, elevou a participação do PIB de Pernambuco no Brasil em relação ao que existia nos governos anteriores (TABELA 1). No

primeiro mandato, que foi de 1987 a 1990, também houve elevação da participação do PIB de Pernambuco no Nordeste, como também pode ser visto naquela tabela. No segundo Governo, não houve tal elevação em relação ao Nordeste porque a seca prolongada de 1993 reduziu relativamente o PIB dos demais Estados da região no período de 1991 a 1994, pois Pernambuco é um Estado menos suscetível às secas do que os demais. Se retirarmos o ano de 1993 desse período, a participação do PIB de Pernambuco no do Nordeste cai para 16,98% no Governo Joaquim Francisco e o segundo Governo Miguel Arraes passa também a elevar a participação do PIB do Estado no PIB do Nordeste.

Dois motivos justificam esse melhor desempenho do modelo popular. Em primeiro lugar, a inexistência de escala para a operação de diversos empreendimentos no Estado, sejam eles a nível comercial, de serviços ou industrial, é um sério fator de inibição do desenvolvimento do Estado. O modelo popular tende a alargar fortemente o tamanho do mercado estadual ao incorporar mais indivíduos, seja através de melhor distribuição de renda ou simples incorporação desses nas relações mercantis. Uma outra justificativa desse melhor desempenho é o fato de que as duas vezes em que as forças populares subiram ao poder elas tiveram o apoio de segmentos importantes dos empresários que cresceram à margem do Estado, principalmente em regiões mais afastadas da capital. Com isso, gerou-se algum compromisso com projetos estruturadores. O impulso dado a Suape no Governo Arraes, de 1995 a 1998, é um exemplo desse tipo de política.

Apesar desse melhor desempenho econômico relativo, o modelo popular também carece de maior alocação de recursos em projetos estruturadores, que venham a elevar o dinamismo da economia de Pernambuco e assegurar uma melhoria substancial do bem es-

TABELA 1

PARTICIPAÇÃO DO PIB DE PERNAMBUCO NOS PIBS DO BRASIL E DO NORDESTE

Período	PE/NE (%)	PE/BR (%)
1971-1974	17,43	2,09
1975-1978	18,27	2,12
1979-1982	17,17	2,10
1983-1986	16,04	2,19
1987-1990	16,67	2,31
1991-1994	17,05	2,30
1995-1997	17,00	2,31

FONTE: Sudene (1999).

NOTA: Dados preliminares para 1997.

tar da população nos médio e longo prazos. Como já dito, isso decorre do fato desse modelo também se prender à promoção de interesses de curto prazo de uma classe social extremamente carente de serviços públicos. Programas como o CHAPÉU DE PALHA, do segundo Governo Arraes, e o PROMATA, na sua última administração, que concentram grande parte de seus recursos em mera transferência de renda, sem fomentar a capacidade de geração de riqueza no futuro, são exemplos dessas políticas.

Diante desse problema, percebe-se que Pernambuco precisa de uma nova articulação de forças políticas na composição do poder estatal para promover a aceleração de seu desenvolvimento. As alternativas para tal são o objeto da seção que segue.

7 - AS ARTICULAÇÕES NECESSÁRIAS PARA PROMOVER O DESENVOLVIMENTO E SUAS POSSIBILIDADES

Diante do quadro de tensão entre duas forças políticas fortes, mas que sempre operaram sob ameaça de se verem fora do poder, pergunta-se qual seria o caminho para viabilizar o desenvolvimento mais acelerado de Pernambuco. Antes de seguir nesta análise, vale comentar sobre os exemplos do Ceará e da Bahia, já que é tão comum se sugerir uma simples importação desses modelos para o nosso Estado.

7.1 - O Caso do Ceará

No Ceará, as oligarquias tradicionais não tiveram a capacidade de assumir a liderança industrial por causa de sua debilidade econômica no momento em que havia condições propícias à industrialização do Estado. Como conseqüência, um outro segmento empresarial, que sempre esteve às margens do poder político, assumiu a liderança no setor secundário. Esses empresários se fortalece-

ram muito economicamente em relação às oligarquias e não se misturaram com ela.

O nível de pobreza mais elevado e a existência de uma estrutura produtiva que implicava maior dispersão da população no Estado fizeram com que as classes populares cearenses fossem bem menos organizadas do que as de Pernambuco. Diante disso, elas nunca representaram ameaça ao poder das elites locais. Ou seja, até mesmo os coronéis precisavam dedicar menor dotação de recursos ao clientelismo. Como não tinham perspectivas econômicas de longo prazo, direcionavam a maior parte de seu orçamento a ações autobeneficentes. Apesar disso, a decadência dos fundamentos econômicos de sua base agropecuária fez com que tais políticas voltadas ao benefício próprio não evitasse a fragilização de suas forças econômicas e políticas.

A prática de concentrar esforços políticos em ações autobeneficentes gerou profunda insatisfação entre o setor empresarial emergente, que resolveu afrontar o poder das oligarquias. A fragilidade econômica dessa última, que teve sua sustentação minada por vicissitudes históricas, fez com que nas eleições de 1986 o setor empresarial tomasse o poder sozinho, com a eleição de Tasso Jereissati para Governador. Desde então, esta classe se mantém no poder, através de mandatos sucessivos de Tasso, Ciro Gomes e Tasso Jereissati novamente.

Como o setor empresarial que se formou à margem do Estado se beneficia relativamente mais de projetos estruturadores do que qualquer outro segmento social e não tem tido dificuldade em manter o suporte dos segmentos populares por causa da pouca identidade desses, a sua administração pública tem dedicado um percentual elevado dos seus recursos a projetos estruturadores que aceleram o desenvolvimento do Ceará.

7.2 - O Caso da Bahia

Os desenvolvimentos na Bahia têm na fragilidade da classe popular a sua semelhança com o

Ceará. Entretanto, a fragilidade e fragmentação regionalizada das oligarquias locais, além do surgimento de um setor empresarial muito forte, permitiu a esse último fazer uma aliança com as oligarquias para dividir o poder. As políticas regionais dentro do Estado continuaram sob o domínio das oligarquias, mas a falta de articulação entre as diversas oligarquias regionais criou um vácuo de poder a nível estadual. Além disso, os empresários que prosperaram à margem do Estado cresceram a ponto de serem as elites de mais forte atuação econômica a nível estadual. Dessa forma, eles passaram a ser os únicos agentes sociais vistos como preocupados com políticas que contemplassem o interesse de todo o Estado da Bahia. Somado ao vácuo de poder gerado pelos confrontos entre as oligarquias locais, essa classe automaticamente assumiu a liderança do poder público. Vale salientar, contudo, que isso só foi feito através de uma articulação com as diversas oligarquias regionais, que aceitaram partilhar o poder estadual numa condição subordinada para se beneficiar de políticas específicas para suas regiões.

Os interesses de mais longo prazo do empresário emergente propiciou o estabelecimento de políticas mais estruturadoras em nível macro, para todo o Estado, inclusive na sua articulação dentro da Federação. Apesar disso, foi necessário manter políticas regionais que beneficiavam as oligarquias locais. Consequentemente, esse modelo demandou mais recursos para ações autobeneficentes do que no Ceará. Porém, a participação hegemônica dos empresários emergentes no poder fez com que houvesse uma maior dedicação de recursos a projetos estruturadores.

7.3 - Perspectiva de Pernambuco

A diferença mais marcante entre os fundamentos dos modelos desses dois Estados e a situação de Pernambuco é que aqui a classe popular tem muito mais poder político. A busca de modelo que desconsidere esse fato tenderá a fracassar. Por isso, não se pode nem imaginar a simples adoção dos modelos cearense e baiano em Pernambuco, pois as realidades são diferentes.

Uma composição política possível em Pernambuco que pode dinamizar a economia do Estado é uma articulação política entre os setores populares e os empresários emergentes. Essa articulação já foi feita intencionalmente pelo Governador Miguel Arraes, mas nunca houve compartilhamento efetivo de poder com compromissos preestabelecidos, o que certamente elevaria bastante a participação de projetos estruturadores nas ações de governo. O Governador Miguel Arraes fez alianças eleitorais nessa direção, mas sua força política fez com que abandonasse essas alianças no momento da administração.

O poder das forças populares em Pernambuco faz com que qualquer aliança que as deixe de fora tenha dificuldade em implementar projetos estruturadores na dimensão necessária para que a economia do Estado se modernize no ritmo do Ceará e Bahia. Os recursos públicos em tais governos terão que ser aplicados, majoritariamente, em ações clientelistas para que possa se vislumbrar a continuidade do controle político do Estado. Por outro lado, alianças que não contemplem a participação dos empresários emergentes também terão dificuldade de promover os investimentos estruturadores necessários.

8 - CONCLUSÕES

Neste artigo mostrou-se inicialmente que as políticas públicas são fundamentais na determinação do desempenho econômico relativo de um Estado. Diante disso, procurou-se mostrar que o desempenho medíocre de Pernambuco aos olhos de sua população tem como um de seus determinantes as particularidades das articulações necessárias entre as classes para manter o poder no Estado. Sendo as forças populares muito fortes, o poder político em Pernambuco tem se encontrado historicamente em equilíbrio frágil, o que força a adoção de políticas clientelistas e voltadas para o curto prazo, que comprometem o desempenho dos Governos na promoção de projetos estruturadores. Este problema tem retardado a modernização do Estado.

A possibilidade para se sair desse dilema é a de se fomentar novas articulações políticas que contemplem a participação de mais de uma força política no poder, mas que tenham um compromisso prévio com a promoção do desenvolvimento de longo prazo. Essas teriam, contudo, que ser geradas a partir de processo racional das lideranças, com conscientização dos prejuízos que tal acirramento dos conflitos tem trazido. Essa aliança não é fácil de ser promovida, dados os conflitos de interesses e as divergências históricas.

Caso o Estado permaneça nesse impasse por mais tempo, poderá haver um esgotamento das lideranças das classes que se alternam no poder e, com isso, poderá haver o surgimento de novas lideranças que tenham como plataforma política principal a formação da coesão pelo desenvolvimento. Essa poderá ser uma solução para o problema. Entretanto, o seu surgimento como consequência natural do cansaço da população com o impasse, poderá trazer na sua bagagem o acúmulo de grande prejuízo para o povo de Pernambuco.

Abstract

This paper tries to find the social-political roots of the poor performance of the economy of Pernambuco in the last 24 years. It defends the hypothesis that the traditional oligarchies' leadership in the state's process of industrialization and the political force of the popular classes led to the reinforcement of the social contradictions and therefore causing a lack of involvement by the government in long term policies. The focus in short terms benefits, seeking to attract political support, unable the key players, which represented the political power in the state, to insist in the execution of structural projects, delaying the economical development on the long term. The paper argues that overcoming this problem demands a process of conscientiousness by the several antagonistic political forces, in order to define a minimum platform of common interest for the whole the state.

Key-words:

Economical Development, Social Classes, Distributive conflicts

9 - REFERÊNCIAS

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth**. New York: McGraw Hill, 1995.

BARROS, A. Some implications of new growth theory for economic development. **Journal of International Development**, v. 5, n. 5, p. 531-558, 1993.

BARROS, A. Desigualdades regionais no Brasil: causas da reversão da tendência na última década. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 25., 1997, Recife. **Anais...** Recife: ANPEC, 1997.

FISCHER, S. Growth, macroeconomics and development. In: BLANCHARD, O. (ed.). **NBER macroeconomics annual 1991**. Cambridge: MIT Press, 1991.

PREBISCH, R. **The economic development of Latin American and its principal problems**. Santiago: United Nations, 1950. (Mimeografado).

ROMER, D. **Advanced macroeconomics**. New York: McGraw Hill, 1996.

ROSTOW, W.W. **The states of economic growth, a non-communist manifesto**. Londres: Cambridge University Press, 1960.

SARGENT, T. Two models of measurements and the investment accelerator. **Journal of Political Economy**, v. 97, n. 2, p. 251-287, 1989.

SUDENE. **Agregados econômicos regionais: Nordeste do Brasil 1965-1998**. Recife, 1999.

WORLD BANK. **World development report**. Oxford: Oxford University Press, 1991.

Recebido para publicação em 31.JAN.2000