

# A QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES E A (IN) EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PARA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: O CASO DO SEMI-ÁRIDO BAIANO

Roberto Paulo Machado Lopes\*

## 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento desigual intra-países evidencia as falhas de mercado bem como os equívocos da adoção de certas políticas para redução das desigualdades regionais. Aliado ao fraco desempenho operacional destas políticas, e até como consequência dele, há a necessidade de uma reconstrução teórica que possibilite uma melhor compreensão deste fenômeno e de sua persistência ao longo do tempo. Neste sentido, identificar as causas do insucesso das intervenções governamentais torna-se um importante instrumento para formulação de políticas públicas para um planejamento regional adequado.

Para compreender as causas do desenvolvimento desigual, as discussões devem transcender às explicações que se apóiam nas variáveis tradicionais de desenvolvimento econômico. Deve-se adicionar novos elementos para sua melhor compreensão, como a influência do conjunto de instituições formais e informais. Estas últimas associadas às regras do jogo e à regularidade do comportamento dos indivíduos. A qualidade das instituições de uma determinada região pode facilitar ou dificultar, seja a convergência das regiões ao mesmo *steady state* (dos modelos neoclássicos de crescimento regional) ou o êxito das políticas regionais (nos modelos intervencionistas).

É consenso na literatura econômica que as instituições desempenham papel fundamental para explicar as diferenças nos níveis de desenvolvimento econômico entre países e entre regiões. Para North (1990), o desempenho econômico dos países está correlacionado ao padrão de mudanças institucionais regionalmente localizado. Desse modo, as desigualdades regionais podem ser explicadas a partir de deficiências na matriz institucional decorrentes da persistência de instituições de qualidade inferior.

\* Roberto Paulo Machado Lopes é Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia e Professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia e das Faculdades Integradas de Jequié. E-mail: lopes@uesb.br.

A desigualdade não deve ser vista como um problema endêmico, ela se manifesta em diferentes espaços. Pode ser observada entre as nações, intra-países e dentro das macro e microrregiões. Regiões ricas apresentam bolsões de miséria, assim como regiões carentes, tidas como subdesenvolvidas no espaço sub-nacional, apresentam ilhas de prosperidade. Isto mostra que a região não pode ser entendida como um espaço econômico homogêneo. O Brasil apresenta diferenças acentuadas nos indicadores das regiões mais pobres, como é o caso do Nordeste, em relação às áreas mais desenvolvidas do país. As macrorregiões brasileiras também apresentam descontinuidade em seu desenvolvimento. Dentro da própria Região Nordeste se observa grande diferença nos níveis de desenvolvimento entre o semi-árido e as regiões metropolitanas.

A pobreza, característica do semi-árido, contrasta com a riqueza das elites das grandes cidades nordestinas. A fome reflete um traço dramático da pobreza nordestina desde o tempo da colonização. A exploração econômica baseada na concentração da terra (principal meio de produção no semi-árido) em grandes latifúndios reservava pouco espaço para o plantio de culturas de subsistência, resultando na escassez de alimentos. Desta forma, a busca pela sobrevivência limitou as condições para o desenvolvimento de práticas sociais, da educação e das relações econômicas. Isto impediu a constituição de instituições de melhor qualidade ao longo do tempo. As crenças, a forte religiosidade e o pouco contato com outras culturas reproduziram, ao longo de gerações, a aceitação desta condição como uma característica própria da região. Como consequência, houve pouco estímulo para mudanças incrementais na matriz institucional da região.

A persistência de indicadores econômicos e sociais desfavoráveis para regiões pobres como o semi-árido baiano contradiz a tese da convergência neoclássica e evidencia as falhas de governo nas políticas regionais adotadas. A convergência nos modelos neoclássicos é motivo de controvérsia na literatura econômica. Além do debate teórico, trabalhos como o de Maciel, Andrade e Teles (2005), mostram que não há sinais de convergência ao longo do tempo no desenvolvimento das macrorregiões brasileiras. Por outro lado, as políticas regionais adotadas não foram capazes de reduzir significativamente os desníveis de renda *per capita* entre as regiões do Brasil. A hipótese central para explicar padrões de desenvolvimento distintos e não convergentes, assim como o fracasso das políticas regionais, é a persistência de instituições ruins ao longo do tempo no semi-árido baiano.

Além da qualidade das instituições, a atenção do governo central voltada para os objetivos da política macroeconômica deixa um vácuo de políticas regionais, ficando o semi-árido baiano dependente de políticas assistenciais como condição de sobrevivência para boa parte de sua população. Este vácuo de políticas regionais reflete a descrença nas políticas keynesianas, seja do

tipo “de cima para baixo” (*top-down*) ou “de baixo para cima” (*bottom up*). O descrédito nas políticas regionais isoladas e as evidentes falhas de mercado levam à conclusão - como solução para a problemática do semi-árido baiano - da necessidade de políticas que combinem os dois enfoques (*top-down* e *bottom up*) numa síntese exógenas-endógenas, como salienta Diniz (2006).

O objetivo deste trabalho é verificar a validade da hipótese central. Subsidiariamente, contribuir para o debate e apontar alternativas que sejam capazes de, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade das instituições e propiciar indicadores econômicos e sociais melhores para a região do semi-árido baiano. A relevância deste trabalho está em chamar a atenção para a urgência de ações que promovam mudanças incrementais na matriz institucional, não só para aumentar a conectividade das regiões pobres com as redes econômicas globais, mas, principalmente, para melhorar a dignidade dos pobres, aviltados pela fome e a miséria.

Este trabalho está dividido em seis seções além desta introdução. A segunda seção apresenta os aspectos geográficos e sócio-econômicos do semi-árido baiano. A terceira aborda as relações entre instituições e desenvolvimento econômico. A quarta seção apresenta as causas do desenvolvimento regional desigual. A quinta seção mostra as limitações teóricas para explicar as causas do desenvolvimento desigual e do insucesso das políticas para correção dos desníveis regionais. A sexta seção propõe uma alternativa para superação do atraso econômico e social de regiões semi-áridas através das externalidades geradas pela implantação de uma universidade pública. Na última seção, são apresentadas as principais conclusões deste trabalho.

## **2. SEMI-ÁRIDO NORDESTINO: ASPECTOS GEOGRÁFICOS E SÓCIO-ECONÔMICOS**

O Sertão brasileiro, caracterizado por clima semi-árido e vegetação de caatinga, compreende uma área territorial de aproximadamente um milhão de km<sup>2</sup>. Esta região ocupa a maior área do interior do Nordeste e coincide com o chamado Polígono das Secas, que tem seus limites fixados legalmente, englobando oito estados do Nordeste (com exceção do Maranhão) e mais o Estado de Minas Gerais. Essa região é caracterizada por baixa precipitação pluviométrica (entre 250 e 600 mm anuais), distribuição irregular das chuvas (concentradas de dezembro a maio), alto índice de evaporação e salinidade, rios temporários e secas periódicas. Estas adversidades naturais agravam as já precárias condições econômicas e sociais, haja vista que as famílias, de um modo geral, não têm meios nem técnicas para se prevenirem desta situação.

O sertão nordestino possui a maior densidade populacional em regiões semi-áridas do mundo, com uma média de 20hab/ km<sup>2</sup>. O sertanejo possui

traços de resistência iguais as do ecossistema, apesar da migração ser a saída encontrada por muitos. A maioria dos retirantes desloca-se para o litoral e outras regiões do país, provocando o êxodo rural que leva, no campo, à desagregação familiar, e, na cidade, ao aumento da pobreza, desemprego e marginalidade. As condições ambientais adversas e a pobreza generalizada propiciam o desmatamento e práticas inadequadas de cultivo, culminando no processo de desertificação que já atinge seriamente mais de 18% do território semi-árido nordestino (Falcão e Oliveira, 2004).

## 2.1. Semi-árido baiano: características e transformações recentes

O Estado da Bahia, apesar de ser o 6º estado mais rico do Brasil, está entre os últimos em indicadores de desenvolvimento social. A Bahia apresenta indicadores sociais inferiores à média nacional: taxa de analfabetismo de 17% e analfabetismo funcional de 37%, mortalidade infantil de 35,6 por mil, índice de pobreza acima de 30% (para várias linhas de pobreza absoluta utilizada), índice de Gini de 0,527 e expectativa de vida de 71,4 anos. No campo econômico, a Bahia é marcada por fortes contrastes: riqueza espacialmente concentrada na região metropolitana de Salvador e Recôncavo, com 52,8% do PIB estadual, e condições menos favoráveis no interior em relação à infra-estrutura, educação, pobreza e desníveis de renda, especialmente na região do semi-árido<sup>1</sup>.

O semi-árido baiano reflete com toda a intensidade as agruras experimentadas pelo semi-árido nordestino de um modo geral. Ocupa uma área de quase 64% do território total do Estado da Bahia, abriga uma população superior a 6,5 milhões de habitantes, com densidade demográfica de 13,3 hab/km<sup>2</sup>, e ocupa 16 (dezesesseis) dos 26 (vinte e seis) territórios de identidade do Estado<sup>2</sup>. Quase metade da população (47%) vive no meio rural, sendo a população urbana concentrada em cidades pólos regionais, como Vitória da Conquista, Feira de Santana, Juazeiro e Guanambi (Britto e Santos, 2006). Apesar de concentrar quase 2/3 do território estadual e quase metade da população, o semi-árido baiano fica com 21,1% do PIB estadual, sendo a renda *per capita*, em 2005, de R\$ 2.952,00, menos da metade da renda *per capita* estadual e em torno de ¼ da renda *per capita* nacional.

1. Os dados referem-se ao ano de 2005, disponibilizados pela Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia – SEI.

2. Territórios de identidade: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Sertão do São Francisco, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semi-árido Nordeste II, Vitória da Conquista, Médio Rio das Contas, Itaparica, Vale do Jiquiriça e Piemonte Norte do Itapicuru.

No meio rural, predomina a pecuária extensiva e caracterizada por forte concentração de terras. Em torno de 10% da área total do semi-árido é formada por propriedades de menos de 20 hectares e representa 73% das propriedades (Britto e Santos, 2006). A tendência é de aumento da concentração da estrutura fundiária em função do êxodo rural. Segundo Britto e Santos (2006), pode se inferir desta estrutura fundiária que a agricultura familiar de subsistência tem ocupado áreas insuficientes. A combinação de pouca terra, ausência de técnicas modernas de produção e secas constantes resulta no aumento da pobreza extrema.

O meio urbano do semi-árido baiano é caracterizado por cidades de pequeno porte onde se concentram alguns serviços públicos e um comércio em expansão voltado exclusivamente para o atendimento da demanda local. A atividade comercial é sustentada pelos gastos dos funcionários públicos e pelas transferências de renda, basicamente de aposentados. O êxodo rural tem levado ao inchaço destas cidades que, dada a incapacidade do poder público local em atender a crescente demanda por serviços públicos, começam a se defrontar com as dificuldades das cidades grandes, como: aumento da violência, prostituição, marginalidade etc.

O Estado da Bahia concentra o maior contingente de pobres do país, sendo, a imensa maioria, oriunda do semi-árido. A pobreza entendida como insuficiência de renda revela um traço marcante desta região que é a alta intensidade da pobreza, sendo a renda média dos pobres do semi-árido mais distante dos valores de referência adotados como linha de pobreza, seja para o Nordeste em geral ou para o Brasil<sup>3</sup>. Como consequência direta da pobreza, o semi-árido baiano ostenta uma série de indicadores sociais extremamente desfavoráveis, como: desnutrição, analfabetismo, elevada taxa de mortalidade infantil, péssimas condições de saúde, moradias precárias, baixa expectativa de vida, entre outros.

Apesar da gravidade destes indicadores, as poucas tentativas de mudanças desta situação se deram de forma exógena e não foram capazes de transformar as bases econômicas e sociais da região. Estas tentativas iniciaram com a criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1907, que depois passou a se chamar Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). Em 1955, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). A Sudene se debruçava sobre planos nunca concretizados e distribuía incentivos fiscais entre grupos dominantes locais e nacionais.

Com o fim da Sudene em 2001, e com a atenção do poder central voltada para os objetivos da política macroeconômica e sob o domínio de idéias e políticas neoliberais, a problemática do semi-árido nordestino foi

3. Sobre pobreza no Nordeste ver Rocha (2003).

colocada à margem de ações efetivas. Diante da crise fiscal financeira dos estados brasileiros e no vácuo de políticas regionais em escala federal, emerge a guerra fiscal entre os estados; que produz pouco ou nenhum impacto sobre a estrutura econômica e social existente. Sem medidas vindas do poder central, o êxito das políticas regionais é colocado em xeque. A ação do poder central no semi-árido baiano restringe-se a políticas compensatórias de transferências de renda. Embora políticas compensatórias contribuam para minorar as condições adversas da população, contribuindo para redução da pobreza extrema, elas são assistenciais e voltadas para atender uma condição específica do indivíduo e não da região.

Cabe destaque a duas das poucas iniciativas de sucesso do governo no semi-árido baiano: o desenvolvimento da agricultura irrigada, com a fruticultura destinada à exportação, desenvolvida ao longo do São Francisco e o complexo agroindustrial de Petrolina e Juazeiro. Estas iniciativas tem atraído investimentos de empresas nacionais e estrangeiras e gerado externalidades a partir das oportunidades de negócios locais.

### 3. INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A influência das instituições no desempenho econômico de países e regiões tem sido objeto de estudos promissores pela Nova Economia Institucional (NEI) e está na agenda do debate econômico atual. Conceição (2007), analisando a contribuição de Matthews para o crescimento econômico, conclui que o fenômeno do crescimento é entendido enquanto manifestação de mudanças institucionais, as quais pressupõe inovações. Com este mesmo entendimento e interpretando Zysman, adiciona que a “estrutura política e institucional induz a formação de uma lógica de mercado que orienta e dirige a trajetória do crescimento” (Conceição, 2007, p. 9). Reforçando esta relação entre instituições e desenvolvimento econômico, o estudo realizado por Menezes-Filho et al. (2006) mostra o papel da qualidade institucional na determinação nos diferenciais de produto *per capita* entre os estados brasileiros. Os estados que apresentam melhores instituições exibem crescimento econômico superior. Bueno (2004) mostra que a reprodução na América inglesa de instituições semelhantes às inglesas, especialmente relativas às garantias do direito de propriedade e o predomínio do poder local sobre o central, permitiu um grau de liberdade econômica e uma condição diferencial de desenvolvimento não experimentado pelas colônias latino-americanas.

As instituições resultam de um processo histórico que se reproduz inercialmente através do tempo, transportadas pelas culturas, rotinas, crenças, costumes etc. Sendo assim, as instituições são *path dependent* e endógenas,

já que derivam de um processo gradual de evolução da própria trajetória de desenvolvimento da região. Neste sentido, comenta Bueno (2004, p. 375): “quanto menores as restrições à corrupção, por exemplo, mais provável é que muitas das instituições existentes adotem essas práticas e maior o incentivo para as que inicialmente não o fazem venham a se tornar corruptas no futuro”. Em um contexto de racionalidade limitada, as instituições emergem das interações humanas que simultaneamente as governa (Ponde, 2005).

O estudo da economia regional possui algumas peculiaridades em relação à teoria econômica geral. As regiões são economias abertas que possuem certa mobilidade dos fatores de produção, dividem um governo central comum e, portanto, têm estruturas institucionais e sistemas legais similares. Teoricamente, deveriam possuir menor diferencial tecnológico, educacional e institucional. Contudo, as instituições informais, e concordando com Felipe (2007), são produtos de adaptações ao longo do tempo, com diferentes características em regiões diferenciadas.

Embora haja uma pulverização de abordagens teóricas que se auto denominam institucionalistas, umas convergentes outras nem tanto, considera-se como instituição para os propósitos deste trabalho a definição de Hodgson (1988, p. 10). Segundo ele, “instituição deve ser entendida como uma organização social que, mediante a operação de tradições, costumes ou restrições legais, tende a criar padrões de comportamento duráveis e rotineiros”. Nesta mesma linha, Rutherford (1994, p. 182) explica instituição como “uma regularidade de comportamento ou uma regra que tem aceitação geral pelos membros de um grupo social, que especifica comportamento em situações específicas, e que se auto-polícia ou é policiada por uma autoridade externa”.

A qualidade das instituições, entendidas aqui como a estrutura que regula o comportamento dos membros de um grupo social, desempenha um papel fundamental para o sucesso das políticas públicas. A estrutura a que nos referimos compreende desde as instituições formais até aquelas que determinam a regularidade dos comportamentos dos indivíduos. Este comportamento decorre das crenças, costumes, valores morais, hábitos, estruturas cognitivas e padrões historicamente consolidados e socialmente referenciados que tendem a se reproduzir inercialmente através do tempo<sup>4</sup>. Desta forma, mantém inalterados os padrões de desenvolvimento.

4. As instituições formais são aqui compreendidas como a infra-estrutura que facilita ou dificulta a coordenação entre as pessoas e a alocação de recursos, envolvendo aí as organizações que determinam as regras do jogo.

### **3.1. A qualidade das instituições do semi-árido baiano e sua influência para o atraso econômico e social da região**

O semi-árido baiano apresenta instituições em geral de baixa qualidade, e isto explica parte das baixas taxas de desenvolvimento econômico e social da região. As instituições atuais ainda refletem características associadas à estrutura produtiva e de governança burocrática do período da colonização. Este período marcado pelo personalismo nas relações econômicas e políticas, pelos direitos de propriedade mal definidos, concentração na estrutura fundiária, economia de subsistência, pequeno grau de monetização e baixo índice de urbanização, configura uma economia praticamente fechada e de baixa conectividade com o núcleo de reprodução capitalista situado no litoral e nos grandes centros urbanos do Sul e Sudeste do país. A inércia institucional reproduziu estas condições ao longo do tempo, restringindo ao invés de estimular a atividade produtiva e mantendo esta região isolada e inabilitada para absorver as melhorias nas condições econômicas e sociais experimentadas pela economia brasileira como um todo.

O isolamento da região semi-árida baiana dificultou o contato maior com as transformações econômicas e sociais experimentadas ao longo do século XX, o que impediu uma melhoria na qualidade das instituições locais. As regras de comportamento, as crenças, as relações produtivas e comerciais mudaram pouco ao longo do tempo. Em função disto, no meio rural não houve espaço para a modernização agrícola - levando à perda de competitividade - que, aliada à mudança nos preços relativos, levou a uma maior deterioração das condições de troca e, conseqüentemente, de vida da população do semi-árido baiano. A concentração na estrutura fundiária, além das implicações econômicas, influencia na qualidade das instituições<sup>5</sup>. Engerman e Socoloff (2000) salienta que, nos lugares onde as condições favoreceram a formação de economias baseadas em pequenas propriedades, formaram-se sociedades mais igualitárias, com instituições melhores e mais propícias à absorção dos frutos do desenvolvimento econômico.

No semi-árido baiano a inércia institucional produziu, ao longo do tempo, uma regularidade de comportamento marcada pela violência política, coronelismo, corrupção institucional e individual, clientelismo e troca de favores políticos. Esta estrutura institucional garantiu a reprodução de oligarquias decadentes à medida que o coronelismo se constituía como a interface entre os interesses políticos locais e os interesses políticos em escala nacional. Nesta relação se entrelaçam e convergem interesses

5. No semi-árido baiano, a concentração fundiária leva ao desenvolvimento de uma agricultura familiar de subsistência, que é bastante vulnerável às secas e com fortes implicações sobre a pobreza rural.

paroquiais com interesses de deputados e das elites dominantes em escala nacional. Nem o regime autoritário, nem a democracia eleitoral moderna com a ascensão ao poder de partidos que se opunham a esta prática política foram capazes de romper esta estrutura. Ao contrário, aliaram-se a ela. Combinado a este ambiente institucional verifica-se, no semi-árido baiano, baixa taxa de urbanização, alto índice de analfabetismo, baixa participação política da população e, conseqüentemente, pouca rotatividade no poder e pouca proporção de imigrantes estrangeiros - Menezes-Filho et al. (2006) mostra, através de estudo econométrico, correlação positiva entre proporção de estrangeiros e melhora na qualidade das instituições<sup>6</sup>. Todos estes fatores concorrem para uma baixa qualidade das instituições existentes e ajuda a explicar porque os indicadores sociais da região estão entre os piores do país. Em termos econômicos, esta matriz institucional, por um lado, desestimula organizações produtivas capazes de elevar a produtividade da economia. Por outro lado, favorece o desenvolvimento de organizações *rent-seeker*.

#### 4. DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL

Quando se fala em desigualdades regionais está se referindo basicamente aos diferentes níveis de desenvolvimento das regiões. Portanto, é importante compreender o desenvolvimento bem como suas variáveis determinantes. O conceito de desenvolvimento, para os propósitos deste trabalho, relaciona-se às melhorias nos indicadores econômicos e sociais *per capita*. Segundo Lopes (2003, p. 89), “enquanto o crescimento econômico pressupõe apenas aumento contínuo do produto global e *per capita*, o desenvolvimento econômico requer que esse crescimento venha acompanhado de melhorias na qualidade de vida dos indivíduos”. Desse modo, para caracterizar o desenvolvimento econômico, deveremos ter um conjunto de medidas que reflitam alterações econômicas, sociais, políticas e institucionais, tais como: renda *per capita*, nível de emprego, segurança, expectativa de vida, distribuição de renda etc.

Os liberais, baseados nos dois teoremas fundamentais do bem-estar social de Walras, argumentam que mercados descentralizados atuando sob concorrência perfeita produzem um equilíbrio competitivo. Assim, a eficiência poderia ser obtida sem a intervenção do governo que, neste caso, só reduziria a eficiência da economia. Contudo, este equilíbrio competitivo pode ser atingido com qualquer nível de distribuição de renda. Ou seja, a economia pode gerar um equilíbrio competitivo, sendo plenamente eficiente, mas, com desigualdade

6. Este mesmo estudo mostra a influência da proporção de eleitores e de alfabetizados no passado para a qualidade das instituições atuais.

na distribuição de renda, ou no caso de uma nação produzir desenvolvimento com desigualdades regionais (Arvate e Biderman, 2006).

As diferenças observadas nos níveis de desenvolvimento entre regiões são explicadas pelos modelos neoclássicos de crescimento regional como resultado dos diferenciais de produtividade marginal. Estes diferenciais decorrem das disparidades na relação capital/trabalho e dos diferentes níveis de investimento em tecnologia e capital humano. Como a produtividade marginal é decrescente, supondo um ambiente com mercados perfeitamente competitivos, a desigualdade tende a se reduzir à medida que vai havendo desenvolvimento econômico, fazendo com que regiões mais pobres acumulem capital em um ritmo mais rápido do que regiões mais ricas de modo que ao longo do tempo haja convergência ao mesmo *steady state* para todas as regiões. Os modelos neoclássicos têm, portanto, como foco de análise a convergência. Segundo Maciel, Andrade e Teles (2005, p. 2):

*Economias que têm fatores de produção de maneira relativamente mais escassa, assumindo identidades tecnológicas, adquirem taxas de retornos maiores sobre este fator devido aos rendimentos decrescentes à escala das funções de produção utilizadas. Neste caso, com a mobilidade dos fatores, as regiões tendem a convergirem ao mesmo steady state, ou seja, há um  $\beta$  - convergência das rendas per capita.*

Em uma direção oposta à da convergência, encontram-se os trabalhos de Hirschman (1961), Myrdal (1967) e Perroux (1964). Conforme Perroux (1964, p. 64), o crescimento não se dá simultaneamente em todos os locais, “manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis no conjunto da economia”. Segundo Myrdal (1967), os mecanismos de causalção acumulativa tendem a fazer com que as regiões historicamente industrializadas se beneficiem mais da conjuntura favorável, inclusive drenando fatores das regiões mais pobres. Esses mecanismos geram um “círculo virtuoso” nas regiões inicialmente favorecidas e, por outro lado, um “círculo vicioso” nas regiões mais pobres. Hirschman (1961) compartilha dos argumentos de Perroux e Myrdal e acrescenta que o desenvolvimento econômico é necessariamente não equilibrado. Estes trabalhos apontam para a possibilidade do desenvolvimento econômico resultar de mecanismos que possibilitam o acirramento das desigualdades, dando ênfase aos fatores dinâmicos de aglomeração. Dentre os mecanismos, cabe destacar a existência de falhas de mercado e o papel das instituições.

Diante das evidências de que o mercado não tem condições de garantir uma distribuição da renda interpessoal ou inter-regional com justiça social, as intervenções governamentais seriam claramente necessárias. Em escala sub-

nacional estas intervenções (baseadas nos instrumentos de política econômica keynesiana) surgem, inicialmente, com políticas do tipo *top-down* seguidas por políticas tipo *bottom up*. As políticas tipo *top-down* são tidas como exógenas e são objetos de críticas até entre muitos defensores de intervenções. Elas têm como foco para o desenvolvimento regional o apoio à industrialização através de incentivos fiscais. Este pensamento é oriundo da crença das décadas de 50 e 60, em que se acreditava que o desenvolvimento de uma nação passava pela industrialização. Um dos diferentes exemplos e por demais referenciados nos debates e na literatura foi o caso da Coreia, que optou pela educação como plataforma de desenvolvimento. Em razão disto, as instituições políticas e sociais locais sempre tiveram como pano de fundo de suas reivindicações a instalação de indústrias. Acreditava-se que os efeitos a montante e a jusante de uma grande indústria regional seriam condição suficiente para superação do atraso econômico. Indústrias vieram para regiões pobres, mas não foram capazes de trazer o desenvolvimento, nem corrigir as desigualdades regionais. Em parte, isto se deve à força centrípeta das regiões prósperas que, dadas as redes existentes, acabam se apropriando de uma fatia maior dos ganhos deste processo e à inexistência de instituições capazes de absorver e interiorizar os ganhos decorrentes deste processo.

Sucede as políticas tipo *top-down* as políticas *bottom-up*, tidas como endógenas, e entendidas aqui como “o processo de ampliação contínua da capacidade de absorção interna da região cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração do excedente proveniente de outras regiões” (Amaral Filho, 1999, p. 1282). Estes modelos surgem das possibilidades criadas pelo novo padrão produtivo-tecnológico baseado na produção flexível, na qual oportunidades se abriam para pequenas e médias empresas participarem competitivamente, em escala regional, da nova divisão de funções da economia moderna.

Observa-se que para um processo de desenvolvimento endógeno possa deslançar alguns requisitos são necessários, como: mudança nas regras que regulam os agentes econômicos regionais; condições para criação e difusão das inovações; capacidade de organização social e política da região para tomar decisões relevantes; capacidade da região de apropriar e reinvestir uma proporção significativa do excedente gerado. As inovações estão na base e explicam quase a totalidade dos ganhos de produtividade das economias desenvolvidas. Deste modo, o desenvolvimento econômico subnacional passa pelos mecanismos regionais de fomento à inovação<sup>7</sup>.

A crise fiscal financeira do estado, o processo de globalização e o aumento nos fluxos de comércio e de capitais, as pressões da ideologia liberal e os

7. Segundo Garófoli, desenvolvimento endógeno é a habilidade de inovar em nível local (Costa-Filho, 2007).

resultados pouco satisfatórios de experiências passadas levaram ao descrédito e ao questionamento dos instrumentos de política econômica keynesiana, levando a uma crise das políticas regionais. No Brasil, apesar de um grande número de experiências, os estudos e a observação empírica mostram que o desenvolvimento econômico quando não acirrou a desigualdade preservou a diferença observada nas últimas décadas. Em economias periféricas como a brasileira e em estágios menos avançados do desenvolvimento capitalista, o *trade-off* entre crescimento e igualdade não se verificou. Ao contrário, a desigualdade se apresentou como uma necessidade para o crescimento econômico. Foi emblemática a política econômica marcada pelo slogan “crescer o bolo primeiro, para depois distribuir”, que além de acirrar as desigualdades nos rendimentos dos brasileiros, preservou, quando não ampliou, as diferenças nos níveis de desenvolvimento das regiões.

Estudo sobre o desenvolvimento desigual das regiões brasileiras realizado por Feres (2006, p. 18) mostra “que o processo de melhoria nos indicadores econômicos entre 1970 e 2000 ocorreu de forma a manter o diferencia já existente em 1970, [...] Os indicadores de renda, educação e acesso a serviços públicos preservam a diferença observada nos anos 70, quando não a ampliam”.

## **5. INSTITUIÇÕES E SUB-DESENVOLVIMENTO NO SEMI-ÁRIDO BAIANO: LIMITAÇÕES TEÓRICAS**

A intervenção do governo na economia é objeto de um debate histórico que está longe de um consenso, seja no campo político seja no campo ideológico. Dois grupos polarizam este debate, liberais de um lado e keynesianos de outro. Os liberais, tendo por base a abordagem da auto-regulação dos mercados, são contrários à interferência do governo na economia<sup>8</sup>. Para estes, intervenção gera, além de privilégios, problemas macroeconômicos como a inflação e crises cambiais que acabam por reduzir o resultado eficiente alcançado pelos participantes do mercado. Os keynesianos concluem, diferentemente dos neoclássicos, que a racionalidade individual não produz necessariamente o melhor resultado para a sociedade, daí a necessidade do estado atuar de forma complementar.

8. Segundo os liberais, mercados livres e descentralizados, sob o regime de concorrência perfeita, produzem um equilíbrio competitivo.

## 5.1. Enfoque neoclássico

Os modelos neoclássicos de crescimento regional têm como foco a análise da convergência e partem da idéia de que os mecanismos de mercado resultam numa equalização do desenvolvimento. A razão para a convergência está relacionada à difusão de tecnologias, à acumulação de capital humano e ao impacto da mobilidade de fatores. Este modelo pressupõe um ambiente com mercados completos e perfeitos para que haja mobilidade de fatores. Esta proposição já é bastante restritiva, mesmo considerando instituições de melhores qualidades que propiciam a mobilidade de fatores. Quando o ambiente institucional é precário, a convergência ao mesmo *steady state* é impraticável.

Como as regiões são economias abertas, com livre comércio, movimentos de capitais e migração de mão-de-obra, a convergência poderia ser verificada mais facilmente. Contudo, a existência de instituições de qualidade inferior no passado compromete as instituições presentes. Sem instituições de qualidade não há acumulação de capital humano e, conseqüentemente, menor a mobilidade de capital físico. Resulta daí a inexistência de condições para a convergência. Maciel, Andrade e Teles (2005) concluíram que o Nordeste apresenta menor taxa de retorno do capital físico, sem perspectiva de mudança, e com isto confirma as hipóteses de Lucas (1990) de que os capitais não fluem dos ricos aos pobres, quando se leva em consideração o capital humano na função de produção. Segundo Maciel, Andrade e Teles (2005), a forma de mudar o caráter vicioso de economias pobres como a do Nordeste é através de um choque tecnológico persistente ao longo dos anos.

A acumulação de capital humano depende das instituições presentes que resultam das instituições passadas. Deste modo, não há sinais de convergência no semi-árido baiano. A inexistência de estoque de capital humano, de modo a gerar externalidades positivas, dificulta o movimento de fatores de produção para a região do semi-árido baiano. Como a inércia institucional impede uma revolução nas estruturas institucionais, não se verificam condições de convergência no curto prazo, como salienta Bueno (2004, p. 375) “as mudanças institucionais são mais incrementais do que radicais”. Esta constatação para o semi-árido baiano encontra um paralelo em Barro, Mankiw e Sala-I-Martin (1995), no qual a não mobilidade do capital humano e a velocidade de convergência zero da tecnologia pode contribuir para os desequilíbrios regionais.

Estudo realizado por Falcão e Neto (2007) mostra que uma maior parcela de trabalhadores qualificados no município (ou região) eleva a média do salário dos trabalhadores de um modo geral. A baixa escolarização dos trabalhadores no semi-árido baiano impede a geração de externalidades positivas - decorrentes da concentração de capital humano - produzindo um efeito negativo sobre

a distribuição regional da renda e reforçando a desigualdade. Falcão e Neto (2007, p: 20) conclui que “a política de desenvolvimento local baseada no investimento em capital humano local geraria efeitos positivos para além do retorno individual dos trabalhadores”. Novamente a questão institucional apresenta-se como elemento limitador, haja vista que ela é o condicionante para a existência de tais externalidades.

## **5.2. Políticas keynesianas tipo “top-down”**

Diante da falha de mercado em distribuir a renda como a sociedade entende como mais justa, justifica-se a intervenção do estado, especialmente em relação à questão regional<sup>9</sup>. Na intervenção do governo para corrigir desequilíbrios regionais decorrentes (ou não) das falhas do mercado, a atuação deve se dar de forma diferente, haja vista que as decisões quanto à inserção e atuação da região em uma economia de mercados perfeitamente competitivos não cabe a um agente individual, mas é resultado de um conjunto de condicionantes que não atuam de forma coordenada e cujas instituições podem contribuir, ou não, para uma convergência no sentido da eficiência econômica.

O curso histórico e as terapias apresentadas para correção do desnível econômico entre o Nordeste e as regiões desenvolvidas evidenciam não só as falhas de mercado como também as falhas de governo. As limitações dos modelos “de cima para baixo” já são muito conhecidas e discutidas, tais como: a universalização das práticas de planejamento regional; monodisciplinaridade; separação entre sujeito e objeto, e a consideração da questão regional como um problema restrito à região.

No Semi-árido baiano o poder regional é limitado. A estrutura político administrativa do Brasil está baseada na divisão do Poder Executivo em Governo Federal, Governos Estaduais e Prefeituras Municipais, e estruturada de tal forma que os recursos econômicos e conseqüentemente o poder político são fortemente concentrados no governo central e, em escala menor, nos governos estaduais. O Governo Federal concentra 69% da arrecadação tributária, os Estados 26% e os Municípios apenas 5%. No caso do semi-árido baiano, a escassez de poder econômico e político dos municípios é ainda mais grave e, conseqüentemente, limitante da ação local. Além disto, os municípios

9. Destaco a questão regional como especial por considerar que entre indivíduos a intervenção do estado deve ser moderada, de modo a evitar concessões de privilégios através de transferências deformadoras que acabam inibindo a ação individual e desestimulando a concorrência. Como os agentes econômicos podem se acomodar diante de um estado paternalista, o resultado é a perda da eficiência econômica com efeitos desastrosos sobre o desempenho da economia no médio e longo prazo.

atuam de forma isolada no tratamento de questões comuns e que permeiam toda uma região. A necessidade de coordenação dos municípios para atuarem de forma conjunta é mais do que óbvia. Porém, as poucas formas de articulação neste sentido se dão através de Associações de Municípios, que são isoladas, frágeis, criadas para atender interesses pontuais e acabam se esvaziando pela falta de resultados e pela rotatividade do poder nos municípios associados.

Em um cenário tão desfavorável, qualquer estratégia de redução das desigualdades regionais não terá sucesso se não for sustentada por medidas vindas do poder central. Contudo, os objetivos do Governo Brasileiro estão voltados para as metas das políticas macroeconômicas. O avanço das idéias neoliberais e sua crença na ação do mercado, aliada à globalização e às transformações nos processos produtivos deixam pouca margem para uma ação efetiva do poder central na formulação de políticas de desenvolvimento regional. Esta inércia do poder central não é compensada pelo envolvimento dos governos estaduais na tentativa de promover o desenvolvimento regional, em função da limitação de recursos e do reduzido raio de manobra que tem os Estados frente à força da política macroeconômica nacional.

Em relação ao semi-árido baiano, as políticas “de cima para baixo” (centradas nos investimentos em infra-estrutura e em empreendimentos sustentados e dirigidas pelo Estado) foram modestas e não cumpriram os requisitos requeridos para este tipo de política. Foram políticas carregadas de personalismo nas suas relações. Apesar deste tipo de política ser tida, geralmente, como exógena, em nosso modelo, sua dinâmica está associada, também, ao jogo das relações de poder político regional que é resultante da qualidade das instituições. Com instituições melhores, melhoram as forças políticas e a qualidade das reivindicações regionais.

A ausência de evidência empírica de ações efetivas em nível nacional nesta região se deve, em parte, ao poder político regional que se confunde com os interesses individuais dos líderes políticos locais e não com os interesses da região. As instituições acabam, novamente, sendo uma restrição ao desenvolvimento da região semi-árida. Mesmo se considerarmos a condição de crescimento nas políticas top-down como totalmente exógenas, a condição de desenvolvimento é endógena. Isto porque a capacidade de transformar impulsos de crescimento em desenvolvimento depende da qualidade das instituições.

### **5.3. Políticas keynesianas tipo “bottom up”**

Os modelos “de baixo para cima”, tidos como endógenos, não são capazes de dar conta dos problemas regionais, ainda mais em um mundo globalizado, complexo, formado por redes, com fortes conectividades e de múltiplas dependências institucionais. As cadeias produtivas regionais

consideram as potencialidades locais, mas, geralmente, não levam em conta as economias em redes e suas conectividades externas. Embora desalinhadas com a economia em redes, as interfaces que unem o espaço local com o global, seja econômico ou social, são muito fortes e acabam drenando recursos do local para o global, especialmente pelo lado da demanda.

Não há dúvidas que arranjos produtivos locais aumentam o dinamismo econômico das regiões, mas, se confrontado com o crescimento nas regiões prósperas, alinhadas com a economia em redes, percebe-se a persistência das desigualdades. A inexpressiva melhoria nos indicadores econômicos do semi-árido baiano, observada nos últimos anos, se deve à injeção de recursos dos programas de transferência de renda, especialmente as aposentadorias rurais e o bolsa família. Estas transferências transformam as regiões em locais de circulação nas quais o grosso das transações econômicas está associado ao atendimento das necessidades de consumo local. Percebe-se nas pequenas e médias cidades do semi-árido baiano, bem como em seus povoados, o crescimento de atividades comerciais e de circulação de pessoas e objetos voltados, quase que exclusivamente, para o atendimento da demanda local.

O “crescimento” decorrente desta atividade comercial leva ao surgimento de uma nova classe econômica e social cujo padrão de acumulação de riqueza está baseado no crescimento, sem inovação, do próprio negócio e na imobilização de capital. Este processo leva a uma forte concentração da renda pessoal com o surgimento de novos ricos em uma região pobre. Neste ponto o ambiente institucional, caracterizado pela falta de empreendedorismo, pelos padrões históricos de acumulação, pela aversão ao risco, a falta de know-how e o simbolismo da riqueza material como expressão do sucesso social e econômico, acaba sendo um entrave para a transformação das oportunidades geradas pelo comércio na criação de uma cadeia produtiva local que seja capaz sustentar um crescimento econômico regional orientado para a oferta.

Como as cidades e regiões são economias abertas - e o fato de ter uma base econômica centrada no comércio para atendimento da demanda local - grande parte da renda regional acaba fluindo para as regiões prósperas em função das forças centrípetas das regiões ricas. A baixa participação do setor produtivo local no atendimento desta demanda faz com que os efeitos multiplicadores da renda acabem influenciando mais as economias ricas como São Paulo, por exemplo, do que os municípios do semi-árido baiano.

Os vazamentos nas regiões menos favorecidas, considerando a importância do crescimento regional orientado para a demanda, faz aumentar, como salienta Amin (2007, p. 25):

*A importância de se considerar a questão da regeneração econômica, relativamente a atual atenção ao crescimento da competitividade por meio de incentivos orientados para a oferta. Isso força a dar atenção*

*a como os padrões de atendimento da demanda [...] poderiam ser utilizados em benefício local. Isso amplia a possibilidade de buscar modos pelos quais as cadeias de suprimento globais poderiam ser utilizadas em benefício do local, por meio, digamos, da terceirização local, receita tributária ou padrões de emprego para varejistas, assim como a necessidade de atentarmos para os circuitos de suprimentos que poderiam explorar recursos locais, por exemplo, na economia do bem-estar, economia social, mercados agrícolas, esquemas de troca local, mercados de segunda mão, recuperação orientada para as necessidades sociais.*

O ambiente institucional no semi-árido baiano acaba sendo determinante e agravante das dificuldades para ampliação contínua da capacidade de absorção e retenção do excedente econômico gerado na economia local. Este ambiente é caracterizado por um forte conservadorismo em escala local; por uma cultura econômica tradicional de resistência às inovações e, de certo modo, avesso a novas tecnologias; pela reprodução no presente de técnicas passadas através das gerações; pela forte religiosidade e a crença de sujeição e aceitação das (ir)regularidades da natureza como uma condição imutável e imprevisível; pela reduzida capacidade de iniciativas locais impulsionarem mudanças estruturais; pelo baixo poder financeiro e político dos governos locais, e pela precariedade de acesso ao conhecimento e a informação. Desta forma, não bastasse as limitações inerentes aos modelos endógenos, as instituições locais restringem a possibilidade de verificação empírica de um desenvolvimento endógeno no semi-árido baiano.

Por outro lado, os agentes locais não podem exercer controle efetivo nem administrar o espaço social e econômico. Além disto, as instituições formais locais, que devem ser fortalecidas em modelos de baixo para cima, não dispõem de meios de controle de seu próprio destino nem da necessária autonomia para produzir e distribuir os recursos. Com isto, as expectativas de crescimento econômico são sempre frustradas. Isto se deve ao fato de que em uma economia globalizada todas estas relações são intermediadas “por estruturas de relações de mercado, regulações, arranjos institucionais, configuração de poder, valores e normas” (Amin, 2007, p. 19).

Os modelos endógenos de “baixo para cima” estão relacionados à existência de condições para criação e difusão de inovações, as quais dependem de mudanças nas regras que regulam os agentes econômicos regionais, da acumulação de capital humano e da capacidade de organização social e política da região para tomar decisões relevantes. A qualidade das instituições influencia diretamente nestas condicionantes, seja pela necessidade da existência de capital humano, seja pela necessidade de um ambiente institucional adequado.

Conclui-se a partir das limitações dos modelos liberais e intervencionistas que o desenvolvimento da região semi-árida baiana deve envolver uma estratégia que seja capaz de criar condições para mudança na matriz institucional da região, com investimentos efetivos em educação básica, média e superior que sejam capazes de propiciar a formação de estoque de capital humano, criar uma base tecnológica regional e atrair investimentos. É bom salientar que deve ser uma estratégia de longo prazo que ultrapasse o ciclo eleitoral do regime político brasileiro.

Melhorar a qualidade das instituições na região semi-árida baiana é condição primeira para o sucesso de qualquer política de desenvolvimento regional. Sem instituições de melhor qualidade não existe espaço para convergência, como querem os neoclássicos, nem para o êxito de políticas regionais. No Brasil não há espaço para rupturas institucionais em nível nacional e menos ainda em nível regional. Portanto, as mudanças nas instituições têm que ser incrementais, o que demanda tempo, e, por isto, requer uma ação urgente se o objetivo for realmente precipitar uma inflexão nos modos de pensar e agir de milhões de baianos que, ao mirar o futuro, não sabem para onde olhar.

## **6. COMBINAÇÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS: UMA ALTERNATIVA PARA O SEMI-ÁRIDO BAIANO**

Por várias questões, especialmente as institucionais, não faz sentido deixar as regiões menos favorecidas, especialmente o semi-árido nordestino, resolverem - aproveitando suas poucas potencialidades e utilizando seus próprios meios - seus problemas de atraso e privações. Se por um lado os modelos *top-down*, por várias questões já apontadas, não foram capazes de reduzir os desequilíbrios econômicos regionais, os modelos *bottom up* também se revelam insuficientes para esta tarefa, especialmente neste caso. Cabe, portanto, inferir sobre o alinhamento e a combinação destes dois modelos.

Nesta síntese de modelos a ação do poder central é crucial para o sucesso das políticas regionais. Como salienta Amin (2007, p. 26), “mesmo a estratégia local mais imaginativa não terá êxito sem a sustentação de medidas vindas do centro para combater a desigualdade regional”. As ações do Governo Federal não devem circunscrever-se à políticas assistenciais. Estas políticas, de cunho setorial, são estruturadas para minorar as condições econômicas e sociais adversas entre os indivíduos de uma forma geral, não há uma política regional em curso que seja voltada para a solução da problemática regional. Embora as políticas assistenciais tenham um impacto maior sobre as regiões mais pobres, elas não foram arquitetadas como solução de um problema regional e sim observando uma questão social, que atinge todas as regiões.

Estas medidas devem ter por base - aproveitando a experiência da União Européia - dois blocos de ações: grandes projetos de ampliação e melhoria da infra-estrutura de transportes e comunicação, que deve ser interligada e integrada à infra-estrutura nacional; e iniciativas de estímulo à inovação e acesso à informação através de melhorias na educação e investimentos na implantação de centros de pesquisa e universidades públicas<sup>10</sup>. É importante que estas medidas sejam orientadas para a integração econômica com a complementaridade inter-setorial e inter-regional das atividades produtivas. Esta integração, como destacado por Diniz (2006, p. 14):

*Permite e induz a criação de cadeias produtivas, reforçando as especializações regionais e potencializando o aproveitamento das vantagens comparativas de cada região e, ao mesmo tempo, aumentando a integração técnica e a solidariedade entre setores, empresas e regiões.*

## **6.1. Universidade pública e desenvolvimento regional: uma solução possível**

A implantação de uma universidade pública, como sugerida anteriormente, gera externalidades positivas (*spillovers*) capazes de alterar a estrutura sócio-econômica da região. Além da contribuição para mudanças incrementais nas instituições locais e do aumento no estoque de capital humano, a economia regional é beneficiada pelos gastos relacionados ao funcionamento dessas instituições. Este benefício se materializa com a dinamização da economia regional, com a geração de emprego, renda e, conseqüentemente, receita tributária para estados e municípios.

Uma universidade pública, como demonstrado por Lopes (2003) e reforçado por Carvalho e Chaves (2007), pode contribuir para a formação de um *cluster* de ensino superior pelos dois enfoques da análise quantitativa. Pelo enfoque da similaridade (*cluster* do tipo horizontal) porque atrai instituições privadas de ensino superior, passando a compartilhar os mesmos recursos. Pelo enfoque da interdependência (*cluster* do tipo vertical) por meio da atração de uma série de serviços complementares como cursinhos, escolas de idiomas, infra-estrutura de lazer e outros serviços urbanos. Com isto, contribui para a formação de novas centralidades urbanas, um dos instrumentos apontados por Diniz (2006) para um crescimento regional com coesão econômica, social

10. Embora a proposta de criação de universidades públicas seja passível de críticas, a idéia é aumentar os investimentos públicos em educação superior, ciência e tecnologia nas regiões pobres, tendo em vista que, nas áreas mais desenvolvidas, a iniciativa privada responde por uma parcela significativa destes investimentos.

e territorial. Com universidades públicas em regiões do semi-árido tem-se, inicialmente, um dos requisitos para a formação de um cluster que é a aglomeração especializada ( $QL > 1$ )<sup>11</sup>.

Além dos efeitos diretos e indiretos produzidos sobre a economia regional, a interação entre universidade e empresa é um componente fundamental para o processo de inovação de uma região. Além disto, contribui para formação de estoque de capital humano e ajuda a mudar a qualidade das instituições. Desta forma, tem-se através da universidade pública as bases para o desenvolvimento regional endógeno nos moldes *bottom up*.

Os impactos diretos estão relacionados às externalidades positivas (*spillovers*) geradas pela universidade. Estes impactos se dão de três formas. A primeira forma relaciona-se aos gastos para expansão e manutenção da Instituição e se traduz nos investimentos em obras e equipamentos e nas demais despesas de custeio. A segunda forma de impacto relaciona-se aos gastos realizados por professores e funcionários com recursos provenientes dos salários pagos pela universidade. A terceira forma de impacto relaciona-se aos gastos dos alunos oriundos de outros municípios.

Estes gastos, na sua maioria, ocorrem na economia regional onde a universidade está instalada. Contudo, parte dos gastos, principalmente os da Instituição, ocorrem em outros municípios. Professores e funcionários também gastam em outros municípios, geralmente em lazer e em pagamentos de despesas de dependentes (mensalidade escolar, aluguel etc.). Contudo, a magnitude dos gastos nos outros municípios vai depender da dimensão da economia local (onde a universidade está instalada) e da proximidade com as grandes e médias cidades. Quanto menor e menos completa for a economia local e mais próxima das grandes e médias cidades, maior o volume de gastos em outros municípios.

Os impactos indiretos estão relacionados aos serviços prestados pela universidade à comunidade, às economias para o município decorrente da redução das importações de serviços de educação superior e aos empregos indiretos gerados. Os serviços prestados pela universidade à comunidade são os serviços educacionais, culturais, assistenciais e de saúde. O não atendimento destes serviços pode provocar o agravamento da situação social. Dentre os serviços oferecidos pela universidade, os mais caros e os socialmente mais importantes são os serviços de saúde.

A universidade pública é um importante instrumento de transformação social e econômica em todos os países. Esta importância é ainda maior em países em desenvolvimento como o Brasil. Isto porque estas instituições são responsáveis por expressivas parcelas da geração e transmissão de conhecimentos, da produção, apoio e divulgação de pesquisas, da reprodução

11. Ver Lopes (2003).

da inteligência nacional, da preservação e difusão de nossa cultura e da prestação de serviços à Nação.

Nas regiões e municípios menos desenvolvidos esta importância é ainda maior em função do volume de recursos financeiros movimentados por estas instituições. Estes recursos produzem efeitos positivos sobre a estrutura produtiva local, gerando, através dos seus gastos, efeitos de encadeamento.

*Diversos impactos potenciais da universidade sobre a economia local a tornam especialmente importante para regiões menos desenvolvidas ou cidades menores, uma vez que criam economias de localização em lugares que, muitas vezes, não têm outras fontes de economias externas, através de efeitos multiplicadores dos gastos, provisão de conhecimento, transferência de tecnologia, spin-offs, assistência técnica e atração de negócios para a região” (Gonçalves; Diniz, 2000, p. 93).*

Os gastos relacionados ao funcionamento das universidades públicas constituem-se em um vetor de desenvolvimento local quando passam a existir os efeitos de encadeamento gerados por tais despesas. Estes efeitos levam à superação das condições de atraso econômico à medida que a demanda por produtos e serviços antes importados passa a ser atendida internamente, criando, assim, um ambiente propício à implantação de outras atividades produtivas.

Uma das grandes vantagens desta opção de desenvolvimento está na sua permanência ao longo do tempo. Ao contrário de empreendimentos industriais que são “voláteis” ou “nômades” e se movem de acordo com os incentivos fiscais, sem nenhum compromisso com a base territorial, as universidades públicas são seculares, se identificam e se confundem com a própria região. Os segmentos econômico e social que se relacionam à dinâmica de funcionamento da universidade têm uma demanda garantida por um período de tempo relativamente longo, haja vista universidades pública não têm a mobilidade de outros setores.

Dentro de uma estratégia de desenvolvimento regional endógeno, o impacto financeiro de uma universidade pública sobre a economia municipal apresenta um perfil ideal à medida que consegue conjugar vários elementos importantes para o desenvolvimento regional. Esses elementos seriam: (i) forças sócio-econômicas, sociais e culturais locais; (ii) grande número de pequenas e médias empresas locais ramificadas por diversos setores e sub-setores; (iii) grande poder de multiplicação da renda local; (iv) indústria limpa; (v) abertura da economia local (através do fluxo de valores e informações nacionais e estrangeiros); (vi) retenção do excedente (ao evitar que alunos do município se desloquem para outras cidades para cursar o terceiro grau); (vii)

atração de excedentes (à medida que alunos de outros municípios passam a estudar na instituição local) e (viii) exportação de serviços.

Utilizando-se dos fatores descritos por Boisier (1999) como condicionantes do desenvolvimento de uma região no longo prazo, é possível estabelecer uma justificativa mais sólida da importância da universidade pública como fator de desenvolvimento regional. A universidade pública garante a participação da região no uso dos recursos nacionais e reflete, geralmente de forma positiva, os impactos das políticas de cunho global, contribuindo ainda para a capacidade de organização social da região.

## CONCLUSÕES

Para entender as causas do atraso econômico e do baixo padrão de vida do semi-árido baiano, além de observar as questões naturais, é necessário aceitar a hipótese de que o desenvolvimento ocorre de modo desigual nos diferentes espaços geográficos. Além disto, as macrorregiões não são espaços homogêneos. Tanto as macrorregiões, que concentram maior desenvolvimento econômico (Sudeste e Sul), possuem áreas com menor dinamismo quanto as macrorregiões menos desenvolvidas (Norte e Nordeste) possuem espaços regionais com indicadores econômicos e sociais bastante distintos dos verificados nas áreas mais pobres.

O atraso sócio-econômico experimentado pelo semi-árido baiano, que leva a um desenvolvimento de sobremaneira desigual em relação às demais regiões do Estado ou do país, não é um fenômeno conjuntural. Resulta de diferenças estruturais persistentes e cumulativas na competitividade e estão profundamente enraizadas nas restrições infra-estruturais, institucionais e sociais ao desenvolvimento econômico. Estas restrições impedem a formação de forças centrípetas e de forças centrífugas. Esta circunstância torna esta região um caso especial que não pode ser estudada somente à luz da teoria convencional sobre desenvolvimento regional. Enquanto as desigualdades se ampliam com elas ampliam-se os efeitos negativos sobre o bem-estar social. Não se trata, portanto, apenas de falhas de mercado ou falhas de governo, são necessárias políticas regionais efetivas e diferenciadas.

Após décadas de experiências com políticas regionais, este trabalho procurou mostrar que a principal causa para o insucesso destas iniciativas está na qualidade das instituições, que impedem a transformação e absorção dos impulsos de crescimento em impulsos de desenvolvimento. Este estudo mostra que o desenvolvimento econômico de uma região está correlacionado à qualidade das instituições locais e que a persistência ao longo do tempo (inércia institucional) de instituições ruins no semi-árido baiano é a principal explicação para o atraso econômico da região. Portanto, qualquer

ação para o desenvolvimento econômico do semi-árido baiano tem que, concomitantemente, acompanhar iniciativas capazes de promover mudanças incrementais na matriz institucional da região.

A existência de condições para a acumulação de capital humano e para a criação e difusão de inovações está na base dos principais modelos que procuram explicar o desenvolvimento regional, seja para a convergência neoclássica ou para o enfoque da produtividade no modelo *bottom up*. Contudo, estas condições só podem ser verificadas em regiões com instituições de melhor qualidade. A proposta de implantação de universidades públicas aliadas a investimentos em infra-estrutura de transportes e comunicação em regiões do semi-árido baiano, conjuga crescimento no curto prazo, decorrente da injeção de recursos na economia regional, com desenvolvimento no longo prazo. O desenvolvimento origina-se da melhora na qualidade das instituições e na acumulação de capital humano e suas externalidades, criando, assim, um ambiente propício à criação e difusão de inovações e, conseqüentemente, ao desenvolvimento econômico e social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27, 1999, Belém. Anais... Belém: Anpec, 1999. p. 1281-1300.
- AMIN, Ash. Política Regional em uma economia global. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org). Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora universidade de Brasília, 2007.
- ARVATE, Pedro Roberto; BIDERMAN, Ciro. Vantagens e Desvantagens da Intervenção do Governo na Economia. In: MENDES, Marcos (Org). Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2006.
- BARRO, R.; MANKIW, N. Gregory; SALA-I-MARTIM, Xavier. Capital Mobility in Neoclassical Models of Growth. American Economic Review. v. 85, n 1, p. 103-115, 1995.
- BOISIER, Sérgio. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. In: Planejamento e Políticas Públicas. Santiago: ILPES/CEPAL, nº 19, 1998, p. 307-343, jul.1999.
- BRITTO, Elissandra Alves; SANTOS, Nícia M. da Silva. O semi-árido baiano sob o olhar do desenvolvimento rural sustentável. Conjuntura & Planejamento. Salvador: SEI, n. 150, p. 23-39, nov. 2006.
- BUENO, Newton Paulo. Lógica da Ação Coletiva, Instituições e Crescimento Econômico: Uma Resenha Temática sobre a Nova Economia Institucional.

- Economia – Revista da Anpec, Brasília, v. 5, n. 2, p. 361-420, jul./dez. 2004.
- CARVALHO, Soraia. S. M.; CHAVES, Catari V. Pólos Tecnológicos e Desenvolvimento Regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35, 2007. Recife. Anais... Recife: Anpec, 2007.
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. O institucionalismo e o processo de crescimento econômico: Inovações e Mudanças Institucionais, Rotinas e Tecnologia Social. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35, 2007. Recife. Anais... Recife: Anpec, 2007.
- COSTA-FILHO, Alfredo H. Globalização e desenvolvimento regional endógeno: algumas observações exógenas. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org). Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora universidade de Brasília, 2007.
- DINIZ, Clélio Campolina. A Busca de Um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana. Economia – Revista da Anpec, Brasília, v. 7, n. 4, p. 1-18, dez. 2006.
- DINIZ, C. C. & GONÇALVES, Eduardo. Possibilidades e tendências locacionais da indústria do conhecimento do Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXVIII, 2000, Campinas. Anais... Campinas: Anpec. 2000. CD-ROM.
- ENGERMAN, Stanley e SOKOLOFF, Kenneth. Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. Journal of Economic Perspectives. v. 14, n. 3, p. 217-232, summer 2000. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28200022%2914%3A3%3C217%3AHLIFE%3E2.0.CO%3B2-0&size=LARGE & origin=JSTOR-enlargePage>> Acesso em 04 fev. 2008.
- FALCÃO, N. de Andrade; NETO, R. da Mota Silveira. Concentração Espacial de Capital Humano e Externalidades: O Caso das Cidades Brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35, 2007. Recife. Anais... Recife: Anpec, 2007.
- FALCÃO, Roberto B. M.; OLIVEIRA, Ana Paula da Silva. Projeto água subterrânea no Nordeste do Brasil: Desenvolvimento Rural Sustentável. Proasne, 2004. Disponível em: < <http://www.proasne.net/desenvovimentosustentavel.html>> Acesso em 18 jan. 2008.
- FELIPE, Ednilson Silva. Instituições e Mudança Institucional: Uma Visão a Partir dos Principais Conceitos Neo-Schumpeterianos. Economia – Revista da Anpec. 2007. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/revista/aprovados.htm>> Acesso em 28 jan. 2008.
- FERES, Flávia Lúcia Chein. Desigualdade Regional, Migração e Urbanização: três ensaios sobre desenvolvimento. 2006, 142 f. Tese (Doutorado) CEDEPLAR/FACE/UFMG.

- HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia de Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HODGSON, G. M. *Economics and Institutions: A Manifesto for Modern Institutional Economics*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1988.
- LOPES, R. Paulo Machado. *Universidade Pública e Desenvolvimento Local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia*. Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2003. Belo Horizonte, 2006.
- LUCAS, Robert E. Why Doesn't Capital Flow From Rich to Poor Countries? *American Economic Review*. v. 80, n 2, p. 92-96, 1990.
- MACIEL, Pedro J.; ANDRADE, Joaquim; TELES, Vladimir Kuhl. *Convergência regional revisitada: uma análise em equilíbrio geral para o Brasil*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005. Natal. Anais... Natal: Anpec, 2005.
- MENEZES-FILHO, Naércio; MARCONDES, Renato L.; PAZELLO, Elaine T.; SCORZAFAVE, Luiz G. *Instituições e diferenças de renda entre os estados brasileiros: uma análise histórica*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34, 2006. Salvador. Anais... Salvador: Anpec, 2006.
- MYRDAL, G. *Perspectivas de uma Economia Internacional*. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1967.
- NORTH, Douglas C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: University Press, (1990).
- PERROUX, François. *A economia do século XX*. 2ed. Paris: Herder, 1964.
- PONDÉ, João Luiz. *Instituições e Mudança Institucional: Uma Abordagem Schumpeteriana*. *Economia – Revista da Anpec*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 119-160, jan./jul. 2005.
- ROCHA, Sônia Maria Rodrigues. *Pobreza no Nordeste: a evolução nos últimos trinta anos (1970-1999)*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2003.
- RUTHERFORD, M. *Institutions and Economics: The Old and the New Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.