

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA
CENTRO DE HUMANIDADES
MESTRADO EM ECONOMIA

**A "PERMANÊNCIA" E A RETOMADA DA QUESTÃO
NORDESTE DIANTE DA GLOBLIZAÇÃO**

ELENILZE JOSEFA DINIZ

Campina Grande – Pb, setembro de 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA
CENTRO DE HUMANIDADES
MESTRADO EM ECONOMIA

**A "PERMANÊNCIA" E A RETOMADA DA QUESTÃO
NORDESTE DIANTE DA GLOBLIZAÇÃO**

ELENILZE JOSEFA DINIZ

Dissertação apresentada ao Mestrado em
Economia da Universidade Federal da Paraíba
– Campus II – como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre em Ciências
Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Robério Ferreira dos Santos.

Campina Grande, setembro de 1999.



D585p

Diniz, Elenilze Josefa.

A "permanência" e a retomada da questão nordeste diante da globalização / Elenilze Josefa Diniz. - Campina Grande, 1999.

114 f.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Paraíba, Centro de Humanidades, 1999.

"Orientação: Prof. Dr. Robério Ferreira dos Santos".

Referências.

1. Globalização - Economia. 2. Globalização - Nordeste - Brasil. 3. Questões Econômicas - Globalização. 4. Economia - Dissertação. I. Santos, Robério Ferreira dos. II. Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande (PB)

CDU 330:005.44(043)

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA

CENTRO DE HUMANIDADES

MESTRADO EM ECONOMIA

**A "PERMANÊNCIA" E A RETOMADA DA QUESTÃO
NORDESTE DIANTE DA GLOBLIZAÇÃO**

ELENILZE JOSEFA DINIZ

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Robério Ferreira Santos
(Orientador)

Prof. Dr. Durval de Muniz de Albuquerque Júnior
(Examinador)

Prof. Dr. Francisco Barreto
(Examinador)

Campina Grande, setembro de 1999.

*Eu vejo o futuro repetir o passado
Eu vejo um museu de grande novidade
O tempo não pára*

(O Tempo não Pára – Arnaldo Brandão – Cazuza)

*Dedico,
Se é possível aqui expressar
Á minha família (meu pai e minha
mãe), especialmente ao meu noivo
Alan, pela paciência, pelos
ensinamentos e compartilhamento
deste trabalho e de minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado de uma inquietação nascida na graduação, no Curso de Economia, e amadurecida “um pouco” durante o Mestrado.

Para realização desta dissertação contei com o apoio de diversas pessoas e instituições.

Aproveito, assim, para agradecer aos meus colegas do Mestrado: Newton, Geraldo, Bartolomeu, Alzirene, Patrícia, Laudiceia, a esta de modo especial, por seu apoio amigo e sincero. Também, a Eunice e Sergio.

Agradeço a todos os professores e funcionários (Everaldo, Neuma e Rose) do Mestrado.

Todo meu agradecimento ao orientador Robério Santos, pela competência, dedicação e força na concretização deste trabalho.

Sou grata a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelo apoio financeiro necessário à realização desta dissertação.

Finalmente, às diversas pessoas aqui não mencionadas, mas que me ajudaram de forma direta e/ou indireta, a quem expresseo o meu reconhecimento.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| 1 – Quadro I: Nordeste do Brasil: composição dos dispêndios diretos propostos nos Planos Diretores da SUDENE (1964/73) | 36 |
| 2 – Quadro II – O tratamento dado a Questão Regional na Constituição de 1988: sistematização dos artigos e dispositivos presentes: | 70 |
| 3. Quadro III – Programas Especiais – 1997 | 99 |

RESUMO

O objetivo primordial do presente trabalho foi apresentar o entendimento recente dado a questão Nordeste. Significa entender, como o Estado (através dos Planos e Programas) e alguns discursos acadêmicos retomam, interpretam e propõem solução para a problemática nordestina, no âmbito do provável aumento das desigualdades regionais. Inicialmente, foi realizado um breve exame de parte da produção teórica, isto é, as várias discussões e suas básicas diferenças. Posteriormente, analisa-se como o Estado entendeu e diagnosticou a referida problemática através dos vários Planos e Programas de desenvolvimento regional postos em prática desde o GTDN passando pelos Planos de Desenvolvimento do período autoritário até o Plano de Desenvolvimento da Nova República. Nos anos 90, a problemática nordestina é rediscutida dentro de um “novo” contexto que vem ocorrendo no mundo e no país: de abertura dos mercados, de expansão das idéias neoliberais e de revisão do papel do Estado e do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a retomada e o entendimento da questão Nordeste ocorre dentro dessas tendências. Contudo, conclui-se que as soluções, permanecem atreladas as velhas já tão conhecidas.

ABSTRACT

The present dissertation intends to show the understanding of the northeastern Brazil question at this moment. In other words, how the State (according to plans) and some academical discourse analyse and suggest solutions for the northeastern Brazil problematic, in a viewpoint of the growth of regionals contrasts. First, We start a investigation in the theory - what has done and wich are yours differences. Affter, we analyse how the State see it and which is the diagnostic of the problem through the **Plain and Program of Regional Development**, started from the **GTDN**, gone by the Plains of Development introduced at the authoritarian period, until the Plain of Development of New Republic. In the 90's decade, the northeastern Brazil problematic is retaking and analyzed from another viwepoint present in our days: the open market, the growth of neoliberalism and the review of the State participation and the Sustainable Development. Thus, the retaking and the understanding of northeastern Brazil question take place inside these point of view. Although, we can conclude that the solutions still linked to the old, and known, solutions.

INDICE

| | |
|--|-----|
| Introdução | 02 |
| Capítulo 01: A Questão Nordeste como surge e como é entendida | 09 |
| 1.1 - Introdução | 09 |
| 1.2 - A Questão Nordeste do ponto de vista da teoria desenvolvimentista cepalina: o enfoque dual (centro-periferia) | 10 |
| 1.2.1 - As vertentes Derivadas a partir da análise dual | 13 |
| 1.2.1.1 - A região do Ponto de vista da polarização | 15 |
| 1.2.1.2 - A visão integrada e complementar da região | 16 |
| 1.2.1.3 - A abordagem da desconcentração regional | 20 |
| 1.3 - As Reflexões Críticas à Interpretação Dual da Questão Nordeste | 21 |
| 1.3.1 - Nordeste: Questão Nacional ou Questão Regional | 21 |
| 1.3.2 - A Questão Nordeste do ponto de vista da reprodução do Capital | 22 |
| 1.3.3 - A Questão Nordeste como particularidade da Formação Econômica e Social do Brasil | 24 |
| 1.4 - Conclusões Preliminares | 28 |
| Capítulo 02: A Questão Nordeste nos Diversos Planos e Programas de Desenvolvimento: diagnóstico e soluções | 31 |
| 2.1 - Introdução | 31 |
| 2.2 - Re-visitando os pontos centrais do GTDN | 31 |
| 2.3 - Os Planos Diretores | 34 |
| 2.4 - Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) | 42 |
| 2.5 - O Plano Decenal (1967) | 44 |
| 2.6 - O Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1967) | 46 |
| 2.7 - O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) | 48 |
| 2.8 - O Plano Nacional de Desenvolvimento (1971) | 49 |
| 2.9 - II PND e o Programa de Ação do Governo (1975-1979) | 55 |
| 2.10 - III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1983) | 56 |
| 2.11 - Conclusões Preliminares | 59 |
| Capítulo 03: O Tratamento Dado a Questão Nordeste no Regime Democrático | 62 |
| 3.1 - Introdução | 62 |
| 3.2 - Os "novos" rumos da Questão Nordeste no Governo Sarney | 62 |
| 3.2.1 - I PDN da Nova República (1985) e PD p/ o Nordeste do Gov. Sarney | 64 |
| 3.3 - A Questão Nordeste na Constituição | 68 |
| 3.4 - O Significado dado a Questão Nordeste na Década Perdida | 73 |
| 3.5 - Conclusões Preliminares | 75 |
| Capítulo 04: A Questão Nordeste Diante da Globalização: como é retomada e como é entendida | 77 |
| 4.1 - Introdução | 77 |
| 4.2 - O novo paradigma de desenvolvimento: o debate sobre globalização | 77 |
| 4.2.1 - reestruturação produtiva e a revolução tecnológica organizacional: discurso da reconcentração industrial | 85 |
| 4.2.2 - A integração da economia mundial: o discurso da desintegração inter-regional | 87 |
| 4.2.3 - A discussão da Questão Nordeste diante do novo papel do Estado | 88 |
| A redefinição da problemática nordestina no Governo Itamar Franco | 88 |
| A problemática nordestina no Governo FHC | 94 |
| 4.3 - Conclusões Preliminares | 106 |
| 5 - Considerações Finais | 108 |
| Bibliografia | 111 |

INTRODUÇÃO

Sendo o modo capitalista de produção um todo complexo, desigual, contraditório e dinâmico, os espaços sofrem sua influência de maneira desigual, embora a lógica de crescimento continue sendo a mesma e única. Tomando o Nordeste como parte de um processo social mais amplo, conforme a análise de PERRUCCI (1982), isto é, de uma totalidade historicamente significativa, dentro do avanço e desenvolvimento do capitalismo no Brasil, como não falar em espaços diferenciados dentro de uma mesma lógica de produzir, exatamente no momento em que o capitalismo desenvolveu-se e fortaleceu-se assinalando a sua lógica pelos quatro cantos do mundo, isto é, efetivando-se e generalizando-se. As forças produtivas básicas, o capital, a tecnologia, a força de trabalho e a divisão do trabalho, ultrapassam fronteiras geográficas, históricas e culturais, ampliando suas contradições, tensões, diversidades, e desigualdades regionais.

É a partir desse pressuposto que parte dos acadêmicos, estudiosos, pesquisadores e o Governo (leia-se o Estado) rediscutem a problemática nordestina em termos de Questão Regional. Dentre os estudiosos da economia nordestina¹, Tânia Bacelar de Araújo, por exemplo, procura avaliar os impactos iniciais do chamado movimento de globalização sobre o Nordeste. De acordo com a autora, a abertura comercial, as mudanças tecnológicas em curso, a ação ativa dos governos locais oferecendo incentivos, subsídios e outros, ao lado da crise do Estado e, por conseguinte, a ausência de uma política de desenvolvimento regional. Embora sejam tendências recentes, sinalizam para o movimento de *reconcentração* espacial das atividades produtivas.

O Estado mostra-se, também, preocupado com aquelas tendências. De um lado, através dos seus órgãos estatais e institucionais, bem como o BNB (Banco do Nordeste do Brasil), conjuntamente com o ETENE (Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste) e a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), através dos Fóruns BNB de

¹ Estou me referindo especificamente aos estudos publicados recentemente que se propõem a discutir sobre os possíveis impactos inerentes ao movimento de globalização (abertura comercial, inserção internacional do Brasil, formação de blocos, reestruturação produtiva, reformas profundas na ação do Estado, concentração dos investimentos em áreas dinâmicas e etc.) sobre o Nordeste. Ao mesmo tempo, estes estudos apresentam prognósticos, isto é, procuram encaminhar soluções de modo a reduzir tais impactos na Região. Portanto, ver a bibliografia indicada no final deste trabalho, principalmente, ARAÚJO (1997); CAMPOLINA DINIZ e CROCCO (1996); GUIMARÃES NETO (1996); FURTADO (1992).

Desenvolvimento, simultaneamente com os Encontros Regionais de Economia – vem realizando, desde 1995, juntamente com acadêmicos, técnicos, políticos e empresários, debates que resultaram no encaminhamento de propostas técnicas e na formulação de políticas que dizem respeito ao futuro da região e da política de desenvolvimento regional.

“Pelo segundo ano consecutivo, o Banco do Nordeste usou um momento institucional para abrir novos espaços de reflexão e encaminhamentos de propostas técnicas que contribuam, de forma competente, para traçar novos rumos para o desenvolvimento do Nordeste.

(...) os debates em torno desses grandes temas resultaram na formação de uma ‘Nova Agenda para o Nordeste’, valioso subsídio para a tomada de decisões que digam respeito ao futuro da Região e a própria política de desenvolvimento nacional” (QUEIROZ:1996:03)

Por outro lado, o Governo brasileiro explicitou em seu Plano Plurianual (PPA - 1996/1999), três estratégias básicas de ação para a reinserção do Brasil no mercado internacional: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; inserção competitiva e modernização produtiva. Além da diminuição das desigualdades regionais, procurou-se dar uma “nova” abordagem no dado a questão regional, a mesma deve ser compreendida no contexto da nova geografia econômica, sem obedecer aos limites de suas macro-regiões, isto é, sem limitar-se a uma faixa do território.

Outros programas são mencionados no Plano Plurianual, bem como: educação, saúde, ciência e tecnologia, saneamento e habitação e desenvolvimento social, todos incluídos no PPA de forma setorializada, sem regionalização.²

Contudo, é no documento *“Estratégias e Prioridades para o Desenvolvimento do Nordeste”* que se encontram incluídos: os programas projetos e sua caracterização quanto aos objetivos, as metas e os valores dos investimentos, todos derivados basicamente do Plano Plurianual 1996/99. Além do mais, alguns programas foram desenvolvidos e formulados pela SUDENE.

O EPDN também incorpora os objetivos, as diretrizes e as orientações de diversos estudos, tais como: o Relatório da Comissão Mista (1992-1993), o Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste (1994) e o Projeto Áridas (1995), além de incluir algumas das orientações e das propostas encaminhadas pelo BNB.

Tanto no documento *“Estratégias e Prioridades para o Desenvolvimento do Nordeste”* quanto no Plano Plurianual (1996/1999), as diretrizes, as orientações e as soluções para os

² Plano Plurianual (1996/1999:13-14)

problemas do Nordeste são tomadas como problemas e soluções nacionais, isto é, sem regionalização. Isso significa, segundo o discurso, que a política para o Nordeste deve convergir com a política nacional de desenvolvimento econômico e social numa ação de mútuo esforço, com a perspectiva de “uma região com grandes possibilidades de contribuir para a construção de um país forte e justo (EPDN:1996:41).

Ao longo desses anos, a Questão Nordeste ganhou várias definições, significados e interpretações, tanto nos planos e políticas de desenvolvimento, implementadas na Região, quanto no meio acadêmico, conforme será discutido posteriormente.

Portanto, o objetivo geral do presente trabalho é apresentar as análises - problemas e soluções - levantadas em torno da Questão Nordeste em decorrência do papel atribuído ao Brasil (leia-se nova divisão internacional do trabalho) diante das profundas transformações, pelas quais passa o capitalismo no momento atual. Examinando especificamente, alguns estudos produzidos recentemente sobre a Questão Nordeste, bem como parte da produção dedicada aos efeitos (ou impactos) da globalização sobre Nordeste. Pretende-se, assim, destacar qual o significado e aspectos da Questão subjacente, bem como as soluções (grifo nosso) propostas por parte daqueles estudiosos. Ao mesmo tempo, pretende-se expor e analisar as propostas do Governo Federal, as diversas contradições que estão imbuídas, especificamente contidas no documento “EPDN”.

Passados quase quarenta anos do Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o mesmo deu base para a elaboração de um plano de desenvolvimento regional, o diagnóstico e as propostas formuladas no documento - com o objetivo de transformar a realidade nordestina mediante as intensas intervenções do Estado - sofreram profundas transformações. Na verdade, tratava-se de uma abordagem inovadora que incorporava, na época, uma visão mais abrangente da problemática regional e, portanto, serviu de base para os planos e políticas adotadas na Região.

Ao longo destes anos a Questão Nordeste ganhou várias definições e/ou significados, tanto nos planos e políticas de desenvolvimento implementados na Região, quanto no âmbito das discussões no meio acadêmico, conforme se verá mais adiante. Entretanto, é necessário adiantar que a questão em apreço

“(...) já foi identificada com as secas, com o atraso e subdesenvolvimento da Região com as chamadas disparidades inter-regionais de desenvolvimento, com as tensões sociais(...). com o problema da ‘integração nacional’ e com a pobreza (...)”(CARVALHO: 1984:327)

Apesar das várias conotações dadas à problemática nordestina, as soluções que foram apresentadas Programas e dos Planos governamentais, a racionalidade econômica “(...) *neutralizava o político das relações sociais (...)*”.³

Assim, o aumento da capacidade produtiva e a busca por taxas aceleradas de crescimento foram soluções apresentadas como a única forma possível de modificar, de transformar o quadro de pobreza e miséria da região. Acreditava-se que o crescimento econômico eliminaria os desníveis sociais e regionais.

Entretanto, várias faces da Questão Nordeste não foram tratadas ou solucionadas. Na realidade, uma destas faces - os problemas sociais - até se exacerbou diante das transformações pelas quais passaram a Região nas três últimas décadas. Evidentemente, que a face mais antiga, mais cruel e visível da referida questão, responsável pelos “(...) *conflitos sociais decorrentes da exploração e da pobreza das massas rurais nordestinas (...)*”⁴, permanece inalterada. Os antagonismos e os interesses das classes são na verdade a face que permanece inalterada, ou seja, a exclusão política e social de grande parte da população nordestina.

No Plano Plurianual (1996/1999) e no EPDN, a Questão Nordeste está associada às disparidades econômicas, conseqüentemente aos desníveis de renda e qualidade de vida entre o Nordeste e o resto do país. Sendo aquelas atribuídas às políticas governamentais e aos investimentos privados que não conseguiram eliminar tais discrepâncias e, finalmente, as raízes históricas de um passado distante (Plano Plurianual:1996:14).

Diga-se de passagem, que o documento não esclarece a complexidade e as múltiplas determinações deste passado histórico na Região, ficando bastante vaga e imprecisa a colocação.

Em seguida, o Plano afirma que um requisito básico para que a Região possa enfrentar os novos desafios do cenário nacional e mundial é a existência de um novo planejamento nacional que contenha os princípios estratégicos de convergência, sustentabilidade, parceria, eficácia e seletividade (grifo nosso).

³ (NEVES:1994:36)

⁴ (CARVALHO: 1984:335)

De um modo geral, os discursos, as análises e as propostas apresentadas tanto por parte do Governo Federal quanto das instituições governamentais (BNB e SUDENE) e de alguns estudiosos, todos convergem em uma mesma direção: indicam uma “nova” (aspas nossa) abordagem ao processo de planejamento do Nordeste com ênfase nos princípios estratégicos da convergência, sustentabilidade, parceria, eficiência e seletividade.

Desta maneira, questiona-se até que ponto essa “nova” abordagem e/ou proposta do Governo Federal, na “solução” da Questão Nordeste, de um planejamento baseado nos princípios da convergência, sustentabilidade, parceria, eficácia e seletividade, possibilitará a transformação e/ou superação dos problemas nordestinos.

O que se pode constatar inicialmente é que essa “nova” (aspas nossas) para a região praticamente reproduz os mesmos vícios das políticas anteriores. O trecho da música da Cazuza “... eu vejo o futuro repetir o passado, eu vejo um museu de grandes novidades...” caracteriza bem as ações atuais do governo na Região, especificamente no combate à pobreza do Nordeste diante das situações de calamidade geradas pelas secas. Isto é, o governo segue a mesma linha dos governos anteriores. De um lado, diante do clima de tensão social pelo qual passa a Região (homens, mulheres e crianças invadem e saqueiam armazéns, supermercados e escolas a procura de alimentos), as providências anunciadas no presente há muito já estavam traçadas no passado.

“Essa seca já era anunciada há mais de um ano. No entanto, o governo federal não fez nada. Na véspera das eleições, começa a distribuir meia cesta básica, formar frentes de trabalho e ainda diz que há exploração política, por parte de alguns políticos (...)”⁵

Do outro, os saques e as manifestações de protesto, estão ameaçando a democracia no Brasil.

“(...) promover saques é fazer um assalto ao interesse do povo e fazer utilização do drama da seca para atrapalhar e desestabilizar o país. Porque se fica se pensando que existe aí uma possibilidade de perda do controle”⁶

Essa mesma postura justificou determinadas atitudes dos governos militares, durante o regime autoritário de 64.

⁵ Declaração do Presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco, desembarcador Éterio Galvão à Folha de São Paulo, em 20/05/98, p.1-8.

⁶ Trecho do discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso nos jardins do Alvorada, publicado na Folha de São Pulo, em 28/05/98, p.1-14.

Apesar dos pronunciamentos oficiais, atualmente, assumirem uma postura “crítica”, e até mesmo dar “novas” orientações aos problemas da Região, o que se percebe é um retrocesso na compreensão desta realidade.

Isso significa, que a identificação dos problemas nordestinos continuam atrelados aos fundamentos dos entraves econômico e natural do desenvolvimento regional. Logo, a proposta atual é de superar esse atraso, que obstrui as forças globalizadoras.

Neste sentido, o objetivo geral do presente trabalho é refletir sobre a problemática nordestina em decorrência do papel atribuído ao Brasil diante das profundas transformações pelas quais passa o capitalismo no momento atual, examinando-se, especificamente, parte da produção teórica dedicada em analisar aqueles impactos sobre o Nordeste. Trata-se, enfim de um percurso pelas principais reflexões (tanto o discurso produzido no meio acadêmico quanto à postura assumida pelo Estado).

Nesse contexto, considera-se necessário abordar o tema tendo por base uma teoria, isto é, revisar parte dos diversos significados atribuídos à Questão Nordeste. Logo, o primeiro procedimento metodológico desse trabalho consistiu em reunir (re-examinar) aquelas reflexões, cujas idéias formam o debate teórico em torno da referida problemática. Simultaneamente, efetuou-se o levantamento de alguns dados estatísticos (secundários) junto às fontes oficiais e não oficiais. Além da literatura especializada, outras fontes foram utilizadas, bem como, o exame da imprensa escrita, principalmente jornais e revistas que continham algum tipo de informação que se mostraram úteis na formulação crítica sobre o objeto em questão.

Dividido em quatro capítulos, onde no primeiro será reexaminada parte das contribuições teóricas clássicas sobre a problemática nordestina. Pretende-se, até certo ponto, situar as divergências existentes sem fazer grandes mediações.

No segundo capítulo, busca-se resgatar como o Estado diagnosticou e solucionou os problemas do Nordeste ao longo de trinta anos, através das chamadas políticas de desenvolvimento regional. Trata-se de identificar as formas efetivas da ação estatal na região nos momentos de crise e conflitos sociais, consubstanciadas, sobretudo nos planos e nos programas de desenvolvimento regional e nacional, a partir dos anos 60 até o final da ditadura militar.

O terceiro capítulo busca refletir como o Estado identificou a Questão Nordeste durante a Nova República. O recorte periódico escolhido deve-se não apenas a um artifício metodológico, principalmente, contudo é a partir do final dos anos 80 -

especificamente na Constituição de 1988 -, que se dá início ao processo de reforma do Estado brasileiro, e de algumas mudanças que se processam no cenário internacional. Logo, há uma alteração no tratamento dado as políticas de desenvolvimento regional. Ou seja, algumas mudanças também serão refletidas nos Planos e Programas de desenvolvimento regional.

Pode-se citar, antecipadamente o estudo de Inaiá Moreira de Carvalho o qual constituiu-se num referencial para o presente trabalho, no sentido de permitir constatar qual o diagnóstico e tratamento dado a Questão Nordeste, ou seja:

“ ... em termos do próprio diagnóstico oficial da questão; no âmbito das propostas e intenções explícitas do Estado para sua resolução, ou seja, de um discurso governamental que enfatiza objetivos sociais para efeitos de caráter político-ideológico; Em termos da transformação das propostas em formas concretas de atuação (...)” (CARVALHO:1987:40)

No quarto capítulo, procurar-se-á realizar um balanço da produção teórica relativa a questão subjacente nos anos 90, sobretudo, alguns trabalhos produzidos recentemente, que procuram discutir sobre os possíveis impactos da globalização sobre o Nordeste. Nele é apresentado, ainda, as propostas contidas no PAG (governo Itamar Franco), no Plano Plurianual (1996/99) e no documento Estratégias e Prioridades para o Desenvolvimento do Nordeste” (governo Fernando Henrique Cardoso), procurando refletir criticamente sobre os prognósticos e propostas sugeridas nesse documentos.

CAPITULO 01

A QUESTÃO NORDESTE: COMO É CONSTRUIDA E COMO É ENTENDIDA

1.1 – Introdução

Refletir sobre a chamada Questão Nordeste não é uma tarefa tão simples, mesmo com a grande quantidade de estudos monográficos, teses, ensaios e outros trabalhos sobre os diversos aspectos da região: o desenvolvimento, o regionalismo, as estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais, parecem ter esgotado a referida temática, restando apenas a tarefa de repetir as conclusões ou complementá-las com novas informações.

A construção e o entendimento sobre a questão Nordeste correspondem ao pensamento teórico e ao debate que se formou em torno da referida problemática. As principais matrizes teóricas e ideológicas foram e são pontos de referência para outros trabalhos, bem como: o próprio relatório o GTDN (1959); Francisco de Oliveira (1977); Rosa Maria Godoy da Silveira (1984); Inaiá Moreira de Carvalho (1987); Gadiel Perruci (1984); Leonardo Guimarães Neto (1989) e Wilson Cano (1986); Raimundo Moreira (1979) e muitos outros. Assim, como não poderia ser diferente, a primeira providência para desenvolver a temática a qual se propõe este capítulo é retomar estes estudos e demais que serão acrescentados, conforme forem solicitados no momento oportuno.

Este capítulo tem por objetivo revisar aquelas formulações teóricas que irradiaram os diversos enfoques dados a questão Nordeste. Neste sentido, o re-exame das diversas interpretações, constitui-se numa condição mesma da construção do conhecimento sobre o objeto de estudo.

Contudo, deve-se advertir para o caráter esquemático ou seletivo da exposição. Essa seletividade, talvez seja bastante criticada. Entretanto, ela é necessária já que se pretende formar, apenas, um quadro de orientação que possa ser assumido no decurso deste trabalho.

1.2 - A Questão Nordeste do Ponto de Vista da Teoria Desenvolvimentista Cepalina: o enfoque dual (centro-periferia)

A primeira discussão sobre a questão regional brasileira, particularmente sobre a questão Nordeste, surgiu em 1958, com o diagnóstico do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), sobre o comando de Celso Furtado.

O GTDN foi alicerçado a partir da teoria desenvolvimentista da CEPAL (Comissão Econômica Para América Latina), bem como, do enfoque dual da relação centro-periferia construído por Raul Prebisch e Celso Furtado. Assim, é oportuno rever brevemente os principais aspectos daquele sistema analítico.⁷

No que se refere aos aspectos fundamentais da teoria cepalina as quais deram base para o debate econômico brasileiro, portanto, para o GTDN. BIELSCHOWSKY (1988) mostra que a caracterização do subdesenvolvimento como condição da periferia é o conceito central empregado pela CEPAL.

O termo centro-periferia é empregado para descrever de que forma a divisão internacional do trabalho ao longo do desenvolvimento do capitalismo industrial promoveu os efeitos diferenciados em termos de desenvolvimento entre as nações. A tese parte da idéia de que o progresso técnico se difundiu de forma desigual entre os dois pólos. Nos países centrais (desenvolvidos) o progresso tecnológico nos setores industriais se difundiu de forma homogênea em todos os setores produtivos. Além do mais, a divisão internacional do trabalho gerou de forma crescente as disparidades entre os países desenvolvidos (centrais) e subdesenvolvidos (periféricos).

Assim, a estrutura produtiva da periferia é caracterizada como heterogênea e especializada, pois nela existem atividades onde a produtividade do trabalho é elevada, como no setor exportador, e outras onde a produtividade é reduzida, como a agricultura de subsistência. Além do mais, a dita estrutura da periferia é especializada, em um duplo sentido: as exportações se concentram em um ou poucos bens primários, e uma grande quantidade de bens - principalmente manufaturados - deve-se obter mediante a importação.

Por outro lado, a estrutura produtiva dos centros ou países desenvolvidos é homogênea e diversificada. Esse contraste é resultado do processo de difusão do progresso técnico da economia mundial que se desenvolveu de forma desigual nos dois pólos. Portanto, numa

⁷ Dada a complexidade inesgotável do debate cepalino, das diversas análises teóricas existentes, optou-se apenas em citar como referência os trabalhos MANTEGA (1984), BIELSCHOWSKY (1998).

economia desenvolvida, ou pertencente ao Centro à difusão do progresso técnico é mais ou menos homogênea em todo sistema produtivo. Nas economias subdesenvolvidas, ou na periferia, o progresso técnico foi introduzido apenas nos setores de exportação, e o resto dos setores é atrasado tecnologicamente. Essas economias são definidas como aquelas que apresentam uma estrutura produtiva dualista.

De acordo com BILESCHOWSK, na base dessa abordagem o processo histórico é o que determina as características de cada país, logo a dualidade é uma característica dos países que se industrializaram tardiamente. Ou seja, desde os primeiros estágios do capitalismo, a divisão do trabalho provocou efeitos diferenciados nas economias.

Quanto à identificação de um processo de industrialização espontâneo e o significado histórico a ele atribuído, outro pressuposto cepalino, a partir da Primeira Guerra Mundial até a depressão dos anos 30, as economias periféricas experimentaram um novo padrão de crescimento (voltado para dentro). As dificuldades de importação durante a Primeira Guerra Mundial, juntamente com a crise dos anos 30, levou as possibilidades industriais e reforçou o desenvolvimento interno, através de um processo espontâneo de industrialização dos países periféricos.

Esse desenvolvimento espontâneo de industrialização corresponde a uma transformação histórica fundamental, pois tanto as técnicas produtivas como os benefícios de sua maior produtividade podem ser absorvidos pelos países periféricos.

Outro aspecto importante da teoria cepalina é a tese da substituição de importações como processo específico da industrialização latino-americana. Tem-se aqui, a idéia fundamental da superação do subdesenvolvimento da periferia: a proposta da industrialização para abrir caminho ao desenvolvimento.

Finalmente, quanto à proposta de planejamento da CEPAL, o planejamento deveria ser um instrumento indispensável e, seria usado pelo Estado para concretizar o processo de industrialização e promover o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos.

Portanto, recolocados os principais pressupostos do pensamento da CEPAL, bem como o pensamento nacional-desenvolvimentista, expressão maior daquela escola, verificar-se-á quais foram as interpretações e recomendações cepalinas para o atraso econômico do Nordeste, consolidadas no relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

No documento do GTDN, a responsabilidade do atraso histórico da região, é atribuída ao caráter primário-exportador da economia nordestina, predominantemente agrícola e voltada para o mercado externo. Ciente da impossibilidade de superação do subdesenvolvimento, o GTDN propõe a substituição da demanda externa, como elemento dinâmico da economia, pela criação de um centro manufatureiro. Isto é, a industrialização seria o caminho viável para o desenvolvimento da região.

Vincula-se, assim, a questão do desenvolvimento à industrialização, tornando-se esta última o principal problema a ser enfrentado. A superação do modelo primário-exportador através da industrialização exigiria, no entanto, a redefinição da agricultura. A industrialização como estratégia fundamental de superação do subdesenvolvimento nordestino, exigia, também, transformações substanciais na agricultura, como forma de se viabilizar, conforme demonstram os quatro pontos fundamentais da estratégia de transformação proposta pelo GTDN, que consistiam em:

- "a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira.*
- b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada.*
- c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas, no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e*
- d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar, à economia da região, as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida"(GTDN:14)*

Neste sentido, a industrialização exigiria uma oferta crescente de alimentos implicando, portanto, na transformação da economia agrícola da faixa úmida. A reorganização da economia semi-árida resultaria num excedente de população que seria absorvido através da fronteira agrícola. Portanto, através desta estratégia, o GTDN procurava resolver dois problemas cruciais: o ritmo desigual de crescimento, que passaria a assentar-se no crescimento industrial; e o problema das secas, através do fortalecimento da economia semi-árida.

1.2.1 – As Vertentes Derivadas a Partir da Análise Dual

Com o objetivo de implementar a nova política governamental de desenvolvimento proposta no GTDN propôs a criação de um órgão de planejamento regional a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). Enquanto, o Projeto de Lei para sua criação, tramitava no Congresso Nacional, o Presidente através de um decreto de li transformou o GTND no CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste).

A SUDENE foi aprovada pelo projeto de Lei nº 3692 15/10 de 1959, ficando subordinada ao Presidente da República, tendo como fonte de recursos dotações orçamentárias, nunca inferior a 2% da receita tributária da União estabelecidas pela Constituição, como fundo de auxílio do Nordeste na luta contra as secas. Ao órgão caberia

- a) *estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;*
- b) *supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargos de órgãos federais na Região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;*
- c) *coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira.*⁸

Na realidade, a SUDENE utilizou com maior ou menor sofisticação, o instrumental teórico estruturalista da noção centro-periferia aplicada à interpretação das disparidades entre a regiões. As propostas iniciais da SUDENE baseavam-se nos diagnósticos, nas diretrizes e nas recomendações do GDTN:

Um outro expoente de importante dentro desse discurso é o do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), através do seu Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). A criação do Banco do Nordeste constituiu, em 1951, um dos itens do complexo conjunto de providências destinadas a atuar sobre a estrutura econômica e social da região, tendo em vista o seu desenvolvimento.

O Governo Getúlio Vargas propunha uma fase nova no tratamento dos problemas, que deveria incluir os seguintes:

⁸ Cf. 20 ANOS DE SUDENE (1980:15)

"a) expansão e multiplicação dos 'centros de resistência econômica, num programa integrado de aparelhamento e organização da produção';

b) realização de programas "extensivos" (abertura de estradas, assistência técnica, pesquisas, educação, fomento agropecuário e mineral e crédito) e "intensivos" (grande açudagem, regularização dos rios, grandes projetos de irrigação e colonização, núcleos de produção agrícola e industrial, etc.) (...).⁹

Teria, esta nova entidade os seguintes objetivos:

- gerir as aplicações recuperáveis, ou seja, os fundos rotativos de assistência e fomento; assumir a liderança na realização de um programa de empreendimentos diretamente rentáveis, complementares das obras e serviços públicos regulares; estimular a iniciativa privada e atrair e fixar capitais na região (BARBOSA: 1979)

De um modo geral, percebe-se que tanto a SUDENE quanto o BNB, apresentam soluções, através de medidas econômicas e fiscais, cujo objetivo era integrar a economia nordestina ao capitalismo em expansão.

"(...) devendo eliminar os setores de subsistência, para substituí-los por setores de produção voltados para o mercado. O efeito social dessas medidas seria a promoção e melhoria de renda da população nordestina."¹⁰

Outro expoente do enfoque teórico estruturalista (desenvolvimentista), diz respeito ao trabalho realizado pela equipe do PIMES (Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia), da Universidade Federal de Pernambuco, juntamente com a SUDENE E O IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), em 1984, publicou o estudo, "Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro". O referido trabalho concebe a problemática nordestina tanto na ótica da acumulação do capital, quanto nas articulações que se estabelecem entre a região que comanda a expansão capitalista (Centro-Sul) e a região menos desenvolvida (Nordeste).

Ao mesmo tempo, trata das especificidades da área periférica e da interação entre ela e o centro. Em outras palavras, o estudo não se propõe a formular uma teoria que analise a Questão Nordeste (regional). Apenas fornece subsídios para quem deseje se dedicar a tal tarefa.

De acordo com o estudo do PIMES/IPEA e SUDENE, o descompasso de desenvolvimento entre as regiões está associado às forças econômicas e sociais no contexto de

⁹ Maiores esclarecimentos sobre o papel do Banco do Nordeste no desenvolvimento da região. ver o trabalho de Raul Barbosa "O Banco do Nordeste do Brasil e o Desenvolvimento Econômico da Região", (1979).

¹⁰ Cf. ANDRADE (1997:99)

uma economia em desenvolvimento, sob três dimensões: a espacial, a econômica e a social. Portanto, remontam a origem histórica e a evolução da problemática regional, a partir dos estudos de base cepalina, especificamente, o de Celso Furtado. Neste sentido, não lançam hipóteses teórico-metodológicas para o estudo da referida questão. Na realidade, trata-se

"(...) de uma visão de caráter mais descritivo do que interpretativo do desenvolvimento regional na sociedade brasileira (...)" (PIMES/IPEA E SUDENE:1984:02)

Ao integrar três óticas de investigação: econômica, espacial e social, os pesquisadores afirmam que o estudo constitui-se numa descrição mais ampla das desigualdades regionais. (Ibidem:08). Entretanto, o referido reforça o campo neutro dos diagnósticos e soluções, ao apontar soluções técnicas para superação dos problemas nordestinos, ocultando os conflitos sociais.

1.2.1.1. – A região do ponto de vista da polarização

No início dos anos 60, Manuel Correia de Andrade expões usa interpretação da problemática nordestina, sendo "A terra e o homem no Nordeste", uma obra historiográfica e geoeconômica sobre o Nordeste.

"(...) embasado teoricamente na chamada Ciência Regional, criada a partir das teorias espaciais dos pólos de desenvolvimento (...) de inspiração norte-americana e francesa (...). Há uma noção de região, que perpassa pela explicação da diversidade interna do Nordeste (...) e aborda-se as relações de trabalho" (SILVEIRA:1984:31 e 32)

Anos mais tarde, ANDRADE elaborou o conceito de economia polarizada (embasado nos estudos franceses e norte-americanos). Para o autor, o pólo é um complexo industrial localizado que dinamiza a região e desenvolve, conseqüentemente, as atividades agropecuárias e terciárias. O pólo é o centro dinâmico de um país, e o seu crescimento se faz sentir sobre as regiões que o cerca, criando fluxos comerciais das regiões para o centro e refluxos do centro para as outras regiões. Isto é, localizado em uma região-fronteira, o pólo de desenvolvimento possui encadeamentos comerciais com outras áreas, ou mais especificamente, o chamado processo de integração intersetorial.

1.2.1.2 – A visão integrada e complementar da região

Neste sub-item aborda-se as visões integrada e complementar da região que analisam a integração inter-regional e os condicionantes que o centro industrial do Sudeste provocaram sobre o desenvolvimento das regiões periféricas, associadas à política de incentivos fiscais e financeiros.

Apesar da diferenciação metodológica e teórica, de um modo geral, a visão integrada e complementar da questão Nordeste se fundamenta à luz dos parâmetros dualistas.

Merecem destaques nesta linha, os trabalhos de Raimundo Moreira: “O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização” (1979); Tania Bacelar de Araújo: “Crescimento Industrial no Nordeste: para quem e para que?” (1981); Leonardo Guimarães Neto: “Introdução à Formação Econômica do Nordeste” (1989); PIMES/UFPE: “Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro” (1984); Osmundo Rebouças: “Crescimento Econômico do Nordeste no Contexto Nacional: fatores condicionantes” (1978); David Edwin Goodman & Roberto Cavalcanti de Albuquerque: “Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste” (1974), e outros, são exemplos de visões mais integrada e complementar da região.

O trabalho de Leonardo Guimarães Neto trata do processo de articulação do Nordeste com as demais regiões brasileiras, bem como do impacto econômico e social decorrente dessa integração inter-regional. Portanto, ao analisar a economia do Nordeste no contexto brasileiro, o autor, visualiza três fases diferenciadas no processo de integração da Região ao país.

Inicialmente, ele utiliza um conjunto de elementos conceituais e de hipóteses, que darão base ao seu estudo. O autor parte do pressuposto que o capitalismo se desenvolve de forma desigual (tanto em termos setoriais quanto em termos regionais ou nacionais). Por isso, em determinados períodos

“alguns espaços regionais nos quais os determinantes da acumulação guardam uma especialidade que caracterizam tais espaços como ‘regiões’...tanto em termos econômicos (em relação à acumulação de capitais no sentido mais abrangentes, no que se refere as suas lutas de classes” (GUIMARÃES:1989:13)

Com o aprofundamento das relações capitalistas, estas diferenças nas formas de acumulação de capital tendem a se homogeneizarem. Essa homogeneização se expressa em dois momentos: no momento em que a expansão das relações mercantis podem levar a uma

propagação ou aprofundamento das relações capitalistas nos espaços, e no momento, no qual as relações mercantis foram rompidas, com a transferência do capital produtivo de um para outro espaço diferenciado.

Posteriormente, Guimarães Neto mostra que a definição de 'regiões' centra-se na especificidade da acumulação do capital e de reprodução de classes no interior de um espaço definido. Ao mesmo tempo, levanta uma crítica ao trabalho de Francisco de Oliveira, pois mesmo que na parte empírica daquele trabalho haja elementos que expliquem a concepção teórica de homogeneização e de desaparecimento da região, "(...) *na parte teórica, sente-se à necessidade de elementos que permitam, no mesmo nível de sua conceituação da 'região'(...)*" (GUIMARÃES:1986:13).

O autor analisa as relações estabelecidas entre as regiões e as alterações ocorridas em dois espaços através do ciclo do capital (capital comercial e capital produtivo), identificando três ciclos distintos nos as relações estabelecidas sofreram transformações. A primeira fase, denominada de *Isolamento Relativo* é caracterizada pela existência de formações econômicas-sociais relativamente isoladas. Na estrutura produtiva das regiões predominavam bens primários voltados para o comércio internacional. No caso particular do Nordeste, os dois produtos principais eram o açúcar e o algodão. Os vínculos estabelecidos da Região eram com o exterior. Entretanto, o conceito de região, enquanto espaço com características comuns não deve ser aplicado, pois os diversos espaços do Nordeste são formas específicas de reprodução do capital.¹¹

A fase seguinte é denominada de *Articulação Comercial* marcada pela constituição de um mercado nacional de transportes e de comunicação, resultante da diversificação produtiva, do processo de industrialização de São Paulo e da busca de novos mercados por parte das empresas industriais para escoamento de seus excedentes, e da tentativa das regiões marginalizadas de colocar também seus produtos no mercado interno.

De forma sumária, a articulação, teve, entre seus principais protagonistas, os cartéis comerciais. Nesse caso, o capital predominou na esfera da circulação de mercadorias, não se apoderando do sistema de produção, porém, subordinando-o. Convém, ressaltar, a importância desse capital mercantil exercendo um papel transformador no sistema, na medida que ele

¹¹ De acordo com Leonardo Guimarães, os empreendimentos da atividade açucareira eram de caráter capitalista, a grande mobilização de capitais (escravos e animais) nas instalações, com uma organização social extremamente hierarquizada, na qual o senhor de engenho, situado no ápice da pirâmide social, se contrapõem os escravos, cujo número alcançava algumas centenas nos engenhos de maior parte.

dissolveu as antigas relações de produção, aumentando a circulação do dinheiro e do excedente, sobretudo da produção.

No entanto, a estratégia adotada pelo Nordeste de articulação comercial, no que se refere à colocação de seus produtos no mercado interno, aos poucos foi se arrefecendo. Uma explicação possível deve-se às vantagens da economia do Sudeste, notadamente de São Paulo, atendendo aos seus próprios mercados e afastando a produção nordestina. A diversificação da estrutura produtiva daquela Região deve-se ao declínio das exportações de café e da agricultura que passou a produzir vários produtos, inclusive algodão e açúcar.

A terceira fase, denominada de *Integração Produtiva* é característica marcante deste período de articulação inter-regional é a transferência de capitais produtivos na direção do Nordeste. O Estado teve um papel fundamental nesse período de transferência de capitais “originários” do Sudeste. Isso ocorreu, com a implantação da indústria pesada no país. Em outras palavras, o Estado viabilizou o processo de acumulação de capitais do país, capitais estes de origem nacional e estrangeiro que “descobre” o Nordeste e, instala unidades (filiais) de produção, reproduzindo relações oligopolísticas na região, alterando a natureza dos vínculos antes existentes.

Essa transferência ocorreu no bojo de um processo de oligopolização a nível nacional. Com isto a indústria que aqui se instala obedece a uma estratégia comandada a nível nacional, fazendo parte de um sistema integrado e hierarquizado e não de um sistema produtivo cujas possibilidades de acumulação é dada pela capacidade de acumulação local. (GUIMARÃES NETO, 1989, p. 123).

De acordo com Guimarães Neto, os anos 70 e 80 assinalam uma redefinição das relações entre as duas regiões, que podem ser caracterizadas como uma mudança qualitativa; quando de um período de articulação comercial passa-se para uma integração produtiva. Essas mudanças qualitativas pelas quais passaram a região estão associadas às formas de atuação do Estado na reprodução do capital e da força-de-trabalho na região. Alterando, assim, as relações da região com os outros espaços regionais brasileiros.

Ainda sobre o processo de industrialização nordestina, merecem destaque os trabalhos de Raimundo Moreira e Tania Bacelar de Araújo. De acordo com MOREIRA (1979), a industrialização avançou no Nordeste sob o comando do capital estrangeiro (elemento propulsor da industrialização baseada nos setores de capital intensivo) e pelo capital nacional.

Ambos eram favorecidos através de inversões diretas ou de créditos, provenientes da ação estatal.

Segundo MOREIRA a transferência de capital realizou-se basicamente através do sistema 34-18, captando para o Nordeste capitais extra-regionais (sejam eles nacionais ou estrangeiros). Conseqüentemente, a industrialização nordestina foi forçada a acompanhar o estilo da industrialização brasileira: tendo como função produzir bens intermediários e, a partir dos anos 70, produzir insumos básicos. Na verdade, essa transferência de capital do centro hegemônico para o Nordeste redefiniu as formas de reprodução do capital e da força de trabalho existente nesta região, em outras palavras dissolveu o caráter específico da região, submetendo-a a uma divisão trabalho imposta a partir do Centro-Sul.

De acordo com ARAÚJO (1984), o Nordeste possui um parque industrial moderno e diversificado graças aos investimentos diretos por parte do setor público. E foram as indústrias ditas dinâmicas que concentraram os investimentos industriais. Cabe identificar a natureza desse crescimento que foi marcado por duas características essenciais. De acordo com ARAÚJO, esse crescimento é DEPENDENTE E COMPLEMENTAR.¹²

O termo dependente identifica, que os recursos que financiaram tal crescimento, a partir dos anos 60 apenas 20% tem origem regional. Dependente, também, do fornecimento dos insumos que provêm quase que 50% de outras regiões. E é dependente de mercado, no sentido de que as indústrias instaladas até 1978, 4 % dos equipamentos provinham, de fato, de outras regiões (principalmente do Sudeste), e 36% adquiridas no exterior.

O termo complementaridade é utilizado para demonstrar que o dinamismo da indústria do Nordeste foi dado por grupos econômicos do Sudeste (sejam eles nacionais ou do exterior), ou seja, os segmentos industriais, que foram instalados durante os anos 60 e 70 na região, funcionavam de forma complementar ao aparelho industrial do resto do país, principalmente do Sudeste. É preciso destacar, ainda de acordo com a autora, que os agentes da industrialização nordestina são, sobretudo, extra-regionais. Foram os principais grupos econômicos, já instalados no Sudeste, que se estenderam em direção ao Nordeste, utilizando as vantagens do sistema dos incentivos, como também atraídos pelas matérias-primas locais e pouco atraídos pela mão-de-obra barata.

¹² Refiro-me ao seu artigo: "Crescimento Industrial do Nordeste: para quem e para que". (1981:11-20)

1.2.1.3 – A Abordagem da Desconcentração Regional

Uma outra filiação teórica derivada da noção centro-periferia é a abordagem a concentração e a desconcentração regional. Evidentemente, que se requer especial cuidado ao se inserir tais análises à luz da formulação dualista, sem fazer mediações necessárias. Na verdade, o que se busca aqui é mostrar como aquela primeira formulação da questão Nordeste engendrou ou resultou em outras inspirações teóricas.

Vários estudos através de dados e informações censitárias, têm ressaltado a grande concentração econômica em São Paulo e, a partir de um determinado período, as forças que induziram a desconcentração, enfocando principalmente o segmento manufatureiro. Portanto, apontam a reversão da polarização, ou seja, a diminuição da desconcentração econômica em São Paulo e o seu avanço para as demais regiões, especificamente para o Nordeste. Merecem destaques os trabalhos de: Wilson Cano (1985), Tania Bacelar de Araújo (1997) e Carlos Américo Pacheco (1996).

ARAÚJO mostra, por exemplo, que em 1990, a concentração era menos que nos anos 70.

“(...) Entre 1970 e 1990, o Sudeste cai de 65% para 60% seu peso no PIB brasileiro, enquanto o Sul permanece estável, respondendo por cerca de 17% da produção nacional, mas o Nordeste, Norte e Centro-Oeste ganham importância relativa (essa três juntas, passam de 18% para 23% sua participação no PIB do Brasil)” (ARAÚJO:1997:248.

Outros estudos, por exemplo, o de Carlos Américo Pacheco, constatou que o processo de desconcentração e diferenciação interna levou ao aumento da heterogeneidade intra-regional, gerando o surgimento de “ilhas” de prosperidade. No Nordeste, a diferenciação interna se ampliou muito nas últimas décadas, diz PACHECO. O desenvolvimento dos pólos industriais, agroindustriais, químico, têxtil, etc. transformou o espaço econômico nordestino.

CANO (1985) mostrou as diversas fases históricas do movimento de capitais em termos espaciais. A primeira fase (concentração) teve início com o desenvolvimento industrial em São Paulo na qual os espaços eram poucos integrados. A segunda fase (desconcentração) se iniciou a partir de meados da década de 60, período que foi consolidado a implantação da matriz industrial no Centro-Sul, exigindo da periferia esforço de articulação. Isto é, foram implantados na periferia grandes projetos de larga envergadura (hidroelétricas, indústria química e petroquímica) acelerando o seu crescimento.

Segundo o autor, isto decorreu das políticas de desenvolvimento regional implantadas a partir da década de 60, consubstanciando no processo de desconcentração regional do capital em nível regional.

A construção teórica do autor se fundamentou empiricamente em dados censitários. Contudo, para Cano a expansão econômica da periferia (do Nordeste) esteve atrelada, em grande medida, à de São Paulo. Isto é, São Paulo cresceu, o restante do país também.

1.3 - As Reflexões Críticas à Interpretação Dual da Questão Nordeste

As críticas dirigidas a interpretação dual em relação a questão Nordeste tiveram por base a teoria da dependência de Fernando Henrique Cardoso.

1.3.1 – Nordeste: Questão Nacional ou Questão Regional

O trabalho de Amélia Cohn, "Crise Regional e Planejamento - o processo de criação da SUDENE -" (1973). COHN, afirma a existência de uma problemática regional e a compreende no seu âmbito econômico, político e social.

Constituiu-se num estudo no qual carrega elementos, que permitem apreender as diversas discussões em torno da problemática nordestina. O enfoque adotado por COHN, reflete até certo ponto, uma filiação teórica da teoria da dependência...

"O Nordeste sofreu as perdas típicas, no processo de desenvolvimento brasileiro, definidas pelas relações, geradas por este, de dependência dentro da dependência" (COHN:1973:56)

De acordo com a autora, até a década de 50, o Nordeste se configurou como sempre, como um problema regional, interno à região; e não como problema nacional, em termos de entrave ao desenvolvimento do sistema capitalista industrial no país.

"Problema regional esse que se agravou na medida em que os principais produtos agrícolas nordestinos perderam os seus mercados nacionais (Centro-Sul), depois de já terem perdido os internacionais" (Ibidem:1973:56)

Isto é, a problemática nordestina é situada no âmbito interno; e caracterizada como uma economia dependente: agrário-exportadora, arcaica, dependente do mercado externo e, a produção agrícola exposta às secas.

Para a autora a partir dos anos 50, a problemática nordestina adquiriu uma conotação social e política. Os efeitos da seca de 1958, somada ao quadro das tensões políticas e sociais no campo, transformam as exigências econômicas em segundo plano; e os níveis sociais e políticos não foram priorizados. Com efeito, a intervenção governamental apoiada por grupos sociais e políticos locais e nacionais, deveriam dar uma solução para a região, tendo por base as políticas desenvolvimentistas industrializantes. No entanto,

“(...) nunca se fez referência à necessidade de desenvolver o Nordeste para desenvolver o país, mas sim à necessidade de desenvolver o Nordeste para se construir uma ‘grande nação’(...)”(Ibidem:1973:109)

Essa necessidade de desenvolver a região foi exatamente por que o subdesenvolvimento da região se constituía num entrave para o desenvolvimento econômico brasileiro, e o Nordeste cumpriu sua função no desenvolvimento do sistema capitalista nacional em termos industriais (Ibidem:idem).

1.3.2 – A Questão Nordeste do Ponto de Vista da Reprodução do Capital

Uma principal vertente crítica ao discurso dual na interpretação da problemática nordestina tem como principal expoente Francisco de Oliveira, com sua obra clássica *“Elegia para uma Re(li)gião”* (1977). A partir daí, grande parte das análises retomam ou reafirmam a posição deste autor. Com fortes críticas ao pensamento cepalino, questionando, sobretudo, a concepção dualista, e tendo por base a “teoria da dependência” o autor rompe radicalmente com a teoria do subdesenvolvimento, e se opõe criticamente ao padrão capitalista de planejamento regional das atividades econômicas. Na construção do seu marco teórico, sua primeira atitude é recusar o enfoque teórico abordado pelo GTDN, o qual o autor denomina de tradicional, por compreender a problemática regional a partir dos desequilíbrios regionais.

Assim, os desequilíbrios regionais, segundo a ótica de OLIVEIRA, devem ser analisados

“(...) sob a ótica da divisão regional do trabalho no Brasil, vale dizer sob a ótica do processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil” (OLIVEIRA:1979:25)

Em seguida, o autor rejeita o enfoque geográfico do conceito de região (que nega a especificidade da região) e constrói o conceito de homogeneização e de definição de região.

"(...) 'região' seria, em suma, o espaço onde se imbrica dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e, por consequência, uma forma especial de luta de classe, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição" (Ibidem: 29)

Posteriormente, o autor apresenta a região como sujeita a transformações e redefinições. Depois, ao discutir o conceito de "região" (aspas do autor), OLIVEIRA afirma que o Nordeste só foi reconhecido como "região", tanto no sentido proposto no seu trabalho quanto no sentido corrente da literatura, das políticas e programas governamentais, a partir de meados do século XIX, sobretudo, neste século. Pois, ao longo deste período, vários nordestes se constituíram: Nordeste açucareiro, *"(...) submetido e reiterado pela determinação de sua relação com o capital internacional (Ibidem:35)*, controlado pela burguesia açucareira. Da mesma forma, o Nordeste algodoeiro-pecuário, sob controle da classe latifundiária o Nordeste das secas, etc.

No entanto, ao longo de seu trabalho, Francisco de Oliveira constata que, diante do movimento de concentração e centralização do capital no Brasil - a partir do desenvolvimento industrial do Centro-Sul, por conseguinte do forjamento da divisão regional do trabalho nacional - os "arquipélagos" de economias regionais vão sendo substituídos. Ou seja, quando *"uma das 'regiões' assume o comando do processo de expansão do capitalismo, voltado, sobretudo à realização interna do valor, há necessariamente que realizar um processo de 'nacionalização' do capital" (Ibidem:67)*.

Assim, após definir e utilizar o conceito de região, o autor acrescenta

"A expansão do capitalismo monopolista no Brasil aponta, no limite para a dissolução das 'regiões', enquanto espaços de produção e apropriação de valor especiais e diferenciados (...)" (OLIVEIRA:1979:119)

Em outras palavras, o autor, após formular e trabalhar com o conceito de "região" rejeita o mesmo, afirmando que as regiões tendem a desaparecer diante do processo de homogeneização.

Destaca-se, também, o trabalho de Yves Chaloult, "Estado, Acumulação e Colonialismo Interno", (1978). CHALOULT adota a mesma postura de Francisco de Oliveira ao dirigir críticas ao pensamento dualista, ao adotar o planejamento como solução para os problemas do Nordeste. Isto é, para o autor o Estado através do planejamento nacional-integrado e das políticas públicas atrelou o subdesenvolvimento do Nordeste ao desenvolvimento do Sudeste.

Por outro lado, na abordagem de CHALOULT é possível encontrar algumas diferenças em relação a de OLIVEIRA. Enquanto esse último analisa o processo de constituição das diferenças regionais, a partir da divisão regional do trabalho e das mudanças, sob o rastro da produção capitalista; CHALOULT insere um novo tipo de interpretação para analisar as diferenças regionais: o papel das políticas do Estado. Assim, procurando legitimar-se, o Estado adotou políticas de desenvolvimento que favoreceram o Nordeste; porém, ao mesmo tempo, influenciado pelos interesses do Sudeste, implementou políticas econômicas que aceleraram o processo de concentração no Sudeste. (CHALOULT:1978:20).

O autor utilizou o conceito de colonialismo interno para analisar tal problema

"(...) o colonialismo interno será considerado como sendo expresso por uma estrutura de relações sociais baseadas na dependência interna, refletindo arranjos estruturais específicos e, conseqüentemente, uma distribuição desigual de recursos" (Ibidem.:1978:48)

Tendo por base a teoria da dependência, o referido autor, construiu a noção de colonialismo interno. Dependência interna para ele significa que duas entidades ou mais, têm relações não-recíprocas. No caso particular, relações não-recíprocas entre o Nordeste e o Sudeste em favor deste último. O Brasil, por ser um país dependente, tem sua estrutura interna afetada por essa dependência, diz CHALOULT, com efeito, possui suas próprias contradições. Isto é, os conflitos de classes e as sérias desigualdades regionais, especialmente entre o Nordeste e o Sudeste.

Estas desigualdades são acentuadas diante das relações que são estabelecidas entre o Estado e as duas regiões mencionadas. Significa que o Estado, através da distribuição desigual de recursos públicos, contribuiu de forma decisiva para o acirramento das diferenças regionais.

1.3.3 – A Questão Nordeste Como Particularidade da Formação Econômica e Social do Brasil

Seguindo ainda a mesma linha teórica de estudos que construíram um modelo teórico de análise da Questão Nordeste, destaca-se o trabalho de Gadiel Perruci *"A Formação Histórica do Nordeste e a Questão regional"* (1985), apesar de seu método se diferenciar em relação ao de Francisco de Oliveira, ambos chegam a uma conclusão semelhante: o fim do Nordeste como região. *"(...) a expansão capitalista proveniente do Sudeste significa tão, somente, o começo do fim do próprio Nordeste como região (...)"* (PERRUCCI:1985:29)

Para o autor, refletir sobre a questão regional significa refletir a sociedade nordestina. Essa reflexão, passa pelo entendimento do desenvolvimento histórico do capitalismo no Brasil. Ou seja, o Nordeste é analisado como parte de um processo social mais amplo, de uma totalidade historicamente significativa dentro da realização no Brasil de um único modo de produzir. Esse caminho, por sua vez, requer a construção de um quadro teórico eficaz e coerente, isto é, “(...) *descobrir qual a totalidade historicamente significativa, quais os seus determinantes principais, suas leis de atuação e em que realidade social concreta tais leis se desenvolvem*” (PERRUCI:1985:13).

Logo, a construção de um marco teórico eficaz, significa “(...) *construir uma complexa estrutura de categorias analíticas abstrato-formais que possam harmonicamente e dialeticamente, iluminar a realidade empírica (...)*” (Ibidem, idem).

Ao tomar como ponto de partida da análise a existência de uma totalidade histórica bem definida, ou seja, o modo de produção capitalista, o autor supera as interpretações dualistas. Isso porque, discutir a diversidade regional e setorial dentro do capitalismo, a partir do conceito de “atrasado” ou de “moderno”, não parece ser adequado, pois as desigualdades são regidas por leis que operam na divisão do trabalho dentro de uma mesma totalidade. São “leis” impessoais que não dependem da vontade individual de um dirigente político, “(...) *do discurso de grupos sociais (...)*” (Ibidem:1985:15).

Entretanto, além da explicação globalizante do processo histórico do capitalismo, é necessário compreender as formas de realização do capital e a atuação dos seus agentes no Brasil e no Nordeste. Sem isso, diz o autor, “(...) *jamais poderemos entender a dinâmica das classes sociais e, conseqüentemente, o discurso ideológico por elas produzidos (...)*” (PERRUCI:1985:19).

É possível assinalar ainda, algumas diferenças entre o processo de construção teórica de Gadiel Perruci e o de Francisco de Oliveira. Em primeiro lugar, quando PERRUCI, no início do seu trabalho, afirma que pretende encarar a questão regional como particularidade de uma formação econômica e social, ele está retomando a via teórica presente nos estudos de Caio Prado Júnior, “(...) *tentando mostrar como o trabalhador nordestino poderia, através do espelho, olhar a si próprio e, a partir daí, construir sua prática política*” (PERRUCI:1985:25).

Em outras palavras, o autor procura mostrar a continuidade da exploração do capital sobre o trabalho, e como essa exploração vem sendo ocultada tanto pela classe dominante

quanto pela ciência social brasileira, até mesmo por parte de alguns marxistas. Portanto, afirma a permanência da exploração sobre diversas formas.

Nesse sentido, no final de seu trabalho, PERRUCCI, propõe uma prática política do intelectual ao lado do conhecimento. A partir dessa afirmação, passa a refletir sobre a Questão Nordeste do ponto de vista ideológico.

“(...) a questão regional é uma construção ideológica da classe dominante dentro do processo de realização do capitalismo no Brasil, isto é, dentro do processo de exploração da força de trabalho pelo capital (...)”
(PERRUCCI:1985:26)

Ou seja, a Questão Nordeste é um dos mecanismos ideológicos utilizados pelas elites do Nordeste, ao se servirem dos subsídios e isenções fiscais, que só beneficiam a elas próprias, apesar das reivindicações diante do Governo Federal serem em nome da população pobre.

Esse processo de construção ideológica, segundo PERRUCCI, em torno da Questão Nordeste teve início com Gilberto Freire, na segunda metade do século XIX, *“(...) penso que a reação de um Gilberto Freire nada possuía de uma verdadeira oposição, mas simplesmente uma manifestação intelectual, organicamente ligada rural regional (...)”* (Ibidem, idem).

Para o autor, essa manifestação ideológica é uma necessidade histórica, na medida em que o pensamento freyriano se infiltra dentro da ideologia da classe dominante no Brasil *“(...) a região ainda é necessária ao processo de acumulação e reprodução do capital e a apologia freyriana era necessária à lógica da classe capitalista, em formação no Brasil dos anos de 1930”* (PERRUCCI:1985:26).

Já o trabalho de Rosa Maria Godoy, “O Regionalismo Nordestino” (1984), com base no materialismo gramsciano, caracteriza o espaço na sua dialética com o sistema social, econômico e político. Em outras palavras, analisa a existência da Questão Nordeste a partir de um discurso ideológico ambíguo - simbólico que é de natureza geográfica - territorial: o Norte e o Sul.

Isto é, trata-se de uma oposição de classes (classe dominada versus classe dominante), que se reveste de um conflito (de uma ambigüidade simbólica) de uma região que subordina outra (região Sul versus região Norte). Há também, uma oposição existente dentro da própria classe dominante regional, ou seja, *“(...) uma espécie de desarticulação entre a fração regional da classe dominante e as demais frações da classe dominante (...)”* (SILVEIRA: 1984:43). Que por sua vez, mascara um conflito intra-regional, que é a própria diferenciação interna da estrutura da classe presente no seio da sociedade.

Na realidade, são duas categorias, que segundo SILVEIRA, aparece no discurso regionalista: a categoria "região" e a categoria "nação". Essas duas categorias não estão em oposição, mas ao contrário, se compõem, como se pode verificar no apelo freqüente da fração subordinada da classe dominante ao Estado.

Sendo assim, busca a concepção Gramsciana de "bloco histórico" e a conformação marxista de "espaço". A primeira viabiliza o entendimento de articulação no âmbito da classe e de suas relações com as outras classes, e a segunda, porque reflete simultaneamente sobre o nível explícito (geográfico-territorial) e implícito (econômico e político) da ideologia regional, *"(...) e ainda o deslocar ente do discurso, dos últimos (níveis reais) para primeiro (nível ideológico)"* (Ibidem:43).

Quanto ao conceito marxista de "espaço" SILVEIRA, fundamenta sua análise no estudo de Milton Santos. Em primeiro lugar, para ela, o espaço não é estudado como resultado de um processo onde o homem, a produção e o tempo exercem papel essencial. A falência da chamada geografia clássica (tradicional) deve-se a sua insuficiência para apreender e explicar a realidade. Isso implica:

Na eliminação de todo e qualquer conteúdo histórico, onde o espaço real é substituído por um espaço ideológico sob o qual puderam assentar-se falsas teorias substantivas e de planificação; na feiticização do espaço, em outras palavras, omite-se as relações engendradas pelo sistema sócio-econômico, na a indiferença do espaço, omite características internas de diferenciação, como classes sociais, processo de dominação, etc (SILVEIRA:1989:47-48).

Sendo assim, toma a relação espaço-tempo (processo histórico) como resultado de cada período da história - periodicidade configurada a partir do modo de produção que estrutura a sociedade - produza um espaço específico, expressão da sociedade que o organiza. Portanto, o espaço condensa e exprime o modo de produção daquele tempo, ou condensa ainda modos de produção (processos produtivos) anteriores.

Em suma, se o processo capitalista de produção-circulação é orientado para a acumulação, o processo capitalista de produção do espaço também o é. Mesmo, que haja uma diferenciação entre as áreas quanto as formas de reprodução do capital (cidade e campo e cidades) a lógica da acumulação é a mesma. Assim, *"da diferenciação nas formas de reprodução do valor, em sentido capitalista, advém a produção do espaço regional capitalista"* (Ibidem:1984:51). Logo, as diferenças entre as regiões fazem parte da lógica da acumulação, pois o modo de produção capitalista é desigual em termos sociais e espaciais.

Desse modo, o discurso ideológico, por exemplo, presente no GTDN assume a carapuça de um discurso dos “desequilíbrios regionais”, ou seja, “pensa” os espaços em confronto.

No final dos anos 80, surge o trabalho de Inaiá Moreira de Carvalho “*O Nordeste e o Regime Autoritário: discurso e prática do planejamento regional*” (1987), Este trabalho, retoma mais uma vez a problemática do regionalismo nordestino. Embasada nos trabalhos de OLIVEIRA, PERRUCCI e SILVEIRA, Inaiá Moreira de Carvalho busca apreender a articulação entre o regional e o nacional, destacando suas dimensões econômicas, políticas e sociais, isto é, a dinâmica das classes sociais. A autora busca, sobretudo, analisar as formas de intervenção do Estado no Nordeste, especificamente durante o regime militar, ou, conforme a autora

“(...) este trabalho se propõe a avaliar o discurso e as práticas governamentais direcionadas ao Nordeste, a) à luz das reflexões sobre as relações entre o Estado e a sociedade brasileira nas três últimas décadas e como um território de articulação entre essas duas instâncias mencionadas; b) levando em conta as especificidades dessa relação na sociedade brasileira nas três últimas décadas e especialmente nas diversas conjunturas do regime autoritário, bem como os padrões de expansão capitalista e da divisão inter-regional do trabalho (...) (CARVALHO:1987:38)

A partir de uma avaliação crítica dos diagnósticos e terapias de como foi compreendida e tratada a Questão Nordeste durante o regime autoritário, CARVALHO conclui que a Questão Nordeste tem um significado muito diferenciado daquele contido nos planos e programas governamentais, ou dos vários agentes sociais envolvidos. Assim, ela mostra que não existe uma Questão Nordeste, porém várias, ou, pelo menos, que ela tem múltiplas faces diferenciadas. (CARVALHO:1986:331).

1.4 – Conclusões Preliminares

Sem a intenção de fazer uma análise exaustiva, buscou-se neste capítulo reexaminar brevemente parte das matrizes teóricas que discutem a problemática nordestina.

Mostrou-se, que a primeira interpretação da problemática, foi constituída à luz da análise dualista, isto é, a tese centro-periferia foi transposta para a identificação das

desigualdades regionais internas. Essa concepção, explicitada no GTDN, deu base para outras reflexões que se formaram em torno do discurso da problemática nordestina, enquadram-se os trabalhos de Wilson Cano, Raimundo Moreira, Estudos do PIMES, do BNB e da SUDENE, Tânia Bacelar de Araújo e outros. Para esses autores a questão Nordeste decorreria da falta de capitalismo. Desse modo, as disparidades regionais, sobretudo, entre o Nordeste (agrário-oligárquico, arcaico e subdesenvolvido) e o Centro-Sul (moderno e industrial) eram agravadas pela distribuição dos recursos federais, pela seca e latifúndio agrário. A superação do subdesenvolvimento nordestino seria via industrialização, através de um planejamento para promover o desenvolvimento. A intervenção do Estado seria concretizada através de um órgão de planejamento regional: SUDENE.

Num segundo momento, a problemática nordestina ganhou uma nova conotação, a partir da crítica a concepção dualista. Isto é, se contrapondo aquela teoria surge a chamada teoria da dependência.

O discurso (ou teses) que negam a existência de uma Questão Nordeste, subdividem-se em duas matrizes teóricas. Um grupo de estudos que criticam as teses dualistas e, fundamentam seus estudos nas relações sociais estabelecidas sob o avanço do capitalismo, destacando-se Francisco de Oliveira, Gadiel Perruci, Rosa Maria Godoy e Inaiá Moreira de Carvalho. Esses autores construíram um método de análise com base na economia, sociologia e na filosofia. Por meio desse procedimento, denunciaram a invenção de um discurso ideológico produzido pela classe social dominante local e concluíram que a Questão Nordeste tende a representar um falso problema científico e político.

O marco teórico dado por Francisco de Oliveira, constituiu-se num primeiro argumento utilizado na descaracterização da questão regional e, ao formular um conceito econômico de região para depois dissolve-lo. A partir de Francisco de Oliveira, parte dos discursos sobre a Questão Nordeste reafirmam ou retomam sua posição. Para o autor "região" seria o lugar onde a reprodução do capital determinaria os aspectos econômico-político-social, sendo que todos esses aspectos estão interligados entre si.

Inaiá Moreira de Carvalho, nega a existência de uma Questão Nordeste, e a identifica como uma questão social (nacional). Para ela, não existe uma Questão Nordeste, porém várias, ou pelo menos, ela tem múltiplas faces, diferenciadas e contraditórias. Portanto, a problemática nordestina assume várias formas contraditórias: Nordeste das secas, das estiagens; Nordeste da problemática agrária, dos baixos salários, dos elevados contingentes de desempregados, dos

altos índices de analfabetismo. Nordeste de dominação das oligarquias e dos coronéis; da exclusão política de grande parte da população. Estas são as várias questões Nordeste.

CAPÍTULO 02

A QUESTÃO NORDESTE NOS DIVERSOS PLANOS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO:

DIAGNÓSTICOS E SOLUÇÕES

2.1 - Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar, de forma sucinta, os diversos programas e políticas que foram postos em prática, a partir dos anos 50, passando pelo regime autoritário até regime democrático. Pretende-se apresentar como, ao longo desse período, o Estado refletiu e diagnosticou os problemas nordestinos. Diga-se de passagem, que a apresentação segue os mesmos caminhos já traçados por Inaiá Moreira de Carvalho (1989). Isto é, quais foram as intenções e os resultados da ação do Estado nos momentos de crise regional.

2.2- Ré-visitando os Pontos Centrais (Diagnósticos e Propostas) do GTDN

DIAGNÓSTICOS

Conforme já foi dito no capítulo anterior o GTDN, reconhece que as disparidades regionais de níveis de desenvolvimento (renda) entre o Nordeste e o Centro-Sul algumas delas estavam ligados às características do suporte físico da Região, mais precisamente à pobreza de recursos naturais nela existentes, à escassez relativa de terras aráveis e à inadequada precipitação pluviométrica, entre outras. Mas, estes problemas vieram adicionar-se a outros, que seriam decorrentes da própria política de industrialização e/ou políticas econômicas nacionais. Ou seja, fatores mais importantes do que os fatores físicos da região contribuíam para a acentuação das disparidades regionais: As Políticas econômicas nacionais, notadamente a política de industrialização.

"(...) A escassez de divisas, criada pela política de desenvolvimento, e os maciços subsídios aos investimentos industriais, decorrentes da política de controle das importações, favoreceram amplamente a região Centro-Sul, cujas possibilidades de industrialização eram mais imediatas (...)" (GTDN: 1978: 10 e 28)

Assim, as políticas macroeconômicas e de desenvolvimento nacional, bem como a política tributária e as políticas de incentivos à industrialização, consubstanciadas através de mecanismos cambiais, do controle das importações e de maciços subsídios aos investimentos industriais, beneficiaram o Centro-Sul, em detrimento do Nordeste, também estariam associadas ao crescimento das disparidades.

As modalidades (formas) de introdução do poder estatal na Região eram um outro fator identificado pelo GTDN,

"(...) os gastos do governo federal se avolumavam, relativamente, nos anos secos e assumem forma de assistência aos grupos de população mais afetados pela calamidade. Devido ao seu caráter assistencial, são gastos que quase nenhum efeito têm..." (Ibidem:33)

Também o deslocamento de fluxos de renda do setor privado para outras regiões.

"Independente das transferências de recursos reais provocadas pela política cambial, as relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul caracterizam-se por um duplo fluxo de renda, operando o setor privado como instrumento de transferências contra o Nordeste e o setor público (...) o setor privado transfere recursos do Nordeste principalmente nos anos bons; recursos que saem da região em busca das melhores oportunidades de investimentos oferecidas pelo Centro-Sul" (Ibidem:10 e 11)

E finalmente, a ausência de uma compreensão adequada dos problemas nordestinos, impossibilitando a identificação e a superação dos obstáculos que se opunham ao desenvolvimento sócio-econômico da Região.

SOLUÇÕES:

Quatro pontos fundamentais foram propostos no GTDN para transformar a realidade nordestina, que consistiam na:

- a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira.
- b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada.
- c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas;
- d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida" (Ibidem: 14).

Quanto à industrialização, no GTDN, ela é pensada como uma industrialização autônoma, vale dizer, independente da estrutura industrial do resto do país e, com poder de auto-propagação. Ou seja, era necessário criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira, com a recuperação das indústrias tradicionais e a instalação de um parque

industrial moderno, diversificado e verticalmente integrado, que se tornaria o novo centro dinâmico da Região. Nestes termos, dois são os setores fundamentais contemplados:

- a) indústria pesada com poder germinativo (siderurgia, por exemplo)
- b) indústria ligada à base de matérias-primas local, que contaria com o mercado do Centro-Sul.

A essa indústria, além do crescimento sustentado, caberia solucionar dois problemas básicos: fixar a poupança regional, atraindo capitais de outras áreas do país; acelerar o crescimento do produto, revertendo a tendência de ampliação das desigualdades regionais. Do ponto de vista social: aumentar o volume de empregos no Nordeste e criar uma nova e moderna classe dirigente.

Quanto à transformação da agricultura regional, o GTDN propôs um programa de reorganização interna da produção, bem como sua redistribuição espacial, sem nenhuma interferência ou alteração maior na estrutura de propriedade da terra.

Assim, a transformação da economia agrícola da faixa úmida, compreendia a modernização da lavoura canavieira, liberando terras para a implantação de uma agricultura de alimentos baseada na pequena e média propriedade. Procurava-se com isto dar maior viabilidade à produção de alimentos localizando-a a próxima aos grandes centros urbanos.

As últimas das grandes diretrizes propostas estavam relacionadas com a problemática da seca. A transformação progressiva da economia na zona semi-árida consistia em elevar a sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto da seca, adaptando-se as suas condições ecológicas. O cultivo de xerófilas e a pecuária deveriam ser atividades produtivas incentivadas para a agricultura de subsistência.

Essa reorganização implicaria num excedente de população, neste sentido, surge a proposta de ocupação da fronteira agrícola do Maranhão.

O GTDN propôs, também, a criação de um órgão, assim, em 1959, foi aprovada no Congresso Nacional a criação da SUDENE, conforme já foi mencionado anteriormente. Os instrumentos de ação desse órgão seriam os Planos Diretores. A estrutura formal destes Planos Diretores contempla um breve diagnóstico dos problemas da região e, uma síntese da estratégia de ação, além de uma apresentação detalhada dos programas e dos investimentos setorial e dos projetos que os compõem. O relatório do GTDN foi o documento básico de referência tanto para os Planos Diretores quanto para outros planos de desenvolvimento regional.

2.3 – Os Planos Diretores

I PLANO DIRETOR: (1960-1962)

Logo na introdução o documento deixa claro o papel do Estado - do poder público - como principal agente no processo de formação de capital, a ele caberia a liderança do desenvolvimento econômico e regional. (I Plano Diretor:1966:18). Em seguida, o Plano levanta três diagnósticos, ou identifica como principal problema da região:

a) o Nordeste é uma das regiões do mundo onde mais precárias são as condições de vida de sua população; b) a Região apresenta reais possibilidades de desenvolvimento quer por seus recursos naturais, quer pela aptidão de sua gente para assimilar técnicas modernas; c) o poder público é fundamental no processo de formação do capital, é condição necessária para diminuir as disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul. (20 ANOS DE SUDENE: 1980:19).

Ao apresentar os diagnósticos, o Plano encaminha as diretrizes. Segue as principais: Criação de uma Infra-Estrutura Econômica, principalmente em transportes e energia, o objetivo é unificar a região em um só mercado; aproveitamento Racional dos Recursos de Água, principalmente na zona semi-árida; reestruturação da Economia Agrícola, diante das dificuldades da agropecuária nordestina, principalmente a incapacidade para responder as solicitações do mercado tanto em anos normais quanto em período de secas, determinando uma seqüência de crises de produção.

Assim, era necessário uma reorganização da zona semi-árida, fazendo-a mais resistente as secas, aumento da oferta de terras disponíveis para a agricultura, tanto nas zonas úmidas como na semi-árida, através do aproveitamento intensivo das possibilidades de irrigação; e finalmente reorientação e intensificação da pesquisa agrônômica e da experimentação de novos métodos, visando o aumento da produtividade.

A Política de Industrialização, de acordo com o I Plano Diretor a industrialização do Nordeste apresenta sólidas bases econômicas para firmar-se, devido a existência de um mercado local para produtos de consumo geral, disponibilidade de matérias-primas, oferta de energia elétrica nos centros urbanos e mão-de-obra barata (I Plano Diretor: 2-23.)

Além da racionalização do abastecimento, aproveitamento dos recursos minerais, saúde pública, Levantamento Cartográfico, o I Plano Diretor também indicava: educação de base, basicamente para o setor rural, visando, sobretudo, capacitar o homem para usar técnicas que

lhes permitam melhorar por conta própria, suas condições de vida. A execução deste projeto se realizaria através de projeto pilotos, dentro das seguintes linhas de ação: alfabetização de adultos, noções sanitárias de cuidados médicos, técnicas agropecuárias, criação de atividades artesanais, organização de cooperativas de crédito, produção e consumo e etc. (Ibidem: 27).

QUADRO 01
NORDESTE DO BRASIL: COMPOSIÇÃO DOS DISPÊNDIOS DIRETOS PROPOSTOS NOS PLANOS DIRETORES DA
SUDENE, 1961-73 (%)

| Discriminação | Períodos | | | |
|--|----------|---------|---------|---------|
| | 1961-63 | 1963-65 | 1966-68 | 1969-73 |
| <i>Infra-Estrutura</i> | 60,9 | 49,4 | 37,4 | 37,5 |
| Rodovias e Portos | 26,7 | 17,9 | 16,9 | 15,7 |
| Energia Elétrica | 34,2 | 31,5 | 20,3 | 21,4 |
| Comunicações | - | - | 0,2 | 0,4 |
| <i>Serviços Sociais e Comunitários</i> | 13,5 | 22,0 | 29,9 | 23,3 |
| Educação Básica e Treinamento | 0,1 | 3,9 | 8,3 | 6,7 |
| Saúde Pública | - | - | 4,1 | 2,4 |
| Habitação de Desenv. de Comunidades | - | -1,5 | 1,7 | 1,8 |
| Abastecimento de Água e Esgotos | 13,4 | 16,6 | 15,8 | 12,4 |
| <i>Desenvolvimento dos Recursos Naturais</i> | 7,9 | 9,3 | 7,8 | 9,6 |
| Cartografia | 1,8 | 1,0 | 1,6 | 1,0 |
| Pesquisa Geológica e Mineral | 2,9 | 1,4 | 1,5 | 1,3 |
| Estudos Hidrológicos | 3,2 | 3,8 | 3,5 | 7,3 |
| Desenvolvimento de Bacias Hidrográficas | - | 3,1 | 1,2 | - |
| Atividades do Setor Primário | 14,4 | 14,1 | 17,9 | 20,5 |
| Pesquisa e Experimentação Agrícolas | 1,5 | 2,2 | 1,5 | 2,5 |
| Cooperativismo Rural | - | 2,7 | 1,9 | 2,4 |
| Comercialização e Distribuição Agrícolas | 4,3 | 1,2 | 4,3 | 5,6 |
| Irrigação | 8,3 | 2,1 | 2,4 | 2,7 |
| Desenvolvimento Agrícola | 0,3 | 2,7 | 5,6 | 3,5 |
| Indústria da Pesca | - | 3,2 | 2,2 | 1,1 |
| Racionalização da Agroindústria do Açúcar | - | - | - | 2,7 |
| <i>Colonização</i> | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 1,9 |
| Atividades do Setor Secundário | 1,4 | 3,0 | 5,4 | 5,4 |
| Programa de Reequipamento Têxtil | 0,3 | - | - | - |
| Participação em Projetos Industriais | - | 2,3 | 0,8 | 0,8 |
| Artesanato | 0,4 | 0,1 | - | 0,6 |
| Assistência Técnica e Outros Projetos | 0,7 | 0,6 | 1,5 | 3,3 |
| Programa de Pequena e Média Indústrias | - | - | 3,1 | 0,7 |
| | | | | 7 |
| <i>Outros Programas</i> | - | 0,5 | - | 1,8 |
| <i>Total</i> | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: GOODMAN & ALBUQUERQUE (1974:168)

No quadro 01, a alocação dos recursos contidos no I Plano Diretor, diverge da orientação do GTDN em pelo menos dois aspectos significativos: primeiro a importância que o I Plano Diretor concede aos investimentos em infra-estrutura e a pouca atenção aos programas de agricultura. Para se ter idéia, a distribuição dos recursos destinava 60,9% dos investimentos programados para as rodovias, energia elétrica e comunicações; já os gastos em Serviços Sociais e Comunitários, especificamente as inversões diretas programadas para abastecimento de água e esgotos representaram 13,44%, somados aos investimentos em infra-estrutura chegam, a 73,4%, significa mais de dois terços dos dispêndios programados. Apenas 14% ao setor agrícola e 1,4% ao setor secundário.

Segundo GOODMAN & ALBUQUERQUE (1974), esse descaso com a agricultura decorre, de um lado, das limitações práticas dos poderes conferidos à SUDENE, uma vez que essa instituição era responsável pela coordenação dos investimentos federais na região, era necessário direcionar os investimentos que não colocasse em xeque a situação e os interesses das oligarquias nordestinas. Do outro lado, pela existência, antes da criação da SUDENE de um conjunto ponderável de projetos e estudos em obras de infra-estrutura.

É necessário ressaltar que a maior parte dos outros programas contidos no I PD. foi de orientação da SUDENE, alguns deles politicamente controversos, bem como a proposição de implantar programas de irrigação em terras desapropriadas, nas áreas dos açudes e barragens construídas pelo Governo. A Execução desse projeto dependia da aprovação do Congresso Nacional, ou seja, a aprovação da Lei de Irrigação (para a Zona da Mata) enfrentou resistências dos usineiros.

Na prática, os investimentos propostos no I Plano Diretor por iniciativa da SUDENE, foram absorvidos praticamente em projetos de levantamento dos recursos naturais, experiências-piloto e estudos de viabilidade. Na verdade, foram pré-investimentos, que serviram para postegar uma ação imediata, no que diz respeito às propostas inovadoras do GTDN, por exemplo, o desenvolvimento agrícola da região semi-árida. Além do mais, a importância preponderante nos investimentos de infra-estrutura, principalmente nos demais Planos Diretores, conforme se verá, significou nada mais que a criação das condições de infra-estrutura necessárias para a viabilização e expansão do capitalismo na economia nordestina.

II PLANO DIRETOR: (1963-1965)

O II PD. seguiu as diretrizes estabelecidas pelo plano anterior, no entanto, projetos até então ignorados tais como Serviços Sociais e Comunitários, dos quais estavam programados 22,0% dos recursos. O Plano dava ênfase, principalmente na necessidade de um aperfeiçoamento do chamado “fator humano”, com o objetivo de eliminar o analfabetismo da região, conforme propõe a III Diretriz: “Pré-Investimentos Diretos Ligados ao Aproveitamento do Fator Humano”,

“(...) toda política de desenvolvimento econômico alcança alta prioridade, sempre que se vise à eliminação de pontos de estrangulamentos, resultantes da inadequada oferta de pessoal qualificado, ou da incapacidade do sistema para responder as necessidades do processo de desenvolvimento” (20 ANOS DE SUDENE: 1980:21)

Para os programas agrícolas, foram destinados 14,4% , demonstra que mais uma vez, *“adiou-se um ataque frontal e direto aos problemas agrícolas regionais, com vistas a uma modificação dos padrões de uso da terra, prevaletentes e da estrutura sócio-econômica decorrente”* (GOODMAN & ALBUQUERQUE: 1974:171). Para o setor industrial continuaram as prioridades de reaparelhamento da indústria têxtil (dos investimentos propostos para o setor secundário 3,0% destinava-se para este setor, ver na tabela 01).

O II Plano Diretor introduziu algumas inovações institucionais importantes, bem como a ação coordenada de estímulos financeiros, fiscais e de assistência técnica com o objetivo de atrair capitais do Centro-Sul e do exterior e fixar os capitais locais (no Nordeste). Os incentivos fiscais estabelecidos pelo artigo 34 do *I Plano Diretor* da SUDENE permitiam uma dedução do imposto de renda para empresas nacionais que investissem na região nordestina. A partir de então, o mecanismo dos incentivos fiscais criados em 1961, foi alterado, numa referência ao Artigo 18 da Legislação que passou a ser conhecido como 34-18, estendendo-se às empresas estrangeiras no país. Além do mais, os incentivos estenderam-se aos projetos agropecuários, empresas industriais e agrícolas. Em resumo, após 64, o mecanismo de 34-18 se tornou o principal instrumento de transferência dos grandes monopólios e oligopólios (grupos nacionais ou multinacionais) do país em direção ao Nordeste.

O II PD criou, também, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FIDENE), com o objetivo de permitir a participação do setor público federal no capital social de

empreendimentos na indústria de base, e de absorver os riscos cambiais decorrentes do seu financiamento externo.

A partir destas observações, pode-se concluir, de início, que desde a implantação do I Plano Diretor (1960) que a tônica do planejamento direcionado para o desenvolvimento do Nordeste transformou-se significativamente, especificamente a partir de 64, diante da crise política, econômica e social que abateu o país. A idéia de um projeto reformista que fora concebido no GTDN como solução para os problemas nordestinos foi totalmente abandonado. A própria SUDENE começou a perder apoio das forças nacionalistas e ligadas às classes populares, renunciando, não apenas as posições reformistas do GTDN, como também as idéias dos primeiros Planos Diretores. Sendo assim, é necessário fazer um corte, isto é, interromper a seqüência na apresentação dos referidos documentos, e rever alguns aspectos daquela conjuntura marcada por uma aguda crise.

III PLANO DIRETOR: (1966-1968)

Segundo GOODMAN E ALBUQUERQUE (1974), no III PD, a SUDENE teve oportunidades, com base na experiência vivida de encarar com mais realismo as possibilidades práticas de alguns dos seus objetivos, principalmente os obstáculos financeiros e institucionais inibidores do seu desempenho, especialmente no setor agrícola. De fato, no capítulo IV do PD, intitulado "As Grandes Linhas de Ação", pode-se constatar a avaliação crítica que o referido Plano faz sobre a atuação da SUDENE. A partir de uma reavaliação o Plano propõe uma redefinição dos mecanismos de operação da SUDENE.

Esses novos mecanismos de operação e atuação da SUDENE consistiam em identificar e mobilizar novas forças, de modo a aproveitar as potencialidades ainda não devidamente exploradas e, os novos métodos de abordagem do desenvolvimento regional (da problemática regional). Ou seja, o Plano previu maior descentralização administrativa e uma mobilização das comunidades para uma participação mais ativa nos programas de desenvolvimento. Quanto à aplicação de tais abordagens toda ênfase é dada nas vantagens locais para aplicação dos recursos. Neste sentido, o método consiste em identificar os pólos de crescimento da Região em cada um dos estados nordestinos, de modo a aproveitar as vantagens locais (Ibidem:p.61).

Quanto às potencialidades ainda exploradas, o PD o propunha: o aumento da contribuição do setor privado, pois a atuação desse setor no crescimento econômico do Nordeste apresenta alguns problemas:

“No setor industrial, o volume de investimentos realizados foi inferior à disposição dos empresários. Isso se deve a falta de aptidão empresarial para assumir riscos e à falta de competência para organizar-se de acordo com as exigências de novas tecnologias, agravada pelos conhecimentos do sistema de incentivos oferecidos pelo Poder Público; no setor agrícola, os instrumentos postos à disposição da SUDENE para superar as estruturas arcaicas desse setor foram insuficientes; de uma instituição de desenvolvimento regional, a SUDENE progressivamente transformou-se num sistema de administração público, isto é, dos recursos financeiros” (p.5)

Enfim, o III Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste reafirmava os velhos objetivos e a mesma retórica, manter os investimentos em infra-estrutura, gerar novas oportunidades de emprego e ampliar a oferta de alimentos e permitir uma melhoria das condições sociais, como também identificava a permanência das disparidades regionais de desenvolvimento e o atraso econômico do Nordeste como sendo o cerne da Questão Nordeste, e só a intervenção estatal superaria esse atraso. Além do mais, tanto as proposições sugeridas para o desenvolvimento regional quanto as ações e os investimentos do Estado - através da criação das condições de infra-estrutura necessárias, do levantamento dos recursos naturais existentes, formação da mão-de-obra e pela reestruturação e modernização do aparato estatal - até mais ou menos o final dos anos 60 - serviram para orientar e viabilizar a expansão capitalista, a modernização e a integração da economia nordestina ao resto do país, principalmente pela criação das condições de infra-estrutura necessárias.¹³

IV PLANO DIRETOR: (1969-1973)

Apesar de ser concebido para o período 1969-1973 e aprovado pelo Congresso Nacional, o IV PD não foi executado sendo substituído pelo Plano Nacional de Desenvolvimento. Mesmo assim, é importante apresentar os prognósticos e soluções contidas nesse documento.

Em vários aspectos o IV PD da SUDENE reitera as preocupações centrais dos seus antecessores. Primeiramente, a Questão Regional continua sendo identificada do ponto de vista

apenas econômico, isto é, do ponto de vista das disparidades regionais, essas sendo responsáveis pelos problemas sociais do Nordeste, e a superação desse atraso se daria através da obtenção de um ritmo de crescimento econômico que possibilitasse a redução das disparidades entre a região Nordeste e aquelas adiantadas do País; melhoria do nível de vida população, principalmente das camadas de baixa renda, através da maior oferta de serviços sociais. Ou seja, o Plano reconhece que o crescimento econômico da Região deve ocorrer simultaneamente com o progresso social. (p.17-18).

O Plano ressalta, também, a necessidade de integração da economia nordestina ao sistema econômico brasileiro e a necessária influência de decisões e instrumentos a nível nacional sobre a Região. Assim, foram consideradas no Plano as diretrizes do Governo Federal presentes no "Programa Estratégico de Desenvolvimento" (PAEG). Nesse contexto, o IV Plano Diretor difere dos anteriores, ou seja, ao incorporar as diretrizes do PAEG e, ao fazer uma análise tanto dos resultados obtidos dos planos anteriores quanto interpretativa da estrutura do desempenho da economia regional. Com relação ao desempenho da agricultura, o documento reconhece:

"(...) a extrema concentração da estrutura fundiária, o uso de técnicas de uso do solo e de práticas agrícolas primitivas, sub-emprego agrícola e ampliação das lavouras de auto-subsistência; graves deficiências na comercialização de produtos agrícolas." (p.73-78). Além do mais, o PD reconhece que "(...) as regiões úmidas dominadas pelos latifúndios da cana-de-açúcar e do cacau receberam tratamento especial e recursos como área problema; num reconhecimento das tensões sociais, resultantes da distribuição desigual da terra e de sua utilização ineficiente, alta densidade demográfica e baixos níveis dos camponeses"(p.89-90)

O Plano mostra que algumas diretrizes de políticas contidas no relatório da faixa úmida - reorganização da economia das zonas semi-áridas e o deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste - visando incorporar à economia da Região as terras úmidas do "hinterland" maranhense, fracassaram. Como também, os programas de irrigação e de comercialização agrícola, devido à escassez de recursos financeiros e às dificuldades de coordenação. GOODMAN e ALBUQUERQUE consideram até irônico que parcela substancial do 34-18 foi canalizada para projetos agropecuários, destinados à pecuária.

Segundo os autores mencionados, a visão crítica de que nenhuma modificação significativa verificou-se na agricultura regional, também se estendeu à indústria regional. Ou seja, o IV PD mostra através de dados que foi muito reduzida a absorção da mão-de-obra

¹³ A avaliação crítica do III PLANO DIRETOR sobre o papel desempenhado pela SUDENE até aquele período.

nordestina pelas atividades industriais. Além do mais, a necessidade de assegurar a competitividade da indústria regional implica numa alta densidade de capital (tecnologia), reduzindo a possibilidade de que a indústria venha contribuir para solucionar o desemprego e o subemprego. (p.38 e 93). Em suma, uma das grandes diferenças desse Plano, em relação aos anteriores, consiste no levantamento das várias deficiências contidas naqueles Planos.

2.4 - Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)

Segundo a análise de Octávio Ianni (1979) a crise pela qual passou o Brasil, entre 1961-64, pode ser definida como uma crise tanto política quanto econômica. Esses dois níveis estavam sempre conjugados ou influenciavam-se reciprocamente. A crise econômica manifestou-se da seguinte forma: numa redução dos investimentos e do fluxo de capital externo, com reflexos na taxa de lucro. Após períodos de acelerado dinamismo industrial, portanto de expansão econômica, o ritmo de crescimento das atividades produtivas diminuíram drasticamente. Entre 1961 e 1964, a inflação transformou-se no problema central da economia do país. Além do mais, em consequência do esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado (o Modelo de Substituição de Importações), os governos tentavam propor novos programas de desenvolvimento, entretanto, devido às dificuldades políticas e econômicas inerentes impediam a formação e execução de um novo programa de desenvolvimento.

Além do mais, o governo deveria optar entre duas estratégias de desenvolvimento: favorecer a expansão do capitalismo nacional ou acelerar a internacionalização. Mas, devido às contradições herdadas do governo J.K., "*(...) já não havia mais condições políticas e econômicas para conciliação entre a ideologia nacionalista e capitalismo nacional ou entre a ideologia nacionalista e o capitalismo associado (ou dependente)*" (IANNI:1979:192 e 193).

Do ponto de vista da crise política, verificou-se uma radicalização entre as forças políticas favoráveis ao capitalismo nacional ou o capitalismo dependente. Além do mais, as contradições entre as classes sociais no campo e na cidade eram intensas; havia um clima de politização e organização política das classes populares. Como também, esse processo se estendeu até o campo, envolvendo as massas camponesas, principalmente no Nordeste.

Em busca de sustentação as ações do governo João Goulart se voltaram no sentido de estabelecer uma aliança entre os setores considerados nacionalistas e os progressistas, envolvendo a burguesia industrial nacional e as classes populares, em favor de uma expansão capitalista que desenvolvesse o país, afirmando sua autonomia. Além do mais, o governo tentava implementar as “reformas de base”. As chamadas “reformas de base” estavam contidas no Plano Trienal, esse deveria ser executado nos anos 1963-65, mas não chegou a ser efetivamente implementado “(...) *Pela primeira vez, formulava-se, no âmbito do próprio poder público, um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia do País*” (Ibidem:205).

Na verdade, a problemática regional se iniciou efetivamente com o Plano Trienal. A preocupação espacial foi um dos objetivos básicos do referido Plano, num capítulo intitulado “*Correção dos Desequilíbrios Regionais*”, no sentido de redução das desigualdades regionais.

As causas básicas das desigualdades regionais, segundo o Plano, decorriam:

“ 1) do isolamento entre diferentes 'áreas econômicas'; 2) os graus diversos de integração dessas áreas com os mercados exteriores; 3) os efeitos indiretos da concentração dos investimentos industriais, além da causa 'primária', a dotação desigual de recursos naturais das diferentes regiões do país, colonizados em condições históricas diversas”. (p.08)

Ou seja, o objetivo do Plano Trienal, em termos espaciais, foi a redução das desigualdades regionais, causadas pela atuação do próprio setor público, no seu esforço de acelerar o desenvolvimento do país através da industrialização, processo esse que proporcionou a maior concentração de recursos produtivos no Centro-Sul, região mais desenvolvida do país.

Observa-se, assim, que o Plano Trienal identifica uma questão regional do ponto de vista apenas econômico, sem levar em consideração a dimensão social e política como determinantes da referida questão. Como também, não percebe a problemática regional interligada com os problemas nacionais. Percebe-se, assim, que a problemática não era abordada, não tinha lugar dentro do planejamento brasileiro.

Sem entrar em detalhes, o Plano Trienal sugere várias medidas com a finalidade de promover um desenvolvimento equilibrado: intensificação dos pré-investimentos para o levantamento e avaliação dos recursos naturais e aos recursos humanos, dando preferência às

regiões mais pobres e à continuidade da política de favores diferenciais, visando estimular os investimentos privados, economicamente viáveis. (Plano Trienal de Desenvolvimento: 1963:09)

É notório, a ênfase nos pré-investimentos, no sentido de realizar estudos técnicos e pesquisas sobre os recursos naturais e humanos das regiões. O estudo dos recursos naturais permite identificar os tipos de indústrias que deveriam ser implantadas nas regiões, ou seja, visando a criação de indústrias germinativas, ao mesmo tempo, que aproveitassem as matérias-primas regionais. No que se refere à qualificação dos recursos humanos, através dos programas de saúde, educação etc., a preocupação básica é preparar a força de trabalho para o processo produtivo.

Portanto, foi naquele contexto descrito que germinou o golpe de 64, que depois o presidente João Goulart e assumiu o poder Castello Branco que adotou uma política de reconstrução nacional que consistia em dois planos de atuação:

"(...) num a correção das deformações que revelam em todas as manifestações do processo de desenvolvimento brasileiro que inclui os aspectos político, militar, econômico, social e externo; em outro, adoção de uma nova estratégia para o desenvolvimento de um surto progresso"
(OCTAVIO IANNI: 228)

Essa política de reconstrução nacional consistia na restauração da ordem, em todas as áreas, e da autoridade, segundo o princípio constitucional. Na verdade, esse processo de intervenção consolidou um novo padrão de dominação de acumulação na sociedade brasileira, com a destruição do aparato nacional populista, com o domínio e o controle do aparelho estatal militar, baseado nos princípios internacionalizante, modernizador e repressor, mas que viabilizasse o novo projeto de desenvolvimento.

Esse novo projeto de desenvolvimento refletia uma correlação de forças políticas e um pacto de classes, onde o Estado expressa as concepções e os interesses do capital internacional e da burguesia a ele associada. Essa burguesia nacional participava como sócia-menor subordinada aos interesses de capital internacional.

2.5 - O Plano Decenal (1967)

O Plano Decenal consistia numa série de estudos e programas com o objetivo de preparar um processo de planejamento para o setor público e um programa coerente de política econômica, durante o Governo Castello Branco e dos seguintes. São sete volumes que

tratam da estratégia geral de desenvolvimento e instrumentos de política econômica, infraestrutura física, agricultura, indústria, programas sociais e desenvolvimento regional e urbano.

No sétimo volume, é apresentada a estratégia de desenvolvimento espacial. Este volume inicia com a discussão da política de desenvolvimento regional, isto é, as causas gerais das disparidades regionais e afirma a necessidade de evoluir para uma nova concepção da política regional, qual seja a de promover a integração das várias regiões¹⁴. O Plano faz algumas orientações importantes para a política regional brasileira, principalmente a orientação na qual o objetivo "razoável" do desenvolvimento regional é uma taxa desejada de crescimento, compatível com a taxa adotada para o país e com a possibilidade de auto-sustentação do processo. Logo, o objetivo básico da política regional consiste:

"criação de um processo auto-sustentado de desenvolvimento em cada região; inserção desse processo dentro de uma linha de integração nacional, com vistas a uma relativa diferenciação econômica de cada região, e à formação de mercado nacional integrado" (p. 17)

Para por em prática tais objetivos, era necessário, segundo sugere o Plano, uma divisão de trabalho entre o governo e o setor privado. Ao setor público, cabia as seguintes responsabilidades: investimentos em infra-estrutura física e social e o levantamento dos recursos nas regiões menos desenvolvidas. Ao setor privado, incentivos fiscais e financeiros seriam utilizados para estimular investimentos naqueles setores que mais contribuíram para o desenvolvimento auto-sustentado.

O Plano Decenal faz menção apenas de aspectos econômicos, sendo assim, identifica a Questão Nordeste do ponto de vista estritamente econômico. Isso pode ser comprovado no capítulo que trata da definição dos objetivos e instrumentos de política regional, onde as dimensões sociais e políticas são secundárias às preocupações econômicas. Assim, dentre os objetivos principais: o crescimento regional auto-sustentado, o aumento da produtividade e a integração espacial através da implantação de infra-estrutura física que permitiria a expansão do mercado interno. Não havendo, entretanto, GUIMARÃES NETO (1984) mostra a necessidade de se aliviar as tensões sociais e de reduzir as disparidades regionais, como um objetivo básico da política nacional de desenvolvimento. Os investimentos nos setores sociais são recomendados apenas porque contribuem para aumentar a produtividade da força-de-trabalho.

¹⁴ Plano Decenal - Tomo VII (1969:15)

Finalmente, dois outros pontos importantes dentro do Plano Decenal merecem destaque. Primeiro, a preocupação explícita com os espaços vazios no território nacional, sugerindo, a proposta de integração nacional, quando, na verdade, os motivos são os benefícios “estratégico-militares”. Segundo, a nova política regional, a qual o Plano faz menção sem dar maiores esclarecimentos, é o conceito de “pólo de desenvolvimento”. Apenas no Tomo VII, que trata do desenvolvimento urbano, é que o Plano aborda a importância dos pólos de desenvolvimento. Os pólos de desenvolvimento deveriam, assim, ser definidos com base nos estudos de polarização para identificar os centros urbanos melhor equipados. Os pólos de desenvolvimento seriam escolhidos em cada região, levando em conta o retorno imediato dos rendimentos.

O Plano também procede com uma discussão sobre a necessidade de se instituir um sistema nacional de planejamento local integrado, ou seja, dentro de uma perspectiva da evolução da política regional e urbana, é que a questão espacial é introduzida no planejamento brasileiro, particularmente, a definição de região homogênea e polarizada e toda ênfase nas propostas de integração nacional de pólos de desenvolvimento.

“Essa preocupação com a integração ou articulação e os esforços de planejamento nos vários níveis geográficos refletem uma preocupação com o aumento da eficiência na alocação dos recursos pelo setor público, tanto no sentido econômico, pela concentração de investimento em áreas geográficas, quanto no sentido administrativo, através da maior racionalidade de decisões alocativas e na articulação destas decisões nas diversas partes do setor público” (GUIMARÃES NETO:1984:XXII)

Na verdade, a intenção original do Plano Decenal era servir de base para o “Plano de Ação Quinquenal” do governo federal para o período de 1967 e 1971, e depois alguns “indicadores gerais” para o período de 1972 a 1976. No entanto, à mudança de administração no início de 1967, o Plano Quinquenal para o período 1967-1971 acabou não sendo realizado sendo substituído pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). Esse programa introduziu as características principais do modelo brasileiro que levaria ao “milagre”.

2.6 - Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1967)

Para por em prática os objetivos contidos no Plano Decenal, o Governo Castello Branco formulou e executou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG - 1964-67), tendo como mentores Roberto Campos e Otávio Gouvêa de Bulhões. O PAEG pode ser

dividido em duas linhas de atuação: políticas conjunturais de combate à inflação, associadas às reformas e as políticas de desenvolvimento. Os principais objetivos do PAEG

“a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país; b) conter o processo inflacionário; c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões sociais, mediante a melhoria das condições de vida; d) assegurar, através da política de investimento, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra; e) corrigir os déficits descontrolados do balanço de pagamentos (...)”

Para concretizar tais objetivos, o governo reformulou as políticas, monetária, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos. De início, tais medidas geraram uma breve conjuntura recessiva no pós-64, mas que foi logo superada.

O PAEG, de forma semelhante ao Plano Trienal, teve como uma das preocupações mais importante a questão espacial, ou seja, a redução das desigualdades regionais, tratando, assim, o problema das disparidades espaciais em um capítulo à parte. O reconhecimento ou a definição do PAEG sobre a Questão Regional também se assemelha à visão do Plano Trienal. Ou seja, as desigualdades regionais decorrem da concentração dos investimentos nas regiões de mais rápido progresso, e esse processo de concentração foi favorecido pelas políticas econômicas adotadas no país, principalmente o Modelo de Substituição de Importações. E para reverter tal situação o referido documento reconhece a importância dos planos regionais de desenvolvimento para reverter tal situação, e duas condições são relevantes: primeiro, que os planos devem ser orientados em termos de desenvolvimento econômico regional. Segundo, os planos regionais devem ser formulados dentro de um contexto de um programa nacional de desenvolvimento.

Com relação à segunda condição duas observações são importantes. Uma que o PAEG afirma a necessidade de integrar os planos regionais com o plano nacional e de coordenar os planos regionais entre si, *“(...) para garantir a maior articulação dos esforços do planejamento em unidades sub-nacionais e sua integração com o Plano Global, o PAEG anuncia a nomeação de um Ministro Extraordinário para a Coordenação de Organismos Regionais”* (GUIMARÃES NETO: XVIII:1984).

Portanto, a solução para a problemática regional apresentada pelo PAEG, passa necessariamente por uma solução a nível nacional também.

O autor procurou mostrar, ainda, as diferenças existentes entre o Plano Trienal e o PAEG. Em primeiro lugar, no PAEG o planejamento regional é situado no contexto do planejamento global. Em segundo lugar, o planejamento regional brasileiro recebe uma

justificativa econômica e uma certa aspiração social. Ou seja, o referido Plano reconhece uma questão regional, do ponto de vista puramente econômico, sendo os problemas sociais, daí decorrentes; visão, até certo ponto semelhante ao do GTDN e a do Plano Trienal, já que, neste último as razões sociais e até políticas eram as principais para o processo de intervenção federal nas regiões periféricas, enquanto econômicas fossem secundárias.

Além do mais, o PAEG foi preparado rapidamente para enfrentar uma situação de crise econômica e política, talvez, por isso, a parte dedicada à problemática regional não abordara os reais problemas com os quais se defrontara o Nordeste naquele período. Ou seja, o regime autoritário estabelecido minimizou a importância do projeto desenvolvimentista de orientação reformista que buscava refletir e dar uma resposta aos conflitos sociais da região. As proposições iniciais do GTDN e da SUDENE, mesmo que de forma tímida davam atenção aos conflitos de classes no Nordeste, com o objetivo de neutralizar as tensões e os conflitos de classe que ameaçavam “a unidade nacional”. Como também, essa “nova ordem” reduziu a importância política da SUDENE e engavetou as tímidas propostas reformistas iniciais.

2.7- O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)

Segundo OCTÁVIO IANNI (1979), as mesmas forças políticas e econômicas que haviam predominado durante o Governo Castello Branco continuaram hegemônicas no Governo Costa e Silva, cabendo a este último senão dar prosseguimento às principais diretrizes econômicas formuladas e postas em prática do Governo anterior.

O PAEG (1968-1970) abordou a política de desenvolvimento regional e urbano de uma maneira semelhante à formulada no Plano Decenal. Logo, os objetivos básicos de desenvolvimento auto-sustentado em cada região e a inserção deste processo num contexto de integração nacional. Portanto, mais uma vez, é atribuída toda uma ênfase à idéia de pólos de desenvolvimento, tornando-se primordial a concentração de recursos e de investimentos neles, de forma que possam atrair um fluxo de empresas privadas. Para tanto, os órgãos responsáveis pelo planejamento regional devem dar maiores orientações. No Nordeste, orientação é dada em termos setoriais com ênfase nas atividades agropecuárias, e para o setor industrial a utilização de recursos financeiros.

Em 1968 foi publicado o verdadeiro Programa Estratégico, no qual o desenvolvimento regional é tratado num capítulo à parte. A discussão da política espacial no Programa é a

mesma do documento. Entretanto, os diagnósticos dos problemas regionais são postos de forma diferente. As regiões consideradas como sendo de efetivo problema nacional são Norte e Nordeste, sendo necessário, pôr parte do Governo Federal dar prioridade para estas áreas.

Neste sentido, seria interessante apresentar algumas conclusões desse período. Até o final da década de 60, há uma preocupação clara com a dimensão espacial dentro do planejamento brasileiro, tanto ao nível dos programas nacionais (Plano Trienal, Plano Decenal e PAEG), quanto ao nível dos programas regionais de desenvolvimento (GTDN e Planos Diretores). Portanto, a idéia de pólos de crescimento e de desenvolvimento espacial através da concentração de recursos em áreas geográficas selecionadas de acordo com seus recursos naturais e potencialidades influenciou fortemente a política regional brasileira.

Talvez, por isso, as regiões menos desenvolvidas passaram a ser contempladas dentro das propostas e estratégias de desenvolvimento nacional, não apenas devido à tensão social e política que, por isso, exigiam a atenção governamental, mas principalmente em função das fontes potenciais de crescimento econômico que cada uma delas poderia oferecer para a expansão do mercado interno, bem como: recursos naturais e matérias-primas. Assim,

"(...) as regiões periféricas menos desenvolvidas passam a ter um papel estratégico na própria política de desenvolvimento global na medida em que seu subdesenvolvimento passa a ser visto como essencial para garantir a continuidade do processo de acumulação na economia como um todo" (Ibidem: XVII)

2.8 -Plano Nacional de Desenvolvimento (1971)

A seca de 1970, a exemplo das anteriores, trouxe em seu bojo novamente as discussões sobre a Questão Nordeste, ocasionando mudanças na política de desenvolvimento regional.

Grande parte das críticas formulada, sobre a ineficácia das políticas de desenvolvimento regional, foi dirigida injustamente ou não à atuação da SUDENE, principalmente à limitada capacidade de criação de empregos diretos decorrentes do programa de incentivos fiscais; à grande concentração desses investimentos nas áreas metropolitanas, de Recife e de Salvador; e apontava-se, finalmente, o descaso para com a agricultura, já que esse setor era detentor da maior parte da força de trabalho. A distribuição irregular das chuvas nos meses iniciais de 1970 foi interpretada como clara demonstração da ineficiência da SUDENE.

GOODMAN & ALBUQUERQUE (1974), lembram que a SUDENE enfrentou a realidade de sua posição no quadro político-institucional da região. Significa que esse órgão foi

esvaziado e marginalizado, transformando-se em uma agência meramente repassadora de verbas e executora de decisões vindas do alto. Com isso, a idéia de centralizar a política de desenvolvimento regional num só órgão não funcionou. Além do mais, as dificuldades que a SUDENE enfrentou na coordenação dos programas a cargo dos Governos Federal e Estaduais, foram mais agravadas devido à erosão de recursos. “(...) *esses recursos declinaram abruptamente, em termos reais, a partir de 1966, situando-se, em 1970, 28% abaixo dos níveis atingidos em 1963*” (Ibidem:179). Portanto, mesmo não sendo “justas” as críticas dirigidas a SUDENE, a impressão é a de que essa favoreceu a o drama dos flagelados.

A seca mais uma vez castigou as regiões do Sertão e do Agreste, arrastando todas as mazelas que dela decorrem, principalmente “(...) *o drama e as ações dos flagelados que já impunham sua presença nos meios de comunicação, ultrapassando a cortina dos comunicados oficiais tranquilizadores*”. (CARVALHO: 1987: 153). Para a autora, isso demonstra que, apesar de toda censura à imprensa naquela época, a miséria dos nordestinos, as tensões sociais cada vez mais latentes no campo e o fracasso das intervenções estatais, conforme os órgãos de imprensa denunciavam, e o fracasso de toda uma década de políticas de desenvolvimento regional, paradoxalmente o Nordeste continuava mais vulnerável às secas. Isso comprova que a reestruturação econômica da região passaria, antes de tudo por uma Reforma Agrária. Passaria, também, pelas propostas iniciais sugeridas pela SUDENE: melhor aproveitamento econômico e social da água através da irrigação. (ibidem: idem).

No entanto, como se sabe, essas propostas foram relegadas em prol da industrialização. Essa ênfase não é casual, o ciclo do autoritarismo militar inaugurado em 1964, permitiu a transformação da base industrial, permitiu o avanço do capitalismo, a urbanização descontrolada, a “modernização” dos padrões de produção e consumo. Ao mesmo tempo, que excluiu, de suas cogitações e práticas, grande parte da população brasileira. Exclusão não apenas de participação política de qualquer segmento da sociedade, (menos a elite de poder: a elite emergente do desenvolvimento capitalista e as oligarquias), mas também exclusão econômica, sobretudo, porque o modelo de industrialização implantado com padrões muito acima do poder aquisitivo da população contrastando com pobreza da maioria da população.

Mesmo porque, a oligarquia nordestina que controlava tradicionalmente a ação dos organismos governamentais voltadas para as atividades rurais, impedia qualquer reforma social mais profunda. Portanto, a industrialização era o único campo que não encontrava barreira por parte das oligarquias.

Então, diante das críticas e denúncias dos flagelados da seca, tornara-se necessário mais uma vez contornar os problemas sociais decorrentes da estiagem e por que não dizer: “preservar a legitimação e confiança nas ações do Estado”. A visita do presidente Médice às áreas castigadas pela seca e seu comparecimento a uma Reunião do Conselho Deliberativo da SUDENE, em julho de 1970, comprova essa afirmação. Durante essa reunião foi anunciada a liberalização de recursos federais de “socorro” aos flagelados, como também, o presidente pronunciou um discurso enfatizando sua preocupação e compromisso com os problemas nordestinos, associando esses problemas com a seca e as determinações climáticas.¹⁵ Ao mesmo tempo, o presidente anunciou que era necessário fortalecer a agricultura para torná-la mais resistentes às secas, conforme se verá, tratou de implantar programas de irrigação em áreas selecionadas, projetos agrícolas e programas de colonização, com ajuda, principalmente de recursos externos.

A meta do governo Médice era tornar o Brasil numa nação desenvolvida até o final do século, com o slogan: “Brasil Grande Potência”. O Nordeste e a Amazônia são regiões convocadas para realizar tal objetivo. As políticas e os programas de desenvolvimento regional do Governo Médice foram citadas inicialmente nos Planos Nacionais (Metas e Bases para a Ação do Governo e no I PND), e posteriormente no Plano de Desenvolvimento do Nordeste.

O documento Metas e Bases para a Ação do Governo (1970), diga-se de passagem, não foi apresentado como um Plano de desenvolvimento, mas como uma espécie de programa principal do Governo, antecipando o I PND Econômico e Social - introduziu modificações importantes no enfoque espacial e nos mecanismos administrativos para a implantação de Políticas Regionais. Com as Metas e Bases, a estratégia de desenvolvimento espacial adquiriu um caráter nitidamente inter-regional, com a implantação do PIN (Programa de Integração Nacional), consistindo num desenvolvimento econômico nacional mais integrado. Significa, segundo GUIMARÃES NETO (1984), que o componente regional dessa estratégia

“(...) envolve a expansão da fronteira econômica nacional, principalmente em relação ao planalto central, vales úmidos do Nordeste (...) para tirar proveito da dimensão continental do país, ampliando o mercado interno pela incorporação de novas áreas e pela melhor utilização da mão-de-obra abundante” (ibidem:XXXIII)

¹⁵ Sobre discurso do presidente Médice, consultar CARVALHO (1987: 157-158).

Em sua primeira fase os projetos do PIN para o Nordeste, destinaram-se a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém ligando o Nordeste com a Amazônica, e o primeiro estágio do programa de irrigação para o Nordeste e a colonização dos vales úmidos.

Contudo, é no I PND (1971), que a estratégia nacional de desenvolvimento regional será melhor definida. Em um capítulo à parte "Estratégia e Grande Espaço Econômico", que será dedicada toda atenção a política de desenvolvimento regional. Nesse capítulo a proposta de integração é reafirmada e conceituada. Além do PIN, um outro programa é criado: o PROTERRA (Programa de Redistribuição e de Estímulo à Agroindústria no Norte e Nordeste). Para o Nordeste, a estratégia principal indicava: o fortalecimento do Processo de industrialização utilizando o potencial do setor primário da região através da expansão das exportações primárias tradicionais e das manufaturados para o mercado estrangeiro; a transformação da economia rural através da aceleração do crescimento agrícola visava

"(...) sustentar o processo industrial e, para transformar em economia de mercado a agricultura de subsistência na região, notadamente em faixa semi-árida: a integração do Nordeste com a Amazônia e o Planalto Central pela reorientação dos fluxos de excedente de mão-de-obra". (ibidem: XXXIX)

Com relação ao PIN e ao PROTERRA, foram programas especiais sob o controle direto do Governo Federal, financiados com recursos fiscais. O PROTERRA recebeu 20% dos recursos gerados pelo sistema 34/18. O PIN, além de receber 30% do 34/18 era financiado com recursos orçamentários da União, empréstimos internos e internacionais.

Os impactos desses programas sobre a realidade nordestina têm sido bastante analisados.¹⁶ Nunca é demais lembrar, que não apenas estes programas, mas outros que foram lançados durante os governos militares, de forma direta ou indireta apresentaram-se como substitutos da reforma agrária, renegando os objetivos de caráter social e de transformação da estrutura fundiária. Outros programas, bem como o PROVALE (Programa Especial para o Vale do São Francisco) de iniciativas de caráter regional, principalmente fornecendo linhas especiais de créditos para pequenos produtores e projetos de assistência técnica, tiveram forte participação de empresas privada. Foram políticas que visavam, sobretudo, adaptar a agropecuária às novas exigências do avanço do capitalismo, através do aumento da produção e da produtividade no campo, permitindo o aumento das exportações e integrando a

¹⁶ Maiores esclarecimentos consultar os trabalhos de: CARNEIRO, SAMPAIO, GOEMS (1984: 88-245) e CARVALHO (1987: 167-198).

agropecuária ao circuito produtivo liderado pela agroindústria, sem resolver o problema da estrutura agrária do país e/ou da Região.¹⁷

Em 1971, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, e a partir de 1972, passou a substituir o IV Plano Diretor. Duas características o distinguem dos Planos anteriores. Primeiro, mesmo sendo um Plano de natureza essencialmente regional, levou em consideração os relacionamentos econômicos dessa Região com as demais regiões do país e a própria política nacional de desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento é orientado no sentido de fortalecer os vínculos de inter-dependência econômica regional, conduzindo à uma crescente integração da Região no mercado nacional e a uma maior exploração das potencialidades inter-regionais de desenvolvimento. Segundo, o Plano reúne os programas da SUDENE e de outros órgãos de atuação regional, assim, como os Planos estaduais de desenvolvimento. (Plano de Desenvolvimento do Nordeste: 1971:13)

Refletindo, sobre o que o Plano chama de nova perspectiva do desenvolvimento do Nordeste, merece destaque, o tratamento dado à problemática regional: o Plano se diferencia dos demais, principalmente do GTDN, por afirmar que a política de desenvolvimento do Nordeste está direta e indiretamente relacionada com a política de desenvolvimento nacional. Assim, a superação dos problemas regionais (econômicos e sociais) tem uma dimensão que transcende as questões regionais e se situa no contexto amplo dos objetivos do projeto Nacional de Desenvolvimento, que visa assegurar a viabilidade econômica, social e política do Brasil Grande Potência.

Os objetivos se resumem: a incorporação da Região no processo de desenvolvimento nacional através da criação de um pólo nacional de desenvolvimento, consolidando um sistema econômico moderno no Nordeste, eliminando, assim, os resíduos pré-capitalistas, sobretudo, no setor agrícola. A esses dois objetivos soma-se um outro, o de garantir a expansão do produto interno regional em ritmo acelerado, isto é, que o Nordeste passe a crescer no médio prazo a uma taxa em torno de 10% ao ano, que é a única forma de eliminar as disparidades de desenvolvimento com relação ao Centro-Sul. (Ibidem:14). Por último, o Plano assegura a necessidade de que o desenvolvimento econômico deve ocorrer simultaneamente com o progresso social resultando numa crescente melhoria dos níveis de vida da população.

¹⁷ Uma contribuição importante sobre as grandes transformações agrárias promovidas pelo regime militar e as conseqüências sociais para os trabalhadores rurais, encontra-se em: MARTINS (1985).

sobretudo numa sociedade em que o atendimento as necessidades da população está aquém dos limites mínimos recomendados.

Neste sentido, percebe-se que o Plano de Desenvolvimento do Nordeste concebe a existência de uma questão regional do ângulo puramente econômico, quando afirma que o problema do Nordeste é a falta de crescimento econômico, isto é, a falta de capitalismo, principalmente na agricultura. Em última instância, a ausência de capitalismo na estrutura econômica seria responsável pelos problemas sociais da região. Na verdade, o Plano subestima as tendências inerentes ao capitalismo no processo de acumulação que é a de gerar um desenvolvimento desarmônico e desequilibrado. Também, o Plano minimiza as relações de forças, contradições e conflitos sociais existentes na Região.

É necessário ressaltar que, para o setor terciário nordestino, o Plano indica, além de outros programas, a ampliação das exportações nordestinas e a exploração das potencialidades turísticas do Nordeste, pretendendo aproveitar as vantagens locacionais da Região. (Ibidem: 136).

Os capítulos quatro, cinco e seis, respectivamente, Serviços Básicos (energia, transportes e telecomunicações), Recursos Humanos (saúde, educação etc.) e Desenvolvimento Urbano e Local, repetem antigas proposições dos Planos anteriores, especificamente do GTDN e dos Planos Diretores. Isso Significa que, o Plano reafirma velhos objetivos já propostos, ao investir em infra-estrutura e em recursos humanos (capacitação física e qualitativa da mão-de-obra nordestina), como condição de melhoria das condições sociais da população.

Na realidade, a causa do atraso no setor agrícola nordestino foi sempre identificada durante o regime militar, em decorrência da baixa produtividade da agropecuária. Logo, era necessário implementar políticas e programas que transformassem e modernizassem esse setor. Isso significa segundo MARTINS (1985) que os governos militares redefiniram a política fundiária em favor das grandes empresas capitalistas, geralmente empresas industriais, comerciais e bancárias. Ao mesmo tempo, os conflitos, apesar da repressão e da censura, multiplicaram-se em todas as regiões do País, principalmente no Nordeste.

"A verdade é que a política de instalação de grandes empresas no campo estava e está baseada no pressuposto da expropriação e da expulsão dos trabalhadores rurais para a cidade, na concentração da propriedade da terra" (Ibidem:34)

Ao mesmo tempo, a tática do governo era desativar os focos de tensão social, sem conceder uma política colonização social, de redistribuição de terras, de recenseamento maciço de colonos sem terras. E tentava inviabilizar um crescimento da consciência política. (Ibidem: 53).

2.9 - II PND e o Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979)

O Programa de ação do Governo para o Nordeste é parte integrante do II Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Médice. Foram incorporadas ao Plano Nacional de Desenvolvimento para o Nordeste: Programa de Desenvolvimento de Agro-Indústrias, Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE - e o Programa de Desenvolvimento Industrial.

O Plano privilegia a exploração sistemática dos recursos disponíveis e a integração da produção e do mercado nordestino com as demais regiões do país. Em outras palavras, o Plano absorvia as concepções e as práticas do Governo Federal que era consolidar uma nova divisão inter-regional do trabalho no país.

"(...) Nesta perspectiva o Nordeste apresenta condições para constituir-se em um pólo de desenvolvimento, como também, contribuir na ampliação da capacidade de pagamentos agropecuários, agro-industriais" (Plano Nacional de Desenvolvimento para o Nordeste: 1975:111)

No Plano a Questão Nordeste continuou a ser encarada da mesma forma dos Planos anteriores, inclusive do I PDN, isto é, do ponto de vista do atraso econômico, da permanência das disparidades inter-regionais e da pobreza da população.

E como forma de eliminar a pobreza o Plano propõe uma crescente melhoria da qualidade de vida da população.

"O desenvolvimento do deverá Ter amplo alcance social, esperando-se que os benefícios do progresso econômico se estendam a um número crescente da população regional. Para isso, é necessário que todos os segmentos da população participem dos frutos do progresso através de medidas redistributivas" (Ibidem: 112)

O atraso econômico do Nordeste, segundo Plano, deverá ser superado através da expansão e consolidação industrial, com base nos princípios do Modelo de Desenvolvimento Econômico, dos grandes complexos nacionalmente integrados e voltados para o aproveitamento dos recursos minerais e fontes de energia encontradas na região. (ibidem: 114).

2.10 - III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-1985

O Presidente João Figueiredo assumiu, em 1979, com representante da ala militar moderada, e sua função era dar seguimento e concretizar os objetivos traçados desde 1964, concluir o projeto Brasil Potência Emergente, integrando o Brasil no Primeiro Mundo, ao mesmo tempo tinha por objetivo implantar o regime democrático no País.

No campo político, continuava o processo de abertura, iniciara-se desde 1975. Além do mais, no final de 1978, séries de reformas políticas foram aprovadas, significando o “fim parcial” do AI-5. Além do mais, a multiplicação dos movimentos sociais (estudantil, popular, operário, de mulheres etc.) aumentando o espaço da “abertura”, revelando que parte da população se opunha ao regime. Ao mesmo tempo, as oposições eram representadas por um leque de forças diferenciadas em termos social, político e ideológicos, indo da burguesia liberal às esquerdas. Do lado das esquerdas “(...) existiam visões e projetos políticos diferentes em relação ao caráter da abertura, ao caminho da luta contra a ditadura e das transformações da sociedade”.¹⁸ A diferença consistia no sentido de como

“(...) combater o projeto burguês de abertura, a prioridade da ação no campo institucional ou no campo das lutas e do enfraquecimento de classes; a formação de uma frente de alianças de forças democráticas com a burguesia; ou o fortalecimento da independência de classe dos trabalhadores, um projeto de democracia burguesa ou da construção de um projeto alternativo da sociedade na perspectiva do socialismo (ibidem:52)

No campo econômico, a inflação persistia, a ação do governo foi preparar um ataque contra a inflação, nomeando Mário H. Simonsen, que lançou um programa de aperto monetário e fiscal, com ênfase no corte dos gastos públicos e na política de juros altos. No entanto, Delfim Neto - Ministro da Agricultura - se opôs a qualquer tipo de corte. E não demorou muito para Mário H. Simonsen ser substituído e Delfim Neto assumir o Ministério do Planejamento. Três prioridades básicas passaram a orientar a política econômica do governo: agricultura, programa energético e o de exportação. Em janeiro de 1980, o ministro Delfim Neto anunciou um conjunto de medidas a curto prazo: um pacote anti-inflacionário e um pacote agrícola. No entanto, em outubro do mesmo ano um “novo” pacote econômico foi anunciado. Tratava-se de um conjunto de medidas econômicas ortodoxas que não diferia muito do que Simonsen tentou impor “(...) restrições monetárias e de crédito, aumento dos juros (...)”

¹⁸ Cf. HABERT (1994:151)

reforço da capacidade fiscal do governo, liberalização de preços, corte nos gastos públicos, alterações da lei salarial, retomada os incentivos às exportações (...)" (Ibidem:75).

Entretanto, o governo não percebeu que as condições da economia mundial haviam mudado, bem como não havia mais acesso fácil ao crédito internacional. Contudo, os principais objetivos explícitos no III PND consistiam: Acelerado crescimento da economia e da renda e do emprego; melhoria da distribuição da renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem estar das classes de menor poder aquisitivo; equilíbrio do balanço de pagamentos e controle do endividamento externo; desenvolvimento da agropecuária; redução das disparidades regionais, privilegiando, sobretudo, o Nordeste, densamente povoado e carente de recursos (III PND: 1980:17-20).

Portanto, dentre as prioridades do governo Figueiredo, estavam a eliminação das desigualdades regionais, era uma "meta a ser atingida". Em seu discurso na sua primeira visita a SUDENE, declarou três ações básicas capazes de estimular o crescimento do Nordeste mais intenso que a média nacional, permitindo melhorar a renda e o nível de vida da população urbana e rural.

De acordo com CARVALHO (1987) a prioridade central do governo continuou atrelada na agropecuária, isto é, na continuidade dos Programas Especiais,

"(...) visando, sobretudo, elevar o índice de produção e de produtividade daquele setor e na sua capacidade de resiliência às secas, além de melhorar os níveis de renda e de bem estar no campo, principalmente entre as populações mais pobres" (Ibidem: 271)

No entanto, devido à seca e às conseqüências dela decorrente, o governo teve que fazer algumas alterações na rota de suas propostas. Continuou com as medidas tradicionais (emergenciais) de socorro aos flagelados e, ao mesmo tempo, formulou novas propostas para enfrentar os problemas da área rural da Região, bem como, o Programa de apoio aos pequenos produtores rurais: o Projeto Nordeste.

Quanto aos resultados dos programas emergenciais, é sabido quais os interesses e às necessidades que estas medidas atendem. Aquele Programa, por exemplo, *"(...) foi utilizado, sobretudo, para fins eleitorais e para reforçar o poder político e econômico das oligarquias regionais (...)"* (Ibidem: 274).

Quanto ao Projeto Nordeste, CHALOULT (1984) mostra que o Projeto Nordeste foi dividido em várias etapas. Na primeira etapa, tratava-se de discussões e reuniões preliminares. A Segunda etapa, do referido projeto, caracterizava-se pela constituição dos Grupos de

Trabalhos. Nesta última foi apontado um leque de sugestões e de propostas sobre a realidade nordestina. Na etapa seguinte, foram estabelecidas as grandes metas do Projeto. Por exemplo, o Programa de Ação Fundiária "(...) Pretende-se atingir cerca de dois milhões de beneficiários, sendo 1.840.000 famílias de assalariados que terão acesso à terra" (Ibidem: 384). Além dos Projetos de Recursos Hídricos (água e irrigação); Geração e Difusão tecnológica, comercialização, Crédito e Financiamento. Ou seja, oferta de infraestrutura e serviços básicos, como saúde e educação, e estímulo ao desenvolvimento de pequenos negócios não agrícolas, visando a melhora do emprego e renda das comunidades rurais. (Ibidem: 385). Uma outra parte do Projeto diz respeito à formulação e ao planejamento dos programas estaduais.¹⁹

Abriu-se, naquele momento, um clima de esperança e entusiasmo, almejado em termos sociais mais amplos. Mas não demorou muito para se comprovar que não havia razões para tanto entusiasmo. O Projeto Nordeste se perdeu completamente e não conseguiu ir adiante.

"(...) solto no espaço e no tempo, ele faz parte de um todo, isto é, afetado pela conjuntura sócio-econômica interna, nacional e local. As pressões dos credores internacionais para implementar políticas mais recessivas afetaram a soberania nacional, conseqüentemente, as políticas de legitimação do Estado em prol dos segmentos da sociedade" (Ibidem: 392)

Assim, a última das "grandes soluções" para a Questão Nordeste do período autoritário frustrou-se. Além do mais, a Questão Nordeste já não assume tanta importância a nível nacional, pois com a chegada das chuvas em meados de 1984, a crise e o clima de tensão social foram reduzidos. Naquele momento, a mobilização da população brasileira voltou-se para as grandes questões sociais: o fim do autoritarismo e a passagem para a Nova República.

Sem avançar sobre o cenário nacional naquele período, isto é, a transição, cabe assinalar os aspectos mais importantes que determinaram esse processo e o seu significado.

Como já foi dito anteriormente, durante 20 anos, o regime autoritário militar teve um papel importante no desenvolvimento do capitalismo brasileiro em todos os setores, consolidando a integração do Brasil ao sistema capitalista monopolista internacional, como país dependente e periférico. Em 1960, o Brasil ocupava o 50º lugar entre as economias capitalistas mundiais e, antes do final da década de 70, ocupava o 8º lugar. Entretanto, ser a

¹⁹ Para uma análise mais aprofundada sobre as sucessivas políticas econômicas que foram postas em prática durante o regime militar, bem como o movimento acelerado de extroversão financeira da economia mediante empréstimos recorrentes nos bancos internacionais

oitava economia mundial, naquele momento, encobre fortes contradições existentes no seio desta sociedade. Isto é, as contradições de um desenvolvimento capitalista desigual, baseado na acumulação acelerada de capital, de concentração de renda, e de fortes desigualdades sociais e regionais, contradições nada menos do que a própria essência do sistema capitalista.

Na segunda metade da década de 80, a estrutura da produção e da sociedade já mostrava profundas transformações no comportamento político e nas manifestações culturais.

De acordo com TAVARES & ASSIS (1985), a essência da política econômica do regime autoritário, subordinado à concepção internacionalista da economia política global, baseava-se no pressuposto equivocado do acesso fácil aos créditos no mercado financeiro internacional para financiar sempre o desenvolvimento nacional. O resultado foi o aparecimento descontrolado do processo de endividamento que atrelou o destino da economia nacional como um todo ao sistema de crédito internacional. Para se Ter uma idéia "(...) de 1979 a 1984, a dívida saltou para 100 bilhões de dólares, sem que praticamente entrasse qualquer recurso novo, já que se tratava apenas de refinanciamento da dívida velha" (Ibidem:94 e 95).

Enfim, o autoritarismo repassa à Nova República três grandes dívidas herdadas: a dívida externa da Nação, a dívida interna do setor público e a dívida social de duas décadas de autoritarismo.

2.11 - Conclusões Preliminares

Buscou-se mostrar como o Estado materializou as proposições dadas a problemática nordestina através dos diversos planos e programas de desenvolvimento destinados a superar as crises.

Face ao que foi exposto, percebe-se a retórica das políticas e dos programas de desenvolvimento que foram destinados à região. Retórica contida tanto nos diagnósticos quanto nas soluções apresentadas. Assim, pretende-se concluir esse capítulo apresentando algumas formulações que discutem as intenções e os resultados da intervenção do Estado no Nordeste.

A partir do GTDN, vários estudos e pesquisas passaram a tratar da problemática nordestina e, ao mesmo tempo, passaram a apresentar críticas as concepções cepalinas que foram incorporadas ao GTDN.

O ponto mais questionado na literatura a respeito do GTDN, segundo GUERINO (1967), se refere à inadequação de colocar a industrialização com o objetivo de absorver mão-de-obra excedente na economia nordestina, principalmente no que se refere à incompatibilidade do tipo de tecnologia que deveria ser implantada para que a industrialização promovesse, ao mesmo tempo, impactos relevantes sobre o nível de emprego regional; um nível de competitividade aos produtos industriais do Nordeste, de modo que este não sofresse a concorrência dos produtos industriais das empresas instaladas no Centro-Sul.

Uma outra crítica dirigida ao GTDN, diz respeito ao fato desse documento “desconhecer” a existência de um avançado grau de integração em que já se encontrava a economia brasileira no final da década de 50. Como também, desconsiderava a tendência que já se apresentava à indústria nordestina de especializar em bens intermediários, como também deu pouca atenção aos investimentos em capital humano e infra-estrutura na Região, ou seja, não levou em consideração o forte impacto que os investimentos em capital humano (educação, saúde etc.) pudessem promover no fortalecimento do mercado interno tanto pela produtividade como pela desconcentração da renda.

Outra crítica é a forma isolada pela qual foi tratada a economia regional, ou seja, não se levou em consideração a forte dependência dessa com relação aos movimentos do processo de acumulação capitalista presentes na economia nacional. Portanto, tanto no planejamento regional, como nas relações econômicas e políticas não poderiam ser vistas como forma independente do contexto nacional.

Finalmente, um outro ponto o diz respeito à não explicitação de uma reforma agrária, ou seja, apesar do GTDN reconhecer as mazelas do setor rural nordestino, o problema agrário permaneceu “intocado”. A proposta de modernização para o setor agrícola baseava-se: no deslocamento da fronteira agrícola; na irrigação na zona semi-árida, no fortalecimento de algumas culturas (por exemplo, o arroz) na Zona da Mata e, no incentivo a criação intensiva em gado.

Na verdade, a absorção do emprego pela indústria, segundo a posição cepalina não parece ser ter tão ingênua, o próprio crescimento econômico é caracterizado quando ocorre o fortalecimento desse setor no mercado interno decorrente de uma crescente interação entre os

setores econômicos (agricultura e indústria), a partir da intensificação do processo de industrialização, por dois motivos: o impacto do próprio setor industrial na geração de empregos sobre os demais a partir dos encadeamentos gerados; e o incremento das relações que são tornadas possíveis com base no crescimento deste setor.

Na realidade, o GTDN foi de caráter renovador e progressista para as condições históricas da ocasião. Além do mais, é necessário reconhecer que, na base desse documento, estavam certas concepções e opções ideológicas amplamente defendidas e aceitas na época, mas que a História mostrou como equívoco ou inviabilidade. Tais concepções incorporavam a mistificação da industrialização, do planejamento e do desenvolvimento como resolução dos conflitos sociais e “acreditavam” num desenvolvimento harmonioso e equilibrado dentro do capitalismo. Isto é, “acreditavam” que as disparidades regionais de desenvolvimento fossem enfrentadas pela intervenção do Estado. Como também, traziam a crença de se poder desenvolver uma nova classe dirigente local, impregnada do espírito empreendedor Shumpteriano, que até aquele momento era orientado quase exclusivamente por homens ligados a uma agricultura tradicional alheios a uma ideologia de desenvolvimento.

Como também, todos os planos e programas elaborados durante aqueles períodos, aceitaram os diagnósticos do GTDN e, identificaram o atraso econômico do Nordeste como cerne da problemática nordestina. Onde, os problemas (as disparidades) deveriam ser eliminados através da intervenção do Estado. Logo, a origem e a resolução da daqueles problemas continuavam transpostas para o plano das relações entre as regiões e para as contradições entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, sem questionar a natureza do capitalismo, isto é, suas formas retrógradas e excludentes de realização no Nordeste.

3º CAPÍTULO

O TRATAMENTO DADO A QUESTÃO NORDESTE NO REGIME DEMOCRÁTICO:

3.1 - Introdução

Nesse pretende-se traçar uma breve reflexão da postura do Estado a durante a Nova República, diante dos problemas do Nordeste. É a partir da Constituição de 1988 -, que se dá início ao processo de reforma do Estado brasileiro, logo, há uma alteração no tratamento dado as políticas de desenvolvimento regional.

3.2 – Os “Novos” Rumos da Questão Nordeste no Governo José Sarney

Conforme já foi dito, o presidente Figueiredo deu procedimento ao processo de abertura lento. Era lento porque os militares pretendiam proceder com uma transição conservadora de modo que eles tivessem controle integral. Esse caráter conservador da transição democrática foi acentuado, diante do acordo político que garantiu a vitória à oposição no Colégio Eleitoral.

“(...) Esse acordo, denominado Aliança Democrática, que deu origem ao PFL e estabeleceu a uma cisão do partido do governista (o PDS) com o PMDB (...)” (PEREIRA: 1992)

Esse pacto significou aceitar uma aliança com a alta burguesia e setores da classe média conservadora. Assim, formou-se uma chapa para presidente da República, através de uma aliança entre os dois grupos: o político mineiro Tancredo Neves à presidente da república, e José Sarney à vice. Em 15 de janeiro, o Colégio Eleitoral os elegeu.

Com a morte de Tancredo Neves, José Sarney assume em meio a uma conjuntura política nebulosa e esperançosa e, de um quadro econômico nacional deteriorado. Mesmo assim, a redemocratização depositou na população altas esperanças no governo civil e

democrático, já que todos os males do país se deviam exclusivamente aos governos militares, idéia bastante reforçada pôr parte dos intelectuais e da imprensa.

No entanto, as mudanças forma tímidas e, às vezes não chegaram a acontecer.

"(...) as duas reivindicações básicas dos trabalhadores - a ampliação do direito de greve e a autonomia sindical em relação ao Estado - chegam a ser propostas pelo ministro do trabalho, mas se efetivam. O poder militar, inclusive seu controle de seus cargos no ministério, é mantido intacto" (Ibidem: 96).

Na verdade, logo no primeiro ano da Nova República, eram evidentes os conflitos internos decorrentes do pacto conservador.

Em fevereiro de 1986, o quadro político e econômico muda completamente com o Plano Cruzado. Tratava-se de um programa de estabilização que promoveu um choque heterodoxo, isto é, um congelamento de preços, cujo objetivo era deter o processo inflacionário.

Sem entrar nos pormenores sobre o auge e declínio do Plano Cruzado²⁰, basta acrescentar que após o Plano Cruzado foram três ministros da fazenda e três programas de estabilização. Com isso, o governo perdeu popularidade e legitimidade perante a sociedade, de um lado, e o retorno à crise, do outro.

Contudo, o presidente Sarney durante o seu governo reafirmou várias vezes seus compromissos com os problemas nordestinos.

"Boa parte dessas promessas foi feita durante a primeira visita do novo presidente ao Nordeste e ao Plenário do Conselho Deliberativo da SUDENE, em maio de 1985. (...) o presidente procurou ressaltar a sua identidade e compromissos com o Nordeste e garantir que melhores dias lhe estariam reservados (...)" (CARVALHO:1987:322-323)

E neste discurso, segundo CARVALHO, o presidente conclui que o Nordeste é o maior problemas do país, "(...) mas já é também uma grande apreensão internacional, e o Nordeste vai funcionar, portanto o Nordeste vai ser Brasil (...)" (Ibidem, idem).

3.2.1 - I PND DA NOVA REPÚBLICA (1985) E O PD PARA O NORDESTE DO GOVERNO SARNEY

Reafirmando essa prioridade, a problemática nordestina foi identificada logo no I PND da Nova República (1986-1989). Na parte VII, intitulada "Desenvolvimento Regional e

Urbano”, a Questão Nordeste é concebida do ponto de vista das desigualdades de renda em níveis intra e inter-regional e por alarmantes índices de pobreza nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no Nordeste. (I PND da Nova República: 1986:232).

O Plano reconhece a existência dos grandes desequilíbrios regionais, no entanto, procura dar uma “nova” concepção para tal problemática através da “(...) *convergência entre os interesses nacionais e os de natureza intra e inter-regional, levando em conta as características de cada região* (Ibidem: 224).

A prioridade para o Nordeste é reafirmada no Plano

“(...) o desenvolvimento da região é prioridade econômica, social e política. A dinamização de sua economia, com obtenção de ritmo de crescimento superior ao do país, exigirá grande esforço regional e nacional” (Ibidem: 525).

O objetivo é elevar os níveis de vida dos dois terços da população que se encontram em situação de pobreza absoluta. E a tão chamada ênfase no social - slogan do presidente José Sarney - é abordada no Plano, deixando evidente que se preocupar com o social não é subestimar os critérios econômicos. Portanto, a solução para os problemas nordestinos passa pelo enfrentamento dos fatores estruturais causadores da pobreza, bem como “(...) *a adversidade climática, a excessiva concentração da estrutura fundiária e baixa qualificação da mão-de-obra (...)*”. (Ibidem: 227)

O PDN da Nova República reafirma os velhos diagnósticos: incorporar o Nordeste ao processo nacional de desenvolvimento que, de um modo geral segue as linhas de Planos anteriores. Principalmente quando esse Plano procura assegurar o crescimento econômico da região, diminuir as desigualdades de renda, ampliar a oferta de emprego e erradicar a pobreza.

Ao mesmo tempo, estabelece os objetivos específicos das políticas de desenvolvimento regional:

“(...) fortalecer as economias regionais, de modo a obter distribuição espacial equilibrada das atividades produtivas e da população; alargar o mercado interno, incorporando a população marginalizada em cada região; erradicar progressivamente a pobreza absoluta em cada região, assegurando a todas as famílias condições suficientes para satisfazer suas necessidades básicas” (ibidem: 224)

²⁰ Para uma reflexão conferir: BAER (1996:163-189) e CARDOSO (1995:101-119).

Mas algumas mudanças já se adaptavam ao novo contexto nacional-internacional, principalmente quanto ao papel do Estado no desenvolvimento nacional.

"O I PND da Nova República difere dos planos anteriores também, na concepção de desenvolvimento. Este governo parte da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento. O Estado retorna, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação dos serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional (...)" (Ibidem:09)

Para redefinir o papel do Estado nessa nova etapa de desenvolvimento, o Plano coloca como meta estratégica a reforma do setor público, a retomada do crescimento e combate à pobreza. Além da Reforma Administrativa, Orçamentária e Financeira, da Reforma Tributária, da descentralização administrativa e da Reforma Financeira da Habitação, o Plano propõe a Reforma Agrária.

"A reforma agrária constitui um dos principais compromissos da Nova República, seu objetivo central é dar solução às desigualdades no campo, equacionando os conflitos agudos que perduram por muito tempo" (ibidem:18)

A redução dos investimentos públicos (com exceção dos Programas e Prioridades Sociais), significa não só a retomada do crescimento auto-sustentado, como assegura ao governo, também, uma estratégia de ajustamento com redução da taxa de juros com um ajuste fiscal. Significou, portanto, parte das exigências do cenário internacional, conforme será analisado mais adiante.

Por sua vez, a reforma agrária proposta no Plano, constituía uma clara exigência das discussões políticas e das lutas e mobilizações sociais tão presentes no momento do processo de redemocratização do Brasil. Inclusive, a reforma agrária, enquanto elemento central da transformação da realidade social brasileira, não poderia ser ignorada pelo presidente José Sarney (leia-se o Estado), já que representa uma bandeira de luta da Nova República. Entretanto, as propostas não saíram do plano das intenções.

"A nova política de desenvolvimento do Nordeste é marcada por uma forte tônica social, desde o planejamento da própria base econômica (...)" (ibidem:18)

O Plano de Desenvolvimento do Nordeste da Nova República contou com o apoio de diversos grupos da sociedade, instituições etc, para o seu processo de elaboração.

"(...) com o debate amplo e aberto, e que continuará a se exercer na execução da política, começa a se formar uma vontade coletiva em torno das mudanças essenciais requeridas para a região. A pobreza absoluta da maioria da população marca herdada do processo de formação sócio-econômica regional, constitui a problemática nordestina. (...) Desse modo, uma política de desenvolvimento para o Nordeste deve tratar os problemas inscritos nos quadros político, econômico e social" (1 PDN da Nova República: 1986:18/21)

Na verdade, são três grandes questões nordestinas identificadas no Plano: a exclusão política da maioria da população, pois os governos autoritários desconsideraram as necessidades e reivindicações da maioria da população e privilegiaram as classes dominantes da sociedade. Além do mais, estimularam a concentração de renda, enriqueceram as oligarquias e empresários nacionais, e no Nordeste as políticas e programas não melhoraram as condições de vida da maioria dos nordestinos. Pôr outro lado, a centralização político-administrativa ocorrida no país esvaziou politicamente a Região, na medida em que, a política de desenvolvimento sócio-econômica passou a ser tomada fora de seu âmbito. (Ibidem:21-22).

Segundo, o estilo do crescimento econômico ocorrido, de acordo com o I PDN, nas duas últimas décadas (1960-80) resultou num quadro heterogêneo. De um lado, segmentos modernos; do outro, segmentos atrasados, principalmente as atividades agropecuárias. Apesar de algumas atividades rurais terem se modernizado (cana de açúcar, cacau, pecuária etc.).

Finalmente, a problemática da grande dívida social: de um lado, a maioria dos índices sociais nordestinos apresenta um hiato de mais de 50% com relação às demais regiões. Do outro, uma alarmante desigualdade no próprio interior do Nordeste. Parcela desse problema tem origem no campo. A modernização de algumas atividades e, a questão fundiária contribuíam para a expulsão das populações rurais.

Além disso, diz o Plano, a problemática urbana, acentuada pelos crescentes fluxos migratórios, tem provocado o aumento da pobreza e da marginalidade. Os principais problemas urbanos responsáveis pelo aumento da pobreza são: a problemática do emprego, o acesso à educação básica, a problemática da saúde da população nordestina e o problema da moradia. (Ibidem: 27-30)

O Plano apresenta algumas inovações substanciais e contraditórias. Primeiramente, a questão da descentralização do planejamento é abordada a partir dos Programas e Políticas de

desenvolvimento regional. Evidentemente, os gastos públicos e os investimentos continuaram centralizados.

Isso demonstra uma das contradições do Plano. Segundo VICENTINO (1998), os gastos excessivos do governo, comprometido com os privilégios de uma elite política anacrônica, só pioravam a situação. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada em 1988 pelo Senado Federal, fazia acusações ao governo de favorecer grupos privados “(...) além de administrar recursos públicos de forma a beneficiar interesses particulares” (Ibidem:443).

Segundo, o Plano denuncia que o Estado autoritário beneficiou a oligarquia, favoreceu o clientelismo e a corrupção, e agora está exigindo uma resposta mais moderna da classe dominante, baseada em novos métodos e técnicas. No entanto, “(...) longe de serem neutras, esses novos métodos e técnicas significam novas formas de controle social e disciplinarização” (NEVES:1994:40).

Ao mesmo tempo, a solução apontada para a superação da questão política regional é descentralização. Significa uma solução puramente técnica, por não considerar o papel e a influências dos conflitos sociais nesse aspecto.

São quatro os pressupostos necessários para uma política de desenvolvimento regional:

- a) a questão nordestina deve ser prioridade nacional, pois a região dispõe de um potencial de recursos humanos, naturais, tecnológicos, organizacionais e políticos, estando, portanto, apta a contribuir para superação dos grandes desafios nacionais;
- b) é indispensável a retomada do crescimento econômico do País com redirecionamento do modelo de desenvolvimento nacional;
- c) a Questão Agrária deve ser assumida como prioridade nacional, com ênfase no Nordeste. O encaminhamento de um processo de Reforma Agrária é uma prioridade para a produção de alimentos para o Nordeste essas opções são ainda mais essenciais;
- d) A democratização e a descentralização do aparelho do Estado são fundamentais para as transformações requeridas no Nordeste. Uma política para o Nordeste supõe uma substancial mudança no papel e nas funções do Estado. (Ibidem:31-32).

Quanto aos objetivos, a dimensão social é tomada como elemento norteador de toda ação, “(...) o atendimento das necessidades básicas da população regional (...) ampliação das oportunidades de emprego e melhoria das condições de trabalho (...). (Ibidem:33-34).

As principais estratégias que norteiam o Plano são a “transformação das estruturas rurais; reorientação do desenvolvimento urbano, consolidação e conservação da infraestrutura econômica; ampliação e melhoria da oferta de serviços e de tecnologia; democratização e descentralização do aparelho político-institucional” (Ibidem:36).

Mas o grande evento político ocorreu no final do governo Sarney. A partir do final dos anos 80, precisamente na Constituição de 1988, dá-se início ao processo de mudanças de reforma do Estado brasileiro, emergindo o grande debate: o Estado deve ser ou não ser mais o condutor e/ou produtor da dinâmica do desenvolvimento.

3.3 - A Questão Regional na Constituição

Esse debate desembocou, de fato na Constituição de 1988, onde algumas forças se mobilizaram no sentido da permanência do Estado desenvolvimentista. Enquanto, outras forças, representantes do discurso neoliberal, consideravam o Estado desnecessário, forças que se cristalizaram no Governo Collor de Mello (em menor escala) e se consolidaram no governo Fernando Henrique Cardoso. Estes pautaram suas ações baseadas no diagnóstico e na implementação de políticas públicas de caráter neoliberal.

O processo de elaboração da Constituição em várias matérias não partiu de um projeto previamente formulado, houve de fato, toda uma estratégia para ouvir especialistas, entidades e instituições (economistas, juristas, governadores, empresários, prefeitos, associações municipais etc.). No entanto, foram poucos os representantes e/ou instituições que chegaram com projetos acabados. O que gerou um certo “lobismo” e pressão por parte de alguns grupos representativos.

Algumas alterações importantes foram feitas na Constituição de 1988, e que tiveram grandes impactos²¹. No que se refere, especificamente à problemática regional, pela primeira vez uma Constituição no país se refere, de maneira bastante genérica a respeito das regiões. Ao mesmo tempo, os diversos artigos e dispositivos, estabeleceu princípios e normas relativos à regionalização do planejamento e dos orçamentos e à descentralização.

²¹ Sobre as alterações na Constituição e alguns de seus impactos, ver o trabalho. PIMENTEL (org.). "Federalismo e Reforma do Estado". 1996

**QUADRO II: O TRATAMENTO DADO A QUESTÃO REGIONAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 -
Sistematização dos Artigos e Dispositivos Presentes**

| ARTIGO | CONTEÚDO | TEMA |
|-----------------|--|---|
| 3 | Dentre os objetivos da República Federativa do Brasil inclui o da redução das desigualdades e regionais. | Combate às Desigualdades Regionais. |
| 170 | A ordem econômica tem como princípios, dentre outros: redução das desigualdades regionais e sociais. | Combate e/ou redução das desigualdades regionais. |
| 21, IX | Compete à União elaborar e executar planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. | Elaboração, execução e acompanhamento de planos e programas regionais. |
| 48 | Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre matérias de competência da União referentes a programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. | Competências do Planejamento Regional |
| 174 | Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá as funções de fiscalização e de incentivo ao planejamento. A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais. | Competências do Planejamento Regional |
| 43 | A União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. | Instrumentos do Planejamento Regional. |
| 163, VII | A Lei Complementar disporá sobre a compatibilização das funções das instituições de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas voltadas ao desenvolvimento regional. | Criação de áreas ou regiões de planej. e financiamento do desenv., particularmente as instituições de crédito e/ou incentivos fiscais. |
| 21(xx) | Compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saúde saneamento básico e transportes urbanos. | Descentralização das competências administrativas (atribuições de cada esfera de governo em setores básicos como recursos hídricos, desenvolvimento urbano e etc. |
| 23, VI,VII,VIII | São competências comuns da União, dos Estados e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição; preservar as florestas, a fauna e flora; fomentar a produção agropecuária; organizar o abastecimento alimentar. | Descentralização das competências administrativas. |
| 157 | Pertencem aos Estados: o produto da arrecadação do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pôr eles, suas autarquias e fundações; 20% da arrecadação de impostos. | Redistribuição da Receita Tributária |
| 159 | A União empregará 47% do IR e do IPI da seguinte forma: a) 21,5% ao FPE; b)22,5% ao FPM; c) 3% aos fundos constitucionais. Do produto da arrecadação do IPI, a União entregará 10% aos estados. | |

Fonte: ESTRADA (1995)

Quanto aos Princípios da Ordem Econômica: o artigo 3 e o artigo 170, que tratam do tema, ambos afirmam a existência das desigualdades regionais, e atribuem à nação o compromisso de reduzi-las. Trata-se de um reconhecimento explícito, de forma regionalizada como a União deve tratar a questão do desenvolvimento. Isto é, a vontade clara e expressa de que se deve dar um tratamento articulado para a questão do desenvolvimento regional, onde o Governo Federal assume a missão de maximização do desenvolvimento nacional, com a redução gradual dos desequilíbrios regionais e sociais.

No que se refere aos Instrumentos e Competências do Planejamento Regional, os artigos 21, 174 e 48, que concedem a União a competência para executar e elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Isso significa que os planos regionais integrarão os planos nacionais de desenvolvimento. Trata-se de um ponto importante, pois é o reconhecimento da necessidade de que a Região seja inserida no contexto de desenvolvimento do país, através de um planejamento regional absolutamente articulado com o Plano Nacional de Desenvolvimento. Para tanto, a Constituição estabelece que a regionalização deverá abranger também o Plano Plurianual e os orçamentos do Governo da União, que serão os principais instrumentos para a alocação dos recursos. Trata-se, na verdade, da regionalização do orçamento, que deverá ser dada pela regionalização dos Planos.

A regionalização só será eficaz se for feita com base na descentralização, significa que as diversas regiões possam participar do processo de elaboração, de execução, de acompanhamento, de controle, e de avaliação dos Planos. No entanto, o controle e a avaliação dos Planos e Programas setoriais, regionais e nacionais, segundo a Constituição, ficará sobre a ação do poder legislativo.

Trata-se de uma contradição da Constituição de 1988: descentraliza-se a atividade para legislar sobre o recorte espacial de planejamento, embora sua macro dimensão permaneça nas mãos da União. Contradição que expressa principalmente entre os artigo 25 e inciso 3º e artigo 43, inciso 1º. O primeiro determina o direito de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro regiões para fins de planejamento e execução de outras ações. O segundo dispõe que a União poderá articular, em um mesmo complexo geoeconômico e social, ações visando o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. Esse artigo reafirma a

prática do planejamento regional, delimita a necessidade de recortes espaciais e instrumentos com os quais a intervenção do governo se efetivará.²²

Quanto aos Incentivos Fiscais, o artigo 41, trata dos incentivos fiscais (regionais) que determinam a reavaliação de todos os incentivos fiscais de natureza setorial. O Artigo 43, no seu inciso 7 diz que entre os incentivos que devem ser concedidos às regiões de renda média menor que a renda média nacional estarão as taxas de juros diferenciadas

A Descentralização das Competências Financeiras e Administrativas, propostas na Constituição, significa a transferência dos recursos tributários do Governo Federal para os estados e municípios. Pôr sua vez, essa descentralização financeira não se fez acompanhar pôr uma verdadeira redistribuição das competências, cabendo à União as mesmas atribuições, "(...) *incompatível com o legado financeiro que a Constituição lhe reservou*" (Ibidem:36).

O artigo 21 incisos IX e X delimitam a competência da União, como quadro demonstra; já o artigo 23 contempla igualmente as três esferas do governo na atribuição de algumas funções: como proteção ao meio ambiente, o fomento à produção agropecuária, à organização do abastecimento alimentar e a promoção de programas de habitação e saneamento. Quanto a Descentralização financeira (tributária) os artigos 157, 158 e 159 determinam as fontes tributárias e os créditos de transferências.

O conteúdo das propostas contidas na Constituição de 1988 com respeito à problemática nordestina a qual se pautou no novo modelo perseguido para o Estado, isto é, a obrigatoriedade de regionalizar atribuições federativas, como o planejamento, planos plurianuais, orçamentos e ordenação do território.

Por isso que no processo de reabertura de revisão Constitucional em 1994²³, dentre as mais de 20.000 emendas apresentadas pelos congressistas, 508 pelo menos, diziam respeito ao desenvolvimento regional e à relação entre a União e os estados e municípios. Foi por isso, que a bancada que "lobby" regional (as bancadas regionais) representadas no Congresso, foi a mais sucedida, levando a multiplicação de referências na Carta Magna.

²² Cf. *Relatório Sobre o Desenvolvimento Regional e a Nova Constituição* (1989:16).

²³ O processo de reabertura de revisão Constitucional (1994-1995), especificamente algumas propostas sugeridas que alteraram alguns artigos referentes as desigualdades regionais, estão analisadas no artigo de ESTRARA (1995).

3.4 - O Significado da Questão Nordeste na Década Perdida

Refletir sobre o significado dado a problemática nordestina durante a década de 80, significa percorrer o paradoxo dos resultados sociais versus econômicos alcançados.

No discurso da SUDENE, a situação ainda é mais agravante quando se constata as desigualdades no próprio interior da sociedade nordestina.

"(...) em 1990, constata-se que a população ocupada em vários trabalhos, 81% têm rendimento mensal de até 2 salários mínimos. Destes, 13% não têm rendimento e 51% ganham mensalmente até 1 salário mínimo (...)"(Ibidem:49)

Logo, o aumento das disparidades sociais, conforme os documentos oficiais da SUDENE, deve-se

"A modernização conservadora, no dizer crítico de vários pesquisadores, transformou o Nordeste, integrou a Região no processo nacional de crescimento sem, contudo, equacionar os graves problemas que afetam historicamente a Região: (...) a desigualdade de crescimento ao nível de renda (...) a fragilidade econômica e social, as instabilidades climáticas, o baixo nível de acumulação de capital, o desemprego urbano" (SUDENE in GOMES :1993:61-62)

Em um outro documento a SUDENE, argumenta segundo GOMES,

"Observando em seu ângulo social, o Nordeste revela-se como uma sociedade profundamente injusta, isto é, uma sociedade da maioria excluída dos frutos do crescimento econômico. Nesse campo, a Região centraliza poucos avanços, o quadro geral é de pobreza"(Ibidem: idem)

Uma outra explicação citada por GOMES, diz respeito à argumentação de Guimarães Neto & Souza, os quais argumentam que

"(...) a experiência nordestina das últimas décadas tem mostrado, com todas as letras, que o desenvolvimento capitalista em uma economia periférica pode ocorrer, inclusive aceleradamente, sem que uma melhoria substancial ocorra nas condições de vida e de trabalho da população, paralelamente com esta expansão e ritmo intenso" (Ibidem:63)

De acordo com essas explicações, o problema social do Nordeste decorreria do próprio curso natural do capitalismo que gera no seu desenvolvimento áreas periféricas. O agravamento da miséria é atribuído aos resultados da modernização capitalista conservadora.

Logo, as várias interpretações privilegiaram esse tipo de enfoque. É tanto, conforme CARVALHO (1987), que aquele tipo de abordagem se refletiu nos diversos Planos e Programas, isto é, *"(...) na prática, as concepções, intervenções e diversas ações do Estado*

privilegiaram, sobretudo às necessidades de avanço do capitalismo na sociedade brasileira (...)". (Ibidem:331)

Por exemplo, GUIMARÃES NETO (1996) destaca o caráter seletivo do crescimento econômico alcançado pela região

"(...) tal seletividade diz respeito aos segmentos produtivos que se modernizaram e registraram dinamismo, e se refere também à seletividade espacial. Foram restritas as atividades econômicas e áreas ou sub-regiões que se beneficiaram das transformações ocorridas" (Ibidem:47)

O autor relaciona o crescimento econômico experimentado pela região, com a origem e o controle do capital por segmentos produtivos relevantes que vieram se localizar no Nordeste, os quais foram responsáveis pela integração produtiva da região. Esses segmentos produtivos receberam um aporte significativo de recursos, proveniente do 34/18 (FINOR), *"(...) cerca de 61% estava sob o controle de grupos extra-regionais; 50% deles corresponderam ao controle do capital de grupos do Sudeste sobre a indústria incentivada no Nordeste"* (Ibidem:48).

ARAÚJO (1996) também adota a tese da integração produtiva, mostra que a economia regional tendeu a acompanhar as oscilações cíclicas da produção total do país. Embora as taxas se diferenciem, as tendências são semelhantes.

"O movimento da integração econômica comandada pelo processo de acumulação de capitais do Brasil nas últimas décadas havia atingido o Nordeste e solidarizado sua dinâmica econômica às tendências gerais da economia nacional" (Ibidem: 09)

Para a autora, a integração produtiva foi responsável pela articulação da dinâmica econômica nas diversas regiões brasileiras. No entanto, a integração econômica não homogeneizou as estruturas produtivas.

"(...) ao especializar-se mais na produção de bens intermediários destinando parte importante às exportações, a indústria recentemente instalada no Nordeste resistiu melhor aos efeitos da desaceleração da economia brasileira" (Ibidem, idem)

Essa integração versus heterogeneidade segundo ARAÚJO, não é revelada por algumas visões, que consideram o Nordeste como região problema. *"(...) Nordeste da seca e da miséria...em que as tradicionais políticas compensatórias, de caráter assistencialistas, só contribuem para consolidar velhas estruturas sócio-econômicas e políticas perpetuadas da*

miséria (...)” (Ibidem:163). Para a autora esse tipo de visão não revela parte da realidade econômica e social nordestina e, também, não entende a complexidade e/ou heterogeneidade da região. Para ele não há uma Questão Nordeste, há vários Nordestes, isto é, diversos sub-espacos onde o crescimento econômico encontra obstáculos para se concretizar. Logo, são vários sub-espacos

A interpretação de ARAÚJO revela o deslocar o foco político das relações sociais para o foco econômico ou conforme OLIVEIRA “(...) *estes sub-espacos assumem formas das estruturas de classes que lhe é peculiar ...de uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fuscionam*”. (Ibidem:29)

3.5 – Conclusões Preliminares

O Conjunto de Propostas expressas no I PDN da Nova República representavam ações transformadoras, já que resultaram de um acalorado debate de diversos grupos da sociedade, conforme o documento ressalta. Entretanto, A Nova República, sendo um governo transitório e sustentado por uma Aliança de Classe frágil e sujeita a inúmeros conflitos no interior do bloco de poder, revelou suas contradições.

O Plano propôs que o Nordeste deveria ser alvo de uma reforma agrária massiva e imediata, beneficiando o pequeno produtor rural, através de políticas agrária e agrícola adequadas, melhorando a sua qualidade de vida. No entanto, a política mais significativa do governo para a agricultura da região foi o Projeto Nordeste, visando beneficiar, de início, dois milhões de famílias de pequenos produtores rurais num espaco de 15 anos e num custo de cerca de US\$ 12 bilhões. Mas, pressionado pelos governadores da Região, lançou um projeto inteiramente elaborado durante os últimos anos do autoritarismo. De fato, no final de seu mandato Sarney cercou-se basicamente de membros do PFL.

Muitos dos governadores estaduais nordestinos aliados ao empresariado local deram apoio ao Governo Federal como contrapartida da intocabilidade das relações estruturais da região. Foi neste sentido, que durante a reforma constitucional de 1988, esse alinhamento político foi útil para legitimar e hegemonizar o reordenamento neoliberal de desregulamentação da intervenção estatal. Algumas mudanças já se adaptavam a nova ordem curso. O I PDN

(1985) já expressava o discurso do papel do setor privado na retomada de crescimento econômico auto-sustentado.

O documento reconhece o papel desempenhado pelos governos autoritários por desconsiderarem as necessidades e reivindicações da maioria da população, privilegiando a elite local, talvez, por isso os vários programas destinados não melhoraram as condições de vida da maioria dos nordestinos, contudo, as novas coalizões de interesses que se forjaram nesse momento continuaram preservando a distribuição de poder, portanto, a velha imagem do Nordeste.

CAPÍTULO 04

A QUESTÃO NORDESTE DIANTE DA GLOBALIZAÇÃO: COMO É RETOMADA E COMO É ENTENDIDA (anos 90)

4.1 - Introdução

É importante ressaltar, que não é objetivo deste capítulo, abordar todas as nuances da globalização, e até mesmo de esgotá-la em sua dimensão e conteúdo, buscar-se-á principalmente apresentar o chamado “estado de arte” do referido processo, isto é, como a discussão têm sido posta. Essa temática deverá servir de base para as discussões que serão levadas a cabo neste capítulo.

A retomada da Questão Nordeste ganhou importância nos anos 90, diante dos prováveis impactos produzidos pelas transformações do capitalismo neste final de século, bem como da possibilidade das desigualdades regionais se acentuarem. Assim, alguns estudiosos anteciparam diagnósticos e tendências, no que diz respeito ao futuro da região. E chamam a atenção para os seguintes aspectos: reconcentração das atividades produtivas em espaços industriais já dinâmicos; a ação do Estado, através de suas políticas com diferentes impactos sobre as regiões; as dificuldades de integração do Nordeste no MERCOSUL, a partir das distâncias geográficas.

Estes são os aspectos subjacentes à globalização que segundo o discurso tenderam a acelerar as desigualdades regionais.

Pretende-se apresentar, nesse capítulo, como vem sendo discutida a problemática nordestina diante daqueles prováveis impactos. Ao mesmo tempo, busca-se analisar como o Estado reflete e orienta suas ações diante desse cenário.

4.2 – O Novo Paradigma de Desenvolvimento: o debate sobre a globalização

O complexo de mudanças pelas as quais vem passando o capitalismo, nas últimas décadas, muitos estudiosos denominam de globalização. O termo virou moda, símbolo do

ser moderno e de estar na modernidade. Determinadas palavras surgem nos cenários social, político, econômico e intelectual por refletirem certos processos que, de um modo ou de outro, estão sendo experimentados e se tornam cruciais. Assim, a palavra globalização assumiu e se tornou na conjuntura atual o “bonde da história”. A globalização “não é neutra, nem inocente, nem desinteressada: a globalização ganhou status de uma ‘palavra-força’ ao se impor de forma tão peremptória e abrangente que, para explicar o seu uso recorrente, só é possível tendo em conta o próprio processo que ela busca substantivar”(SANTOS in DE FREITAS GIL: 1997: 42).

Neste sentido, a noção de globalização é senão resultado do discurso dominante, tratando-se de um processo natural ao qual a sociedade mundial contemporânea não teria outra opção a não ser se adaptar. MIGLIOLI (1994:43) denomina esse conceito de construção ideológica da globalização, isto é, o uso da noção de globalização dá-se quando se emprega para projetar uma idéia de que ela ocorre espontaneamente entre os países, como se todos estivessem em pé de igualdade.

CHESNAIS (1996:23) mostra que o adjetivo “GLOBAL” surgiu no começo dos anos 80, nas grandes escolas americanas de administração de empresas, como de Havard, Columbia, Stanford e etc. Depois invadiu as obras e artigos dos consultores de estratégia de marketing das grandes empresas multinacionais (americanas e japonesas), que eram formados nessas escolas. Destacando-se: o japonês K. Ohmae e o americano M.E. Peter. Essas grandes escolas americanas de administração de empresas passaram a adotar o termo globalização com o seguinte objetivo: direcionar os grandes grupos multinacionais, com a seguinte mensagem: essas grandes empresas multinacionais só podem expandir suas atividades e aumentar os seus lucros onde os mercados estiverem liberalizados e desregulamentados, isso significa a necessidade de romper as fronteiras. Ao mesmo tempo, essa expansão dos lucros, depende também das novas tecnologias: telemática, satélites de comunicação e etc.

A nível mundial, o termo passou a ser difundido pela imprensa de língua inglesa e, em pouco tempo, invadiu o discurso político neoliberal. Portanto, o termo globalização invadiu o discurso político e econômico cotidiano, e cada um pode empregar no sentido que lhe for conveniente, dar-lhe o conteúdo ideológico que quiser dos seus limites, sobre o significado do processo de globalização.

IANNI (1996) mostra que o termo globalização, em suas implicações empíricas e metodológicas ou históricas e teóricas, pode ser colocado de modo inovador, propriamente heurístico. Na época da globalização, o mundo começou a ser taquigrafado como “aldeia global”, “fábrica global”, “terra-pátria”, “nave espacial”, “cidade global”, terceira revolução tecnológica”, “capitalismo global”, “nova divisão internacional do trabalho”, “fim da geografia”, “fim da história” e outros termos. São metáforas razoavelmente originais, suscitando significados e implicações. Cada uma dessas e outras formulações abre problemas específicos também relevantes e, abrange ângulos diversos de análises, priorizando aspectos sociais, econômicos, geopolíticos, demográficos, culturais, religiosos, linguísticos etc. (Ibidem:1997:15-16).

Tanto IANNI (1997) quanto ORTIZ (1996) compartilham do termo “sociedade global” como novo palco da história, no momento em que se pode falar em história universal não mais como metáfora. As análises desses autores apontam para a globalização da cultura, enfocando uma totalidade mais abrangente, compartilhando da idéia de “universalidade” adepta por muitos autores, inclusive daqueles que têm assumido uma postura mais crítica e cética, frente à globalização enquanto processo integrador de uma “nova sociedade”. O capitalismo existe há cerca de 500 anos e, durante os dois ou três últimos séculos, alcançou dimensões globais. Isto é, desde as grandes navegações, iniciadas no século XV até os fins do presente século, o capitalismo expande-se continuamente, atravessando oceanos e nações, dominando as mais diversas formas sociais de vida e trabalho, comprovando o caráter internacional do capitalismo.

Com relação ao caráter internacional do capitalismo, são vários os estudos que definem a globalização com sendo um estágio superior da transnacionalização do capital, em outras palavras, como resultado natural do desenvolvimento do capitalismo a nível internacional. Por exemplo, COUTINHO (1995: 21-23), adepto dessa definição, mostra que a globalização faz parte das transformações mais recentes do capitalismo: a revolução tecnológica/organizacional e a integração da economia mundial (grifô nosso). A rápida difusão deste novo padrão de organização da produção tornou o processo produtivo mais rápido e eficiente, de forma a combinar os processos de globalização e regionalização, onde as grandes empresas oligopolísticas são os principais agentes ativos.

Enquanto processo material, a globalização encontra-se permeada de questões que merecem ser analisadas e desnudadas. Algumas de suas conseqüências já são bastante conhecidas. De um lado, a hegemonia do discurso neoliberal que recomenda: desregulamentação dos mercados, liberalização comercial e financeira, privatizações, estabilidade macroeconômica, controle da inflação etc.²⁴ Do outro, um conjunto de conseqüências que vêm se efetivando cada vez mais sobre as esferas sócio-econômicas, políticas e culturais das nações, principalmente dos países do Terceiro Mundo.

O discurso neoliberal: o “novo” discurso do capitalismo nada mais é do que a atualização histórica do velho liberalismo. O postulado básico do neoliberalismo se baseia na “naturalização” do mercado. Neste sentido, o mercado emerge como mediador fundamental da busca do bem-estar e do progresso, o único meio de garantir a liberdade individual e a igualdade. Com esse discurso, o neoliberalismo justifica sua proposta de Estado “mínimo” e de privatizações dos bens públicos, atacando ferozmente todo planejamento econômico articulado à ação do Estado. Neste aspecto, a defesa do Estado mínimo significa a eliminação de mecanismos públicos de controle da economia, permitindo a livre movimentação do capital. Logo, a proposta de “Estado mínimo” vem ligada a uma “receita”, aceita e aplicada de acordo com a realidade da cada país, contendo as seguintes indicações: desregulamentação dos direitos sociais, privatização das empresas estatais e dos serviços públicos, eliminação dos entraves à globalização do capital e do mercado e arrocho fiscal sobre os setores de baixa renda e assalariados.

A maioria dos países latino-americanos, a partir dos anos 90, vem passando por um rápido processo de reformas que incluem a abertura comercial e financeira, privatizações e a flexibilização do trabalho. As forças que comandam esse processo são geralmente impregnadas pelas matrizes teóricas neoliberais. Ao mesmo tempo, cabe destacar um outro processo mais ou menos generalizado no período recente: a estabilização dos preços, quase

²⁴ As medidas econômicas neoliberais passaram a ser amplamente difundidas, notadamente nos países latino-americanos, a partir do estabelecimento do Consenso de Washington, em 1989, quando economistas do governo norte-americano, do FMI, Banco Mundial e do Bird formularam e recomendaram uma série de políticas econômicas. A vertente neoliberal se fundamenta especialmente no arco teórico-ideológico polarizado por Friedrich Hayek, Milton Friedman e John Rawls. Evidentemente que a doutrina neoliberal não se esgota neste três autores, a partir deles se derivam outras construções teóricas, que restauram o mercado como instância mediadora social elementar. O discurso neoliberal tem sido a força definidora da globalização.

sempre acompanhada favoravelmente do controle do déficit fiscal e do manejo do crédito (através de taxas de juros elevadas), e acompanhada quase sempre desfavoravelmente da ampliação do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, resultando em grande medida da apreciação (aumento) do câmbio.

"(...) Esta última obdeció a la previsón de la abundante entrada de financimento externo, utilizado por buena parte de los países de la región como elemento importante del controle inflacionario - y fortalecido por capital extranjero dirigido a privatización" (Revista de la Cepal <http://www.eclac.cl/espanol> - 10-01-96)

Essas reformas suscitaram um acalorado debate ideológico bastante polarizado. De um lado, os governos introduziram reformas políticas com apoio do capital financeiro local e mundial, dos organismos internacionais – porta-vozes do discurso neoliberal extremo. Por exemplo, a proposta do governo Fernando H. Cardoso em estabilizar a economia, como forma de inserir o Brasil num mundo globalizado. O instrumento principal de política econômica foi o Plano Real.

"Ao contrário de planos de estabilização anteriores, o Plano Real foi precedido por uma tentativa de ajuste fiscal, não se valeu de congelamentos de preços e salários...a abertura da economia, iniciada pelo Governo Collor/Itamar Franco, e a manutenção da taxa de câmbio estável, foram usadas eficientemente no Plano Real a fim de ajudar a estabilização dos preços e a pressionar as empresas a se tornarem eficientes. A economia aberta, entretanto, com suas altas taxas de juros e o "boom" interno, ocasionou um influxo significativo de capital de curto prazo, resultando na valorização do real (...)" (BAER:1996: 389 e 390)

A citação de BAER é ilustrativa, pois expressa que a política econômica aplicada pelo governo FHC – O Plano Real – buscou, ao mesmo tempo, pôr em prática a liberalização dos mercados e um pacto de solidariedade de câmbio (valorização do câmbio), conduzindo a uma queda vertiginosa da inflação.

Então se de um lado, estão os governos introduzindo as reformas liberalizantes, do outro, estão algumas frações opostas com menor poder de influência que se impõem a estas reformas, duvidando de sua eficácia econômica e social.

SALAMA (1995), ao analisar os primeiros êxitos da política neoliberal na América Latina, mostra, que a queda dos preços conjuntamente com a reanimação do crescimento

deveriam diminuir a pobreza, aumentar o ingresso médio dos pobres e reduzir suas desigualdades. No entanto, o efeito é o inverso

“Las desigualdades se acentúan entre los pobres. Las crisis actúa igual que la inflación, con los mismos efectos multiplicados para los que están menos protegidos...de las crisis se traduce en una caída del empleo y en unarecucción de los salarios” (Ibidem: 433)

Além das metas já mencionadas para que os mercados funcionem (comércio liberalizado, estabilidade macroeconômica e sistemas capazes de fixar preços reais, entre outras), ao mesmo tempo, outros instrumentos necessários foram ampliados para o bom funcionamento dos mercados: a proposta de desenvolvimento sustentável.

O Paradigma da Sustentabilidade²⁵

Em 1972, foi realizada a primeira discussão sobre meio ambiente, a Conferência de Estocolmo, onde foram lançadas as bases para um novo entendimento sobre desenvolvimento e meio ambiente e o conceito de ecodesenvolvimento. A noção de ecodesenvolvimento se propagou no mundo e, após 1983 surgiu a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento ou a Comissão de Brundtland. A partir dessa Comissão passou-se a utilizar o conceito de desenvolvimento sustentável.

Em 1992, as Nações Unidas realizou a Conferência para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável para todos os países do mundo, propondo a necessidade urgente de revisão no modelo atual de desenvolvimento econômico o qual ignorava a questão ambiental. O referido Documento traz uma série de recomendações e conceitos sobre biodiversidade, mudanças climáticas e declarações de princípios florestais.

O tema ganhou maior relevância quando os centros de poder mundial declararam a falência do Estado como motor do desenvolvimento e propôs sua substituição pelo mercado, ao mesmo tempo, que também declarou a falência do planejamento regional.

²⁵ Sem querer decompor, também, o discurso da sustentabilidade em suas amplas dimensões, cujo tema extrapola os limites deste trabalho, a análise visa, sobretudo, apresentar a alternativa proposta para a crise do desenvolvimento. Visto que, o Desenvolvimento Sustentável sobressai de acordo com o discurso dominante, como a única alternativa para os países “emergentes” notadamente os latino-americanos, para enfrentar os desafios globais. Finalmente, por ser a sustentabilidade a proposta de desenvolvimento “recomendada” para a região Nordeste.

De acordo como Roberto Guimarães, dentre tantas definições de sustentabilidade há mais comum identificada “é a manutenção de estoque de recursos e da qualidade ambiental para a satisfação das necessidades básicas das gerações atuais e futuras” (Idem:1995:114). Tanto o Banco Mundial quanto a UNESCO e outras instituições internacionais adotaram e recomendam este conceito para marcar uma nova filosofia do desenvolvimento que combine eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica.

Esse tripé de desenvolvimento sustentável transformou-se em fórmula mágica para os países e regiões do Terceiro Mundo que solicitem verbas para projetos no campo sócio econômico, na medida em que, o conceito de desenvolvimento sustentável aponta para uma alternativa às teorias e aos modelos tradicionais de desenvolvimento. O Banco Mundial tem sido o responsável pelo financiamento do chamado Programa 21, uma espécie de programa mundial de ação para orientar a transição para a sustentabilidade, com 40 capítulos e 115 áreas de ação prioritárias.

Segundo GUIMARÃES (1995:128-130) as três dimensões de desenvolvimento sustentável para uma sociedade global equilibrada, em traços gerais propõem:

- a) Eficiência e/ou Sustentabilidade Econômica significa a alocação ótima dos recursos naturais e escassos; Eficiência e/ou Sustentabilidade Ambiental: refere-se a manutenção da capacidade da natureza para absorver e se recompor das agressões entrópicas;
- b) Eficiência e/ou Sustentabilidade Sócio-Política: significa que o desenvolvimento tem com objetivo a melhoria da qualidade de vida da população, simultaneamente, a noção de desenvolvimento deve estar vinculada ao processo de construção da cidadania, garantindo, portanto, a incorporação plena das pessoas ao processo de desenvolvimento.

Outras dimensões passaram a ser incorporadas dentro desta noção de desenvolvimento sustentável, e começaram a ganhar força: a noção de desenvolvimento local integrado e sustentável, conforme definida na Agenda 21 e na Agenda Habitat, além disso, referenciar-se também nas experiências concretas de implementação da chamada Agenda 21.

"(...) desenvolvimento local integrado e sustentável é um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, além de fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais" (FRANCO: 1998:07)

De acordo com FRANCO, o "local" não é sinônimo de micro, podendo ser tomado como um município, Região e/ou um conjunto de municípios. Trata-se de uma nova dinâmica sócio-econômica capaz, de a partir do local, ir de encontro às ações do Estado e da sociedade, decorrentes das parcerias inter-institucionais, do planejamento e da gestão integrada. O principal argumento utilizado baseia-se na seguinte premissa: é na esfera local que os problemas são mais identificados, portanto, torna-se mais fácil encontrar a solução mais adequada.

"(...) o atendimento das necessidades da sociedade, o aproveitamento das potencialidades locais e das habilidades existentes é extremamente facilitado pela maior proximidade das comunidades" (Ibidem:08)

Finalmente, o desenvolvimento local integrado e sustentável abrange o desenvolvimento econômico, social, cultural, político e institucional, a organização físico-territorial e a gestão ambiental. No plano social, *"(...) o desenvolvimento local integrado e sustentável é uma noção possível para melhoria da qualidade de vida das populações e para a conquista de modos de vida mais sustentáveis"*. (Ibidem, idem). Em outras palavras, significa que o desenvolvimento e sustentável é uma via possível para potencializar iniciativas de aumento de ocupação e de melhoria da renda.

No Plano político, é necessário que exista uma estratégia nacional de desenvolvimento que compreenda a sua necessidade e uma política consequente, ou seja, um conjunto de prioridades e medidas, instrumentos e procedimentos capazes de induzir e estimular a participação e o engajamento do Poder Público, empresas e organizações da sociedade civil, isto é, a chamada parceria (Ibidem:13).

Diversos estudiosos têm formulado análises-críticas²⁶, levantando algumas questões em torno do paradigma de desenvolvimento sustentável. De um modo geral, questiona-se:

- 1) Como se pode conceber uma estratégia de desenvolvimento que possa ser ambientalmente sustentado sem incluir uma solução para os graves desequilíbrios provocados pelas situações de pobreza extrema e de desigualdades sócio-econômica.
- 2) O papel do Estado neste contexto: a sustentabilidade de desenvolvimento exige a democratização do Estado, e não seu abandono e sua substituição pelo mercado.
- 3) Como garantir o acesso via mercado à educação, à habitação, à saúde, sem recuperar práticas coletivas de satisfação dessas necessidades? Além do mais, não se pode esperar a recuperação do processo de crescimento dos países pobres, inclusive do Brasil, sem que incremente a disponibilidade de recursos produtivos; torna-se irreal imaginar que tal recuperação possa adquirir um sinal de sustentabilidade se não se resolvem as situações de extrema desigualdades no acesso e na distribuição dos recursos naturais, econômicos e políticos.

É com base nesse cenário que a questão Nordeste é reavaliada. Sendo assim, em seguida tentar-se-á apresentar as principais discussões que têm sido postas.

4.2.1 –reestruturação produtiva e a revolução tecnológica organizacional: a discussão da reconcentração industrial

Merece destaque o trabalho de WANDERLEY (1996: 22-23) que busca analisar a posição do Nordeste frente à reestruturação produtiva da indústria nacional, afirmando a exclusão da região desse processo. Para o autor essa exclusão tende a ocorrer diante do novo ciclo expansionista que envolve a questão da reconcentração industrial em âmbito nacional cujo desdobramento é a tendência da aglomeração da indústria no Centro-Sul.

²⁶ Dentre os trabalhos críticos, refiro-me especificamente aos estudos de Roberto Guimarães (1995) e Tania Bacelar de Araújo (1996)

Essa tendência está associada ao complexo de serviço presente nesta região. Tais como: bons serviços de infra-estrutura, ensino e pesquisa e boa base industrial, além do maior nível relativo de renda.

Para WANDERLEY, a globalização integra em seu processo a inovação tecnológica na estrutura produtiva, com reflexos em variados segmentos da economia (intra e inter-firma; localização das atividades etc.). Esse processo, segundo o autor, exige do país uma definição da localização industrial e do seu perfil quanto à integração intra e inter-regional, à regionalização da pesquisa, do aprendizado, da informação e da capacitação empresarial. Logo, há indícios que induzem à descontinuidade do processo de (des)concentração industrial, ocorrido nas décadas anteriores.

Trata-se de um novo ciclo de expansão econômica, diferentemente do ocorrido na década de 70, baseado na integração produtiva e no processo de reversão da polarização.

“(...) verifica-se a exclusão das demais regiões nesse novo ciclo de expansão econômica. Isto se explica através do próprio movimento do grande capital que visa a acumulação pela acumulação, tendendo, portanto, a se concentrar nas áreas mais atrativas para a conservação deste objetivo (...)” (WANDERLEY: 1996:23)

Autores como CAMPOLINA DINIZ & CROCCO (1994) chegam a falar da reconcentração da atividade industrial. Tal tendência é confirmada através do PIB industrial, por macro-região, elaborado pelo IPEA. A região Sudeste e Sul deixam de perder posição relativa na produção industrial nacional e voltam a ampliar sua presença nessa atividade

Além do mais, segundo CAMPOLINA DINIZ & CROCCO, os atuais centros dinâmicos do país encontram-se num polígono que começa em Belo-Horizonte, vai a Uberlândia (MG), desce na direção de Maringá (PR) até Porto Alegre (RS) e retorna a Belo-Horizonte via Florianópolis (Santa Catarina), Curitiba (Paraná) e São José dos Campos (São Paulo). (CAMPOLINA DINIZ & CROCCO: 1994:14).

Ainda segundo os autores

“(...) dos 68 aglomerados urbanos, com intenso dinamismo industrial recente, 79% estão situados nas regiões Sul-Sudeste, 15% no Nordeste e apenas 6% no Norte e Centro-Oeste do País” (CAMPOLINA DINIZ & CROCCO: 1994:13-14)

4.2.2 — A integração da Economia Mundial: o discurso da desintegração inter-regional

A globalização impõe a integração das economias nacionais, isto é, são forças políticas, econômicas, tecnológicas e sociais que estão conduzindo movimentos regionalizados da economia mundial, através da formação de áreas de livre comércio, de uniões alfandegárias e de mercados comuns, constituindo a criação de blocos regionais.

No Brasil, o processo de integração ganhou importância com o esgotamento do Modelo de Industrialização via Substituição de Importações, ao mesmo tempo em que o cenário internacional ensejou mudanças profundas, bem como as novas percepções acerca da globalização.

A CEPAL, ao recomendar tais tendências, adota um novo modelo de desenvolvimento denominado de “regionalismo aberto”, através da

“(...) abertura progressiva das economias nacionais, valorização de políticas de expansão do comércio exterior, adoção do processo de desregulamentação e privatização, inserção crescente numa economia globalizada (...)” (GALVÃO:1996:402)

Dentro dessa perspectiva, a constituição do MERCOSUL (Mercado Comum do Cone Sul) viria possibilitar a integração dos países do Cone Sul. De acordo com GALVÃO (1996:407), no caso brasileiro, é natural esperar-se que o impacto da integração em um país heterogêneo e de dimensões quase continentais seja muito diferenciado. Principalmente, se promoverá uma disseminação de oportunidades por todo território nacional, ou essa integração vai ocorrer aprofundando as desigualdades já existentes.

Os impactos do MERCOSUL incidirão principalmente sobre as regiões do Sul-Sudeste, em menor escala sobre a região Centro-Oeste, deixando à margem dos benefícios da integração às regiões Nordeste e Norte. Três ordens de fatores tendem a marginalizar o Nordeste, segundo GALVÃO (Ibidem :408): os fatores de ordens geográficas nos quais os países do Cone-Sul seriam parceiros naturais dos estados meridionais do Brasil, por proximidade física; a concentração do PIB brasileiro nas regiões mais ao sul do país; as desvantagens competitivas de largos segmentos da indústria e da agricultura das regiões ao norte do Brasil.

GALVÃO (1996:408) defende a posição, apesar dos dados do comércio do Nordeste com os demais países do MERCOSUL, sinalizarem para um surpreendente desempenho desta região.

"(...) no período de 1991-95, as exportações nordestinas para os países do Cone-Sul cresceram a uma taxa mais elevada do que as exportações totais do Brasil para a mesma região 167% para o país e 199% para o Nordeste (...)"(Ibidem :408)

Todavia, tais resultados revelam duas características básicas, de acordo com o autor, que não podem ser avaliadas como os sendo muito favoráveis do ponto de vista de toda região, pois as exportações são bastante concentradas em uma única unidade da Federação, e a pauta de exportação é bastante concentrada em uns poucos produtos de exportação. Por exemplo, a Bahia respondeu sozinha por 68,2% de todas as exportações da Região para o MERCOSUL, em 1995. Quanto aos produtos, os químicos representaram 41% de todas as exportações regionais.

4.2.3 - A discussão da Questão Nordeste diante do novo papel do Estado

A "redefinição" da problemática nordestina no Governo Itamar Franco

Com o Impeachment de Collor, decorrente da Crise Política e Econômica, Itamar Franco (vice-presidente) assume a Presidência da República, em setembro de 1992. Formou-se, então, uma coalizão de todos os partidos políticos em torno do novo presidente, com destaque para o PSDB.

Em dezembro de 1993, o governo lançou o Plano Real, um novo programa de estabilização de estabilização, tendo à frente o ministro Fernando H. Cardoso. As primeiras medidas consistiam num ajuste fiscal: aumento geral de impostos de 15% em todos os impostos e, 5% de todos arrecadados iriam para o recém Fundo Social de Emergência; corte nos investimentos (pessoal e nos orçamentos das empresas estatais de cerca de US\$ 7 bilhões de dólares). Em fevereiro de 1994, um segundo conjunto de medidas foi introduzido: um indexador chamado de URV (Unidade Real de Valor) vinculado ao dólar. Em julho, a introdução do "Real", igual a uma URV.

Em maio de 1997, o governo lançou o "Plano de Ação Imediata", os efeitos foram: uma nova rodada de abertura da economia às importações, com base nos princípios

neoliberais. A abertura econômica era a forma de deixar a inflação “aumentar” a eficiência da indústria local.

O Nordeste não poderia ficar à margem das políticas e propostas do governo Itamar Franco, mesmo porque, a ocorrência e as conseqüências da seca já estavam presentes nas páginas de jornais, televisão e etc.

“Mais da metade dos municípios de todo o Nordeste (52,9%) vem sofrendo com os efeitos da estiagem prolongada na Região e pelo menos 8,3 milhões de nordestinos vivem o flagelo da seca, com fome e sede. (Jornal de Pernambuco, 23 de março de 1993)

Ao mesmo tempo, a imprensa denunciava que o problema da seca no Nordeste era uma questão política.

“São 8,3 milhões de pessoas nessas áreas em estado crítico, segundo relatório da Secretaria Nacional de Defesa Civil. O problema, dizem os técnicos do SENIR (Secretaria Nacional de Irrigação), é político. A perpetuação da seca seria uma forma de preservar o clientelismo e os currais eleitorais” (Jornal do Brasil, 15 de novembro de 1992)

Foi neste cenário que o presidente Itamar Franco lançou o Plano de Ação Governamental no Nordeste (PAG/NORDESTE), destinando-se, a população da faixa semi-árida do Nordeste, atingida pela seca, de forma a assegurar uma solução definitiva para esse secular problema. O PAG/NORDESTE diz apresentar uma estratégia clara e objetiva, no sentido da progressiva criação de condições para uma convivência do nordestino com a seca.²⁷

O Plano identifica a pobreza como sendo o maior problema do Nordeste e, aponta as razões pelas quais decorre e persiste essa pobreza:

- a) a estreita base da economia e a estagnação econômica das últimas décadas são incapazes de sustentar de forma adequada à sua população na geração de emprego e de renda;

²⁷ O Plano de Ação Governamental do Nordeste, está vinculado ao “Plano de Ação Imediata” para o país, sobretudo no que se refere às medidas de combate à miséria. Conferir PAG/NORDESTE, julho de 1993. SUDENE

- b) a fragilidade da economia rural, a agricultura nordestina praticamente estagnou, principalmente no semi-árido, devido as condições climáticas;
- c) a presença de mecanismos de apropriação do excedente gerado na agricultura, ou seja, a concentração da propriedade rural e a presença de grande contingentes de população sem acesso à terra, decorrente das relações trabalho que induzem a uma apropriação de parte significativa da produção agrícola por parte do grandes proprietários, e as relações que se estabelecem no processo de comercialização do pequeno produtor sem crédito, sem infra-estrutura e etc.;
- d) as formas irregular de atuação do Estado e a ausência de continuidade dos programas sociais de eliminação dos deficits nas áreas de educação, saúde, nutrição, habitação popular e saneamento;

Finalmente a concentração de renda e a pobreza da região estão totalmente associadas à distribuição da renda, já que de acordo com o PAG o Nordeste é a região brasileira de maior concentração de renda.²⁸

Quanto às orientações políticas, o Plano sugere a exploração das potencialidades locais para enfrentar as limitações e restrições endógenas, de modo que a aproveite suas vocações. Essas restrições endógenas significam que a política de desenvolvimento regional levar em consideração o cenário internacional descrito anteriormente. O Plano, em seguida, indica as vantagens comparativas no contexto nacional as que condicionarão a atuação da economia nordestina no cenário internacional.

Para o setor primário, destacam-se as áreas irrigadas: a região dos serrados, os vales do parnaíba, as áreas de manchas úmidas, as áreas hortigranjeiras etc. Quanto ao setor secundário, destacam-se as atividades ligadas aos ramos petroquímico e cloroquímico, minero-metalúrgico e siderúrgico, o pólo metal-mecânico e o complexo suco-químico-alcooleiro. Quanto setor terciário, as atividades ligadas ao turismo são as que oferecem as maiores potencialidades de desenvolvimento, com exploração mais intensa na parte litorânea.

²⁸ (Ibidem:15-20).

Ao lado, desses setores de alta potencialidade, convivem velhos obstáculos que se constituem em enclaves: insuficiência de infra-estrutura econômica básica; deficiência do sistema educacional e de ciência e tecnologia; alto nível de pobreza e marginalidade social; esgotamento de alguns recursos naturais e energéticos; concentração da Estrutura fundiária e os entraves gerenciais e institucionais.

Dois elementos novos passam a orientar a política de Desenvolvimento Regional: o desenvolvimento sustentável como resgate duradouro da cidadania e da construção democrática autêntica, e a participação da sociedade no planejamento e na execução dos programas. Sendo assim, o PAG/NORDESTE contempla os seguintes objetivos:

- i) *a eliminação dos déficits sociais e da indigência, através de: políticas sociais que atendam, a curto prazo, às carências da população situada na faixa de extrema pobreza; ataque imediato à recessão e desemprego; elevação da renda familiar e dinamização da economia, sob novos paradigmas de produção e organização social;*
- ii) *a promoção do desenvolvimento integrado e sustentável do semi-árido, como o concurso de : desenvolvimento científico e tecnológico, com ênfase no aproveitamento e preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; dotação de infra-estrutura hídrica, visando assegurar a regularidade, perenização e socialização do uso da água (...);*
- iii) *o reordenamento e dinamização da base econômica regional, mediante: dotação da infra-estrutura de energia e transportes, afim de eliminar os gargalos (...); aproveitamento e transformação dos recursos minerais da Região (...), intervenção fundiária, assegurando o acesso à terra ao pequeno produtor rural, revisão dos instrumentos destinados ao incentivo e financiamento do setor produtivo, revitalização do parque industrial da Região (...). (Ibidem:53-36)*

A política de combate à pobreza ganhou um capítulo, contemplando cerca de 40 páginas, incluindo, objetivos, diretrizes, metas, orçamentos e etc., seu objetivo é eliminar as suas causas e efeitos. O Plano sugere três linhas de ações: de curto prazo, bem como, os programas compensatórios e assistenciais de médio e curto prazo que compreendem: a formação e capacitação de mão-de-obra; medidas de longo prazo objetivam reverter o padrão de produção e de consumo para assegurar a população os serviços essenciais e a redistribuição de renda (Ibidem:50).

Com relação à questão ambiental e a política de transformação e desenvolvimento sustentável do semi-árido, o Plano contempla um programa a parte. O objetivo é iniciar um processo de desenvolvimento sustentável na Região de forma a aumentar a renda e o emprego produtivo, reduzindo as desigualdades na distribuição da renda e mantendo o equilíbrio ambiental.

O referido programa em suas diretrizes, indica que a organização da estrutura fundiária é um dos elementos importantes para a

transformação do semi-árido. Essa organização se daria através de uma reforma agrária que (...) que contemple a distribuição de terras segundo uma divisão racional-produtiva e socialmente aceitável, a estruturação dos assentamentos e a regularização dos sistemas de arrendamento e parceria, que deve assegurar ao trabalhador rural o amplo acesso à terra (...)" (Ibidem:82)

Além da organização da estrutura fundiária, o Plano indica que esse novo enfoque de desenvolvimento deve respeitar o ecossistema do semi-árido, bem como aproveitar e preservar a biodiversidade existente. Sendo assim, o Programa deverá estimular a conservação do solo e da água, via emprego de tecnologias de convivência com a seca. Além do mais, deve-se adequar as culturas criatórias às condições ambientais. *"(...) a pecuária por sua vez, como uma das atividades mais adaptadas às condições semi-áridas da região deverá ser incentivada naquelas áreas ecologicamente mais vocacionais para permitir retornos econômicos (...)" (Ibidem:85)*

O Programa mostra que a inadequada técnica de cultura desenvolvida para o Nordeste nas condições de solo e clima, coloca em risco a diversidade natural da região (água, solo, vegetação e etc.) e a própria sobrevivência humana.

O Plano afirma que a problemática urbana foi acentuada pelos crescentes fluxos migratórios, provocando o aumento da pobreza e da marginalidade. Os principais problemas urbanos responsáveis pelo aumento da pobreza são: a problemática do emprego, o acesso à educação básica, a problemática da saúde da população nordestina e o problema da moradia. (Ibidem:27-30)

Algumas indagações surgem nesse momento: o Plano sugere a descentralização do planejamento, a partir dos Programas e Políticas de desenvolvimento regional. A

questão reside se os gastos públicos e dos investimentos continuam centralizados. A contradição fica evidente na afirmação de VICENTINO (1998). Ele mostra que os gastos excessivos do governo, comprometidos com os privilégios de uma elite política anacrônica, só pioram a situação. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada em 1988 pelo Senado Federal, fazia acusações ao governo de favorecer grupos privados "(...) além de administrar recursos públicos de forma a beneficiar interesses particulares" (Ibidem:443)

O Plano denuncia que o Estado autoritário beneficiou a oligarquia, favoreceu o clientelismo e a corrupção, e agora está exigindo uma resposta mais moderna da classe dominante, baseada em novos métodos e técnicas de administração política. Essa "nova" postura indica que aquela velha não responde atualmente ao projeto político nacional. A primeira refere-se ao caráter conservador, a segunda tende a se adequar a ao projeto nacional mais abrangente de democratização e abertura das esferas públicas, onde novos métodos e técnicas significam novas formas de controle social e de redefinição de interesses.

Ao mesmo tempo, a solução apontada para a superação da questão política regional, é a descentralização. Dentro do discurso a descentralização está associada a democratização das instituições com a forte participação da sociedade civil, ao mesmo tempo, está sendo apresentada como processo de redefinição das responsabilidades entre a União, os estados e os municípios. O PAG reitera os pressupostos necessários para uma política de desenvolvimento regional:

a) A questão nordestina deve ser prioridade nacional, pois a região dispõe de um potencial de recursos humanos, naturais, tecnológicos, organizacionais e políticos, estando, portanto, apta a contribuir para superação dos grandes desafios nacionais;

b) É indispensável a retomada do crescimento econômico do País com redirecionamento ao modelo de desenvolvimento nacional;

c) A Questão Agrária deve ser assumida como prioridade nacional com ênfase no Nordeste;

d) a democratização e a descentralização do aparelho do Estado são fundamentais para as transformações requeridas no Nordeste. Uma política para o Nordeste supõe uma substancial mudança no papel e nas funções do Estado. (Ibidem:31-32);

e) Quanto aos objetivos, a dimensão social é tomada como elemento norteador de toda ação, “(...) *o atendimento das necessidades básicas da população regional, ampliação das oportunidades de emprego e melhoria das condições de trabalho (...)* (Ibidem:33-34).

As principais estratégias que norteiam o Plano são seis: “*Transformação das estruturas rurais; reorientação do desenvolvimento urbano, consolidação e conservação da infra-estrutura econômica; ampliação e melhoria da oferta de serviços e de tecnologia; democratização e descentralização do aparelho político-institucional*” (Ibidem:36).

A Problemática Nordestina no Governo FHC

Foi com base nesse quadro de referência, que o governo Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Plurianual (1996-1999) em 1996, cuja premissa básica era a construção de um Estado moderno e eficiente, a redução das desigualdades espaciais e sociais e a Inserção competitiva e modernização produtiva. No que se refere à redução dos desequilíbrios regionais, o Plano traz uma “nova” abordagem para a Questão Regional.

“(...) que deve ser tratada no contexto da nova geografia econômica, sem obedecer aos limites das macro-regiões. Trata-se de uma forma mais adequada de analisar o problema e de propor políticas que, na maioria das vezes, transcendem as fronteiras de uma macro-região (...) o governo dará prioridades à maior integração das regiões brasileiras (Plano Plurianual: 1996/1999: 36)

O Plano reafirma a necessidade de formular uma estratégia de desenvolvimento que incorpore a dimensão espacial como variável endógena, indo além das políticas regionais de natureza compensatória, através da consolidação dos eixos nacionais de desenvolvimento, de modo a permitir uma adequada utilização das potencialidades do país.

Duas observações decorrem: primeiro, tomar a problemática regional dentro de um contexto global e propondo políticas num processo de integração entre as regiões não é

novidade. Basta rever os diversos Planos de Desenvolvimento Regional, já citados no terceiro capítulo deste trabalho. Tal como proclamou-se no Governo Médice, o Nordeste é convocado a participar do atual processo de acumulação de capital a nível mundial e no país. Tanto é, que o Governo Federal deu ênfase aos chamados focos de competitividade.

Nesse particular, é ilustrativa a afirmação de Tania Bacelar de Araújo (1996:111)

"(...) o Governo Federal, na minha visão, do jeito que opera hoje, não pensa no Nordeste, na região como um todo. Ele pensa em focos de competitividade. Se perguntamos quais são os focos de competitividade do Nordeste, vamos ter respostas. Eles vão dizer as áreas de agricultura irrigada são focos de competitividade. O litoral para realizar o turismo é área de competitividade. E o resto do Nordeste? Isto é, as outras áreas da região"

Segundo, os novos padrões tecnológicos de produção requerem condições que faltam em muitas regiões. Ainda de acordo com ARAÚJO do ponto de vista dos escassos investimentos do Governo Federal, era de se esperar a ação efetiva no sentido de evitar a ampliação das disparidades regionais. Por exemplo, os investimentos em infra-estrutura econômica (telecomunicações, energia, recuperação de rodovias etc), para o biênio de 1997-98, investimentos que têm a capacidade de definir as articulações econômicas e são capazes de influir na organização territorial do Brasil.

"(...) os espaços mais dinâmicos atraem investimentos de projetos estruturadores de infra-estrutura da ordem de 5 bilhões de dólares, enquanto para o restante, ficam com apenas R\$ 195 milhões, no biênio de 1997-98, ou seja, apenas 3% do total" (ARAÚJO: 1996:270)

De acordo com o Plano Plurianual (1996-1999) a natureza da Questão Nordeste e/ou os obstáculos ao desenvolvimento regional, está vinculada a ausência de condições estruturais: fraca base de infra-estrutura e de ciência e tecnologia e a falta de capacitação dos recursos humanos. Na verdade, estes são os obstáculos estruturais que devem ser removidos, de modo a garantir a inserção da economia nordestina no cenário nacional e internacional. Percebe-se, tal como nos Planos do regime autoritário e nos demais, como já demonstrado no capítulo anterior, que os obstáculos estruturais (da problemática nordestina) não decorrem, ou não são identificados, a partir das relações sociais arcaicas que são estabelecidas no interior dessa sociedade.

A posição atual do Governo Federal (no Plano Plurianual) é bastante contraditória, uma vez que os investimentos em Ciência e Tecnologia, difusão de conhecimentos

científicos e tecnológicos e a formação de recursos humanos qualificados, metade deles se concentram no Sul/Sudeste.

"(...) das 158 instituições de pesquisas cadastradas pelo CNPq, 81% eram de natureza Pública. E metade se localiza numa única região: o Sudeste. O Nordeste abriga 20% das instituições cadastradas (sendo que metade delas está em dois estados: Pernambuco e Bahia)" (ARAÚJO:1997:271)

A contradição reside, pois, na superação dessas disparidades, através da ação do Governo Federal. É evidentemente que o próprio Governo Federal é um ator importante nesse processo. No entanto, as ações atuais contradizem a proposta do Plano Plurianual. Uma outra possível contradição existente no Plano diz respeito à descentralização do Planejamento e dos Programas e políticas regionais mais evidentes, já que o Plano dedicou apenas duas páginas no tratamento dado a problemática regional. Menciona-se a necessidade de integração, ao mesmo tempo, evidencia-se a descentralização.

Na prática, há uma tendência de substituição da política regional, comandada pelo governo federal e órgãos regionais, por uma "política local", praticada pelos governos estaduais. Nos últimos anos, vem se destacando no Brasil uma articulação de promoção do desenvolvimento local, dentro da qual os estados federais têm praticado entre si uma verdadeira "guerra fiscal", no sentido de criar condições de atração aos investimentos do capital estrangeiro, podendo, assim, dinamizar suas economias. Uma das práticas utilizadas pelos governadores é a renúncia fiscal (ICMS) para atrair investimentos.

Trata-se de uma tendência de descentralização da "política regional" para se afirmar em políticas de governos estaduais isoladamente. E tende a se transformar, como tudo indica, numa política seletiva, privilegiando os estados mais dinâmicos. Por sua vez, tende a privilegiar as regiões mais "promissoras, no caso particular o Centro-Sul, por oferecer uma infra-estrutura e uma base produtiva mais estruturada e dinâmica que a do Nordeste. Na verdade, trata-se de uma "política" do governo federal marcada pela substituição do critério de "homogeneização regional" e pelo critério de "eficiência regional".

Contudo, é no Documento *"Estratégia e Prioridades para o Desenvolvimento do Nordeste"* (1997), que se encontram de forma bastante sistematizadas, as orientações, diretrizes e estratégias de políticas regionais, todas com base nos diversos estudos e documentos: Relatório da Comissão Mista do Senado, que estudou os desequilíbrios

Regionais; Projetos Áridas, documento dos senadores do Nordeste – pacto Nordeste – elaborada pela SUDENE; o Programa de Ação Prioritária do Governo Federal no Nordeste (1996); Uma Nova Estratégia para o Nordeste (junho de 1995) e a Reforma Institucional e o Desenvolvimento do Nordeste (1996).

O referido Documento foi elaborado pela SEPRE (Secretária Especial de Políticas Regionais), sendo complementar aos programas traçados pelo Governo Federal para a região Nordeste, particularmente o Plano Plurianual. O objetivo central do Documento é estabelecer o desenvolvimento sustentável, a geração de emprego e de renda e o crescimento da participação do Nordeste na economia nacional.

Para atingir os seus objetivos, o Documento propõe uma maior mobilização dos recursos, através de uma parceria com o setor privado e de recursos externos; também, indica uma reestruturação institucional e uma nova forma de planejamento para a região. Contudo, o objetivo central é estabelecer o desenvolvimento sustentável, a geração de emprego e de renda e o crescimento da participação do Nordeste na economia nacional.

Segundo, o Documento os fatores responsáveis pela pobreza do Nordeste são: baixa renda per capita; baixa qualificação e baixa qualidade da força de trabalho; a dependência da região e o desemprego. A situação do Nordeste ainda é muito precária, do ponto de vista econômico e social, seja pela permanência dos atuais níveis de pobreza, seja pela frustrante conclusão de que, ao longo de três décadas de esforços e investimentos governamentais e privados, não foi possível reduzir o hiato de níveis de renda e de qualidade de vida entre a região e o país. (EPDN: 1996: 18-19).

O Documento foi estruturado a partir de duas vertentes: uma setorial que diz respeito às **questões estruturais**, com prioridades para as áreas estratégicas de educação e capacitação de mão-de-obra; de desenvolvimento científico e tecnológico; de consolidação e modernização da infra-estrutura; de reestruturação da base produtiva; de recursos hídricos e irrigação. E à **espacial**, contempla os principais programas do Governo Federal, em curso ou em fase inicial de implementação. Os vetores educação e capacitação profissional; saúde e saneamento; habitação e desenvolvimento urbano são considerados dentro do Documento

como sendo os principais problemas da região, entretanto, são postos sem condição de atingir os objetivos propostos.

O Documento "Estratégias e Prioridades p/ o Desenvolvimento do Nordeste traça os objetivos básicos daqueles vetores principais (estruturais e espaciais). O vetor ciência e tecnologia da região Nordeste tem como objetivo geral diminuir o atraso tecnológico da região Nordeste, através de parcerias com o setor privado incentivando e apoiando a pesquisa científica. Segundo o Documento, o objetivo básico é incentivar à pesquisa para o aproveitamento de recursos hídricos, de energia alternativa e alimentos, implantação de centros vocacionais tecnológicos e de formação de instrutores para qualificação da mão de obra e, finalmente incentivo por parte dos governos estaduais no desenvolvimento de tecnologias apropriadas aos pequenos proprietários e micros empresários.

O vetor infra-estrutura abrange a reestruturação dos setores de transportes, energia e comunicação, dotando a região de condições para os investimentos privados, cujo objetivo final é integra-la ao mercado nacional e internacional. Ao mesmo tempo, a reestruturação da base produtiva, sugere a consolidação da estrutura industrial existente e à instalação de novas indústrias dinâmicas.

Quanto aos vetores recursos hídricos, irrigação e preservação ambiental visam proporcionar o aproveitamento sustentável dos recursos naturais da região. Para tanto, o documento propõe quatro grandes programas especiais: PROAGUA (Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos do Semi-Árido), o PRONID (Programa Nacional de Irrigação e Drenagem); o PROCAC (Programa da Zona Cacaueira) e o PROCAN (Programa Estratégico de Desenvolvimento da Zona da Mata Canavieira Nordeste).

QUADRO III
PROGRAMAS ESPECIAIS

| PROGRAMAS | OBJETIVOS |
|---|---|
| 01 Programa Nordeste Competitivo | Ampliar a aplicação dos recursos do BNDES no Nordeste. |
| 02-Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos do Semi-Árido (PROÁGUA) | Garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade para semi-árido brasileiro. |
| 3- PRODETUR- Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste | Reforçar a capacidade da região Nordeste para manter e expandir sua crescente indústria turística. |
| 4-Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste | Expandir as atividades de fruticultura e oleicultura tropicais irrigadas nas bacias dos rios São Francisco e Paranaíba e em outros pontos irrigáveis do Nordeste. |
| 5- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) | Promover o desenvolvimento rural, através do fortalecimento da agricultura familiar. |
| 6- Programa Estratégico de Desenvolvimento da Zona da Mata Canavieira Nordestina (PROCAN) | Promover, a longo prazo, a reestruturação produtiva e o desenvolvimento sustentável da Zona da Mata canavieira nordestina e a contribuir para a modernização da atividade canavieira. |
| 7-Programa da Zona Cacaueira (PROCAC) | Fornecer alternativas de crescimento e emprego na sub-região, tentando enfrentar seus problemas da estruturais. |

Fonte: Estratégias e Prioridades para o Desenvolvimento do Nordeste, 1997.

De acordo com o Quadro acima os programas específicos (PROCAN e PROCAC) não esclarecem como irão promover ou implantar o fortalecimento da agricultura familiar, também, não detalha as metas a serem atingidas. Com relação aos programas destinados a zona da Mata canavieira, questiona-se como tais programas promoverão mudanças estruturais se não se resolve o problema da estrutura fundiária.

Isto é, o Documento constata as dificuldades de superação dos problemas regionais e propõe para solucioná-los o aumento da produtividade e da competitividade, por sua vez, essas estariam associadas às inovações científicas e tecnológicas. Ao mesmo tempo, reitera a necessidade do aproveitamento racional dos recursos naturais sem a agressão ou destruição do meio ambiente.

Portanto, segundo o Documento o desenvolvimento científico e tecnológico e, a implantação e modernização da infra-estrutura, além da reestruturação da base produtiva são os pontos para a integração competitiva do Nordeste e para diminuição das desigualdades sócias. Em resumo, a hipótese levantada no Documento é que a dimensão científica-tecnológica determinaria o aumento da produtividade e da competitividade regional, bem como, da utilização racional dos recursos naturais e da preservação do meio ambiente, proporcionando, enfim, o crescimento econômico da região, a redução das desigualdades inter-regionais e inter pessoais de renda.

Neste sentido, pode-se apreender as seguintes considerações em relação ao diagnóstico e a solução da problemática nordestina, neste momento. Relacionar a questão Nordeste com as deficiências estruturais da sociedade (saúde, educação, saneamento e habitação), significa ocultar a própria gênese dessas deficiências, ou seja, os conflitos sociais e a luta de classes sempre latentes. Sendo assim, as “novas” soluções propostas se reduz a velhos modelos já conhecidos onde a eficiência técnica, a competitividade e a produtividade seriam o caminho viável para resolver os problemas estruturais do Nordeste, o que pressupõem-se que os antagonismos sociais estejam extintos ou são dissimulados a partir do marco técnico neutro.

Percebe-se, assim, que a problemática nordestina continua sendo identificada da forma que sempre fora, como resultado da pobreza, do atraso econômico e do atraso social (baixa qualificação da força de trabalho e baixo nível educacional). Em síntese, a essência da questão continua envolvida sob um “véu”.

Apesar de todos os “veus” que envolvem o fator responsável pela permanência da problemática nordestina já foram retirados (dismitificados) por vários estudiosos. Por exemplo, NEVES (1992: 20) mostra que as condições estruturais de atraso do Nordeste, decorrem da preservação da estrutura de poder das suas elites.

“Esta preservação tem sido possível pela aliança da elite regional com a central, que substancia uma barganha para o apoio mútuo; mais do que relação de cooptação, essa aliança, por sua vez, estabelece as condições para a preservação da estrutura política e sócia”

E conforme CARVALHO reforça

“(...) para viabilizar as alianças e barganhas entre as diversas frações do bloco dominante, em termos nacionais, em detrimento das condições de vida de grandes parcelas da população” (CARVALHO: 1989: 330-331)

Entretanto, longe de diagnosticar a verdadeira causa da pobreza e do atraso econômico e social do Nordeste, a postura do Estado no momento e de estreitas relações entre o Governo Federal, as classes dominantes nordestinas e os capitais internacionais. É ilustrativo, por exemplo, o artigo do Jornal do Comércio, cujo tema *“Holandeses mostram interesse em investir mais no Nordeste”*, mostra a visita do príncipe da Holanda, Williard Alexandre, à SUDENE e as possibilidades de cooperação econômica entre a Holanda e o

Brasil, particularmente, entre os estados nordestinos e aquele país.

Tal cooperação consistia, na verdade, numa parceria entre uma empresa holandesa e o Grupo Bompreço, com apoio e incentivos fiscais do FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste). Nas palavras do presidente do Grupo Bompreço, João Carlos Paes Mendonça, fica evidente o sentido da cooperação

“Estamos extremamente felizes com a parceria que fizemos com uma empresa holandesa, cinquenta por cento das ações do Bompreço são da Royal Ahold, empresa holandesa que atua na área varejo e é uma das maiores do mundo “ (Jornal do Comércio, 11 de março de 1988).

Isso demonstra o que sempre houve no Nordeste. Uma articulação e uma legitimação recíprocas, portanto, de relações de dominação entre o Estado, a classe dominante local com a classe capitalista internacional.

Ao mesmo tempo, observa-se no cenário atual uma luta no interior da classe dominante controle do processo hegemônico em curso. O discurso de colocar em xeque o paternalismo, o clientelismo baseados nos preceitos de uma administração pública, moderna e transparente, associados aos novos métodos e técnicas de produção, longe de ser neutro e “moderno”, aquele discurso, representa uma ação conservadora, no sentido de preservar a dominação de classe na região.

“Esta disputa no interior da classe dominante revela, a um só tempo, o caráter contraditório e conflituoso do Estado e da técnica, pois a eficiência administrativa e eficácia técnica andam juntas com o crescimento eleitoral e político das elites que as reclamam (no Ceará, por exemplo, as elites de Tasso Jereissati em 1986 e de Ciro Gomes em 1990) baseados num combate ao conservadorismo” (NEVES:1992:40)

O Documento “Estratégias e Prioridades Para o Desenvolvimento do Nordeste” aponta, ainda, a forma como deve ser pensada a nova política regional: através dos Princípios do Planejamento que envolva os aspectos da: **sustentabilidade ambiental** — o Plano deverá contemplar as dimensões de âmbito ecológico, social, político, econômico e financeiro cultural e institucional Assim, a sustentabilidade implica a superação das desvantagens estruturais da região, localizados principalmente, nos setores de infra-estrutura econômica e social (Ibidem 42)

O princípio da **Parceria**, envolve os **aspectos econômicos** — no sentido de integrar os diversos setores da sociedade nordestina (governo, iniciativa privada e entidades civis).

A **Seletividade**, também, está relacionada aos aspectos econômicos — o governo deverá concentrar esforços nos setores e/ou áreas da região que contribuam para o desenvolvimento do país (Ibidem:42).

Logo, se o Nordeste é convocado a contribuir para a construção de um país moderno/competitivo, isso deverá exigir um grande esforço de parceria e de cooperação entre as esferas do poder político, das entidades privadas e da sociedade civil organizada. Neste sentido, questiona-se aqui, até que ponto essas "novas" do planejamento regional: sustentabilidade, parceria, seletividade e eficiência resolverão os problemas nordestinos do ponto de vista econômico e social? Será que essas novas formas de pensar a problemática nordestina consistem em mera retórica de planos e de estratégias anteriores?

De acordo com o que já foi dito anteriormente, como se pode conceber uma estratégia de desenvolvimento que possa ser ambientalmente sustentada se não se resolvem os desequilíbrios estruturais provocados pelas situações de pobreza extrema e de desigualdades sócio-econômicas.

Para ARAUJO (1997:116-117), esse componente é insustentável para o Nordeste, já que as áreas de competitividade (sustentáveis) da região são bastante restritas. Além do mais, se não resolve as contradições sociais internas, bem como os conflitos internos e a velha estrutura agrária da região.

A sustentabilidade, segundo o Documento, só será possível através da superação dos fatores estruturais da Região, como saúde, educação e infra-estrutura básica. Contudo, o governo não está eliminando os problemas estruturais decorrentes da pobreza, está apenas neutralizando-os. O analfabetismo, a sub-nutrição infantil, a falta de infra-estrutura básica, as multidões famintas e sem água por causa da seca, são todos as conseqüências das contradições internas da região e, portanto do Brasil. Isto é, dos mecanismos tradicionais de exploração e de dominação política ainda vigentes no Brasil.

Apesar do discurso governamental e, portanto, parte das discussões existentes proclamarem através da sustentabilidade a transformação do Nordeste, na realidade, tais discursos escamoteiam as contradições e os conflitos de interesses existentes entre as classes sociais regionais e um processo de exclusão econômica e social e muito forte. Por exemplo, a questão do local tão presente no discurso da globalização e da sustentabilidade.

ARAÚJO (1996:108) mostra que a tendência é o espaço local e os atores locais

serem esmagados pelo espaço local e atores globais "(...) a globalização nos leva a pensar em uniformização, homogeneização... No entanto, "o global se nutre do local (ibidem).

É ilustrativa a reportagem do Jornal do Commercio, "**Palmerina cidade deserta e sem futuro**". Palmerina é uma cidade situada no agreste de Pernambuco, sofre com o fenômeno da globalização, lá os grandes vão engolindo os pequenos.

" (...) Hoje o lugar está mais para cidade fantasma do que ponto de atração de visitantes. Já 40 anos para cá, segundo IBGE, foi só decadência: êxodo rural, queda populacional de 11.521 habitantes para pouco mais de 9 mil, e a substituição de uma produção agrícola voltada para exportação de café, algodão, mandioca, banana, feijão e milho, pelo capim, que agora alimenta vacas leiteiras de cerca de cem pequenos produtores" (jornal do Comércio, 24 de agosto de 1997, p.14)

Na realidade, esses pequenos produtores de Palmerina estão sendo penalizados, e um dos fatores responsáveis é a decadência da produção leiteira nos últimos dez anos, segundo o presidente da organização das cooperativas do estado de Pernambuco, Malaquias Anselmo de Oliveira. As empresas Parmalat e Betânia monopolizam aquela área.

"(...) a globalização da economia provocou o fechamento de agências bancárias nas cidades pequenas, num processo de sangria de dinheiro do pequeno para o grande (...) o preço do leite de apenas R\$ 0,25 e globalizados, também praticado na Europa. Não se ganha mais dinheiro em cima de preços, mas em produtividade e qualidade. O problema é que as vacas de Pernambuco, mal alimentadas e com baixa qualidade genéticas produzem uma média de 7 a 8 litros por dia (cinco vezes menos que as da Argentina). (Jornal do Comércio, 24 de agosto de 1997, p. 14).

Este fenômeno não é particular apenas a Palmerina, ele se repete dentro das pequenas cidades no interior do Nordeste, tanto na produção leiteira quanto na produção agrícola.

Do ponto de vista ambiental, numa região como a do Nordeste é difícil discutir a sustentabilidade ambiental onde o hiato social é muito grande. Como convencer a população de que é realmente importante a necessidade da consciência ambiental, se certas discussões de caráter estrutural são omitidas e não são solucionadas.

Por exemplo, o problema da desertificação que avança e extingue a vegetação no sertão nordestino. Uma pesquisa realizada pela UFPB revelou que a região do Cariri da Paraíba está em avançado estágio de desertificação por causa da seca, segundo a reportagem da Folha de São Paulo, datada de 01 de janeiro de 1994. Neste sentido, como discutir a questão ambiental numa região onde a população, sem meios para sobreviver, retira todo tipo de planta para usar na alimentação.

"(...) agora, os habitantes estão destruindo a vegetação seca para fazer carvão e ter alguma fonte de renda" (Folha de São Paulo: 1994:1-6)

Então, não dá para cobrar da população que tenha consciência ambiental, se a sobrevivência não é considerada como primordial.

Diante da perda do Estado na capacidade de investir, as políticas regionais controladas pelo governo federal foram esvaziadas. Sendo assim, a política regional passou a se basear em novos princípios e/ou fundamentos, bem como a ênfase na parceria e no desenvolvimento local sustentado.

A parceria, como se sabe, significa a integração entre três atores: o governo, a iniciativa privada e as entidades civis, todas na promoção do desenvolvimento. Aqui está implícito a possibilidade de se construir um novo modelo de financiamento, para as políticas regionais na atração de capitais e na efetivação da cidadania.

Quanto à nova forma de financiamento proposta, os mecanismos utilizados para alocar esse novo processo têm se mostrado seletivo. Em várias regiões ou estados tem se praticado, como já foi dito anteriormente, a chamada "guerra fiscal", no sentido de criar atrações aos investimentos.

a hipótese é que se despoeta, no Brasil, uma tendência de formação e generalização de uma política de desenvolvimento regional do tipo "federalista", comandada, ainda que de maneira embrionária e desajustada, pelos estados federados" (AMARAL FILHO: 1995:597)

Em matéria da Folha de São Paulo, publicada em 1987, com o título "São Paulo lança plano para atrair investimentos", lê-se que

"O governo paulista pretende deslanchar, neste ano, um programa de industrialização e atração de novos investimentos para o Estado sem abrir mão de impostos (...) A proposta do governo não parece alegrar a todos. O Estado está atraindo promessas de investimentos, mas tem perdido empresas para outros Estados do Sul e para o Nordeste em troca de incentivos fiscais (...) E para atrair novos investimentos, o Estado deveria entrar na guerra fiscal e conceder incentivos (...). O governo rebate dizendo que o processo da arrecadação de ICMS para investir em infra-estrutura e acentuar as vantagens do Estado. "(Folha de São Paulo, 12 de janeiro de 1997:28)

Em suma, o mecanismo de renúncia fiscal vem sendo praticada por vários estados brasileiros, inclusive os estados nordestinos (Pernambuco, Ceará, Bahia, etc.), na medida em que a política do governo federal para as regiões e/ou para os setores transformarem-se numa política seletiva, privilegiando as regiões e locais mais "promissores". Sendo assim, a renúncia fiscal vem sendo praticada isoladamente dentro do conjunto de possibilidades, podendo ser interpretada como um instrumento insuficiente e insustentável na promoção do desenvolvimento.

"(...) mecanismos de natureza fiscal ou financeira são vantagens competitivas espúrias desenvolvidas pelos estados e, como tais, são sustentáveis alongo prazo, porque podem desaparecer a partir das exigências de um programa de estabilização econômica" (Ibidem: 98)

O Documento "Estratégia e Prioridades para o Desenvolvimento do Nordeste (1996)" sugere, que a superação dos problemas estruturais da região Nordeste ocorrerá se os investimentos forem direcionados para as pessoas, isto é, nas áreas de saúde, educação, seguridade social e qualidade de vida em geral.

Na verdade, esse tipo de ação já vem sendo praticada por organizações sem fins lucrativos, principalmente as ONGs. Tais vias devem possibilitar o processo auto-sustentado na Região. Entretanto, até que ponto elas poderão se constituírem em instrumentos eficazes diante dos efeitos do processo brutal das forças do capital, orientadas para o consumo sem limites.

4.3 - Conclusões Preliminares

Tentou-se nesse capítulo, mostrar como a Questão Nordeste é retomada e entendida, nos anos 90, diante de uma série de transformação pela qual o capitalismo vem passando nos últimos 20 anos.

A retomada da problemática nordestina tem sido dada a partir do discurso da possibilidade do possível aumento das desigualdades regionais (reconcentração das atividades produtivas, dificuldades de inserção do Nordeste no MERCOSUL e da nova forma de intervenção do Estado nas políticas de desenvolvimento regional) fundamentada em cima do discurso globalizante.

Dentro desse contexto mostrou-se como o Estado, materializou aquele tipo de discurso e lança soluções com o objetivo de atenuar os impactos da "globalização na região". As soluções apresentadas pelo governo federal assumem um caráter de "novas" estratégias e soluções. Entretanto, longe de serem novas, indicam um reexame de velhos discursos.

Primeiro, a sustentabilidade já foi elemento integrante de Planos e/ou Programas de desenvolvimento regional, por exemplos, no Plano Decenal (1967) e no Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70). Portanto, não é nova a ideia de um processo auto-sustentado. O que é novo dentro da Estratégia de Planejamento regional atual é a incorporação da variável ambiental. E questão ambiental, já foi dito, não pode ser identificada como o principal problema estrutural do Nordeste. Na realidade, essa última decorre das relações desiguais e das condições estruturais regionais que preservam essas desigualdades. Segundo, a sustentabilidade, a parceria, a eficiência, e a seletividade são estratégias que visam, sobretudo, alavancar o processo de acumulação, adequando os atores sociais e os setores/áreas da região ao novo padrão de acumulação capitalista mundial. São estratégias que impulsionam as forças de mercado, cujo objetivo é desobstruir os caminhos para o capital. Logo, a proposta é que o Nordeste não deve ser tratado como problema, mas como região de potencial, apesar de sua diferenciação interna.

Ao mesmo tempo, parte das manifestações teóricas, continuam vinculando os problemas da região às condições climáticas/naturais e à preferência do governo federal por regiões (áreas) promissoras. Nesse prisma, justificam o aumento das desigualdades,

principalmente entre o Nordeste e o Centro-Sul diante das mais recentes transformações. E propõem uma nova política de desenvolvimento regional que considere as distintas potencialidades, heterogeneidade e os entraves locais.

Assim, de acordo com aquelas manifestações, o Nordeste não deve ser tratado como problema no momento atual, mas como região potencial, apesar da diferenciação interna. Essa imagem, também se projeta nos programas e planos propostos cujo objetivo é diminuir as disparidades regionais, isto é, é a superação dos velhos entraves econômicos.

Portanto, a retomada e a discussão da questão Nordeste permanece atrelada ao aumento das desigualdades regionais, se configurando e se projetando como sempre fora no âmbito da esfera econômica e política e, não como produto das relações sociais de produção. Logo, as soluções propostas não têm um caráter transformador. Do ponto de vista da ação do governo, as políticas legitimam o discurso neoliberal, de eliminação dos possíveis entraves à globalização, ao mesmo tempo a elite local pactua com esse discurso, já que a superação dos entraves econômicos ocorreria se as grandes empresas multinacionais investissem na região.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo primordial do presente trabalho foi apresentar o entendimento recente dado a questão Nordeste, isto é, como o Estado e alguns acadêmicos interpretam e propõem solução para a problemática nordestina. De um lado, as recentes políticas governamentais procuram adaptar a região ao atual movimento do capitalismo (globalização da economia, abertura do mercado, novos parâmetros de produção, descentralização dos poderes, desenvolvimento auto-sustentável). Do outro lado, alguns estudiosos refletem acerca dessa realidade e, apontam as implicações daquelas terapias para os problemas regionais dirigindo suas análises para o foco econômico.

Assim, a tarefa inicial desse trabalho foi fazer um breve exame acerca da produção teórica, isto é, as várias discussões e suas básicas diferenças. Por exemplo, no regionalismo (diagnóstico e solução) concebido pelo GTDN, pela SUDENE e, por parte de alguns acadêmicos, há um deslocamento da questão política das relações sociais para a questão econômica da produção. Ou seja, o aumento da capacidade produtiva (via desenvolvimento industrial) seria o caminho viável para reverter à pobreza da região, onde o crescimento econômico conduziria a redução dos desníveis sociais e regionais. Essa forma de pensar a região (as desigualdades regionais e sociais), integravam as concepções de um determinado período histórico, bem como, o pensamento cepalino, cujas idéias estavam assentadas na relação centro-periferia (economia dual) e na estratégia política estatal-desenvolvimentista que legitimavam, ao mesmo tempo, o discurso da classe dominante nacional.

Como consequência, surgiram alguns estudos críticos em torno daqueles pressupostos teóricos. Por exemplo, Francisco Oliveira, Inaiá Moreira de Carvalho, Rosa Maria Godoy, entre outros, integram a produção teórica que negam o discurso da dualidade e, interpretam a problemática no âmbito da teoria da dependência com forte influência do pensamento marxista. Tais estudos manifestaram-se criticamente, desnudando a questão nordestina, mostrando a essência dessa realidade: as lutas de classes. Assim, a idéia central

do primeiro capítulo foi reafirmar a importância crítica daquelas ideias, que em última instância situa a possível problemática nordestina no âmbito da sociedade brasileira, bem como, das lutas sócias internas.

O segundo capítulo consistiu numa reflexão em torno dos vários Planos e Programas de desenvolvimento regional destinados à superação dos problemas nordestinos, isto é, o modo como eles diagnosticaram e solucionaram os chamados entraves sociais e os desníveis econômicos inter-regionais. Mostrou-se, que o GTDN foi o marco de uma nova forma de pensar (politicamente) e de intervir na região, mediante uma ação planejada do Estado através de uma política de industrialização. Cabendo ao Estado a tarefa de alocar os recurso, de intensificar os investimentos industriais, de reestruturar a agricultura e de integrar a região ao capitalismo nacional. Portanto, no GTDN, conforme foi mostrado, a neutralidade do planejamento e as vantagens da técnica e da racionalidade econômica foram apresentadas como soluções para superação dos entraves.

A partir daí, os demais Planos e Programas assumiram essa mesma postura. Como foi observado, prevaleceu o mito do crescimento econômico, o desenvolvimento da capacidade produtiva, onde a industrialização aparece como solução para resolver as questões primordiais da baixa produtividade e dos desníveis regionais e sociais. Inclusive, os programas de modernização da agricultura e os programas de irrigação tinham por base o incremento tecnológico, cujo objetivo era elevar a baixa produtividade do setor agrícola e fomentar a agroindústria em bases empresariais.

Isso significa, que as pressões e as demandas populares não estiveram ausentes, “pelo contrário, considera-se que o ‘Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Projeto Nordeste’ é resposta à altura aos desafios do Nordeste Rural” (NEVES: 1992:82). Inclusive, conforme o autor, a reforma agrária foi incorporada como método de elevar a produtividade agrícola.

“Assim, torna-se possível inverter os termos: em lugar da baixa produção ser resultado das condições em que é exercido o trabalho agrícola, com destaque para as condições sociais, seriam, ao contrário, as próprias relações sociais, e em particular, as condições de vida dos trabalhadores, resultado da baixa produtividade” (Ibidem:78)

Nos anos 90, a problemática nordestina é rediscutida dentro de um “novo” contexto que vem ocorrendo no mundo e no país, sob o manto do movimento da globalização, da abertura dos mercados, da expansão das idéias neoliberais e da revisão do papel do Estado e do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a retomada e o entendimento da questão Nordeste ocorre dentro dessas tendências. Contudo, as soluções, permanecem atreladas as velhas já tão conhecidas.

São discursos que afirmam a inevitabilidade da globalização e a necessidade de concentrar esforços para que a região se adapte ao mercado nacional e internacional de forma competitiva. Nesse sentido, os princípios da sustentabilidade, da eficácia, da seletividade “parecem” caminhar no mesmo sentido.

Foi mostrado a contradição desse discurso e de sua materialização em ações cujos objetivos é adequar à região ao capitalismo em curso, num cenário de reordenamento de poder político-econômico que reflete, mais uma vez, a luta da classe dominante pelo controle do processo hegemônico, num jogo de articulação com o capitalismo internacional, com a pretensão de apresentar soluções “modernas”. Ao mesmo tempo, que anula a capacidade de contestação das classes sociais subalternas, já que as forças sociais locais passam a buscar soluções para os seus problemas, diante das transferências das responsabilidades do Estado para a sociedade.

Bibliografia Consultada

- ANDRADE, Manuel Correia de. A terra e o homem no nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1986.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Dinâmica regional rumo à desintegração competitiva? In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de.(Org.). Política e contemporaneidade no Brasil. Recife: Bagaço, 1997. P. 245-295.
- BAUMAN, Renato. O Brasil e a Economia global. Rio de Janeiro: SOBEET; Campus, 1996.
- BIELSCHOWISKY, R. O pensamento Econômico Brasileiro. São Paulo: Contraponto, 1988.
- BRASIL.Ministério do Interior. SUDENE. Plano de Desenvolvimento do Nordeste 1972 -1974. Recife: SUDENE, 1971.
- III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste-1966- Brasília: MINTER/SUDENE, 1966-1968.
- IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste-1969-Recife: SUDENE/ Div. de Documentação, 1968.
- II Plano Nacional de Desenvolvimento - Programa de Ação do governo para o Nordeste. Recife: SUDENE, 1975. P.172.
- I PND- Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Recife: MINTER/ SUDENE, 1985.
- I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República-1986. Brasília: MINTER, 1989.
- Uma Política de desenvolvimento para o Nordeste. 2.ed. Recife: MINTER/SUDENE, 1989.

- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Planejamento e Avaliação. Plano Plurianual 1966-1999. Brasília: Min. Do Planejamento e Orçam., 1996.
- BRÜSEKE, Franz Josef. Desestruturação e desenvolvimento. In: FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo. Incertezas de sustentabilidade na globalização. Campinas-SP: Ed. UNICAMP, 1996. Cap. 4.
- CARDOSO, Eliana. Economia Brasileira ao alcance de todos. 17 ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- CARVALHO, Ináia Moreira de. O Nordeste e o regime autoritário: discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: HUCITEC; SUDENE, 1987.
- CASTRO, Iná Elias. O Mito da Necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: editora Bertrand Brasil S.A, 1992.
- CHALOUT, Yves. Estado, acumulação e colonialismo interno: contradições Nordeste/Sudeste-1960-1974. Petrópolis: Vozes, 1978.
- CHESNAIS, François. A mundialização do capital. Tradução: Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. 335 p.
- CIÊNCIA HOJE. V.18, n.107, mar./1995.
- COHN, Amélia. Crise regional e planejamento: processo de criação da SUDENE. 2.ed. São Paulo: Perspectivas, 1976. P.165.
- COMISSÃO ESPECIAL MISTA (Brasil). Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro. Brasília: CEM/BRASIL, dez./1993. 3 v. V.03: Uma política especial para o desenvolvimento nacional equilibrado.
- Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. Recife: Equipe PIMES/SUDENE/EFPE?IPEA, 1984
- DINIZ, Clélio Campoline. Dinâmica regional. Revista da Economia Brasileira e suas perspectivas, jun./1995.
- FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 15.ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

- GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. Globalização e regionalização do comércio internacional: impactos sobre o Brasil e o Nordeste. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, v.27, n.3, jul./set., 1996. P.375-414.
- GOMES, Gustavo Maia., VERGOLINO, José Raimundo. Macroeconomia do desenvolvimento Nordestino 1960/1994. Textos para discussão. IPEA, n.372, mai./1995.
- GOODMAN, David Edwin.; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: IPEA/PIMES, 410 p. IPEA/PIMES: Relatório de pesquisas; 20.
- GUERINO FILHO, Edécio da Silva. A interpretação para o atraso relativo do Nordeste a partir da teoria de desenvolvimento econômico periférico da CEPAL. Revista Econ. do Nordeste. Fortaleza, v.28, n.04, p.433-450, out./dez. 1997.
- GUIMARÃES, Robert. O desafio político do desenvolvimento sustentável Revista de Cultura e política - desigualdades, n.35, 1995.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Introdução à formação econômica do Nordeste. Recife: FUDAJ; Ed. Massangana, 1989. 294 p.
- IANNI, Octávio. Teorias da globalização do capital. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1994. 224 p.
- _____. Estado e Planejamento no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1988.
- JARA, Carlos. Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais: ação local e desenvolvimento sustentável. Konrad-Adenauer Stiftung - Centro de Estudos Sociais, n.11, 1996
- JORNAL DO COMÉRCIO. Recife.(vários números)
- LIMA, Policarpo. Economia do nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas. Análise Econômica, v.12, mar./set., 1994. P.55-73.

- MARANHÃO, Sílvio. Questão Nordeste: estudos sobre formação histórica, desenvolvimentos e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. 137 p. p. 133-137.
- MARTINS, José de Souza. A militarização da questão agrária no Brasil. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1985. P.1-134.
- MOREIRA, Raimundo. O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- NEVES, Frederico de Castro. Imagens do nordeste: a construção da memória regional. Fortaleza: SECULT, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco. Elegia para uma Re(li)gião. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. A ideologia hegemônica do discurso regional - Mercosul. In: OLIVEIRA, Marco Aurélio G. de.(org.) Política e contemporaneidade no Brasil. Recife: Bagaço, 1997. P.297-316.
- PENNA, Maura. O que faz ser nordestino: identidades sociais, interesse e o "escândalo" Erundina. São Paulo: Cortez, 1992.
- PERRUCCI, Gadiel. A formação histórica do nordeste e a questão regional. In: MARANHÃO, Sílvio. Questão Nordeste: estudos.... Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- PIMENTEL, Mirna Hélia. Federalismo e reforma do Estado. Texto para discussão. Recife: UFPE, Set. de 1996.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS (DF). Estratégia e prioridades para o desenvolvimento do Nordeste. Ed. Universitária-Brasília- Junho de 1997.
- SILVEIRA, Rosa M. Godoy. Regionalismo nordestino: existência e consciência da desigualdade regional. São Paulo: Moderna, 1984.
- SUDENE INFORMA. Recife. V.14, n.1, jan./mar.1976. Trimestral.