



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

DA ESPERANÇA À CRISE – A EXPERIÊNCIA DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO NORDESTE

Fernanda Ferrário de Carvalho

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente – Área de Concentração: Economia Regional e Urbana, sob a orientação do Prof. Dr. Wilson Cano.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por **Fernanda Ferrário de Carvalho** em 20/02/2001 e orientada pelo Prof. Dr. Wilson Cano.*

CPG, 20/02/2001

Campinas, 2001



92/10/1022

CIDADE BC
 CHAMADA: F/UNICAMP
C253d
 Ex.
 COMBO BC/ 45435
 ROC. 16/392/01
 C D
 REC@ 11,00
 DATA 23/07/2001
 N.º CPD

CM00157731-8

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

C253d Carvalho, Fernanda Ferrário de
 Da esperança à crise : a experiência das políticas regionais no Nordeste/ Fernanda Ferrário de Carvalho. -- Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador: Wilson Cano
 Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Economia regional. 2. Desenvolvimento regional – Brasil, Nordeste. 3. Política econômica. I. Cano, Wilson. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

A meus pais, exemplos de amor, força e luz.
Com eles aprendi a conviver com as
diversidades e superar as adversidades.

A meu irmão, Guilherme (*in memoriam*), a
primeira pessoa que me fez entender que ser
diferente faz parte da vida.

AGRADECIMENTOS

Apreendi, desde muito cedo, que o trabalho é social, assim como o conhecimento é coletivo. Este trabalho, que me proporcionou aprofundar o meu conhecimento acerca da problemática nordestina, teve essas duas características muito presentes, razão pela qual não poderia deixar de agradecer a algumas pessoas e instituições, fundamentais para a concretização desse objetivo.

Inicialmente, gostaria de deixar registrada a minha gratidão com a SUDENE, que, desde o início, compreendeu a importância desse trabalho e me incentivou, diretamente, para a sua realização. Em especial, agradeço a Telúrio, Jurandis e todo o pessoal do Escritório de São Paulo.

Para a finalização do trabalho, a pessoa mais importante, sem dúvida, foi o professor Wilson Cano, que se revelou um grande amigo, e que, magistralmente, fez-me compreender a questão regional de diversas perspectivas.

Aproveito para agradecer, desde já, aos demais membros da Banca Examinadora: aos professores Francisco Lopreato e Carlos Brandão, pela amizade, e pelas observações e comentários, que certamente ajudarão a aprimorar o trabalho.

Agradeço, ainda, aos professores do Instituto de Economia, que sempre estiveram de portas abertas. Em especial, aos professores Carlos Américo Pacheco (quem primeiro me recebeu) e Ana Cristina Fernandes (cujos comentários na qualificação foram muito importantes para o andamento do trabalho).

O pessoal de apoio, que muitas vezes passa despercebido na correria em que sempre nos encontramos, na realidade é fundamental para a concretização desse tipo de trabalho. Deixo aqui registrado o meu sincero agradecimento a todo o pessoal da Biblioteca, da Secretaria Acadêmica, do Setor de Processamento de Dados, da Xerox e da secretaria do CEDE.

Não poderia deixar de registrar minha eterna gratidão à professora Tânia Bacelar, que bastante me incentivou para realizar esse trabalho. E tantos outros.

Agradeço, ainda, aos meus colegas do curso, que durante esse tempo foram uma espécie de família e com quem conversei nos momentos mais difíceis. Em especial agradeço a Cláudio – um convicto neoclássico, que adora umas modelagens, mas que anda explicando a urbanização brasileira pela acumulação de capital –, pelas conversas sobre a problemática regional e urbana, e a Pedro – um paraibano quase pernambucano raro de se encontrar, um amigo de todas as horas.

Aos meus amigos de Recife peço-lhes desculpa por ter apenas um assunto: dissertação; e agradeço a paciência e o incentivo, sempre na hora certa.

A meus pais, faltam-me palavras. Sem eles nada disso teria sido possível. A meus irmãos, agradeço, porque com eles compreendi que os limites existem para serem respeitados, mas também para serem superados.

Por último, agradeço a um pessoa, que compartilhou comigo o desenrolar de todo o trabalho: Rosendo, por haver-me suportado durante esses tempos em que a gente mais parece bicho do que gente, pela paciência, pelas conversas, e pelo carinho.

A todos, mais uma vez, meu muito obrigado!

SUMÁRIO

Relação de Tabelas	ix
Relação de Figuras e Gráficos.....	xiii
Resumo	xv
Introdução	01
Capítulo I: O Nordeste Brasileiro antes das Políticas de Desenvolvimento Regional	05
1.1 Ocupação Inicial e Formação Econômica: o Complexo Nordestino	06
1.1.1 Cana-de-açúcar: a primeira cultura	06
1.1.2 Pecuária: uma atividade subsidiária da cana-de-açúcar	10
1.1.3 O Surgimento do Algodão e o Retorno da Cana-de-açúcar	14
1.1.3.1 Substituição das tradicionais culturas de exportação pelo café e o surgimento de um novo centro dinâmico	19
1.2. Articulação Comercial com o Mercado Nacional	23
1.3. Ascensão do Capital Industrial	29
1.4. A emergência da problemática regional	32
Capítulo II: O Nordeste Brasileiro e as Políticas de Desenvolvimento Regional no Período 1960/1985	37
2.1. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste	38
2.2. SUDENE e os Planos Diretores	43
2.3. As críticas iniciais e a mudança na política de desenvolvimento regional: a ascensão das políticas agrícolas “de reestruturação fundiária”	51
2.3.1 Programa de Integração Nacional (PIN)	53
2.3.2 Programa de Redistribuição de Terras, e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA)	55
2.4. O II PND e as implicações espaciais	57
2.4.1 Os Programas Especiais	60
2.4.1.1 POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste)	60
2.4.1.2 Projeto Sertanejo (Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste)	62
2.4.1.3 Outros Programas Especiais	64

2.5. Reformulação na Política Incentivada do Nordeste: Funcionamento do Sistema FINOR (1974/1998)	65
2.6 Primeira metade dos anos 80	67
2.7 Um Balanço de duas décadas e meia	68
2.7.1 O GTDN: intenções e resultados	69
2.7.2 Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional	71
2.7.2.1 Políticas Agrícolas: Modernização Conservadora	71
2.7.2.2 Políticas Industriais: A “Nova Indústria” do Nordeste	72
2.7.3 Principais Transformações na Estrutura Econômica Nordestina	77
2.8 Da concentração à desconcentração produtiva	82
2.8.1 Os Determinantes da Desconcentração Produtiva	86
Capítulo III: 1985/2000: Crise nas Políticas de Desenvolvimento Regional	89
3.1 O “conjunturalismo” dos anos 80: resquícios de uma política regional para o Nordeste .	89
3.1.1 O Fim da era dos grandes programas	93
3.1.1.1 Projeto Nordeste/PAPP : último programa do período autoritário	93
3.1.1.2 Uma tentativa de democratização do planejamento	98
3.2 As políticas neoliberais dos anos 90	102
3.2.1 Principais mudanças na política incentivada do Nordeste	106
3.2.1.1 Nova mudança no FINOR: a criação do FINOR-Debêntures	107
3.3 Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional	116
3.3.1 Surgimento e Consolidação das “Ilhas de dinamismo”	117
3.3.1.1 Complexo Agroindustrial de Petrolina/Juazeiro	117
3.3.1.2 Áreas de Moderna Agricultura de Grãos	119
3.3.1.3 Pólo Têxtil e de Confeções de Fortaleza	121
3.3.1.4 Complexo Mineiro-metalúrgico do Maranhão	122
3.3.2 Políticas Agrícolas e Industriais	125
3.4 Evolução recente da economia nordestina: o social não acompanhou o econômico	127
3.5 Nem concentração, nem desconcentração	136
Considerações Finais	139
Bibliografia	145

RELAÇÃO DE TABELAS

<p>Tabela 1</p> <p>Nordeste</p> <p>Estrutura do Valor da Transformação Industrial, segundo os usos – (%)</p> <p>1949/1985</p>	74
<p>Tabela 2</p> <p>Nordeste</p> <p>Sistema de Incentivos Fiscais</p> <p>Recursos Liberados para o Setor Industrial (de 1963 a julho de 1985) – (%)</p>	75
<p>Tabela 3</p> <p>Nordeste</p> <p>Participação do Emprego e do Valor da Produção da Indústria Incentivada na Indústria Regional</p> <p>1986</p>	76
<p>Tabela 4</p> <p>Brasil</p> <p>Participação das Regiões no PIB a custo de fatores, por atividade econômica</p> <p>1970/1985</p>	78
<p>Tabela 5</p> <p>Nordeste</p> <p>Participação dos Estados no PIB a custo de fatores</p> <p>1970/1985</p>	79
<p>Tabela 6</p> <p>Brasil</p> <p>Valor das Exportações e Participação Relativa</p> <p>1970/1985</p>	81
<p>Tabela 7</p> <p>Brasil</p> <p>Distribuição Percentual das Exportações por Classes de Produto</p> <p>1975/1985</p>	82

Tabela 8	84
Brasil	
Participação das Regiões no PIB a custo de fatores 1939/1985	
Tabela 9	84
Brasil	
Indústria de transformação: participação regional no valor de transformação industrial 1939/1985	
Tabela 10	128
Nordeste	
Taxa Média Anual de Crescimento do PIB e dos Investimentos Públicos a preços constantes 1970/1996	
Tabela 11	129
Brasil	
Participação das Regiões no PIB, por atividade econômica 1985/95	
Tabela 12	130
Nordeste	
Participação dos Estados no PIB a custo de fatores – Preços correntes de cada ano 1985/1998	
Tabela 13	131
Nordeste	
Valor (US\$ 1.000) e participação das exportações, segundo os Estados 1985/1998	
Tabela 14	131
Brasil	
Redução do Emprego Organizado segundo Regiões (Entre 1990 e junho de 1996)	
Tabela 15	132
Brasil	
Esperança de Vida ao Nascer (Anos) 1970/1996	
Tabela 16	133
Brasil, Sudeste e Nordeste	
Taxa de Alfabetização (15 anos e mais) - % 1970/1996	

Tabela 17	134
Brasil, Sudeste e Nordeste	
Coeficiente de Gini e Participação na Renda dos 5% mais ricos e dos 40% mais pobres	
1960/1980	
Tabela 18	135
Brasil	
Números de Pobres e Incidência da Pobreza Absoluta segundo Regiões	
1970/1988	
Tabela 19	138
Brasil	
Intenções de Investimento, segundo Estados, Anunciadas em 1996, 1997, 1998 e 1999	

RELAÇÃO DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1	109
Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR	
Fluxo de Origem e Aplicação dos Recursos	
Figura 2	111
Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR	
Aplicação Não-vinculada (aplicação direta no FINOR)	
Figura 3	112
Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR	
Aplicação vinculada (aplicação em projeto próprio)	
Gráfico 1	128
Nordeste do Brasil	
Índice Real do PIB e da FBKF do Setor Público	
(1970/1996)	

RESUMO

Este trabalho faz uma análise da experiência das políticas regionais no Nordeste do Brasil (através de seus planos, programas e propostas), nos últimos 40 anos, e de seus desdobramentos sobre a economia e a sociedade nordestinas. A partir de uma breve retrospectiva sobre a ocupação do espaço econômico nordestino, analisa-se o processo de articulação com o mercado nacional e a ascensão do capital industrial, até a emergência da problemática regional no País, que culmina com a criação da SUDENE. Em seguida, recupera-se, com base no relatório do GTDN, a trajetória das políticas regionais (agrícolas e industriais, principalmente) implementadas na região, entre 1960/1985, e analisam-se suas implicações sobre a estrutura econômica nordestina e sobre a concentração produtiva e as desigualdades regionais. A seguir, tenta-se compreender as políticas regionais no contexto de reabertura política, aprofundamento da crise do Estado e abertura indiscriminada da economia, com diminuição do papel do Estado. Em termos regionais, analisam-se a vulnerabilidade por que passa a SUDENE, as implicações sobre a política regional, e os rebatimentos econômicos, sociais e sobre o processo de desconcentração espacial então em curso no País.

Palavras-chave: política econômica; desenvolvimento regional; Nordeste; economia regional.

INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 50, quando o “fator climático” perdeu importância e a questão econômica passou a ser vista como o cerne da problemática nordestina (a fragilidade da economia é que a tornava mais vulnerável aos efeitos da seca), a questão dos desequilíbrios regionais da economia brasileira passou a fazer parte da consciência nacional, particularmente da agenda de discussões de cientistas sociais e de técnicos de algumas instituições governamentais, nacionais e do exterior.

Essa foi também uma temática que desde cedo me despertou especial atenção, e que aumentou significativamente quando passei a fazer parte do corpo de técnicos da SUDENE. A idéia deste trabalho surgiu, portanto, quando, já na SUDENE, comecei a estudar mais profundamente a questão regional, com os olhos fixos para o Nordeste brasileiro, e percebi, de perto, o quão difícil era se fazer política regional neste País, dadas as enormes dificuldades de conciliar os interesses mais amplos da sociedade que se pretendia, através dos mecanismos de planejamento, e os interesses mais imediatos e restritos das oligarquias. Por mais que se trabalhasse, as coisas pareciam não andar. Onde estaria o problema? Qual era o nó da questão? Certamente, não era apenas uma questão de diagnóstico, tão pouco de planos, programas, ou mesmo propostas.

Minha primeira visão levantada era que o Nordeste, decididamente, deixara de ser uma prioridade nacional. Não importavam mais os excluídos e as áreas estagnadas. Não importavam mais as pessoas, mas sim os números.

Outrossim, presenciava na própria SUDENE um misto de saudosismo, desilusão e tristeza entre os técnicos mais antigos. Ouvia, com freqüência, expressões do tipo: “bom era antigamente ...”, “hoje ninguém liga mais para a SUDENE ...”, “querem acabar com a SUDENE ...”. Essas frases ao mesmo tempo em que me intrigavam (nem sempre ficava muito claro o que realmente significavam) despertavam uma certa curiosidade em compreender efetivamente o que ocorrera. Tinha três opções: cair no ostracismo e mergulhar de peito aberto

na burocracia, desistir, ou ampliar a discussão. Preferi a terceira.

Curiosamente, a temática regional começava a “voltar à moda”, e percebia que grande parte dos trabalhos que estavam surgindo giravam em torno do problema concentração/desconcentração, sem dúvida uma questão importante para os estudiosos da economia regional, porém parcial e insuficiente para uma compreensão mais abrangente do problema. Era preciso entender um processo. Era preciso entender as opções que o Brasil vinha fazendo.

As pretensões de uma dissertação de mestrado nem sempre costumam ser modestas. Este trabalho, seguindo essa orientação, procura fazer uma releitura e sistematização do muito que já se escreveu sobre a experiência das políticas regionais no Nordeste (através de seus planos, programas e propostas), nos últimos 40 anos, e de seus rebatimentos sobre a economia e a sociedade nordestinas. Sempre tentando perceber até onde e o que pretendiam alcançar, indo, quando necessário (e quase sempre o é), além do que as palavras pareciam conter.

Ou seja, uma vez que a neutralidade – postura defendida arduamente por muitos, como forma de se evitar uma visão mais crítica diante de questões importantes – não existe, definitivamente, e que há uma intenção (implícita ou não, velada ou não) em todos os atos humanos¹, o mais importante é compreender quais são as prioridades, quais são as opções – que sempre são políticas – que foram e estão sendo feitas.

Procura-se, assim, responder indagações do tipo: o que tais planos, programas e propostas têm de semelhantes? o que têm de diferentes? para que foram criados? para quem foram criados? a quem serviram? a serviço de quem estiveram? o que modificaram? o que reforçaram?

A preocupação maior é, portanto, podermos entender, depois de todas as leituras feitas, de todas as reflexões levadas a cabo, solitária e coletivamente, o compromisso real das políticas estudadas.

Para explicar o que vem ocorrendo nas últimas décadas é imprescindível, porém, ver as origens. Ou seja, compreender um pouco a forma de ocupação inicial do Nordeste, inclusive para se fazerem alguns contrapontos com a atual realidade.

¹ Lessa (1998: 19), investigando sobre a neutralidade na política econômica, entende por ‘ciência oficial’ “o conjunto de construções intelectuais, que está orientado a servir ideologicamente, de forma apologética e/ou mimetizado sob a roupagem científica, à defesa do status quo; e/ou propor uma operatória intra-sistema para aumentar sua eficácia”.

Assim, a dissertação está dividida em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais, estruturados da seguinte forma:

O Capítulo I analisa, de forma bastante resumida, como se deu a conformação do espaço econômico nordestino, no período que vai do século XVI até meados do século XIX. Em seguida, vê-se o processo de articulação com o mercado nacional e a ascensão do capital industrial. Por último, analisa-se o contexto em que emerge a problemática regional no País.

O Capítulo II tenta recuperar, com base no relatório do GTDN, a trajetória das políticas regionais implementadas na região entre 1960/1985, e suas implicações sobre a estrutura econômica nordestina e sobre a concentração produtiva e as desigualdades regionais.

O Capítulo III analisa as políticas regionais no contexto de reabertura política, aprofundamento da crise do Estado e abertura indiscriminada da economia, com diminuição do papel do Estado. Em termos regionais, analisam-se a vulnerabilidade por que passa a SUDENE, que já vinha perdendo forças desde 1964, e as implicações sobre a política regional, e o processo de desconcentração espacial então em curso no País. Analisam-se, ainda, os rebatimentos econômicos e sociais.

Ao final do trabalho pretende-se que seja possível perceber, ainda que não em profundidade, por que, com tantos programas criados e executados, e enterrados e revividos, o Nordeste continua tão pobre e, principalmente, os nordestinos são homens “que morrem de emboscada antes dos 20, de velhice antes dos 30 e de fome um pouco por dia” (Melo Neto, 1966). Esse é, sim, o nosso maior propósito nessa análise.

CAPÍTULO I

O NORDESTE BRASILEIRO ANTES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O Nordeste brasileiro é uma região bastante heterogênea, composta por nove Estados da Federação (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) e ocupa uma área de 1.561.177,8 km², o que corresponde a 18,27% do total do país; sua população é de 44.766,8 mil habitantes (aproximadamente 28,5% da população brasileira)².

Essa heterogeneidade não é recente, e foi um dos fatores que dificultou, durante muito tempo, a delimitação do que seria a região Nordeste. A consciência ou reconhecimento do Nordeste enquanto 'região' sofreu mutações importantes no curso da história econômica e social nacional, somente sendo reconhecível a partir de meados do século XIX, e sobretudo no seguinte (Oliveira, 1981).

Segundo Araújo (1997a: 162), "Deve-se ressaltar, desde logo, que nunca houve um Nordeste economicamente homogêneo e que, historicamente, era possível destacar subconjuntos sócio-econômicos diferenciados, em virtude de variados processos de ocupação humana e econômica"³.

² Os dados da população residente são de 1996 (IBGE).

³ Ainda segundo a autora, poder-se-iam distinguir, efetivamente, quatro "regiões Nordeste", quais sejam:

- a) o "Nordeste" do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas, onde a "economia açucareira e a pecuária gestavam duas poderosas oligarquias e uma incipiente burguesia industrial";
- b) o "Nordeste" do Ceará, onde "o complexo gado-algodão-agricultura de alimentos conformava uma "oligarquia sertaneja" que se expandia na acumulação comercial"; não existia o complexo canavieiro;
- c) o "Nordeste" de Sergipe e Bahia, que, durante algum tempo, foi caracterizado pela Fundação IBGE como integrante de uma "região leste"; era comandado por Salvador, cidade portuária e mercantil, e onde desde cedo se desenvolveu uma burguesia comercial e financeira. No campo, dominavam a cana, o cacau e as

A ocupação inicial do Nordeste teve, portanto, grande importância na conformação do espaço econômico nordestino e na estrutura da sociedade que aí surgiu.

1.1 Ocupação Inicial e Formação Econômica: o Complexo Nordestino

O complexo nordestino⁴ está associado à dinâmica de três sistemas agrícolas: a atividade açucareira, a pecuária extensiva e a cultura do algodão, e reflete a forma como se deu a ocupação inicial do território nordestino e a base da sua formação econômica até meados do século XIX.

1.1.1 Cana-de-açúcar: a primeira cultura

A exploração colonial que houve no Brasil caracterizou-se por um tipo de relação mercantil que se estabeleceu entre a metrópole e a colônia, cujo objetivo principal era fornecer matérias-primas e produtos tropicais ao mercado mundial, através de um comércio que se realizava sob o controle da Metrópole⁵.

Importante a destacar, nesse tipo de exploração, é que o fator propulsor dessa política colonialista serviu para engendrar o processo de acumulação primitiva de capital no período de consolidação do capital mercantil (Novais, 1995). Como bem esclarece Mello (1982: 39): “A economia colonial organiza-se, pois, para cumprir uma função: a de instrumento de acumulação primitiva de capital. Dever-se-iam estabelecer, portanto, mecanismos capazes de ajustar a economia colonial à sua razão de ser, mecanismos de exploração que permitissem: 1) produzisse a economia colonial um excedente que se transformava em lucros ao se

zonas de combinações agrícolas sertanejas. O oeste baiano era um vazio tanto econômico como demográfico, até décadas recentes;

d) o “Nordeste” do Piauí e Maranhão, mais conhecido como espaço de transição entre o Nordeste seco e a região amazônica, era chamado de “meio norte” e visto como área aberta à expansão da fronteira agrícola regional, até o final dos anos 50 (Araújo, 1997a).

⁴ Quem primeiro fez referência ao Complexo Nordestino foi Furtado (1959), capítulo 11.

⁵ Nesse jogo da exploração colonial, merece destaque um instrumento, do qual se fez uso largamente, o ‘exclusivo metropolitano’, segundo o qual a colônia só podia vender seus produtos à metrópole. *Grosso modo*, a colônia só detinha um mercado, o da metrópole, que comprava a preços reduzidos e vendia a preços relativamente mais altos, no comércio internacional, obtendo grandes lucros.

comercializar a produção no mercado internacional; 2) a criação de mercados coloniais à produção metropolitana; e 3) que o lucro gerado na colônia fosse apropriado quase que integralmente pela burguesia metropolitana”.

A exploração da colônia brasileira, quando da ocupação efetiva por parte dos portugueses, não fugiria, portanto, à regra. A opção de imediato foi pela grande empresa agrícola. Para cumprir esses requisitos, impôs-se que o tipo de exploração agrária funcionaria em grande propriedade, a atividade escolhida seria uma monocultura, e o regime de mão-de-obra seria escravista.

Um produto particularmente se mostrava bastante favorável no contexto internacional: a cana-de-açúcar⁶. Por um lado, o clima quente e úmido da costa litorânea era favorável, e a qualidade do solo se revelaria bastante propícia, particularmente em algumas regiões, como o Estado de Pernambuco. Por outro lado, era um produto tropical, com boa aceitação no mercado europeu, além do fato de que os portugueses haviam acumulado experiências anteriores, em Cabo Verde e Açores, na tecnologia da produção do açúcar. Tudo isso contribuiu para que, já nas primeiras décadas do século XVI, o cultivo da cana-de-açúcar fosse introduzido no Nordeste do Brasil. (Prado Junior, 1945; Furtado, 1959).

Na etapa inicial desse cultivo, as maiores dificuldades advieram da escassez de mão-de-obra. Primeiramente, adotou-se, na grande empresa agrícola, a mão-de-obra indígena. No entanto, rapidamente se verificou que o aproveitamento do escravo indígena resultava inviável na escala requerida pelas empresas agrícolas, que eram os engenhos de açúcar. Assim, quando a rentabilidade do negócio fica assegurada, visando à expansão da empresa, entram em cena os escravos africanos⁷ (Furtado, 1959).

A atividade açucareira demandava altos gastos de implantação e de reposição, principalmente na importação de equipamentos, de alguns materiais de construção e de mão-de-obra escrava. Os gastos correntes, no entanto, eram relativamente reduzidos, o que permitia uma ampla margem para capitalização. Restringiam-se, basicamente, a alguns (poucos)

⁶ “A produção do açúcar circunscreveu-se, majoritariamente, ao território hoje compreendido pelo litoral dos Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia” (Galvão, 1987: 46).

⁷ As razões que justificam a substituição do escravo indígena pelo negro africano são divergentes. De acordo com Furtado (1959), a introdução do trabalhador africano não constitui modificação fundamental, uma vez que apenas veio substituir outro escravo menos eficiente e de recrutamento mais incerto. Segundo Novais (1995), esta concepção é um tanto racista. Na realidade, a substituição teria se dado pelo fato de que o índio

pagamentos por serviços prestados fora do engenho no transporte e armazenamento, a pagamentos a um certo número de assalariados que os engenhos mantinham, e a alguns gastos monetários que os engenhos realizavam, principalmente na compra de gado (para tração) e de lenha (para as fornalhas). (Furtado, 1959).

Nesta economia, praticamente não se observava a formação de um fluxo de renda monetária. Parte da renda que se gerava na colônia estava fortemente concentrada nas mãos dos proprietários de engenho; a outra parte, o excedente que se gerava, ia para Portugal⁸. Uma vez que os fatores de produção em sua quase totalidade pertenciam ao empresário, a renda monetária gerada no processo produtivo revertia quase totalmente às suas mãos.

Durante todo o século XVI, o crescimento desta atividade foi considerável: os preços internacionais eram bastante favoráveis nesta época, e a rentabilidade era de tal forma elevada que, segundo Furtado (1959), nos momentos mais favoráveis permitia que se duplicasse a capacidade produtiva a cada dois anos.

A produção da cana-de-açúcar realizava-se tanto em fases promissoras, como a que passava o cultivo da cana nesse momento, quanto em épocas de crise, como as que veremos mais adiante, sem que houvesse modificações sensíveis na estrutura do sistema econômico.

O crescimento da empresa açucareira escravista tendia a ser puramente em extensão, isto é, significava ocupação de novas terras e aumento de importações, não implicando quaisquer modificações estruturais⁹. Desta forma, na medida em que esse tipo de crescimento possibilitava a ocupação de grandes áreas, proporcionava uma concentração populacional. Entretanto, uma vez que o mecanismo de funcionamento da economia não permitia uma articulação direta entre os sistemas de produção e de consumo, as vantagens desse crescimento

não proporcionava a acumulação primitiva do capital, ao passo que o negro sim.

⁸ Segundo Furtado (1959), nesta época pelo menos 90 por cento da renda gerada pela economia açucareira dentro do país se concentravam nas mãos da classe de proprietários de engenhos e de plantações de cana.

⁹ Nos períodos em que se verificavam retrocessos ocasionais, com enfraquecimento da procura externa, iniciava-se um processo de decadência, com atrofiamento da economia monetária. Uma vez que a renda monetária da unidade exportadora era constituída praticamente pelos lucros do empresário, terminava sendo vantajoso para esse continuar operando, qualquer que fosse a redução dos preços. Assim, como o custo estava constituído principalmente de gastos fixos, qualquer redução na utilização da capacidade produtiva significava perda para o empresário. Ou seja, sempre havia vantagem em utilizar a capacidade plenamente. Contudo, se os preços caíam a um nível tal que o empresário não podia enfrentar os gastos de reposição de sua força de trabalho e de seu equipamento importado, a unidade produtiva tendia a perder capacidade. Esse processo, no entanto, dava-se de uma forma muito lenta, o que garantia, para a unidade exportadora, a capacidade de preservar a sua estrutura. (Furtado, 1959).

demográfico como elemento dinâmico do desenvolvimento econômico desapareciam (Furtado, 1959).

Portanto, como essa economia dependia, de forma quase exclusiva, da procura externa, não havia possibilidade de que se originasse um processo de desenvolvimento de autopropulsão.

Até meados do século XVII a economia açucareira estava em ascensão¹⁰. Formara-se um sistema econômico de alta produtividade e em rápida expansão na faixa litorânea do Nordeste brasileiro. Era de se esperar, portanto, que o crescimento desse sistema provocasse conseqüências diretas e indiretas para as demais regiões. Assim, uma vez que a economia açucareira constituía um mercado de dimensões relativamente grandes, poderia atuar como fator altamente dinâmico do desenvolvimento de outras regiões do país.

Os engenhos utilizavam largamente a lenha e os animais de tiro, duas fontes de energia, as quais podiam ser supridas localmente com grande vantagem. Rapidamente, enquanto se expandia a produção açucareira, iniciou-se a criação de animais de tiro, bem como a extração da lenha, na faixa litorânea nordestina, próxima, portanto, às áreas produtoras do açúcar.

À medida que as florestas litorâneas foram sendo devastadas, porém, tornou-se necessário buscar a lenha a distâncias cada vez maiores, fazendo com que a necessidade de animais de tiro crescesse em termos mais que proporcionais. Por outro lado, logo se evidenciou ser impraticável a criação de gado dentro das próprias unidades produtoras de açúcar. É

¹⁰ No fim do primeiro quartel do século XVII, com a anexação de Portugal à Espanha e, como conseqüência, a suspensão da aliança entre portugueses e holandeses, ocorre uma ruptura do sistema cooperativo até então vigente, que assegurava o sucesso da atividade da cana-de-açúcar. Em meio à luta que passa a ser travada pelo controle do açúcar, os flamengos promovem a invasão e ocupação de grande parte da área produtora dessa cultura no Brasil. Inicialmente, invadem a Bahia (1624). Em seguida, Pernambuco (1630). Essa rápida inserção holandesa em território brasileiro possibilitou-lhes adquirir conhecimentos acerca do processo produtivo da atividade açucareira. Esse conhecimento iria constituir a base para a implantação e desenvolvimento de uma empresa concorrente, de grande escala, no Caribe, logo após o fim da ocupação holandesa, em 1654. A expulsão dos holandeses marcou, assim, o início da etapa de crise secular que se abateria sobre a economia nordestina. Os holandeses, que controlavam por esta altura quase que integralmente as linhas de comércio na Europa, trataram de incrementar a produção do açúcar nas Antilhas, cuja área, entre outras vantagens, possuía uma maior proximidade com o continente europeu. Consolida-se, assim, a produção antilhana de açúcar. É quando, então, tem início a baixa nos preços do açúcar provocada pela perda do monopólio. A concorrência com a produção antilhana foi extremamente prejudicial para a produção brasileira, que viu em curto espaço de tempo a queda pela metade dos preços do produto no mercado internacional embora, mesmo assim, mantivesse elevado seu nível de produção. Na segunda metade do século a rentabilidade da colônia baixou substancialmente (Furtado, 1959; Galvão, 1987).

quando, então, a criação de gado passa a se expandir em direção ao interior nordestino, assumindo gradativamente os contornos de uma nova organização social (Santos, 1994).

Então, no rastro da expansão da produção açucareira, surgiu, em meados do século XVII, uma segunda importante atividade econômica: a pecuária. “E foi a separação das duas atividades econômicas - a açucareira e a criatória - que deu lugar ao surgimento de uma economia dependente na própria região nordestina” (Furtado, 1959: 57).

1.1.2 Pecuária: uma atividade subsidiária da cana-de-açúcar

A pecuária, de rentabilidade relativamente baixa, surge como um fenômeno econômico induzido pela economia açucareira, como uma atividade subsidiária da atividade produtora de açúcar.

A criação de gado era uma atividade de características radicalmente distintas das da unidade açucareira: as inversões necessárias eram baixas; a ocupação da terra era extensiva e até certo ponto itinerante. Em função disso, não havia a necessidade de grandes contingentes de força de trabalho, utilizando-se o elemento indígena, que se adaptava facilmente a esse tipo de atividade. Por outro lado, a atividade criatória induzia uma permanente expansão - sempre que houvesse terras por ocupar - independente das condições da procura. Isso fez com que os rebanhos penetrassem no interior. A relevância da economia criatória para a formação sócio-econômica regional reside, portanto, no fato de que possibilitou a penetração e ocupação inicial do *hinterland* nordestino (Furtado, 1959).

O desenvolvimento da pecuária mantinha certa independência em relação à economia monetária e ao setor exportador. Como resultado de sua evolução, verifica-se o aparecimento de vilas e povoados, bem como de algumas atividades agroindustriais nas áreas mais propícias, subsidiárias do criatório (Guimarães Neto, 1989).

Em termos de acessibilidade, apresentava muito mais atrativos, para o colono sem recursos, que as ocupações na economia açucareira. Quem não dispunha de recursos para iniciar a criação, por conta própria, tinha possibilidade de efetuar a acumulação inicial trabalhando em uma fazenda de gado; depois de trabalhar durante um certo número de anos, o trabalhador tinha direito a uma participação no rebanho em formação, podendo, assim, iniciar

sua própria criação. Não obstante tal fato, Cano (1977: 107) acrescenta que “Além de seu importante papel histórico de ocupação do território e de suporte para a atividade açucareira, a pecuária desempenhou outro, não menos relevante, na configuração do complexo nordestino: a consolidação de um regime latifundiário de propriedade da terra, que fora iniciado e perpetuado pelo açúcar”.

Uma vez que era a criação nordestina uma atividade dependente da economia açucareira, em princípio a expansão desta comandava o desenvolvimento daquela. Isso pôde ser observado durante a rápida expansão da produção de açúcar, que vai até a metade do século XVII, cuja contrapartida foi a grande penetração nos sertões.

A expansão pecuária dá-se através do crescimento extensivo, ou seja, consiste no aumento dos rebanhos e na incorporação de terra e mão-de-obra, o que exclui qualquer possibilidade de melhora de rendimentos. Além disso, como as distâncias vão aumentando, a tendência é de redução da produtividade dentro da economia. Sendo assim, diante da impossibilidade de melhora nos preços relativos, à medida em que ia crescendo a economia criatória nordestina, a renda média da população nela ocupada ia diminuindo, com maiores prejuízos para os criadores que se encontravam mais distantes do litoral.

Ao contrário do que ocorria com a economia açucareira, a criatória, apesar de não ser escravista, representava um mercado de pequenas dimensões ¹¹, em função de que a sua produtividade média era muitas vezes menor do que a da economia principal, a açucareira, sendo muito inferior seu grau de especialização e mercantilização. Na verdade, a criação de gado era em grande medida uma atividade de subsistência da população, sendo fonte quase única de alimentos, e de uma matéria-prima (o couro) que se utilizava praticamente para tudo (Furtado, 1959).

Desta forma, o que se percebe é que as unidades produtivas criatórias, assim como se viu na economia açucareira, tendiam a preservar a sua forma original, seja nas etapas expansivas ou contracionistas. Assim, se por um lado o crescimento era de caráter extensivo, não implicando modificações estruturais que provocassem repercussões nos custos de produção e, conseqüentemente, na produtividade, por outro lado, a pequena expressão dos

¹¹ De acordo com Furtado (1959: 57), “A renda total gerada pela economia criatória do Nordeste seguramente não excederia cinco por cento do valor da exportação de açúcar. Essa renda estava constituída pelo gado vendido no litoral e pela exportação de couros (...)”.

custos monetários tornava a economia muito resistente aos efeitos, a curto prazo, de uma baixa de preços. Isso significava que, apesar da forte baixa dos preços, convinha continuar operando, uma vez que seus recursos produtivos não tinham uso alternativo.

No entanto, não obstante os efeitos a curto prazo de uma contração da procura fossem parecidos nas economias açucareira e criatória, a longo prazo havia diferenças substanciais.

A economia criatória, no processo de reposição do capital e de expansão da capacidade produtiva, comportava-se de forma bastante diversa em relação à economia açucareira, uma vez que nas crises de longo prazo não dependia de gastos monetários, com seu capital – gado - repondo-se naturalmente. Por outro lado, as condições de trabalho e alimentação nessa atividade propiciavam a reprodução ampliada de sua própria força de trabalho. “A essas disparidades se devem as diferenças fundamentais no comportamento dos dois sistemas no longo período de declínio nos preços do açúcar”¹² (Furtado, 1959: 62).

Quando se reduz o efeito dinâmico do estímulo externo, a partir da segunda metade do século XVII, a economia açucareira entra numa etapa de relativa prostração, provocando queda na sua rentabilidade. Ao contrário do que ocorreria com a produção açucareira das Antilhas, que presenciava um momento muito bom, no Brasil passava-se de uma situação altamente favorável para outra, de rentabilidade relativamente baixa. A situação agravou-se no século XVIII, com o aumento nos preços dos escravos e da emigração da mão-de-obra especializada, determinados pela expansão da produção de ouro.

Com relação ao sistema criatório, o **afrouxamento do efeito dinâmico externo** apresentou um comportamento diverso. Nesse caso, a expansão do sistema dava-se através de um processo endógeno, resultante do aumento vegetativo da população animal. Dessa forma, sempre havia oportunidade de emprego para a força de trabalho que crescia vegetativamente, bem como para os que perdiam sua ocupação no sistema açucareiro, que se encontrava em

¹² “Na segunda metade do século XVII, quando se desorganizou o mercado do açúcar e teve início a forte concorrência antilhana, os preços se reduziram à metade. Contudo, os empresários brasileiros fizeram o possível para manter um nível de produção relativamente elevado. No século seguinte persistiu a tendência à baixa de preços. Por outro lado, a economia mineira, que se expandiria no centro-sul, atraindo a mão-de-obra especializada e elevando os preços do escravo, reduziria ainda mais a rentabilidade da empresa açucareira. O sistema entrou, em conseqüência, numa letargia secular. Sua estrutura preservou-se, entretanto, intacta. Com efeito, ao surgirem novas condições favoráveis a começos do século XIX, voltaria a funcionar com plena vitalidade” (Furtado, 1959: 53).

lenta decadência. Assim, se a procura de gado na região litorânea não aumentava num ritmo adequado, o crescimento do sistema pecuário dava-se através do **aumento do setor de subsistência**.

Havia uma diminuição da importância relativa da renda monetária, o que acarretava uma redução paralela de sua produtividade econômica. Por outro lado, repercutia no grau de especialização da economia e no sistema de divisão do trabalho, de forma que muitos artigos, antes comprados nos mercados do litoral, teriam agora de ser produzidos internamente. Essa produção, entretanto, limitava-se ao âmbito local, constituindo uma forma rudimentar de artesanato. O couro substituiu quase todas as matérias-primas. Esse **atrofiamento da economia monetária**, entre finais do século XVII e início do século XIX, com declínio da renda real monetária per capita de sua população¹³, acentua-se na medida em que aumentam as distâncias do litoral, de forma que os criadores mais distantes tornavam-se submarginais, e passavam a ter no couro sua única fonte de renda monetária.

Tal fato é facilmente compreensível, uma vez que, como a região açucareira não era capaz de absorver todo o incremento de sua população livre, parte dela era atraída pela fronteira móvel do interior criatório. Uma vez que a rentabilidade da economia pecuária, porém, era muito dependente da rentabilidade da economia açucareira, à medida em que se transferia população dessa para a pecuária nas etapas de contração, intensificava-se a conversão da pecuária em economia de subsistência (Furtado, 1959).

Nesse longo período, a expansão da economia nordestina, para Furtado (1959), consistiu, em última instância, num processo de involução econômica, em que o setor de alta produtividade perdia importância relativa e a produtividade do setor pecuário declinava à medida que esse crescia. Na verdade, a ‘expansão’ da economia criatória refletia apenas o crescimento do setor de subsistência, dentro do qual se ia acumulando uma fração crescente da população. “Dessa forma, de sistema econômico de alta produtividade a meados do século XVII, o Nordeste se foi transformando progressivamente numa economia em que grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir” (Furtado, 1959: 64).

¹³ Furtado (1959: 63) acrescenta “É interessante observar, entretanto, que esse atrofiamento constitui o processo mesmo de formação do que no século XX viria a ser o sistema econômico do Nordeste brasileiro, cujas características persistem até hoje (...)”.

1.1.3 O Surgimento do Algodão e o Retorno da Cana-de-açúcar

A partir do último quartel do século XVII, o centro dinâmico da Colônia desloca-se para a região de Minas Gerais e do Centro-Oeste, onde surgiam perspectivas promissoras com o advento da mineração do ouro. Essa fase estende-se até fins do século XVIII, quando se inicia o declínio da produção mineira. Com a queda persistente no valor das exportações da Colônia, intensificaram-se as buscas de novos produtos com aceitação e bons preços no mercado internacional (Galvão, 1987).

No plano externo, diversos acontecimentos políticos e sociais vieram a favorecer dois produtos nordestinos – o açúcar e o algodão-, com grandes repercussões nos mercados mundiais de produtos tropicais. O primeiro desses acontecimentos foi a guerra de independência dos EUA (1776-1783). Depois, veio a Revolução Francesa¹⁴ e os subseqüentes transtornos nas suas colônias produtoras de artigos tropicais. Por último, vieram as guerras napoleônicas¹⁵, o bloqueio e o contrabloqueio da Europa (1805 a 1814), que privaram os mercados consumidores europeus de grande parte do açúcar das Antilhas, e a desarticulação do império espanhol da América. Além desses acontecimentos, merece destaque o colapso da grande colônia açucareira do Haiti, que culminou com a revolução de independência. Esse foi, portanto, um período de grandes transformações econômicas e sociais que implicaram um maior grau de complexidade na estrutura colonial do Nordeste (Furtado, 1959; Guimarães Neto, 1989).

Abria-se, assim, espaço para que o Nordeste superasse a fase de estagnação que se iniciara em fins do século XVII. A prolongada atrofia por que passava sua economia só seria atenuada a partir do final do século XVIII, com a exportação de algodão. Desse momento em

¹⁴ “A Revolução Francesa, estendida ao continente europeu pelas guerras napoleônicas, criou condições para que o desenvolvimento do capitalismo industrial, até então restrito às Ilhas Britânicas, se expandisse pela Europa Ocidental sem que o ritmo com que se processava na Grã-Bretanha perdesse aceleração. Foi nesta época que se lançaram as bases da divisão internacional do trabalho, que acabou dividindo o mundo entre um pequeno número de países industrializados e um grande número de países produtores de matérias-primas” (Singer, 1977: 285).

¹⁵ Segundo Furtado (1959), o valor das exportações de açúcar mais que duplica na etapa das guerras napoleônicas. Por outro lado, a atividade industrial na Inglaterra é intensa durante esses anos de guerra, e a procura de algodão cresce fortemente.

diante, através do estabelecimento de novas relações sociais, o desenvolvimento da cultura do algodão começa a provocar mudanças significativas na estrutura produtiva da região. Tal processo acompanha boa parte do século XIX¹⁶.

O algodão surge, portanto, “como uma atividade que veio atenuar a prolongada agonia da economia litorânea (açucareira) e reforçar a tendência à ocupação do *hinterland* nordestino iniciada anteriormente pela pecuária” (Castro, 1980: 18). Sendo assim, a lavoura algodoeira abriu perspectiva econômica para o *hinterland* nordestino, que somente havia conhecido a pecuária e a sua atividade subsidiária da produção de alimentos (Andrade, 1986).

Ao contrário do que ocorria com a produção da cana-de-açúcar, o algodão não exigia importantes investimentos, estando ao alcance não apenas de grandes proprietários, mas também de pequenos proprietários, foreiros, sitiantes e moradores. Com relação à mão-de-obra, não se utilizou de escravos, os quais se mostravam onerosos. Era comum, no trato e na colheita do algodão, a presença de mulheres e crianças. As despesas correntes tinham, mais do que na cana, reduzida importância, uma vez que a produção algodoeira podia ser realizada em consórcio com milho, feijão ou mandioca, permitindo a auto-sustentação da força de trabalho (Castro, 1980; Andrade, 1986).

Outros fatores lhe eram favoráveis: havia uma grande quantidade de solos que poderiam ser utilizados, o que permitia, facilmente, que se ocupassem ou abandonassem terras, em função das condições oferecidas pelo mercado. Por outro lado, o avanço da lavoura não tendia a ser detido por dificuldades de transporte.

Ademais, esta atividade induziu o desenvolvimento do beneficiamento, dinamizando alguns centros urbanos regionais e oferecendo suporte ao surgimento de vilas, cidades e povoações. Segundo Andrade (1986: 124), “o algodão operou, após meados do século XVIII, verdadeira revolução agrária no Agreste”¹⁷.

As inovações ocorridas no século XVIII, a exemplo da máquina a vapor (1769) e do tear mecânico (1787), proporcionaram um grande ímpeto à cultura do algodão, a ponto de

¹⁶ Segundo Galvão (1987), o principal fruto desse meio século de prosperidade (do último quartel do século XVIII ao primeiro do século XIX) foi, para a configuração territorial nordestina, o surgimento da cultura do algodão, que compreende o terceiro tipo de atividade que conformou secularmente o essencial da estrutura produtiva nordestina.

¹⁷ De acordo com Andrade (1986: 84), a cultura do algodão “enfrentou a cana e não foi apenas lavoura de pobre, como afirmou Gileno de Carli, mas também lavoura de rico, como, referindo-se à Paraíba, assegurou Ceiso

tornar-se uma das matérias-primas industriais de mais intensa procura (Guimarães Neto, 1989). Inicialmente, o maior beneficiado foi, no Nordeste, o Maranhão que, em poucos decênios, transforma-se em uma das áreas mais ricas do país. Mais tarde, o impulso atingirá Pernambuco e Bahia, que logo ultrapassarão o Maranhão, em razão da maior disponibilidade de força de trabalho e de capitais (Prado Junior, 1945).

Apesar disso, foi muito curto o auge das exportações de algodão no mercado internacional¹⁸. Na realidade, “o algodão nordestino jamais conseguiu impor-se no exterior: sua participação no mercado internacional só se tornava significativa por ocasião de grandes crises nas demais fontes supridoras. Isso é particularmente claro quando examinamos os avanços e recuos do Nordeste e o Sul dos Estados Unidos. A Guerra da Independência, bem como a (da) Secessão, permitiram grandes avanços do algodão brasileiro mas o retorno à normalidade norte-americana trouxe sempre o recuo da produção brasileira” (Castro, 1980: 18/19).

Não obstante tal fato, o que se observou foi que “o algodão, estimulado pelo surto exportador trouxe repercussões significativas sobre a economia da região, com os desdobramentos sobre a atividade produtiva interna, sobretudo a atividade de transformação e o comércio interno” (Guimarães Neto, 1989: 31). Em conseqüência disso, esta cultura teve, na época, uma forte influência na conformação de uma relativamente vasta rede urbana no sertão nordestino.

O que merece destaque, nesse particular, é que a produção algodoeira desenvolve-se “num contexto de uma economia que conserva, durante muitas décadas, os elementos definidores de uma estrutura vigente no período colonial. Este segmento produtivo, o algodão,

Maris”.

¹⁸ Singer (1977) identifica três "ciclos" do algodão brasileiro: o primeiro, de fins do século XVIII, teve um período de ascensão relativamente curto. Corresponde ao período da Guerra da Independência norte-americana (1776-1783). O segundo ciclo inicia-se nos anos 60 do século XIX, indo até o período da Guerra da Secessão (1860-1864). Por fim, o terceiro ciclo ocorre nos anos 30 do século XX, quando o café entra em crise. O Nordeste, porém, não participou com destaque desse terceiro ciclo do algodão brasileiro. Segundo Guimarães Neto (1989: 31), “Na pauta de exportação brasileira o algodão marca presença na primeira metade do século passado, declinando um pouco na década de 40 e 50, para retomar na década seguinte. A partir dos anos oitenta do século passado até a primeira década do século atual seu percentual é insignificante no total do valor dos produtos exportados pelo país”. Cano (1977: 106) acrescenta que a grande expansão algodoeira norte-americana e mundial, que tinha níveis maiores de eficiência, provocou uma precipitação dos preços para baixo, “fazendo com que (com exceção dos anos 60), o nível médio de preços se situasse 30% abaixo do verificado no início do século XIX”. Já no final do século, a indústria têxtil brasileira, consumia cerca de 60% do algodão produzido no país, e sua acelerada expansão entre 1900/20, faria com que o algodão nordestino passasse agora a ter, no mercado interno a fonte para sua expansão.

ao se implantar nesta estrutura, de tipo colonial, articula e torna mais intensa o conjunto de relações desenvolvidos pelos agentes sociais e econômicos e, ao mesmo tempo, reforça a grande capacidade que o Nordeste teve em absorver a força de trabalho constituindo o grande reservatório de mão-de-obra (...)” (Guimarães Neto, 1989: 31).

Outro elemento que deve ser considerado quando se examina a estrutura produtiva do Nordeste no limiar da articulação dessa região com as demais economias regionais é a retomada da produção e exportação da atividade açucareira, que se expande consideravelmente nas primeiras décadas do século XIX, para, gradativamente, ir perdendo impulso, até chegar novamente em crise no limiar do século XX.

A conjuntura relativamente favorável atravessada pela cana nas primeiras décadas do século XIX foi aproveitada para a introdução de importantes avanços tecnológicos. À medida que avança o século XIX, a realização de grandes investimentos se tornava indispensável à manutenção da modesta posição ocupada pelo açúcar no mercado mundial. Assim, os velhos engenhos, que, durante três séculos, apresentaram uma evolução muito lenta, passaram por inovações que melhoraram a técnica agrícola e transformaram profundamente tanto os processos industriais, como os de transporte.

Seguindo esta prioridade, na segunda metade do século, o processo produtivo da cana-de-açúcar sofreu grande modificação: na tentativa de separar a atividade agrícola da industrial, foram construídos os engenhos centrais, os quais, no entanto, apesar da aplicação de capitais estrangeiros, viriam a ser um sério fracasso.

A idéia original dos Engenhos Centrais “partia do pressuposto de que a nossa indústria só teria condições de concorrer no mercado mundial se pudesse alcançar um grau de concentração análogo ao das congêneres mais adiantadas. Esperava-se que um pequeno número de Engenhos Centrais de grande capacidade de produção poderia reduzir os custos da fabricação do açúcar ao nível internacional” (Singer, 1977: 297).

Os senhores de engenho, no entanto, achavam-se incapazes de mobilizar capital na escala necessária para empreendimentos de tamanha envergadura. Assim, como forma de atrair investimentos estrangeiros, o Governo passou a oferecer garantias de juros mínimos, pelo menos na fase inicial de implantação das novas empresas. Desta forma, os Engenhos Centrais seriam constituídos por grupos capitalistas europeus (essencialmente companhias inglesas,

francesas e holandesas), que se encarregariam da indústria açucareira propriamente dita. Estas companhias, por sua vez, não poderiam cultivar cana, não usariam o braço escravo e, como iriam receber a matéria-prima de áreas muito amplas, deveriam construir estradas de ferro a fim de que estas substituíssem os carros de boi no transporte da cana. O fornecimento da cana ficaria a cargo dos senhores de engenho. O Estado, por sua vez, determinaria a localização dos engenhos centrais, a fim de que cada um tivesse a sua zona de influência, que um não disputasse a cana dos outros. (Singer, 1977; Andrade, 1986).

Tais engenhos seriam “maquinismos possantes”, capazes de esmagar canas de vários engenhos bangüês e de fabricar açúcar de melhor qualidade. Segundo Andrade (1986:82), “Era a modernização total da indústria açucareira, o início da transformação de uma paisagem relativamente estática já havia três séculos”.

Os Engenhos Centrais, no entanto, na realidade tiveram um curto período de funcionamento (em torno de um ano). Seu fracasso deveu-se ao fato de que a separação entre indústria e agricultura exigia a mediação do mercado. Uma vez que a cana madura não pode ser armazenada, o funcionamento exigia contratos a longo prazo (5 anos) entre os Engenhos Centrais e os fornecedores. Mas o preço da cana dependia do preço do açúcar, o qual variava com as flutuações do câmbio. “É fácil ver que este sistema inevitavelmente traria atritos entre as duas partes contratantes” (Singer, 1977: 297).

Desta forma, o Engenho Central não podia contar com fornecimento certo de cana a preços que lhe permitissem fabricar o açúcar com preços competitivos. Sendo assim, a moderna indústria açucareira, embora tenha desvinculado a manufatura da agricultura, não conseguiu instaurar a segunda fase: de subordinação do plantio de cana às necessidades da fabricação industrial do açúcar (Singer, 1977).

De acordo com Singer (1977), o esquema dos Engenhos Centrais falhou porque, ao lado deles, continuavam funcionando os engenhos bangüês, possibilitando, dessa forma, uma outra alternativa ao fornecedor de cana, qual seja: sempre que os preços pagos pelo Engenho Central não lhe parecessem compensadores, ele podia moer a cana em seu próprio engenho.

O fracasso do Engenho Central acabou sendo reconhecido a partir de 1890. Esse fracasso deu margem ao aparecimento da usina e à transformação de alguns engenhos centrais em usinas, mantendo-se, assim, a atividade agrícola e a industrial em uma só mão. Eram

fábricas de açúcar com plantio próprio de cana, que passaram a receber incentivo oficial, principalmente financiamento (Castro, 1980; Andrade, 1986; Singer, 1977). “Desta maneira se iniciou realmente a revolução industrial do açúcar no Nordeste brasileiro. No entanto, havia-se perdido tempo precioso. Os nossos concorrentes já se tinham apossado de grande parte do mercado” (Singer, 1977: 299).

No confronto entre a cana e o algodão, ao longo do século XIX, o que se verifica é que os mesmos continuam dominando distintas sub-regiões no Nordeste brasileiro. Nenhum chega a ser efetivamente hegemônico no conjunto da região; ambas as culturas passam por fases expansivas, sem, no entanto, atingir as posições transitoriamente ocupadas. Enquanto o algodão passa por um único e espetacular surto expansionista, a cana se expande consideravelmente nos primeiros decênios do século, perde impulso a seguir e chega ao século XX em crise. Já então se encontram definitivamente estabelecidas as áreas de influências das duas grandes culturas. O açúcar ocupa quase toda a extensão do litoral úmido, enquanto o algodão se concentra em determinadas zonas sertanejas, de onde pode sair para outras áreas, em função das condições ditadas pelo mercado externo (Castro, 1980).

Segundo Andrade (1986), o algodão, operando com trabalho livre e induzindo uma importante atividade industrial de beneficiamento, foi uma atividade mais dinâmica, em termos de urbanização, comércio e industrialização, do que o açúcar. Além disso, a baixa de preços do algodão, seu alto custo de transporte, e o tipo de embalagem requerida (tela de enfardamento) teriam estimulado a instalação local das primeiras fábricas têxteis de algodão, que, a partir de meados da década de 1860, já produziam sacos e tecidos grossos.

1.1.3.1 Substituição das tradicionais culturas de exportação pelo café e o surgimento de um novo centro dinâmico

A condição básica para o desenvolvimento da economia brasileira, na primeira metade do século XIX¹⁹, era, segundo Furtado (1959), a expansão de suas exportações. Nessa época,

¹⁹ Este período, como se viu, é um momento em que se dão alterações expressivas na economia mundial, principalmente pela passagem da etapa mercantil para a etapa industrial do modo de produção capitalista, impulsionada pela Revolução Industrial. Tal fato coloca em evidência novas contradições no âmbito da Colônia. A grande contradição da economia colonial brasileira com essa nova etapa da economia mundial dava-se, principalmente, através de sua dependência com a metrópole portuguesa. Segundo Mello (1982:

o país encontrava-se ainda bastante carente de base técnica, e sua capacidade para importar estava muito baixa, o que impossibilitava que se pensasse em fomentar qualquer política de industrialização, mesmo daqueles produtos que já dispunham de um mercado de certa magnitude, como era o caso dos tecidos, única manufatura cujo mercado se estendia inclusive à população escrava.

Furtado (1959) acrescenta que somente um desenvolvimento intenso do setor não ligado ao comércio exterior poderia haver contrabalançado o declínio relativo das exportações. Ocorre que as atividades não ligadas ao comércio exterior são, via de regra, indústrias e serviços localizados nas zonas urbanas, e que, segundo o autor, não houve, entretanto, nenhuma indicação de que a urbanização do país tenha-se acelerado suficientemente nesse período.

Assim, “para superar a etapa de estagnação, o Brasil necessitava reintegrar-se nas linhas em expansão do comércio internacional. Num país sem técnica própria e no qual praticamente não se formavam capitais que pudessem ser desviados para novas atividades, a única saída que oferecia o século XIX para o desenvolvimento era o comércio internacional”²⁰ (Furtado, 1959).

As possibilidades de que as exportações tradicionais do Brasil voltassem a recuperar o dinamismo necessário para que o País entrasse em nova etapa de desenvolvimento eram remotas na metade daquele século. As culturas da cana e do algodão, de inegável importância para a conformação do complexo sócio-econômico nordestino, apesar dos avanços tecnológicos verificados, não conseguiam se impor como produtos para a expansão de seu

45), “Há contradição entre capitalismo industrial e monopólio do mercado colonial”, Assim, “só a sua remoção permitiria que os mercados coloniais (depois periféricos) pudessem ser apropriados diretamente, eliminando-se o lucro comercial monopolista”. Na verdade, “o que se almeja é subordinar o capital comercial, transformá-lo apenas numa face do capital industrial”. Isso culminaria com a queda do “exclusivo metropolitano” e a conseqüente formação do Estado Nacional. Diante dessas mudanças, a economia brasileira teve que se adequar aos novos padrões da economia mundial. Para o Brasil, mais uma vez restaria a função de produtor de alimentos e matérias-primas, produzidas em grande quantidade para exportação. As possibilidades do Brasil, diante dessa nova etapa do desenvolvimento, no entanto, eram remotas até a metade do século XIX.

²⁰ De acordo com Furtado (1959), desenvolvimento com base em mercado interno só se torna possível quando a economia alcança um determinado grau de complexidade, que se caracteriza por uma relativa autonomia tecnológica. Por outro lado, não se podia contar com um influxo de capitais forâneos em uma economia estagnada, em decadência e cuja capacidade para arrecadar impostos estava cerceada. Para contar com a cooperação do capital estrangeiro, a economia deveria primeiro retomar o crescimento com seus próprios meios.

comércio exterior.

Ademais, esses produtos atravessavam uma fase cuja característica era a tendência declinante de seus preços. O mercado do açúcar tornara-se cada vez menos promissor. O açúcar de beterraba, cuja produção se desenvolvera no continente europeu na etapa das guerras napoleônicas, enraizara-se em interesses criados dentro de tradicionais mercados importadores. O mercado inglês continuava a ser abastecido pelas colônias antilhanas. Nos EUA, que constituíam o mercado importador em mais rápida expansão, desenvolvia-se amplamente a produção da Luisiânia, comprada aos franceses em 1803. Por último, surgira no mercado do açúcar um novo supridor cujas possibilidades eram extraordinárias: Cuba, que, desfrutando de fretes extremamente baixos para os EUA, constituíra-se em principal supridor do mercado norte-americano (Furtado, 1959; Singer, 1977).

A situação do algodão, segundo produto das exportações brasileiras no começo do século, era ainda pior. Sua produção fora um magnífico negócio para algumas regiões do Brasil, particularmente para o Maranhão, numa época em que os preços encontravam-se muito elevados. No entanto, quando os EUA dão início à produção em grande escala e o algodão se transforma na principal matéria-prima do comércio mundial, os preços se reduziram demasiadamente, mantendo-se muito baixos a partir do terceiro decênio do século XIX. Assim, a rentabilidade do algodão no Brasil passa a ser extremamente baixa, constituindo um complemento da economia de subsistência²¹. (Furtado, 1959).

Por sua vez, o fumo, os couros, o arroz e o cacau eram produtos menores, cujos mercados não admitiam grandes possibilidades de expansão. Com relação ao mercado do couro, sua produção vinha perdendo cada vez mais espaço em função do crescimento da do Rio da Prata; o arroz, por sua vez, via-se bastante prejudicado pela produção norte-americana, que passava por grandes transformações nos métodos de cultivo. O fumo perdera o mercado africano, com a eliminação do tráfico de escravos. Tornava-se necessário orientar o produto para outras regiões. Por último, o cacau, que começava a tornar-se mais conhecido, constituía, segundo Furtado (1959), apenas uma esperança. O problema brasileiro consistia em encontrar produtos de exportação em cuja produção entrasse como fator básico a terra, o fator de

²¹ Com a Guerra da Secessão o algodão irá conhecer, no século XIX, nova etapa de prosperidade no Brasil, quando o algodão norte-americano será excluído temporariamente do mercado mundial.

produção abundante no país²² (Furtado, 1959).

Já nas primeiras décadas do século XIX, entretanto, um produto relativamente novo, cujas características de produção atendiam perfeitamente bem às condições ecológicas do país, começava a despontar: o café. Esse produto, introduzido no Brasil desde começos do século XVIII e cultivado para fins de consumo local, assume importância comercial no fim do século, quando ocorre a alta de preços causada pela desorganização do grande produtor que era a colônia francesa do Haiti²³.

O segundo e principalmente o terceiro quartel do século XIX são basicamente a fase de gestação da economia cafeeira. A partir de então, quando o café se transforma em produto de exportação, o desenvolvimento de sua produção passa a concentrar-se na região montanhosa do Estado do Rio de Janeiro, em cujas proximidades existia relativa abundância de mão-de-obra, em consequência da desagregação da economia mineira. Por outro lado, a proximidade do porto permitia que se utilizasse um meio de transporte que existia em abundância, a mula. Dessa forma, a primeira fase da expansão cafeeira realiza-se com base num aproveitamento de recursos preexistentes e subutilizados.

Apesar da baixa de preços que se estendeu pelos anos trinta e quarenta, os produtores brasileiros, que encontravam no café uma oportunidade para utilizar recursos produtivos semi-ociosos da mineração, não se desencorajaram e mantiveram níveis elevados de produção²⁴. Em seguida, os preços do café se recuperaram amplamente, enquanto os do açúcar permanecem deprimidos, criando-se uma forte pressão no sentido da transferência de mão-de-

²² Com relação aos demais fatores, capitais praticamente não existiam, e parte substancial da mão-de-obra escrava permanecia imobilizada na indústria açucareira ou prestando serviços domésticos. Tavares (1999), no entanto, destaca que a questão da terra sempre esteve presente entre as nossas oligarquias regionais, via de regra representando poder.

²³ Para se ter uma idéia, segundo Furtado (1959), no primeiro decênio da independência o café já contribuía com 18% do valor das exportações do Brasil, ocupando a posição de terceiro maior exportador do País, perdendo apenas para o açúcar e o algodão. Já nos dois decênios seguintes passa para primeiro lugar, representando mais de 40% do valor das exportações. De acordo com o referido autor, todo o aumento que se constata no valor das exportações brasileiras, no correr da primeira metade do século passado, deve-se estritamente à contribuição do café.

²⁴ Uma explicação reside no fato de que o café utilizava largamente a mão-de-obra escrava e se baseia, mais amplamente do que o açúcar, no fator terra, além de que as necessidades monetárias de reposição são muito menores, uma vez que seu equipamento é mais simples. Assim, no caso de haver abundância de terras, só uma forte alta nos preços da mão-de-obra poderia interromper o seu crescimento. Como em sua primeira etapa a economia cafeeira dispôs do estoque de mão-de-obra escrava subutilizada da região da mineração, seu desenvolvimento pode ser muito intenso, não obstante a tendência pouco favorável dos preços.

obra do norte para o sul do país²⁵ (Furtado, 1959).

Na etapa de gestação da economia cafeeira dá-se início à formação de uma nova classe empresarial que desempenhará papel fundamental no desenvolvimento do País (Furtado, 1959). Concluída essa etapa, a economia cafeeira encontrava-se em condições de autofinanciar sua extraordinária expansão subsequente.

1.2 Articulação Comercial com o Mercado Nacional

Até a “crise de 1929”, a economia brasileira caracterizava-se por um conjunto de espaços regionais, alguns deles de certo porte, mas pouco integrados entre si, que se expandiam, em função de suas bases exportadoras e dos efeitos multiplicadores destas sobre os outros setores de suas economias.

O processo sistemático de integração dos mercados do Nordeste com o de outras regiões, notadamente o Sudeste, tem seu início nas últimas décadas do século XIX, mais precisamente a partir das décadas de 80 e 90.

Segundo Guimarães Neto (1989), o processo de articulação comercial, visto a partir do Nordeste, possui dois determinantes principais. Do lado da economia nordestina, a **crise do seu setor externo** e, do lado da economia do Sudeste, o **surto de industrialização** paulista induzido pela economia do café e pelas possibilidades oferecidas pelo mercado interno em expansão. “São estes dois movimentos que vão produzir, no final, um só resultado: o

²⁵ Depois da abolição da escravatura, a economia cafeeira passa, primeiramente, a contar com a mão-de-obra estrangeira, basicamente a italiana, e, em seguida, com a mão-de-obra vinda de outras partes do país, como foi o caso da nordestina. Guimarães Neto (1989: 43) destaca a importância que o Nordeste tem como reservatório de mão-de-obra para outras regiões do País, principalmente a partir do final do século passado. Segundo o autor, “Em resumo, o ritmo e a natureza da evolução econômica do Nordeste, na maior parte do século XIX, preparam a região para uma função que ela viria a desempenhar no final desse mesmo século e durante os anos do século atual, até pelo menos o presente: a de fornecedor de mão-de-obra para as várias regiões brasileiras em distintos momentos do desenvolvimento econômico rural e urbano do país. A base populacional do Nordeste havia, sem dúvida, crescido o suficiente para atender as necessidades de mão-de-obra de novas áreas de exploração da borracha no Norte e a demanda de trabalho escravo para a plantação de café que cresciam no Sul e, ao mesmo tempo, facilitar a transição de trabalho escravo para o trabalho livre nas plantações de açúcar no litoral do próprio Nordeste. É esse “reservatório” de mão-de-obra que vai, a partir dessa época, atender as necessidades de mão-de-obra que a oferta internacional, notadamente européia, não mais satisfaz com o decorrer dos anos do presente século (...) No limiar do século atual, quando se assiste à demarcação do processo de articulação inter-regional, o Nordeste retinha um contingente

entrelaçamento cada vez maior entre os sub-sistemas econômicos regionais, relativamente isolados, do Nordeste e do Sudeste” (Guimarães Neto, 1989: 50).

A crise do setor externo, por um lado, teria levado à busca desesperada, empreendida pelos produtores nordestinos, de escoamento dos seus excedentes, antes colocados no comércio internacional, como o açúcar e o algodão; por outro lado, a indústria nacional, concentrada no Sudeste e especificamente em São Paulo, logo cedo teve de se voltar para os mercados das demais regiões brasileiras.

Segundo o autor, este último determinante (o desenvolvimento industrial) representa o elemento primordial de constituição e consolidação do mercado interno brasileiro. No entanto, não se pode minimizar, no caso do Nordeste, o papel relevante que a grande crise do setor externo nordestino, nas décadas finais do século XIX (projetando-se sobre o século seguinte), teve no início do processo de articulação regional. (Guimarães Neto, 1989).

No decorrer do século XIX, o Nordeste experimenta, como se viu, uma nova fase de crescimento da sua capacidade produtiva, estimulada pelas exportações do açúcar e do algodão. Todavia, a partir da segunda metade do século, essa euforia expansionista começa a apresentar os primeiros sinais de esgotamento, intensificando-se nas últimas décadas.

Nessa época, tanto o açúcar (em função do açúcar de beterraba) como o algodão (em função do fim da Guerra da Secessão) eram produtos marginalizados no comércio internacional, e seus preços eram cadentes. É neste contexto que, incapazes de enfrentar a concorrência estrangeira, os produtores agrícolas nordestinos são induzidos a aumentar suas vendas para o mercado nacional, forçando-se desta maneira os primeiros intercâmbios comerciais mais efetivos do Nordeste com o resto do país²⁶.

A crise por que passa a economia nordestina no último quartel do século XIX e início do XX é, na realidade, a segunda crise do modelo primário-exportador do Nordeste²⁷, e

populacional que correspondia a 42% (1890) ou 39% (1900) da população brasileira”.

²⁶ Na realidade, o algodão passa a ter mercado no Sudeste do País com o advento da indústria têxtil. Com o açúcar, no entanto, isso se verifica a partir do grande crescimento do café, no início do século XIX.

²⁷ A primeira crise verificou-se na segunda metade do século XVII, e culminou em um grande período de letargia da economia regional. Segundo Guimarães Neto (1989), a economia nordestina não repetiu, no final do século XIX, a mesma forma de "ajustamento" à crise do setor externo a que se submeteu a partir da segunda metade do século XVII, ou seja, não entrou no longo período de "prostração" e de involução econômica e de divisão de trabalho, com expansão das atividades de subsistência. “Na verdade, vários fatores contribuíram para a adoção de outra alternativa de "ajustamento" da região ao arrefecimento de sua demanda externa: a presença, no interior das fronteiras do país, de um dinâmico mercado nas regiões produtoras do

alcançou sobretudo as atividades exportadoras mais importantes, que vinham apresentando um crescimento significativo até então. Essa crise ocorre num período imediatamente posterior a uma fase de ampliação da capacidade produtiva da região, de modernização de alguns setores produtivos e de expansão e modernização da infra-estrutura (Guimarães Neto, 1989).

Para se ter uma idéia da dimensão dessa crise, veja-se o contraste entre a evolução do café, concentrado no Sudeste (particularmente em São Paulo, em décadas posteriores), e o comportamento do açúcar e algodão, produtos cujo peso relativo maior, em termos de produção e exportação, caberia aos Estados nordestinos. De acordo com Guimarães Neto (1989: 54), verifica-se, com base no índice estimado do comércio exterior, que o café (sobretudo relativo às quantidades exportadas) sobe continuamente, até a segunda década do século XX. O açúcar, no entanto, apresenta um declínio, em termos de quantidades exportadas, na década de 60, com recuperação nas duas décadas seguintes, para sofrer um forte impacto no último decênio do século XIX, não mais recuperando seus níveis de exportação até pelo menos 1931-1939. “Em termos anuais, o divisor de água entre a fase expansiva e o declínio do açúcar se dá na primeira metade dos anos 80 no século passado”. O algodão, por sua vez, alcança seu auge, em termos de quantidades exportadas, na década de 70, só voltando a esse nível 60 anos depois. Já em termos de receitas, seu maior nível é alcançado na década de 60, quando, superados os obstáculos decorrentes da Guerra da Secessão, a produção americana volta ao mercado internacional, deslocando os exportadores marginais, como era o caso do Brasil. No entanto, na década seguinte o algodão consegue manter níveis satisfatórios de sua receita, utilizando-se de novas alternativas de mercado, essencialmente Rio de Janeiro e São Paulo (Guimarães Neto, 1989).

Nesse processo, o cacau e o fumo, produtos de menor importância para a economia nordestina, desempenharam um papel compensatório, em relação ao comportamento dos principais produtos da pauta de exportação nordestina. Suas quantidades exportadas alcançam

café; o estágio a que havia chegado a economia nordestina, não só pela existência de um grande contingente populacional, como pela presença de centros urbanos de grande porte, para a época, e uma estrutura econômica complexa, voltando-se cada vez mais, para o atendimento de sua demanda interna e dotada de uma infra-estrutura que já começa a interligar as várias sub-regiões e Estados nordestinos. Em síntese, o desenvolvimento das forças produtivas, no Nordeste e fora desta região, não permitiram que o "ajustamento" da região à crise tomasse a forma que se adotou no século XVII e XVIII. Deve-se ainda considerar que no final do século passado era menor a dependência da região de uma demanda externa específica, face ao surgimento de novos produtos de exportação que não necessariamente acompanharam o declínio do açúcar”

as marcas mais altas nos primeiros decênios do século XX, quando mais acentuado é o declínio dos produtos tradicionais da pauta de exportação na região.

É nesse contexto que os produtores e exportadores nordestinos buscam no mercado interno o escoamento para a sua produção. No bojo da expansão cafeeira, o açúcar iria encontrar demanda para sua estancada produção, no mercado nacional, principalmente no Sudeste. O fluxo comercial do açúcar, embora inicialmente tímido, passa a ser crescente e regular no começo do século XX, alcançando seu auge na década de 20.

No redirecionamento das vendas deste produto para o mercado interno nacional, foi marcante a presença do capital mercantil, como intermediário entre os produtores nordestinos e os consumidores do Sudeste/Sul. Esse capital, até então representado por agentes comerciais e financeiros internacionais e/ou locais, cede lugar para os cartéis comerciais, de origem, predominantemente, de grupos econômicos do Sudeste, que rapidamente se tornam os grandes responsáveis pela comercialização do açúcar e pela apropriação de boa parte dos "retornos" advindos da produção e realização do produto (Gnaccarini, 1972; Cano, 1977).

A luta pelo mercado interno do açúcar tem sua continuidade nas décadas de 20 e 30 do século XX, com o seu acirramento não só na área da circulação como através do desenvolvimento da atividade produtiva²⁸. Muito embora a transferência da produção açucareira para o mercado interno tenha permitido um novo fôlego para o sistema canavieiro, não foi possível evitar uma crise mais profunda, que já se inicia a partir de 1925-27. Em meio à carência de crédito e a oscilações do preço do açúcar, as empresas sofreram intensos processos de descapitalização e uma lenta modernização tecnológica. Além disto, não se verificaram modificações qualitativas substanciais nas relações de produção vigentes: de um lado, a propriedade fundiária continuou sendo o meio fundamental de controle da força de trabalho - apesar do assalariamento e da utilização de métodos extensivos de produção; e, de outro, o caráter muitas vezes especulativo do capital mercantil resultaria em constantes transferências de propriedade no setor (Alejandro, 1980; Maddison, 1988).

Na década de 30, sob o impacto de forte crise, tem início uma nova fase no processo de integração no mercado do açúcar, quando o Estado passa a intervir tanto na comercialização

(Guimarães Neto, 1989: 54).

²⁸ Segundo Guimarães Neto (1989), entre 1925 e 1929, o crescimento da produção em São Paulo foi de 64% ao ano; no Rio, de 25% ao ano; e, em Pernambuco, de 169% ao ano.

como na atividade produtiva, definindo cotas e estabelecendo estímulos para transformações dos processos produtivos. O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado em 1933, passa a ser o protagonista desse processo e o “centro de convergência das pressões e disputas” entre usineiros de várias regiões e dos segmentos vinculados, direta ou indiretamente, à economia canavieira (Guimarães Neto, 1989: 65; Szmrecsányi, 1979).

O IAA foi constituído para conciliar os interesses dos produtores das distintas regiões brasileiras, e também para minimizar as contradições existentes no interior da unidade de produção, notadamente entre usineiros e fornecedores. Segundo Guimarães Neto (1989), o Instituto, **nominalmente** dirigido por representantes dos usineiros nordestinos, terminou por implantar mecanismos que não apenas implicaram suporte ao deslocamento do eixo de produção do Nordeste para o Sudeste, mas, também, a contenção das transformações que a articulação inter-regional provocaria caso não tivesse havido essa forma de intervenção governamental. A partir de então, verifica-se o deslocamento gradual, do Nordeste para o Sudeste, do eixo de produção do açúcar²⁹.

Além do açúcar, o algodão foi outro importante produto de exportação nordestina que passa a ter suas vendas voltadas gradativamente para o mercado consumidor nacional (Albuquerque, 1983; Clementino, 1986).

O deslocamento para o mercado nacional foi intensificado com a tendência de arrefecimento do mercado mundial de produtos primários, mas, sobretudo, teve seu impulso decisivo em meados da década de 1880, com o início da expansão da indústria têxtil brasileira, principalmente concentrada no Sudeste³⁰.

Entretanto, o impulso da produção de algodão, atrelado à dinâmica da indústria têxtil do Sudeste, bem como as alterações nas relações sociais de produção advindas com o assalariamento da mão-de-obra não foram capazes de modificar, significativamente, a estrutura da organização da produção e da comercialização deste produto. O capital mercantil não só continuaria dominando as atividades de intermediação, beneficiamento e enfardamento do

²⁹ Havia uma diferença substancial entre o algodão e o açúcar das duas regiões: ao passo que o algodão de São Paulo, além de atender ao mercado nacional, também era exportado, no caso do açúcar isso não é verdade. O açúcar nordestino ficava responsável integralmente pela exportação.

³⁰ Em 1903, esta indústria já absorvia cerca de 50% do algodão produzido no País e 70% do algodão demandado pelas fábricas têxteis de São Paulo originavam-se do Nordeste (Cano, 1977). O acelerado crescimento dessas empresas, em número e tamanho, verificado entre 1900 e 1920, consolidaria o Sudeste como o mercado mais

algodão, como, também, torna-se cada vez mais concentrado, favorecendo a inserção de "poderosos" grupos extra-regionais, a exemplo da Sanbra, Anderson Clayton, a S/A Indústria Reunida F. Matarazzo, John Boxwell & Cia., Pinto Alves, durante algum tempo associada à Sanbra (Oliveira, 1981; Guimarães Neto, 1989).

Por outro lado, o pleno desenvolvimento das forças produtivas do complexo algodoeiro encontrava-se limitado pela dependência imposta pelos grandes cultivadores de algodão (principais donos dos meios de produção, sobretudo da terra), sobre as outras categorias de produtores (parceiros, arrendatários, pequenos proprietários e meeiros). Estes grandes proprietários vão se tornar, além de importantes produtores, grandes comerciantes. Dessa forma, dá-se a fusão do capital fundiário com o capital mercantil, permitindo ao grande proprietário apropriar-se de uma parcela substancial da renda gerada pelos produtores que lhes são subordinados.

Apesar da rígida e arcaica base produtiva, a cotonicultura nordestina conseguiu, até meados de 1930, ser uma atividade mais dinâmica que a açucareira.

O fim dos anos 20, entretanto, marcaria o término deste ciclo. Além da crise de 1929, o Estado de São Paulo, que anos antes demandava a maior parte da produção nordestina, passa a ser um grande produtor de algodão, tornando o Nordeste um "produtor marginal" também no mercado nacional (Cano, 1977: 106).

O que se viu, portanto, foi que os impulsos à articulação comercial que partiram da estratégia adotada pelo Nordeste, de colocação, no mercado interno, de parte considerável dos seus excedentes, face à crise do setor exportador, foram arrefecendo com o tempo. Entre outras razões, estão as "vantagens" da economia do Sudeste, notadamente de São Paulo, para atender aos seus próprios mercados, afastando a produção nordestina; e, sobretudo, a diversificação da estrutura produtiva do Sudeste a partir do declínio das exportações de café, não só na indústria como na agricultura³¹, que passa a produzir uma gama variada de produtos, notadamente o algodão e a cana-de-açúcar (Guimarães Neto, 1989; Cano, 1977).

importante dessa cultura.

³¹ A agricultura do Sudeste era uma agricultura capitalista, baseada em *commodities*. Após 1929, a nova agricultura paulista inibe o açúcar e o algodão nordestinos (Cano, 1977).

1.3 Ascensão do Capital Industrial

Os primeiros estabelecimentos industriais do País e do Nordeste começaram a ser instalados a partir de meados do século XIX. “Estes concentravam-se, a princípio, nos gêneros têxtil e de produtos alimentares, e eram constituídos por estabelecimentos, ao que tudo indica, mais próximos a uma definição de manufatura” (Galvão, 1987: 66). No caso nordestino constituíam-se, basicamente, de indústrias ligadas aos gêneros de produtos alimentares de pequeno porte e de produção artesanal e ao beneficiamento de açúcar. Apesar dos avanços tecnológicos verificados na “indústria açucareira”, apenas com a implantação da indústria têxtil se experimentaria o avanço qualitativo mais importante da região, nos idos de 1860. Para se ter uma idéia deste avanço, em 1866, o Estado da Bahia já concentrava 5 das 9 empresas têxteis existentes no país (Andrade, 1986).

Porém, no decorrer dos anos, sobretudo a partir de 1880, o Nordeste perderia de forma acelerada o domínio da produção nacional da manufatura têxtil para a região Sudeste.

Ao contrário dos sistemas algodoeiro e açucareiro nordestinos, a economia do café experimentou um vigoroso e crescente dinamismo no mercado externo e, ao mesmo tempo, conseguiu superar alguns obstáculos inerentes à velha estrutura produtiva, organizando-se e expandindo-se, segundo o modo especificamente capitalista de produção, notadamente nas décadas de 1880 e 1890, quando passou a incorporar, definitivamente, o processo de acumulação de capital baseado no trabalho assalariado.

A partir desse dinamismo da economia cafeeira foram gestadas as condições necessárias e decisivas para a formação e expansão da indústria do Sudeste, em particular de São Paulo. Principalmente, ao criar um conjunto de economias externas, como as melhorias nas redes de transporte (ferroviário e de cabotagem) e de comunicações, e ao propiciar uma maior diversificação e desenvolvimento da agricultura paulista, com capacidade de suprir uma boa parte do abastecimento de alimentos para a força de trabalho e da matéria-prima para a indústria nascente.

Alicerçadas as bases principais para sua constituição, a indústria paulista passa a apresentar um alto crescimento e um aumento considerável na sua participação nacional, de 15,9% em 1907 para 31,5% em 1919 (Cano, 1977: 244).

A necessidade de continuidade desse crescimento fez com que, ainda nessa fase de formação, o capital industrial paulista iniciasse um gradativo processo de integração³² do mercado nacional, que, segundo Cano (1977: 251), revelaria um específico sistema de trocas interregionais: “...de São Paulo para o resto do país, aumentam continuamente as exportações de produtos industriais ao passo que as importações paulistas vão cada vez mais se constituindo de matérias-primas e de gêneros alimentícios, demonstrando claramente uma relação estrutural de comércio típico de centro-periferia”.

Na década de 1920, a indústria paulista daria um importante salto, não só quantitativo, mas também qualitativo, diversificando a sua produção de bens de consumo, com destaque para o setor têxtil, e lançando as primeiras indústrias produtoras de bens de capital e intermediários. Além disso, nessa época, igualmente se alcançaria um patamar razoável de diversificação no setor agrícola. O açúcar paulista passa, gradativamente, principalmente após 1929, a substituir o açúcar do Rio de Janeiro e do Nordeste; por outro lado, o algodão cresce com a indústria têxtil (principalmente exportações); a agricultura de alimentos (fruticultura, hortaliças etc), por sua vez, desenvolve-se substancialmente nesta década. (Cano, 1977; Malan, 1977).

A depressão econômica mundial de 1929 reforça um processo de ruptura e transformação do padrão de acumulação até então dominante no País, baseado no secular “modelo agroexportador” ou de “desenvolvimento para fora” (Mello, 1982).

Inicia-se a fase da “industrialização restringida”, a qual perdura até meados de 1955, caracterizada, entre outros pontos, pela forte concentração espacial em São Paulo e na tendência à expansão do mercado interno nacional³³.

Essa etapa inicial do processo de formação do mercado nacional teve sua base fundamental no comércio de mercadorias entre as regiões, e, depois, sob o comando do capital produtivo industrial e o apoio decisivo do Estado.

Emerge uma nova divisão territorial do trabalho no Brasil, representada pela consolidação do pólo hegemônico paulista, de onde partem e para onde convergiam quase todos os fluxos comerciais, e de uma periferia em seu entorno.

É importante registrar que esse movimento de unificação da economia nacional, como

³² Este processo, antes de 29, é débil.

³³ Como bem afirmou Cano (1977: 176): “...para prosseguir com o desenvolvimento do capitalismo brasileiro havia, necessariamente, que integrar o mercado nacional”.

um prolongamento da expansão da economia paulista, provocou impactos nas economias regionais. Com relação ao Nordeste, se antes de 1929 essa era a região que tinha a maior integração com São Paulo (e Rio de Janeiro), após esse momento, mais precisamente no período pós-30, tal integração acirra-se: além dos antigos fluxos, surgem outros, ou seja, há uma diversificação dos fluxos do Nordeste para Rio de Janeiro e, principalmente, São Paulo.

A partir de então, o Nordeste, com uma base econômica pouco diversificada, de baixa produtividade e voltada predominantemente para o comércio intrarregional, sofreria duras conseqüências do acirramento da competitividade econômica entre as regiões do país.

No que se refere ao setor agrícola, seus produtos exportáveis principais, o açúcar e o algodão, além do agravamento do mercado externo, passam a perder o mercado interno para o Sudeste, cuja expressiva diversificação e modernização agrícola permitiram torná-la, também, uma importante produtora dessas culturas. Segundo Cano ([19-]: 12), “A agricultura paulista – a mais capitalizada do país – diversificou-se ainda mais, implantando duas novas culturas em bases técnicas mais modernas e eficientes: o algodão e a cana-de-açúcar. Com isto, bloqueou a possibilidade de estímulo aos congêneres produtores nordestinos”.

No que concerne ao setor secundário, com uma estrutura pouco diversificada e com baixa produtividade, as indústrias nordestinas experimentaram, a partir dos anos 50, com o reequipamento de Rio de Janeiro e São Paulo, uma intensa concorrência, dentro dos próprios limites territoriais regionais, da produção industrial extra-regional, sendo atingida, principalmente, a indústria têxtil, que vinha apresentando um bom dinamismo nas décadas iniciais do século XX³⁴ (Cano, 1985; Cano, [19-]).

³⁴ Cano (1985), ao analisar os efeitos de *estímulo*, de *inibição ou bloqueio* e de *destruição*, advindos com a integração do mercado nacional, mostra que, no caso desses últimos, atuaram de forma diferente nos três momentos (1930/1950; 1951/1962; e a partir de 1962) em que se dá a referida integração. Segundo o autor, alguns fatores teriam contribuído para que, até 1950, a indústria periférica tenha-se mantido “a salvo”, vindo a ser abalada somente no segundo momento da integração do mercado nacional. No primeiro período, a carência dos meios de transporte bem como o corte às importações de bens de capital teriam, de certa forma, dificultado uma maior integração. Nesse período, “foram justamente as indústrias de bens de consumo não-durável, notadamente a têxtil, as que mais exportaram durante a Segunda Grande Guerra, atenuando a competição inter-regional dos setores industriais onde ela certamente seria mais ‘viável e necessária’” (Cano, 1985: 184). A partir do início da década de 50, já no segundo momento da integração do mercado nacional, a retomada das importações de bens de capital para a indústria, ensejadas pela Guerra da Coréia, propiciaria a implantação de novas fábricas e um parcial reequipamento, notadamente em São Paulo. Por outro lado, a reabertura das importações permitiu renovação e expansão da frota rodoviária, facilitando ainda mais a integração do mercado interno, e estimulando a competição inter-regional. A economia periférica, no caso a nordestina, por sua vez, passava por um agravamento da crise de seu setor exportador (exceto o

Por último, cabem alguns comentários. Cano (1977: 107), ao examinar o complexo nordestino e sua evolução até as primeiras décadas do século XX, procura identificar as razões pelas quais não se dá, após a abolição, com a intensidade de outras regiões, a acumulação ampliada e a expansão do mercado regional. Destaca os seguintes motivos: (i) o declínio secular dos preços das exportações e a estagnação durante longos períodos das quantidades exportadas; (ii) as dificuldades para a conquista do mercado nacional, na colocação dos excedentes; (iii) a exígua urbanização, com a atomização da população e da atividade econômica, inclusive a urbana; (iv) a desarticulação de sua estrutura produtiva, com a pecuária e a atividade de subsistência absorvendo a força de trabalho e constituindo, com isto, o imenso reservatório de mão-de-obra que se ampliava extensivamente.

Por fim, Cano (1977:109) sintetiza muito bem o comportamento da economia nordestina, no período que vai até meados do século XX: "... pelo menos até a primeira década do século XX, o complexo nordestino não conseguira superar sua conformação estrutural, que se reflete, basicamente no problema do excedente e no problema do mercado. Com efeito, a rígida estrutura da propriedade, tornando a oferta de terra praticamente inelástica, faz com que o regime de salários se torne de fato, de "fachada". Com isto, as mudanças nas relações de produção pouco se alteram qualitativamente, perpetuando portanto a baixa eficiência, a baixa produtividade e os reduzidíssimos salários, rigidificando-se assim, não somente a estrutura, mas também a própria dinâmica da demanda de bens de consumo simples, de bens de luxo e, principalmente, de bens de produção".

1.4 A emergência da problemática regional

No que se refere à estrutura econômica nordestina, os efeitos mais notáveis da unificação do mercado nacional iriam ocorrer em um segundo momento, a partir dos anos 50.

cacau), tinha uma agricultura atrasada e pouco diversificada, enorme concentração da propriedade fundiária, indústria com baixa produtividade e pouco diversificada e débeis relações capitalistas de produção, com predomínio do capital mercantil, o que terminou por limitar as margens de lucro de sua indústria e de sua agricultura, bem como impor estreitos limites à acumulação de capital industrial, dificultando a diversificação horizontal e a intensificação vertical e causando um freio à renovação e ao reequipamento de sua indústria. "Dessa forma, competir com a indústria paulista tornar-se-ia cada vez mais difícil" (Cano,

Esse período foi marcado por profundas transformações na economia nordestina, havidas no contexto de mudanças na economia brasileira e engendradas por uma nova perspectiva de intervenção do Estado na região.

A opção pelo desenvolvimento econômico nacional baseado na industrialização por substituição de importações, que, até então, caracterizara-se por ser de caráter restringido/incompleto, entra numa nova fase (de Industrialização Pesada) com a implantação, a partir de 1956, do Plano de Metas, cujo objetivo maior era a construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura. Esta nova fase reflete certo grau de amadurecimento e avanço no processo de industrialização. De acordo com Mello (1982), essa fase inicia um novo ciclo de acumulação, por implicar um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens de consumo duráveis. Em seu primeiro momento (1956-1961), este novo ciclo de acumulação caracteriza-se pela expansão concentrada de novos investimentos no Sudeste, particularmente em São Paulo. Só num segundo momento seus efeitos começaram a ser irradiados gradativamente para as regiões periféricas. Observa-se, portanto, um crescimento significativo do hiato econômico entre o Nordeste e o Centro-sul do País, principalmente São Paulo.

É nesse momento que a problemática regional, mais precisamente o problema dos desequilíbrios regionais, emerge definitivamente na pauta de discussões do País. A década anterior, no entanto, de certa forma já mostrava uma mudança no sentido de uma maior conscientização acerca da questão regional brasileira, quando, apesar de persistirem as políticas assistencialistas, os programas passam a ser institucionalizados³⁵. Segundo Goodman e

1985: 186).

³⁵ Até então, o problema nordestino era entendido por uma perspectiva que se baseava exclusivamente na deficiência hídrica (“solução hidráulica”, ou “*approach hidráulico*”), ou seja, as ações do setor público enfatizavam o desenvolvimento dos recursos naturais, restringindo-se, basicamente, a planejar e executar um grande número de obras de engenharia, no sentido de incrementar a oferta de água na região, mais precisamente no Polígono da Seca. Essa concepção tem início por volta de 1877/1879, quando a região presenciou um período de severas secas. Como salienta Silva Filho (1997: 440), “As primeiras ações do Governo Central na Região Nordeste têm início na época do Império. Foi por ocasião da famosa seca de 1877/79, quando morreram mais de 1 milhão de nordestinos, que o imperador D. Pedro II ofereceu as próprias jóias de sua coroa para (que) ninguém mais morresse por falta de recursos na região”. Segundo Goodman e Albuquerque (1974: 152), “A concepção de engenharia desenvolveu-se por ocasião das severas secas de 1877/1879, a partir de estudos da Comissão Imperial de Inquérito, que recomendou a construção de barragens e a melhoria das comunicações entre a faixa úmida do litoral, densamente povoada, e o interior

Albuquerque (1974: 153), esse é um “período de transição na evolução para uma estratégia de desenvolvimento regional mais compreensiva”. Nessa época, vários órgãos foram criados: em 1945, a antiga Inspetoria de Obras contra as Secas, criada em 1909, é transformada no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS); em 1948, são criadas a Comissão do Vale do São Francisco, fortemente influenciada pelo Tennessee Valley Authority (TVA), cujo objetivo era desenvolver a área do rio, e a Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), para produzir e distribuir energia elétrica para a região.

A década de 50, por sua vez, viria aumentar o debate em torno do tema. O Brasil inicia a década com a divulgação, pela primeira vez, das Contas Nacionais (1951) e Regionais (1952) brasileiras, possibilitando que se conheçam elementos objetivos que refletem as disparidades econômicas regionais; e termina com a crise do balanço de pagamentos de 1959, oriunda, sobretudo, dos gastos realizados na execução do Plano de Metas. No final dos anos 50, começam as lutas e discussões acerca das reformas de base (agrária, urbana, universitária, tributária e nacionalização de alguns setores industriais).

O cenário social, por sua vez, caracteriza-se por uma instabilidade, traduzida nas lutas promovidas pelos movimentos estudantis por melhorias na qualidade de ensino, e na crescente organização da classe trabalhadora (no meio urbano atrelada aos setores industriais emergentes, e no meio rural ligada às Ligas Camponesas)³⁶. O Nordeste torna-se, assim, uma “região-problema”, um potencial foco de “dissensão social” (Cohn, 1978). Além disso, neste momento havia um certo temor das classes dirigentes nacionais (e conservadoras) de que o movimento revolucionário cubano se repetisse em regiões de graves tensões sociais, como a do Nordeste.

É, então, que as intervenções do Governo Federal na região começam a mudar e assumem um caráter mais “desenvolvimentista”. A solução do problema não mais estava na oferta de água, mas sim em uma série de medidas, com vistas a assegurar o desenvolvimento econômico da região como um todo, tornando, assim, menos dependente das variações de precipitação pluviométrica.

Seguindo esse propósito, em 1956, o Governo Federal criou o Grupo de Trabalho

semi-árido”.

³⁶ “A questão regional, no caso nordestino, vem associada à luta pela reforma agrária e tem como agentes principais as ligas camponesas, a ala progressista da Igreja católica e os partidos de esquerda, notadamente o Partido Comunista” (Miranda et alii, [ca 1999]).

para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN³⁷, encarregado de identificar os principais problemas da região, as oportunidades para superá-los, e os mecanismos mais eficazes para desenvolver econômica e socialmente a Região.

Em 1958, uma forte seca atingiu a região, o que só veio a comprovar o fracasso do encaminhamento antes adotado. Nessa ocasião, aumentou consideravelmente o número de emigrantes nordestinos em direção ao Centro-sul do País, em busca de sobrevivência. Este foi, portanto, mais um fato que contribuiu no sentido de uma maior conscientização acerca da problemática regional brasileira. Segundo Cano (1977: 21), “As migrações internas tiveram extraordinária importância para as decisões políticas que seriam tomadas sobre a ‘questão regional’”.

Cano (1977: 22) acrescenta ainda que “nesse período, ganham grande destaque, em todo o cenário latino-americano, a divulgação e a aceitação das técnicas de ‘planejamento para o desenvolvimento’. Isso fez com que aquela tomada de consciência se transformasse num ‘anseio programado’ para se dar solução aos problemas do subdesenvolvimento (nacional e regional). Praticamente todas as regiões brasileiras e seus Estados imaginaram, nas técnicas de planejamento, o antídoto para seus problemas (até mesmo o Estado de São Paulo delas fez largo uso, com seu ‘Plano de Ação’”).

³⁷ Apesar de o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) haver sido criado em 1953 (antes, portanto), não se pode dizer que estava envolvido com a problemática regional, mais especificamente com as desigualdades regionais. Como afirma Oliveira (1981: 95), “o BNB pode ser considerado como a última instituição estatal capturada pela oligarquia algodoeira-pecuária do Nordeste”. Só depois da criação da SUDENE, o BNB passa a fazer parte do que Oliveira (1981) chama intervenção ‘planejada’.

CAPÍTULO II

O NORDESTE BRASILEIRO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO PERÍODO 1960/1985:

Vimos que, com o aumento das pressões políticas e sociais, as quais decorriam, fundamentalmente, “das secas, da concentração industrial em São Paulo, dos elevados recursos federais alocados na construção de Brasília, do intenso debate nacional em torno do problema do subdesenvolvimento nacional e regional e do crescimento de vários movimentos sociais reivindicativos (em especial o das *Ligas Camponesas*)” (Cano, 2000: 105), o Governo Federal decidiu instituir o GTDN, cuja coordenação, posteriormente, ficaria a cargo de Furtado. Caberia ao GTDN elaborar um diagnóstico sobre a região nordestina, o qual, quando levado a público, causaria grande repercussão em todo o País, principalmente no próprio Nordeste³⁸. Dar-se-ia início, depois de uma árdua luta, às políticas de desenvolvimento regional no Brasil, desencadeadas pela região que apresentava maiores problemas econômicos e sociais.

³⁸ O documento, texto básico da Operação Nordeste, foi apresentado a público pelo próprio Furtado e trazia a assinatura do GTDN, “cuja composição técnico-política era conservadora, e portanto, tolerada pela elite regional” (Cano, 2000: 106). Porém, 30 anos depois, a população tomava conhecimento, através do próprio Furtado (1989: 56), de que “O texto fora concebido e redigido por mim. Não houve tempo sequer para submetê-lo a leitura crítica de outras pessoas. Os estudos setoriais em que se aplicavam os técnicos do GTDN ainda estavam em gestação e se afastavam da ótica macroeconômica que eu adotara. Mas evitei assiná-lo ou encaminhá-lo ao presidente da República com texto oficial introdutório assinado por mim”. Furtado utilizou-se desse recurso por acreditar que, se assinasse o documento, o Congresso não aprovaria a SUDENE, somente instituída no final de 1959.

2.1 Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste

Em 1959, o documento do GTDN³⁹ veio a público. Continha uma abordagem histórica e, sem dúvida, foi um marco no enfrentamento do problema regional no Brasil, ao mostrar, pela primeira vez, que os recursos naturais não são os únicos fatores sobre os quais as ações governamentais deveriam agir. As suas propostas visaram sobretudo à reestruturação econômica e social da região.

Com a utilização do método de análise desenvolvido pela CEPAL, tenta reproduzir as teses cepalinas em um espécie de “moldura nordestina” (Oliveira, 1981). Nesse sentido, defendia o documento, haveria, entre o Nordeste e o Centro-Sul, uma relação típica entre centro (produtor de bens industrializados) e periferia (produtora de matérias-primas). Tal relação estaria baseada em uma deterioração dos termos de troca entre as regiões, o que significava que o poder de compra da região mais atrasada era cada vez menor em relação ao da moderna⁴⁰.

Nesse diagnóstico, o GTDN destaca dez pontos sobre a economia, alguns dos quais merecem ser salientados. Logo de início, deixa claro que um dos problemas mais sérios a ser enfrentados naquela etapa do desenvolvimento nacional era o das desigualdades sócio-econômicas regionais, as quais eram mais intensas entre o Centro-sul e o Nordeste. Acrescenta, ainda, um segundo ponto (talvez mais grave que o primeiro, por ser um problema de longo prazo): a economia nordestina estava crescendo a um ritmo inferior ao do Centro-Sul, com o que, mantidas as condições prevaletentes, aquelas disparidades tenderiam a aumentar.

Outro ponto destacado, que vinha acentuando essa diferença, fora a política

³⁹ Para efeitos desse trabalho, referir-se-á sempre ao GTDN, e não a Furtado, apesar de se reconhecer ser esse o verdadeiro e único autor do documento.

⁴⁰ Com relação a esse ponto, Cano (1985: 18/19) faz uma importante crítica. Segundo o autor, “a concepção ‘Centro-periferia’ só é válida quando aplicada ao relacionamento entre Estados-nações politicamente independentes, e não entre regiões de uma mesma nação, onde a diferenciação de fronteiras internas não pode ser formalizada por medidas discriminatórias de política cambial, tarifária e outras, salvo aquelas relacionadas às chamadas políticas de incentivos regionais”. Nesse sentido, o GTDN se equivoca ao tentar transpor para os marcos da região Nordeste uma política cepalina de industrialização orientada para a substituição de importações no marco nacional, “tentando compensar, precariamente, através de incentivos fiscais, a inexistência de fronteiras políticas regionais lastreadas por dispositivos alfandegários ou fiscais protecionistas ao Nordeste” (Cano, 1985: 21).

macroeconômica. De acordo com o documento, o Nordeste, sem dúvida, apresentava maiores problemas em termos de recursos naturais e distribuição de renda (poucas terras aráveis, irregularidade na precipitação pluviométrica, excessiva concentração de renda na economia açucareira e a predominância do setor de subsistência na hinterlândia semi-árida). Ao lado disso, a política de industrialização adotada no período 1946/1959 (com protecionismo cambial e tarifário) havia contribuído significativamente para que se intensificassem aquelas diferenças. Essa política de industrialização seria caracterizada pelos maciços subsídios aos investimentos industriais (decorrente do controle de importações), favorecendo amplamente o Centro-Sul e inibindo o desenvolvimento do Nordeste. De acordo com o estudo, em 1948 a renda do Nordeste era equivalente a 15,49% da renda total no Brasil, e, em 1956, correspondia a 13,35%. Já na região Centro-Sul, em 1948 correspondia a 81,01% da renda total do País, e, em 1956, a 83,38%.

Uma questão de grande importância no relatório do GTDN refere-se às relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul. Segundo o documento, “caracterizam-se por um duplo fluxo de renda, operando o setor privado como instrumento de transferência contra o Nordeste e o setor público (o governo federal) em sentido inverso” (GTDN, 1959: 10). Esses fluxos, embora de caráter bastante diverso, vinham-se contrabalançando. A principal diferença residia em que as transferências por parte do Governo Federal destinavam-se, basicamente, a obras assistenciais, e avolumavam-se nos anos secos. Tais recursos têm efeito multiplicador muito reduzido. O setor privado, por sua vez, transferia recursos do Nordeste, principalmente nos anos em que não havia estiagem. Eram recursos que saíam da região em busca de melhores oportunidades de investimento oferecidas pelo Centro-Sul e maiores lucros. São de caráter reprodutivo, e têm um efeito multiplicador na área onde são investidos.

O GTDN destaca, ainda, que as transferências realizadas pelo Governo Federal na região compunham uma soma de recursos muito superior ao que arrecadava. Essas, por sua vez, compensavam formalmente a saída de capitais pelo setor privado. Porém, como dito anteriormente, as transferências do Governo Federal tinham o caráter de gastos assistenciais, ao passo que os recursos transferidos pelo setor privado eram capitais em busca de melhores oportunidades de aplicação e, se investidos na região, criariam oportunidades de empregos permanentes para a população.

Com relação ao sistema tributário, o documento ressalta que este vinha tendo um

caráter regressivo, e que a carga tributária do Nordeste era, dentro do conjunto da federação, maior do que seria de se esperar, dado o seu nível de renda. Segundo o próprio documento, a referida carga havia-se mantido estável tanto no Nordeste como no Centro-Sul. Na realidade, a regressividade devia-se principalmente ao fato de a renda do Centro-Sul haver crescido com intensidade maior do que a do Nordeste.

O GTDN ressalta ainda que o desenvolvimento do Nordeste vinha recebendo seu impulso básico do setor exportador: os produtos primários (algodão e açúcar) sempre estiveram sujeitos às variações do mercado internacional e ao declínio secular de preços. Ademais, no período mais recente, mais precisamente até 1953, as exportações nordestinas para o exterior foram seriamente prejudicadas pela política cambial. As exportações para o Centro-Sul, por sua vez, cresceram com intensidade maior, apresentando muito mais estabilidade.

Além disso, o documento reconhece que aumentar as exportações de produtos primários é a forma mais barata de uma economia crescer. Porém, “face à relativa pobreza de recursos naturais do Nordeste e sua elevada densidade demográfica, era improvável que se pudesse contar com um excedente agrícola exportável capaz de se expandir em ritmo suficientemente rápido para acarretar uma sensível elevação da renda ‘per capita’” (Singer, 1977: 347).

Com relação à economia do semi-árido do Nordeste, definia-se por um complexo econômico: pecuária extensiva, culturas xerófilas (geralmente o algodão mocó) e agricultura de baixo rendimento. As duas primeiras, que dão origem à renda monetária, combinavam-se com uma agricultura de subsistência produtora de gêneros alimentícios. Esse era (e continua sendo) o setor mais afetado pelas secas. Conseqüentemente, a classe mais atingida é a trabalhadora, uma vez que sua subsistência fica comprometida, e que sua renda monetária (oriunda do trabalho nas fazendas) é muito baixa para sua sobrevivência. Portanto, “o colapso de uma produção de alimentos, organizada como agricultura de subsistência, assume, necessariamente, dimensões de calamidade social” (GTDN, 1959: 13). Assim, as medidas de combate aos efeitos das secas, tanto as de curto prazo (de caráter assistencial), quanto as de longo prazo (construção de redes de açudes), não alteravam essa realidade. Na verdade, contribuíam, indiretamente, para fixar na região um excedente demográfico crescente, piorando os dados fundamentais do problema.

Para tirar a região da estagnação em que se encontrava, o GTDN apontava como condição *sine qua non* a necessidade de profunda transformação agrária e agrícola, além da industrialização. O desenvolvimento só seria factível mediante a diversificação da produção interna, ou seja, através da industrialização. Como assinala o documento, “Nestas condições, a única forma de incrementar, com segurança, o nível de renda da região seria desenvolver outras atividades, especialmente a industrialização” (GTDN, 1959). Esta política de industrialização deveria ter três objetivos: dar emprego à massa populacional flutuante, criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito de desenvolvimento, e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que tendem a migrar.

O plano de industrialização deveria: 1) reorganizar as indústrias tradicionais da região, (que haviam perdido as condições de competitividade em relação às similares instaladas na região Sudeste) a fim de reconquistar a posição que antes detinham em face do parque do Centro-Sul; 2) modificar a estrutura industrial da região, com a instalação de indústrias de base, criando, assim, um sistema de autopropagação (GTDN, 1959).

O documento destaca, ainda, alguns fatores favoráveis à criação de um centro industrial dotado de capacidade de autopropagação, quais sejam: a) mercado consumidor de razoáveis dimensões; b) oferta elástica (abundante) de energia elétrica; c) existência de algumas matérias-primas; d) disponibilidade de mão-de-obra especializada, porém barata; e) existência de instituições financeiras, como o BNDE(S) e o BNB (bancos oficiais), obrigados legalmente a investir recursos na região (GTDN, 1959).

A estratégia para a intensificação da industrialização partia do pressuposto de que apenas com a instalação de indústrias manufatureiras seria possível absorver grandes massas de mão-de-obra na faixa litorânea. Como parte dessa estratégia, estava ainda a instalação de um núcleo de indústria siderúrgica na região, a qual, em função de seu caráter germinativo, daria origem à propagação de indústrias de transformação de ferro e aço e mecânicas.

Além dessas indústrias, o GTDN propunha que se fomentassem as indústrias à base de matérias-primas locais, que tinham chances de penetrar no mercado do Centro-Sul. Entre elas destacavam-se a de cimento e a de fertilizantes fosfatados. Segundo o documento, as indústrias à base de matérias-primas locais poderiam ter um grande poder germinativo (Sicsú e Dias, 1994).

Com relação às indústrias tradicionais, o relatório propunha uma recuperação do

complexo têxtil-algodoeiro e a ampliação da indústria baseada em minerais locais, como o cimento, os adubos fosfatados, a magnesita e a gipsita (Lima, 1994a; Sicsú e Dias, 1994; Duarte, 1994). Assim, em última instância, propunha-se a substituição inter-regional de importações e o reforço de ramos já existentes na economia regional (Lima, 1994a).

Com base em seu diagnóstico, o GTDN, em seu plano de ação, recomendou a adoção de políticas que, na opinião de seus formuladores, se efetivadas, realizariam a tão necessária transformação do Nordeste. Elas consistiam em: a) intensificação dos investimentos industriais para criar no Nordeste um centro manufatureiro autônomo; b) garantia, por meio de uma mudança radical na economia agrícola da faixa úmida, de uma oferta adequada de alimentos que viabilizasse o crescimento dos centros urbanos e a industrialização; c) transformação progressiva da economia das áreas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e de torná-la mais resistente ao impacto das secas; e d) deslocamento da fronteira agrícola, visando incorporar à economia da região as terras úmidas da hinterlândia maranhense, em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização na faixa semi-árida (GTDN, 1959).

Segundo Cano (2000: 14), “Em suma, e ao contrário do que afirmavam muitos de seus críticos, Furtado tentava criar aquilo que o Nordeste nunca tivera, de forma mais avançada: relações capitalistas de produção no campo, numa economia mais eficiente e internamente integrada. Seu projeto de reforma agrária (Zona da Mata) e de colonização (vales úmidos e Maranhão) era social e economicamente correto: expandir a oferta de alimentos para apoio à industrialização, incorporar ao mercado o homem rural e desconcentrar a renda rural, além de enfrentar a questão ecológica do semi-árido”.

Para cumprir o que recomendava o GTDN, seria necessário criar uma estrutura administrativa adequada, já que, nessa época, não havia, no Nordeste, nenhum órgão capacitado para implementar suas diretrizes propostas (Silva Filho, 1997)⁴¹. É quando, em 1959, cria-se, pela Lei nº 3.692 do Congresso Nacional, a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), uma Autarquia diretamente ligada à Presidência da República, a qual seria formada por uma Secretaria Executiva, composta pelos técnicos e burocratas, e

⁴¹ Essa não foi, no entanto, a única razão que teria levado o Governo Federal a criar a primeira agência de desenvolvimento regional do País. De fato, além dos movimentos sociais citados no capítulo anterior, “a criação da SUDENE foi motivada, basicamente, pelos transtornos sociais que eclodiram com força a partir dos anos 50, tendo sua origem principal no meio rural. Na verdade, vários motivos convergiram no sentido de se institucionalizar uma ação planejada para o Nordeste” (Galvão, 1987: 89).

por um Conselho Deliberativo, que seria o lado político da instituição, ou seja, agregaria, além de alguns Ministros, os nove Governadores da região Nordeste e o de Minas, já que a região Norte desse Estado – no Polígono das Secas – também faria parte da área de atuação da Autarquia⁴².

2.2 SUDENE e os Planos Diretores

A SUDENE foi a primeira experiência de Planejamento Regional no Brasil, e tinha como objetivo corrigir as desigualdades espaciais que se ampliavam pelo território à medida que avançava o processo de constituição do mercado interno alavancado pela industrialização do país.

De acordo com a Lei de criação da SUDENE, competiria à Autarquia: “a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo dos órgãos federais na Região que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor; e d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste” (Moreira, 2000: 4).

A SUDENE seria, portanto, dotada de poderes para a programação do desenvolvimento regional. Esta centralização administrativa teria como objetivo disciplinar o uso de recursos financeiros destinados ao desenvolvimento do Nordeste, dando à SUDENE o papel de coordenadora das ações governamentais na região (Goodman e Albuquerque, 1974).

Em seus primeiros anos, a SUDENE procurou enfatizar, essencialmente, quatro linhas de ação: formação de quadros, realização de estudos e pesquisas, política de incentivos e política de infra-estrutura.

De forma a atingir as metas da programação para o desenvolvimento do Nordeste, quatro Planos Diretores de Desenvolvimento Regional foram elaborados, aprovados pelo Congresso, e serviriam de orientação para as ações que viriam a ser implementadas pela

⁴² Em julho de 1998, portanto 39 anos depois de criada a Autarquia, a região Norte do Estado do Espírito Santo e o Vale do Jequitinhonha foram incluídas na área de atuação da SUDENE.

instituição recém-criada. O suporte teórico de tais planos deveria ser, a princípio, as diretrizes programáticas presentes no documento do GTDN.

O I Plano Diretor foi aprovado em 1961 (Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961), e vigoraria até 1963. Sua prioridade maior era a ênfase em infra-estrutura econômica, principalmente de estradas, energia e comunicações, a qual possibilitou que posteriormente se realizasse grande volume de investimentos na região, tanto por parte do capital privado, como do Estado. Mais especificamente, "... cobria os setores de eletrificação, transportes, aproveitamento dos recursos hídricos, reestruturação da economia rural, melhoria das condições de abastecimento, levantamento e prospecção mineralógicas, levantamento cartográfico, serviços de abastecimento de água das cidades do interior, acesso das populações a condições mínimas de instrução e incentivos aos investimentos privados no setor industrial" (Furtado, 1992:82).

Neste sentido, o I Plano Diretor, em função das dificuldades políticas de se levar adiante os programas relacionados à questão agrária (reforma agrária, projetos de colonização e de irrigação), e por entender que sem infra-estrutura pouco se faria, enfatiza os investimentos em infra-estrutura. Ou seja, coloca a formação de capital social básico (rodovias, energia elétrica e infra-estrutura social - água e esgotos) como uma condição necessária ao crescimento econômico⁴³.

O ponto mais relevante e inovador tratado no I Plano Diretor é, sem dúvida, o referente aos incentivos à industrialização. O artigo 34 da referida Lei concedia às empresas inteiramente nacionais de todo o país deduções do imposto de renda para fins de aplicação em projetos industriais na região, previamente aprovados pela SUDENE. Tal artigo tinha como principal finalidade atrair para o Nordeste capital privado que promovesse a industrialização da região.

A sistemática adotada, que se baseava na experiência Italiana adotada pela *Cassa per il Mezzogiorno*, previa que as pessoas jurídicas poderiam optar por descontar metade do seu imposto de renda devido e colocar esses recursos à disposição para serem investidos em projetos considerados prioritários para o desenvolvimento da região. Ou seja, o Governo Federal abria mão de uma receita fiscal para que a quantia correspondente fosse aplicada, pelo

⁴³ Para se ter uma idéia, os projetos nessas áreas (rodoviários, de produção de energia elétrica e de infra-estrutura social) representavam cerca de 73% do gasto total proposto para o período.

setor privado, no Nordeste.

A idéia subjacente, presente desde o GTDN, era realizar uma substituição de importações em escala regional, de forma que as indústrias explorariam os recursos locais e criar-se-ia uma camada empresarial na região. Segundo Araújo (1998: 3), os “(...) investidores forneceriam projetos para a SUDENE, e esses projetos captariam os recursos dos optantes. Assim, na origem, optantes e investidores eram agentes diferentes, e estes últimos tinham de ser figuras jurídicas de capital nacional estabelecidas no Nordeste. A idéia subjacente era criar uma nova classe industrial nordestina, até mesmo para que se pudesse contrabalançar o peso da oligarquia conservadora”.

Em 1963, a Lei nº 4.239 de 27 de junho aprova o II Plano Diretor, para o período 1963/1965, que, de certa forma, seguiu as diretrizes estabelecidas no anterior. Novas áreas foram contempladas, como educação e treinamento de mão-de-obra, habitação, instalações portuárias, pesca e eletrificação rural. Porém, como ocorrera no I Plano Diretor, em função das dificuldades de se intervir na questão agrária, questões como a colonização do Maranhão e o ataque direto aos problemas agrícolas regionais ficaram mais uma vez em segundo plano. Na realidade, sempre foi muito difícil intervir na questão agrária brasileira, particularmente a nordestina, em função da força da oligarquia agrária. Os recursos foram direcionados, em grande parte, para o aumento da infra-estrutura física e social (Goodman e Albuquerque, 1974).

Com relação aos incentivos industriais, o II Plano introduziu algumas inovações, alterando a sistemática dos incentivos fiscais. A referida Lei modifica o artigo 34 do plano anterior em dois pontos: em primeiro lugar, as atividades agrícolas passam a fazer parte dos incentivos; em segundo lugar, acaba a exigência de que as empresas tivessem 100% de capital nacional. O artigo 18, no entanto, faz a seguinte ressalva: “Não poderão ser transferidos para o exterior, direta ou indiretamente, e a qualquer título, as receitas derivadas das parcelas de investimentos financiados com os descontos previstos neste artigo, sob pena de revogação do fator obtido e exigibilidade das parcelas não efetivamente pagas do imposto de renda, acrescidas da multa de 10% e juros de mora de 12% ao ano, sem prejuízo das sanções estabelecidas na legislação específica do imposto de renda” (SUDENE, 1963 in Furtado, 1992: 121).

Com o II Plano Diretor, como afirma Araújo (1998: 3/4): “... as duas premissas

foram desmontadas: o optante podia ser o próprio investidor, nacional ou não. Isso correspondia ao estágio de internacionalização a que já havíamos chegado no Brasil como um todo. Só a partir daí o sistema de incentivos deslança, com o deslocamento, para o Nordeste, de numerosas filiais das empresas instaladas no Sudeste. Inicia-se de fato o processo de integração produtiva do grande capital industrial, inclusive o multi-nacional”.

Surgia, então, o Sistema 34/18, o qual se baseava na relação entre três agentes, a empresa optante, a empresa beneficiária e a SUDENE. A optante era a pessoa jurídica, situada em qualquer região do país, que deduzia do imposto de renda devido quantias a serem investidas no Nordeste. A beneficiária era responsável por elaborar, implantar e desenvolver projetos, localizados no Nordeste, e aprovados pela SUDENE. Essa empresa beneficia-se dos recursos financeiros oriundos dos incentivos fiscais. É permitido que a empresa beneficiária seja subsidiária da optante. Além disso, a beneficiária pode captar os incentivos fiscais de mais de uma optante, caso consiga. Fechando o Sistema, há a SUDENE, que examina e aprova projetos, e fiscaliza a aplicação dos recursos de acordo com planos traçados para o desenvolvimento regional (Simonsen e Campos, 1979). Como salienta Oliveira (1981: 119/120), com isso “Estava criado o mais poderoso mecanismo para a transferência da hegemonia burguesa do Centro-sul para o Nordeste”. Deve-se salientar, no entanto, que também as empresas de fora do País beneficiaram-se desse mecanismo.

Aqui, cabem algumas observações no sentido de compreender o funcionamento desse sistema. A opção por incentivos fiscais, definida no Sistema 34/18, não ocorreu por mero acaso. Na realidade, a escolha seguia diretrizes maiores. O modelo Cepalino de desenvolvimento econômico proposto para os países subdesenvolvidos, o qual atribuía à indústria o papel de romper o ciclo vicioso da pobreza, fora escolhido como marco teórico referencial. A substituição de importações, portanto, deveria ser o pilar desse processo. No entanto, por se tratar de uma região, seria impossível adotar barreiras alfandegárias. A opção, portanto, foi criar um sistema de incentivos fiscais, de forma a atrair empresas para a região.

O Sistema 34/18 funcionava da seguinte forma: inicialmente, os contribuintes faziam opção pela dedução de 50% do imposto de renda devido. Os recursos, então, eram depositados no banco operador (o Banco do Nordeste), que, por sua vez, entregava ao optante um documento atestando sua propriedade sobre um montante determinado de ações. Primeiro, a opção dos contribuintes recaía para a região ou setor que iria aplicar os recursos investidos, e,

em seguida, em um projeto específico. Os investidores, por sua vez, depois que tinham seus projetos aprovados pela SUDENE, recebiam um documento que os habilitava a captar no mercado de capitais um montante projetado de incentivos (Santos, 1994).

Na operação de captação de incentivos, os investidores credenciavam corretoras privadas, responsáveis pelo recebimento dos Certificados de Depósitos (ou Aplicação) de Incentivos Fiscais; como contrapartida, os contribuintes/optantes recebiam ações (preferenciais, sem direito a voto e com um prazo de carência de 05 anos) dos empreendimentos.

Surgia, assim, “um complexo sistema de intermediação e de negociação entre os investidores e os responsáveis pela execução dos projetos aprovados, que se constituía num mercado de capitais restrito, subsidiado e frouxamente institucionalizado, o mercado de capitais do 34/18” (Goodman e Albuquerque, 1974: 196-197)⁴⁴.

Entre o II e III planos, ocorreu um fato que iria mudar substancialmente a forma de atuação da SUDENE: o Golpe Militar de 1964, cujas conseqüências não foram poucas. O País passa por modificações no campo político (fim da democracia), que irão refletir sobre as diretrizes da Autarquia, a qual se defronta, a partir de então, com um crescente processo de diminuição de seu poder institucional ⁴⁵.

Com isso, a SUDENE muda completamente sua lógica de atuação. Concebida inicialmente por Furtado, com um caráter não só desenvolvimentista, mas, principalmente, reformista, a partir desse momento, a execução do conteúdo reformista do GTDN, sobretudo a reforma agrária, torna-se ainda menos viável (Cano, 2000)⁴⁶.

⁴⁴ De acordo com Moreira (1979), para se investir nessa parte do país, caso o empresário conseguisse todos os incentivos disponíveis, seria necessário apenas 6,25% de recursos próprios.

⁴⁵ Para se ter uma idéia, em 1965, a SUDENE, que desde 1961 tinha *status* de Ministério e acesso direto ao Presidente da República, passa a ficar subordinada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais.

⁴⁶ Segundo Araújo (1998: 8/9): “A SUDENE nasce em um período de ebulição, no governo de Juscelino, com uma proposta inicial desenvolvimentista e reformista. O golpe militar preserva a primeira característica, mas mutila desde logo a segunda, apostando, ali e em todo o país, em um desenvolvimentismo conservador. A proposta original, por exemplo, falava em reformas na Zona da Mata, mas a ação efetiva das políticas públicas (especialmente nos tempos do Proálcool) foi no sentido de fortalecer a cana. A reforma da estrutura fundiária, implícita no documento original, não saiu do papel. Isso se aplica inclusive à questão da colonização. O GTDN teve a coragem de dizer que havia gente demais no semi-árido do Nordeste, que é o mais densamente povoado entre os semi-áridos de todo o mundo. A estratégia original previa estabelecer pequenos produtores agrícolas na fronteira úmida da região, principalmente no Maranhão, para onde já se dirigia um fluxo natural de gente do Piauí e do Ceará. A idéia era reforçar esse fluxo, montando ali uma agricultura mercantil de alimentos, com base em propriedades de médio porte, para formar a retaguarda agrícola do processo de industrialização. Isso implicava fazer reformas no semi-árido e criar outro padrão

A partir desse momento, a real perspectiva de solução dos problemas sociais nordestinos estava mais do que nunca afastada. Com o golpe militar, e a afirmação da hegemonia do capital oligopólico, a SUDENE passa a assumir o papel de agência de reforço à expansão oligopolista sobre o Nordeste brasileiro (Galvão, 1987)⁴⁷.

Através dos planos nacionais de desenvolvimento da década de 60 percebe-se como se dá essa reorientação da Política Regional no Brasil (PIMES, 1978). Observa-se com clareza que, nos planos do início da década, a exemplo do Plano Trienal de Desenvolvimento, de 1962, e do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), de 1964, o objetivo maior da política regional era a redução das desigualdades regionais e a promoção de um crescimento nacional equilibrado.

Com o Golpe Militar, verifica-se uma mudança radical nos propósitos que norteavam a política regional no Brasil. Entre os planos que são elaborados nesta nova fase, alguns dos quais sequer chegariam a ser implementados, merece destaque o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967), no qual se passa a atrelar a política de desenvolvimento regional ao objetivo de integração do território nacional no intuito de concorrer para a formação de um ‘mercado nacional diversificado’. A partir de então, em todos os planos, como o Programa Estratégico de Desenvolvimento, de 1968, e Metas e Bases para a Ação do Governo, de 1970, “abdicava-se de maiores preocupações com a instância social do desenvolvimento regional do país e concentrava-se a atenção sobre as instâncias tanto ‘políticas e estratégico-militares quanto econômicas” (Galvão, 1987: 110).

Ou seja, com esses planos, a questão de redução das desigualdades regionais é posta de lado, e o desenvolvimento regional torna-se um elemento na estratégia global do desenvolvimento em si que visa, acima de tudo, a expansão do mercado interno (PIMES, 1978)⁴⁸.

As profundas mudanças que advieram com o Golpe Militar, e que, por sua vez,

funditário nas áreas novas. Hoje, elas estão sendo ocupadas pela agricultura de grande propriedade, produtora de grãos de exportação”

⁴⁷ “A SUDENE anuncia, por ironia da História, através especialmente do mecanismo de incentivos fiscais conhecidos como 34/18, uma das formas de financiamento da expansão monopolista no Brasil pós-64” (Oliveira, 1981: 125).

⁴⁸ Segundo Albuquerque e Cavalcanti (1976: 80), “A integração entre o planejamento regional e o nacional, por sua vez, só vai surgir como parte dos planos da SUDENE no III PD e no IV PD, este último observando que se levaram em conta, no seu preparo as diretrizes do Programa Estratégico de Desenvolvimento. Todavia, não se evidenciam claramente as interligações entre os dois níveis de planejamento brasileiro, surgindo a hipótese de que a menção aos planos nacionais constitua só uma declaração de intenções”.

atingiram a proposta do GTDN, têm seus reflexos diretos “mais nas políticas agrárias e agrícolas do que nas de infra-estrutura e de indústria. Daí em diante, reformas institucionais e de normas de política econômica causariam enorme pulverização do sistema de incentivos regionais fiscais, cambiais e creditícios, que até 1964 estavam concentrados, basicamente, na política de desenvolvimento regional da Amazônia e do Nordeste” (Cano, 2000: 115).

Para se ter uma idéia, já em 1965 foi instituído o novo Sistema Nacional de Crédito Rural, que subsidiava principalmente “os modernos segmentos voltados para a exportação, basicamente localizados na moderna agricultura de São Paulo e do Sul do país” (Cano, 2000: 115).

A partir de 1967, em função da bem sucedida experiência nordestina nos incentivos fiscais, surgiram diversos incentivos setoriais e regionais, que vieram concorrer com os destinados ao Nordeste. Desta foram, como assinala Cano (2000: 16), ampliaram-se consideravelmente “as alternativas para investimentos, que, além daquelas opções regionais, passavam também a contar com opções setoriais, muitas delas sem maiores restrições de localização regional do investimento e algumas rígida ou fundamentalmente localizadas nos próprios centros mais desenvolvidos do país”. Assim, a política de incentivos passava a contar, também, além dos incentivos para o desenvolvimento da Amazônia aprovados pela SUDAM que desde 1963 estavam vigorando, com os incentivos de pesca aprovados pela SUDEPE (1967), os incentivos para reflorestamento aprovados pelo IBDF (1968), os incentivos para turismo, aprovados pela EMBRATUR (1968), a compra subsidiada de ações de sociedades de “capital aberto” (1968), os incentivos da indústria estatal aeronáutica (EMBRAER), em 1970, e o Programa do Alcool (1975). Foi aberta, também, uma linha de incentivos que se destinava ao Espírito Santo.

O III Plano Diretor (1966/1968) adotou uma posição marcadamente mais agressiva em relação à coordenação das políticas de desenvolvimento regional. Segundo ele, obstáculos financeiros e institucionais estariam inibindo o desempenho da SUDENE. Com relação aos primeiros, o plano destaca que, no período de 1961/1965, de fato apenas 60% dos recursos orçamentários solicitados foram liberados pela União. No que diz respeito aos obstáculos institucionais, constatou-se a existência de limitações executivas decorrentes tanto da impossibilidade política de execução de uma reforma agrária como da rivalidade existente entre agências governamentais e da incapacidade de adaptação do setor público às novas

funções. Nesse sentido, o plano propunha a intensificação do apoio técnico e financeiro para programas de treinamento de pessoal e de modernização administrativa (Goodman e Albuquerque, 1974).

Os investimentos em infra-estrutura física e social foram, mais uma vez, reforçados. No entanto, o que o distingue dos anteriores é a atenção especial destinada aos setores de saúde (com destaque para a saúde pública) e educação (concebida de modo a envolver a educação formal, a alfabetização de adultos e a formação técnica e profissional).

Com relação à agropecuária, o III Plano destaca a importância estratégica da irrigação no vale do rio São Francisco, do projeto de desenvolvimento integrado do vale do rio Jaguaribe e do programa de colonização do Maranhão.

No setor industrial, o III Plano procurou dar maior flexibilidade operacional ao mecanismo 34/18. O limite de participação dos recursos no financiamento de projetos foi elevado a 75%. Paralelamente, foram criadas faixas de prioridade, dentro das quais, e conforme o grau de interesse por parte da SUDENE, os benefícios para o financiamento dos projetos poderiam representar 25%, 50% ou 75% dos investimentos totais. De forma a orientar os procedimentos de avaliação e determinar a classificação de projetos, criou-se um sistema de pontos visando ao estabelecimento de critérios de prioridade para a seleção de projetos e que conferia pesos diferentes às características dos projetos submetidos à análise. Esse sistema deveria servir “para esclarecer as finalidades da política de industrialização da SUDENE, discriminando favoravelmente, por exemplo, os projetos destinados à produção de bens intermediários e de capital, ou os que promovessem a substituição de importações, a nível regional” (Goodman e Albuquerque, 1974: 175). No entanto, terminou por servir apenas para a determinação do percentual de recursos que deveria caber para cada projeto.

Por fim, a Lei nº 5508, de 11/10/68, aprova o IV Plano Diretor, que deveria vigorar durante o período 1969/1973. Esse, por um lado, de certa forma procura retomar algumas linhas do GTDN⁴⁹, a exemplo da política de transformação da Zona da Mata, da reorganização do semi-árido e da extensão da fronteira agrícola (Tavares, 1989). Por outro lado, reafirma alguns pontos presentes nos planos anteriores: o problema de escassez dos recursos orçamentários e as limitações dos esforços no sentido de coordenar as políticas de

⁴⁹ A SUDENE, nesse momento, estava sob a orientação do General Euler Bentes (1967-1968), que tenta realizar algumas modificações nas diretrizes introduzidas com o Golpe Militar, buscando retomar o GTDN.

desenvolvimento regional, principais responsáveis pelo fracasso na implantação dos programas acima referidos.

O plano apresenta uma novidade em relação aos anteriores: constata que a ação de desenvolvimento no Nordeste, utilizada até então pela SUDENE, não havia trazido melhoria significativa nos níveis de bem-estar da maioria da população. Nota-se, nesse sentido, uma certa desilusão em relação à eficiência do processo de industrialização como solução para a problemática do desenvolvimento regional.

Com relação especificamente à política de industrialização, “o plano faz reservas à baixa capacidade de geração de empregos e baixa participação dos salários no valor agregado como fatores indicativos do fraco crescimento do mercado regional” (Tavares, 1989: 271). Além disso, chama a atenção para a concentração da industrialização notadamente nas regiões metropolitanas de Recife e Salvador, o que vinha provocando disparidades de níveis de renda intra-regionais, tão negativas quanto as inter-regionais. Mantém-se, no entanto, “na mesma perspectiva do GTDN ao propor a transformação do parque industrial nordestino em um novo centro dinâmico da economia a partir de sua expansão e diversificação. Daí também a insistência de criação, na região, de indústrias de base de alto poder germinativo” (Tavares, 1989: 272).

No que se refere ao setor agrícola, o plano destaca: “a) a extrema concentração da estrutura fundiária; b) a existência de propriedades de grande porte sub-utilizadas e de pequenos imóveis rurais subdimensionados e sujeitos a crescentes pressões demográficas e fragmentação; c) a permanência de técnicas de uso extensivo do solo e de práticas agrícolas primitivas; d) a evidência de subemprego rural crescente e de ampliação das lavouras de auto-subsistência; e e) graves deficiências na comercialização de produtos agrícolas” (Tavares, 1989: 272).

2.3 As críticas iniciais e a mudança na política de desenvolvimento regional: a ascensão das políticas agrícolas “de reestruturação fundiária”

No final dos anos 60, começavam a surgir fortes críticas, muitas das quais já constavam nos Planos Diretores, à eficiência do sistema de incentivos fiscais no Nordeste, os

quais haviam privilegiado a indústria frente à agricultura. A primeira crítica afirmava que a SUDENE, embora bem sucedida na tarefa de aumentar a produção industrial do Nordeste, havia fracassado na criação de empregos. Isso decorria do fato de que o sistema de incentivos equivalia a um subsídio à formação de capitais, o que induzia os empresários a escolherem técnicas e projetos que usavam muito capital e absorviam pouca mão-de-obra. Outra crítica afirmava que os investimentos do sistema 34/18 haviam-se concentrado fortemente na área de Recife e Salvador, com poucos benefícios para o interior da região (Albuquerque e Cavalcanti, 1976).

Por último, afirmava-se que, após a aprovação de seus projetos, as empresas beneficiárias saíam desordenadamente à busca de optantes que quisessem subscrever seus incentivos. O resultado era o acúmulo de projetos parados no meio do caminho à busca de incentivos, e o pagamento de comissões absurdas aos corretores que recolhiam os incentivos nas empresas do Centro-Sul.

Em 1970, uma forte seca atingiu a região. Com a volta desse fenômeno, e a postura adotada pela Superintendência frente ao problema (adiar uma ação imediata), as críticas acirraram-se, inclusive por parte dos Governadores, que exigiam atitudes mais audazes. O fato foi interpretado, por parte de alguns setores da sociedade, como uma demonstração da ineficácia das políticas de desenvolvimento regional sob a responsabilidade da SUDENE. Abria-se, assim, caminho para intervenção direta por parte do Governo Federal⁵⁰.

Após visita à região, o Governo Federal, afirmando que buscava solucionar o problema nordestino, anunciou a liberação imediata de recursos federais para o financiamento de um programa de emergência, envolvendo a construção e a melhoria de estradas e açudes. Além disso, decidiu fortalecer a agricultura, de forma a torná-la resistente às secas, empenhando recursos em programas de irrigação em áreas selecionadas, canalizando recursos de incentivos fiscais para projetos agrícolas, e incentivando a colonização em áreas úmidas.

Dois programas em especial se enquadram nessa nova perspectiva: o Programa de Integração Nacional (PIN), e o Programa de Redistribuição de Terras, e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA). Ambos utilizam parte de recursos do Sistema 34/18 (30% e 20%, respectivamente).

⁵⁰ A evidência disso é que o IV Plano Diretor da SUDENE, que deveria vigorar durante o período 1969/1973, foi substituído pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972/74 (PND).

Tais programas, no entanto, como se verá a seguir, não cumpriram os objetivos para os quais foram criados, e serviram, na realidade, de reforço às grandes propriedades, aumentando a concentração fundiária.

Com esses programas, o Governo Federal, através de uma política de modernização conservadora no campo, pretendia tratar a questão do desenvolvimento do Nordeste, integrando-o à região Norte.

2.3.1 Programa de Integração Nacional (PIN)

A partir do Plano de Metas e Bases (1970), o Nordeste e a Amazônia que, até então, eram vistos como “regiões-problemas” e, portanto, recebiam tratamento especial, passam a fazer parte de uma estratégia global, que privilegiava a integração do mercado (Tavares, 1989).

O I PND viria reforçar essa visão, dando grande ênfase à capacidade de absorção de mão-de-obra pela Amazônia, e ressaltando como objetivo central da nova política regional o desvio, para a Amazônia, dos fluxos migratórios que se destinavam aos centros urbanos do Centro-Sul e do Nordeste. Com relação ao Nordeste, principalmente no que diz respeito à zona semi-árida, o I PND pressupõe que a integração com a Amazônia iria criar uma alternativa para os contingentes populacionais incapazes de serem absorvidos no setor rural ou carentes de oportunidades de emprego nos programas de irrigação e de colonização, a serem estabelecidos nos seus vales úmidos.

O PIN, por sua vez, enquadra-se perfeitamente nessa nova concepção. O programa busca, essencialmente, explorar a complementaridade entre a disponibilidade de fatores de produção do Norte e do Nordeste, tendo na colonização seu principal instrumento para reduzir a população rural excessiva da zona semi-árida do Nordeste. Jatobá et alii (1980: 302-303) mostram muito bem qual teria sido o objetivo explícito do Governo Federal com este programa: “O objetivo principal do PIN foi promover uma rápida integração do Nordeste com a Amazônia e destas regiões com o resto do País. Visava, em outras palavras, a expandir as dimensões do mercado nacional, comandado pelo núcleo hegemônico industrial”. No entanto, outros objetivos, não tão explícitos, estavam por trás, como se verá a seguir.

O PIN destinava-se a financiar três grandes projetos, dois dos quais possuíam

dimensão que ultrapassava o Nordeste, quais sejam: a) construção da rodovia Transamazônica e da estrada Cuiabá-Santarém; b) o projeto de colonização e a reforma agrária ao longo dessas estradas; e c) financiamento de projetos da primeira fase do Plano Nacional de Irrigação que se referiam ao Nordeste (vales úmidos).

O I PND acrescenta aos objetivos anteriores dois outros: levantamento de recursos naturais na Amazônia, para localizar depósitos minerais e áreas de importância em potencial agrícola; e o estabelecimento de ‘corredores de exportação’ no Nordeste, que deveriam servir de sistemas de transporte e armazenamento altamente especializados, para facilitar as exportações de produtos industriais e agrícolas. “Em síntese, o que as novas tendências de políticas pareciam conter, no início, era a preocupação de se expandirem as atividades primárias, integrando-se os espaços geoeconômicos do Norte e do Nordeste numa perspectiva de se fazer com que as constelações de fatores se acomodassem.” (Albuquerque e Cavalcanti, 1976: 84/85).

Acomodar as constelações de fatores significava, antes de mais nada, não tocar na estrutura agrária do Nordeste, ou seja, inviabilizar a reforma agrária, e, adicionalmente, diminuir os fluxos migratórios em direção aos grandes centros do Sul e Sudeste do País. Estes, sim, eram objetivos presentes na nova política do Governo Federal. Não existia, como muitos alegavam, a escassez relativa do fator terra no Nordeste. O que existia, e ainda existe até hoje, é uma estrutura agrária extremamente concentrada.

Tavares (1989: 288) resume muito bem o propósito pelo qual teria sido criado o Programa. Segundo o autor, “Através do PIN, o governo buscava:

- deslocar a fronteira agrícola e econômica para as margens do rio Amazonas, realizando a penetração em grande escala em uma região com importantes manchas de terras férteis;
- integrar a estratégia de ocupação da Amazônia à estratégia de desenvolvimento do Nordeste, rompendo um quadro de soluções limitadas para ambas as regiões;
- criar as condições para a incorporação à economia de mercado de amplas faixas da população antes empregada na economia de subsistência;
- estabelecer as bases para a efetiva transformação da agricultura da região semiárida do Nordeste e reorientar a emigração para os vales úmidos da região e para a nova fronteira agrícola, evitando o seu deslocamento para áreas metropolitanas do Centro-Sul”.

Com relação aos três grandes projetos, pode-se constatar que o programa de irrigação

não foi eficaz em relação à criação de oportunidades de emprego na agricultura, devido ao fato de se instituir uma irrigação altamente intensiva em capital para a produção agrícola, numa região com excedentes estruturais de mão-de-obra e de baixo custo de oportunidade de trabalho. Ademais, admite-se que uma parcela significativa dos aumentos de produtividade obtidos pelos projetos de irrigação poderia ter sido atingida pela adoção de técnicas agrícolas mais avançadas na própria região semi-árida (Goodman e Albuquerque, 1974).

As rodovias de integração nacional, por sua vez, foram construídas em regime de urgência. Já com relação à colonização, a mesma não obteve um resultado muito positivo, devido a seu caráter “tímido” e “instável”. O que ocorreu, de fato, foi um amplo investimento em infra-estrutura, que serviu às grandes empresas agrícolas e aos propósitos de expansão do mercado industrial brasileiro, além de apoiar o fechamento da fronteira pelas forças do capitalismo monopolista.

Surgiram muitas críticas ao PIN, principalmente no que se refere ao uso de fundos do 34/18, reduzindo substancialmente recursos do Nordeste. Com a persistência da seca de 1970, e o conseqüente agravamento da situação econômica da região nordestina, essas críticas aumentaram, levando o Governo a criar, em 1971, um outro programa especial para o Norte e Nordeste: o Programa de Redistribuição de Terras, e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) (Tavares, 1989).

2.3.2 Programa de Redistribuição de Terras, e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA)

O PROTERRA, criado pelo Decreto-Lei nº 1.178, de 1º de julho de 1971, representou mais um passo no processo de diversificação da política regional de desenvolvimento e tinha como um de seus objetivos corrigir os desequilíbrios surgidos na estratégia de desenvolvimento regional anteriormente adotada, que enfatizava a industrialização e os problemas urbanos.

De acordo com o I PND, o PROTERRA operaria principalmente mediante crédito. “Nessa linha, ele deveria promover a organização e a modernização das grandes propriedades, a implantação de projetos agropecuários de cunho empresarial e a instalação e expansão de agro-indústrias no Norte e Nordeste. Paralelamente, daria apoio à agricultura de pequenas

unidades de cunho familiar, sendo que, com relação a este ponto, deveriam ser criadas condições de acesso à terra, que favorecessem a produtores despossuídos” (Tavares, 1989: 290/291).

As principais medidas do programa eram: a) aquisição de terras ou sua desapropriação por interesse social, para venda a pequenos e médios produtores rurais na região; b) empréstimos fundiários a pequenos e médios produtores rurais para aquisição de terra própria ou ampliação de propriedade, com reduzidas dimensões para exploração econômica; c) financiamento de projetos destinados à expansão da agroindústria; d) assistência financeira à organização e modernização de propriedades rurais; e) subsídios ao uso de insumos modernos; f) garantia de preços mínimos para produtos de exportação; g) custeio de ações discriminatórias de terras devolutas e fiscalização do uso e posse da terra (PIMES, 1984).

No entanto, o que se observou, realmente, segundo o PIMES (1984), foi que quase todos os recursos do PROTERRA foram utilizados para estradas, usinas hidrelétricas e linhas de transmissão. A pequena parcela de recursos aplicada na agricultura foi destinada a médios e grandes proprietários, sendo desprezível a redistribuição de terras para os pequenos agricultores. Houve, ao contrário, um aumento da concentração da terra.

Com relação aos principais resultados, quatro pontos merecem atenção: 1) houve predominância da linha referente à modernização, em comparação à reestruturação fundiária, ou seja, na verdade atuou como um elemento de reforço e conseqüentemente de modernização de uma organização da produção já existente; 2) o crédito serviu apenas à grande propriedade; 3) dentro da grande propriedade, houve favorecimento à pecuária semi-extensiva, voltada para a produção de carne (pecuária de corte), a qual não estimula o nível de emprego; 4) o processo de adesão à reestruturação fundiária foi muito pequeno: como a participação no Programa pressupunha a desapropriação de terras, a adesão ficou pouco acima de 50%, o que demonstra que houve de fato uma deficiência de adesão. Além disso, a partir de 1975 houve um grande esvaziamento de seus recursos, ou seja, 40% desses vão para outros programas.

Diante do que se pode perceber, o PROTERRA, embora seja encarado pelo planejamento regional como o instrumento por excelência da reorganização fundiária da região, não pode ser visto apenas por este ângulo, pois estava desde o seu início bastante comprometido com a modernização da agricultura (PIMES, 1984).

O PIN e o PROTERRA⁵¹ apropriavam-se, em conjunto, de 50% dos recursos do 34/18, o que provocou uma onda de protestos na região. Além disso, setores influentes denunciavam a lentidão do PROTERRA, bem como o ‘esvaziamento’ da SUDENE e a pauperização da região (Tavares, 1989).

Diante desse quadro, o Governo lançou, no início de 1972, o Programa Especial do Vale do São Francisco (PROVALE)⁵², um projeto integrado de desenvolvimento do Rio São Francisco. Este programa pretendia implementar os projetos de irrigação daquela área, os quais, depois de 1964, pouco se haviam desenvolvido⁵³. Pretendia-se implementá-los com a participação de grupos privados e a promoção de empresas agropecuárias (Tavares, 1989).

2.4 O II PND e as implicações espaciais

Em meados da década de 70, o quadro apresentado pela economia Nordestina era bastante diverso daquele dos anos 60, quando os incentivos fiscais foram instituídos. O Nordeste, agora atrelado economicamente às áreas mais industrializadas do País, dando continuidade a um processo que iniciara em 1961, passa a acompanhar o dinamismo do restante da economia brasileira⁵⁴.

A fase do auge do “Milagre Econômico” (1967-1973), caracterizada por um crescimento explosivo, chegara ao fim. Os setores que, naquela época, haviam impulsionado o crescimento já haviam perdido fôlego, acarretando, assim, o arrefecimento da atividade econômica. O cenário internacional, por sua vez, era bem mais preocupante: havia eclodido o primeiro choque do petróleo, e a economia mundial sofria suas conseqüências.

É nesse contexto, mais precisamente a partir de 1974, com o surgimento do II Plano

⁵¹ Segundo Cano (2000: 16/17), “(...) tais programas estimularam ainda mais a concentração da propriedade rural, tal como o novo Imposto Territorial Rural, ao final da década de 1970, tornando praticamente inócua sua utilização”.

⁵² Esse programa não será objeto de estudo mais aprofundado, uma vez que é de cunho bastante localizado.

⁵³ Furtado implantara, através de seu projeto-piloto no Vale do São Francisco, cerca de 2.000 ha de área irrigada. Segundo Cano (2000: 14), “(...) o programa de irrigação teve resultados muito positivos, seja com a grande quantidade de estudos técnicos de solos e com o projeto piloto (2.000 ha) no Vale do São Francisco que seriam extremamente úteis, mais tarde, para a implantação de agricultura moderna em algumas áreas do Nordeste.

⁵⁴ É a fase em que o processo de “Integração Produtiva” se completa, e vão deixando de existir economias regionais, para surgirem economias nacionais regionalmente localizadas (Oliveira, 1981; Araújo, 1995a).

Nacional de Desenvolvimento (II PND), que se dá início à passagem para uma nova fase da economia regional, que contou com a participação ativa do Estado. O II PND tinha como principal objetivo completar a matriz industrial (intersectorial) do País e diminuir a dependência externa, além de possibilitar uma maior complementaridade inter-regional⁵⁵.

De acordo com Lessa (1988), o Plano apresentou, em sua estratégia, duas diretivas: a montagem de um novo padrão de industrialização, com a indústria de base no comando da economia; e a correção dos desbalanceamentos da Organização Industrial, mediante o fortalecimento do capital privado nacional. Essa mudança implica dar uma maior ênfase às Indústrias Básicas, notadamente o setor de Bens de Capital, assim como aos Insumos Básicos, a fim de substituir importações, e se possível incrementar as exportações. Os setores de bens de produção passariam a ser os setores líderes da expansão industrial da economia brasileira. A política energética também ganha destaque.

Tal estratégia trouxe implicações espaciais. “Dada a natureza da localização das indústrias básicas – orientada pela presença de recursos naturais e pelos nós de transporte - e dada a localização das fontes energéticas incorporáveis, em sua maioria os projetos vedetes do II PND localizar-se-iam nas regiões periféricas da economia brasileira” (Lessa, 1988: 22). Isso sugere uma diretiva política de desconcentração industrial. A integração nacional adquire, pois, uma nova dimensão.

Em nível regional, o II PND, que trazia embutido dentro de si a ideologia do “Brasil Potência”, inseriu alguns princípios que visavam à maior integração dos diversos espaços regionais. Assim, o referido plano estabeleceria dois elementos novos à estratégia de intervenção do Estado no Nordeste: da perspectiva agrícola, criar-se-iam os Programas Especiais, voltados para o desenvolvimento rural integrado de áreas selecionadas, cujo objetivo maior era a transformação da agropecuária nordestina nos moldes de uma modernização conservadora; e, da perspectiva industrial, seria estimulada a instalação de

⁵⁵ “Uma característica marcante do II PND, no que se refere ao Nordeste, é a visão de industrialização diferente do GTDN. Enquanto este último, dentro da visão Cepalina, propunha o fechamento de todo um elo produtivo, com a produção, inclusive, de bens de capital na região, o II PND procura integrar o Nordeste à base produtiva nacional, ou seja, procura a complementaridade da economia local à economia do país. ‘A preocupação evidente estava em incrementar o crescimento do produto nacional e regional, mas aproveitando os tipos específicos de produto que a região pudesse oferecer. A região, dessa forma, não mais é vista como elemento autônomo, mas como parte integrante à economia nacional’ (Santana, 1995)” (Oliveira Júnior, 1999).

Complexos Industriais na região⁵⁶, cuja idéia ganhara força no Brasil na segunda metade dos anos 60.

Com relação aos Programas Especiais, foram concebidos no contexto do regime militar e, portanto, “em sua maior parte, de forma centralizada, fora do âmbito do planejamento regional, que tem como órgão coordenador a SUDENE” (Miranda et alii, [ca1999]: 38), o que reflete o aumento do poder central e a crescente marginalização da SUDENE nos processos de decisão. Evidenciam, também, a tendência a tratar as questões do Nordeste a partir da agropecuária (Tavares, 1989).

Esses Programas Especiais contemplavam inúmeras áreas periféricas do território nacional. Ou seja, enquadram-se na nova estratégia de ação do governo federal com respeito às ‘questões regionais’ do País, as quais enfatizavam a necessidade de promover o processo de integração econômica e social do espaço brasileiro, e não mais a redução das desigualdades regionais (PIMES, 1978).

No Nordeste, os principais foram o Programa de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste (Programa Sertanejo), ambos recebedores de recursos do PROTERRA.

Da perspectiva industrial, a idéia de se utilizar Complexos Industriais⁵⁷ como um instrumento de desenvolvimento econômico do Nordeste coadunava-se, em primeiro plano, com os objetivos estratégicos em nível nacional, de expansão industrial do País. A região passa a desempenhar de forma mais efetiva um importante papel na cadeia produtiva do País, ou seja, a especialização na produção de bens intermediários (petroquímica, química, metalúrgica, borracha, plásticos etc), que de um lado asseguraria a produção de excedentes exportáveis e, de outro, reforçaria a base do sistema industrial brasileiro.

No plano regional, além de representarem um objetivo implícito de desconcentração industrial, a concepção dos Pólos ou Complexos Industriais também significa a possibilidade de maiores externalidades e efeitos multiplicadores para a economia regional.

À concepção da implantação de Complexos Industriais se somaria uma reformulação

⁵⁶ Uma vez que o II PND projetava o crescimento industrial baseado nos setores de insumos básicos e de bens de capital, os grandes complexos regionais, nacionalmente integrados, passam a ter um papel destacado.

⁵⁷ Entre os Complexos Industriais implantados no decorrer da década de 70 no Nordeste merecem destaque: o Complexo Petroquímico de Camaçari; o Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe; o Pólo Cloroquímico de Alagoas; o Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte; o III Pólo Industrial do Nordeste; e o Pólo Mínero-metalúrgico do Maranhão.

no sistema de incentivos fiscais, que culminou na criação, em 1974, do Sistema FINOR, cuja lógica de funcionamento se revelaria muito mais ao alcance das grandes empresas. Além disso, tal reformulação “guardava íntima correlação com a estratégia dos complexos industriais” (Galvão, 1987: 116).

2.4.1 Os Programas Especiais

2.4.1.1 POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste)

O POLONORDESTE, criado em 1974 (Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974), tinha por objetivo promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de algumas áreas consideradas prioritárias do Nordeste, transformando progressivamente a agropecuária tradicional em moderna economia de mercado (PIMES, 1978).

Neste sentido, com base na Exposição de Motivos (E.M. 269 - B de 29.10.74) que fundamentou a criação do programa, a prioridade maior seria concedida para a promoção ‘... dos pequenos agricultores com ou sem acesso à posse da terra, visando à diminuição das barreiras ao desenvolvimento das atividades dos pequenos produtores rurais, indispensável à melhoria do seu padrão de vida e ao seu ingresso na economia de mercado’ (BNB/ETENE, 1985). Para tanto, seriam necessários investimentos em infra-estrutura, crédito e pesquisa.

Com vistas à consecução dos objetivos do Programa foram estabelecidas algumas diretrizes de ação. O esforço deveria concentrar-se em áreas-pólo, com ações simultâneas voltadas para os seguintes campos: a) estradas vicinais; b) eletrificação rural; c) armazenagem; d) pesquisa experimental; e) extensão rural; f) crédito rural orientado (BNB/ETENE, 1985; Tavares, 1989).

O POLONORDESTE partiu do pressuposto de que qualquer ação desenvolvimentista que considerasse o Nordeste como um todo homogêneo estaria inviabilizada. Ou seja, em função da diversidade sub-regional do Nordeste, não se deveria adotar programas uniformes e padronizados para toda a região. Esta foi, provavelmente, a sua maior vantagem em relação aos demais programas: o reconhecimento das diferenças de diversas regiões e escolha de áreas

com potencial agrícola⁵⁸. Em função desse diagnóstico, o Programa optou por selecionar algumas áreas, denominadas “áreas integradas”, nas quais seriam realizados esforços concentrados, com o objetivo de transformá-las em pólos de desenvolvimento rural, as quais teriam seus efeitos irradiados para as áreas circunvizinhas (BNB/ETENE, 1985).

Esses pólos seriam espalhados estrategicamente pela região. O Programa compreendia, do ponto de vista espacial, uma área rural de produção, com um Plano de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI)⁵⁹, e um centro urbano, que receberia tratamento especial. Dois tipos de problemas seriam, então, resolvidos: conter-se-ia a migração que se destinava aos grandes centros urbanos do Nordeste e do Centro-Sul, e assegurar-se-ia o fornecimento de alimentos às populações urbanas. Acreditava-se, assim, que “a reestruturação agrária não seria necessária” (Tavares, 1989: 308).

No que se refere aos PDRI, o POLONORDESTE dividiu a região em cinco áreas de abrangência, consideradas prioritárias: vales úmidos (acima de 600m de altitude); serras úmidas; agricultura seca; tabuleiros costeiros; pré-Amazônia. Além disso, o programa investiu na montagem de um sistema de planejamento agrícola, no esforço para montagem de um arcabouço institucional integrado, e no reforço à extensão rural.

O principal problema que o POLONORDESTE apresentou, sem dúvida, foi que o mesmo não contemplou modificação na estrutura agrária. O que se viu, na realidade, foi que as realizações do Programa concentraram-se na implantação da infra-estrutura, seguida do crédito vinculado à assistência técnica e à extensão rural. Como resultado, os principais beneficiários foram os médios e grandes proprietários. “O restante da população, de baixa renda foi favorecida apenas marginalmente, pela extensão dos investimentos nas áreas de saúde, educação e saneamento básico” (Tavares, 1989: 311).

Com relação aos centros urbanos, cuja função era absorver o excedente de população egresso do campo, decorrente do processo de modernização da agricultura e da pecuária, o POLONORDESTE previu a criação de oportunidades de empregos nas cidades, inspirando a criação de micro-empresas, através de crédito subsidiado, formação de recursos humanos e educação, cujo objetivo maior era a criação de uma mentalidade empresarial. O que se

⁵⁸ Deve-se salientar que Celso Furtado, em 1959, já ressaltava essa questão.

⁵⁹ Segundo Tavares (1989: 309/310), “O POLONORDESTE propunha-se a atuar em três frentes: Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), Projetos de Colonização e Projetos de Irrigação. Sua ação, entretanto, concentrou-se na primeira dessas frentes, isto é, nos PDRI”.

observa, no entanto, é que as populações que se transferiram para as cidades não foram absorvidas na magnitude desejada, e muitos incorporaram-se às grandes favelas (BRASIL.SUDENE, 1980).

2.4.1.2 Projeto Sertanejo (Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste)

O Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida (Projeto Sertanejo), criado em 1976, tinha como objetivo básico tornar a economia da região semi-árida mais resistente aos efeitos das secas, mediante, principalmente, a associação da agricultura irrigada com a agricultura seca (PIMES, 1984; Carvalho, 1988). Assim, aparentemente o Projeto Sertanejo retomou a mesma linha desenvolvida no GTDN.

Estabelecia estreita articulação com o POLONORDESTE, e suas ações deveriam ser executadas com base nos núcleos de prestações de serviços desenvolvidos a partir dos projetos de irrigação do DNOCS ou das áreas de atuação dos PDRI (BRASIL.SUDENE, 1980; Tavares, 1989). Ao contrário de outras iniciativas do período, foi elaborado por técnicos da SUDENE, os quais consideraram algumas conclusões do GTDN. Segundo Tavares (1989: 312/313), três eram os objetivos:

- “organizar e equipar a unidade produtiva agropecuária do semi-árido (principalmente a pequena e média), de modo a conferir-lhe maior capacidade de resistência aos efeitos das secas;
- preparar os agricultores para uma utilização mais racional das suas possibilidades e recursos, de modo a eliminar ou reduzir dificuldades durante as estiagens prolongadas;
- assegurar uma maior estabilidade e eficiência à produção e à oferta de empregos e contribuir, assim, para uma solução efetiva de problemas sociais do semi-árido Nordestino”.

A estratégia adotada, no entanto, de certa forma contradiz o GTDN, uma vez que, como afirma Bursztyn (1984), a ação do Projeto Sertanejo não foi muito diferente da que, historicamente, era praticada pelo DNOCS. Entre seus instrumentos estão a construção da infra-estrutura de acumulação ou captação de água (barragens e açudes, e infra-estrutura para a irrigação) e promoção do uso de novas práticas agrícolas nas pequenas e médias propriedades,

ênfatizando-se a combinação de agricultura irrigada em pequena escala e de agricultura de sequeiro com a introdução de pastagens resistentes à seca e de culturas adaptadas à ecologia.

O programa dividiu a população que seria beneficiada em quatro estratos: I) trabalhadores sem terra e assalariados; II) pequenos proprietários; III) médios proprietários até 500 ha; IV) proprietários de terras com mais de 500 ha que proporcionem acesso à terra aos estratos I e II. O que excede a 500 ha é alienado. O que se observou, no entanto, é que, não obstante os três primeiros estratos representarem 95% dos agricultores, o programa concentrou 80% dos benefícios nos estratos III e IV, quando a mão-de-obra empregada nesses não seria superior a 30% da mão-de-obra agrícola. Ou seja, não se atinge praticamente nada da população-meta.

Os resultados desse programa, em termos de estrutura fundiária, assemelham-se aos demais, ou seja, a reestrutura fundiária deixou de ser feita. Na realidade, o Projeto Sertanejo concentrou suas ações na construção de açudes e poços, e na concessão de crédito subsidiado, destinado a financiar a modernização dos processos produtivos entre os proprietários médios e grandes. Além disso, o maior beneficiado foi, nesse caso, a pecuária (Tavares, 1989).

De acordo com Carvalho (1988: 250), “O Projeto Sertanejo, apesar de alguns de seus propósitos iniciais – criação de condições para o acesso à terra e à água aos produtores rurais que não dispusessem desses recursos -, acabou assim favorecendo com quase exclusividade aos grupos políticos e econômicos mais conservadores do Nordeste. Com o crédito subsidiado e outros incentivos oferecidos pelo Projeto, esses grupos continuaram fortalecendo sua política de ‘legitimação recíproca’, articulada pelo poder central, conforme assinala Marcel Bursztyn”.

Dessa forma, contraditoriamente, a estratégia adotada pelo Projeto Sertanejo serviu, demasiadamente, para cercear as poucas possibilidades de redução dos problemas das secas. E, juntamente com a do POLONORDESTE, contribuiu “para ampliar os esquemas de valorização das grandes propriedades, à custa da construção de obras de infra-estrutura em seu interior (açudes e, eventualmente, poços, mas muito pouca irrigação) ou fora delas (estradas vicinais e redes de eletrificação rural, nem sempre utilizadas produtivamente). Com essa valorização, o que os grandes proprietários conseguiram, na maioria dos casos, foi mais crédito fácil e barato, de custo apenas simbólico. A propósito, não tem sentido o argumento de que a falta de crédito foi a causa do inadequado funcionamento do Projeto Sertanejo. A escassez de recursos para crédito (de custeio ou investimento), nesse caso, foi resultado e não

causa. Com subsídios tão altos, o crédito disponível fluía rapidamente para quem tivesse melhor cadastro e prestígio junto aos bancos oficiais – os grandes proprietários de terra. Por isso mesmo é que os pequenos produtores não tinham (e continuam não tendo) acesso ao crédito, especialmente o subsidiado” (Carvalho, 1988: 250).

Em termos gerais, nenhum programa implantado resolveu o problema fundiário do Nordeste. Ao contrário, as políticas adotadas reforçaram a grande propriedade, especialmente a pecuária extensiva. Houve uma maior concentração de terras, com ocupação das áreas de fronteiras, que têm baixo grau de utilização, pelas grandes propriedades pecuaristas. Dessa forma, fecharam-se as fronteiras para as pequenas propriedades familiares. Se, por um lado, os programas não priorizaram de fato a reestruturação fundiária, através de uma maior distribuição das terras, por outro lado enfatizaram a modernização, a qual, ao contrário, promoveu o aprofundamento da concentração da terra. O que se viu, por conseguinte, foi um certo aumento da produtividade, como, também, a clara opção da irrigação para o estrato privilegiado de grandes produtores rurais.

2.4.1.3 Outros Programas Especiais

Além dos anteriormente citados, três outros Programas Especiais, voltados para o meio rural, foram criados, quais sejam: o Plano de Irrigação, que fazia parte do primeiro capítulo do I PND, o Programa Especial de Apoio às populações pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR), o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos (PROHIDRO) e o Programa de Emergência⁶⁰.

O PROCANOR, criado no final da década de 1970, voltava-se para a Zona da Mata em particular, e destinava-se a melhorar as condições de vida e bem-estar das populações pobres das áreas canavieiras do Nordeste (Miranda et alii, [ca1999]). “Entre suas atividades incluíam-se: expansão e oferta dos equipamentos coletivos e de bens e serviços aos seus beneficiários, suplementando até mesmo a renda das famílias mais pobres; assistência médica e escolar; fornecimento de alimentos e medicamentos a gestantes, nutrízes e menores de seis anos; subsídio à compra de material de construção” (Tavares, 1989: 319).

⁶⁰ Tais programas, em função da menor repercussão que tiveram, não serão exaustivamente analisados. Interessa apenas, nesse momento, compreender em que os mesmos consistiam.

O PROHIDRO, por sua vez, foi criado em setembro de 1979, vindo a atuar a partir de 1980 através dos governos estaduais, da CODEVASF e do DNOCS. Seu principal objetivo era armazenar água, com a construção de açudes pequenos e médios. Isso representa, de certa forma, um retorno à “solução hidráulica”. Percebe-se, claramente, que o Governo Federal, face ao impacto da seca, voltava a insistir nas velhas práticas, privilegiando, mais uma vez, poucos beneficiários, através do uso de fundos públicos (Tavares, 1989).

O Programa de Emergência, previsto na legislação da SUDENE, destinava-se a prestar auxílio às populações atingidas pela grande seca do início dos anos oitenta.

2.5 Reformulação na Política Incentivada do Nordeste: Funcionamento do Sistema FINOR (1974/1998)

No mesmo ano em que é lançado o II PND (1974), é criado o Sistema FINOR (Decreto-Lei Nº 376 de 12/dez/1974), cujo objetivo principal era corrigir as distorções provocadas pelo Sistema 34/18, tais como a cobrança de altas taxas de captação⁶¹ e a demora na implantação dos projetos privados. A principal mudança em relação ao Sistema anterior consistia no fato de que o contribuinte, pessoa jurídica localizada em qualquer parte do Brasil, deixaria de optar por um projeto específico. O optante, agora, apenas escolhia o fundo no qual desejava aplicar (por exemplo, FINOR, FINAM, FISET). Uma vez escolhido o FINOR, no máximo 24% das deduções do imposto de renda eram revertidas para o fundo, passando o contribuinte a ter a condição de quotista do FINOR, cujo órgão gestor era a SUDENE, tendo, para tanto, o direito de posse de um Certificado de Investimento, com valor correspondente ao total da opção⁶² (Santos, 1994).

⁶¹ Segundo documento da SUDENE (BRASIL.SUDENE, 1980: 29), “Em face da escassez dos recursos, as taxas de captação assumiram proporções inaceitáveis, inviabilizando vários empreendimentos cujos titulares não tinham condições ou não queriam submeter-se ao arbítrio dos intermediários e dos contribuintes optantes”.

⁶² “Na verdade, a diferença básica entre os dois sistemas diz respeito, unicamente, à forma segundo a qual são aplicados os recursos. De fato, no ‘sistema 34/18’ o investidor depositava seu incentivo em qualquer banco autorizado e o valor respectivo era transferido para a matriz do BNB, onde ficava depositado em nome do investidor, que escolhia o projeto e procedia à subscrição de ações, ou aplicava sob a forma de empréstimo.

No ‘sistema FINOR’, o investidor recolhe o imposto e o incentivo num documento único, cabendo ao Banco do Brasil S/A efetuar remessas periódicas de recursos ao BNB, onde ficam depositados em nome do FINOR.

Se no sistema anterior o investidor recebia diretamente da empresa o título resultante da aplicação, no atual, deverá procurar, junto ao BNB ou aos agentes autorizados, o Certificado de Investimento (CI), documento

Por sua vez, o investidor, também pessoa jurídica, que pretendesse implantar ou modernizar sua empresa no Nordeste, após ter seu projeto aprovado, passava a ter o direito a emitir ações para a carteira do fundo, administrado pelo BNB, em troca de um montante correspondente às liberações.

Tais ações eram, periodicamente, lançadas por uma Bolsa de Valores, em leilões especiais. Estabelecia-se, assim, a permuta das ações dos empresários/investidores pelos certificados de investimento em poder dos contribuintes/optantes.

Este novo Sistema, no entanto, não deixou de apresentar problemas, e, assim como o anterior, teve sérias distorções. Uma delas é que a operação de transformação, nos leilões, dos certificados em ações das empresas acabaria por interessar, principalmente, às empresas que utilizavam o FINOR. Ou seja, para a maior parte dos contribuintes/optantes, os leilões especiais eram, na prática, inacessíveis, uma vez que o volume de certificados de investimento que mobilizam não os permitia concorrer com os grandes contribuintes optantes na disputa pelos títulos disponíveis. Assim, só lhes restava vender seus certificados no mercado, a cotações muito inferiores à oficial.

Nessas condições, as próprias empresas beneficiadas pelo FINOR recompram as ações. Estabelece-se, então, segundo Francisco de Oliveira, a transformação do “mercado acionário do FINOR em um mercado cativo, na verdade uma ficção do mercado de capitais” (Oliveira, 1990: 69).

Além disso, dois outros pontos merecem ser salientados: o fato de que as ações tornavam-se impedidas de serem negociadas por um prazo de quatro anos e a própria insegurança no valor dos títulos negociados, já que a grande maioria das empresas, pouco conhecidas dos contribuintes/optantes, não possuíam cotação diária em bolsa de valores, levando, portanto, a ocorrer constantes desvalorizações das quotas dos fundos ⁶³.

que comprova a sua qualidade de quotista do FINOR e, de posse desse documento, poderá utilizá-lo nas finalidades previstas, inclusive adquirir ações de empresas beneficiárias do FINOR, nos leilões especiais que são realizados nas Bolsas de Valores do País” (BRASIL.SUDENE, 1980: 29).

⁶³ Apesar dessas falhas no sistema e de algumas ineficiências na utilização desse fundo, o sistema FINOR contribuiu, de forma decisiva, para o desenvolvimento industrial do Nordeste. Ao longo de seu funcionamento, o FINOR foi-se configurando como um mecanismo favorável às inversões do setor privado. Dois fatores específicos coadunariam para essa constatação: 1) representaria um estímulo importante na estratégia de alocação dos investimentos privados, uma vez que possibilitava a redução do requerimento de capital próprio para a implantação dos projetos; e 2) representaria, após a implantação dos empreendimentos, um subsídio, pela possibilidade de os empresários poderem retomar, total ou parcialmente, o controle sobre as ações subscritas no fundo, adquirindo-as por um valor muito inferior ao dos recursos efetivamente alocados pelo FINOR (Galvão, 1987: 130).

2.6 Primeira metade dos anos 80

O primeiro lustro dos anos 80 dá início, em nível nacional, a uma fase de forte crise e instabilidade econômica, cujos reflexos podem ser observados, também, em nível regional. À crise econômica, soma-se, no Nordeste, uma grande seca que se abateu na região, a partir de 1979.

A política de desenvolvimento do Nordeste, tal como estabelecida no Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN), proposto pela SUDENE para vigorar no período de 1980 a 1985, visava à integração plena da região no processo de desenvolvimento sócio-econômico nacional. “Acima de tudo, porém, a política de desenvolvimento do Nordeste intenta a elevação dos níveis da qualidade da vida da população regional. Nesse sentido, concentrar-se-á um amplo esforço na promoção de atividades produtoras voltadas para o atendimento das necessidades básicas da população do Nordeste, a saber: nutrição e saúde, educação e capacitação, habitação, segurança, consumo de bens duráveis, emprego e renda” (BRASIL. SUDENE, 1980: 137).

Em função dessas duas grandes linhas, a política regional estabeleceu cinco objetivos:

- a) ampliação da contribuição regional ao aumento da eficiência do sistema produtivo nacional;
- b) dinamização do sistema produtivo regional;
- c) elevação da participação do Nordeste nos benefícios do progresso sócio-econômico nacional;
- d) redução das disparidades interpessoais e inter-espaciais da renda;
- e) fomento de atividades produtoras para o atendimento do mercado interno regional.

Com relação ao desenvolvimento industrial, o PDN traçou quatro diretrizes: i) consolidar e implantar complexos industriais integrados; ii) desenvolver indústrias de bens de consumo para o mercado regional; iii) ampliar, significativamente, a participação do Nordeste nas indústrias de insumos básicos e de bens de capital; e iv) recuperar investimentos.

Na primeira metade dos anos 80, portanto, como se pode perceber, a programação relativa ao desenvolvimento industrial continuou na mesma linha da década de setenta, ou seja, enfatizou a implantação e consolidação de pólos e complexos industriais. De acordo com o PDN, deveriam ser priorizados, entre os programas integrados, o III Pólo Industrial

Diversificado do Nordeste (Ceará), o Complexo Químico e Metalúrgico (Rio Grande do Norte), o Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial de Base de Sergipe e o Pólo Petroquímico de Camaçari. “Verticalmente integrados, por ligações de natureza técnica e de produção, mercadológica e financeira, tendem a uma integração horizontal, através de eixos de desenvolvimento que lhes assegurem mútuo apoio, pela troca de insumos e movimentação de recursos e de capital” (BRASIL.SUDENE, 1980: 143).

Além desses complexos, o programa industrial conferia ênfase também às indústrias tradicionais, principalmente a têxtil, a de confecções, a de couros e a de calçados, que, embora disseminadas por todo o Nordeste, concentram-se, mais fortemente, nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Sobressaem-se, ainda, os recursos naturais do Maranhão e Piauí, dos quais se destacam o babaçu e a carnaúba (BRASIL.SUDENE, 1980: 143).

Ao final desse período, alguns pólos, hoje “ilhas de dinamismo” na região, já se estavam estabelecendo plenamente: o Pólo Petroquímico de Camaçari, o Pólo Mínero-metalúrgico do Maranhão, o Pólo de Fruticultura/Agricultura Irrigada de Petrolina/Juazeiro e o Pólo Têxtil/Confecções de Fortaleza. São, na verdade, produtos do desenvolvimento das políticas do II PND e das políticas regionais.

Com relação ao desenvolvimento rural, o PDN estabeleceu como diretrizes principais: i) elevar níveis de produção e produtividade rurais; ii) ampliar a capacidade de resistência às secas; iii) promover a reestruturação fundiária em áreas críticas; iv) atender a pequenos e médios produtores rurais; v) ampliar a superfície útil irrigada; vi) equacionar de forma integrada a problemática da agroindústria açucareira; vii) implantar unidades agroindustriais interiorizadas; e viii) estender a fronteira agrícola.

2.7 Um Balanço de duas décadas e meia

Com base no que se viu, cabe-nos, neste momento, fazer um esforço de síntese e compreensão acerca dos principais resultados obtidos.

2.7.1 O GTDN: intenções e resultados

O GTDN, em seu clássico documento, destacou algumas questões, consideradas fundamentais, para a economia regional recuperar seu dinamismo e reduzir as diferenças que a separavam do Centro-Sul do País. Apesar de o relatório colocar a industrialização como a questão central para a região sair da estagnação em que se encontrava, a maior parte das propostas referia-se ao setor agrícola. Entre outras medidas, destacam-se: a reestruturação da Zona da Mata; a irrigação no semi-árido; o deslocamento da fronteira agrícola e colonização do Maranhão; mudança na estrutura fundiária.

Com relação à Zona da Mata, apesar de esta sub-região não ser objeto, no relatório do GTDN, de uma proposta “detalhada e sistemática” (Guimarães Neto, 1994a: 103), como o foram o semi-árido e a indústria, desempenhava papel de grande importância na economia nordestina. Já na sua introdução, o documento salienta, entre as causas profundas que teriam levado ao atraso secular da economia nordestina, a excessiva concentração de renda na economia açucareira. Acrescenta, ainda, que o setor açucareiro, que, historicamente, fora o maior representante do setor externo nordestino, não era mais um segmento fundamental ao crescimento da região.

O GTDN concebeu-a como uma área estratégica para maior oferta de alimentos, que constituía um ponto de estrangulamento para o desencadeamento do processo de industrialização. A grande proposta para esta sub-região caminhava no sentido de reduzir a área utilizada pela cana-de-açúcar, liberando, desta forma, terras para a produção de alimentos. Adotar-se-ia, concomitantemente, o uso da irrigação, o que garantiria o nível de produção da cana-de-açúcar, através do aumento do rendimento e manutenção ou aumento dos níveis de produção (GTDN, 1959).

No entanto, as transformações ocorridas na Zona da Mata nordestina, nesses 25 anos, não alteraram os dados fundamentais do problema desta sub-região. Ao contrário do que se desejava, observou-se um aprofundamento da monocultura, fruto das pressões dos usineiros, que contaram, além dos fortes subsídios, com o PROÁLCOOL. A reestruturação não ocorreu. Segundo Araújo (1994: 146), o aumento da produção da cana cresce na mesma proporção que a área plantada, “consolidando o monopólio da cana sobre as terras da Zona da Mata e até invadindo o agreste e adiando a diversificação proposta no relatório do GTDN”. Lá

predominam, ainda hoje, fortes desigualdades de níveis de renda, além de péssimas condições de trabalho.

No semi-árido, onde se previa uma radical transformação da estrutura agrária, inclusive para uma melhor convivência com as secas periódicas da região, os rumos tomados foram diametralmente opostos aos inicialmente pensados. A irrigação atingiu fundamentalmente os grandes proprietários (o que permitiu o surgimento de algumas áreas produtoras de uma moderna agricultura irrigada voltada para exportação, como o sub-médio São Francisco e o Vale do Açu), enquanto a pecuária consolidou a velha estrutura fundiária dessa sub-região nordestina. Em função disso, ou seja, como a organização sócio-econômica e política não se alterou, as secas continuam gerando crise econômica e produzindo calamidade social.

Os projetos de colonização do Maranhão iniciados pela SUDENE, cuja proposta central era transferir nordestinos do semi-árido para produzir alimentos naquela sub-região ainda desocupada, são arquivados, com os governos militares. Ao invés de emigrantes nordestinos, a antiga “fronteira agrícola” nordestina (oeste baiano, Piauí e Maranhão) passa a ser ocupada por capitalistas do Sul e Sudeste do País (beneficiados pelas políticas governamentais de crédito e infra-estrutura) para a produção de grãos para exportação (Araújo, 1994).

Com relação à industrialização, é, provavelmente, a proposta que mais sucesso obteve, não obstante tenha assumido uma trajetória diferente da originalmente pensada pelo GTDN e dos primeiros planos da SUDENE. O processo regional de substituição de importações, voltado prioritariamente para o mercado interno e conduzido por investidores nordestinos, não ocorreu. Em seu lugar, como se verá mais detalhadamente adiante, o que se viu foi que a expansão da indústria se deu através de filiais dos grandes grupos do Sul e do Sudeste do País.

2.7.2 Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional

2.7.2.1 Políticas Agrícolas: Modernização Conservadora

Em termos gerais, o que se pode dizer sobre as políticas agrícolas implantadas nesses 25 anos no Nordeste é que as mesmas trouxeram uma “modernização sem mudanças” para a região. Nenhum dos principais programas implantados (PIN, PROTERRA, POLONORDESTE e Projeto Sertanejo) modificou a estrutura fundiária da região, no sentido de uma maior distribuição de terras. Ao contrário, o que se viu foi que a concentração fundiária, em muitos casos, aumentou. Com a ocupação, inclusive, de áreas de fronteira.

Além disso, tais programas investiram fortemente na construção de obras de infraestrutura (açudes, poços, irrigação, estradas vicinais, redes de eletrificação rural etc), que, via de regra, privilegiaram as grandes empresas agrícolas, contribuindo, desta forma, para valorizar as grandes propriedades.

O crédito subsidiado, por outro lado, destinado a financiar a modernização do processo produtivo, ao atingir fundamentalmente os grandes proprietários de terras, foi mais uma estratégia que favoreceu os grandes grupos conservadores da região, atuando como reforço às desigualdades sociais.

Outra questão que merece ser salientada é que tais programas enfatizaram bastante a modernização, atuando, não como um elemento de enfrentamento, mas, sim, de reforço a uma organização da produção já existente.

Com relação à pecuária, presente na grande propriedade do agreste e sertão nordestino, o que se viu foi um certo favorecimento à pecuária extensiva e semi-extensiva. Isto provocou uma redução da produção de alimentos e aumento da emigração rural. Houve uma maior concentração de terras, com ocupação das áreas de fronteiras pelas grandes propriedades pecuaristas. Dessa forma, fecharam-se as fronteiras para as pequenas propriedades familiares.

A irrigação instituída, por sua vez, atingiu uma parcela muito pequena da população (fundamentalmente os médios e grandes proprietários rurais), uma vez que se mostrou altamente intensiva em capital, numa região com excedentes estruturais de mão-de-obra. Por outro lado, em termos de criação de oportunidades de emprego na agricultura, não foi eficaz.

Em termos gerais, então, pode-se afirmar que nenhum programa implantado, sequer de longe, resolveu o problema fundiário do Nordeste. Ao contrário, os programas não só não priorizaram de fato a reestruturação fundiária, como enfatizaram a modernização, promovendo o aprofundamento da concentração da terra. Estabeleceu-se, portanto, uma modernização conservadora, ou seja, uma modernização sem mudanças.

2.7.2.2 Políticas Industriais: A “Nova Indústria” do Nordeste

Já com relação às políticas industriais (fundamentalmente os incentivos fiscais da SUDENE e o II PND), implantadas nesses 25 anos no Nordeste, houve mudanças (estruturais) mais significativas. A indústria que se estabeleceu na região tem algumas particularidades, que merecem ser salientadas.

Os incentivos fiscais da SUDENE, quando foram criados, mostraram-se bastante atraentes para as empresas do Centro-Sul do País, por duas razões fundamentais: em primeiro lugar, o País atravessava, naquele momento, uma crise, e as empresas do Centro-Sul se encontravam com ociosidade da capacidade instalada e alta capacidade de acumulação de capital, e, portanto, desejavam novos mercados nos quais pudessem investir o capital disponível; em segundo lugar, o sistema tinha excepcionais condições de rentabilidade do capital.

Em consequência disso, as empresas do Centro-Sul do País, principalmente de São Paulo, rapidamente avançaram para o Nordeste. E, uma vez que o capital local não estava em condições de concorrer com o grande capital nacional, estava garantida a viabilização da expansão oligopolista da indústria nacional.

Dessa forma, através da “correia de repasse” (Oliveira, 1981), passa a se dar, ao contrário do que pretendia o GTDN, uma presença marcante do capital extra-regional na região, devido à própria sistemática adotada pelo Sistema 34/18-FINOR, que privilegiava os grandes grupos industriais⁶⁴. Com isso, ocorre uma reprodução dos grupos industriais nacionais no Nordeste, e as principais empresas instaladas no Sudeste passam a ser principais

⁶⁴ As maiores empresas eram as que conseguiam obter mais recursos deduzidos do sistema, por serem as que pagavam maiores volumes de impostos ao fisco e que, portanto, dispunham de mais recursos para investimentos. Como afirmam Oliveira e Reichstul (1973: 154), “O mecanismo é, por definição, concentrador: embora todas as pessoas jurídicas do país possam fazer uso dele, é claro que ‘umas podem mais que outras’”.

também no Nordeste.

Na década de 70, a “Nova Indústria” do Nordeste, que havia dado seus primeiros passos na década anterior, começa a se tornar mais forte na região. Nesta fase, no entanto, as empresas não mais apresentam, como ocorrera no período anterior, ociosidade da capacidade instalada. A saída que se aponta é, portanto, o investimento em insumos básicos, estimulado pelo II PND, que visava à ampliação da base produtiva industrial e à maior complementaridade inter-regional.

Dessa forma, começam a caminhar para o Nordeste indústrias “pesadas”, ao contrário do período anterior que se caracterizara por ser uma indústria eminentemente “leve”. A indústria nordestina, como se pode ver na tabela 1, vai, paulatinamente, deixando de ser uma atividade fundamentalmente produtora de bens de consumo não-duráveis para se especializar (não só em função do mecanismo de incentivos fiscais, mas também em função das políticas do II PND), cada vez mais, devido ao papel complementar que a região assume no conjunto da indústria nacional, em bens intermediários (metalúrgica e, principalmente, química), os quais passam a ser implantados sob o controle dos grupos privados do Centro-sul e estatais.

Para se ter uma idéia da força crescente apresentada pelo setor de bens intermediários, vejam-se os censos industriais. Em 1949, o setor de bens intermediários respondia por 16,2% no VTI da Região. Em 1985, o setor passa a responder por 49,3%, ou seja, quase a metade de todo o VTI regional. Isso significa que o mesmo mais que triplicou sua participação durante o período correspondente. Além disso, se levar-se em consideração que a indústria do Nordeste, como um todo, apresentou um elevado nível de crescimento, percebe-se que o setor de bens intermediários obteve taxas de crescimento elevadíssimas (Oliveira Júnior, 1999).

Na realidade, todo o segmento ‘novo’ (Bens Intermediários e Bens Duráveis de Consumo) da “Nova Indústria” regional foi, predominantemente, implantado com o capital de grupos econômicos de-fora da região (inclusive internacionais), tanto público como privado.

Tabela 1
Nordeste
Estrutura do Valor da Transformação Industrial, segundo os usos – (%)
1949/1985

<i>SUBSETORES</i>	<i>1949</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>
<i>Bens de Consumo não duráveis</i>	82,5	65,7	57,4	46,6	36,4	41,0
<i>Bens Intermediários</i>	16,2	31,1	34,9	41,9	50,2	49,3
<i>Bens de Capital e de Consumo duráveis</i>	1,3	3,2	7,7	11,5	13,4	9,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: FIBGE. Censos Industriais 1950, 1960, 1970, 1975, 1980, 1985.

Assim, ao perder o domínio quase exclusivo que mantinham na indústria regional, os investidores nordestinos concentram seus capitais sobretudo na indústria de bens de consumo não-duráveis, na qual estão os gêneros industriais tradicionalmente presentes na região. Ficam nas mãos dos investidores nordestinos, sobretudo, os segmentos cujos processos produtivos são mais simples e tradicionais, como o da madeira, couros e peles e minerais não-metálicos. Na indústria de Bens de Consumo Duráveis e de Capital os grupos regionais estão praticamente ausentes (Guimarães Neto e Galindo, 1992). Como afirma Araújo (1995: 146), os dados da pesquisa da SUDENE (SUDENE-BNB, 1992) mostram que “ (...) a expansão industrial recente não é produto da ação de investidores regionais que, contando com o apoio dos incentivos, diversificaram sua produção, ampliaram ou modernizaram suas empresas ou abriram novas unidades produtivas. Ao contrário, a maioria das empresas incentivadas fazia parte de grupos econômicos (regionais ou não). Além disso, a pesquisa constatou que os grupos extra-regionais dirigem e controlam os empreendimentos de maior porte da indústria incentivada. Os empresários nordestinos concentram seu controle sobre os empreendimentos de menor porte e destinados a produzir bens de consumo não-duráveis. Mas, na produção de bens intermediários e bens de consumo duráveis, é grande o controle do capital por grupos privados ou por sistemas de empresas estatais, com sede no Sul e Sudeste”.

O crescimento do setor de bens intermediários no Nordeste reflete, na realidade, o esforço de industrialização empreendido na região através dos incentivos da SUDENE. Como se pode perceber através da tabela 2, entre 1963 e julho de 1985, 57,2% dos recursos liberados pelo Sistema 34/18-FINOR para a Indústria destinaram-se ao setor de bens intermediários. E dentre os ramos de atividade destaca-se o químico (21,2%), o que se deve, fundamentalmente, ao pólo petroquímico de Camaçari, grande receptor dos incentivos fiscais.

Tabela 2
Nordeste
Sistema de Incentivos Fiscais
Recursos Liberados para o Setor Industrial (de 1963 a julho de 1985) – (%)

<i>INDUSTRIAIS</i>	<i>PARTICIPAÇÃO (%)</i>
<i>A. Bens de consumo não-duráveis</i>	31,3
<i>Mobiliário</i>	15,5
<i>Têxtil</i>	5,9
<i>Vestuário/Calçados</i>	7,0
<i>Produtos Alimentares</i>	1,3
<i>Bebidas</i>	0,4
<i>Editorial/Gráfica</i>	0,7
<i>Farmacêutica/Veterinário</i>	0,5
<i>Perfumaria, Sabões e Velas</i>	0,3
<i>B. Bens Intermediários</i>	57,2
<i>Mínerais Não-Metálicos</i>	10,4
<i>Metalurgia</i>	14,1
<i>Borracha</i>	1,9
<i>Couros e Peles</i>	1,8
<i>Papel/Papelão</i>	4,8
<i>Madeira</i>	1,5
<i>Química</i>	21,1
<i>Matérias Plásticas</i>	1,6
<i>C. Bens de capital e bens de consumo duráveis</i>	11,2
<i>Mecânica</i>	3,3
<i>Material Transporte</i>	1,2
<i>Material Elétrico e de Comunicações</i>	4,9
<i>Mobiliário</i>	0,6
<i>Diversos</i>	1,2
Total	100,0

Fonte: O Sistema FINOR: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento, Recife, SUDENE & BNB, 1986.

Com a concentração dos incentivos no setor de bens intermediários, ocorreu também, como era de se esperar, uma concentração da produção industrial neste setor. Como se pode ver na tabela 3, em 1986 praticamente 60% do valor da produção industrial do setor de bens intermediários pertenciam a empresas beneficiadas pelos incentivos administrados pela SUDENE⁶⁵. Além disso, 51,2% da produção total da indústria provinham de indústrias pertencentes ao sistema 34/18 – FINOR.

Por outro lado, em relação ao emprego, percebe-se que a indústria incentivada respondia por 1/3 (33,9%) do total dos empregos gerados no setor⁶⁶, cifra que alcança 38,9% no setor de bens intermediários. Particularmente em alguns ramos industriais, observa-se uma grande participação do emprego da indústria incentivada do FINOR: no setor de bens

⁶⁵ Como bem salienta Araújo (1995b: 130): “A ‘nova’ indústria financiada pelos incentivos da SUDENE tem esse perfil: foram os segmentos produtores de insumos que receberam a maior parte dos recursos provenientes do sistema 34/18-FINOR”.

⁶⁶ Segundo Guimarães Neto (1989: 85), “Em suma, a indústria incentivada, apesar de corresponder a um número relativamente pequeno de estabelecimentos no quadro do setor industrial da região, representa uma parcela significativa do emprego gerado e uma fração ainda mais importante do valor da produção. Não é exagero afirmar-se que se trata de um novo segmento, ou como comumente se denomina, de uma nova indústria que se somou à indústria tradicional, anteriormente existente”.

intermediários, destacam-se os ramos de papel e papelão (79,7%), metalúrgica (76,6%) e de borracha (74%); no setor de bens de consumo não-duráveis, sobressaem-se os ramos de perfumaria, sabões e velas (70,3%), têxtil (68,3%) e o farmacêutico e veterinário (60,6%); e no setor de bens de consumo duráveis e de capital, destacam-se os ramos de material elétrico e comunicações (67,2%) e o de diversos (62,3%), que incluem os serviços de apoio industrial.

Portanto, não pode ser desprezada a importância da indústria incentivada na região.

Tabela 3
Nordeste
Participação do Emprego e do Valor da Produção da Indústria Incentivada na Indústria Regional - 1986

<i>GRUPOS E GÊNEROS DE INDÚSTRIA</i>	<i>PESSOAL EMPREGADO (%)</i>	<i>VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL (%) (1)</i>
<i>1. Indústria Extrativa Mineral</i>	5,5	13,4
<i>2. Indústria de Transformação</i>	24,7	51,7
<i>A. Bens de consumo não-duráveis</i>	32,6	39,2
<i>Mobiliário</i>	7,5	12,3
<i>Farmacêutico/Veterinário</i>	60,6	137,7
<i>Perfumaria, Sabões e Velas</i>	70,3	61,6
<i>Têxtil</i>	68,3	64,7
<i>Vestuário/Calçados</i>	57,6	68,0
<i>Produtos Alimentares</i>	15,5	20,9
<i>Bebidas</i>	41,7	78,3
<i>Fumo</i>	9,9	5,9
<i>Editorial/Gráfica</i>	6,3	15,4
<i>B. Bens Intermediários</i>	38,9	59,9
<i>Minais Não-Metálicos</i>	18,8	86,1
<i>Metalúrgica</i>	76,6	78,4
<i>Madeira</i>	2,2	2,7
<i>Papel e Papelão</i>	79,7	60,3
<i>Borracha</i>	74,0	74,1
<i>Couros e Peles</i>	42,8	64,7
<i>Química</i>	53,0	53,0
<i>Produtos de Matérias Plásticas</i>	56,9	96,7
<i>C. Bens de capital e consumo duráveis</i>	33,0	47,8
<i>Mecânica</i>	19,2	27,4
<i>Material Elétrico e de Comunicações</i>	67,2	82,3
<i>Material de Transporte</i>	41,7	24,6
<i>Diversos</i>	62,3	104,7
<i>3. Total</i>	33,9	51,2

Fonte: IBGE – Censo Industrial de 1985 e Pesquisa Industrial SUDENE/BNB – 1988 (SUDENE/BNB, 1992: 29).

(1) Percentuais calculados a partir de valores a preços de 1986. Os dados do Censo Industrial foram inflacionados para efeito de compatibilidade com os da Pesquisa, coletados em 1986. Por razões metodológicas, ou de erro de coleta de preços, alguns gêneros apresentaram percentuais acima de 100%.

Com isso, pode-se perceber que, apesar da incontestável importância que os incentivos fiscais tiveram para o crescimento industrial da região, a indústria que aí se estabeleceu foi bastante diferente da originalmente pensada pelo GTDN, que pretendia incentivar na região a criação de um parque autônomo, fundado em uma indústria de base, de forte poder germinativo, elevada capacidade dinamizadora interna, e fortemente ligada à base de recursos da região Nordeste (Guimarães Neto, 1989).

Em primeiro lugar, deve-se salientar que o processo regional de substituição de importações, voltado prioritariamente para o mercado interno e conduzido por investidores nordestinos, não ocorreu. Em seu lugar, o que se viu foi que a expansão da indústria ocorreu através de filiais dos grandes grupos do Sul e Sudeste do País. Em consequência, o surgimento de uma classe empresarial local, com espírito empreendedor, aconteceu de uma forma muito limitada, sendo mais presente, segundo pesquisa da SUDENE (SUDENE/BNB, 1992), nos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte.

Em segundo lugar, a indústria que se estabeleceu na região especializou-se no setor de bens intermediários. Dessa forma, a economia nordestina continuou atuando de forma complementar à economia do Centro-Sul, como já fazia quando da fase da articulação comercial. Ou seja, a economia nordestina, apesar de ter avançado no seu processo de industrialização, ao assumir um papel de complementaridade à economia do Centro-Sul, não deixou de depender do núcleo hegemônico do País. Em última instância, “o sistema de incentivos fiscais, criado para permitir a expansão da indústria nacional, terminou por transferir o caráter complementar da economia local também para a indústria, já que foi montado de forma a transferir capitais do Centro-Sul para o Nordeste” (Oliveira Júnior, 1999).

2.7.3 Principais Transformações na Estrutura Econômica Nordestina

Neste momento, pergunta-se até que ponto o esforço empreendido na região, nesses 25 anos de política de desenvolvimento regional, modificou a realidade econômica nordestina. Ou seja, teria a economia do Nordeste retomado uma dinâmica de crescimento, rompendo a estagnação em que se encontrava a região quando da elaboração do GTDN?

Não é exagero afirmar que esse período foi uma época sem precedentes na história econômica do Nordeste, em que a região apresentou a mais elevada taxa média de crescimento do PIB no País. À exceção da fase do “Milagre Econômico”, em todos os demais períodos a região ou acompanhou ou apresentou dinamismo superior à média do País. Como afirma Araújo (1995b: 127.), “A comparação do ritmo de crescimento da produção no Nordeste com o do País mostra claramente que o comportamento prevalecente até os anos 50 não se reitera nas décadas seguintes. Nos anos 60 e 70, as atividades produtivas do Nordeste acompanharam o ritmo de crescimento da produção nacional e, na última década, apresentaram dinamismo

superior à média brasileira”.

Em termos de participação do PIB, percebe-se, de acordo com a tabela 4, que, entre 1970/1985, houve uma ampliação da participação da região Nordeste na composição do PIB do Brasil. Em 1970, o Nordeste participava com 11,7%, e, em 1985, passou a representar 13,7% do PIB do País. Deve-se salientar, ainda, que este aumento se deve fundamentalmente ao setor industrial (em 1970, correspondia a 7,0% e, em 1985, passou a 12,0%) e, em menor grau, ao setor de serviços (aumentou de 12,2% para 13,5%, no período). O setor agropecuário registrou uma pequena queda (de 20,9% para 20,6%).

Tabela 4
Brasil
Participação das Regiões no PIB a custo de fatores, por atividade econômica
1970/1985

REGIÕES	TOTAL GERAL				AGROPECUÁRIA				INDÚSTRIA				SERVIÇOS			
	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
<i>Norte</i>	2,2	2,1	3,3	4,1	4,1	3,7	5,7	6,5	1,1	1,3	3,2	4,1	2,3	2,2	3,0	3,6
<i>Nordeste</i>	11,7	11,1	12,0	13,7	20,9	19,8	19,5	20,6	7,0	7,5	9,3	12,0	12,2	11,5	12,6	13,5
- Maranhão	0,8	0,7	0,8	1,0	2,8	2,6	2,6	2,1	0,2	0,2	0,4	0,8	0,7	0,7	0,8	1,0
- Piauí	0,4	0,4	0,4	0,4	0,9	0,9	0,8	0,8	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5
- Ceará	1,4	1,3	1,5	1,7	2,2	2,3	2,3	2,4	0,8	0,8	1,1	1,2	1,6	1,4	1,8	2,0
- Rio G.Norte	0,5	0,6	0,6	0,9	0,8	1,0	0,8	0,9	0,3	0,4	0,5	1,0	0,6	0,6	0,7	0,8
- Paraíba	0,7	0,7	0,7	0,7	1,5	1,6	1,1	1,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	0,6	0,8	0,8
- Pernambuco	2,9	2,7	2,5	2,4	3,3	2,8	2,7	2,7	2,1	2,2	2,0	2,0	3,3	3,0	2,9	2,6
- Alagoas	0,7	0,6	0,7	0,7	1,5	1,4	1,5	1,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7
- Sergipe	0,4	0,4	0,4	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,4	0,3	0,3	0,8	0,4	0,4	0,4	0,5
- Bahia	3,8	3,7	4,3	5,2	7,0	6,5	6,9	8,1	2,5	2,6	3,9	5,2	3,8	3,8	4,1	4,5
<i>Sudeste</i>	65,5	64,8	62,3	59,1	34,2	32,1	34,7	38,3	79,1	75,3	69,0	65,8	65,2	65,2	62,5	58,2
<i>Sul</i>	16,7	17,9	17,0	17,1	33,4	36,1	29,5	27,1	12,0	14,8	16,2	15,7	15,6	15,9	15,0	16,2
<i>Centro-Oeste</i>	3,9	4,1	5,4	6,0	7,4	8,3	10,7	7,5	0,9	1,1	2,2	2,4	4,7	5,2	7,0	8,6
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Brasil, IBGE; Nordeste, SUDENE.

No entanto, como se pode perceber, a economia nordestina, apesar do crescimento dos setores Industrial e de Serviços, continua sendo relativamente mais importante, no conjunto do País, pelo setor Agropecuário, que representava, em 1985, 20,6% do PIB Agropecuário do País.

Acompanhando a tendência global da região, a maioria dos Estados ganhou posição relativa na produção do País, nas duas últimas décadas, com exceção de Pernambuco (que reduziu sua participação de 2,9% para 2,4%), e Piauí, Paraíba e Alagoas, que mantiveram a mesma participação. Pernambuco, no entanto, continua tendo a segunda maior base industrial da região. O Estado que mais se destacou foi a Bahia, que elevou sua importância relativa no PIB brasileiro de 3,8% para 5,2%, entre 1970 e 1985, o que se deve, principalmente, ao Pólo

Petroquímico de Camaçari.

Três fatores fundamentais teriam levado Pernambuco (um Estado que desempenhou, historicamente, um papel de grande relevância na economia da região) a diminuir sua participação no contexto regional. Em primeiro lugar, o Estado não dispunha, no período compreendido, de uma base de recursos naturais importante para participar do movimento de desconcentração industrial. Em segundo lugar, a política de incentivos fiscais da SUDENE, a partir de 1969, foi bastante prejudicial para a economia pernambucana, através da introdução de um sistema de 'faixas' (com tratamento privilegiado à faixa A, que excluía Recife), cujo diferencial dificultava a localização de indústrias têxteis na Região Metropolitana do Recife. Isto faz com que Pernambuco perca para o Ceará grande parte do moderno parque têxtil e vários estabelecimentos de tecelagem e confecções. Em terceiro lugar, nas últimas décadas, "à medida que avança o processo de integração produtiva do Brasil, que o mercado interno consolida sua estruturação em bases crescentemente nacionais, que as ligações rodoviárias e as modernas telecomunicações aumentam acessibilidade entre pontos distantes do território nacional" (Araújo, 1995b: 140), a Região Metropolitana do Recife perde importância como pólo intermediador, de entreposto atacadista.

Comportamento similar verifica-se para o PIB regional. Como se pode comprovar na tabela 5, quase todas as economias estaduais ganharam, no período 1970/1985, importância no conjunto da base produtiva instalada no Nordeste (com destaque para Bahia, Ceará e Maranhão), enquanto Paraíba e Pernambuco perderam posição relativa.

Tabela 5
Nordeste
Participação dos Estados no PIB a custo de fatores
1970/1985

ESTADOS	1970		1975		1980		1985	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<i>Maranhão</i>	1.347	6,3	7.036	6,1	105.594	6,8	12.820.347	6,5
<i>Piauí</i>	676	3,2	3.830	3,3	53.996	3,5	7.263.075	3,7
<i>Ceará</i>	2.604	12,2	13.310	11,5	204.601	13,3	27.185.163	13,8
<i>Rio Grande do Norte</i>	993	4,6	5.719	4,9	84.649	5,5	10.614.819	5,4
<i>Paraíba</i>	1.381	6,5	7.203	6,2	85.149	5,5	10.911.404	5,6
<i>Pernambuco</i>	5.263	24,6	25.649	22,1	316.959	20,5	34.704.015	17,7
<i>Alagoas</i>	1.175	5,5	6.565	5,7	84.520	5,5	12.775.878	6,5
<i>Sergipe</i>	839	3,9	4.344	3,8	65.291	4,2	10.062.548	5,1
<i>Bahia</i>	7.092	33,2	42.160	36,4	542.943	35,2	70.122.684	35,7
Nordeste	21.370	100,0	115.816	100,0	1.543.702	100,0	196.459.933	100,0

Fonte: SUDENE/DPG/PSE/Grupo de Contas Regionais e FIBGE.

Deve-se salientar, ainda, que, entre 1970 e 1985, as bases produtoras dos Estados



nordestinos mostraram algumas alterações importantes, principalmente aqueles Estados que tinham uma pequena base econômica e que foram beneficiados com as políticas de desconcentração do II PND. Com relação ao setor industrial, nos pequenos Estados da região, particularmente Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas, a produção industrial ganhou forte relevância. O aumento do setor industrial nesses Estados é reflexo da política de desconcentração industrial do II PND, cuja principal ênfase recaiu na implantação de pólos e complexos industriais: Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe; Complexo Químico-metalúrgico do Rio Grande do Norte; e Pólo Cloroquímico de Alagoas, além do III Pólo Industrial Diversificado do Nordeste (Ceará).

No que se refere ao setor serviços, verifica-se uma tendência geral ao aumento do peso relativo das atividades terciárias nas economias estaduais, o que se deve, principalmente, à urbanização e ao aumento do gasto público. A participação do setor agrícola, por sua vez, diminuiu em praticamente todos os Estados, devido, em parte, à seca do início dos anos 80 (1979-83). O Estado da Bahia conseguiu ser, mais uma vez, exceção. Segundo Araújo (1995b: 141.), “o dinamismo agroindustrial do oeste compensou os efeitos negativos da seca que ocorreu a leste do Rio São Francisco”.

Nas relações comerciais com o mercado internacional, verifica-se que, entre 1975 e 1985, o Nordeste, acompanhando a tendência verificada no Brasil, procurou ampliar suas articulações com o comércio exterior. O dinamismo da região, no entanto, foi inferior ao do País como um todo.

O Brasil aumentou o valor de suas exportações em mais de 8 vezes, passando de US\$ 2,7 bilhões para US\$ 22,9 bilhões, entre 1975 e 1985. No mesmo período, as exportações de todas as regiões brasileiras cresceram muito⁶⁷.

O Nordeste aumentou significativamente o valor de suas exportações (em mais de seis vezes), apesar de a região haver diminuído sua participação relativa no País (de 14,61% para 11%). Alguns Estados não acompanharam o ritmo de crescimento do País em geral, particularmente do Sudeste: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. Os Estados que mais intensificaram seus laços econômicos com o mercado internacional são: Sergipe, que aumentou suas exportações em 46 vezes, Maranhão (aumentou 20 vezes) e Piauí (aumentou 11 vezes).

⁶⁷ Sobre o assunto, ver Pacheco (1998) e Souza (1997).

O Estado da Bahia destaca-se mais uma vez: não só porque acompanhou o padrão nacional, aumentando o seu valor exportado em mais de 9 vezes (de US\$ 175,42 milhões para US\$ 1,63 bilhão), mas porque aumentou sua já predominante importância no total vendido pela região no mercado internacional (Tabela 6).

Tabela 6
Brasil
Valor das Exportações e Participação Relativa
1970/1985

REGIÕES	EXPORTAÇÕES							
	1970		1975		1980		1985	
	US\$ 1,00	%	US\$ 1,00	%	US\$ 1,00	%	US\$ 1,00	%
<i>Norte</i>	86.717.648	3,12	198.060.024	2,60	595.515.669	3,44	538.845.071	2,35
<i>Nordeste</i>	406.596.237	14,61	1.476.568.294	19,40	2.296.821.924	13,27	2.525.629.405	11,00
- Maranhão	4.123.294	0,15	5.688.730	0,07	11.810.223	0,07	82.689.110	0,36
- Piauí	1.677.647	0,06	6.074.471	0,08	17.915.302	0,10	18.778.179	0,08
- Ceará	52.286.118	1,88	76.567.805	1,01	156.223.683	0,90	216.093.658	0,94
- Rio G. do Norte	8.557.412	0,31	22.812.794	0,30	54.893.726	0,32	42.659.013	0,19
- Paraíba	14.428.471	0,52	28.923.275	0,38	47.618.910	0,28	47.847.150	0,21
- Pernambuco	94.859.765	3,41	441.799.466	5,80	478.113.015	2,76	261.653.681	1,14
- Alagoas	54.537.177	1,96	362.532.742	4,76	427.104.255	2,47	189.156.609	0,82
- Sergipe	705.882	0,03	7.573.840	0,10	1.297.088	0,01	30.478.295	0,13
- Bahia	175.420.471	6,30	524.595.171	6,89	1.101.845.722	6,36	1.636.273.710	7,13
<i>Sudeste</i>	1.587.104.430	57,04	3.802.227.698	49,95	10.168.633.967	58,73	14.284.033.260	62,21
<i>Sul</i>	691.849.412	24,86	2.095.066.402	27,52	4.199.664.272	24,26	5.495.534.076	23,94
<i>Centro-Oeste</i>	10.184.941	0,37	39.723.014	0,52	52.767.659	0,30	115.928.194	0,50
Brasil	2.782.452.668	100,00	7.611.645.432	100,00	17.313.403.491	100,00	22.959.970.006	100,00

FONTE: CACEX - Banco do Brasil S/A e FIBGE - Anuários Estatísticos

Com relação às classes dos produtos exportados, o Nordeste, no período estudado, passa a seguir a tendência geral da economia brasileira, ou seja, os produtos básicos perdem importância e as suas relações comerciais com o resto do mundo passam a se dar cada vez mais através da venda de produtos semimanufaturados e manufaturados.

Como se pode ver pela Tabela 7, os produtos básicos, que em 1975 representavam 70,6% da pauta nordestina, diminuem bastante sua importância, representando, em 1985, apenas 32,7%. Trajetória inversa têm os produtos semimanufaturados e manufaturados, que representavam, respectivamente, 16,1% e 12,9% na pauta nordestina, e aumentam seu peso relativo para 20,4% e 46,0%, em 1985.

Tabela 7
Brasil
Distribuição percentual das Exportações por Classes de Produto
1975/1985

REGIÃO/ESTADO	1975				1980				1985			
	BÁS.	SM.	MAN.	OUT.	BÁS.	SM.	MAN.	OUT.	BÁS.	SM.	MAN.	OUT.
<i>Norte</i>	75,6	7,7	15,9	0,7	45,1	20,4	34,0	0,5	60,0	16,1	23,7	0,2
<i>Nordeste</i>	70,6	16,1	12,9	0,4	53,7	21,6	24,0	0,7	32,7	20,4	46,0	0,9
- Maranhão	73,1	5,5	21,2	0,2	60,2	5,5	34,3	0,0	2,6	77,5	19,8	0,1
- Piauí	15,9	61,5	22,5	0,0	33,5	36,9	29,6	0,0	11,3	27,5	61,2	0,0
- Ceará	54,4	28,1	17,2	0,3	66,5	21,0	12,3	0,2	68,5	10,4	19,9	1,0
- Rio Grande do Norte	81,7	6,3	11,7	0,3	67,8	7,7	24,5	0,0	51,4	9,3	39,3	0,0
- Paraíba	42,5	2,3	51,7	3,5	19,0	6,8	74,1	0,0	26,8	3,3	69,6	0,4
- Pernambuco	61,0	22,5	16,4	0,1	55,5	3,6	40,8	0,2	26,6	1,4	71,7	0,3
- Alagoas	96,4	0,0	3,6	0,0	98,4	0,0	1,6	0,0	72,2	3,1	24,2	0,0
- Sergipe	78,6	0,0	21,4	0,0	2,0	7,0	91,1	0,0	6,5	0,0	93,5	0,0
- Bahia	64,6	21,2	13,5	0,7	35,0	39,1	24,5	1,4	26,2	25,0	47,5	1,2
<i>Sudeste</i>	40,8	9,2	47,8	2,1	22,3	11,5	64,3	1,9	18,2	11,4	69,1	1,3
<i>Sul</i>	66,4	11,6	21,0	1,0	52,2	12,8	33,5	1,5	43,0	9,1	49,9	1,0
<i>Centro-Oeste</i>	62,4	2,8	34,5	0,2	44,2	36,2	19,6	0,0	58,3	22,1	19,6	0,0
<i>Brasil</i>	54,7	11,2	32,8	1,4	34,6	13,6	50,3	1,6	26,9	12,0	60,0	1,2

Fonte: CACEX - Banco do Brasil S/A

2.8 Da concentração à desconcentração produtiva

A partir do momento em que começa a se consolidar a indústria nacional no Brasil, até o final do período ora estudado (1985), podem-se identificar duas fases no processo de desequilíbrios regionais de desenvolvimento.

A primeira fase é de concentração da atividade econômica, e corresponde ao período que vai de 1950 a 1970⁶⁸. De fato, como assinala Diniz (1995a: 5), “o processo histórico do desenvolvimento econômico brasileiro levou a uma forte concentração geográfica da produção em poucos estados e regiões e, conseqüentemente, da renda”. Este período é de expansão da economia nacional (à exceção do interregno dos anos críticos da primeira metade da década de 60). É nessa época que a concentração econômica alcança o seu ponto mais alto no Sudeste, em particular no Estado de São Paulo, e que as diferenças entre os padrões de vida variavam enormemente entre as regiões.

A segunda fase, por sua vez, é de desconcentração da atividade econômica e corresponde, em termos gerais, ao período compreendido entre a primeira metade dos anos 70

⁶⁸ Na realidade, esse período inicia-se antes, mas, para o presente trabalho, interessa verificar a partir do momento em que começam a ser defendidas as políticas de desenvolvimento regional no País (década de 50).

e a primeira metade dos anos 80, época em que os projetos do II PND estão maturando. Nessa fase, observa-se uma certa convergência dos níveis de renda entre as regiões. Na visão de alguns autores, teria havido um processo de “Reversão da polarização” (Diniz, 1995a; Guimarães Neto, 1997a)⁶⁹.

Esse período é de desaceleração econômica e tem seu início após o ciclo expansivo dos anos 1967-73 (auge do Milagre Econômico), quando ganham destaque as políticas regionais de desenvolvimento destinadas às regiões menos industrializadas do País, bem como políticas setoriais, que passam a promover a localização de atividades econômicas nas regiões periféricas. Ou seja, o período de desconcentração produtiva no Brasil tem início na fase de desaceleração da segunda metade dos anos 70, quando, embora registrando taxas de expansão menores que na primeira metade, a economia brasileira ainda cresce a taxas razoáveis, e continua na primeira metade dos anos 80, período de crise, instabilidade e estagnação econômica. É importante destacar que nesse quinquênio os efeitos negativos da crise se concentraram na atividade industrial, localizada, em grande parte, na região de maior importância econômica (o Sudeste, principalmente São Paulo) (Guimarães Neto, 1997a).

É, portanto, nesse período (1970-1985) que as regiões menos industrializadas conseguem aumentos relativos na sua participação no produto interno da economia, como pode comprovar-se através da Tabela 8. Inicialmente, o que se vê, com relação ao Nordeste, é que a região, entre 1939 e 1970, diminui sua participação relativa (de 16,7% para 11,7%), ao passo que o Sudeste apresenta aumentos consideráveis (de 63,3% para 65,1%). Considerando-se os anos de 1970 a 1985, verifica-se que todas as regiões do País ganham participação relativa no PIB, à exceção do Sudeste, que registra um declínio da sua participação: de 65,5% para 59%. No Nordeste, o que se constata é que a região passa de uma participação de 11,1% para 13,7%.

⁶⁹ Segundo Cano (1985) e Pacheco (1998), houve uma desconcentração espacial da produção, mas não a “Reversão da polarização”. Para ele, o Centro-Sul do País, em especial São Paulo, continuou comandando a economia brasileira.

Tabela 8
Brasil
Participação das Regiões no PIB a custo de fatores
1939/1985

<i>REGIÕES</i>	<i>1939*</i>	<i>1949*</i>	<i>1959*</i>	<i>1970**</i>	<i>1975**</i>	<i>1980**</i>	<i>1985**</i>
<i>Norte</i>	2,6	1,7	2,0	2,2	2,1	3,3	4,1
<i>Nordeste</i>	16,7	13,9	14,4	11,7	11,1	12,0	13,7
<i>Sudeste</i>	63,3	67,6	65,1	65,5	64,8	62,3	59,1
<i>Sul</i>	15,3	15,1	16,2	16,7	17,9	17,0	17,1
<i>Centro-Oeste</i>	2,1	1,7	2,3	3,9	4,1	5,4	6,0
<i>Brasil</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *FGV e FIBGE (Cano, 1997). ** IBGE e SUDENE.

Esse processo de desconcentração ocorre sobretudo na indústria de transformação (Tabela 9), que passa a marcar, a partir de 1975, uma presença maior nas economias regionais menos industrializadas. O Nordeste aumenta sua participação no valor da transformação industrial de 6,6% para 8,6%, entre 1975 e 1985. Com relação ao Sudeste, sua participação cai vertiginosamente, entre 1970 (80,7%), 1975 (76,3%), 1980 (72,6%) e 1985 (70,8%)⁷⁰. Tais perdas correspondem a ganhos relativos em todas as demais regiões.

Tabela 9
Brasil
Indústria de Transformação: participação regional no valor de transformação industrial
1939-1985

<i>REGIÕES</i>	<i>1939</i>	<i>1949</i>	<i>1959</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>
<i>Norte</i>	1,1	0,7	0,9	0,8	1,3	2,4	2,5
<i>Nordeste</i>	10,9	9,1	6,9	5,7	6,6	8,1	8,6
<i>Sudeste</i>	74,1	76,5	79,3	80,7	76,3	72,6	70,8
<i>Sul</i>	13,5	13,2	12,3	12,0	14,8	15,8	16,7
<i>Centro-Oeste</i>	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,1	1,4
<i>Brasil</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FIBGE - Censo Industrial (Cano, 1997).

De fato, as mudanças mais significativas decorrentes do processo de desconcentração econômica do País ocorreram no setor industrial. No caso nordestino, pode-se observar o avanço de indústria de bens intermediários (Tabela 1), cujo valor da transformação industrial salta de 34,9%, em 1970, para 49,3%, em 1985, devido, sobretudo, à montagem do complexo petroquímico de Camaçari, na Bahia. Aliado a isto o que se viu foi que, em todas as regiões, a participação relativa do setor agropecuário apresentou uma queda, “não obstante ocorreram transformações significativas no seu interior, mesmo em regiões mais atrasadas

⁷⁰ Segundo Guimarães Neto (1997), a participação do Sudeste no VTI, para o ano de 1985, atinge 66,8%, e não 70,8%, conforme afirma Cano (1997).

economicamente como o Nordeste, através de uma expansão acelerada, em alguns importantes perímetros de irrigação, de produtos voltados para a exportação e para o processamento agro-industrial” (Guimarães Neto, 1997a: 19).

Deve-se salientar que o processo de desconcentração que atingiu o País não aconteceu apenas em relação às grandes regiões brasileiras, mas se verifica também no interior de algumas delas, bem como no interior de algumas economias estaduais.

No Nordeste, porém, não é evidente uma trajetória de desconcentração intra-regional. Como se viu anteriormente, o que se percebe é, ao contrário: de um lado, um nítido aumento da participação da Bahia, em função do pólo petroquímico de Camaçari; e, de outro, um aumento da participação dos demais Estados, com exceção da Paraíba, que mantém sua importância relativa no produto interno, e Pernambuco que a reduz.

No Sudeste, o caso de São Paulo, por sua vez, foi bastante característico, em função do processo de desconcentração por que passou o Estado em direção a seu interior, a Minas Gerais, e ao Sul do País (Diniz, 1995a; Guimarães Neto, 1997a e 1997b).

Para se ter uma idéia da dimensão deste processo, veja-se o seguinte: em 1970, o Estado de São Paulo era responsável por 58,1% do valor da transformação industrial do País. A partir daí, essa participação decresce, atingindo, em 1985, 51,9%. Essa perda de participação por parte do Estado de São Paulo concentrou-se, principalmente, na sua região metropolitana. Paralelamente, o que se viu foi que as sub-regiões do interior apresentaram aumento progressivo da sua participação, bem como Minas Gerais, Santa Catarina e Paraná.⁷¹

Em termos gerais, o que se pode dizer é que “a reversão do processo de concentração industrial no Estado de São Paulo e de polarização na sua Área Metropolitana apresentou duas dimensões: por um lado, uma desconcentração de natureza macro-regional comandada pelas políticas do Governo Federal através de investimentos diretos de suas empresas, de incentivos

⁷¹ A desconcentração espacial na economia de São Paulo deve-se a um grande número de determinantes. Entre eles podem-se citar: a política de exportação e seus impactos sobre a consolidação dos complexos agro-industriais (soja, café, laranja, carne) e a produção de álcool a partir da cana, que se concentraram no interior e estimularam significativamente a atividade econômica fora da região metropolitana; a política do setor produtivo estatal vinculada à petroquímica e à implantação de refinarias em municípios do interior; as políticas municipais e estadual de interiorização; a implantação de instituições de pesquisa em centros urbanos do interior e o desdobramento dos seus trabalhos no estímulo a atividades econômicas; as políticas ambientais restritivas aos projetos na região metropolitana, em particular, que se somaram às deseconomias de aglomeração, afastando os investimentos para outras sub-regiões; o fortalecimento das atividades sindicais na metrópole relativamente ao interior do estado e a outros estados próximos a São Paulo (Pacheco, 1996 e 1996a; Cano, 1995a).

fiscais e da construção de infra-estrutura econômica, e resultante também da busca de recursos naturais renováveis e não renováveis nas fronteiras do País; e, por outro lado, uma desconcentração de natureza intra-regional no Sul e no Sudeste beneficiando, particularmente, o próprio interior do Estado de São Paulo, com prejuízo relativo para sua Área Metropolitana (...) assim como, beneficiando outros Estados nestas Regiões (...)” (Haddad, [199-]: 6).

2.8.1 Os Determinantes da Desconcentração Produtiva

A maioria dos autores reconhece que a desconcentração ocorrida decorreu mais de uma soma de determinantes que redefiniram a localização da atividade produtiva do que de uma política coerente e articulada e levada adiante, persistentemente, pelo poder público, em particular o Governo Federal.

Guimarães Neto (1995a) aponta três importantes fatores para explicar o processo de desconcentração espacial: “a desaceleração da economia após o ciclo expansivo da primeira metade dos anos 70, cujos efeitos negativos se concentraram na região e nos estados mais industrializados do País; as políticas setoriais, em alguns casos somadas à atração dos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional; as vantagens locacionais e possibilidades de exploração de recursos naturais, até então não incorporados ao sistema produtivo, surgidas com a criação pelo Estado da infra-estrutura de transporte e comunicações em novas áreas”.

Acrescenta, em uma perspectiva micro, a presença de deseconomias de aglomeração em alguns espaços nacionais e a possibilidade de ocupação de espaços econômicos fora da região central.

Especificamente para o Nordeste, o referido autor destaca dois fatores, que influenciaram a implantação de empreendimentos de grande porte: políticas de desenvolvimento regional e alguns dos seus mecanismos fiscais e financeiros, em especial os da SUDENE e do BNB. Além disso, ressalta as políticas setoriais do II PND (Guimarães Neto, 1995a e 1995b).

Isso significa que, não obstante não tenha havido uma política deliberada e levada adiante persistentemente pelo setor público, não se pode deixar de referir-se à intervenção direta e à ação estimuladora, em particular da União.

Em termos gerais, pode-se destacar, como determinantes da desconcentração, os seguintes fatores: deseconomias de aglomeração na área metropolitana de São Paulo e criação de economias de aglomeração em outros centros urbanos e regiões; ação do estado em investimento direto, incentivos fiscais e construção da infra-estrutura; busca de recursos naturais, traduzida pelo movimento das fronteiras agrícola e mineral, com reflexos na localização de um conjunto de atividades industriais; unificação do mercado, decorrente de movimento da infra-estrutura de transportes e comunicações, com efeitos sobre a competição interindustrial e a localização; adoção de políticas regionais; a crise da década de 80, que afetou mais intensamente a economia Paulista etc (Cano, 1997; Diniz, 1995; Pacheco, 1996).

No entanto, como se verá no próximo capítulo, com a crise do Estado dos anos 80, a política regional praticamente desaparece, ficando refém dos ajustes macroeconômicos de curto prazo. A crise fiscal e financeira e a instabilidade aprofundam-se, contribuindo para, senão interromper, reduzir o processo de desconcentração espacial. Segundo Guimarães Neto (1995a: 37): “a ausência de investimentos, o engavetamento de projetos públicos e privados e a paralisia do Estado brasileiro estão na base da interrupção dos processos de transformações que se faziam presente e que começaram a mudar a geografia econômica do País”.

CAPÍTULO III

1985/2000: CRISE NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORDESTE

3.1 O “conjunturalismo” dos anos 80: resquícios de uma política regional para o Nordeste

O início da década de 80, no Nordeste, foi marcado por duas grandes crises. Primeiro, abateu-se sobre a região, ainda em fins dos anos 70, uma seca de grandes dimensões (1979-1983), desorganizando fortemente a economia agrícola do semi-árido. Depois, já em princípios da década de 80, o Brasil foi atingido por uma de suas maiores crises econômicas, caracterizada por baixo crescimento médio, recessão e elevação do desemprego, que afetou profundamente a economia urbana da região. Iniciava-se um período caracterizado pelos ajustes econômicos ortodoxos de curto prazo, e pela alternância entre ciclos curtos de recessão, de recuperação e de crescimento⁷².

Em nível mundial, assiste-se a algumas mudanças importantes, com a consolidação de novas formas de acumulação. A revolução científico-tecnológica, com o “conhecimento” como matéria-prima estratégica, avança nos países centrais e novos setores passam a comandar a dinâmica econômica (Araújo, 2000).

O Brasil não acompanha essa tendência e passa a década tentando enfrentar a crise da dívida, com transferência de poupança para o exterior, paralisação do investimento (e conseqüente degradação da infra-estrutura econômica e deterioração dos serviços sociais), e aprofundamento da crise financeira do setor público.

⁷² Em termos regionais um impacto importante dessa trajetória errática foi abalar os nexos de solidariedade inter-regionais.

No segundo lustro da década, o País passa a conviver com a constante ameaça da hiperinflação: entram em cena, então, os choques ortodoxos de estabilização econômica⁷³. O curto prazo domina o cenário nacional e o planejamento é abandonado, ficando refém do “conjunturalismo” que caracterizou os anos 80. As políticas regionais praticamente desaparecem.

O momento era de abertura política e a sociedade clamava por ações mais efetivas. A censura já não era tão severa e a imprensa começava a discutir e divulgar os problemas nacionais e regionais. No Nordeste, a seca do início da década havia difundido uma certa consciência crítica acerca da realidade nordestina e do caráter e resultados da intervenção estatal na região. As estiagens são vistas, mais do que nunca, como um fenômeno permanente com o qual o Nordeste teria que se preparar para conviver. Essa conscientização aguça as críticas ao caráter paliativo e descontínuo da intervenção estatal em relação às secas e aumenta as reivindicações no sentido de se criarem estruturas mais adequadas e resistentes às estiagens no semi-árido nordestino (Carvalho, 1986; Tavares, 1989).

O movimento camponês ressurgiu, sobre outras bases. Trabalhadores e pequenos proprietários do campo, contando com o apoio de sindicatos e da Igreja, manifestam-se contra o Programa de Emergência.

Em resposta a essas demandas, o Estado volta a insistir nos seus Programas Especiais e recoloca em questão uma versão mais recente e atualizada da tradicional “solução hidráulica”⁷⁴. Com os Programas Especiais, enfatiza-se o aspecto assistencial, e privilegiam-se os pequenos centros urbanos e o pequeno produtor. A questão hidráulica, por sua vez, é rerepresentada com políticas que se orientaram para a criação de uma infra-estrutura que deveria permitir a certas localidades ultrapassar os períodos de seca sem uma perda mais substancial da produção e do emprego.

Tais políticas concediam absoluta prioridade às providências relacionadas com a

⁷³ Salvo o de 1986 (Plano Cruzado), único Programa heterodoxo.

⁷⁴ Para se ter idéia da dimensão que a solução hidráulica assumiu, já em maio de 1983, o então Ministro do Interior Mário Andreazza apresentava ao Conselho Deliberativo da SUDENE seu grandioso e custoso (1,3 trilhão de cruzeiros) plano para a superação definitiva dos problemas que afligiam a população que convivia com as secas periódicas: a transposição das águas excedentes do rio São Francisco para a região semi-árida (Transidrica), permitindo a utilização integrada dos seus recursos hídricos, e um aumento substancial da irrigação e da utilização da terra, mediante a realização de um conjunto de obras, cuja primeira fase se estenderia por 15 anos, com conclusão prevista para 40 anos. Os governadores da região deram pouca importância à proposta, preocupados que estavam com problemas imediatos (Carvalho, 1986).

captação e armazenamento de água (perfuração de poços, construção de açudes e barragens ou perenização dos rios) e ressaltavam a importância de um melhor aproveitamento desses recursos e, principalmente, da irrigação, mas não tomavam providências efetivas no sentido de ampliar e democratizar o acesso à terra e à água (Carvalho, 1986).

O discurso oficial vinha atribuindo o cerne do problema nordestino ao mal desempenho da sua agropecuária. Com a seca, as características e a instabilidade climática do semi-árido foram ressaltadas como determinantes básicos dos problemas regionais, e as propostas para a sua solução centralizaram-se, então, no binômio captação e uso da água e adaptação agrícola.

De “inovador” o discurso trazia a preocupação com a “dimensão social”: elevação do nível de vida dos trabalhadores e dos pequenos proprietários rurais (a parcela mais atingida pelos efeitos das secas), através de acesso à terra, à assistência técnica, ao crédito, à comercialização e a serviços de saúde, nutrição, assistência e previdência social. Na realidade, no entanto, apenas incorporava reivindicações de alcance e difusão social já muito amplas, essencialmente para fins de legitimação, pois a prática governamental não caminhava nesse sentido (Carvalho, 1986).

De importante, o que se deve destacar é o papel ideológico que a nova ênfase hídrica teve. Como bem esclarece Carvalho (1986: 301), “Não foi por acaso nem apenas pela amplitude dessa última estiagem que o Nordeste voltou a ser pensado e apresentado como a ‘região das secas’ no discurso oficial, em um flagrante retrocesso quanto à compreensão da sua realidade. Pois na medida em que as dificuldades prevaletentes e a pobreza do seu povo voltavam a ser atribuídas fundamentalmente a condições ecológicas desfavoráveis, ou a fenômenos imprevisíveis e pouco controláveis, como as secas, ficavam mascaradas ou minimizadas determinações do padrão de desenvolvimento implementado, da estrutura do poder, das relações de classe, ou das políticas governamentais”.

A tudo isso, soma-se a pressão que o Banco Mundial vinha fazendo para tornar mais “eficiente” a ação estatal na região, sobretudo na agropecuária. O Banco dizia-se preocupado com a magnitude que a pobreza ali assumira, significando perigo para a segurança, uma vez que as tensões sociais aumentassem. Particularmente, estava preocupado com a estagnação da produção de alimentos básicos e com a fixação da população no campo, para evitar a imigração para os grandes centros urbanos.

Em função disso, o Banco Mundial dispunha-se a aumentar sua ajuda ao Governo brasileiro, de forma a tornar os Programas Especiais, que vinham sofrendo sérias críticas, mais “eficientes”. É assim que, no início da década de 80, o Banco Mundial e o Governo Federal decidiram realizar um seminário em Brasília, com o objetivo de avaliar os Programas Especiais, do qual participaram representantes dos principais órgãos envolvidos.

Para dar continuidade ao processo de avaliação desses Programas e de redefinição da política regional, foi criada uma Comissão Interministerial, sob a coordenação da SUDENE, com o objetivo de: i) avaliar e redefinir a política global de desenvolvimento do Nordeste; ii) avaliar os principais instrumentos de política e estratégia agrícolas; iii) avaliar os programas especiais; e iv) elaborar um programa de desenvolvimento para o Nordeste, com prioridade para o meio rural.

O Banco Mundial defendia a unificação dos diversos programas para evitar a pulverização de recursos, a duplicidade e o conflito nas ações. Propunha, ainda: redução das áreas e do número de segmentos de intervenção; reestruturação e fortalecimento da SUDENE como agência de desenvolvimento regional; apoio aos pequenos produtores, principalmente pela sua importância para a produção de alimentos e retenção da população no campo; e a necessidade de providências efetivas para ampliar o acesso à terra e à água.

Outrossim, o Banco sugeria uma abordagem mais global de desenvolvimento para a região e defendia que deveria haver um único e grande programa de desenvolvimento rural para o Nordeste. Em outras palavras, o que se sugeria era a transformação dos Programas Especiais em um Programa único, que priorizasse a pequena produção rural (Tavares, 1989).

Isso terminou por ocorrer, como se verá a seguir, com a criação do Projeto Nordeste e do PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural). Esses Programas têm importância singular, à medida em que encerram um período na política de desenvolvimento regional nordestina, sendo o último grande projeto concebido no período autoritário (e implantado já na “Nova República”).

3.1.1 O Fim da era dos grandes programas

3.1.1.1 Projeto Nordeste/PAPP : último programa do período autoritário

O Projeto Nordeste, criado pelo Decreto nº 91.178, de 1/04/85, surge como o último programa de salvação do Nordeste e como uma forma de legitimação das ações do Estado na região.

De acordo com o Programa, o desenvolvimento regional deveria ser entendido como uma política nacional, que ultrapassa as políticas nacionais de caráter setorial. Ou seja, a realidade regional é parte da política de desenvolvimento nacional, a qual deve priorizar, em função do interesse nacional, a diminuição das desigualdades regionais e interpessoais de renda.

O Projeto Nordeste (o “Nordestão”, como ficou conhecido), alegando que já existiam diversos instrumentos de promoção do desenvolvimento industrial e agropecuário em grandes unidades de produção, priorizou o atendimento ao pequeno produtor rural.

No entanto, a concepção básica do Projeto Nordeste, embora concentrada na problemática específica do pequeno produtor, deveria evoluir para abranger o desenvolvimento de toda a região. Seguindo essa concepção, o Programa é composto de: a) uma política de desenvolvimento para o Nordeste, com prioridade para o fortalecimento da economia regional e para a participação da população nos frutos do desenvolvimento; b) definição de estratégias específicas para as áreas ou setores considerados prioritários na política de desenvolvimento regional (desenvolvimento urbano, rural, industrial e setores sociais). Com relação à metodologia de planejamento a ser adotada, essa deveria permitir a efetiva participação de todos os segmentos sociais interessados.

O Projeto Nordeste previa a implantação de cinco programas: i) o PAPP; ii) o programa de apoio aos pequenos negócios; iii) o programa regional de educação rural; iv) o programa regional de saúde; v) e o programa de saneamento rural.

De fato, no entanto, apenas o PAPP chegou a ser executado pelo Projeto Nordeste, ficando prejudicada sua intervenção em termos mais abrangentes da política de

desenvolvimento rural integrado do Nordeste. Os demais programas para o meio rural⁷⁵ não se desenvolveram como era esperado (Miranda, 1991).

O PAPP, criado pelo Decreto nº 91.179, de 1.09.1985, com duração prevista de 15 anos, tinha como objetivo geral a erradicação da pobreza absoluta da região através do aumento da produção e da produtividade dos pequenos produtores rurais. Especificamente, o Programa pretendia aumentar a eficiência e eficácia das ações governamentais no Nordeste rural e fortalecê-las para transformar a realidade de pobreza.

O Programa adotou, como estratégia básica, o desenvolvimento rural integrado, sendo a seleção do tipo específico de projeto (PDRI, colonização ou irrigação) um resultado do diagnóstico da situação sócio-econômica de cada sub-área. Como área de atuação, ficou estabelecida toda a região Nordeste e a zona mineira inserida no Polígono das Secas, com prioridade para o semi-árido.

O PAPP estabeleceu algumas atividades consideradas essenciais: a) ação fundiária capaz de garantir ao pequeno produtor rural o acesso à posse e ao uso da terra; b) desenvolvimento dos recursos hídricos; c) crédito destinado à realização de investimentos e custeio das atividades produtivas; d) geração, adaptação e difusão de tecnologias adequadas à pequena unidade de produção; e) extensão rural direcionada aos pequenos produtores rurais e suas associações; f) comercialização adequada a fornecer à população-meta os meios para aquisição de insumos e para escoamento da produção; e g) apoio às pequenas comunidades rurais para financiamento de iniciativas das associações de pequenos produtores rurais.

O Programa previa que o aumento da produção e da renda deveria implicar a criação direta de 6 milhões de empregos estáveis no meio rural e nas cidades de pequeno, médio e grande portes. Esperavam-se resultados indiretos em aspectos importantes para a solução dos graves problemas sociais do País, como a diminuição do ritmo de migração rural-urbana, criação de uma classe média no meio rural e auto-suficiência do Nordeste na produção de alimentos.

⁷⁵ O programa de apoio aos pequenos negócios, que consistia na ação de apoio ao setor não-agrícola do meio rural, não encontrou respaldo suficiente para vencer os obstáculos e dificuldades previsíveis ao desenvolvimento de uma ação inovadora e abrangente; o programa regional de educação rural, em formulação desde 1976, não se transformou em ação concreta com a abrangência proposta pelo Projeto Nordeste; o programa regional de saúde recebeu financiamento do Banco Mundial, mas ganhou caráter demasiado setorial, perdendo o enfoque mais abrangente contido em sua proposta de origem; e o programa de saneamento rural, que também recebeu o apoio financeiro do Banco Mundial para uma ação experimental em Minas Gerais para a realização de estudos complementares, caminhou para se transformar em um amplo

A meta global consistia em assistir, diretamente, 2 milhões de famílias de pequenos produtores rurais e, indiretamente, 800 mil famílias mediante o impacto do Programa na criação de empregos em outras atividades rurais e urbanas. A população-meta era, pois, 2,8 milhões de famílias rurais, sendo estimado em 4 milhões de famílias o total da população rural.

O PAPP, no entanto, apresentou um grave problema para sua legitimação, que comprometeu sua execução. Ao substituir os Programas Especiais, o PAPP beneficiou-se apenas da experiência acumulada dos PDRIs do POLONORDESTE, absorvendo pouco dos demais programas extintos. Além disso, as ações de caráter regional, integrantes dos PDRIs⁷⁶, nos setores de infra-estrutura econômica (estradas vicinais, linhas de eletrificação rural e outras) e social (escolas, postos de saúde e sistemas de saneamento rural), não foram absorvidas pelo novo programa, o que diminuiu significativamente sua repercussão em relação ao POLONORDESTE. A ausência dessas ações, de elevado efeito político, teve forte impacto sobre a legitimidade política do PAPP⁷⁷.

Em termos gerais, pode-se dizer que o Projeto Nordeste continuou apresentando, ao longo de sua implementação, diversos problemas presentes nos Programas Especiais, tais como: a) a proliferação de novos programas; b) ineficiente esquema de administração financeira, com atrasos na liberação dos recursos e cortes de dotações durante o exercício financeiro; c) escassez de recursos para aplicação em crédito rural; d) permanência do problema de financiamento da valorização hidroagrícola da pequena unidade de produção; e e)

programa de caráter nacional.

⁷⁶ As ações de caráter regional propiciavam aos PDRIs três vantagens: a) mobilização de todas as forças sociais e econômicas da Região (ao mesmo tempo que repercutia a nível do pequeno produtor, criava expectativas de reversão do quadro de pobreza a nível da Região); b) capacidade de compensação aos setores sociais e econômicos que eram excluídos das ações específicas para o pequeno produtor, mas que desfrutavam das ações de caráter regional, que também o beneficiavam; e c) capacidade de compensação aos atores políticos, a nível estadual e local, que não tinham espaço de manobra no uso dos recursos segundo suas prioridades ou preferências, mas que desfrutavam do exercício do poder na contratação das obras e serviços.

⁷⁷ Dois fatos deterioraram a capacidade institucional, já débil, em função da falta de legitimidade política de outros fatores. Primeiro, o agravamento da crise econômica, com elevado ritmo inflacionário e a quase insolvência do setor público devido à crise fiscal. Segundo, com a divulgação do Projeto Nordeste, muitas instituições estaduais assumiram a responsabilidade pela execução de atividades que eram de sua área de competência, e novas instituições foram criadas para substituir a Unidade Técnica (da época dos PDRIs) em algumas atividades. Estes dois fatos provocaram um retrocesso institucional, que corresponde à substituição de uma pequena equipe, fora da burocracia e com apoio da administração do Programa, por uma instituição tradicional e, via de regra, dirigida por um político descomprometido com os objetivos do Programa. "A leveza do POLONORDESTE cedeu lugar à burocratização em tempos de crise fiscal, dificultando a execução do PAPP" (Miranda, 1991: 28).

permanência do pequeno produtor dentro de rotinas de produção com baixa produtividade.

Ademais, a restrição à geração de benefícios exclusivamente à população-meta eliminou do Programa o potencial de transformar a realidade local. Ao restringir-se a algumas áreas de concentração de pobreza e ao promover apenas ações e serviços limitados a aspectos pontuais da realidade local, o Programa tornou-se insuficiente para promover o desenvolvimento no sentido amplo, abrangente.

A isso se soma o fato de que não houve o engajamento social previsto. Não se criaram as condições para reverter as expectativas quanto à estagnação, à pobreza, à necessidade da emigração dos jovens etc. A realidade não-agrícola do meio rural permaneceu intocada e o diminuto impacto, em nível das pequenas cidades, não se refletiu na expansão do emprego e na dinamização das atividades urbanas.

O problema de posse e uso da terra (alteração radical da situação fundiária), que é o principal condicionante da situação de pobreza rural, e que na região semi-árida assume uma dimensão ainda maior, pela insegurança climática e pobreza dos solos para fins agrícolas, não foi solucionado.

Um dos fatores que comprometeu significativamente o andamento do Projeto Nordeste nesse sentido foi a criação do Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário do Nordeste, de responsabilidade do INCRA, que separou a ação fundiária das demais atividades do PAPP.

Deve-se acrescentar ainda que, com exceção de esparsas experiências bem-sucedidas, o PAPP foi impotente para transferir o progresso técnico, elevar a produtividade e intensificar a densidade econômica das atividades produtivas do potencial beneficiário de sua proposta técnica.

Por fim, a proposta de produzir alimentos na zona semi-árida, numa estratégia antagônica à do GTDN, foi considerada inadequada às condições ecológicas e à vocação econômica daquela área. Por outro lado, áreas de maior potencial agrícola e com grandes problemas sociais, como a Zona da Mata, do litoral, ou do meio-norte, receberam um tratamento marginal, ficando quase que excluídas dos seus projetos de intervenção (Carvalho, 1986).

O Projeto Nordeste, portanto, inicialmente “apresentado como uma espécie de substitutivo atualizado e melhorado do GTDN não passou de uma reformulação, consolidação

e ampliação dos Programas Especiais que já vinham sendo executados. Com algumas correções e aperfeiçoamentos e a sua orientação para um público mais definido (os pequenos produtores rurais) ...” (Carvalho, 1986: 321).

Além disso, houve, por parte dos técnicos da SUDENE e de intelectuais de um modo geral, sérias restrições ao Projeto Nordeste, motivados pelo poder de decisão que o Banco Mundial exercia sobre diferentes questões, em desproporção com os recursos que emprestava ao projeto, e que não foram fornecidos na proporção e no tempo prometidos⁷⁸.

Em meio a tantas críticas, surgiu o Movimento Muda Nordeste, um movimento social, liderado pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) de Pernambuco, que contou com a participação de diversos setores da sociedade civil, e que denunciava o caráter autoritário da elaboração do Projeto Nordeste bem como a inconstitucionalidade da forma de sua criação. O Movimento considerava o Programa “um produto dos gabinetes tecnocráticos de Brasília e da SUDENE, sem a participação das forças representativas de seus beneficiários finais e, como tal, tratava-se de um programa de cunho autoritário, imposto de cima para baixo” (Miranda, 1991: 17).

Isso levou a que a SUDENE elaborasse outro Programa: o São Vicente (Programa de Apoio à Organização dos Pequenos Produtores). Tal Programa, criado pelo Decreto nº 92.320, de 23/01/86, surgiu em função de uma certa insatisfação da SUDENE, que considerava que pouco do que os Grupos de Trabalho do Projeto Nordeste haviam proposto havia sido efetivamente incorporado no Programa. “As propostas referentes à reformulação fundiária, por exemplo, teriam se tornado absolutamente irreconhecíveis após o ‘retoque’ efetuado pelo Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários e pelo INCRA” (Carvalho, 1986: 320). Em outras palavras, na realidade, o Projeto Nordeste apenas atendia às exigências do Banco Mundial e a interesses de segmentos bem representados no Governo Federal.

O Programa São Vicente, que tinha o objetivo de incentivar a participação, a organização e a união dos pequenos produtores rurais, com vistas a melhorar seus níveis de produção, produtividade e renda, frustrou, portanto, um dos objetivos do Projeto Nordeste, qual seja: evitar o desperdício de recursos com a duplicação de programas com objetivos

⁷⁸ Segundo Arraes ([198-]), “O pior é que os projetos oficiais, não são discutidos. Estão sendo tramados em gabinetes, até o ponto em que o PROJETO NORDESTE, da SUDENE, não chega sequer a ser do conhecimento do funcionalismo de alto escalão que nela trabalha. A ingerência do Banco Mundial, que financia menos de um terço do projeto e aprova os 100%, é inaceitável. Pessoas que do PROJETO participaram, conhecem apenas a pequena parte que lhes tocou, sem qualquer noção do conjunto”.

similares ou complementares.

De fato, o Projeto Nordeste visava intensificar o processo de participação comunitária, e, para isso, criou o Programa de Desenvolvimento Comunitário (APCR), com o planejamento participativo sendo uma das estratégias medulares do PAPP. Em outras palavras, os dois programas aproximavam-se muito nesse aspecto. Com o Projeto Nordeste e o PAPP encerra-se a fase dos grandes programas, característicos do período militar.

3.1.1.2 Uma tentativa de democratização do planejamento

Em consequência dos debates sobre a questão Nordeste, decorrentes da seca do início da década, surgiram novas tentativas de recuperar a SUDENE com a importância que tivera no passado. Como parte desse processo, houve na própria SUDENE, no início da “Nova República”, uma tentativa de democratização do planejamento, liderada por alguns técnicos e pelas novas forças políticas emergentes, o que levou à mobilização de setores da Administração Pública dos Estados e de representantes da sociedade civil (Tavares, 1989).

Como fruto desse movimento, elaboraram-se dois documentos: o que deveria ser a nova política para o Nordeste, denominado “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste”, e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Em ambos, houve consulta às administrações estaduais e à sociedade civil.

A Política de Desenvolvimento para o Nordeste, aprovada pela Lei nº 7.499/86, do Congresso Nacional, estabeleceu como objetivos gerais: a) atendimento das necessidades básicas da população regional; e b) ampliação das oportunidades de emprego e melhoria das condições de trabalho.

Especificamente, a nova política defendia: a) transformação do mundo rural, mediante a democratização de posse e uso da terra; b) dinamização, fortalecimento e integração espacial e setorial da economia regional; c) desenvolvimento da pesquisa científica, tecnológica e sócio-econômica; e d) realização de mudanças político-institucionais (MINTER-SUDENE, 1986).

O referido documento propunha que fossem seguidas seis linhas estratégicas, para obtenção de seus objetivos: transformações das estruturais rurais; reorientação do desenvolvimento urbano; consolidação e conservação da infra-estrutura econômica; ampliação

e melhoria da oferta de serviços sociais; estímulo ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia, voltados para as necessidades da região; e democratização e descentralização do aparelho político-institucional, visando à ampliação da cidadania (MINTER-SUDENE, 1986).

Com isso, esperava-se que a SUDENE recuperasse o poder efetivo de conduzir a política de desenvolvimento regional. O Governo Federal, entretanto, ao contrário do que ocorreu no final dos anos 50, não se mostrou sensível à renovação da política econômica regional para o Nordeste.

O Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste, por sua vez, cuja elaboração e execução estavam previstas na lei que aprovou a Política de Desenvolvimento para o Nordeste, consistia também em “uma etapa no processo de retomada do papel da SUDENE como agência de Planejamento Regional” (MINTER-SUDENE, 1987).

O Plano seria ainda um meio de criar condições para reordenar a posição do Nordeste no processo de integração nacional, definindo-se novas formas de sua participação no crescimento do país. Nesse sentido, demonstrando a força que a tese central do GTDN ainda tinha, volta-se a defender “a necessidade de uma integração intra-regional como condição para que a integração inter-regional signifique uma interdependência das regiões, e não o aumento da dependência” (Tavares, 1989: 369).

Em função da conjuntura política e econômica do país no momento de sua apresentação, o Plano, lembrando a origem da SUDENE, apresenta-se como um “instrumento de negociação política” (MINTER-SUDENE, 1987: 9), entre os Estados da região e o Governo Federal. Assim, a sua viabilização dependeria da coesão dos governadores do Nordeste em torno da Superintendência e de seu Conselho Deliberativo (Tavares, 1989).

O Plano já ressaltava que aspectos conjunturais e estruturais estariam prejudicando as regiões periféricas. Em termos conjunturais, o documento destaca que a preocupação da política econômica nacional estava mais voltada para o ajuste externo da economia do que para o crescimento econômico, deixando a questão regional em segundo plano. Em termos estruturais, por sua vez, o Plano reforça que o processo de crescimento nacional então em curso no País era concentrador de capitais e de renda, e excluía, de sua dinâmica e dos seus benefícios, regiões, recursos e, principalmente, importantes segmentos da população. Além disso, a centralização das decisões, como corolário da concentração econômica, enfraquece os

Estados e Municípios⁷⁹.

O documento ressalta a necessidade de se engajar a SUDENE no aprimoramento do planejamento participativo, através de permanentes consultas às organizações da Administração Pública e da sociedade civil, na elaboração de seus planos e programas.

Dessa forma, a SUDENE poderia recuperar a tradição na elaboração de planos de desenvolvimento, perdida nos anos 60. Por outro lado, adotar-se-ia uma espécie de planejamento flexível, ou seja, “um processo permanente de definição de estratégias, programas e linhas de ação, que se aproximam, se renovam, se atualizam e se detalham constantemente no avanço técnico e na negociação política” (MINTER-SUDENE, 1987: 13).

O Plano Trienal tratou diversas questões da economia nordestina. Não é propósito desse trabalho aprofundá-las, mas chama a atenção particularmente um ponto, de fato inovador: a dimensão espacial, na perspectiva do Nordeste e nas suas relações com o Centro-Sul. Tal questão foi vista a partir de um cenário sobre as dificuldades e possibilidades da economia regional face aos objetivos nacionais de política econômica.

Com base no cenário elaborado, o Plano Trienal destacava que as dificuldades da economia estavam levando a tentativas de ajuste das dívidas externa e interna e ao controle da inflação. Isso significava que, inicialmente, dar-se-ia prioridade à busca da estabilização e da reestruturação da política e da economia. E previa, ainda, que deveriam ocorrer mudanças importantes na modernização do aparelho do Estado, que, por sua vez, reduziria sua intervenção direta sobre a economia e consolidaria o seu papel regulador, ao lado de uma postura democrática. O ajuste levaria, nos primeiros anos, a uma tendência recessiva da economia. Após esse período, os investimentos de capital estrangeiro retornariam. A abertura externa tenderia a aumentar, e ocorreria uma maior dinamização do mercado interno.

Tal cenário traria, por sua vez, implicações sobre a organização do espaço nordestino. O documento reconhece que o processo de reajustamento econômico de curto prazo, em geral, não considera as diversidades regionais, tendendo a uniformizar nacionalmente os constrangimentos, mas concentrando estímulos nas regiões mais dinâmicas e capazes de dar respostas imediatas a tais estímulos. Ressalta, no entanto, que o desenvolvimento das duas últimas décadas, que fora fortemente incentivado pelo Estado,

⁷⁹ O Plano Trienal foi elaborado contando com a possibilidade de fortalecer os Estados e Municípios, o que mostra que já se vislumbrava uma mudança institucional em benefício dessas instâncias, com a promulgação da nova Constituição.

induzira o surgimento de importantes pólos de modernidade (os químicos, com centro em Camaçari; o minero-metalúrgico de Carajás; o núcleo agropecuário do Cerrado; e o eixo agrícola e agroindustrial do Vale do São Francisco) nos quais o Estado poderá privilegiar investimentos e incentivos e até mesmo promover grandes obras de infra-estrutura. (MINTER-SUDENE, 1987).

Por outro lado, porém, o Plano Trienal chama a atenção para a desagregação do espaço nordestino. Ou seja, a forma como se deu o desenvolvimento da região, inclusive com o apoio da política da SUDENE, concentrou fortemente os investimentos em poucas áreas. Tal desagregação tenderá a aumentar, pois os eixos de modernização localizam-se nas extremidades do espaço regional e se articulam preponderantemente com o centro hegemônico do país, deixando seus efeitos de beneficiar intensamente o espaço intra-regional. Uma parte importante do Nordeste, compreendendo o Nordeste Oriental e seu sertão, tenderá a ficar à margem do processo de desenvolvimento.

Para reduzir a desagregação do espaço territorial, o Plano propõe uma série de medidas para integrar internamente a região, tais como: fortalecimento das redes de cidades; incorporação de novas áreas de potencial de inserção econômica, assumindo novas funções no espaço regional; desconcentração territorial, de modo a reduzir as desigualdades inter e intra-regionais; melhoria da rede de transportes (rodoviário, ferroviário e fluvial), com destaque para a ferrovia Transnordestina, ligando os Cerrados e as áreas de grande irrigação com o Nordeste Oriental.

Assim como ocorrera com o PDN, esse plano, no entanto, não conseguiu o respaldo necessário para ser implantado como deveria. O Governo Federal não se mostrou favorável a uma política de integração intra-regional e continuou estimulando, com a sua política, a desagregação do espaço nordestino. Para se ter uma idéia, até hoje a ferrovia Transnordestina não foi construída.

3.2 As políticas neoliberais dos anos 90

No final dos anos 80, influenciada pelos países centrais, a política neoliberal ganha força no País. O discurso ideológico dos países centrais era o de que havia chegado a hora de a periferia se modernizar, igualando-se ao primeiro mundo, mas, para isso, necessitava de reformas, cuja peça-chave era expor à concorrência internacional o aparelho produtivo nacional, para que ganhasse mais eficiência, produtividade e competitividade. (Cano, 1999).

Tenta-se passar a idéia de que só terá lugar na sociedade quem for eficiente e competitivo; de que a classe média e os consumidores serão amplamente favorecidos com o acesso aos importados; de que a eficiência e competitividade só serão alcançadas com as privatizações e a abertura econômica e de que o Estado mínimo é o caminho para se exigir menos impostos do contribuinte e permitir que as livres forças do mercado assegurem o desenvolvimento.

Aliado a isso, as condições históricas que viabilizaram o Modelo de “Substituição de Importações” estão exauridas, permitindo, então, que o ajuste neoliberal passe a ocupar o espaço desenvolvimentista esvaziado pela crise do Modelo.

Em 1989, voltam as eleições livres para Presidente, confirmando o fim da era autoritária do País. A campanha presidencial polariza-se, entre dois Nordestinos: o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva, que fazia parte do movimento dos metalúrgicos do ABC paulista, e que representava a esquerda; e o candidato do recém-criado Partido da Mobilização Nacional (PMN), Fernando Collor de Mello, que fazia parte da oligarquia alagoana, e representava a direita. Vence Collor, que passa a promover a abertura econômica do País, comandada pelo FMI e pelo BIRD. Essa política permanece durante toda década, com o novo presidente eleito em 1994, Fernando Henrique Cardoso, levando-a às últimas conseqüências.

O Brasil insere-se, portanto, nessa nova fase de expansão dos circuitos de valorização patrimonial e financeira do capital, subordinado ao capital financeiro e aos países centrais e extremamente dependente dos fluxos internacionais de capitais de curto prazo.

Assiste-se, então, a um processo de abertura comercial completa, ruptura dos monopólios públicos, privatizações, desregulamentação geral da economia, reforma do trabalho (flexibilização dos direitos trabalhistas e precarização nas relações de trabalho),

reforma da previdência, transferência do patrimônio público para o setor privado, Estado mínimo com desarticulação dos mecanismos de apoio ao crescimento e à regulação econômica, reestruturação organizacional e produtiva e a formação de blocos econômicos; tudo com vistas a estabelecer a primazia absoluta do mercado.

Além da globalização financeira, comercial e produtiva, passa a ocorrer uma série de reformas estruturais (renegociação de dívidas, programas de estabilização para debelar a inflação, introdução de reformas liberalizantes em geral).

Em 1994, o Brasil atinge, com o Plano Real, a tão sonhada estabilização econômica, que permanece bastante vulnerável durante toda a década. A ampliação da fragilidade do setor público, a desnacionalização e desindustrialização de suas cadeias produtivas e o constrangimento do balanço de pagamento (que impede um crescimento econômico suficiente para reduzir o desemprego) colocam a estabilização sob constante ameaça, agravada pelo permanente temor da diminuição, ou mesmo interrupção, dos influxos de capitais internacionais.

Ademais, o poder econômico privado das empresas produtivas e organizações financeiras nacionais, solidário com o capital internacional, lança-se, de um lado, contra as políticas nacionais de proteção social, e, de outro, contra as políticas nacionais de preservação dos sistemas industriais nacionais, transformando os Estados Nacionais em reféns das políticas do “Grande Capital”.

A prática do planejamento é abandonada e as políticas regionais esquecidas. Os órgãos de política regional perdem importância e ficam completamente à margem. O Estado passa a se preocupar apenas em administrar a estabilização e realizar suas reformas.

O Governo Federal deixa de lado questões internas, como a integração nacional e a redução das desigualdades regionais, e prioriza, principalmente, a abertura econômica e sua integração com os países vizinhos, ressaltando as áreas e setores dinâmicos do País⁸⁰. Não há, portanto, espaço para os excluídos e as áreas estagnadas.

⁸⁰ Esta concepção por parte do Governo Federal segue durante toda década, de tal forma que, em 1998, decide pela elaboração de um estudo sobre os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o qual, antes de ser uma tentativa de um plano regional para o País, é um estudo que procura identificar as áreas dinâmicas e potencialmente dinâmicas (e apenas essas) de todo território nacional, bem como estimular investimentos, com vistas ao mercado internacional. Uma vez que o estudo priorizou tais áreas não é de estranhar que o Centro-Sul tenha sido a região que deverá atrair o maior volume de investimentos, em detrimento de outras regiões, mais estagnadas economicamente e com maiores problemas sociais. No Nordeste, foram identificados dois eixos: o Transnordestino e o São Francisco, justamente as áreas mais dinâmicas da região.

Diante disso e em função do enfraquecimento da SUDENE e da Constituição de 1988, que atribui um papel de destaque aos Estados e Municípios, os Estados nordestinos começam a praticar a “Guerra Fiscal”, como alternativa de Política Industrial. A política regional fica cada vez mais desacreditada e as políticas estaduais ganham maior espaço.

Nesse processo, o Estado do Ceará (que começa uma forte campanha de *marketing* e que conta com um empresariado local de expressão regional, além de uma classe política em ascensão) ganha força, e, com ele, o BNB, o qual começa a disseminar (mas não de forma explícita) a idéia de que o FINOR deveria ficar inteiramente sob a responsabilidade do Banco, enquanto à SUDENE deveria caber exclusivamente a elaboração de estudos e pesquisas, o que, certamente, seria o fim da instituição. Ouvia-se, entre técnicos da Autarquia, que no fundo o Banco propunha uma troca: o ETENE (Escritório Técnico do Nordeste) pelo FINOR.

Na mesma época, começam a se propagar algumas propostas, inclusive por parte de deputados nordestinos, de acabar com a SUDENE. Alguns achavam que a mesma já cumprira o seu papel. Outros achavam que não, mas que dificilmente viria a cumpri-lo. As duas correntes, no fundo, propunham a mesma coisa, apenas com justificativas diferentes. No máximo, o que se poderia fazer era criar uma nova instituição, mais ágil e mais adequada ao momento atual. Rapidamente, no entanto, surgiram alguns defensores. Mas as propostas de reestruturação permaneceram, dentro do próprio Governo Federal⁸¹.

Em função de tudo isso, na década de 90, não houve nenhum programa de desenvolvimento regional de peso⁸², à exceção do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), elaborado em 1993, que refletia a força que o Turismo (um setor dinâmico no Nordeste) passou a ter na região.

O PRODETUR, elaborado pela SUDENE e EMBRATUR, com a participação do Banco do Nordeste e da Comissão Integrada de Turismo do Nordeste, tem como objetivo desenvolver as atividades de turismo no Nordeste, aproveitando a vocação natural da região, contribuindo, dessa maneira, para seu desenvolvimento econômico e social. Especificamente, o Programa objetiva: aumentar o turismo receptivo; aumentar a permanência do turismo na

⁸¹ A SUDENE atualmente passa por um processo de reestruturação, e deverá ser transformada, em breve, em “Agência de Desenvolvimento”.

⁸² Deve-se ressaltar também que, no período de 1995 e 1998, assume a SUDENE o General Nilton Moreira Rodrigues, com a função de reorganizá-la internamente e recuperar sua imagem perante a sociedade. Sendo assim, as suas ações foram mais de caráter interno, e de “limpeza” do FINOR. A elaboração de programas para a região, portanto, ficou relegada a segundo plano, nessa fase.

área; induzir novos investimentos na infra-estrutura turística; e gerar emprego e renda com a exploração direta ou indireta da atividade turística (SUDENE, 1997a).

Além do PRODETUR, merecem ser lembrados o Programa de Desenvolvimento do Vale do Parnaíba (PRODEPAR)⁸³, elaborado em 1994⁸⁴, o Programa de Equalização de Custos da Cana-de-Açúcar para a região Nordeste, de 1998, o Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca⁸⁵, de 1998⁸⁶, e o Programa Regional de Desenvolvimento Local e Sustentável⁸⁷, de 1999. Os programas elaborados pela SUDENE, nessa fase, de uma certa forma passam mais uma vez a refletir a mudança de concepção por parte do Governo Federal, apesar das resistências que encontram dentro da própria Superintendência.

O que se pode perceber, sem muita dificuldade, é que, mais do que em qualquer outro

⁸³ O PRODEPAR propõe a complementação da infra-estrutura econômica e a promoção e divulgação das oportunidades de investimentos produtivos da região do Vale do Parnaíba. Na infra-estrutura, pretende promover a ampliação do sistema de distribuição de energia elétrica e a complementação e recuperação do sistema viário. A conclusão do Distrito Industrial de Floriano e a recuperação dos Distritos Industriais de Teresina, Parnaíba e Picos são consideradas fundamentais para o sucesso do programa (SUDENE, 1997a).

⁸⁴ Nesse mesmo ano, a SUDENE elaborou o Programa de Ação Governamental do Nordeste (PAG NE), que sequer saiu do papel, e o documento Cidadania e Desenvolvimento; em 1996, a SUDENE preparou o Pacto Nordeste.

⁸⁵ O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, resultante da grande seca que atingiu o Nordeste em 1998, tinha o objetivo, mais uma vez, de reduzir os impactos negativos da seca na região, sob a coordenação da SUDENE. No auge da estiagem, o Programa distribuiu 3 milhões de cestas básicas por mês, beneficiando cerca de 15 milhões de pessoas, em 1.418 municípios. As frentes de trabalho, agroa chamadas de frentes produtivas, continuaram proporcionando uma renda mínima à população atingida. Tais frentes chegaram a ter 1,2 milhão de trabalhadores alistados, em 1.385 municípios, recebendo mensalmente R\$ 80,00 por 27 horas semanais de trabalho, dos quais R\$ 65,00 oriundos do Governo Federal e R\$ 15,00 da contrapartida dos Estados. O Governo também abriu uma linha de crédito junto ao Banco do Nordeste, para financiamento aos produtores rurais que tiveram suas atividades prejudicadas pela estiagem. Além do pagamento de uma bolsa mensal aos trabalhadores das frentes produtivas e do fornecimento de cestas básicas para as famílias atingidas pela seca, o Programa envolveu outras ações, como a distribuição de água por carros-pipa; a perfuração, recuperação e instalação de poços e de dessalinizadores; instalação de abastecimento de água em escolas rurais; e programas de alfabetização e de capacitação para convivência com a seca, levando educação a crianças, jovens e adultos.

⁸⁶ Em 1993, houve uma seca na região, de menores proporções. Também foi implantado um programa emergencial, cuja coordenação ficou a cargo da Secretaria de Políticas Regionais (Sepre).

⁸⁷ O Programa Regional de Desenvolvimento Local e Sustentável, por sua vez, está sendo implantado pela SUDENE e pelo PNUD, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais através do estímulo a políticas de desenvolvimento local e da ampliação de oportunidades de trabalho e renda. Na primeira fase, 33 municípios estão sendo atendidos pelo Projeto Piloto, nos 11 Estados da área de atuação da SUDENE. Ou seja, foram selecionados três municípios de cada Estado. A seleção dos municípios foi realizada com base nos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Um critério secundário foi o bom desempenho conseguido no Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. O programa está utilizando uma metodologia baseada no desenvolvimento local sustentável, identificando as potencialidades de cada município e investindo em experiências bem sucedidas de geração de emprego e renda. Para a SUDENE e o PNUD, a participação da comunidade, através de organizações sociais, sindicatos e cooperativas, é considerada essencial para seu pleno desenvolvimento.

período, a SUDENE, seguindo as diretrizes maiores do Governo Federal, passa a acompanhar alguns “modismos”, como bem esclarece Carvalho (2000): “Nem mesmo as mudanças de rumo instituídas pelas forças mais conservadoras do País e da Região, a partir de abril de 1964, foram capazes de alterar as bases da cultura do planejamento e do trabalho organizado pela mais bem sucedida das Superintendências de Desenvolvimento Regional instituídas no Brasil. Não dá, porém, para deixar de lado, o fato de as gerações formadas sob o signo do desenvolvimento planejado em bases regionais, pela SUDENE originária, terem tido que conviver com as formulações que a Superintendência viria a adotar, consoante as diretrizes estabelecidas em Brasília ou fora do Brasil. De fato, depois de 1964, a Sudene foi instada a adotar as concepções do “desenvolvimento rural integrado”, do “desenvolvimento local integrado”, do “desenvolvimento sustentável” e do “desenvolvimento baseado em clusters”. Na realidade, muitos sudeneanos se esforçaram para não se deixar levar pelo mimetismo de tais formulações, construídas segundo leituras envolvidas por embalagens que, de novo, tinham apenas a cor e as facetas de suas apresentações formais, do tipo “capriche na capa”, que isso vende”.

Atualmente, a SUDENE está tentando mais uma vez retomar um pouco de sua experiência em planos e programas de desenvolvimento, e está elaborando o Programa da Zona da Mata, um novo Plano de Desenvolvimento do Nordeste e o Programa Permanente de Combate aos Efeitos da Seca. Mas já não encontra tanto respaldo.

3.2.1 Principais mudanças na política incentivada do Nordeste

O Nordeste entra na década de 90 com duas mudanças importantes na política de incentivos fiscais da região: a criação de um novo fundo, o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), e uma nova mudança no FINOR.

O FNE, criado pela Constituição de 1988 (Artigo 159), tem como fonte de recursos, basicamente, 1,8% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, assim como os retornos e resultados de suas aplicações.

O novo fundo destina-se a financiar projetos (preferencialmente para mini e pequenos produtores, pequenas e médias empresas e suas cooperativas e associações) dos setores

agropecuário, mineral, industrial, turismo, e agro-industrial. Metade dos recursos do FNE deve ser aplicado no semi-árido. Além disso, cada Estado da região deve-se beneficiar, por ano, com, no mínimo, 5% do total de recursos do Fundo.

A administração do FNE é realizada pelo Conselho Deliberativo da SUDENE, pelo Ministério da Integração Nacional e pelo Banco do Nordeste, e funciona da seguinte forma: ao Conselho Deliberativo compete aprovar, até 15 de dezembro de cada ano, os programas de financiamento para o ano seguinte, indicar as providências para a compatibilização das aplicações com as ações das demais instituições regionais, avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajuste necessárias para o cumprimento das diretrizes aprovadas.

O Banco do Nordeste, por sua vez, é responsável pela definição de normas, procedimentos e condições operacionais. O BNB encaminha ao Ministério, até 30 de setembro de cada ano, a proposta de aplicação dos recursos relativos aos programas de financiamento para o exercício seguinte. Também é de sua responsabilidade a apresentação ao Ministério de relatório semestral sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos pelo Fundo.

O Ministério encaminha ao Conselho Deliberativo da SUDENE, até dia 15 de novembro de cada ano, as propostas de aplicação dos recursos relativas ao exercício seguinte, bem como o relatório, encaminhado pelo Banco, sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos pelo FNE. Esse fundo tem, hoje, um volume de recursos bem maior do que o FINOR: praticamente três vezes a mais.

3.2.1.1 Nova mudança no FINOR: a criação do FINOR-Debêntures

Quando assumiu a Presidência da República, em abril de 1990, Fernando Collor editou uma Medida Provisória que suspendia os incentivos fiscais. Na ocasião, instituiu uma comissão (presidida pela Ministra Zélia Cardoso), que deveria apresentar uma proposta sobre o FINOR e o FINAM. Em setembro, a proposta foi apresentada, sem qualquer conversa prévia com as respectivas superintendências: extinguiu, a partir de 1º de janeiro de 1991, a possibilidade de opção pelo FINOR e FINAM.

A SUDENE, prevendo que coisa boa não estava por vir, havia preparado uma contra-proposta e um estudo em que mostrava que 67% do IPI e do ICMS arrecadado pelas empresas do Nordeste eram de empresas beneficiárias do FINOR, o que causou interesse por parte da

equipe do Governo, a qual solicitou um tempo para análise.

A comissão, então, concordou em não acabar com o Fundo, desde que ficasse com o BNB (que fazia parte do Ministério). A briga, então, deixou de ser técnica, para ser de poder. A partir daí, começou-se a trabalhar (SUDENE e Ministério) em torno das mudanças do Fundo. Em 15 de dezembro, a Ministra Zélia Cardoso encaminhou o Projeto de Lei que modificava o FINOR, mantendo a responsabilidade para as duas instituições⁸⁸. O principal objetivo dessas mudanças era, mais uma vez, resolver os problemas apresentados na sistemática anterior, além de tentar dar uma maior rentabilidade ao Fundo.

Podem beneficiar-se do incentivo todas as pessoas jurídicas contribuintes do Imposto de Renda, tributadas com base no lucro real, que convertam parte do seu imposto em investimento.

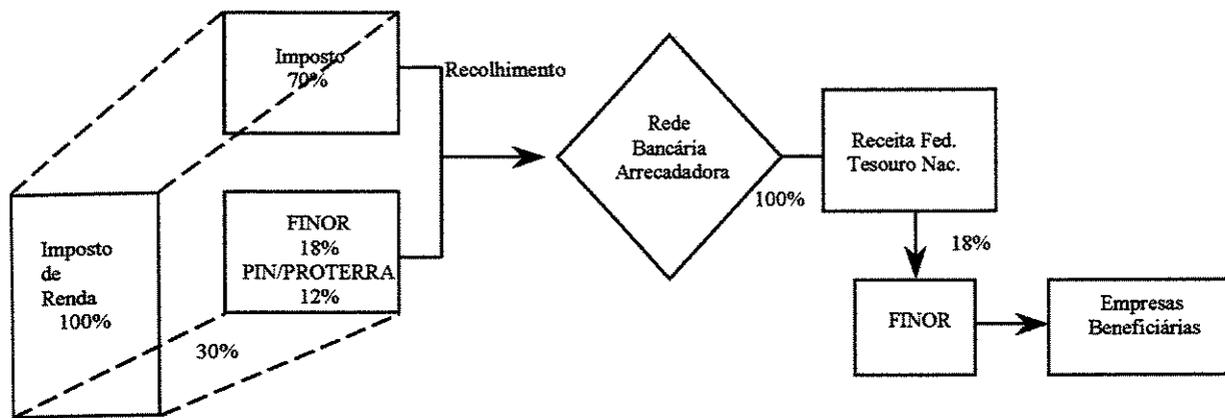
Para isso, de acordo com a nova sistemática do FINOR, basta que as pessoas jurídicas de todo o País (nacionais ou estrangeiras) optem por descontar 18% do IR devido⁸⁹ e destine-os ao Fundo⁹⁰. Esses recursos são aplicados em empresas que implantam, na área de atuação da SUDENE, empreendimentos econômicos considerados de interesse para o desenvolvimento da região. O FINOR está previsto para encerrar em 2013. A figura a seguir apresenta o fluxo da origem e aplicação dos recursos do FINOR:

⁸⁸ Informações obtidas em conversa com Geraldo Wanderley, funcionário aposentado da SUDENE e atual assessor da Superintendência, e que participou das negociações da SUDENE junto ao Governo Federal em Brasília.

⁸⁹ A pessoa jurídica pode optar por descontar 30% do Imposto de Renda. Dos 30%, 12% vão automaticamente para o PIN/PROTERRA, e os 18% restantes para o FINOR. O PIN/PROTERRA estava previsto para acabar em 2013, mas o Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra, conseguiu prorrogar. No entanto, deverão ser substituídos por um fundo destinado à infra-estrutura.

⁹⁰ Constituem também recursos do FINOR as subscrições realizadas pela União Federal, as subscrições voluntárias por pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado, eventuais retornos e resultados de aplicações desses recursos e outros previstos em Lei.

Figura 1
Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR
Fluxo de Origem e Aplicação dos Recursos



Fonte: SUDENE.

A nova Lei do FINOR (Lei 8.167 – FINOR-Debêntures) trazia alterações em sua sistemática. A principal mudança dizia respeito às formas de aplicação: passaram a ser permitidas duas, a aplicação não-vinculada (aplicação direta no FINOR) e a aplicação vinculada (aplicação em projeto próprio).

A aplicação não-vinculada (artigo 5º da referida Lei) ocorre da seguinte forma: uma vez efetuados os recolhimentos das parcelas do incentivo (18%), a Secretaria da Receita Federal encaminha ao Banco do Nordeste as Fitas Magnéticas contendo as informações necessárias à emissão de cotas do FINOR.

Emitidas as cotas, em valores correspondentes às suas opções, os investidores são informados, através de um extrato, de sua posição como cotista do FINOR e das movimentações ocorridas. Ou seja, as pessoas jurídicas optantes passam a participar desse Fundo como cotista, titular, portanto, de direito sobre os seus ativos. Como titular de cotas do FINOR, a pessoa jurídica poderá:

- a) convertê-las em ações de empresas dentre as componentes da carteira do FINOR. Essa permuta somente é possível através dos leilões especiais nas Bolsas de Valores do País, devendo o cotista procurar uma sociedade corretora de valores para intermediar a operação;
- b) negociá-las com qualquer pessoa física ou jurídica;

- c) mantê-las em seu poder, para auferir os benefícios resultantes de sua valorização, além do poder utilizá-las, em caso de concorrência pública, para fins de caução junto aos órgãos públicos federais da administração direta ou indireta (SUDENE, 1999a).

De posse desses recursos, o FINOR os aplica em empresas consideradas de interesse para o desenvolvimento do Nordeste, cujos projetos tenham sido aprovados pela SUDENE. Essa aplicação se dá sob a forma de debêntures conversíveis em ações (70%) ou debêntures não-conversíveis, também chamadas debêntures simples (30%)⁹¹, que passam a constituir a carteira de aplicações do Fundo⁹².

Na hipótese das debêntures conversíveis em ações, a conversão só ocorre quando a empresa entrar em operação e apenas as ações podem ser permutadas pelas cotas do FINOR.

As pessoas jurídicas optantes interessadas em adquirir, utilizando as suas cotas, as ações que compõem a carteira do Fundo, podem fazê-lo através dos leilões periódicos nas Bolsas de Valores do País, onde essas ações podem ser adquiridas.

As pessoas jurídicas optantes utilizam, para concretização da compra em leilão, a intermediação das corretoras. Assim, através dos leilões, fluem ações de empresas instaladas ou em implantação no Nordeste para as pessoas jurídicas optantes, havendo, em contrapartida, um fluxo em sentido contrário de cotas do FINOR.

A venda de cotas, por parte de uma pessoa jurídica optante - o que pode ser feito a qualquer outra pessoa física ou jurídica -, também poderá ser feita através da intermediação de uma corretora.

Nessa hipótese, fluem cotas das pessoas jurídicas optantes, através das corretoras, para qualquer pessoa física ou jurídica interessada em obtê-las. Em contrapartida, flui dessas pessoas físicas ou jurídicas adquirentes de cotas, através das corretoras, e para a pessoa jurídica optante que vendeu as cotas, o fluxo de dinheiro correspondente à operação.

A pessoa física ou jurídica adquirente de cotas, por sua vez, - através deste mecanismo - poderá utilizá-las nas mesmas operações (venda ou aquisição de ações) e na

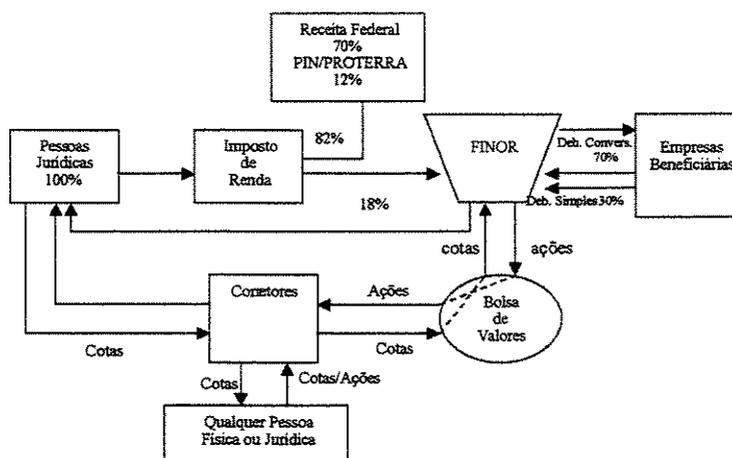
⁹¹ Uma vez que o FINOR participava com 50% do projeto, achou-se que o percentual de 30% de não conversibilidade (que significava 15% do total do projeto para o empresário) seria um valor bastante razoável. Como não lhes restava alternativa, os empresários aceitaram a mudança, mas com a idéia de depois derrubar.

⁹² O FINOR dispõe de uma carteira de títulos - debêntures conversíveis, debêntures simples e ações, após a conversão - e as pessoas jurídicas dispõem de cotas que representam suas participações nesse Fundo. Obviamente, essas pessoas jurídicas são as proprietárias da carteira de ações e/ou debêntures do FINOR.

mesma forma que o fizeram as pessoas jurídicas optantes (SUDENE, 1999a).

Essa forma de aplicação, como se pode ver, assemelha-se ao antigo sistema 34/18-FINOR, com a diferença que 70% das cotas do fundo são conversíveis em ações, e não mais 100%. A Figura a seguir resume um pouco esse mecanismo.

Figura 2
Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR
Aplicação Não-vinculada (aplicação direta no FINOR)



A aplicação vinculada (em projeto próprio) – art. 9º da Lei 8.167 –, por sua vez, ocorre da seguinte forma: as pessoas jurídicas ou os grupos de empresas coligadas⁹³ que detêm - isolada ou conjuntamente - a maioria (51%) do capital votante de empresa beneficiária titular de projeto aprovado pela SUDENE podem realizar a aplicação de seu incentivo adquirindo, diretamente, títulos dessa empresa, sem se transformar em cotista do FINOR⁹⁴.

Nessa hipótese, a SUDENE e o Banco do Nordeste asseguram a essas pessoas jurídicas e a esses grupos de empresas coligadas a aplicação nesse projeto de recursos equivalentes a 70% do valor de suas opções em favor do FINOR.

⁹³ O conceito de grupo de empresas coligadas é aquele composto por pessoas jurídicas cuja maioria de capital seja controlada, direta ou indiretamente, por uma mesma pessoa física ou jurídica.

⁹⁴ Ocorre a hipótese de participação isolada quando a pessoa jurídica optante ou o grupo de pessoas jurídicas coligadas optantes controla, pelo menos, 51% do capital votante de sociedade titular de projeto aprovado pela SUDENE. Por sua vez, verifica-se a participação conjunta quando pessoas jurídicas optantes ou grupos de pessoas jurídicas optantes detêm, em conjunto, um mínimo de 51% do capital votante de sociedade titular de projeto aprovado, sendo que cada pessoa jurídica ou cada grupo, isoladamente, participa com um mínimo de 10% desse capital, ou 5% no caso de projetos de infra-estrutura e estruturadores.

Nesse caso, essas pessoas jurídicas optantes recebem diretamente do FINOR a parcela correspondente a 70% do valor de suas opções em ações emitidas por suas empresas beneficiárias do incentivo e 30% em cotas desse Fundo (Figura 3).

Quando o controle acionário ocorrer de forma isolada, a aplicação dos recursos deverá se verificar sob a modalidade de ações ordinárias ou preferenciais, enquanto, nos casos de participação conjunta minoritária, a aplicação pode se dar tanto sob a forma de ações quanto de debêntures conversíveis ou não em ações (SUDENE, 1999a).

Figura 3
Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR
Aplicação vinculada (aplicação em projeto próprio)



Fonte: SUDENE (1999a)

Tais mudanças, sem dúvida, beneficiaram o Fundo, uma vez que garantiram um maior retorno financeiro, o que antes não existia, pois se trabalhava exclusivamente no mercado acionário, em que as ações eram vendidas a preços muito baixos.

Deve-se ressaltar, no entanto, que o Sistema FINOR, ao longo de sua existência, tem operado com permanentes desequilíbrios orçamentários, com comprometimentos financeiros muito acima da capacidade de obtenção de recursos. Para se ter uma idéia, em vinte anos de existência do Fundo (1975/1995), o Sistema havia acumulado um déficit da ordem de R\$ 2,5 bilhões, correspondente à diferença entre o montante do FINOR aprovado nos projetos (cerca de R\$ 7,0 bilhões), e o total efetivamente liberado (estimado em aproximadamente R\$ 4,5 bilhões).

Em meados dos anos 90, portanto, configurava-se um crescente déficit orçamentário no Sistema e o cenário tendia a agravar-se. Os empresários, à medida que recebiam os Certificados de Implantação (CIs) de seus empreendimentos, viam-se obrigados a resgatar

suas debêntures. No entanto, alegando altos juros e atraso nas liberações dos recursos, declaravam suas debêntures impagáveis⁹⁵.

Então, em função da insuficiência de recursos do FINOR, para atendimento aos aportes previstos no total de projetos já aprovados, a SUDENE decidiu adotar algumas “medidas saneadoras”, que permitissem um gerenciamento mais eficiente e eficaz da carteira de projetos do Fundo, dentre as quais se podem destacar:

- 1) suspensão temporária da aprovação (e até mesmo da análise) de novos pleitos, sob a forma de projeto ou carta-consulta. Ficaram de fora desta determinação os projetos beneficiados pelo art. 9º, uma vez que esses projetos, em princípio, têm assegurados os recursos do próprio incentivo, e também porque 30% dos recursos optados nessa modalidade são transferidos para aqueles em implantação sob a forma do Art. 5º;
- 2) suspensão da aprovação de quaisquer pleitos de reformulação ou adequação de projetos, que incorressem em aumento da participação do FINOR;
- 3) realização de diversos procedimentos administrativos, nos projetos inadimplentes, onde havia indícios de irregularidades. Aqueles em que foram constatadas irregularidades na aplicação dos recursos do FINOR foram expulsos do Sistema, encaminhados ao Ministério Público e obrigados a devolver recursos para o Fundo;
- 4) estabelecimento de critérios mais objetivos para aprovação de projetos. Os critérios básicos foram: capacidade competitiva; geração de empregos; contribuição para o incremento das exportações; expansão e integração de cadeias produtivas; incremento do valor adicionado; contribuição para a realização das ações estratégicas regionais constantes do Pacto Nordeste. Foram também contemplados os Estados com produto per capita abaixo da média regional (Maranhão, Piauí, Paraíba, Alagoas, e Área Mineira da SUDENE), com um acréscimo de 9 pontos para os projetos que obtivessem o limite mínimo de 40 pontos (SUDENE, 1997).

Tais medidas, por um lado, ajudaram a manter o equilíbrio orçamentário do Fundo, mas, por outro, foram muito mal vistas pelo empresariado, provocando um desgaste muito

⁹⁵ A própria SUDENE reconhece que um dos grandes obstáculos para a viabilidade do FINOR foi a forma de correção das debêntures. Antes do Plano Real, eram corrigidas com base na Taxa Referencial (TR). Depois da Reforma Econômica no Governo Fernando Henrique, constatou-se a necessidade de adotar um outro índice, já que a TR passou a ser um dos maiores. Adotou-se a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais 4% ao ano. A TJLP, por sua vez, tornou-se duas vezes maior que a TR, superando todos os índices de correção. Desde o início do Real, a taxa cresceu 50% a mais, tornando as debêntures muito caras.

grande no FINOR.

Com relação à principal medida (fechamento do Sistema a novos projetos), esta contribuiu significativamente para que o desequilíbrio orçamentário não se acentuasse, ao mesmo tempo em que impediu que se gerassem expectativas para empreendimentos que, na prática, dificilmente se implantariam no tempo previsto.

No entanto, isso implicou um custo bastante elevado para a SUDENE, a qual, pelo menos no que se refere ao seu principal instrumento de financiamento de desenvolvimento, deixou de ser importante como agente catalisador das aspirações produtivas do setor privado. De fato, à insatisfação do empresariado que se encontrava no Sistema, recebendo liberações aquém dos valores aprovados nos cronogramas originais, superpôs-se a dos que, na busca de fomento, viam seus pleitos de financiamento obstados (Romão, Gomes e Medeiros, [ca1996]).

Desta forma, como instrumento financeiro de desenvolvimento, o FINOR, que passou a apenas administrar um determinado estoque de projetos cuja carteira não podia absorver novos empreendimentos, deixou de ser um mecanismo eficaz de incentivo à produção e à geração de emprego, tornando-se extremamente vulnerável ao avanço de idéias que propõem, até mesmo, sua extinção.

A partir daí, a SUDENE (e seu principal instrumento de financiamento da região) foi alvo de inúmeras críticas, tanto por parte da Sociedade em geral, quanto por parte da iniciativa privada e do próprio setor público, que se mostrou, por diversas vezes, bastante cético aos benefícios tributários para os fundos de investimento, os quais passaram a ser vistos apenas como um mero desperdício de recursos canalizados para alimentar uma “massa falida”.

As críticas chegaram a tal ponto que, há alguns meses, foi instalada a CPI do FINOR, a qual tem desnudado questões importantes acerca da sistemática de incentivos fiscais do Nordeste, particularmente no que se refere a indícios de uso irregular de recursos por parte de empresas beneficiadas pelo Fundo e de possíveis envolvimento de técnicos da SUDENE e da Receita Federal.

Recentemente, no entanto, os empresários deram mais uma prova de sua força. Após muitos anos de luta, com a queda, inclusive, de vários superintendentes, e pareceres contrários por parte de técnicos e auditores da SUDENE, os empresários conseguiram ver seu pleito maior atendido: no dia 24/08/00, o Presidente da República anunciou uma Medida Provisória (MP Nº 2.058/2000), acabando com a obrigatoriedade das debêntures não-conversíveis em

ações. Ou seja, as debêntures emitidas pelos empreendimentos financiados pelo sistema de incentivos passam a ser 100% conversíveis em ações. A MP altera o art. 5º da lei 8.167/91, que fixava um limite de 70% de conversibilidade destes papéis.

Isso significa que, depois de cinco anos de pressão, o empresariado conseguiu o seu maior pleito: a possibilidade de converter em ações a maior parte da dívida que está em debêntures, desde que a empresa comprove que executou o projeto financiado, através do certificado de implantação concedido pela SUDENE.

Mas isso só poderá ocorrer no caso das debêntures que ainda estão por vencer, as quais passarão por análise do Conselho Deliberativo da SUDENE. A depender da situação da empresa, a dívida poderá ser transformada em ações. Quanto aos novos projetos, todos poderão ser pagos 100% em ações.

As debêntures vencidas, porém, não poderão ser transformadas em ações. Nesse caso, os empresários renegociarão com o Governo as suas dívidas e receberão novos prazos e juros subsidiados para pagar⁹⁶.

Essa nova mudança, portanto, significa um retrocesso no Sistema de Incentivos, no sentido de que se volta a trabalhar apenas com o mercado acionário.

Além disso, o Governo Federal amarra ainda mais a SUDENE, à medida em que tenta vincular a aprovação de projetos às áreas e setores considerados prioritários pelo próprio Governo (o que antes era determinado pela Secretaria Executiva da Superintendência com aprovação pelo Conselho Deliberativo). Ou seja, de acordo com ato do Poder Executivo, apenas projetos considerados prioritários (provavelmente aqueles presentes no PPA 2000-2003) receberão incentivos da SUDENE. Enquanto isso, a SUDENE vem lutando para inserir algumas mudanças na MP, que desde setembro vem sendo reeditada.

⁹⁶ Os efeitos da medida valem para todo o estoque atual de títulos e para as futuras operações do FINOR. A SUDENE tem um estoque de R\$ 4,72 bilhões em papéis. São R\$ 800 milhões em ações de baixa liquidez, R\$ 2,65 bilhões em debêntures conversíveis e R\$ 1,27 bilhão em títulos não conversíveis (dos quais R\$ 930 milhões em títulos a vencer e R\$ 340 milhões em debêntures vencidas). Portanto, os empresários, que já não precisavam pagar os R\$ 2,65 bilhões em debêntures conversíveis, também não terão de quitar os R\$ 930 milhões em títulos vincendos, o que totaliza R\$ 3,58 bilhões. Isso representará uma anistia, pois como a maior parte dos empreendimentos financiados são novos, de porte médio e de empresas sem tradição nas bolsas de valores, as ações emitidas por elas são vendidas a preços muito baixos nos leilões do FINOR.

3.3 Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional

Uma das conseqüências imediatas das políticas regionais postas em prática, desde os anos 60, foi o surgimento, no Nordeste, de diversas áreas dinâmicas, dotadas de estruturas econômicas modernas, responsáveis, em grande parte, pelo desempenho positivo apresentado por algumas atividades econômicas na região. Deve-se salientar, entretanto, que tais áreas convivem com outras, de baixo dinamismo e extrema pobreza: são as “áreas tradicionais”⁹⁷ do Nordeste, constituindo, assim, o que Araújo (1995b) identifica como os “diversos Nordeste”.

Essas áreas dinâmicas têm assumido proporções crescentes no cenário econômico regional e poderão vir a contribuir para alterar a realidade econômica do Nordeste, pelo menos em alguns de seus subespaços. Tais áreas, “manchas” de dinamismo, são muitas vezes tratadas como meros focos localizados ou até mesmo como enclaves que, se assim o fossem, não trariam maiores repercussões sobre a diversificação das demais atividades econômicas.

As principais áreas⁹⁸, já bastante conhecidas pela literatura, são: o complexo petroquímico de Camaçari; o pólo têxtil e de confecções de Fortaleza; o complexo minero-metalúrgico de Carajás (São Luís); o pólo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro, (com base na agricultura irrigada do submédio São Francisco); as áreas de moderna agricultura de grãos (Oeste da Bahia e sul dos Estados do Maranhão e Piauí); e, mais recentemente, o moderno pólo de fruticultura irrigada do Vale do Açu, no Rio Grande do Norte, o pólo de pecuária intensiva do agreste de Pernambuco (que também está expandindo-se intensamente em confecções), e os diversos pólos turísticos implantados nas principais cidades litorâneas do Nordeste, que se têm expandido rapidamente⁹⁹.

A forma como se desenvolveram esses espaços na região é resultado, como já salientara a SUDENE em seu Plano Trienal de 1987 (MINTER-SUDENE, 1987), de um modelo de desenvolvimento que concentrou fortemente os investimentos em algumas áreas, e que de certa forma contribuiu para uma desagregação do espaço regional, uma vez que os eixos de modernização localizam-se nas extremidades da região e se articulam preponderantemente com o centro hegemônico do País e com o exterior, deixando à margem

⁹⁷ Tais áreas foram vistas no capítulo anterior.

⁹⁸ Estes pólos/complexos foram muito bem caracterizados por Lima (1994b) e por Araújo (1995b).

⁹⁹ Araújo (1995b) destaca, ainda, não tanto por seu dinamismo, mas pelo fato de desenvolverem modernas atividades de base tecnológica, os tecnopolos de Campina Grande, na Paraíba, e Recife, em Pernambuco.

grandes partes do território regional.

Portanto, apesar da importância que essas áreas têm para a região, principalmente por mostrar que é possível se desenvolverem, no Nordeste, atividades altamente dinâmicas (o que só ocorre quando há vontade política, como foi o caso desses complexos), estes espaços merecem ser vistos criticamente. Em primeiro lugar, porque têm beneficiado diretamente uma parcela relativamente pequena da população. Em segundo lugar, porque em sua maioria estão voltadas para o mercado internacional, gerando poucos efeitos no interior da economia e internalizando pouco a renda ali gerada.

Ver-se-ão a seguir, de forma resumida, algumas dessas áreas¹⁰⁰.

3.3.1 Surgimento e Consolidação das “Ilhas de dinamismo”

3.3.1.1 Complexo Agroindustrial de Petrolina/Juazeiro

O Complexo Agroindustrial de Petrolina/Juazeiro, na região do sub-médio São Francisco, surgiu nos anos 70, com a implantação de grandes projetos de irrigação, quando então passou a se dar o maior impulso do crescimento na área. Nesse processo, a presença do Estado foi crucial, particularmente para a montagem da maior parte da infra-estrutura de captação e distribuição de água.

Embora inicialmente fosse dada certa ênfase ao cultivo irrigado de produtos ligados à pequena agricultura, formou-se na área um modelo misto de pequenas, médias e grandes glebas irrigadas, com o cultivo cada vez maior de produtos de elevado valor comercial, destinados tanto à venda *in natura* para os mercados de maior poder aquisitivo (inclusive externo), quanto ao processamento local em plantas industriais. Nesse processo, unidades fabris de variados ramos foram sendo instaladas e/ou expandidas, aumentando o dinamismo da área, para o que foi importante também a instalação de distritos industriais (Juazeiro e Petrolina) e as facilidades de infra-estrutura.

O crescimento dos anos 70 manteve-se elevado ao longo dos anos 80, com o aprofundamento da intensidade do uso de capital e de tecnologia e a sofisticação das técnicas

¹⁰⁰ Optou-se por se excluírem o Pólo Petroquímico de Camaçari, uma vez que já foi exaustivamente explorado pela literatura, bem como os de ocorrência mais recente.

de irrigação. Ao mesmo tempo, deu-se a implantação de grandes projetos de irrigação¹⁰¹, que envolveu a participação de grandes e médias empresas nacionais e mesmo internacionais. Nessa época, instalaram-se na área muitas plantas industriais, nos ramos de: processamento de alimentos, bens de capital, embalagens, equipamentos para irrigação, materiais de construção, fertilizantes e rações etc.

Apesar da diversificação econômica verificada, a principal fonte de dinamismo é, ainda, a agricultura irrigada que cada vez mais se intensifica em nível de capitalização e de sofisticação tecnológica, o que permite que suas vendas sejam ampliadas, com a abertura de novos mercados na Europa e nos Estados Unidos.

Na base desse dinamismo, alguns fatores foram muito importantes: i) a atuação do setor público, seja provendo a infra-estrutura de irrigação de forma subsidiada, seja através dos incentivos fiscais (e creditícios); ii) o clima, que possibilita, em função da quase constante insolação na área, colher mais de uma safra por ano, o que permite um retorno maior do capital fixo investido; iii) em função da vantagem oferecida pelo clima, há o aproveitamento de brechas de mercado, em época em que as demais regiões produtoras não conseguem produzir; iv) a presença de um nível razoável de organização dos produtores, através de cooperativas, o que facilita a expansão do mercado, a obtenção de financiamentos, a difusão de tecnologias e o rebaixamento de custos de transporte na exportação de frutas, além de facilitar, via compra conjunta de alguns equipamentos, o controle de qualidade das mesmas; v) em função do nível de competitividade do mercado internacional, há uma crescente conscientização da necessidade de controles de qualidade e de investimentos nas técnicas e equipamentos do pós-colheita, indispensáveis para a manutenção e ampliação dos mercados abertos no exterior.

A continuidade, principalmente a curto prazo, do crescimento agro-industrial no entorno da região de Petrolina/Juazeiro depende, pelo menos em parte, da manutenção do fluxo de incentivos fiscais, que tem atraído capitais de fora da região. A tendência, entretanto, é que, caso venha a ocorrer uma redução dos incentivos regionais (FINOR e FNE), as condições favoráveis de clima e de mercado firmem-se como condicionantes maiores do crescimento, uma vez que há ainda muita disponibilidade de solo e de água.

¹⁰¹ Nessa década, apesar da estagnação da economia, foram incorporados à agricultura cerca de 56.000 hectares, enquanto o setor industrial gerava aproximadamente 24.000 empregos (Galvão, 1990).

O dinamismo do Vale do São Francisco tem perspectivas de continuidade, mesmo com uma ênfase menor na ação do Estado. Outrossim, essa expansão tem potencialidades de repercutir sobre a economia da região não apenas ampliando a malha industrial que normalmente acompanha a intensificação capitalista na agricultura, mas também diversificando a economia em outros ramos industriais e abrindo espaços no setor terciário, em função do elevado fluxo de renda e de emprego gerados pelas principais culturas em cultivo na área (uva, manga, tomate etc). Embora seja um processo econômico dependente do nível geral da atividade da economia, ou do comportamento muitas vezes instável do mercado externo, o avanço por que vem passando esta área é suficiente para afastar a idéia de enclave.

Nesta sub-região, as atividades urbanas são muito expressivas e a economia diversificada, não se limitando às atividades dos perímetros irrigados, o que tenderia a ocorrer caso prevalecesse um padrão de enclave agrícola.

3.3.1.2 Áreas de Moderna Agricultura de Grãos

As áreas de moderna agricultura de grãos abrangem os cerrados do oeste da Bahia e do sul do Maranhão e Piauí. Esses espaços (com destaque para o oeste baiano, a principal dessas sub-áreas) passam hoje por um “boom” expansionista, e têm conseguido não apenas impulsionar significativamente sua estrutura econômica, mas também provocar mudanças na estrutura produtiva.

A expansão da economia do oeste baiano está associada à introdução e expansão da soja (implantada na área pelos imigrantes do sul do país)¹⁰², dos avanços tecnológicos que viabilizaram seu cultivo nos cerrados, bem como em função dos subsídios governamentais (Santos Filho, 1989).

A participação do Estado tem sido decisiva para o sucesso dessa área, seja através da infra-estrutura que vem sendo expandida, seja através dos mecanismos das políticas agrícolas que têm apoiado decisivamente a expansão das culturas mais voltadas para o mercado externo.

Com a soja, implanta-se na região também um conjunto de atividades e práticas

¹⁰² O crescimento dá-se em forma do “boom”: entre 1980/81 e 1985/96 a área plantada com soja expandiu-se 143 vezes, e a produção 848 vezes, enquanto crescia também, embora de forma mais lenta, a produção do arroz. Apesar deste ritmo de crescimento, em 1986 a área ocupada com arroz e soja (231.100 ha) representava apenas 7,5% da área agricultável dos cerrados baianos (Santos Filho, 1989; Lima, 1994b).

ligadas à agricultura moderna que marcam a penetração das relações capitalistas. A importância econômica da soja, no entanto, continua sendo muito maior que a das demais atividades (esta região já se constitui na maior área produtora de grãos do Nordeste do país), induzindo, inclusive, repercussões em diversas atividades terciárias como o fornecimento de insumos modernos, assistência técnica, armazenagem, crédito, etc.

Como desdobramentos importantes desse intenso crescimento foram instaladas no município de Barreiras (um centro urbano de médio porte para onde convergem as fluxos econômicos da área) duas plantas industriais de processamento da soja, a Olvebasa (200 mil toneladas/ano), e a Ceval (450 mil toneladas/ano).

As expectativas favoráveis à expansão da soja na região centram-se, em primeiro lugar, na crescente demanda a nível internacional, estando o Brasil bem posicionado para atender parte significativa do crescimento previsto de 40 milhões de toneladas/ano até o ano 2000. Em segundo lugar, apenas cerca de 10% das terras aptas foram incorporadas ao cultivo de grãos no Oeste da Bahia, ou seja, 450 mil hectares (sendo 330 mil com soja).

Apesar das expectativas otimistas, é necessário que alguns gargalos sejam superados para que as mesmas se concretizem. Os principais estrangulamentos são os custos de produção, que são ainda superiores em cerca do 20% aos registrados no Paraná (Queiroz, 1992), e as dificuldades de escoamento da produção, impostas pelas deficiências da malha de transportes. Estes estrangulamentos ganham importância, uma vez que quantidades crescentes deverão ser colocadas no mercado internacional. Para isto é imprescindível a existência de custos competitivos com as demais áreas produtoras dentro e fora do país.

Com relação à infra-estrutura de transportes, ações já vêm sendo desenvolvidas no sentido de viabilizar, através de empréstimos externos, os recursos para a recuperação e expansão da malha de transportes, com destaque para a articulação rodo-hidro-ferroviária¹⁰³.

Ao lado do “boom” da soja vêm sendo bastante expandidas as atividades urbanas no Oeste da Bahia com o surgimento de cidades de médio porte, contando com o suporte de uma rede de serviços (comércio, saúde, educação, construção civil etc), inclusive com a instalação de agro-indústrias de beneficiamento da soja. Observa-se, assim, uma crescente integração da área com os demais espaços econômicos do país.

¹⁰³ A soja seria transportada até Juazeiro via rodo-fluvial e daí até o porto de Aratu (BA) por ferrovia, ou para a porto de Suape (PE) (Lima, 1994b).

Esta região desponta como uma área que pode se constituir em um pólo de desenvolvimento integrado, em vista das vinculações com o setor industrial e com as atividades urbanas de comércio e de serviços, que se associam ao crescimento agrícola com base na intensificação do uso do capital.

Algumas dessas vinculações para frente e para trás já se destacam. Além das unidades de beneficiamento da soja despontam atividades como avicultura e suinocultura e frigorificação de carnes em geral, beneficiando-se da produção local de milho e, principalmente, de farelo de soja. Do lado dos insumos, a área começa a atrair fornecedores de equipamentos agrícolas, inclusive conjuntos para irrigação, além de fertilizantes e calcário.

Embora ainda no início, a diversificação para as atividades industriais tem perspectivas, principalmente porque, junto do oeste da Bahia, estendem-se os Cerrados pelo Piauí, Tocantins e Maranhão, com padrão semelhante de ocupação dos solos. A diversificação da economia também deverá ocorrer.

Portanto, embora ainda em um estágio não tão diversificado quanto o do Vale do São Francisco, a região dos Cerrados tende a continuar crescendo, além de que a proximidade geográfica com o Centro-Oeste poderá estimular uma integração com esta região do País.

3.3.1.3 Pólo Têxtil e de Confecções de Fortaleza

O pólo têxtil e de confecções de Fortaleza é um dos centros mais importantes do setor têxtil, não só a nível regional, mas também nacional¹⁰⁴, e foi um grande beneficiário do sistema de incentivos fiscais da SUDENE.

A partir dos anos 60, com a criação da SUDENE, o setor têxtil nordestino, em grande parte localizado no Estado de Pernambuco, sofreu um processo de intensa modernização, que levou, simultaneamente, ao fechamento de inúmeras empresas obsoletas e ao surgimento de outras, atualizadas tecnologicamente.

Nesse processo uma outra mudança contribuiria para que houvesse a mudança da localização do parque regional: a instituição, pela SUDENE, de faixas de prioridade dos

¹⁰⁴ Para se ter uma idéia do dinamismo da atividade no Estado, vejam-se: entre 1970 e 1985, o número de estabelecimentos têxteis do Ceará cresceu de 155 para 358, enquanto os ligados ao vestuário passavam de 152 para 850. Em 1991, segundo o Sindicato da Indústria de Confecções do Ceará, o pólo cearense tinha cerca de 3.000 empresas, gerava 60.000 empregos diretos e era responsável por 12% do ICMS do Estado (Lima, 1994b).

incentivos. Este critério levou a que Pernambuco sofresse grandes perdas, em boa parte em função de a Região Metropolitana do Recife, entre 1969 e 1987, ter sido excluída da faixa A de prioridades da SUDENE, enquanto o Ceará ampliava sua participação.

Os segmentos de tecelagem e de confecções do pólo de Fortaleza são competitivos a nível nacional, ou seja, contam com um padrão de nível tecnológico semelhante ao existente no Centro-Sul do país, o qual está em média dez anos atrasado em relação ao padrão dos países mais avançados. O segmento da fiação, por sua vez, que tem 80% do peso do setor fiação/tecelagem, é competitivo a nível internacional, em função de sua atualização tecnológica, ou seja, neste segmento, predomina a atualização tecnológica mesmo para os padrões mundiais.

As perspectivas de expansão do setor dependem de uma retomada do crescimento e de uma melhor distribuição de renda na economia brasileira, que levaria à expansão do mercado interno. A abertura comercial, por outro lado, pode ter implicações negativas sobre os segmentos de tecelagem e confecções, já que, como vimos, nesses segmentos há defasagem tecnológica.

Os encadeamentos do pólo cearense com a região poderão ser ampliados a médio e longo prazos. No caso da base agrícola da região, por exemplo, onde os encadeamentos são reduzidos, devido à devastação promovida pelo "bicudo" na produção de algodão, talvez o Nordeste consiga recuperar sua cultura do algodão convivendo com o bicudo.

Com relação aos encadeamentos para frente, há a perspectiva, já estimulada por empresários ligados às fiações, de instalação de pequenas e médias malharias, as quais se beneficiariam das fiações como fonte de matéria-prima.

Segundo Lima (1994b: 17), "No segmento de confecções, há espaço para um reforço do setor de tecelagem (60% dos tecidos são adquiridos fora do estado) bem como para o crescimento de unidades fornecedoras de aviamentos e linhas (cerca do 80% destes são compradas fora)".

3.3.1.4 Complexo Mínero-metalúrgico do Maranhão

O Complexo mínero-metalúrgico do Maranhão, para cuja montagem a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) desempenhou o papel principal, firmou-se ao longo dos anos 80,

havendo-se beneficiado de duas diretrizes estabelecidas pelo Estado brasileiro: priorizar as exportações e engajar as estatais no esforço de integração da Amazônia ao mercado nacional. Este complexo está associado, em grande medida, aos desdobramentos do Programa Grande Carajás (PGC) e ao crescente interesse do capital multinacional da área minero-metalúrgica em diversificar suas fontes de abastecimento de matérias-primas.

Como resultado desses movimentos de capital, foram implantados a infra-estrutura para exploração/exportação de minério de ferro, projetos como o da ALUMAR, em São Luiz, além de algumas guserias no trajeto da Estrada do Ferro Carajás (EFC)¹⁰⁵.

A CVRD teve uma participação muito importante nessas mudanças. Seus dispêndios no Projeto Ferro Carajás situam-se em US\$ 2,9 bilhões, dos quais 14% investidos nas instalações do porto do Ponta da Madeira, 20% nas minas, 10% na infra-estrutura e 56% na Estrada de Ferro Carajás (EFC). Disso resultou a criação, no Maranhão, de 1300 empregos diretos e 1200 indiretos, além de importantes impactos sobre o nível da renda e consumo de São Luiz, sobre a construção civil, o setor imobiliário, etc. Outrossim, a EFC surge como um dos maiores agentes de desdobramentos desses investimentos sobre o Maranhão. Por aí eram escoadas, em 1993, segundo Lima (1994b), cerca de 33 milhões de toneladas/ano de minério de ferro, além de passageiros e cargas em geral. Regiões anteriormente isoladas foram cortadas pela EFC e integradas ao circuito da produção mercantil. A EFC, por exemplo, contribuiu para a dinamização da produção agrícola do Sul do Maranhão.

Um outro projeto deverá ampliar o uso da EFC: o projeto CELMAR, em sociedade com a CVRD, para produção de celulose em Imperatriz. Estão previstos investimentos de US\$ 1,2 bilhão. Estima-se que, quando concluído o projeto, serão produzidas 420.000 toneladas/ano, e gerados 800 empregos diretos, e mais 3000 no reflorestamento, além de cerca de 3200 empregos indiretos (Lima, 1994b).

Além disso, a EFC ajudou a dinamizar a instalação de usinas de ferro-gusa e de ferro-liga ao longo de sua extensão, além de outros projetos, que se beneficiaram dos incentivos tributários e financeiros específicos para projetos na área do PGC. A existência de matéria-prima, minério de ferro e madeira para carvão vegetal também contribuiu para os

¹⁰⁵ Em função desses investimentos, impactos importantes já eram percebidos nos anos 80. Para se ter uma idéia, o PIB do Estado aumentou de US\$ 2.059,2 milhões, em 1980, para US\$ 3.045,7 milhões, em 1997, e o produto da indústria ampliou sua participação no total do Estado de 13% para 20,8% (Lima, 1994b).

investimentos nessas usinas¹⁰⁶ (Machado, 1991).

O projeto da ALUMAR é outro que tem grande peso na indústria maranhense. Trata-se de uma associação de três empresas (ALCOA, ALCAN e BILLINGTON), da qual resultou um investimento da ordem de US\$ 2,0 bilhões para a produção de 3 milhões de toneladas/ano de alumina e 500 mil do alumínio (em 1993, eram geradas, segundo Lima (1994b), 1 milhão de toneladas de alumina e 350 mil do alumínio). De forma semelhante ao caso da CVRD, a ALUMAR coloca mensalmente um elevado fluxo de rendimentos na economia de São Luiz. O projeto criou 4.100 empregos diretos, estimando-se em 1.200 os empregos indiretos, e tem ainda “articulações a montante via absorção de bauxita do Rio Trombetas, de cal do Ceará, de soda cáustica de Alagoas, de energia elétrica do Tucuruí, além dos serviços de manutenção refletidos nos empregos indiretos” (Lima, 1994b: 19). As articulações pelo lado do uso do alumínio são reduzidas, uma vez que são exportados 95% do mesmo. Apesar disso, dos 5% destinados ao mercado interno parte alimenta uma planta de perfis de alumínio em Pernambuco, sendo, caso o mercado interno volte a crescer, uma possível fonte de maior articulação intra-regional.

As perspectivas de instalação de novas plantas de perfis de alumínio são reduzidas, em função dos elevados investimentos exigidos e das dimensões do mercado. A nível local, os desdobramentos diretos são, portanto, limitados às pequenas fundições e aos serviços industriais. Vale ressaltar, porém, que, por se tratar de um projeto que usa tecnologia atualizada, o relacionamento com os parceiros locais tem gerado efeitos indiretos elevando o padrão tecnológico destes fornecedores.

Apesar desses exemplos exitosos, como se verá a seguir no Nordeste nem tudo são flores ...

¹⁰⁶ No entanto, de acordo com Lima (1994b), os projetos siderúrgicos defrontam-se com algumas dificuldades como a redução dos preços no mercado internacional, a escassez de mão-de-obra qualificada e até mesmo de carvão vegetal (em função da pressão dos ambientalistas). Por outro lado, há alguns pontos positivos: o baixo consumo per capita do aço, notadamente no Norte e Nordeste, e o mercado regional já significativo de fundidos e aços não-planos (Machado, 1991). Com a retomada do crescimento, esses fatores podem expandir o mercado e levar à superação das limitações, alargando os impactos regionais do PGC.

3.3.2 Políticas Agrícolas e Industriais:

Em termos gerais, o que se pode dizer sobre esses 15 anos é que foi um período de quase ausência de políticas regionais efetivas. Quanto às políticas agrícolas, nenhum dos poucos programas implantados modificou a estrutura fundiária da região, muito menos acabou com a pobreza. Tais políticas continuaram insistindo nos programas de desenvolvimento rural integrado (iniciados nos anos 70) e de irrigação (iniciados na primeira metade da década de 80, com o I Plano Nacional de Irrigação).

Em relação aos programas de desenvolvimento rural integrado, que passaram a priorizar os pequenos produtores rurais, algumas questões, como a estagnação e a imigração dos jovens, não foram revertidas. A realidade não-agrícola do meio rural permaneceu intocada e o pequeno impacto, nas pequenas cidades, não se refletiu na expansão do emprego e na dinamização das atividades urbanas. Deve-se acrescentar ainda que a questão da transferência do progresso técnico, da elevação da produtividade e da intensificação da densidade econômica das atividades produtivas dos pequenos produtores rurais também permaneceu praticamente inalterada.

A política de irrigação, por sua vez, passou por algumas mudanças, mas permaneceu sendo implementada. Em 1986, foi criado o Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE), cuja meta era elevar a área irrigada da região em um milhão de hectares em 5 anos (1986-1990), e que fazia parte do Programa Nacional de Irrigação.

Esse esforço concentrado para o desenvolvimento da agricultura irrigada foi seriamente comprometido, a partir de 1989, com a adoção de um conjunto de medidas, que visavam à redução dos gastos públicos e ao redimensionamento das suas instituições, e cujo objetivo era definir princípios para o futuro desenvolvimento da irrigação, quais sejam: (i) a expansão da irrigação deveria ser “orientada pela demanda”, (ii) a irrigação deveria ser uma atividade econômica autosustentável e não subsidiada e (iii) os projetos de assentamento de pequenos agricultores, que visam resolver o problema da pobreza, são uma atividade social, financiados, portanto, por recursos federais e estaduais especificamente determinados, separados dos orçamentos nacionais de irrigação (Souza, 1997).

Nesse mesmo período, dois programas foram instituídos: o FINOR-Irrigação, criado em 1988, que estende a empresas com projetos de irrigação o acesso aos recursos do FINOR;

e o FNE, que dispõe de recursos para financiamento com juros subsidiados.

A década de 90 caracterizou-se pela ausência de formulação de programas para o desenvolvimento do Nordeste, ou de setores/subsetores específicos da região. A crise fiscal, a abertura comercial e a estabilidade econômica centralizaram as atenções do Governo, e não houve espaço para a formulação de políticas agrícolas de cunho regional¹⁰⁷.

Apesar disso, os dois programas (FINOR-Irrigação e FNE) permaneceram sendo implementados e, em 1993, foi criado o Programa Nordeste Competitivo, do BNDES, que tem como uma das atividades a serem financiadas a hortifruticultura irrigada. Os investimentos em irrigação pública, coordenados, principalmente, pela CODEVASF, também permaneceram, porém sem fazer parte de um planejamento setorial ou regional.

Em consequência da política implementada, surgiram, como se viu anteriormente, novas frentes de expansão agrícola do Nordeste: a moderna agricultura de grãos do cerrado, basicamente produzindo soja e arroz; e o pólo de fruticultura do Vale do Açu, produzindo tomate, cebola, melão, uva e manga para exportação, incorporando valor agregado a esses produtos através da agroindustrialização.

O que se percebe, portanto, é uma diversificação das culturas não tradicionais voltadas para o mercado externo, enquanto as culturas tradicionais, como cacau, açúcar e algodão, passam por uma crise, seja por defasagem tecnológica, queda na produtividade, queda na demanda internacional, ou mesmo problemas fitossanitários. O que surge de novo vem da pecuária, como o desenvolvimento da avicultura, em bases competitivas, no Estado de Pernambuco.

Além disso, observa-se o desmantelamento de órgãos públicos federais, privilegiando os mecanismos de mercado e de captação externa. A previdência rural surge como a tábua de salvação dos trabalhadores rurais, sendo o grande complemento da renda. Como afirma Araújo (1995b: 136), “cobrindo parte da população idosa e assegurando uma renda mínima mas permanente a muitas famílias sertanejas”.

Quanto à indústria, a situação conseguiu ser ainda pior. Nesse período, pode-se dizer que não houve uma política industrial para a região. O Nordeste continuou se especializando

¹⁰⁷ Nessa década, surge em todo País o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), o qual ganha força ano a ano e que tem a simpatia de uma parcela (politizada) da população, mas que encontra resistências grandes por parte do Governo Federal. Exigindo Reforma Agrária nas áreas não produtivas do País e crédito para os trabalhadores atendidos, o movimento, no Nordeste, tem crescido muito no Estado de Pernambuco, onde o movimento camponês tivera grande força.

em bens intermediários, e os Estados, através da “guerra fiscal”, passaram a fazer o papel que antes era realizado pelo Governo Federal. A ênfase nos pólos industriais permaneceu, mas não como uma política propriamente orientada nesse sentido.

Na década de 80, alguns setores ainda estavam aproveitando a maturação tecnológica dos investimentos realizados no II PND. O complexo petroquímico de Camaçari, o pólo têxtil/confecções de Fortaleza e o complexo mineiro-metalúrgico de Carajás permanecem ainda competitivos e atualizados tecnologicamente, provocando impactos significativos sobre o nível de renda e de emprego.

Os setores de química e metalurgia, seguindo sua especialização complementar em bens intermediários, foram os que mais cresceram na década. Em contraste, a mecânica e a borracha apresentaram as maiores quedas.

Na década de 90, há outros complexos/pólos industriais em gestação, menos dinâmicos, mas nem por isso menos importantes no que se refere à geração de emprego e renda, quais sejam: metal-mecânico em Pernambuco, agroindustrial nos Estados da Bahia e de Pernambuco, e fertilizantes em Sergipe.

3.4 Evolução recente da economia nordestina: o social não acompanhou o econômico

Como já foi amplamente discutido na literatura, a década de 80 foi, para o Brasil, uma “década perdida”, com queda de seus principais indicadores macroeconômicos. O Nordeste, entretanto, apesar de ter sofrido as conseqüências da crise e de ter passado por uma prolongada seca no início da década, apresentou resultados mais favoráveis do que o Brasil.

A partir da década de 80, o setor público, que vinha desempenhando um papel de grande relevância no Nordeste, não apenas realizando, mas também induzindo investimentos na região, os quais tiveram uma grande importância para o desempenho da economia regional, diminuiu a sua participação na economia, o que ocorre também no País como um todo.

Como se pode verificar através da tabela 10, nos anos 70, existia uma forte analogia entre o comportamento dos investimentos fixos realizados pelo setor público e o da economia regional (SUDENE, 1999b). De fato, entre 1970 e 1980, quando o investimento público cresceu a uma taxa de 9,6% ao ano, o PIB cresceu a 8,7%. Entre 1980 e 1990, há uma grande

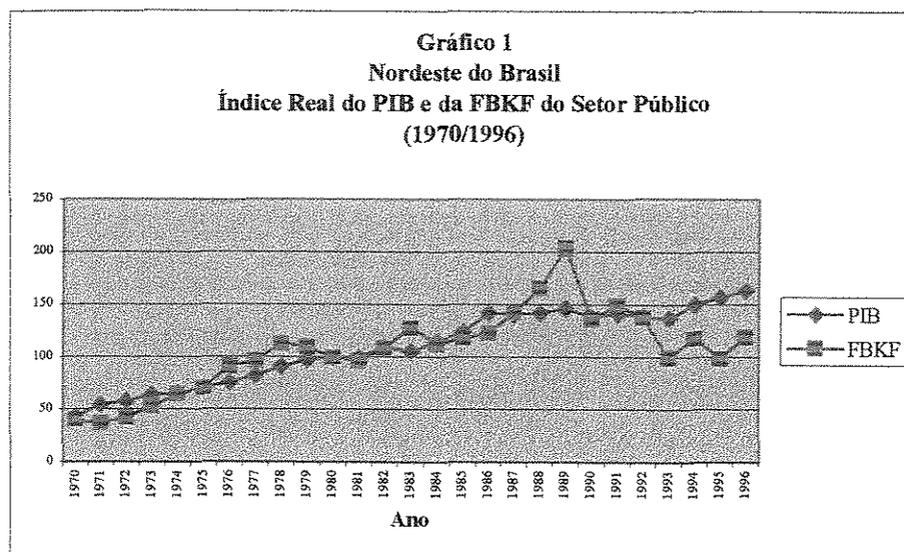
queda da participação do setor público na região (cresceu a 3,1% ao ano), e um desaquecimento, em relação ao período anterior, da economia da região (o PIB cresceu a uma taxa de 3,3% ao ano). Nos primeiros anos da década de 90, caracterizados pela diminuição do papel do Estado na economia, os investimentos fixos do setor público cresceram a uma taxa negativa de 2,2% ao ano, e o PIB cresceu a uma taxa positiva de 2,8% ao ano. Esse comportamento do PIB nordestino, no período mais recente, deve-se fundamentalmente à maturação dos investimentos públicos realizados anteriormente.

Tabela 10
Nordeste
Taxa Média Anual de Crescimento do PIB e dos Investimentos Públicos a preços constantes
1970/1996

<i>PERÍODO</i>	<i>PIB</i>	<i>INVESTIMENTO DO SETOR PÚBLICO</i>
<i>1970-80</i>	8,7	9,6
<i>1980-90</i>	3,3	3,1
<i>1990-95</i>	2,8	-2,2

Fonte: SUDENE/Contas Regionais (SUDENE, 1999b)

Essa trajetória fica ainda mais perceptível através do gráfico 1. Percebe-se, claramente, que, a partir dos anos 70, a FBKF do setor público e o PIB apresentam tendências muito similares até o início dos anos 90. A partir de então, há uma queda da FBKF, mas o PIB continua crescendo.



Com relação especificamente à participação das regiões no PIB, percebe-se, de acordo com a tabela 11, que, entre 1985 e 1995, a participação do Nordeste na composição do PIB do Brasil manteve-se praticamente a mesma, com uma pequena diminuição. Em 1985, o Nordeste participava com 13,7%, e, em 1995, passou a representar 13,4% do PIB do País. Deve-se salientar, ainda, que, ao contrário do período anterior, essa queda se deve aos setores industrial (em 1985, correspondia a 12,0% e, em 1995, passou a 11,5%) e de serviços (caiu de 13,5% para 12,8%, no período). O setor agropecuário registrou um pequeno aumento (de 20,6% para 22,0%).

Acompanhando a tendência global da região, a maioria dos Estados manteve a sua posição relativa na produção do País, entre 1985 e 1995, com exceção da Bahia (que a reduziu de 5,2% para 4,5%). No entanto, a Bahia continua tendo a maior base econômica da região.

Tabela 11
Brasil
Participação das Regiões no PIB, por atividade econômica
1985/95

REGIÕES	TOTAL GERAL			AGROPECUÁRIA			INDÚSTRIA			SERVIÇOS		
	1985	1990	1995	1985	1990	1995	1985	1990	1995	1985	1990	1995
<i>Norte</i>	4,1	4,5	4,6	6,5	8,5	7,6	4,1	4,4	4,5	3,6	3,8	4,1
<i>Nordeste</i>	13,7	13,6	13,4	20,6	20,7	22,0	12,0	12,4	11,5	13,5	13,0	12,8
- Maranhão	1,0	1,1	1,0	2,1	2,3	2,4	0,8	0,9	0,7	1,0	1,1	0,9
- Piauí	0,4	0,5	0,4	0,8	0,7	0,7	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5
- Ceará	1,7	1,6	1,8	2,4	2,3	2,6	1,2	1,2	1,3	2,0	1,8	1,9
- Rio G. do Norte	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	1,1	1,0	1,0	1,2	0,8	0,7	0,7
- Paraíba	0,7	0,7	0,7	1,3	1,3	1,4	0,4	0,4	0,4	0,8	0,8	0,8
- Pernambuco	2,4	2,6	2,5	2,7	3,2	3,5	2,0	1,9	1,7	2,6	2,9	2,8
- Alagoas	0,7	0,8	0,8	1,6	2,5	2,2	0,5	0,5	0,4	0,7	0,7	0,7
- Sergipe	0,7	0,7	0,7	0,7	1,1	1,0	0,8	1,0	0,8	0,5	0,5	0,6
- Bahia	5,2	4,7	4,5	8,1	6,3	7,2	5,2	5,2	4,7	4,5	4,0	3,9
<i>Sudeste</i>	59,1	59,1	57,6	38,3	41,6	41,5	65,8	64,7	61,0	58,2	58,7	58,9
<i>Sul</i>	17,1	15,5	17,2	27,1	22,2	21,7	15,7	14,7	18,9	16,2	14,7	15,5
<i>Centro-Oeste</i>	6,0	7,3	7,1	7,5	7,0	7,2	2,4	3,8	4,1	8,6	9,8	8,7
Brasil	100,0											

Fonte: IPEA (Estimativa) in Guimarães Neto (1997) e Cano (1997).

A análise do PIB regional permite ir mais além. Como se pode comprovar na tabela 12, grande parte das economias estaduais apresentaram, no período 1985/1998, pequenas melhorias na sua participação relativa no conjunto da base produtiva instalada no Nordeste, com exceção, como já foi salientado, da Bahia, além de Pernambuco, Alagoas e Sergipe, que registraram pequenas quedas. O Estado que mais avançou foi o Ceará (aumentou de 13,8%, em 1985, para 16,0% em 1998)¹⁰⁸.

¹⁰⁸ De acordo com os dados da SUDENE, o Estado do Ceará aproximou-se sensivelmente de Pernambuco, nos

Tabela 12
Nordeste
Participação dos Estados no PIB a custo de fatores – Preços correntes de cada ano
1985/1998

ESTADOS	1985	1990	1995	1998	PARTICIPAÇÃO MÉDIA ANUAL	
					1980-90	1990-98 (1)
<i>Maranhão</i>	6,5	8,2	8,6	9,5	7,3	8,9
<i>Piauí</i>	3,7	4,3	4,2	4,1	3,7	4,2
<i>Ceará</i>	13,8	14,4	17,1	16,0	13,7	16,0
<i>Rio Grande do Norte</i>	5,4	6,0	6,6	6,5	5,9	6,5
<i>Paraíba</i>	5,6	6,5	6,6	6,5	5,7	6,5
<i>Pernambuco</i>	17,7	19,0	18,0	16,8	18,4	17,5
<i>Alagoas</i>	6,5	5,8	5,5	5,8	6,0	5,6
<i>Sergipe</i>	5,1	3,7	4,2	3,7	4,5	3,9
<i>Bahia</i>	35,7	32,1	29,1	31,3	34,8	30,9
<i>Nordeste (2)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SUDENE/Contas Regionais (SUDENE, 1999c).

Notas: (1) Dados Preliminares;

(2) Os valores do Nordeste correspondem ao somatório dos Estados e quando diferem dos constantes em outras tabelas da região se deve à diferença de preços relativos ocorrida no Setor Agropecuário..

Nas relações comerciais com o mercado internacional, verifica-se que, entre 1985 e 1998, mais uma vez o Nordeste, acompanhando a tendência verificada no Brasil, procurou ampliar suas articulações com o comércio exterior.

A região aumentou bem menos o valor de suas exportações (em pouco mais de 1 vez e meia) do que no período anterior (1970/1985). Em termos absolutos, todos os Estados aumentaram o valor de suas exportações. O Estado que mais intensificou seus laços econômicos com o mercado internacional foi o Maranhão (em 1985, participava com 3,3% das exportações regionais e, em 1998, com 17,1%), em função do Complexo minero-metalúrgico de Carajás. A Bahia foi o Estado que mais diminuiu sua participação nas exportações regionais (de 64,8%, em 1985, para 49,2%, em 1998). Mas, mesmo assim, continua sendo responsável por, praticamente, a metade do valor exportado da região. Os outros Estados se mantiveram em um patamar próximo ao do início da série (Tabela 13).

últimos anos, em termos de participação no PIB nordestino. No entanto, pesquisa realizada pelo IBGE (em parceria com instituições de pesquisa dos Estados brasileiros) que se baseia em nova metodologia (a mesma adotada para os cálculos das Contas Nacionais, segundo orientações das Nações Unidas), mostra resultados diferentes. Assim, se, de acordo com a SUDENE, em 1997, o PIB cearense atingia 20,6 bilhões e o pernambucano 21,9 bilhões, de acordo com os dados do IBGE o Ceará estaria atingindo, nesse ano, 17,4 bilhões e Pernambuco 23,3 bilhões. Esses dados consolidam Pernambuco como a segunda maior economia regional e a oitava nacional. Dessa forma, de acordo com os estudos, para o Ceará atingir a posição de Pernambuco seria necessário apresentar, durante 15 anos, um crescimento de 2% no PIB, considerando uma estagnação da economia pernambucana.

Tabela 13
Nordeste
Valor (US\$ 1.000) e participação das exportações, segundo os Estados
1985/1998

ESTADOS	1985		1990		1995		1998	
	Valor FOB	%						
<i>Maranhão</i>	82.689	3,3	442.620	14,6	671.361	15,8	635.554	17,1
<i>Piauí</i>	18.778	0,7	32.403	1,1	67.097	1,6	58.809	1,6
<i>Ceará</i>	216.094	8,6	230.569	7,6	352.131	8,3	354.996	9,5
<i>Rio Grande do Norte</i>	42.659	1,7	88.800	2,9	79.228	1,9	101.694	2,7
<i>Paraíba</i>	47.847	1,9	52.550	1,7	86.065	2,0	54.084	1,5
<i>Pernambuco</i>	261.654	10,4	400.464	13,2	574.321	13,5	362.257	9,7
<i>Alagoas</i>	189.157	7,5	291.400	9,6	468.144	11,0	290.329	7,8
<i>Sergipe</i>	30.478	1,2	38.203	1,3	22.460	0,5	31.210	0,8
<i>Bahia</i>	1.636.274	64,8	1.453.388	48,0	1.919.192	45,3	1.828.882	49,2
Nordeste	2.525.630	100,0	3.030.397	100,0	4.239.999	100,0	3.717.815	100,0

Fonte: MDIC/SECEX/DECEX; SUDENE/DPO/EPR/Contas Regionais (SUDENE, 1999c).

Com relação ao emprego, deve-se salientar que, na década de 90, o mercado de trabalho sofreu fortes transformações, devido, em grande parte, à maior competição decorrente da abertura econômica e à reestruturação produtiva que atingiu, principalmente, a indústria. Em função disso, houve um aumento significativo da informalização do mercado de trabalho.

Com base na tabela 14, pode-se perceber o impacto negativo sobre o mercado de trabalho formal. No que se refere ao país em seu conjunto, a redução do nível de ocupação formal, entre 1990 e 1996, alcançou cerca de 2,1 milhões de empregos. O Nordeste foi a terceira região mais atingida (depois do Sudeste e do Sul do País), havendo diminuído 216 mil postos de trabalho (Guimarães Neto, 1997).

Tabela 14
Brasil
Redução do Emprego Organizado segundo Regiões
(Entre 1990 e junho de 1996)

REGIÕES	REDUÇÃO DO EMPREGO (EM 1.000)
<i>Norte</i>	83,5
<i>Nordeste</i>	216,5
<i>Sudeste</i>	1.290,5
<i>Sul</i>	459,8
<i>Centro-Oeste</i>	9,7
Total	2.060,0

Fonte: Cadastro Geral de Emprego e Desemprego do Ministério do Trabalho (lei 4923-65) in Guimarães Neto, 1997.

No que se refere ao desempenho social, observa-se, em relação ao desempenho econômico, comportamento bastante diverso. Não restam dúvidas de que, desde os anos 60, o Nordeste apresentou um significativo desenvolvimento econômico. A implantação de uma

infra-estrutura econômica atrativa para a indústria refletiu-se na elevação significativa do PIB, na criação de diversos pólos industriais e agrícolas, e na expansão de alguns setores. No entanto, os avanços sociais mostraram-se modestos. Ainda persistem na região altos índices de mortalidade infantil, analfabetismo, pobreza e concentração de renda, bem como uma baixa esperança de vida.

A maioria dos indicadores sociais mantêm-se ainda em níveis bastante insatisfatórios, abaixo da média nacional. Além disso, o Nordeste, não obstante em alguns casos haja melhorado, continua apresentando, em relação às demais regiões do País, os piores indicadores. Deve-se acrescentar, ainda, que, apesar das políticas regionais em favor da região, a partir dos anos 60, o Nordeste mostrou-se menos dinâmico em termos sociais do que as demais regiões do País. Ou seja, em termos relativos, as respostas do Nordeste foram mais lentas do que as das outras regiões, o que se deve, em grande parte, às bases em que foi construída, ao longo dos anos, a sociedade nordestina.

Outra questão que chama a atenção é que os Estados com maiores bases econômicas (Pernambuco e Bahia) foram os que apresentaram os desempenhos mais favoráveis.

Como se pode verificar através da tabela 15, apesar de a Esperança de Vida ao Nascer do Nordeste tender a aproximar-se da média nacional ao longo do período, com sua participação correspondendo a 84,26% desta, em 1970, e a 95,38%, em 1996, a população da região continua sendo a que vive menos no País como um todo (64,5 anos), enquanto a do Sul a que vive mais (70,2 anos).

Tabela 15
Brasil
Esperança de Vida ao Nascer (Anos)
1970/1996

<i>REGIÃO/ESTADO</i>	1970	1980	1991	1995	1996
<i>Brasil</i>	52,67	61,76	66,13	67,28	67,58
<i>Norte</i>	54,06	60,3	65,67	67,03	67,38
<i>Nordeste</i>	44,38	57,67	62,71	64,1	64,46
- Maranhão	49,07	56,15	61,94	63,29	63,64
- Piauí	49,41	56,71	62,66	64,06	64,42
- Ceará	43,14	59,45	63,39	64,78	65,14
- Rio Grande do Norte	38,63	59,41	63,42	64,82	65,18
- Paraíba	38,91	56,58	61,34	62,79	63,16
- Pernambuco	41,13	56,26	60,58	62,03	62,41
- Alagoas	40,55	54,92	60,07	61,52	61,89
- Sergipe	45,12	58,74	64,22	65,63	65,99
- Bahia	48,77	58,82	64,74	66,12	66,47
<i>Sudeste</i>	56,89	64,26	67,71	68,59	68,82
<i>Sul</i>	60,26	64,6	68,9	69,94	70,2
<i>Centro-Oeste</i>	55,96	62,22	67,14	68,26	68,54

Fonte: PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 1998.

Com relação à taxa de alfabetização (Tabela 16), verifica-se comportamento similar: há uma melhoria na região, mas o nível permanece extremamente insatisfatório. Em 1980, a taxa de alfabetização do Nordeste equivalia a apenas 73% da brasileira, evoluindo para mais de 88% em 1996. Mas ainda é muito pouco (76,3% são alfabetizados). Em outras palavras, 23,7% dos nordestinos permaneciam, em 1996, analfabetos. É vergonhoso.

Tabela 16
Brasil, Sudeste e Nordeste
Taxa de Alfabetização (15 anos e mais) -%
1970/1996

<i>REGIÕES/ESTADOS</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>
<i>Brasil</i>	66	74,6	79,9	86,5
<i>Sudeste</i>	76,0	83,1	87,7	91,6
<i>Nordeste</i>	45,3	54,6	62,4	76,3
- Maranhão	39,7	50,3	58,6	74,8
- Piauí	39,0	51,1	58,3	72,7
- Ceará	45,0	55,3	62,6	76,1
- Rio Grande do Norte	45,6	56,3	63,7	79,3
- Paraíba	44,3	51,0	58,3	73,9
- Pernambuco	49,3	57,5	65,7	79,7
- Alagoas	37,9	46,4	54,7	70,0
- Sergipe	45,9	54,5	64,0	78,9
- Bahia	47,9	57,2	64,7	76,7
<i>Coef. Variação (Estados do Nordeste)</i>	9,2	7,1	6,2	4,3

Fonte: IBGE - Censos 1950-1991, e Contagem da População, 1996 (Albuquerque, 1997).

Duas questões agravam o cenário social, conforme se pode comprovar através dos dados a seguir: as desigualdades interpessoais de renda aumentaram, desde pelo menos os anos 60; e a incidência da pobreza na região que, mesmo após significativa redução, nos anos 80, permanece muito elevada.

Não restam dúvidas, conforme a tabela 17, de que as desigualdades interpessoais de renda, medidas pelo Coeficiente de Gini, que já eram muito elevadas, tenderam a agravar-se no Nordeste (o mesmo ocorrendo na maior parte dos Estados, exceto em Alagoas e Pernambuco, cujo coeficiente permaneceu estável. Maranhão foi o Estado que mais concentrou) entre fins dos anos 60 e fins dos anos 80. Nesse período, o coeficiente de Gini elevou-se de 0,596 para 0,638. Na mesma fase, nota-se, no País como um todo, leve tendência para atenuação dessas disparidades (o coeficiente de Gini reduz-se de 0,639 para 0,625), mais acentuada no caso do Sudeste, em que o coeficiente de Gini diminuiu de 0,615 para 0,591.

A mesma tendência de agravamento na distribuição de renda do Nordeste é revelada pela participação dos 5% mais ricos e dos 40% mais pobres no rendimento domiciliar total.

Enquanto no Nordeste os 5% mais ricos elevam sua participação na renda (de 39% para 42%) entre fins dos anos 60 e fins dos anos 80, os 40% mais pobres reduzem sua participação na renda total (de 9% para 8%) no mesmo período. Comportamento semelhante ocorre entre os Estados (exceto Alagoas e Pernambuco), em contraste com as trajetórias opostas observadas no Brasil e no Sudeste.

Os índices relacionados à distribuição da renda, portanto, revelam um descompasso entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Enfim, a industrialização e a dinâmica econômica não favoreceram a equidade, caracterizando o desenvolvimento como concentrador de renda e excludente do ponto de vista social¹⁰⁹.

Tabela 17
Brasil, Sudeste e Nordeste
Coefficiente de Gini e Participação na Renda dos 5% mais ricos e dos 40% mais pobres
1960/1980

REGIÕES / ESTADOS	COEFICIENTE DE GINI			PARTICIPAÇÃO NA RENDA (%)					
	Fins da década de			Dos 5% mais ricos			Dos 40% mais pobres		
	1960	1970	1980	Fins da década de			Fins da década de		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980
<i>Brasil</i>	0,639	0,620	0,625	37,7	36,3	36,6	6,7	7,5	7,2
<i>Sudeste</i>	0,615	0,584	0,591	34,6	33,0	33,8	7,2	8,9	8,6
<i>Nordeste</i>	0,596	0,618	0,638	38,8	39,7	41,8	8,8	8,5	7,8
- Maranhão	0,45	0,532	0,581	24,2	30,4	34,5	14,3	11,0	9,4
- Piauí	0,556	0,613	0,660	34,8	37,8	42,6	40,7	8,0	6,3
- Ceará	0,616	0,645	0,666	39,5	40,4	46,9	8,4	7,6	7,3
- Rio Grande do Norte	0,612	0,600	0,636	39,0	37,0	41,1	8,7	8,9	7,7
- Paraíba	0,610	0,604	0,623	38,8	38,0	40,9	8,3	8,7	8,2
- Pernambuco	0,623	0,624	0,625	38,5	38,8	39,8	7,7	8,3	8,2
- Alagoas	0,562	0,588	0,562	33,2	35,3	34,9	9,7	9,9	10,4
- Sergipe	0,555	0,599	0,623	33,1	37,2	40,0	10,1	9,3	8,4
- Bahia	0,596	0,612	0,649	36,3	38,5	43,2	8,8	8,7	7,6

Fonte: ALBUQUERQUE, 1993.

Além da desigualdade, outra questão preocupa, no quadro social do Nordeste: a elevada incidência de pobreza, evidenciada na tabela 18.

Com relação a esse ponto, verifica-se que, entre 1970 e 1980, ocorreu uma redução dos níveis de pobreza no Brasil, em termos absolutos e relativos, o que se deve ao acelerado crescimento dos anos 70, que permitiu uma absorção marcante da força de trabalho. Em 1970, estimava-se em 44,7 milhões o contingente de pobres (54,1% da população). Em 1980, esse número caiu para cerca de 29,4 milhões de pobres (24,8% do total da população). Entre 1980 e

¹⁰⁹ Segundo Albuquerque (1997: 481), “ tudo indica que o processo de modernização econômica induzido na região desde os anos de 1960, em especial a diferenciação da estrutura produtiva via industrialização incentivada, patrocinada pela SUDENE, acompanhada de crescente urbanização e acentuada segmentação do mercado de trabalho, tampouco favoreceram a equidade”.

1988, em função das dificuldades econômicas e das políticas de estabilização, predominantemente restritivas, o contingente de pobres volta a crescer, tanto em termos relativos quanto absolutos, atingindo, em 1988, um contingente de 44,8 milhões de pobres (32,5% do total da população do país) (Guimarães Neto, 1997a).

Tabela 18
Brasil
Números de Pobres e Incidência da Pobreza Absoluta segundo Regiões¹¹⁰
1970/1988

REGIÕES	1970			1980			1988		
	1.000	(%) ¹	Particip. Regional ²	1.000	(%) ¹	Particip. Regional ²	1.000	(%) ¹	Particip. Regional ²
TOTAL									
<i>Norte</i>	1.865,3	59,3	4,2	1.738,4	30,9	5,9	1.327,4	29,1	3,0
<i>Nordeste</i>	19.422,1	76,8	43,5	16.657,2	49,6	56,6	23.776,3	58,8	53,0
<i>Sudeste</i>	13.178,5	37,7	29,5	5.468,2	12,0	18,6	11.426,1	18,5	25,5
<i>Sul</i>	7.568,2	51,4	16,9	3.336,5	18,2	11,3	5.418,0	25,0	12,1
<i>Centro-Oeste</i>	2.640,5	58,4	5,9	1.746,7	24,1	5,9	2.874,6	29,7	6,4
<i>Brasil</i>	44.674,6	54,1	100,0	29.447,0	24,8	100,0	44.822,4	32,5	100,0
URBANA									
<i>Norte</i>	615,4	44,3	3,9	584,3	20,0	5,4	1.327,3	29,1	5,9
<i>Nordeste</i>	6.199,5	60,2	39,6	5.602,8	33,1	51,9	10.277,3	45,7	45,9
<i>Sudeste</i>	6.016,8	24,0	38,4	2.848,8	6,9	26,4	7.057,7	13,4	31,5
<i>Sul</i>	1.905,9	29,8	12,2	1.002,5	8,8	9,3	2.241,4	15,5	10,0
<i>Centro-Oeste</i>	918,2	42,7	5,9	753,8	15,3	7,0	1.489,7	20,9	6,7
<i>Brasil</i>	15.655,8	34,6	100,0	10.792,2	13,9	100,0	22.393,4	22,1	100,0
RURAL									
<i>Norte³</i>	1.249,9	71,0	4,3	1.154,1	42,6	6,2	ND	—	—
<i>Nordeste</i>	13.222,6	88,3	45,6	11.054,5	66,2	59,3	13.499,0	75,1	60,2
<i>Sudeste</i>	7.161,6	72,7	24,7	3.119,3	36,3	16,7	4.368,4	47,8	19,5
<i>Sul</i>	5.662,4	68,0	19,5	2.334,0	33,8	12,5	3.176,7	44,2	14,2
<i>Centro-Oeste</i>	1.722,3	72,7	5,9	992,9	42,7	5,3	1.384,9	54,2	6,2
<i>Brasil</i>	29.018,8	77,8	100,0	18.654,8	50,1	100,0	22.429,0	60,9	100,0

Fonte: Tolosa (1991), com base do IBGE - Censos Demográficos 1970 e 1980 e PNAD de 1988 in Guimarães Neto, 1995b.

Notas: Por um equívoco, a tabela original apresenta, para a participação da pobreza no Brasil, em 1980, 34,8%, quando deveria ser 24,8%

(1) Porcentagem de população pobre na região.

(2) Participação percentual de regiões no total de pobres do País

(3) Chama-se a atenção para o fato de não estarem disponíveis informações referentes a população rural da Região Norte em 1988

Com relação às regiões, percebe-se que, nos anos 70, as de maior nível de renda per capita reduziram seus níveis de pobreza mais intensamente que as demais regiões. Em termos regionais, verifica-se que, de 1970 a 1980, há uma queda na quantidade absoluta de pobres no Nordeste. Ou seja, em 1970, 76,8% da população nordestina eram pobres, enquanto em 1980 este percentual cai para 49,6%. No entanto, deve-se salientar que a participação regional aumentou no mesmo período (de 43,5% para 56,6%), o que significa que as demais regiões tiveram um desempenho mais favorável no mesmo período (exceto o Norte, que também

¹¹⁰ Essa estimativa, realizada por Tolosa (1991), considera pobre a pessoa cujo rendimento familiar *per capita* estava abaixo do valor de ¼ do salário mínimo vigente em 1980, no país.

aumentou a sua participação relativa no número de pobres). De 1980 a 1988, o número de pobres volta a crescer (de 49,6% para 58,8%), mas em termos regionais a participação diminui (de 56,6% para 53,0).

3.5 Nem concentração, nem desconcentração

Desde 1985, a FIBGE não realiza um Censo completo para o País, o que tem dificultado largamente a análise de alguns fenômenos ocorridos nos últimos 15 anos. A ausência de informações censitárias atualizadas para a indústria de transformação (o principal instrumento para avaliações da dinâmica regional) tem levado os cientistas sociais a recorrer a outras estatísticas, nem sempre as mais adequadas, para apreender os fenômenos em questão. Isso, por conseguinte, tem levado a conclusões diferentes, alimentando uma série de controvérsias em torno das tendências do investimento. Aliado a isso, as mudanças regionais foram bem menos significativas nesse período (1985/2000) (Pacheco, 1998).

São muitas, portanto, as dificuldades na avaliação das mudanças espaciais da atividade industrial após 1985. Existem, pelo menos, quatro correntes de pontos de vista diferentes: os que acreditam na reconcentração; os que acreditam em uma suave reconcentração; os que acreditam na continuação do processo de desconcentração; e os que acreditam que não há nem concentração nem desconcentração da atividade produtiva. A depender das informações que utilizam, e dos recortes que fazem, suas conclusões são, sempre, bastante convincentes.

1. Diniz (1995a: 13-14), concordando com Haddad (1994), afirma que, mais recentemente, observa-se uma tendência à **reconcentração** na área mais desenvolvida do País, que está relacionado com as mudanças tecnológicas e com a reestruturação produtiva, “as quais tendem a alterar os requisitos locais, especialmente daquelas atividades mais intensivas em conhecimento. Além disso, as mudanças ideológicas e políticas no que diz respeito ao papel do Estado, a abertura externa da economia, em especial do Mercosul, e o processo de democratização seguramente terão efeitos decisivos sobre a configuração regional da indústria no Brasil, indicando a possibilidade de sua reaglomeração na região centro-sul do País”.

2. Cano (1995a) reconhece que alguns fatores teriam contribuído para deprimir o crescimento das periferias, ao passo que outros teriam contribuído para uma maior desconcentração da atividade produtiva.

Em relação aos primeiros, podem-se citar: o desmantelamento das políticas públicas regionais, a abertura do comércio exterior, a debilidade fiscal e financeira do setor público (que reduziu os investimentos em infra-estrutura na periferia), a queda no ritmo de crescimento das exportações de indústrias tradicionais etc. Por outro lado, teriam contribuído para a desconcentração: elevados investimentos no setor de petróleo, fora do Estado de São Paulo, a continuidade do processo de desconcentração na agricultura, a desconcentração de São Paulo para Minas Gerais, Região Sul e Zona Franca de Manaus, via políticas estaduais, e o incentivo ao turismo, principalmente no Nordeste.

No balanço geral, em que considera todos os fatores, Cano (1995a) aponta para a inflexão no processo de desconcentração e para uma possível **'suave' reconcentração** a partir de 1990.

3. Pacheco (1996: 262), por sua vez, acredita que, apesar de ter havido uma **diminuição no ritmo de desconcentração**, a partir de fins da década de 80, o processo não foi interrompido, mas se manifesta "mais sob a forma de uma flagrante **fragmentação da economia nacional**, do que no crescimento solidário das regiões, com acréscimo de capacidade produtiva nos principais espaços econômicos da nação". Na década de 90 continua a desconcentração, refletindo neste momento não mais os investimentos do setor produtivo estatal, nem tampouco os incentivos regionais que patrocinavam a expansão da indústria de bens de consumo leve; mas, sim, "o papel que assumiu a inserção pontual da economia brasileira em alguns segmentos do comércio internacional" (Pacheco, 1996: 265). Para o autor, essas atividades "iriam beneficiar diferenciadamente as diversas regiões do País, favorecendo a desconcentração" (Pacheco, 1996: 265).

4. Segundo Guimarães Neto (1997) "as informações disponíveis não permitem que se conclua nem pela continuidade da desconcentração nem pela presença de um processo de reconcentração".

É importante salientar, nessa discussão, que, mesmo no caso de estar ocorrendo a continuação da desconcentração produtiva no País, esta está atingindo, principalmente, dois Estados do Nordeste, que têm atraído o maior volume de investimentos: Bahia e Ceará

(Tabela 19).

Tabela 19
Brasil
Intenções de Investimento, segundo Estados, Anunciadas em 1996, 1997, 1998 e 1999

ESTADOS	ANÚNCIOS DE INVESTIMENTOS (US \$ Milhões)				TAXA DE CRESCIMENTO (%)		
	1996	1997	1998	1999	1997/96	1998/97	1999/98
<i>São Paulo</i>	23.681	24.534	19.154	19.418	3,6	-21,9	1,4
<i>Rio de Janeiro</i>	7.407	10.650	12.915	10.319	43,8	21,3	-20,1
<i>Minas Gerais</i>	12.935	11.451	8.583	6.088	-11,5	-25,0	-29,1
<i>Bahia</i>	3.858	7.270	5.791	4.883	88,4	-20,3	-15,7
<i>Paraná</i>	5.119	13.116	4.092	4.751	164,0	-68,8	16,1
<i>Pará, Rondônia, Acre e Tocantins</i>	3.099	219	214	3.506	-92,9	-2,2	1.538,3
<i>Rio Grande do Sul</i>	5.164	8.420	7.930	2.188	63,1	-5,8	-72,4
<i>Ceará</i>	1.915	2.382	3.702	2.067	24,4	55,4	-44,2
<i>Espírito Santo</i>	2.770	845	1.734	1.970	-69,5	105,2	13,6
<i>Santa Catarina</i>	4.104	768	662	869	-81,3	-13,8	31,3
<i>Pernambuco</i>	1.948	440	1.160	824	-77,4	163,6	-29,0
<i>Alagoas, Maranhão, Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte</i>	1.510	569	903	792	-62,3	58,7	-12,3
<i>Goiás e Distrito Federal</i>	1.061	1.037	1.791	698	-2,2	72,7	-61,0
<i>Mato Grosso e Mato Grosso do Sul</i>	1.231	915	1.961	624	-25,7	114,3	-68,2
<i>Amazonas</i>	1.319	2.125	424	446	61,1	-80,0	5,2
<i>Vários (Simultâneos)</i>	24.109	27.969	22.464	44.529	16,1	-19,7	98,2
<i>Não-Definidos</i>	8.643	9.649	13.497	12.583	11,6	39,9	-7,0
Total (sem São Paulo)	50.957	60.207	52.262	40.025	18,1	-13,2	-17,1
Total	107.390	122.359	107.377	116.555	13,9	-12,2	8,5

Fontes: Gazeta Mercantil, O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, O Globo e Jornal do Brasil (Rodrigues, 2000).

Por outro lado, os investimentos que estão indo para lá são, via de regra, os da “Segunda Revolução Industrial”, ao passo que as áreas mais desenvolvidas do País estão atraindo os investimentos dos setores modernos da “Terceira Revolução Industrial”, o que denota, mais uma vez, um atraso relativo por parte da região Nordeste.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As últimas páginas deste trabalho são dedicadas a considerações gerais sobre alguns dos aspectos mais relevantes vistos durante os três capítulos anteriores. Não é propósito, portanto, retomar todas as conclusões a que se chegou – o que tornaria a leitura por demais repetitiva.

O trabalho se propôs a fazer uma revisão crítica da literatura existente sobre a problemática regional no Nordeste brasileiro, nos últimos 40 anos, e analisar seus rebatimentos sobre a economia e a sociedade nordestinas.

Desde o princípio, já se esperava que uma dissertação, da dimensão que esta se propunha a ser, deveria encontrar, ao longo do percurso, algumas dificuldades. Em primeiro lugar, em função da sua abrangência e do tempo disponível para sua realização. Em segundo lugar, porque se é fato que muito já se escreveu sobre o tema, é fato, também, que existe muito pouco sobre o período mais recente, além de que há uma certa dificuldade de obtenção de algumas informações¹¹¹. Portanto, o trabalho teve alguns limites, que não devem ser menosprezados.

Esse desequilíbrio de informações, por sua vez, reflete também o que ocorreu em termos de política econômica. Não é difícil perceber que ocorreram diversas fases nas políticas regionais do Nordeste. Também é facilmente perceptível, no entanto, que tais fases estiveram, na realidade, inseridas em três grandes momentos da história do País: 1) aquele que antecede o Golpe Militar (1959-1964); 2) aquele que abrange todo o período autoritário (1964/1985); e 3) aquele que engloba o auge da crise da dívida, e o subsequente, que é o da submissão ao neoliberalismo (1985/2000).

Em cada período, houve, claramente, distintas orientações na implementação da

¹¹¹ Isso reflete, de certa forma, a luta ideológica que, até o início dos anos 80, a “literatura crítica” e a “literatura convencional” travaram entre si: a primeira, influenciada pelas técnicas de planejamento como uma via para uma sociedade mais justa; a segunda, como uma forma de permanecer garantindo os interesses das oligarquias. A partir de meados da década de 80, essa luta vai perdendo força, e a produção intelectual

política de desenvolvimento regional, que refletiram mudanças de concepções nos Planos e Programas postos (ou não) em prática.

No primeiro momento, pode-se perceber que houve, apesar das dificuldades enfrentadas, uma verdadeira intenção, com os Planos Diretores da SUDENE, de se realizar uma política regional coerente, em grande parte, com o que diagnosticara e propusera o GTDN.

Isso muda radicalmente após o Golpe Militar, em 1964, quando se inicia o processo de desgaste da SUDENE, que se vê obrigada a abandonar a sua proposta de transformação da realidade nordestina. Nesse período, não se pode negar que houve um aumento da intervenção do Governo, mas com outros propósitos: acomodar os interesses das elites e das oligarquias regionais. Essa postura por parte do Governo Federal permanece durante todo o período autoritário.

A redução das desigualdades regionais, então, deixa de ser uma prioridade. Em seu lugar, passa a ser priorizada, como estratégia de ação do Governo Federal, a necessidade de se promover a integração econômica e social do espaço brasileiro. E seu principal instrumento é o II PND.

O caminho encontrado é, da perspectiva industrial, a instalação de Complexos Industriais na região (reforçada pela reformulação no sistema de incentivos fiscais, cuja lógica de funcionamento sempre esteve muito mais ao alcance das grandes empresas). Da perspectiva agrícola, a diretriz estabelecida é o desenvolvimento rural integrado, que se revelou um fracasso, em termos sociais, para a região. De fato, nesse período não existiu uma verdadeira política agrária para o Nordeste.

A abertura política não significa, no entanto, uma retomada das reais preocupações de solução dos graves problemas regionais. Significa, antes, o abandono quase total, condizente com o novo pacto conservador que se estabelece. A estabilidade econômica e a inserção competitiva são as novas prioridades nacionais.

Entendidas as diretrizes gerais, implantadas ao longo dessas quatro décadas, cabe fazer algumas observações acerca de suas implicações e das transformações que ocorreram na região, decorrentes das políticas regionais.

Com relação ao setor industrial, a principal política posta em prática foi a implantação do Sistema 34/18-FINOR e a política de desconcentração industrial do II PND.

A indústria que se estabeleceu na região foi bastante diferente da originalmente pensada pelo GTDN, o qual pretendia incentivar na região a criação de um parque autônomo. Em primeiro lugar, o processo regional de substituição de importações, voltado prioritariamente para o mercado interno e conduzido por investidores nordestinos, ocorreu apenas em parte. Em seu lugar, a expansão da indústria se deu através de filiais dos grandes grupos do Sul e Sudeste do País, e, por conseguinte, o surgimento de uma classe empresarial local, com espírito empreendedor, ocorreu de forma muito limitada, sendo mais presente no Ceará e no Rio Grande do Norte.

Em segundo lugar, a indústria que se estabeleceu na região deixou de ser uma atividade fundamentalmente produtora de bens de consumo não-duráveis para se especializar em bens intermediários, os quais passaram a ser implantados sob o controle dos grupos privados do Centro-sul e estatais. Dessa forma, a economia nordestina continuou atuando de forma complementar à economia do Centro-Sul, como já fazia quando da fase da articulação comercial. Ou seja, a economia nordestina, apesar de ter avançado no seu processo de industrialização, ao assumir um papel de complementaridade à economia do Centro-Sul, não deixou de depender do núcleo hegemônico do País¹¹².

As políticas agrícolas implantadas no Nordeste, por sua vez, ocorreram nos moldes de uma modernização conservadora e não modificaram a estrutura fundiária da região, no sentido de uma maior distribuição de terras, nem tão pouco acabaram com a pobreza. Ao contrário, a concentração fundiária, em muitos casos, aumentou. Com a ocupação, inclusive, de áreas de fronteira.

Além disso, uma vez que estiveram muito mais comprometidas com os grandes proprietários, enfatizaram bastante a modernização, atuando, não como um elemento de enfrentamento, mas, sim, de reforço a uma organização da produção já existente. Investiram, ainda, fortemente na construção de obras de infra-estrutura, que, via de regra, privilegiaram as grandes empresas agrícolas, contribuindo para valorizar as grandes propriedades. O crédito subsidiado, por outro lado, destinado a financiar a modernização do processo produtivo, ao atingir fundamentalmente os grandes proprietários de terras, foi mais uma estratégia que

¹¹² Nem poderia ser diferente, como deixa claro Cano (1985), em sua crítica ao Centro Autônomo Manufatureiro.

favoreceu os grandes grupos conservadores da região, atuando como reforço às desigualdades sociais. Assim, a questão agrária, onde maiores deveriam ser as transformações, permaneceu intocada.

Na Zona da Mata, que fora concebida pelo GTDN como uma área estratégica para maior oferta de alimentos – um ponto de estrangulamento para o desencadeamento do processo de industrialização – não houve redução da área utilizada pela cana-de-açúcar. Ao contrário, observou-se um aprofundamento da monocultura, e não liberação de terras para a produção de alimentos. A reestruturação fundiária não ocorreu, e predominam nessa sub-região, ainda hoje, fortes desigualdades de níveis de renda, além de péssimas condições de trabalho.

No semi-árido, onde se previa uma radical transformação da estrutura agrária, inclusive para uma melhor convivência com as secas periódicas da região, os rumos tomados foram muito diferentes dos inicialmente pensados pelo GTDN. A irrigação atingiu fundamentalmente os grandes proprietários (o que permitiu o surgimento de algumas áreas produtoras de uma moderna agricultura irrigada voltada para exportação) e não foi eficaz na criação de oportunidades de emprego na agricultura. A pecuária, por sua vez, ocorreu mais de forma extensiva e semi-extensiva, o que levou a uma diminuição da produção de alimentos e ao aumento da emigração rural. Houve uma maior concentração de terras, com ocupação, inclusive, das áreas de fronteiras pelas grandes propriedades pecuaristas¹¹³. Consolida-se, assim, a velha estrutura fundiária dessa sub-região nordestina. Em função disso, ou seja, como a organização sócio-econômica e política não se alterou, as secas continuam gerando crise econômica e produzindo calamidade social.

Os projetos de colonização do Maranhão iniciados pela SUDENE, cuja proposta central era transferir nordestinos do semi-árido para produzir alimentos naquela sub-região ainda desocupada, foram arquivados, com os governos militares. A antiga “fronteira agrícola” nordestina (oeste baiano, Piauí e Maranhão), então, passou a ser ocupada não por emigrantes nordestinos, mas por capitalistas do Sul e Sudeste do País, que, beneficiados pelas políticas de crédito e infra-estrutura, foram produzir grãos para exportação e especular terras.

Em termos gerais, pode-se afirmar que os programas, em sua maioria destinados ao setor agrícola da região, em nenhum momento tocaram na questão principal do Nordeste: a

¹¹³ Dessa forma, fecharam-se as fronteiras para as pequenas propriedades familiares.

alta concentração de terra e renda, e atuaram, em sua maioria, como reforço de uma propriedade da terra já existente.

Houve, ao longo do período estudado, esparsas tentativas de mudanças e de retorno às diretrizes do GTDN, as quais, no entanto, sempre encontraram fortes obstáculos. Rupturas, pode-se dizer, não houve. Apenas mudanças de ênfase.

Deve-se salientar ainda que, sempre que a situação no campo se agravava e aumentavam as tensões sociais e a migração em direção aos grandes centros urbanos, o Governo Federal surgia apresentando uma “solução” para os problemas nordestinos, que ou eram meramente ações assistenciais ou terminavam por privilegiar a oligarquia nordestina.

Não restam dúvidas de que, desde os anos 60, o Nordeste apresentou um significativo crescimento econômico. A implantação de uma infra-estrutura econômica atrativa para a indústria refletiu-se na elevação significativa do PIB, na criação de diversos pólos industriais e agrícolas, e na expansão de alguns setores. No que se refere ao desempenho social, entretanto, os avanços sociais mostraram-se modestos. Ainda persistem na região altos índices de mortalidade infantil, analfabetismo, pobreza e concentração de renda.

O Nordeste, não obstante em alguns casos haja melhorado, continua apresentando, em relação às demais regiões do País, os piores indicadores. Deve-se acrescentar, ainda, que, apesar das políticas regionais em favor da região, a partir dos anos 60, o Nordeste mostrou-se menos dinâmico em termos sociais do que as demais regiões do País. Ou seja, em termos relativos, as respostas do Nordeste foram mais lentas do que as das outras regiões, o que se deve, em grande parte, às bases em que foi construída, ao longo dos anos, a sociedade nordestina.

Em parte, pode-se resumir o que se viu, ao longo desse trabalho, com as seguintes palavras: *“Ainda que sem ironia, mas com amargura, esta a que estamos assistindo hoje e de que estamos participando é, entretanto, a celebração de uma derrota. A derrota do projeto renovador, a derrota das esperanças, a derrota de milhares de vidas que se jogaram na tentativa, no ‘assalto aos céus’, como diria Marx, de erradicarem para sempre os estigmas da desolação, do desespero, da miséria, do desencanto da vida nas ‘áridas charnecas’, parafraseando um poeta do Recife, Carlos Pena Filho”* (Oliveira, 2000. Discurso proferido, em Seminário comemorativo dos 40 anos da SUDENE e de 80 anos de Furtado).

Diante do que se viu, não há como concluir esse texto de forma otimista, principalmente se persistirem as políticas de corte liberal – o que parece tende a ocorrer – que caracterizaram os últimos onze anos. Nesse caso, não há espaço para políticas que intencionem o verdadeiro desenvolvimento regional.

Muitos desafios permanecem. O principal: a coragem de mudar.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Roberto C de. Alguns aspectos da experiência recente de desenvolvimento do Nordeste. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 6(2), p. 461-488, ago 1976.

_____. **O Brasil social**: realidades, desafios, opções. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

_____. **Brasil**: os desafios estratégicos do desenvolvimento. IPEA/PNUD, 1995.

_____. O Progresso Social do Nordeste: um balanço de quase meio século. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 28, n. 04, out/dez, p. 469-490, 1997.

_____ e CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. **Desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976. (Série Estudos para o Planejamento, 16).

_____ e MAIA GOMES, Gustavo. Nordeste: os desafios de uma dupla inserção in VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.), **O real, o crescimento e as reformas**. Rio de Janeiro, 1996. p. 147-194.

_____ e VILLELA, Renato. A situação social no Brasil: balanço de duas décadas in: VELLOSO, João Paulo dos Reis. **A Questão Social no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1991.

ALBUQUERQUE, Rui H. P. L. de. Capital Comercial, indústria têxtil e produção agrícola: as relações de produção na cotonicultura paulista, 1920-1950. **Economia e Planejamento**. São Paulo: Hucitec; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. (Série Teses e Pesquisas).

ALEJANDRO, Carlos F. Diaz. A América Latina em depressão: 1929/39. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 10(2), p. 351-382, ago 1980.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A Terra e o Homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1986.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **La division interrégionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-est**. Paris, Université de Paris I, Thèse pour le Doctorat de 3ème cycle en Economie Publique, Planification et Aménagement du Territoire, 1979.

_____. Crescimento Industrial do Nordeste: para quem e para quê. **Revista Pernambucana de Desenvolvimento**. Recife, v.8, nº 1, p. 11-20, jan/jun 1981a.

_____. Industrialização do Nordeste: intenção e resultados. **Anais do Seminário internacional sobre Disparidade regional**. Recife, Forum Nordeste, 1981b.

_____. Nordeste, Nordestes. **Revista Teoria e Debate**. São Paulo: 3º trimestre, 1992.

_____. O Setor Público e o Nordeste in: ARAÚJO, Tânia Bacelar de (org.), **O GTDN da Proposta à Realidade**: Ensaio sobre a Questão Regional. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1994. p. 138-151.

_____. Planejamento Regional e Relações intergovernamentais in: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz B. (org.), **A Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995a, p. 473-493.

_____. Nordeste, Nordestes: Que Nordeste in AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz B. (org.), **Desigualdades Regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1995b, p. 125-156.

_____. O Nordeste Brasileiro face à globalização: impactos iniciais, vantagens e desvantagens competitivas. **Inserção na Economia Global: uma Reapreciação**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997a, p. 157-188. (Série Pesquisas nº 8)

_____. Dinâmica Regional e Integração Competitiva. **Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR**. Recife: UFPE, 1997b, p.1070-1095.

_____. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Revista de Estudos Avançados**. São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-35, set. 1997c.

_____. A Promoção do Desenvolvimento das Forças Produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, vol. 28, nº 4, p. 451-468, out/dez 1997d.

_____. **O elogio da diversidade regional brasileira**. Entrevista concedida ao Jornal do Economista, CORECON-RJ, 1998.

_____. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.30, nº 2, p.144-161, abr-jun 1999.

_____. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

_____. A Experiência do Planejamento Regional no Brasil. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de., **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000, p 17-24.

ARRAES, Miguel. **A democracia e a questão nordestina**. Recife, [198-].

AZZONI, Carlos Roberto. Indústria e reversão da polarização no Brasil. **Ensaio Econômico** nº 58. São Paulo, IPE-USP, 1986.

_____. **Economic Growth and regional income Inequalities in Brazil: 1939-92**. São Paulo, FEA-USP, [199-].

BARROS, Alexandre R. C. Desigualdades Regionais no Brasil: causas da reversão da tendência na última década. **Anais do XXV Encontro Nacional de Economia - ANPEC**. Vol. 1. Recife: dezembro de 1997.

_____. **Os impactos do Mercosul no Nordeste do Brasil**. Recife, PIMES, dez/97. (Texto para Discussão n. 403).

BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 1995. (Texto para Discussão n. 377).

BARROS, Roberto Mendonça de. A Experiência Regional de Planejamento in: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. Ed. Perspectiva.

BNB/ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza, 1985. 314 p. (Projeto Nordeste, 15).

BOISIER, Sergio. Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 13, p. 111-145, Jun. de 1996.

_____. Post-Scriptum sobre Desenvolvimento Regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 19 - Jun de 1999.

BRASIL. SUDENE. **SUDENE dez anos**. Recife, 1970.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento; programa de ação do governo para o Nordeste**. Recife, 1975. 172p.

_____. **SUDENE vinte anos**. Recife, 1980.

BURSZTYN, M. **O poder dos Donos. Planejamento e clientelismo no Nordeste**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1984.

CADERNOS DO NORDESTE. **A SUDENE que deu certo**. Recife, outubro de 2000.

CANO, Wilson. **Raízes da Concentração industrial em São Paulo**. 4ª ed. – Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1977 (30 anos de Economia – UNICAMP, 1).

_____. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**. 2ª ed. rev. aum. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1985 (30 anos de Economia – UNICAMP, 2).

_____. Auge e inflexão da Desconcentração Econômica Regional in: AFONSO, Rui de Brito e Silva, Barros (editores), **A Federação em Perspectiva; ensaios selecionados**. São Paulo, 1995a, p. 399-415.

_____. Wilson. Auge e inflexão da Desconcentração Econômica Regional no Brasil. **Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia - ANPEC**. Salvador, 1995b.

_____. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. **Economia e Sociedade**, Campinas(8), junho 1997, p.101-141.

_____. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

_____. Furtado e a questão regional no Brasil in: TAVARES, Maria da Conceição (org.), **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 2000, p. 93-120.

_____. **Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro pós-30**, mimeo, [19-]. 45 p.

CARNEIRO, R. et alii. Os Programas de Desenvolvimento Rural: região Nordeste. **Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro: a política de desenvolvimento regional**. UFPE/PIMES. Recife. SUDENE, p. 87-245, 1984 (volume 3).

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **A Questão Nordeste de Tantas Soluções (o discurso e a prática do planejamento regional)**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, jan 1986.

CARVALHO, Otamar de. **A Economia Política do Nordeste (seca, irrigação de desenvolvimento)**. Rio de Janeiro: campus; Brasília: ABID – Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, 1988.

_____. Sudene 40 anos: a herança in: **CADERNOS DO NORDESTE. A SUDENE que deu certo**. Recife, outubro de 2000.

CASTRO, Antônio Barros de. **O Desenvolvimento Recente do Nordeste. 7 ensaios sobre a economia brasileira**, 3ª ed. Rio de Janeiro, Forense universitária, 1980. Vol. 2.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **O Maquinista de Algodão e o Capital Comercial**. Natal, UFRN. Ed. Universitária, 1986.

CNI. **Economia brasileira**: comparações regionais. Rio de Janeiro: 1999.

COHN, A. **Crise Regional e Planejamento – o processo de criação da SUDENE**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1978.

CONGRESSO NACIONAL. **Desequilíbrio Econômico Inter-regional**. Relatório final da Comissão Mista sobre o Desequilíbrio Econômico Inter-regional. Brasília, 1993.

COSTA FILHO, Alfredo H. Globalização e políticas regionais na América Latina. **A Política regional na era da Globalização**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stifung, 1996, p. 163-177. (Série Debates nº 12).

COUTINHO, Luciano. Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Regional. **Competitividade Internacional e Desenvolvimento das Regiões**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stifung, 1998, p. 177-182. (Série Debates nº 15).

DINIZ, Clélio C. **Dinâmica Regional da Indústria no Brasil: Início de Desconcentração, Risco de Reconcentração**. Tese (Titular) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991.

_____. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: Nem Desconcentração, nem contínua Polarização. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 3, nº 1, p. 35-64, set 1993.

_____. **A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 1995a, 39p. (Texto para discussão n. 375).

_____. Dinâmica Regional Recente e suas Perspectivas in: AFONSO, Rui de Brito e Silva, Barros (editores), **A Federação em Perspectiva**; ensaios selecionados. São Paulo, 1995b, p. 417-429.

_____ e CROCCO, Marco Amélio. Reestruturação Econômica e Impacto regional: o novo mapa da Indústria Brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 6, nº 1, p. 77-103, jul 1996.

DUARTE, Renato. Crescimento econômico: dinâmica e transformação da economia nordestina na década de 70 e nos anos 80. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v.20, nº 4, p. 339-375, out/dez 1989.

_____. A Proposta de Industrialização do GTDN in: ARAÚJO, Tânia Bacelar de (org.), **O GTDN da Proposta à Realidade: Ensaio sobre a Questão Regional**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1994. p. 125-137.

FERNANDES, Ana Cristina. **A Course through economic integration of peripheral region: from state developmentism to globalisation in Northeast Brazil**. Mimeo.

FERREIRA, Assuero. Em busca de um novo estilo de desenvolvimento para o nordeste. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 4, p. 127-150, dez/1990.

_____. O Nordeste brasileiro, contraponto inacabado da acumulação?. **Revista de Economia Política**, vol. 3, p. 71-87, jul-set/1983.

FERREIRA, AH.B. e DINIZ, Clélio Campolina. **Convergência entre as Rendas per capita Estaduais no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1994 (Texto para discussão n. 79)

FIBGE. **Censos Industriais 1950, 1960, 1970, 1975, 1985, 1995**. Rio de Janeiro.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 25ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1959.

FURTADO, Celso. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1959a.

_____. O nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. **Revista de economia política**, vol. 4, nº 3(15), p.5-14, jul-set/1988.

_____. **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Brasil - A Construção Interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. "Celso Monteiro Furtado" in: BIDERMAN, Ciro, COZAC, Luis Felipe L. & REGO, José Marcio. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: ed. 34, 1996. p. 61-87.

_____. A constatação do GTDN e as exigências da atualidade (Entrevista). **Revista Econômica do Nordeste**, vol. 28, nº 4, p. 377-386, out/dez 1997. Fortaleza: ETENE/BNB, 1997.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. **O capital oligopólico em marcha sobre a periferia nordestina: evolução da organização territorial, divisão territorial do trabalho e complementaridade industrial**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 1987.

GALVÃO, Olímpio J. de Arrouxelas. **Impactos da Irrigação sobre os Setores Urbanos nas Regiões de Juazeiro e Petrolina**. Recife: CME/PIMES/UFPE, 1990. (Texto para Discussão n. 226).

_____. Regiões Sul e Nordeste: um estudo de desenvolvimento regional comparado. **Anais do XX Encontro Nacional de Economia**, Campos do Jordão, 1992, vol. 2, p. 245-271.

_____. Política Regional no Nordeste: algumas reflexões no marco a globalização. **A Política regional na era da Globalização**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stifung, 1996, p. 179-184. (Série Debates nº 12).

_____. **A integração continental, o Mercosul e o Brasil**. Recife: PIMES, mar/97. (Texto para Discussão n. 382).

_____. A região Nordeste e o Novo Cenário Mundial: globalização, abertura comercial e o Mercosul. **Anais do XXV Encontro Nacional de Economia - ANPEC**. Vol. 3. Recife: dezembro de 1997.

_____. Velhas e Novas Políticas de Desenvolvimento Regional à luz dos conceitos de especialização flexível e de novos espaços industriais. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, V. 29, nº especial, p.761-785, julho 1998.

GNACCARINI, José César Aprilanti. **Estado, Ideologia e Ação Empresarial na Agroindústria Açucareira do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 1972.

GOLDENSTEIN, Lídia. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GOMES, Gustavo Maia. **Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste**. Recife: CME/PIMES/UFPE, 1991. (Texto para Discussão n. 233).

_____. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Mundo Contemporâneo - e Algumas de suas Implicações para o Brasil**. Rio de Janeiro: CNI, 1993.

_____. **Desenvolvimento e Política Regional na União Européia**. Brasília: IPEA, 1997.

_____ e VERGOLINO, José Raimundo. **A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino**. Recife: CORECON-PE, 1995.

GOODMAN, David e ALBUQUERQUE, Roberto. **Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

GTDN. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Recife, 2ª ed., 1959.

GUIMARÃES NETO, Evolução recente da economia do Nordeste: produto e formação de capital, in SEPLAN-PR, SUDENE e BNB, **Aspectos Gerais da Economia e da Sociedade do Nordeste**, Recife, SUDENE, 1984a (Série Projetos NE, v. 2).

_____. O Programa de Desenvolvimento Industrial no Nordeste. **Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro**: a política de desenvolvimento regional. UFPE/PIMES. Recife. SUDENE, p. 1-86, 1984b (volume 3).

_____. **Nordeste: da articulação comercial à integração econômica**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1986.

_____. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: ed. Massangana, 1989.

_____. Leonardo. Questão regional no Brasil; reflexões sobre os processos recentes. **Cadernos de Estudos Sociais**, v.6, nº 1, p. 131-164. Recife, FUNDAJ/INPSO, jan/jun 1990.

_____. O Grande Capital vai à periferia (regiões, conglomerados, grandes empresas e o Estado). **Anais do XXI Encontro Nacional de Economia**, Belo Horizonte, 1993. vol.1, p. 341-360.

_____. Zona da Mata: soluções adiadas in: ARAÚJO, Tânia Bacelar de (org.), **O GTDN da Proposta à Realidade: Ensaio sobre a Questão Regional**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1994a.

_____. Desigualdades Regionais e Federalismo in: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz B. (org.), **Desigualdades Regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, Ed. Universidade Estadual Paulista, 1995a. p. 13-59.

_____. Dimensões, Limites e Implicações da Desconcentração Espacial in: AFFONSO, Rui de Brito e Silva, Barros (editores), **A Federação em Perspectiva; ensaios selecionados**. São Paulo, 1995b, p. 373-397.

_____. Ciclos Econômicos e Desigualdades Regionais no Brasil. **Anais do XXIV Encontro Nacional da ANPEC**, 1996a, pp.480-498.

_____. A Experiência Brasileira de Planejamento Regional da perspectiva do Nordeste. **A Política regional na era da Globalização**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stifung, 1996b, p. 163-177. (Série Debates nº 12).

_____. **Dinâmica Regional no Brasil**. Brasília, IPEA, 1997a. Versão preliminar.

_____. Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, 15, p. 43-95, jun/1997b.

_____. Trajetória econômica de uma região periférica. **Revista de Estudos Avançados**. São Paulo, USP, p. 37-53, 1997c.

_____. **A Trajetória Recente dos Grandes Grupos Financeiros na Economia Brasileira**. Recife: FUNDAJ, [199-].

_____. (org.). **Evolução e perspectivas das desigualdades no desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994b. 2 volumes.

_____ e GALINDO, Osmil. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste. **Anais do XX Encontro Nacional de Economia**, Campos do Jordão, 1992, p. 81-92.

HADDAD, Paulo R. **A Questão regional no Brasil do século XXI: a longa e recalcitrante persistência dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço econômico**, Campinas, Seminário Brasil século XXI, 1988.

_____. O que fazer com o planejamento regional no Brasil na próxima década. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 1, p. 67-92, junho de 1989.

_____. **Perspectivas do Desenvolvimento Regional no Contexto Nacional**. Recife, Dezembro de 1994. Conferência proferida no Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento do Nordeste Brasileiro promovido pela SUDENE.

_____. Os impactos do novo ciclo sobre os desequilíbrios regionais in: VELLOSO, João Paulo dos reis (coord.), **O real, o crescimento e as reformas**. Rio de Janeiro, 1996. p. 125-146.

_____. **A questão regional em três ciclos de expansão do Brasil**. Instituto Teotônio Vilela, [199-].

HIRSCHMAN, Albert. **The Strategy of Economic Development**. New Haven, Yale University Press, 1958.

_____. **Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18**. Recife, 1962.

JATOBÁ, Jorge et alii. Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 10(1), p. 273-318, abr 1980.

KRUGMAN, Paul. **Geography and Trade**, Leuven, Leuven University Press, 1991.

LAVINAS, Lena, GARCIA, Eduardo Henrique e AMARAL, Marcelo Rubens do. **Desigualdades Regionais e Retomada do Crescimento num Quadro de Integração Econômica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997a. (Texto para Discussão n. 466).

_____. **Desigualdades Regionais: Indicadores Socioeconômicos nos anos 90**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997b. (Texto para Discussão n. 460).

LEFF, Nathaniel. Economic Development na Regional Inequality: origins of the Brazilian Case. **Quarterly Journal of Economics**. Vol. 86, nº 1, may 1972.

LESSA, Carlos. **A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976; sonho e fracasso ciência e/ou ideologia?** 2ª ed. – Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1988 (30 anos de Economia – UNICAMP, 5).

LESSA, Carlos. **O Conceito de Política Econômica; ciência e/ou ideologia?**– Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998 (30 anos de Economia – UNICAMP, 7).

LIMA, João Policarpo R. Nordeste: as fontes de dinamismo segundo o GTDN e as potencialidades atuais in: ARAÚJO, Tânia Bacelar de (org.), **O GTDN da Proposta à Realidade: Ensaio sobre a Questão Regional**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1994a. p. 86-100.

_____. **Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas**. Recife: PIMES, 1994b. (Texto para Discussão n. 316).

_____. A abertura comercial, rebatimentos regionais e o planejamento: o Nordeste em realce. **Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR**. Recife, UFPE, 1997.

_____ e KATZ, Fred. inovações tecnológicas e desenvolvimento na periferia: estudos de casos no Nordeste Brasileiro. **Anais do XX Encontro Nacional de Economia**, Campos do Jordão, 1992, vol. 1, p. 415-436.

MACHADO, Paulo F. Pólo Sidero-Metalúrgico de Carajás: Gênese de uma nova região industrial?. **Ensaio FEE**, Porto Alegre 12(1), 1991.

MADDISON, Angus. **Dos crisis: América y Asia, 1929-38 y 1973-83**. México, Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, 1988.

MAGALHÃES, Antônio Rocha. **Industrialização e Desenvolvimento Regional. A Nova Indústria do Nordeste**. Brasília, IPEA/IPLAN, 1983.

_____. Anotações sobre o problema das desigualdades regionais no Brasil. **Anais do XX Encontro Nacional de Economia**, Campos do Jordão, 1992, vol. 2, p. 123-132.

MALAN, Pedro S. et al. **Política econômica externa e industrialização no Brasil, 1939-52**. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana in: FIORI, José Luís (org.), **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 15-24.

MELO, Mario Lacerda. **Regionalização Agrária do Nordeste**. Recife: SUDENE, 1978.

_____. Os Agrestes. **Estudos Regionais**. Recife: SUDENE, nº 3, 1980.

MELO NETO, João Cabral de. **Morte e Vida Severina e Outros Poemas em Voz Alta**. Rio de Janeiro: Liv. José Olympio Ed. S/A, 1966.

MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. Ed. Perspectiva.

MINTER-SUDENE. **Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste**. Recife: 2ª ed., julho 1986.

MINTER-SUDENE. **Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste – 1988-1990**. Recife, 1987.

MIRANDA, Carlos et alii. **Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do Nordeste do Brasil**. IICA, Brasília, [ca1999].

MIRANDA, Ricardo N.. Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 22, n. ¼, p. 9-45, jan/dez 1991.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desigualdades Setoriais e Crescimento do PIB no Nordeste: uma análise do período 1970/1995**. Brasília, DF: IPEA, 1997. (Texto para Discussão n. 484).

MOREIRA, Herôdoto. O ideal de criação da SUDENE continua vivo ... in: **Jornal do Economista**, CORECON-PE. Edição especial (Analisados os 40 anos de criação da Sudene), Recife, fevereiro de 2000. p. 4.

MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste Brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1979.

MPO. **Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável**, Projeto Áridas. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, 1995.

MPO/SEPRE. **Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional**. Brasília, março de 1997a.

_____. **Estratégia e prioridades para o desenvolvimento do Nordeste**. Brasília, abril de 1997b.

_____. **Bases para elaboração do programa de desenvolvimento da Zona da Mata Canavieira Nordestina**. Brasília, Julho/1997c.

MUELLER, Charles C. Organização e ordenamento do espaço regional do Nordeste. **Planejamento e Políticas Públicas** n° 13, IPEA, Brasília, p. 35-109, junho de 1996.

NOVAIS, Fernando de A. **Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)**. São Paulo: HUCITEC, 6ª ed., 1995.

OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque & GUIMARÃES NETO, Leonardo. Emprego Organizado e regiões nos anos 90: quem perdeu mais?. **Est. Econômico**, São Paulo, v. 27, número especial, p. 37-64, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3ª ed., 1981.

_____. **Metamorfose da Arribaça - fundo público e regulação Autoritária na expansão econômica do nordeste**. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 27, p. 67-92, 1990.

_____. **Celebração da derrota e saudade do futuro** in: SUDENE, Livro comemorativo do Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste”, Recife: SUDENE, p. 110, 2000.

_____ e REICHSTUL, Henri-Philippe. **Mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil**. **Estudos CEBRAP 4**. São Paulo, Ed. Brasileira de Ciências, p. 131-168, 1973.

OLIVEIRA JUNIOR, Enildo Meira de. **Impactos do Mercosul na Indústria de Bens Intermediários do Nordeste**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1999.

PACHECO, Carlos Américo. **A Questão regional Brasileira Pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

_____. “Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional”. **Economia e Sociedade**, Campinas(6), p. 113-140, junho 1996a.

_____ **A Fragmentação da Nação**. Campinas, SP:UNICAMP. IE, 1998.

_____. **Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento**. Brasília, DF: IPEA, março de 1999. (Texto para discussão n. 633).

PIMES. **O Desenvolvimento Regional no Contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento – Parte I. Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro (Relatório de Pesquisas nº 3 – Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional)**. Recife, mimeo, abril de 1978.

_____. **Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro**. 4v. Recife, SUDENE, 1984.

PNUD/IPEA/FJP/IBGE. **Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiro**. Brasília: IPEA, set. 1998. (Coleção Desenvolvimento Humano).

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 41ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1945.

RECENA, J. J. Guimarães. Pernambuco e o Nordeste: expectativas sobre seu desenvolvimento. **Revista ANPEC**, nº 4, p. 47-53, fev/1998.

ROCHA, Sonia. **Desigualdade Regional e Pobreza no Brasil: a evolução – 1981/95**. Rio de Janeiro: IPEA, junho de 1998. (Texto para Discussão n. 567).

RODRIGUES, Denise Andrade. Cenários de Desenvolvimento Regional. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, nº 7, p. 242-256, jun 1997.

_____. A Distribuição Setorial e Estadual dos Novos Investimentos no Brasil: 1996/98. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, nº 11, p. 79-96, jun 1999.

_____. Os Investimentos no Brasil nos anos 90: cenários setorial e regional. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, nº 13, p. 107-136, jun 2000.

RODRIGUEZ, Maria Lelia O. F. & ZACKESKI, Nelson. **Política Regional do Governo Federal no Período 1995-97**. Brasília, Fevereiro de 1999.

RODRIGUEZ, Octavio. **A Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981

ROMÃO, Maurício Costa. **Recentes questionamentos do papel da SUDENE: as velhas falácias de um discurso equivocado**. Recife: CME/PIMES/UFPE, mimeo, 1991. (Texto para Discussão n. 295).

_____. Política Regional no Nordeste: instrumentos e respostas no atual contexto de reformas. **A Política regional na era da Globalização**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-

Adenauer-Stiftung, 1996, p. 185-189. (Série Debates nº 12)

_____, GOMES, Gustavo Maia, MEDEIROS, Miguel Romualdo. **Algumas sugestões para melhorar o desempenho do FINOR como instrumento de desenvolvimento regional**. Mimeo, [ca1996].

SANTOS, Valdeci Monteiro dos. **A Indústria Incentivada do Nordeste: as experiências das RMS de Salvador, Recife e Fortaleza**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1994.

SANTOS FILHO, Milton (coord.). **O Processo de Urbanização no Oeste Baiano**. Recife, SUDENE, 1989. 281 p.

SICSÚ, Abraham Benzaquen e DIAS, Adriano Batista. O Resgate de Propostas Esquecidas: a preocupação com o Avanço tecnológico in: ARAÚJO, Tânia Bacelar de (org.), **O GTDN da Proposta à Realidade: Ensaio sobre a Questão Regional**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1994. p. 14-22.

_____. Lições do GTDN e as perspectivas Industriais Atuais do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, vol. 28, nº 4, p. 491-498, out/dez 1997.

_____ e LIMA, João Policarpo. Desenvolvimento regional e pólos de base local: reflexões e estudos de caso. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, vol. 28, número especial, julho 1997, p. 169-183.

SILVA FILHO, Guerino Edécio da. A Interpretação para o Atraso Relativo do Nordeste a partir da Teoria do Desenvolvimento Econômico Periférico da CEPAL. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, vol. 28, nº 4, p. 433-450, out/dez 1997.

SIMONSEN, Mario Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Nova Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Livraria José Olympio, 1979.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução Urbana (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife)**. São Paulo:

Companhia Editora Nacional, 1977, 2ª ed.

SMITH, Robert. **Aspectos da industrialização no nordeste e a dinâmica de acumulação**. São Paulo: IPE/FEA/USP, nº 21, 1984. (Texto para discussão interna).

SOARES, Ricardo Pereira. Avaliação do Financiamento do Banco Mundial ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP). **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 15 - Jun de 1997.

SOUZA, Aldemir do Vale. **Limites e Possibilidades de Expansão do Emprego num Contexto de Integração Regional: o caso do Nordeste do Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

_____. **“O impacto das exportações no emprego regional: um aspecto pouco considerado na política de desenvolvimento do Nordeste”**. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 16, p. 233-260, dez/97.

SOUZA, Hermino Ramos. Agricultura e Política Agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, BNB, v. 28, n. 04, out/dez, p. 499-518, 1997.

SUDENE. **Carta de Conjuntura Nordeste do Brasil**. Diversos números. Recife.

_____. **Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife, 1961.

_____. **Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife, 1963.

_____. **Uma política espacial para o Nordeste**. Recife, 1988.

_____. **FINOR-DEBÊNTURES – A Nova sistemática**. Recife, setembro de 1992.

_____. **Nordeste: cidadania e desenvolvimento – Esboço de uma Política regional**. Recife, 1994.

_____. **Consolidação das normas sobre redução e isenção do imposto de renda, reinvestimento e FINOR**. Recife, 1ª ed., 1995a.

_____. **Pacto Nordeste** – ações estratégicas para um salto do desenvolvimento regional (segunda versão). Recife, dezembro 1995b.

_____. **Agregados Econômicos Regionais: Produto Interno Bruto, Formação de Capital, Consumo do Governo - Nordeste do Brasil - 1965/95**. Recife, 1996.

_____. **SUDENE Panorama Atual**. Recife: março 1997a.

_____. **O Nordeste e os Blocos Econômicos**. Recife, SUDENE/UFPE/PIMES, 1997b.

_____. **Região Nordeste em Números**, nº 02 - Agosto de 1997. Recife, 1997c.

_____. **Sistema de Incentivos Fiscais da Região Nordeste do Brasil**. Recife, março 1999a.

_____. **Formação Bruta de Capital Fixo do Setor Público do Nordeste do Brasil - 1960/96**. Recife, 1999b.

_____. **Boletim Conjuntural Nordeste do Brasil**, nº 6. Recife, ago 1999c.

_____. **Livro comemorativo do Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o Futuro do Nordeste”**, Recife, 2000.

SUDENE/BNB. **Relatório da Pesquisa sobre o desempenho da indústria incentivada do Nordeste 1988**. Recife, 1992.

_____. **Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR: as vantagens da opção; como aplicar; quanto aplicar; mecanismo fiscal e contábil; benefícios fiscais a empresas do Nordeste**. Recife, 1998.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil (1930-1975). Economia & Planejamento**. São Paulo: Hucitec, Universidade Estadual de Campinas, 1979. (Série Teses e Pesquisas).

TAVARES, Hermes Magalhães. **Uma Experiência de Planejamento Regional: O Nordeste Brasileiro**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, Território e Dinheiro in: FIORI, José Luís (org.), **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.449-489.

_____. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes in: TAVARES, Maria da Conceição (org.), **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 2000, p. 129-154.