

DO ARQUIPÉLAGO COLONIAL AO ARQUIPÉLAGO GLOBAL?

Integração Regional, Desenvolvimento e Estado no Nordeste

Flávio L. R. Vieira*

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir o processo de integração do Nordeste ao espaço nacional, identificando suas principais fases, as repercussões espaciais e o papel desempenhado pelo Estado. Dar-se-á ênfase à análise da política de desenvolvimento após os anos 60 e da principais mudanças na estrutura econômica do Nordeste, que política que tiveram incidência sobre a organização espacial nordestina.

A relação de dependência do espaço econômico colonial brasileiro a Portugal e à sua burguesia mercantil, - esta determinava o que deveria ser aqui produzido (o que definia a economia colonial, segundo João Manuel Cardoso de Mello⁴⁰², como especializada e complementar à economia metropolitana), além de exercer o monopólio sobre as importações de produtos manufaturados - e o decorrente pouco desenvolvimento do mercado interno, principalmente pelo uso quase que exclusivo da força de trabalho escrava, limitaram a integração entre os diversos espaços, que conviviam lado a lado mantendo tênues relações. A importação de escravos resolveu o problema da demanda por força de trabalho, mas manteve pequeno o mercado interno, tendendo a depreciar os salários e o desenvolvimento de um proletariado rural.⁴⁰³

Dessa forma, com a pequena presença do trabalho assalariado e a conseqüente insignificância das trocas internas determinada pela economia organizada quase que exclusivamente para atender ao mercado

* Professor substituto de História Econômica da UFPE, Doutorando em Sociologia (UFPE).

⁴⁰² MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

⁴⁰³ EISENBERG, Peter. *Modernização sem Mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 1977.

européu, são aspectos que influenciaram decisivamente para que houvesse uma integração regional frágil. O termo "arquipélago de regiões" sintetiza bem essa condição. Para Mauro Maestri⁴⁰⁴, o unitarismo brasileiro é recente e não foi conseguido nem com o descobrimento nem com a independência. Até a segunda metade do século XIX as relações econômicas entre os diversos espaços brasileiros eram limitadas pelo horizonte exclusivamente europeu. Só a partir da segunda metade do século XIX e do advento da industrialização a integração começa a desenvolver-se e consolidar-se.

A dependência dos produtores brasileiros, especialmente durante os séculos que antecederam a independência, dos mercados europeus, quando a parte principal da mais-valia aqui produzida era apropriada externamente, além de uma mentalidade arcaica, criará limites para a superação desse problema. O curso da decadência que atingirá os produtores de açúcar "nordestinos" tem sua origem já no final do século XVII, quando a concorrência externa e os baixos índices de produtividade determinarão uma tendência decrescente da presença do açúcar nordestino no mercado externo, acentuada ainda pela conseqüente queda dos preços do açúcar. Para completar o quadro de dificuldades os países europeus – em plena vigência das políticas mercantilistas – passam a adotar uma postura protecionista para produção nacional. É esse o ponto de transição para o que Rosa Godoy⁴⁰⁵ chama de "hiato" da crise, ou seja, de um período entre o "fastígio" econômico dos primeiros dois séculos para um longo período de crise que se arrastou, com mais intensidade, pelo menos até os anos 60. Para Rosa Godoy, a análise desse período nos revelará a dimensão da crise regional nordestina. É com esse objetivo que estamos fazendo aqui essa análise sumária da evolução econômica do "Nordeste".

⁴⁰⁴ MAESTRI, Mauro. *O Fantasma Contemporâneo*. In: *Teoria e Debate*, nº 22, Setembro/Novembro de 1993.

⁴⁰⁵ SILVEIRA, Rosa M. Godoy. *O Regionalismo Nordestino*. Existência e Consciência da Desigualdade Regional. São Paulo: Moderna, 1984, p. 20.

Sem dúvida, o problema persistirá mesmo depois da independência. Após um período de disputas pela hegemonia que acompanhou a ascensão dos produtores de café até a sua consolidação, a atuação do Estado se limitou a manipulação da política de câmbio em benefício da produção cafeeira. Isso ajudou a manter as dificuldades para o setor do açúcar se modernizar, já que, se por um lado, a desvalorização do câmbio favorecia a exportação, por outro, dificultava a compra, tanto de bens de consumo como de bens de capital. A tendência de crise se consolidou definitivamente com o início da produção do açúcar de beterraba, que passou a substituir o açúcar de cana, após o bloqueio continental imposto por Napoleão no início do século XIX, na Europa. Após isso, os produtores de açúcar de beterraba, com o apoio dos seus respectivos Estados, não apenas conquistaram os mercados da Europa como entraram na concorrência mundial, o que representou mais um duro golpe, desta vez definitivo, para os produtores do açúcar de cana "nordestinos", com a redução da presença deste produto em 40% do mercado mundial.⁴⁰⁶

Ao longo do século XIX, os produtores nordestinos viram seus mercados de açúcar serem conquistados pelo açúcar de beterraba, ou ainda, como o caso da Inglaterra e posteriormente dos Estados Unidos, por barreiras que visavam proteger os refinadores nacionais, deixando apenas a alternativa de exportação do açúcar bruto.

"O mercado brasileiro oferecia a única saída para os produtores, incapazes de enfrentar a concorrência estrangeira. No segundo Império os pernambucanos venderam de 15 a 20% de seu açúcar aos consumidores domésticos (...)"⁴⁰⁷

Para Leonardo Guimarães Neto⁴⁰⁸, um comércio que era irregular até 1870, vai verificando um aumento ascendente até ser multiplicado por sete vezes em 1930, comércio que é prioritariamente feito com Centro-Sul, e São Paulo, em particular. À essa mudança de rumos na exportação do produto, Guimarães Neto atribui ao capital mercantil um papel determinante, intermediando a colocação do açúcar no mercado em expansão do "Sudeste" e se apropriando de boa

⁴⁰⁶ EISENBERG, Peter. Op. cit., pp. 41-46.

⁴⁰⁷ Ibid., p. 50.

⁴⁰⁸ GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste*. Recife: Massangana, 1989.

parte da mais-valia produzida, o que mais uma vez será um elemento limitante da recuperação econômica do setor açucareiro. As tentativas de minimizar a influência do capital mercantil do Centro-Sul só servirão para aprofundar os laços de dependência e subordinação dos produtores "nordestinos". Uma delas visou aumentar a produção de açúcar mascavo para exportação, reduzindo, assim, a participação do açúcar refinado nas vendas para o mercado interno. Isso acabou favorecendo os produtores do Sudeste que, fora do acordo, passam a ocupar os espaços deixados vazios no mercado da própria região.

"A articulação inter-regional passava a ter, entre seus principais protagonistas, os cartéis comerciais. A colocação de grandes parcelas das safras regionais, nos mercados de maior dimensão do Sudeste, passa a depender de acordos entre os produtores regionais (e seus Sindicatos) com grupos comerciais e financeiros que dominavam tais mercados (...)"⁴⁰⁹

O caso do algodão guarda semelhança com o do açúcar. No rastro da Revolução Industrial e da produção têxtil, várias regiões que se adequavam ao seu plantio são organizadas no mundo. Uma destas regiões foi organizada no semi-árido nordestino. Como outras culturas que se desenvolvem no Brasil nesse período, o algodão nasce para atender a demanda crescente no mercado externo, especialmente inglês.

A guerra da Secessão americana, que interrompeu a produção do algodão sulista daquele país e afastou-o temporariamente do mercado mundial, acabou por favorecer a produção nordestina, colocando-a em posição até então nunca alcançada. O retorno do algodão sulista dos Estados Unidos vai deslocar o "Nordeste" algodoeiro da concorrência mundial até reduzi-la, posteriormente, a quase insignificância na pauta de exportações brasileira. Esse surto trouxe repercussões para a economia regional "nordestina", com a criação de fábricas têxteis e comércio de algodão com outras regiões, principalmente com o Centro-Sul. Será mais uma vez, como no caso do açúcar, o capital mercantil que será o intermediário da entrada desse produto nesses mercados.

⁴⁰⁹ Ibid., p. 61.

Celso Furtado atribui ao mercado em permanente expansão da região Centro-Sul devido, fundamentalmente, as exportações do café, o motor dessa articulação regional. A busca desses mercados se traduziu, em momentos posteriores, na crise do setor externo, com a redução de demanda para os produtos brasileiros como o açúcar, a borracha o algodão, o que tornou possível a manutenção de sua produção. No entanto, Furtado vai identificar nesse processo o "germe dos problemas" característicos do Nordeste até a década de 70:

"Esta articulação, que os estudiosos da economia brasileira, na primeira metade do século XX apreciaram como forma de evolução tendente a integrar o país em uma só economia, trazia os germes dos problemas que hoje estamos enfrentando, pois produziria o mesmo esquema de divisão do trabalho que viciaria todo o desenvolvimento da economia mundial, com suas metrópoles industrializadas e colônias produtoras de matérias-primas".⁴¹⁰

O trecho acima resume em parte o postulado dualista do qual Celso Furtado é o mais eminente representante teórico. A crítica da visão dualista não será aqui procedida⁴¹¹. O que importa reter é a condição em que o Nordeste se integrou ao espaço nacional até a década de 60: num primeiro momento, a partir da colocação dos excedentes produzidos para o mercado externo no mercado do Centro-Sul, tendo perdido, aos poucos, esse espaço conquistado para os produtores desta região, e, segundo, como fornecedor de mão-de-obra para estruturar o desenvolvimento industrial da região polarizada por São Paulo.

A partir de 1930, com a crise que se abateu sobre o mercado mundial e com as mudanças políticas que se processaram no Estado brasileiro, o processo de industrialização brasileiro teve seu ritmo fortemente acelerado, assumindo o Estado o papel de condutor desse processo. O fato é que, conforme assinala Francisco de Oliveira⁴¹², o desenvolvimento industrial, concentrado no Centro-Sul, deu início ao estabelecimento de uma divisão regional do trabalho, articulando

⁴¹⁰ FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. In Celso Furtado. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). São Paulo: Ática, 1983, p. 118.

⁴¹¹ Para uma análise crítica ver, por exemplo, SILVEIRA, Rosa M. Godoy. Op. cit., pp.28-36.

⁴¹² OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(t)igião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

nacionalmente os espaços diferenciados, através do mercado interno nacional.

Dessa forma, as barreiras alfandegárias de cada Estado, que impediam a livre circulação de mercadorias nacionalmente, foram derrubadas, abolindo o protecionismo à produção local e abrindo o caminho para a entrada da produção do Centro-Sul nesses espaços. Ao lado disso, a melhoria no sistema de transportes, com a construção de estradas de rodagem, fortaleceu o processo de integração regional. Isso conduziu, mesmo que de forma bastante tênue, à competição inter-regional, porque representou a perda de mercado no Nordeste dos produtores "nordestinos" para os do Centro-Sul. No entanto, o fato que precedeu a efetiva articulação regional, a partir da década de 50, foi o fortalecimento do comércio no interior das próprias regiões.

Até a década de 60, apenas o comércio move o impulso da articulação regional. O desenvolvimento industrial da região Centro-Sul, especialmente a região polarizada por São Paulo, é extremamente concentrada e se apoia quase que exclusivamente em seu mercado interno em constante expansão. Talvez esse seja um dos principais aspectos para explicar a manutenção de uma economia nordestina totalmente dependente deste mercado, não tornando possível o fortalecimento do mercado de consumo nordestino. É o que pensa, por exemplo, Amélia Cohn⁴¹³. Os casos do açúcar e do algodão, para a autora, podem servir de exemplo. As decisões do IAA, de um mercado cativo para o açúcar, estabelecendo limites à produção regional, mesmo que reservando um percentual alto para o Nordeste (63%), se por um lado, não ajuda a acentuar a crise do setor, prolonga-a porque impede seu crescimento, impondo limites para sua produção. A mesma ação não foi tomada para o caso do algodão, porque interessava à indústria o cultivo desse produto no sul do país, processo que, aliás, teve a ajuda dos produtores de algodão nordestinos no fornecimento de sementes.

"Pensando na hipótese de o Nordeste não ter 'espontaneamente' reagido ao impacto proveniente da expansão econômica do Centro-Sul temos que levar em conta principalmente a pequena dimensão do mercado regional. Primeiro, porque no Nordeste predominava na

⁴¹³ CONH, Amélia. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

Zona da Mata o latifúndio com baixa produtividade, empregando pouca e mal remunerada mão-de-obra. Com efeito a maior parte da renda gerada pela produção de açúcar se concentrava nas mãos de uma elite da agroindústria, que satisfazia seu consumo com produtos não provenientes da área".⁴¹⁴

Nos anos 50 se assistirá a crise do Estado Vargasista e do pacto político que lhe deu sustentação. A "ambigüidade" de classe⁴¹⁵ – marca política característica deste Estado – é posta em xeque pela ampla hegemonia da burguesia industrial e financeira. A subordinação econômica e política no plano do Estado nacional das classes agrárias e da burguesia industrial têxtil nordestinas ganha uma dimensão regionalizada, quando estas se constituem como empecilhos para a reprodução homogênea do capital no plano nacional. As contradições logo aparecem e seu palco privilegiado, como demonstrou Amélia Conh⁴¹⁶, é o Congresso Nacional e os debates que seguiram à proposta do Executivo de criação da SUDENE, quando foi exatamente a maioria dos "representantes nordestinos" que se opôs radicalmente à ela. Uma contradição aparente. O que estava em jogo era a hegemonia e o controle do aparelho do Estado na região. A SUDENE, que concentrava um grande poder de intervenção, saía, não por acaso, do controle dessas classes, sendo diretamente vinculada à Presidência da República, portanto, sob o controle da burguesia industrial e financeira do Centro-Sul. Esta, sem aliados suficientemente fortes, ou seja, sem base social que desse sustentação interna à SUDENE, este órgão aparece como instrumento que conduz o projeto de modernização capitalista no Nordeste e como meio, portanto, para a criação de uma sustentação dentro da própria região de classes que conduzirão tal projeto dentro da própria região. Classes "modernas" mas subordinadas, diga-se de passagem.

A partir da década de 60, principalmente através da ação da SUDENE, criando mecanismos de atração de capitais, que se observará o início de uma articulação produtiva entre as regiões, mediada pela intervenção decisiva do Estado para assegurar a reprodução do capital em escala nacional.

⁴¹⁴ Ibid. p.28

⁴¹⁵ OLIVEIRA, Francisco de. Op. cit., especialmente p.99 e segs.

⁴¹⁶ CONH, Amélia. Op.cit.

A INTEGRAÇÃO PELA VIA DA INDUSTRIALIZAÇÃO: DO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO DO GTDN À ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA

A criação da SUDENE foi precedida pela estruturação do governo JK do "Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste" (GTDN), coordenado pelo economista Celso Furtado, posteriormente superintendente da SUDENE. O GTDN produziu um primeiro relatório que serviu como referencial para a estratégia de desenvolvimento no Nordeste e é, sem dúvida, um dos textos clássicos da literatura sobre a questão regional no Brasil.

Nesse sentido, é importante proceder uma análise sumária desse relatório intitulado "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste". Na introdução, o documento enumera o que o GTDN considera os pontos centrais de sua análise, que orientarão as formas de intervenção na economia nordestina. 1) as disparidades entre os níveis de renda do Nordeste e do Centro-Sul; 2) o ritmo de crescimento diferenciado, favorável a região mais industrializada; 3) a inadequação da política de desenvolvimento do país, que prejudicava fortemente a economia nordestina, agravada pela manutenção de uma estrutura econômica arcaica e pelas dificuldades ocasionadas pela ecologia da região. Este último aspecto (a problemática da ecologia) é fortemente enfatizado para definir as inadequações das políticas de desenvolvimento – se é que podemos chamá-las assim antes da SUDENE –; 4) além dos problemas com a utilização das divisas, em favor da região Centro-Sul, parte delas produzidas por exportadores do Nordeste, o relatório chamou a atenção para o fluxo de renda que entra e sai do Nordeste: uma transferência de capitais do setor privado nordestino para o Centro-Sul, principalmente em momentos de crescimento econômico, e de recursos do Estado para o Nordeste, em momentos de crise agravadas pela seca, diluídos em obras assistenciais; 5) a dependência da economia nordestina ao setor exportador de produtos básicos, tanto interna como externamente, o que explica o "grau limitado" do desenvolvimento econômico da região; 6) além disso, o documento chama a atenção para os investimentos do setor público, compensatórios das fugas de capitais privados para o Centro-Sul, adiantando a importante constatação de que se investe na região mais

do que nela se arrecada; 7) o documento também constata, como elemento intensificador das "disparidades regionais", a regressividade do sistema tributário federal, que trata igualmente economias regionais com ritmos de crescimento tão diferenciados; 8) os desníveis verificados entre a estrutura produtiva do Nordeste, baseada na exportação de produtos primários, "forma mais 'barata' de uma economia crescer", e o crescimento da população, constitui-se como barreira intransponível para a economia nordestina. A diversificação da produção interna, através da industrialização, é a saída sugerida pelo GTDN, que objetivava: a) oferecer emprego a uma massa, estimada (no final dos anos 50) em pelo menos meio milhão de sub-empregados; b) promover a ascensão de uma nova classe dirigente, comprometida com o "espírito de desenvolvimento", ou seja, uma classe moderna, prioritariamente urbana, para se contrapor a velhas oligarquias que dominavam a política e o Estado na região, aspecto que ressaltamos acima; c) manter os capitais gerados na região. 9) Quanto a economia da zona semi-árida, caracterizada pela predominância da pecuária extensiva, uma agricultura de baixo rendimento, com a combinação entre o algodão, que é o principal gerador da renda monetária, e uma produção de subsistência, que, desorganizada nos intermitentes períodos de seca, gera as conhecidas dificuldades sociais para a população rural que habita o semi-árido nordestino. 10) A política de combate às secas – baseada em medidas assistenciais e na construção de açudes, apenas contribuiu para manter na região um "excedente demográfico" sem perspectiva econômica, e, por fim, 11) o documento propõe diretrizes para mudar a estrutura da economia nordestina através das seguintes iniciativas: a) aumento de investimentos industriais, b) transformação da "faixa úmida" em produtora de alimentos para os centros urbanos industriais, c) transformação da zona semi-árida, objetivando o aumento da sua produtividade e torná-la mais resistente às secas, c) o deslocamento da fronteira nordestina rumo ao *hinterland* maranhense.⁴¹⁷ Vê-se que a industrialização é a via única para o desenvolvimento do Nordeste, delineada nas duas principais iniciativas e a transformação, e o aproveitamento ecológico da região são os aspectos decisivos que orientaram a política desenvolvimentista do GTDN.

⁴¹⁷ GTDN. *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*. In Abraham Sicsú et al. *O GTDN: Da Proposta à Realidade*. Recife: UFPE, 1994.

O capítulo I do documento se prende a analisar o papel do Nordeste na economia brasileira e parte da diferenciação entre os níveis de desenvolvimento da região nordestina e o Centro-Sul, observando os dados quanto ao emprego no setor urbano e rural, concentração fundiária, modernização da agricultura e capitalização da indústria.

"Observadas na sua totalidade, essas diferenças estruturais levam a concluir que duas causas básicas respondem pelo mais baixo nível de renda do Nordeste: escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital".⁴¹⁸

Será na própria estrutura da economia nordestina que o GTDN enxergará a "verdadeira causa" do atraso do Nordeste, que se relaciona aos níveis de acumulação de capital e renda da população nos vários setores da economia, tendência de diferenciação que tendia a se expandir.

A análise posterior observará a situação da economia nordestina nos setores de exportação, público e industrial. No setor exportador, o GTDN constata que, na relação entre as exportações para os mercados externo e interno, este último tem mais estabilidade quanto ao total exportado, ao passo que as vendas para os mercados externo sofrem com as oscilações da política cambial, montada para defender os preços do café, em detrimento dos produtos exportados pelo Nordeste. A tendência de desenvolvimento da economia do Nordeste, nesse período (1948-1956), tem no setor interno, principalmente nas exportações para o Centro-Sul do país, o seu motor principal. No entanto, o crescimento das exportações para a região da indústria não acompanha o crescimento da renda desta, o que evidenciava o aumento nos níveis de disparidades econômicas entre as regiões.

Quanto ao setor público, como já foi observado anteriormente, o sistema tributário se apresenta como mais um elemento agravador das disparidades, na medida que não relaciona a tributação aos níveis de crescimento regional, tratando, igualmente, economias tão díspares, o que acaba por desfavorecer o Nordeste. Por outro lado, as transferências de recursos do Estado para a região é muito maior que a

⁴¹⁸ Ibid. p.163.

sua arrecadação. No entanto, tais transferências se constituem de "subsídios ao consumo" da região, sem nenhuma aplicação que objetivasse aumentar a capacidade produtiva.

Ao setor industrial, visto como a única forma de tomar o Nordeste desenvolvido, sem o qual "não restaria ao Nordeste a alternativa entre despovoar-se ou permanecer como região de baixíssimo nível de renda", o GTDN dedica sua maior atenção, analisando as peculiaridades do "complexo econômico nordestino", definindo dois espaços diferenciados, do ponto de vista físico e econômico, diferenciação que permanece desde a colonização: a "faixa úmida", produtora de cana e que tem toda terra produtiva ocupada por essa cultura, e a do semi-árido, ocupando-se, principalmente, com a pecuária. Sendo a economia litorânea mais dinâmica e associada ao mercado externo, o documento questiona porquê a perda de espaço do açúcar no mercado externo, esse setor não se voltou para o mercado interno da própria região, como aconteceu no Centro-Sul. A resposta está relacionada à enorme concentração de renda na região e, portanto, à pequena extensão do seu mercado interno.

O objetivo do GTDN era encontrar uma alternativa econômica que cumprisse o papel de impulsionador atribuído à produção canavieira-exportadora. Apesar de considerar a criação de novas linhas de exportação de produtos agrícolas, o documento chama a atenção para os limites dessa proposta: a elevada densidade demográfica do Nordeste e a pouca quantidade de terra aráveis. A impossibilidade de estruturar o desenvolvimento do Nordeste sobre as exportações de produtos agrícolas, que aumentaria a renda da produção e pressionaria, naturalmente, para uma procura maior por alimentos, impõe a necessidade de buscar tal saída na diversificação da oferta e da produção, ou seja, na industrialização. Essa centralidade que tem a industrialização para o desenvolvimento do Nordeste é o núcleo do que chamáramos de paradigma de desenvolvimento do GTDN.

O baixo índice de desenvolvimento industrial, verificado desde 1949 a 1956, um pouco acima do crescimento demográfico, ao passo que no Centro-Sul a industrialização crescia a passos largos, ocupando cada vez mais a força de trabalho urbana, vai evidenciando

sintomas de uma crise regional que, para Celso Furtado¹², tenderá a se constituir no "...mais grave problema do nosso país nesta segunda metade do século XX".

O documento continua com a análise das condições em que se desenvolve a indústria no Centro-Sul, a infra-estrutura necessária para o seu estabelecimento no Nordeste e os objetivos dessa política na região. Posteriormente, o documento analisará a economia na zona semi-árida e constatará sua inadaptação às condições do espaço e a impotente ação do Estado.

A importância do documento produzido pelo GTDN, que orientou as ações do planejamento regional no Brasil após os anos 60 está inscrita em todas as discussões a respeito do Nordeste. É permanentemente ressaltado como um modelo para alcançar o desenvolvimento industrial e romper com o atraso "periférico". A concepção de desenvolvimento do GTDN, expresso no seu plano de ação e no corpo de suas análises sobre as condições para o Nordeste alcançar um desenvolvimento auto-sustentado, não se destinava apenas a governos como JK e Jango – governos democráticos –, mas foi apropriado, também, pelos militares, após o golpe de 64 e, talvez por isso, tenha encontrado mais facilidade em ser aplicado. Como chama a atenção Francisco de Oliveira⁴²⁰, poucos textos parecem tão exitosos e derrotados ao mesmo tempo, pois o Nordeste alcançou a tão sonhada e distante - no final dos anos 50 - industrialização, mas possibilitou a metamorfose de parte das velhas oligarquias sem, no entanto, possibilitar às massas sertanejas a visão da prometida "terra de Canã."

No Nordeste, como no Brasil, o bolo cresceu, sem dúvida. A indústria veio, modernas relações sociais se desenvolveram, novas classes se apresentaram, modernas, comprometidas, hoje, com o que a hegemonia do grande capital lhe reservou de lugar no processo de integração do espaço nordestino ao espaço nacional, dirigido pela lógica da acumulação de capital.

A criação da SUDENE, em 1959, organismo que vai presidir esse processo de integração e irá coordenar as ações do governo federal na região, servirá de base para o início do processo de

¹² FURTADO Celso. Op cit., p. 115

⁴²⁰ OLIVEIRA, Francisco de. *A Metamorfose da Arriboçã*. Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste. In *Novos Estudos*, n° 27. São Paulo: CEBRAP, 1990.

industrialização. Raimundo Moreira⁴²¹ identificará um primeiro momento do trabalho da SUDENE, marcado por uma tentativa de coordenar os recursos públicos da região, objetivando a eliminação do clientelismo, prática comum, até então, das classes que comandavam o Estado no Nordeste.

Esse período inicial de ação da SUDENE vai coincidir com o início de uma crise que redundará num processo de estagnação da economia nacional e de queda nos índices de crescimento. No entanto, o Nordeste crescerá e alcançará índices mais altos que a economia nacional, produto da coordenação e ampliação dos investimentos públicos na região.

Em 1961, era criado I Plano Diretor, que orientava a sua ação para a criação de uma infra-estrutura física na região, capital social básico, sem o qual, a partir dessa visão, não haveria desenvolvimento econômico. Trata-se, como constataram David Goodman e R. C. Albuquerque⁴²², de uma mudança tática nas ações da SUDENE, que concentrará suas forças na viabilização dessa infra-estrutura, de olhos voltados apenas para a indústria, rebaixando a importância dos projetos destinados a agricultura. Mudança tática que respondia aos interesses de não se contrapor aos setores ligados a ela.

O I Plano Diretor criava mecanismos de incentivos fiscais que, mais à frente, quando da criação do II Plano Diretor, ficariam conhecido como 34/18 e se constituiriam no principal instrumento de transferência de capitais para o Nordeste. O II Plano Diretor iria estender esses benefícios à empresas estrangeiras, a projetos agropecuários, além, de criar a FIDENE (Fundação de Desenvolvimento do Nordeste), que permitia a participação do setor público federal no capital social das indústrias de base⁴²³.

Raimundo Moreira, como chama a atenção Guimarães Neto, enfatiza que esse processo de integração produtiva, integração do espaço nordestino ao espaço nacional hegemônico pelo capital industrial, a fenômenos conjunturais da crise que se abateram sobre a economia nacional, leia-se do Sudeste, e que impunha a necessidade

⁴²¹ MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

⁴²² GOODMAN, David e ALBUQUERQUE, R. C. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA, 1974.

⁴²³ *Ibid.*, pp.166-171.

da procura de novas formas e de novos espaços para a realização da acumulação de capital:

"Enquanto se geravam novos mecanismos de financiamento a nível nacional (...) um mecanismo que estava disponível como meio de subsidiar o capital industrial era 34/18 no Nordeste, que passou a ser utilizado intensivamente. Ou seja, numa situação de crise nacional, o Nordeste pareceria refletir as condições de materialização e remuneração do capital. E isto não tinha que definir necessariamente um processo de desenvolvimento." ⁴²⁴

Leonardo Guimarães Neto⁴²⁵ concordará que, realmente, a conjuntura de crise nacional, do começo dos anos 60, será um impulso inicial para a transferência de capital produtivo para o Nordeste, mas que esse momento será seguido de uma fase estrutural que integrará definitivamente o espaço nordestino ao espaço mais industrializado do país. Vale aqui, como parêntese, uma descrição sumária dos mecanismos de estímulos fiscais e financeiros que se destinavam a atrair investimentos para as áreas prioritárias definidas pela SUDENE, o que será fundamental para caracterizar a economia futura da região como concentrada e especializada em setores, principalmente, de bens de consumo não duráveis e bens intermediários, assim como também do ponto de vista espacial. O 34/18 assim conhecido pela junção das leis do Primeiro Plano Diretor, artigo 34, com o artigo 18 da lei que criara o II Plano Diretor, tratava da concessão de incentivo fiscais a pessoas jurídicas, que poderiam deixar de pagar até 50% de seu imposto de renda para investir em projetos de desenvolvimento do Nordeste, contando, ainda, com recurso dos próprios programas da SUDENE.

No final dos anos 60, o Brasil retomaria o crescimento econômico e teria início o período do "milagre". Isso iria determinar, como analisa Inaiá de Carvalho⁴²⁶, a retomada do processo de concentração dos investimentos industriais no Centro-Sul, tendo

⁴²⁴ MOREIRA, Raimundo. Op. cit., p. 83.

⁴²⁵ GUIMARÃES NETO, Leonardo. Op. cit., p. 145.

⁴²⁶ CARVALHO, Inaiá Maria M. de. *O Nordeste e o Regime Autoritário*. São Paulo: EUCITEC, 1987.

perdido o Nordeste a exclusividade dos incentivos fiscais. Criados como um mecanismo especificamente voltado para o desenvolvimento regional, esses incentivos se transformam em estratégia para financiar e subsidiar a expansão monopolista, principalmente, independente de sua localização, estendendo-se, posteriormente, à atividades como pesca, reflorestamento, tendo esses investimentos também se deslocado para a Amazônia⁴²⁷

A autora concordará que, mesmo com a conjuntura de retomada do crescimento e a perda da exclusividade na utilização dos incentivos fiscais, o crescimento econômico no Nordeste não será restringido, como sugeriu Raimundo Moreira. Leonardo Guimarães Neto refutará definitivamente esta tese, apreciando dados relativos a Projetos, Investimentos e Incentivos Aprovados e Recursos Liberados no Período 1960/80, da SUDENE, demonstrando não se tratar de interesse meramente conjunturais de empresas que investem no Nordeste.

"(...) De fato, o montante dos investimentos que foram aprovados pela SUDENE/BNB a partir da década de 70 (quando, de acordo com as hipóteses anteriormente comentadas, deveria ocorrer uma desaceleração dos investimentos ou desinteresse dos grupos investidores) são bem mais significativos do que aqueles registrados no período precedente, quando a política já estava em plena vigência e efetiva implantação. Tomando-se por base a média anual dos investimentos nos distintos períodos, observando-se que nos anos iniciais (1960/65 tal cifra alcançou CR\$ 8,4 bilhões, a preços de 1980, e passou para CR\$ 31,2 bilhões como média anual do período 1966/70. Nos dois lustros seguintes as cifras são bem maiores: 54,4 bilhões (1971-75) e CR\$ 53,7 bilhões (1976-80). Note-se, no entanto, que os recursos aprovados a título de incentivos (34/18 - FINOR) para os investimentos, permanecem, praticamente na década de 70, no nível

⁴²⁷ Ibid, pp. 151-152

registrado para a segunda metade da década de 60."⁴²⁸

O Economista pernambucano ressalta que a manutenção dos níveis de recursos aprovados via 34/18 - FINOR, ao passo que crescia os valores dos aprovados, demonstra a adequação da política de desenvolvimento industrial de crescimento da economia nacional. A diminuição dos recursos vai possibilitar a criação de novas fontes de financiamento e uma maior seletividade, "privilegiando-se as unidades de maior porte".

Não é possível, assim, identificar apenas uma adequação entre a política de desenvolvimento do Estado com a conjuntura de crescimento mas, também, com interesse de expansão do capital para espaços que não restritos ao do Sudeste que caracteriza, no plano internacional, o movimento de deslocamento produtivo dos centros do capitalismo rumo aos países menos desenvolvidos.

Francisco de Oliveira⁴²⁹ associa as transformações econômicas e sociais que o Nordeste vem sofrendo desde a criação da SUDENE e todos os projetos de desenvolvimento por ela formulado, principalmente dos dispositivos de dedução fiscal, à dinâmica da economia nacional, ao processo de acumulação de capital, da ação do Estado, do deslocamento e até anulação da ação política de algumas classes e setores sociais e, também, o que interessa especificamente a este trabalho, à "internacionalização produtiva e financeira" do capital.

O todo, a rigor, explica melhor esse processo, podendo nos oferecer uma visão de conjunto das modificações operadas no espaço nordestino. No entanto, a vinculação dessas transformações à uma conjuntura de transformação no capitalismo, parece escapar às preocupações dos estudiosos do Nordeste.

Não há dúvida quanto a precisão das análises que atribuem ao fundo público um papel determinante na configuração da economia atual do Nordeste, como mecanismo de atração de capitais. Mas essa, também, é uma característica do processo de internacionalização produtiva de capitais que aportam em países periféricos, em busca de melhores condições de acumulação, menor custo para reprodução da força de trabalho, incentivos fiscais, criação de uma infra-estrutura básica. Não se trata aqui de transpor mecanicamente a realidade

⁴²⁸ GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Op. cit.*, p. 145.

⁴²⁹ OLIVEIRA, Francisco de. *A Metamorfose da Arribação*. *Op. cit.*

internacional do capitalismo à realidade brasileira e nordestina, entendendo esta apenas como um reflexo daquela. No entanto, como explicar a manutenção do crescimento econômico, principalmente na indústria, sem ter a região a exclusividade das deduções fiscais dos investimentos, estendida a outras regiões?

A crise do capitalismo dos anos 60, que explodirá com as crises do petróleo a partir de 1973, intensificará o interesse no sentido de mudanças quanto à localização espacial da estrutura produtiva das grandes empresas capitalistas, motivada por uma necessidade cada vez maior de reduzir seus custos de produção. David Harvey⁴³⁰, por exemplo, acha que a intensificação da competição no momento em que o capitalismo vivia uma grande crise, "coagiu" os capitalistas a dar uma importância ao que ele chama de "vantagens locacionais", ou seja, que o espaço ganhou uma significação decisiva na nova estratégia de reprodução capitalista: oferta e preço da força de trabalho, infra-estrutura, proximidade de mercados, recursos.

O problema da concentração espacial da estrutura produtiva moderna do capital não podia ser superado com uma postura voluntarista, a ser mudada, simplesmente, pela ação do Estado nos marcos do sistema. Tal concentração era uma tendência objetiva do capitalismo? O fenômeno da desconcentração passou a ser uma nova característica desse sistema, tanto no nível internacional quanto nacional, na espacialidade brasileira. A chamada integração produtiva consolida a articulação entre as regiões, através da constituição de um mercado interno de dimensões nacionais e da transferência de capital produtivo, inicialmente impulsionados pelas vantagens fiscais, para outros espaços menos dinâmicos, dando a eles, principalmente o Nordeste, uma nova estrutura econômica, concentrada, "quase oligopolista". Para Francisco de Oliveira, esse fato revela, como característica do desenvolvimento brasileiro, uma apropriação do Estado e de seus recursos pelo setor privado. Essa ação do setor público funciona como substituição do capital financeiro na região. Por outro lado, os investimentos do Estado, através das estatais, tem um importante papel na construção da nova base industrial do Nordeste, como uma outra fonte de valorização do capital: criação de uma infra-estrutura de energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, petroquímica, mineração, siderurgia, numa

⁴³⁰ HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1993, p.265.

distribuição espacial pouco harmoniosa. A conclusão de Francisco de Oliveira sobre a "questão nordestina" é que não existe, a rigor, uma "economia do Nordeste" mas "atividades regionalmente localizadas" que cumprem um papel nessa "nova", acrescentaria eu, divisão regional do trabalho. O que, em sua opinião, expressa um processo de "desregionalização da economia", o que não deixa de ser contraditório. Divisão regional de trabalho e "desregionalização" são conceitos que, nesse caso e tendo como referência a organização espacial brasileira, se opõem. Mais ainda porque, para Oliveira, as regiões desenvolvem, agora, uma relação de "interdependência."⁴³¹

O problema de Oliveira é desconsideração aberta do espaço nas suas análises⁴³². Essa questão tratada acima é resultado de uma das modificações principais levadas a cabo pelas transformações do capitalismo nas últimas décadas, e, como foi observado, com incidências importantes sobre o espaço. Porque, para Milton Santos⁴³³, não se pode falar, hoje, de "circuitos regionais de produção" mas de "circuitos espaciais da produção" devido ao nível de especialização que as antigas economias regionais obtiveram, e observados seus fluxos desde a produção até o consumo, que já não é regional. As regiões hoje são contidas de diversos subespaços que podem ter, e geralmente têm, relações com outros espaços, mesmo fora da região e até do país, um fenômeno que não é estranho na nossa história. É o caso, por exemplo, das regiões – no sentido clássico – ou nos subespaços produtores de frutas no Nordeste, que mantêm relações diretas com o exterior, principalmente Europa e Estados Unidos, e se integram de forma débil com os espaços vizinhos. Tânia Barcelar Araújo⁴³⁴ identifica diversos subespaços no Nordeste, modernos quanto a estrutura produtiva, responsáveis pelo desenvolvimento "relativamente positivo" da região. A autora destaca entre esses "pólos dinâmicos" o complexo petroquímico de Camaçari, o pólo têxtil de confecções de Fortaleza, o complexo mineiro-metalúrgico de Carajás, o pólo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro, as áreas produtoras de grãos no oeste da Bahia e sul do Piauí e Maranhão, pólo de

⁴³¹ OLIVEIRA, Francisco de. *A Metamorfose da Arribaça*. Op.cit.

⁴³² Ver VIEIRA, Flávio Lúcio R. *Globalização, Nordeste e Planejamento Regional*. (Dissertação de Mestrado) João Pessoa: Mestrado em Sociologia (UFPB), 1997.

⁴³³ SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo: HUCITEC, 1994.

⁴³⁴ ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Nordeste, Nordeste? Que Nordeste?* In *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Editora UNESP, 1995.

fruticultura do Rio Grande do Norte, pólo de pecuária intensiva do agreste de Pernambuco, e pólos turísticos no litoral, principalmente nas capitais dos estados.

Além da tendência, já consolidada, de modernização de setores da economia do Nordeste, a política de pólos revela um outro lado de como se manifestam um característica provocada pela mudança no capitalismo no espaço regional: a fragmentação espacial e econômica, com pouca influência no desenvolvimento social da região. O que nos faz lembrar que modernização capitalista, especialmente em espaços periféricos, não quer dizer melhoria das condições de vida para os assalariados e – para usar uma expressão cínica do nosso vocabulário também modernamente fatalista e desumano – “excluídos”.

O moderno convivendo sempre com o arcaico em uma imperfeita harmonia. O capitalismo muda, a sua lógica não.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Nordeste, Nordestes, Que Nordeste? In Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Editora UNESP, 1995.
- CONH, Amélia. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976
- FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. In Celso Furtado. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). São Paulo: Ática, 1983.
- EISENBERG, Peter. *Modernização sem Mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Campinas, Unicamp, 1977.
- GOODMAN, David e ALBUQUERQUE, R. C. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA, 1974
- GTDN. *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*. In Abraham Sicsú et all. *O GTDN: Da Proposta à Realidade*. Recife: UFPE, 1994.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste*. Recife: Massangana, 1989.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- CARVALHO, Inaiá Maria M. de. *O Nordeste e o Regime Autoritário*. São Paulo: HUCITEC, 1987.
- MAESTRI, Mauro. *O Fantasma Contemporâneo*. In *Teoria e Debate*, nº 22, Setembro/Novembro de 1993.

- MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. *A Metamorfose da Arrihaçã*. Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste. In *Novos Estudos*, nº 27. São Paulo: CEBRAP, 1990.
- SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- SILVEIRA, Rosa M. Godoy. **O Regionalismo Nordestino**. Existência e Consciência da Desigualdade Regional. São Paulo: Moderna, 1984.
- VIEIRA, Flávio Lúcio R. **Globalização, Nordeste e Planejamento Regional**. João Pessoa: Mestrado em Sociologia (UFPB), 1997.