

# A Relação Economia e Política *Versus* Falta de Modernização Econômica no Piauí

## RESUMO

---

O artigo evidencia algumas hipóteses no campo de relacionamento entre a economia e a política para a explicação da falta de modernização econômica do Piauí. Para tanto, apresenta os conceitos de modernização econômica e modernização política, caracteriza com dados a falta de modernização no Estado e discute a forma de relacionamento entre Estado e sociedade no processo de modernização, para, em seguida, discutir dois casos de modernização em espaços subnacionais, Bahia e Ceará. Por fim, a título de conclusão, as hipóteses identificadas são apresentadas.

## PALAVRAS-CHAVE:

---

Estado. Política. Modernização Econômica.

### Márcio Martins Napoleão Braz e Silva (Márcio Braz)

- Economista;
- Especialista em Economia Rural pela Universidade Federal de Campina Grande e Mestrando em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí;
- Ex-Chefe da Assessoria Técnica, Diretor de Programas e Projetos e Subsecretário da Secretaria de Planejamento do Piauí (SEPLAN);
- Chefe da Assessoria Técnica e Diretor de Orçamento da SEPLAN do Tocantins;
- Assessor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Piauí;
- Trabalhou com o Grupo de Economia Regional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em um convênio desta instituição com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL);
- Ex-Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí.

## 1 – INTRODUÇÃO

---

Existe uma ampla produção técnica e acadêmica que trata do desenvolvimento do Piauí analisando variáveis endógenas ao seu sistema econômico, mas poucos se aventuraram a procurar na relação entre a economia e a política as causas de seu atraso.

A modernização econômica implica a capacidade crescente de atendimento e melhoramento dos requisitos de bem-estar social. É a atividade política que faz a intermediação entre a sociedade, com suas demandas sempre crescentes, e o Estado, encarregado de atendê-las. Acontece que nem sempre os interesses daqueles que atuam na arena política são coincidentes com os da modernização econômica.

Não é objetivo deste trabalho, pela sua própria dimensão, propor alternativas de superação dos obstáculos à modernização do Piauí. Bem menos do que isso, o que pretendemos é buscar, no espaço de relacionamento entre a política e a economia, alguns mecanismos de explicação da causa do atraso econômico do Estado.

Com este objetivo, inicialmente, são apresentados os conceitos de modernização econômica e política. Em seguida, a situação de atraso da economia piauiense é caracterizada com dados estatísticos. No terceiro item, são comentadas as formas como acontece a relação entre o Estado e a sociedade. E, no quarto, é feita uma descrição dos processos de modernização ocorridos no Ceará e na Bahia.

Finalmente, a conclusão contempla a apresentação de algumas hipóteses, formuladas à luz dos processos de modernização, descritos anteriormente, que justificam a situação de atraso da economia piauiense.

## 2 – MODERNIZAÇÃO ECONÔMICA E MODERNIZAÇÃO POLÍTICA

---

A modernização é um processo permanente que envolve um amplo conjunto de transformações em todas as dimensões da sociedade, particularmente em suas dimensões política e econômica.

Em geral, o processo de modernização de uma sociedade pode ser descrito como a sua passagem de

uma sociedade tradicional, com relações econômicas e sociais baseadas no setor primário, para uma sociedade em que estas relações são fundamentadas na produção em larga escala proporcionada pelo desenvolvimento industrial. Daí, uma de suas características fundamentais ser a urbanização da sociedade.

Vista pela ótica de sua dimensão política, a modernização pode ser conceituada como o processo que confere ao Estado as condições necessárias para atender as demandas sociais de forma satisfatória, ao mesmo tempo que fornece aos indivíduos condições de participação política sempre crescentes.

Já a modernização econômica pode ser conceituada como o processo que objetiva dotar de racionalidade e eficiência a ação dos agentes econômicos. Como a ação destes agentes tem, em última instância, o objetivo de gerar os bens materiais necessários ao bem-estar social, as medidas de desenvolvimento e crescimento econômicos são usualmente aceitas para a aferição do grau de modernização de um determinado sistema econômico.

Para a própria sustentabilidade do processo, é necessário que ele seja dotado de justiça social, único caminho para que seja aceito pelo conjunto da sociedade e dure ao longo do tempo.

Mas, como a apropriação da riqueza gerada em uma economia capitalista não ocorre de forma homogênea no corpo de sua pirâmide social, o processo de modernização pode manifestar-se de forma simultânea ou separadamente em cada uma das dimensões da sociedade (econômica, política etc.). Basta que os setores da sociedade que se sintam privilegiados pelo modelo de modernização implementado sejam capazes de viabilizar a sobrevivência, no poder, das forças políticas que o promovem.

É possível, portanto, que ocorra a modernização econômica em um ambiente político autoritário, como também é possível que encontremos problemas econômicos em uma sociedade com alto grau de participação política. Exemplo disso é que a modernização econômica do Brasil no período pós-1964 não foi acompanhada por modernização política, acontecendo sob um sistema político ditatorial e não

democrático. Esta última, característica imprescindível da “modernidade política”, que só começa a ocorrer na segunda metade dos anos oitenta em meio a profunda crise econômica.

É certo também que o desenvolvimento capitalista não ocorre de maneira uniforme em um determinado espaço econômico. Assim, a modernização pode acontecer em momentos diferenciados nos diversos espaços regionais que conformam um espaço nacional, resultando em desigualdades econômicas e sociais. Nessa linha, o Estado necessita intervir para, se não corrigir, ao menos tornar aceitáveis estas distorções, fazendo com que as tensões delas resultantes permaneçam dentro de limites suportáveis.

Assim, é útil, na análise da falta de modernização de um sistema econômico subnacional, a compreensão de como o Estado se relaciona com a sociedade no exercício de suas funções, o que vamos fazer após apresentar alguns dados referentes à economia piauiense, numa tentativa de demonstrar o seu atraso em relação à economia nacional e a outros Estados da Federação.

### 3 – ALGUNS ASPECTOS DA ECONOMIA PIAUIENSE<sup>1</sup>

Em 1985, o Piauí participava com 0,39% na formação do Produto Interno Bruto (PIB) do país, aumentando esta participação para 0,49% em 2004. Ao observarmos a série histórica completa, apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), chama a atenção o fato de que o percentual de 0,49% foi alcançado em 1995 e permaneceu quase que constante a partir daí, enquanto todos os outros Estados nordestinos aumentaram a sua participação. A participação percentual do Nordeste, que era de 14,10% em 1985, chegou a 12,78% em 1995, e subiu para 14,06% em 2004.

No que diz respeito à renda *per capita*, a do Piauí, em 1985, correspondia a 45,72% da do Nordeste e a 22,16% da do Brasil. A relativa ao Nordeste subiu para 64,09% em 1995, caindo para 58,69% em 2004. Em

relação ao Brasil, o comportamento foi de aumentar para 28,76% em 1995 (um aumento de 6,60 pontos percentuais, em relação a 1985) e para 29,72% em 2004. No país, somente o Estado do Maranhão teve renda *per capita* menor que a do Piauí nesse período.

O comportamento dos dois indicadores acima demonstra que a economia piauiense foi atingida mais violentamente pela crise dos anos 90 do que o conjunto dos Estados nordestinos, aumentando a distância entre seus indicadores e os dos outros Estados.

Esta maior vulnerabilidade da economia piauiense à crise da economia nacional na segunda década do corte cronológico que compreende os dados que consideramos neste artigo fica evidente se observarmos que, entre 1985 e 1994, o Valor Adicionado Bruto do Piauí cresceu 28% e o do Nordeste 18%. Entre 1995 e 2004, entretanto, o crescimento no Piauí foi de 31% (1,11 vezes o do período anterior) e o do Nordeste foi de 32% (1,78 vezes o anterior). Ou seja, entre 1985 e 1994 o Piauí crescia a um ritmo maior do que o Nordeste, tendência que se inverteu a partir de 1994.

Impressiona, mais do que tudo, observar que a renda *per capita* do Piauí, em 2004, correspondia a 81,58% e 39,53% das rendas *per capita* do Nordeste e do Brasil, respectivamente, em 1985 (estas últimas com os valores atualizados). Com base nestes dados, não é exagero falar em um atraso de mais de 20 anos.

Quanto à sua estrutura, o PIB piauiense contava, em 1985, com 18,31% de participação da Agropecuária e 14,10% da Indústria. Em 2004, estas participações foram de 12,58% e 14%, respectivamente. No Brasil, a participação da Indústria de Transformação foi de 32,33% em 1985 e de 29,05% em 2004.

A queda na participação da Agropecuária, portanto, não se explica em função de aumento da participação do setor de indústria de transformação. Os setores que mais aumentaram a sua participação foram: Eletricidade, Gás e Água, Construção civil, Comunicações, Administração Pública e Saúde e Educação Mercantis.

O que merece destaque na observação sobre a estrutura do PIB piauiense é alta participação da

<sup>1</sup> Todos os dados utilizados nesta seção têm como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Administração Pública. Enquanto, no Piauí, esta era de 32,15% em 2004, no Brasil era de apenas 14,89%, o que evidencia a dependência da economia piauiense dos recursos públicos.

Vale a pena ainda olhar para a participação do Piauí no Consumo Intermediário do Brasil, que era de 0,28% em 1985, aumentou para 0,31% até 1995, e permaneceu estacionada neste patamar até 2004. Tem também a particularidade de ser a menor participação entre os Estados do Nordeste. Este indicador expressa a pequena contribuição da indústria piauiense na indústria nacional: 0,23% em 2004, também a menor do Nordeste.

É interessante também observar que, até 1990, a população do Piauí era em sua maior parte rural, com 1.258.709 habitantes urbanos, contra 1.422.932 rurais. Somente em 1991, a urbana ultrapassou a rural (1.367.184 habitantes urbanos, contra 1.214.953 rurais), enquanto, no Brasil, o predomínio da população urbana sobre a rural aconteceu ainda na década de 70.

O Piauí tinha ainda, em 2006, a menor taxa de urbanização do país (60,7%, enquanto a do Brasil era de 83,3% e a do Nordeste 71,4%).

O Piauí é um Estado de imensas potencialidades. Impressiona a todos a sua aptidão para a produção de grãos na região dos cerrados, ainda quase inexplorados; o potencial de irrigação existente em bilhões de litros d'água armazenados nas represas construídas nas últimas décadas, em seus rios e lagoas, perenes ou não, e em seus aquíferos; a beleza natural de seu litoral, vocacionado também para a carcinicultura; suas cidades históricas e sítios arqueológicos; a consolidação de Teresina como centro de saúde, educação e realização de eventos, além da sua posição geográfica estratégica, que possibilita com facilidade o escoamento de sua produção; a consolidação do Estado como um dos principais centros de apicultura do País; e o excelente padrão genético obtido na ovinocaprinocultura nos últimos anos. É indiscutível também, e os dados citados acima comprovam isso, que o Piauí nunca conseguiu transformar estas potencialidades em um processo de desenvolvimento sustentável que reduza significativamente a diferença entre seus indicadores econômicos e os de outros Estados e regiões do país. É paradoxal que, com todas as potencialidades de que dispõe, o Estado do Piauí permaneça numa situação de profundo atraso econômico em relação a outros Estados e ao país. Se não podemos atribuir aos recursos naturais a causa

desta posição desvantajosa, quais seriam na verdade os determinantes dessa situação?. (BRAZ, 2007, p. 1).

As explicações para o atraso no processo de modernização econômica do Piauí não são encontradas exclusivamente no campo da economia. A priorização das políticas assistencialistas, em detrimento das políticas de desenvolvimento econômico, discutida no trabalho citado acima, remete a busca por essas explicações para o relacionamento entre a economia e a política, espaço mediado pela atuação do Estado.

## 4 – ESTADO E SOCIEDADE NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO

O Brasil passou, principalmente entre o fim dos anos 50 e a primeira metade dos anos 70 do século passado, por um processo de modernização econômica que teve como uma de suas características a formação de uma sociedade marcada pela desigualdade social e regional.

Nunes (2003) entende o capitalismo moderno como uma interconexão de condições econômicas, arranjos sociais e estruturas políticas. Ao dar ênfase aos padrões de intermediação de interesses, ao aparato institucional estabelecido para administrar a ordem econômica e ao relacionamento entre o Estado e a sociedade, nos leva a concluir que a ação de Estado tem importância fundamental não só na superação, mas também nas causas dos problemas que caracterizam o capitalismo periférico.

É a racionalidade humana que se aproveita das oportunidades para promover as transformações que conduzem à modernização, mas o caminho a ser percorrido e o momento em que essas transformações ocorrerão dependem das especificidades próprias de cada sociedade e das escolhas de seus principais atores políticos.

Vianna (1987) diz que duas condições seriam necessárias para que mudanças decorrentes de política do Estado possam acontecer:

- As medidas inovadoras devem ser aceitas pela sociedade, sob pena de que esta mantenha seu comportamento tradicional, provocando, dessa forma, o insucesso da medida proposta; ou

- As medidas inovadoras devem ser impostas gradativamente, para que sejam assimiladas aos poucos pela sociedade, o que provoca lentidão no processo.

Fica claro, dessa maneira, que qualquer política transformadora deve levar em conta as especificidades da sociedade a que se destina, sendo desejável, quando possível, a adoção de uma política complementar de neutralização dos fatores cristalizados na sociedade que impedem a transformação desejada.

De acordo com Nunes (2003), o processo de modernização brasileiro se introduziu no país vinculado à criação de um sistema institucional que combina quatro diferentes formas de relacionamento das instituições que compõem o aparato estatal – ou “gramáticas” – com a sociedade.

A mais antiga delas, predominante na Velha República e presente ainda hoje, notadamente nas regiões mais atrasadas do país, é o “clientelismo”, onde a troca social é personificada, já que relacionada à condição de um determinado grupo e que envolve relações anteriores entre as partes envolvidas. Por sua natureza, tem caráter informal e requer relacionamento anterior entre as partes envolvidas, significando sempre uma expectativa de compromisso futuro. Por esse motivo, é a forma tradicional e mais eficiente para garantir o apoio político. Por isto tendeu a se perenizar e sua lógica foi estendida a associações, partidos políticos etc. Embora condenada por todos, em função de sua eficiência no momento em que seja necessário garantir o apoio político, sua prática ganhou força no país após a redemocratização.

O seu contraponto na sociedade moderna é o “universalismo de procedimentos”, já que se fundamenta nos princípios de cidadania, impessoalidade e direitos iguais perante a lei, sendo, por isso, a forma de relação entre Estado e sociedade essencial numa sociedade democrática moderna. Paradoxalmente, por seus princípios essencialmente democráticos, também ganha força no país após a redemocratização. A sua lógica é a da racionalidade e legalidade nos serviços burocráticos do Estado.

Da necessidade de atenuar tensões e conflitos decorrentes de interesses específicos de diferentes

grupos sociais, surgiu, ainda na primeira metade do século passado, o “corporativismo”, que se fundamenta em procurar atender a essas demandas de grupos específicos com critérios de racionalidade e legalidade (aí se diferenciando do clientelismo). Em certos momentos, o mesmo foi eficiente na solução de tensões e conflitos gerados pelo desenvolvimento da sociedade, mas, atualmente, o corporativismo é visto como uma estratégia de defesa de interesses particulares de grupos que se sentem prejudicados de alguma forma pelas políticas de transformação; daí, ser condenado e perder importância na atualidade.

A forma, por excelência, encontrada pela tecnoburocracia e pelas elites empresariais para promover o desenvolvimento foi o “insulamento burocrático”, que consiste em proteger o núcleo técnico do Estado da indesejada influência política. No entanto, a sua utilização deve ocorrer de acordo com circunstâncias momentâneas, já que, a cada estágio do processo de desenvolvimento, diferentes instituições têm o seu insulamento exigido. Assim, o insulamento burocrático não é perene e pode ocorrer em diferentes graus de intensidade.

No Brasil, a redemocratização se confundiu com a adoção de novos paradigmas sobre a ação do Estado no processo de desenvolvimento que colocou o insulamento burocrático como antidemocrático, tornando mais complexa a sua utilização.

Como podemos ver pelos comentários acima, do referido autor, o clientelismo e o corporativismo são formas de relacionamento entre Estado e sociedade que permitem a legitimação política da ação estatal, enquanto o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos objetivam dotá-la da necessária racionalidade técnica.

É interessante observar também que estas quatro formas de relacionamento não são excludentes, se olharmos para a sociedade em geral. Na verdade, elas ocorrem de forma articulada, com predominância de cada uma determinada por circunstâncias históricas, culturais e/ou estruturais.

A compreensão de como as instituições se relacionam com a sociedade constitui o espectro em que pretendemos buscar explicações para

o atraso na modernização econômica do Piauí. Assim, é útil observarmos como ela ocorreu em dois casos de modernização reconhecidos no Nordeste: Ceará e Bahia.

Dessa maneira, o que ocorreu nesses Estados que não ocorreu no Piauí? Que condições objetivas relacionadas ao desenvolvimento se deram lá e não se deram aqui?

Na tentativa de resposta a essas perguntas, dado o espectro em que pretendemos buscar estas respostas, não vamos considerar os aspectos estruturais, já que o Piauí é excelentemente dotado de fatores potenciais ao desenvolvimento. Nossa busca é no campo do comportamento institucional.

## 5 – DOIS CASOS DE MODERNIZAÇÃO EM ESPAÇOS SUBNACIONAIS: CEARÁ E BAHIA

Para que não parem dúvidas sobre a possibilidade de modernização em um espaço subnacional, vamos deter um pouco na compreensão dos fatores que levaram dois Estados nordestinos, o Ceará e a Bahia, ao desenvolvimento.

Estes dois Estados foram escolhidos já que um deles, o Ceará, somente se integrou recentemente ao crescimento da economia nacional;<sup>2</sup> já a Bahia, porque tem integração secular.

Outro fator estimulante para a comparação é que o processo de modernização foi liderado, no Ceará, por um grupo que se deslocou do meio empresarial para o meio político, como forma de preservar seus interesses econômicos. Já na Bahia, a liderança foi de um grupo político que soube se mover com maestria de uma prática política, em nível local, conservadora, para um relacionamento empresarial e uma prática política, em nível nacional, muitas vezes moderna, como forma de preservar seus interesses políticos.

Acreditamos que essa diferenciação torna mais rico o padrão de comparação, ajudando na elucidação do

<sup>2</sup> A integração do Ceará, principalmente através da atividade turística, data da última década do século passado.

caso do Piauí.

### 5.1 – A Ruptura com o Tradicionalismo Político e Econômico no Ceará

O ciclo recente de desenvolvimento do Ceará teve início em meados da década de 80, quando um grupo de empresários participantes do Centro Industrial do Ceará (CIC), de modo semelhante ao empresariado nacional, aprofundou as manifestações cobrando solução para a crise na economia nacional, que o poder central não conseguia resolver, apesar de promover a liberalização do país.

Em particular, manifestava também preocupação com a grave crise nas finanças estaduais, que retirava do poder local qualquer possibilidade de garantir a segurança necessária ao capital cearense.

O movimento culminou com a candidatura de um líder empresarial, Tasso Jeiresati, ao Governo do Estado. Essa candidatura deu início a um novo ciclo político e econômico no Ceará, que é analisado em profundidade por Washington Bonfim (1999) em sua tese de doutoramento em Ciências Políticas pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) – documento que serve de base para os comentários que se seguem.

O discurso modernizador da candidatura encontrou ampla receptividade em uma circunstância política que se caracterizava essencialmente por:

- Profundo desgaste das forças políticas tradicionais;
- Relativa divisão das forças políticas populares em função do fracasso da administração petista na capital do Estado, Fortaleza;
- Crise financeira que assolava o governo estadual, retirando-lhe a capacidade de qualquer intervenção eficiente; e
- Mobilização nacional em torno do Plano Cruzado, que beneficiou as candidaturas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

A essência da proposta era de princípios nitidamente liberais e tinha por objetivo transformar

o Estado através do aprofundamento das relações de mercado. Embora os atores do processo tivessem origem na burguesia estadual, a proposta implicava romper com a tradição local e buscar a implantação no Estado de um modelo baseado no capitalismo moderno.

Este rompimento já era evidente nas articulações que antecederam as eleições, quando, ao invés dos políticos tradicionais, os companheiros de jornada dos empresários foram seus opositoristas – incluindo no leque de alianças os partidos comunistas.

Vencidas as eleições e no exercício do poder local, os empresários deram o significado exato do sentido das transformações no Estado ao adotarem uma estratégia que visava obter crescimento econômico subordinando a política aos objetivos de mercado e explorando alternativas existentes no modelo de desenvolvimento anterior.

Tal estratégia, incompatível por natureza com um aparato institucional patrimonialista, implicava também afastar os atores políticos ligados ao clientelismo e promover a moralização da atividade política, criando uma nova mentalidade no Estado.

Todo processo de mudanças implica aspectos conflituosos, como a convivência do velho com o novo e a contrariedade dos interesses existentes. Nesse sentido, cabe então uma pergunta: o que legitimou a atuação dos empresários cearenses no poder?

A resposta é dada por Bonfim, no mesmo trabalho citado. A implantação da base produtiva anterior ao período do governo dos empresários se deu nas mesmas bases que a implantação da base produtiva dos outros Estados nordestinos: a partir dos estímulos fiscais e financeiros oferecidos pelo Governo Federal, com a particularidade de que os empresários locais se articularam com os capitais atraídos por estes estímulos de forma predominante sobre eles.

Esta predominância é que desperta o instinto de sobrevivência levando os empresários a se organizarem e, diante das ameaças a seus negócios, representada pela crise nacional e pela incapacidade do governo estadual de reagir a ela, pugnarem pelas mudanças.

Diante, principalmente, de um leque tão grande de alianças, que incluía empresários preocupados com a sobrevivência de seus capitais e comunistas preocupados com a defesa dos interesses da classe trabalhadora, cabe também se perguntar como foi possível conduzir o processo de mudanças.

Bonfim (1999) responde a esta pergunta analisando a composição dos governos Jeiressati e do governo Ciro Gomes, quando evidencia a montagem de um forte e centralizado núcleo decisório com pessoas comprometidas com as transformações, que tinha como suporte o insulamento também dos organismos mais importantes para o processo, cuja ocupação obedeceu exclusivamente a critérios técnicos.

Esta centralização de aparente caráter autoritário faz lembrar as dificuldades discutidas por Vianna (1987) de o Estado promover transformações utilizando-se da técnica liberal. Mas o insulamento dos organismos mais importantes foi de certa forma compensado com a participação política em organismos não considerados estratégicos.

A título de conclusão desta parte, é importante observar que o sucesso do processo de mudanças no Ceará se deu também porque os empresários cearenses foram capazes de antecipar para a segunda metade dos anos 80 as transformações que ocorreriam no país a partir da primeira metade dos anos 90.

Buscaram, com isso, um modelo próprio de desenvolvimento, fundamentado em padrões de competência, eficiência e racionalidade de mercado que passava pela adoção de princípios neoliberais. Pode ser discutível se o modelo deu certo ou não em nível nacional e se foi justo ou injusto socialmente em nível local, mas o certo é que o Estado passou por um ritmo acelerado de crescimento e pôde tirar vantagens quando mudanças da mesma natureza passaram a ser implementadas em nível nacional. Porém, cresceu, quando outros estagnavam.

## 5.2 – A Modernização Conservadora da Bahia

Embora os processos de modernização da Bahia (dos quais a análise que serve de base para os nossos comentários é a feita por Dantas Neto: 2006) e do Ceará tenham em comum o fato de terem sido

conduzidos por grupos políticos locais, algumas características os diferenciam por completo.

Em primeiro lugar, o próprio momento em que ocorreram. Enquanto no Ceará o movimento se iniciou na segunda metade da década de 80, na Bahia a origem foi sua tradição histórica de integração à economia nacional e se intensificou significativamente na década de 70.

Outra diferença marcante foi a motivação do grupo político que conduziu o processo. No Ceará, observamos empresários que se movimentaram a partir da insegurança que o ambiente de instabilidade provocava em seus negócios.

Já os baianos eram políticos que souberam se aproveitar com maestria dos desejos tradicionais de modernização da sua elite, que já eram evidentes desde a década de 50, e da necessidade de apoio das elites regionais que tinham o poder central. O discurso compatível com os desejos locais garantia o apoio na montagem de um grupo que dominou politicamente o Estado por três décadas, com consolidação já no período de redemocratização do país.

Deve-se observar que conseguiram essa modernização a partir da compatibilização de seus interesses com os objetivos da economia nacional. Dessa maneira, garantiram também um relacionamento vantajoso com as elites políticas e econômicas nacionais, possibilitando-lhes a participação crescente ao longo do tempo no processo decisório do país e a ocupação de cargos federais estratégicos para a consolidação de seu esquema político no Estado.

A afirmação deste grupo, personificado e com comando centralizado em Antonio Carlos Magalhães, foi obtida com uma atuação local de caráter extremamente autoritário que lhe permitiu impor a ideia de que a liquidação do pluralismo político local permitiria a implementação de um processo de modernização mais rápido.

A sua longevidade certamente encontra respaldo em dois fatores: por um lado, na necessidade histórica que o capitalismo brasileiro tem de aliar seus setores mais modernos às elites políticas de regiões mais atrasadas; e, por outro, na capacidade que ele sempre

demonstrou de adaptação às transformações políticas e institucionais que ocorreram no país, permitindo-lhe transitar com desenvoltura pelo governo militar e atingir o seu apogeu no governo neoliberal de Fernando Henrique.

Agindo nas esferas da administração pública e da política institucional e promovendo a articulação destas com o mercado, buscaram, desde o início de sua atuação, a diversificação da estrutura econômica do Estado com o estímulo a atividades que se inteirassem com as tradicionais na economia estadual.

Característica marcante também da atuação desse grupo foi a preocupação com a formação de uma tecnocracia no Estado baseada em critérios de competência, o que, aliado ao ambiente de falta de discussão proporcionado pelo seu autoritarismo, permitiu o insulamento das instituições estaduais e dar tratamento de caráter apolítico e mercadológico a conflitos e tensões gerados pelo processo de transformações.

A elaboração de um programa que leve à redução das desigualdades entre o desenvolvimento econômico piauiense e o de outros Estados necessita de um estudo que determine com clareza o que o Piauí conserva de seu passado, para que possa identificar com segurança que vetores deverão ser explorados no processo de transformações desejadas para o futuro.

Temos claro que nenhum dos dois exemplos de modernização em espaços subnacionais citados aqui constitui receita para a superação dos obstáculos ao desenvolvimento do Piauí, que tem formação econômica e política diferenciada dos Estados aqui considerados como exemplos. Todavia, olhar para eles nos ajuda a refletir sobre algumas hipóteses que possam explicar a permanência desta desigualdade ao longo do tempo.

## **6 – OBSERVAÇÕES SOBRE AS CAUSAS DO ATRASO NA MODERNIZAÇÃO ECONÔMICA DO PIAUÍ**

---

Os dados apresentados na segunda seção deste trabalho evidenciam um atraso significativo no processo de modernização econômica do Estado do Piauí.

A primeira atividade econômica importante, no sentido de marcar a estrutura econômica do espaço que hoje constitui o Estado do Piauí, foi a pecuária, realizada com características primitivas, já que contando com investimentos de capital irrelevantes, utilizando pouquíssima mão-de-obra (inclusive escrava), mantendo relacionamento econômico com outras regiões – também pouco significativo – e caracterizando-se pela endogenia e pelo absenteísmo dos proprietários rurais.

Foi nesta fase que o poder público se consolidou no Piauí.

Assim, devemos observar que a estrutura socioeconômica do Estado tinha em seu vértice superior os grandes proprietários de terra, seguidos por arrendatários, pequenos comerciantes, um número irrelevante de profissionais liberais, encarregados de fazendas e escravos. Foi, portanto, a burguesia rural decadente que forneceu os membros para compor a direção do aparelho estatal que se consolidava.

Sem contribuição econômica a dar ao processo de desenvolvimento nacional, a participação piauiense aconteceu na forma de apoio à sustentação política dos mandatários do poder central, que, em troca, executavam políticas assistencialistas que garantiam a manutenção do *status quo* no Estado.

Findo o Império e proclamada a República, o extrativismo surgiu como meio de inserção do Piauí na economia nacional, proporcionando a entrada de recursos consideráveis no Estado.

O modelo primário-exportador vigente nacionalmente propiciava essa inserção de forma vantajosa para o Piauí: o Estado cresceu economicamente, centros urbanos foram formados e consolidados, polos comerciais (com grande destaque dos atacadistas) se consolidaram também e um pequeno parque industrial floresceu. A infraestrutura necessária era a de transportes para conduzir os produtos até o porto mais próximo; e o Rio Parnaíba, margeando o Estado de sul a norte, cumpriu bem este papel.

Acontece que o extrativismo, essencialmente vegetal, foi praticado nos mesmos moldes primitivos

da pecuária extensiva e pelos mesmos agentes. Assim, em muito pouco contribuiu para a transformação do aparelho econômico do Estado. Contribuiu, na verdade, para a reprodução da estrutura socioeconômica da fase anterior.

Começava a se gestar aí uma forma de relacionamento entre o poder político local e o poder político central, assentado na troca de favores, que caracteriza o clientelismo, atendendo aos interesses de sobrevivência dos grupos políticos, mas em nada atendendo localmente aos da modernização, que já se iniciava no país (o extrativismo no Piauí predominou até o final da década de 50, enquanto o processo de modernização do país teve suas origens ainda nos anos 30).

Assim, a burguesia rural teve toda a metade do século passado para deitar raízes na formação política e econômica do Estado.

Com o fim do extrativismo, o Piauí ficou também sem a principal fonte de recursos para o financiamento das ações do governo local; impedido, portanto, de implantar com recursos próprios a infraestrutura necessária à inserção produtiva no novo projeto de desenvolvimento nacional e dependente cada vez mais de transferências do governo central.

A economia nacional caminhava no sentido da aceleração do modelo de substituição de importações, que tinha por objetivo transformar a economia nacional de primário-exportadora em uma economia industrializada, e o modelo preconizado exigia a expansão do mercado interno.

Dessa forma, a ação, no Piauí, do poder público central foi no sentido de integrar o Estado ao mercado de consumo nacional e não no de provê-lo da infraestrutura necessária à produção. O comércio passou a ser o principal vetor de desenvolvimento local e teve início a ascensão da burguesia comercial, umbilicalmente ligada à burguesia rural.

O ciclo dos governos militares, que teve início em 1964, determinou que a sucessão no plano estadual não refletisse mais os condicionantes locais, e, sim, a proximidade de algumas forças políticas locais com o poder central.

A formulação de políticas públicas em nível estadual passou, então, a privilegiar o enquadramento no projeto de desenvolvimento nacional que facilitava a transferência de recursos federais para o Estado, mas priorizava a inserção não-produtiva das regiões mais pobres, conferindo ao Piauí um papel de espaço de realização de mercadorias geradas em outros centros.

O ciclo de governos militares se encerrou em meio à “década perdida”, a economia nacional perdeu a trajetória e o neoliberalismo se estabeleceu. Deixou de existir o Estado Nacional indutor do desenvolvimento e o Piauí não dispunha dos recursos próprios para a implantação da infraestrutura necessária ao aproveitamento de seu potencial produtivo.

Na tentativa de explicar essa situação de atraso, algumas hipóteses podem ser levantadas a partir da evolução descrita.

Em primeiro lugar, o revezamento de forças políticas no poder foi mais presente, mas a atividade política no Estado foi fortemente caracterizada por não representar os interesses locais de desenvolvimento.

Como, efetivamente, nenhum segmento da classe política no Estado teve uma base de representação bem definida nos segmentos sociais, a busca de apoio nos momentos eleitorais (principalmente dos apoios no meio empresarial) se deu de forma individualizada e/ou no campo pessoal, o que levou a uma relação do tipo patrimonialista ou clientelista.

A classe empresarial, por sua vez, ainda hoje, tem um comportamento contraditório, à medida que reclama da falta de modernização, mas adota um procedimento corporativista e pautado em uma relação de subordinação frente ao Estado, o que permite que a atividade política se desenvolva sem considerar os anseios mais legítimos da classe empresarial.

A prática corporativista e a privatização de certos espaços de discussão e representação provocam, por sua vez, a exclusão de parte significativa do empresariado, que permanece sem acesso às instituições decisórias, enquanto outros se beneficiam da proximidade do poder.

Do ponto de vista do necessário apoio do parlamento às atividades do poder executivo, a conquista não

acontece pela pressão da sociedade em defesa de ações voltadas para a modernização. Pelo contrário, o apoio é conquistado com base em acordos que implicam quase sempre aplicação de recursos ou ocupação de cargos públicos nas regiões de base eleitoral dos agentes políticos, intervenções distantes de promoverem a efetiva modernização econômica do Estado.

Neste ambiente, o revezamento das forças políticas no poder só é possível quando a fidelidade gerada pelo clientelismo/patrimonialismo é quebrada pela perspectiva de ganhos maiores.

Em segundo lugar, é certo que a busca pela racionalidade econômica em espaços subnacionais passe, muitas vezes, pela definição de políticas locais de desenvolvimento compatíveis com os objetivos de desenvolvimento nacionais, de forma que a economia regional possa se inserir de forma vantajosa nos ciclos de crescimento da economia nacional. No entanto, a ação do poder local no Piauí tem sempre se caracterizado por uma postura passiva de esperar recursos da União que sejam necessários ao desenvolvimento local.

Por curioso, deve-se observar que nenhuma liderança política do Piauí obteve a situação de quase hegemonia que Antonio Carlos Magalhães obteve na Bahia; talvez, por isso, estender as práticas clientelistas do relacionamento local para o relacionamento nacional seja o caminho mais curto para a sobrevivência política.

Por fim, podemos observar que o Piauí não conseguiu uma alternativa racional de modernização que possibilitasse o rompimento com algumas características herdadas de seu passado e que a debilidade de seu aparelho econômico deixa parte considerável de sua população à mercê da ação paternalista do Estado.

Acreditamos que os fatores acima evidenciados, se não forem superados, fatalmente conduzirão o Estado piauiense a uma tendência de perenização da sua situação de atraso.

## ABSTRACT

The article evidences some hypotheses in the field of relationship between economy and politics to

explain the lack of economic modernization economic modernization in Piauí. For this, it presents the concepts of economic and political modernization, characterizes with data the lack of state modernization and discusses the form of relationship between state and society in the process of modernization, in order to discuss two cases of modernization in sub-national spaces, Bahia and Ceará. Finally, to conclude, the hypotheses identified are presented.

## KEY WORDS:

---

State. Politics. Economic Modernization.

## REFERÊNCIAS

---

BONFIM, W. L. S. **Qual mudança?:** os empresários e a americanização do Ceará. 1999. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

BRAZ, M. Inserção desvantajosa, atraso e subordinação das políticas de desenvolvimento econômico na economia piauiense. **Texto de Discussão**, Teresina, v. 1, n. 12, p. 1-13, 2007.

DANTAS NETO, P. F. O Carlismo para além de ACM: estratégias adaptativas de uma elite política estadual. In: SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revam, 2006.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo: EDUSP, 1987

---

Recebido para publicação em: 26.01.2009

