

JOSÉ ELESBÃO DE ALMEIDA

***INDÚSTRIA INCENTIVADA NO
NORDESTE BRASILEIRO:
CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS
IMPACTOS ECONÔMICOS,
SOCIAIS E AMBIENTAIS***

UFPB / BIBLIOTECA / PRAI
DOAÇÃO

Ext. Economia

1430

**CAMPINA GRANDE - PB
2001**

JOSÉ ELESBÃO DE ALMEIDA

***INDÚSTRIA INCENTIVADA NO NORDESTE
BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES SOBRE
ALGUNS IMPACTOS ECONÔMICOS,
SOCIAIS E AMBIENTAIS***

**CAMPINA GRANDE - PB
2001**

JOSÉ ELESBÃO DE ALMEIDA

***INDÚSTRIA INCENTIVADA NO NORDESTE
BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS
IMPACTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E AMBIENTAIS***

*Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em
Economia Rural e Regional da Universidade Federal da
Paraíba - Campus II, como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Economia.*

Orientador: Prof. Dr. José Bezerra de Araújo

CAMPINA GRANDE - PB

2001



A447i Almeida, Jose Elesbao de
Industria incentivada no nordeste brasileiro :
consideracoes sobre alguns impactos economicos, sociais e
ambientais / Jose Elesbao de Almeida. - Campina Grande,
2001.
104 f.

Dissertacao (Mestrado em Economia Rural e Regional) -
Universidade Federal da Paraiba, Centro de Humanidades.

1. Industria Incentivada 2. Crescimento Economico 3.
Urbanizacao, Persistencia do Atraso e Poluicao Industrial
4. Dissertacao - Economia Rural e Regional I. Araujo, Jose
Bezerra de II. Universidade Federal da Paraiba - Campina
Grande (PB) III. Título

CDU 67(043)

TERMO DE APROVAÇÃO

JOSÉ ELESBÃO DE ALMEIDA

INDÚSTRIA INCENTIVADA NO NORDESTE BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS IMPACTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E AMBIENTAIS

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia Rural e Regional do Curso de Mestrado da Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande - PB, pela comissão formada pelos professores:

Orientador: Prof. Dr. José Bezerra de Araújo
Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande - PB

Prof. Dr. Olívio Alberto Teixeira
Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande - PB

Profª. Drª. Maria do Livramento Miranda Clementino
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Campina Grande, 19 de dezembro de 2001

AGRADECIMENTOS

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a consecução deste trabalho.

Meu especial agradecimento a todas as pessoas que colaboram como sujeitos da pesquisa.

Aos meus colegas do Departamento de Economia da UERN, pelo incentivo.

A todos os professores do Mestrado, com quem pude partilhar de opiniões.

A Rosicler, bibliotecária do Mestrado de Economia, pela disponibilização do acervo bibliográfico.

A todo o secretariado do Mestrado.

A Juçara Fonseca, da SUDENE pelo fornecimento de grande parte do material utilizado.

A Leninha e a Bráunio, que mesmo não entendendo souberam compreender e aceitar a minha ausência.

Agradeço ao meu orientador professor Dr. José Bezerra de Araújo, pelo acompanhamento e revisão do estudo, e ao co-orientador professor Dr. Olívio Alberto Teixeira, pelas críticas e sugestões que propiciaram um maior aprofundamento nas questões polêmicas da pesquisa.

EPÍGRAFE

O subdesenvolvimento tem suas raízes numa conexão precisa, surgida em certas condições históricas, entre o processo interno de exploração e o processo externo de dependência. Quanto mais intenso o influxo de novos padrões de consumo, mais concentrada terá que ser a renda. Portanto, se aumenta a dependência externa, também terá que aumentar a taxa interna de exploração. Mais ainda: a elevação da taxa de crescimento tende a acarretar agravação tanto da dependência externa como da exploração interna. Assim, taxas mais altas de crescimento, longe de reduzir o subdesenvolvimento, tendem a agravá-lo, no sentido de que tendem a aumentar as desigualdades sociais.

Celso Furtado

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	vii
LISTA DE SIGLAS.....	viii
RESUMO.....	ix
ABSTRACT.....	x
INTRODUÇÃO.....	01
1 O NORDESTE E O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	07
1.1 Breves considerações sobre a industrialização brasileira e o marco histórico da industrialização do Nordeste.....	07
1.2 Estagnação e subdesenvolvimento da economia nordestina.....	15
1.3 A Intervenção do Estado no Nordeste e a criação da SUDENE.....	21
1.4 A mudança de rumo na política de desenvolvimento do Nordeste.....	30
1.5 Evolução do sistema de incentivos do Nordeste: critérios e prioridades.....	35
1.6 Concentração espacial regional e setorial dos investimentos.....	39
2 NATUREZA E PERFIL DA INDÚSTRIA INCENTIVADA NO NORDESTE.....	43
2.1 Considerações sobre o deslocamento de grandes empresas para o Nordeste.....	49
2.2 Potencialidades e perspectivas de investimentos no Nordeste.....	52
3 ALGUNS IMPACTOS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO NO NORDESTE.....	58
3.1 Aceleração do processo de urbanização do Nordeste.....	71
3.2 Impactos da expansão econômica sobre o mercado de trabalho.....	74
3.3 O dimensionamento da questão social no Nordeste.....	80
3.4 Impactos socioambientais.....	86
CONCLUSÃO.....	95
REFERÊNCIAS.....	100

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Distribuição Regional do PIB, da Área Geográfica e da População - 1970/1990.....	61
TABELA 2 - Nordeste - Índices reais de formação bruta de capital fixo por setor de atividade econômica - 1965/84.....	61
TABELA 3 - Nordeste - Estrutura do PIB segundo os setores econômicos - 1960/90.....	62
TABELA 4 - Nordeste e Brasil - Estrutura percentual do Valor da Transformação Industrial segundo os gêneros - 1959/84.....	65
TABELA 5 - Nordeste e Brasil - Taxa geométrica de crescimento do Valor da Transformação Industrial da indústria de transformação - 1959/80.....	67
TABELA 6 - Taxa média anual de crescimento do PIB real do Brasil e Nordeste - 1960/95.....	68
TABELA 7 - Participação do PIB e do PIB <i>per capita</i> do Nordeste em relação ao Brasil - 1960/95.....	69
TABELA 8 - Brasil e Regiões - Distribuição de Renda - 1970/88.....	70
TABELA 9 - Brasil e Nordeste - Indicadores demográficos e sociais e grau de urbanização - 1960/91.....	72
TABELA 10 - Brasil e Regiões - Evolução da PEA ocupada por setores produtivos - 1970/90.....	75
TABELA 11 - Brasil - Evolução da PEA segundo regiões e posições na participação em relação a PEA total - 1970/90.....	77
TABELA 12 - Brasil e Regiões - Pessoal ocupado segundo classe de rendimento e contribuição para o Instituto da Previdência Social - 1990.....	79
TABELA 13 - Indicadores Sociais por Regiões - 1970/90.....	81
TABELA 14 - Número de pobres e incidência de pobreza absoluta segundo Regiões - 1970/88.....	83

LISTA DE SIGLAS

BNB - Banco do Nordeste do Brasil
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste
GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PEA - População Economicamente Ativa
PDAN - Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste
PD - Plano Diretor
PIB - Produto Interno Bruto
PIN - Programa de Integração Nacional
PLANVASF - Plano Diretor do Vale do São Francisco
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PND/NE - Plano Nacional de Desenvolvimento do Nordeste
PND/NR - Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas Irrigadas do Nordeste
PRD - Plano Regional de Desenvolvimento
PROINE - Programa de Irrigação do Nordeste
PROMOEXPOR - Programa Regional de Promoção de Exportações Nordestinas
PROTERRA - Programa de Distribuição de Terras do Norte e Nordeste
PTDN - Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste
PTSA - Programa de Pesquisas do Trópico Semi-Árido
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
VTI - Valor da Transformação Industrial

RESUMO

Este trabalho pretende fazer um breve diagnóstico sobre alguns impactos econômicos, sociais e ambientais provocados pela industrialização incentivada pela SUDENE no Nordeste brasileiro, no período compreendido entre 1970 e 1990. Pretendeu-se traçar um perfil das indústrias que se instalaram na região via incentivos institucionais, principalmente, dos segmentos de bens intermediários - com particular ênfase para os ramos industriais da química, metalurgia, minerais não-metálicos, materiais elétricos e de comunicações e papel e papelão, os quais encontram-se entre os setores que mais se beneficiaram do sistema de incentivos - na perspectiva de avaliar sucintamente as mudanças ocorridas na estrutura produtiva da economia nordestina e o impacto dessas mudanças sobre a estrutura socioeconômica regional, sobretudo, no que respeita à questão da urbanização e às mudanças nas relações sociais de produção e de trabalho, além da dimensão social e ambiental. Partiu-se de uma ampla revisão sobre boa parte da literatura que trata com austeridade da questão nordestina e de uma minuciosa revista e análise de dados secundários compilados pela SUDENE no período em estudo. Constatou-se, portanto, que no referido período, a economia nordestina passou por um conjunto de transformações bastante significativas na sua base produtiva, notadamente, no que se refere ao crescimento industrial, o que lhe proporcionou um crescimento exponencial do produto por habitante. Além disso, verificou-se também uma mudança radical nas relações sociais de produção e de trabalho. No entanto, pôde-se empreender que o modelo de industrialização que se implantou na região, longe do que foi preconizado pela ação planejada do Estado, não passou de uma extensão do paradigma da industrialização que se expandia aceleradamente a partir da região Sudeste do país, à busca de ocupação dos espaços vazios e à procura de novas brechas de acumulação de capital propiciadas pelas vantagens locacionais. Assim, a nova industrialização, além de ocorrer de forma concentrada, tanto em nível setorial quanto espacial, concorreu diretamente para o aumento da concentração de renda e para a aceleração do processo de urbanização na região. Com efeito, o extraordinário crescimento econômico verificado no período, não se traduziu proporcionalmente na melhoria das condições de vida da população regional, senão de forma marginal. Além disso, os segmentos industriais mais privilegiados pelo mecanismo dos incentivos fiscais e financeiros, entre os quais se sobressaem os ramos da química, metalurgia e minerais não-metálicos, além de não gerarem emprego em nível satisfatório, deixaram à margem a preocupação com a questão ambiental, caracterizando-se, portanto, como mais intensivos em tecnologia e energia elétrica, mais intensivos em recursos naturais renováveis e não-renováveis e, em consequência, mais poluidores do meio ambiente e industrialmente mais sujos.

ABSTRACT

This work intends to make a brief diagnostic on some economical, social and environmental impacts caused by SUDENE industrialization in the northeast of Brazil, in the period of 1970 and 1990. We intended to trace the profile of the companies installed in that region via institutional incentives, especially, the segments of intermediate properties - with particular emphasis to chemistry industries, metallurgy, non-metallic minerals, electric materials, communications and paper, in fact, those segments were extremely pleased by those kinds of incentives - in order to evaluate the changes occurred in the productive structure of northeast economy and the impact of those changes in socioeconomic regional structure, mainly, concerned the urbanization matters and social and environmental dimensions. First, we reviewed the literature that treats on austerity in the northeast matters and a detailed analysis of secondary data compiled by SUDENE in the period of the study. We realized, thus, that during this period, the northeast economy passed through a set of very significant changes in its productive basis, essentially, concerning its industrial increase that provided an exponential development of the product per inhabitant. Furthermore, we realized a radical change in social relations of production and work. However, we could perceive that this industrialization pattern implanted in the northeast of Brazil, far from what was aimed by State actions is merely an extension of the industrialization paradigm that expended rapidly in the southeast of the country, pursuing occupations of places and new spaces to accumulate capital granted by local advantages. Thus, the new industrialization, in local and spatial way, occurred in a concentrated way, in which, concurred directly to an increase of income to accelerate the progress of urbanization in the region. In fact, this extraordinary economical development verified in the period have not improved better life conditions for regional population. Furthermore, the most privileged industrial segments by government incentives, especially in chemistry, metallurgy, and non-metallic industries, have not created jobs in a satisfactory level and establish concerns related to environmental problems, considering that, the material used intensively in technology and electrical energy, in non-renewable and natural resources and, consequently, more polluters in the environment and, industrially, more dirty.

INTRODUÇÃO

O quadro geral de crise que se abateu sobre a economia nordestina a partir de fins da década de 1950 colocou a região entre as áreas de maiores índices de pobreza do hemisfério sul. O tom sombrio parecia acentuar-se ainda mais à medida que se ampliavam as relações econômicas entre o Nordeste e a região Sudeste, considerada como a mais desenvolvida do país. As disparidades nos níveis de renda entre essas duas regiões, a despeito de provir de longa data, passaram a aprofundar-se mais aceleradamente a partir do Pós-Guerra, com a expansão, diversificação e concentração da atividade industrial no entorno da região industrial de São Paulo.

A expansão capitalista no Brasil pós-anos trinta e, notadamente, a partir da Segunda Guerra Mundial, tendo São Paulo à frente como *locus* da concentração industrial fez com que esse Estado se modernizasse e se equipasse para a produção em larga escala. Além disso, o processo de integração do mercado nacional em curso desde os anos trinta, eliminando as barreiras tarifárias entre as várias regiões e a ampliação do sistema de transportes e de comunicações facilitando a livre circulação nacional das mercadorias (produzidas, especialmente, em São Paulo) traduziu-se num instrumento de destruição das economias regionais.

Isso, a rigor, contribuiu decisivamente para ampliar o diferencial de reprodução, de acumulação e de centralização de capital em favor da região Sudeste, mais particularmente da burguesia industrial de São Paulo, a qual passou a forjar uma nova redivisão inter-regional do trabalho em que a região (Sudeste) mais dinâmica especializa-se na produção industrial com alto valor agregado e as regiões economicamente mais atrasadas especializam-se em atividades menos produtivas e de baixo valor agregado, anuviando

qualquer perspectiva de desenvolvimento autônomo das regiões menos desenvolvidas, em particular da região nordestina, que estava comercialmente mais articulada com o Sudeste.

Acrescente-se a isso, que as constantes transferências de capital e de renda do Nordeste para àquela região - em função das condições favoráveis e das economias de escala que lá se criavam - corroborou para descapitalizar a frágil burguesia regional e aumentar ainda mais os desníveis econômicos e sociais entre essas duas regiões.

Destarte, ao crescente hiato nos níveis de desenvolvimento econômicos e sociais regionais - resultantes da própria política de desenvolvimento levada a cabo em nível nacional - vieram juntar-se outros fatores de caráter político "circunstancial" (endógeno e exógeno) que contribuíram para aumentar a efervescência social e política na região nordestina a partir da segunda metade da década de cinquenta. Entre esses fatores, convém destacar a ascensão do movimento das Ligas Camponesas, a intervenção da Igreja Católica em defesa de um programa de reforma agrária, o movimento nacional-populista, o movimento em defesa da democratização do sistema educacional e de valorização da cultura popular, a eleição de dois governadores "reformistas" nas duas principais capitais do Nordeste (Pernambuco e Bahia) nas eleições de 1958, além da síndrome das Revoluções chinesa e cubana.

Esses vários fatores pressionaram o Governo Federal a intervir diretamente no Nordeste, mediante a institucionalização de uma política de desenvolvimento, tendo em vista a redução dos desníveis econômicos e sociais e o esvaziamento dos movimentos sociais em ascensão na região. Para isso, o então presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, em 1956, constituiu um grupo de estudiosos sob a coordenação de Celso Furtado para fazer um diagnóstico da real situação socioeconômica da região nordestina, com vistas à formulação de uma política alternativa para o estado de letargia, de regressão e de subdesenvolvimento em que a região se encontrava.

O relatório do grupo de estudo, que ficou conhecido como GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) constatou que o principal problema do Nordeste era o baixo nível de renda *per capita* de sua população, o qual não alcançava mais que um terço da renda *per capita* do Centro-Sul, em meados dos anos cinqüenta. O referido estudo ressalta ainda, que essa disparidade de renda poderia aprofundar-se ainda mais com o contínuo fechamento de fábricas na região nordestina - em função da sua incapacidade de concorrer com as modernas fábricas do Sudeste - e a constante fuga de capitais à procura de melhores oportunidades de investimento em outras regiões, propiciadas pela expansão e diversificação do mercado no Centro-Sul do país.

Como resultado do GTDN o Governo criou a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) em dezembro de 1959, a quem caberia a tarefa de executar a política proposta pelo referido grupo de estudo. O relatório propunha, como alternativa para saída da crise, a intensificação de investimentos em infra-estrutura, visando a instalação de um centro industrial "autônomo" na região, tendo como prioridade básica o aproveitamento de matérias-primas e mão-de-obra barata em vasta disponibilidade no Nordeste.

Assim, junto à Lei (3.692/59) que criou a SUDENE o Governo instituiu inicialmente dois mecanismos de incentivos (artigos 18 e 19) visando atrair investimentos privados para a região. Esses incentivos abrangiam a isenção à importação de equipamentos novos e sem similares de produção nacional e, isenção do Imposto de Renda devido na Fonte para indústrias novas ou já instaladas que utilizassem matéria-prima regional. Em princípios, os incentivos foram concedidos apenas às empresas formadas por capitais totalmente nacionais.

Posteriormente, em 1963, em função da pressão dos capitais extra-regionais suprimiu-se a exigência de capitais preponderantemente nacional, como requisito para

concessão dos incentivos fiscais e financeiros. A partir daí tratou-se de ampliar e modernizar a institucionalização de um sofisticado mecanismo de incentivos fiscais e financeiros - o qual se convencionou de chamar de sistema 34/18-FINOR - visando baratear o custo dos investimentos privados e desencadear um processo de industrialização na região nordestina, tendo em vista a sua integração à economia nacional.

A industrialização, foi então tratada como instrumento preponderante para atenuar o estado de pobreza e de subdesenvolvimento a que a região estava submetida e impulsionar o seu desenvolvimento econômico. O ponto central para a estratégia de aceleração do desenvolvimento foi a ênfase na concessão de incentivos à instalação de indústrias siderúrgicas - com vistas à expansão das indústrias de transformação de ferro, de aço e às indústrias mecânicas - além da modernização das indústrias tradicionais, notadamente, têxtil e alimentar, consideradas como grandes absorvedoras de mão-de-obra.

Diante desse contexto, o que se pretende com o presente trabalho é esboçar um breve diagnóstico acerca dos impactos da “nova” industrialização que se instalou no Nordeste via incentivos institucionais, mais particularmente, sobre os setores que mais se beneficiaram dos recursos proveniente do sistema de incentivos da SUDENE, na perspectiva de avaliar as mudanças ocorridas na estrutura produtiva da economia regional e em que medida essas mudanças repercutiram na estrutura socioeconômica da região nordestina.

A periodização em estudo corresponde à fase pós-criação da SUDENE. Não obstante, concentramos a nossa análise no período compreendido entre 1970 e 1990, o qual se caracteriza como a fase de ascensão e declínio da economia regional, impulsionada pela intervenção planejada do Estado na região. O trabalho parte de uma ampla revisão da literatura pertinente à questão nordestina e de uma análise minuciosa dos documentos e relatórios compilados pelos organismos de fomento ao desenvolvimento regional como a

SUDENE e BNB, além das estatísticas levantadas pelo IBGE relativas ao período em estudo.

O trabalho está dividido em três capítulos, afora esta parte introdutória e a conclusão final. No primeiro, explicita-se de modo sucinto, o crescimento industrial do Brasil pós-anos trinta, tendo São Paulo à frente como núcleo da aceleração, diversificação e concentração industrial. Faz-se ainda um breve histórico acerca da crise e estagnação da economia nordestina, bem como sobre o marco histórico do processo de industrialização levado a cabo no Nordeste pela SUDENE, a partir da intervenção direta do Estado. Neste capítulo, destacam-se ainda, quais os gêneros industriais que mais se beneficiaram dos recursos oriundos do sistema de incentivos e os que ficaram com a menor parte dos recursos, além da concentração setorial e espacial dos investimentos e dos incentivos institucionais.

Em seguida, no segundo capítulo, discute-se a natureza e o perfil do paradigma industrial que se instalou na região sob a égide dos incentivos institucionais, enfocando a mudança operada na função do Nordeste enquanto região mantenedora da acumulação capitalista em favor das regiões mais dinâmicas, notadamente, da região Sudeste, de onde se origina a maior parte dos investimentos e para onde se desloca a maior parte da produção da indústria incentivada.

No terceiro e último capítulo, discute-se sucintamente sobre as mudanças ocorridas na estrutura produtiva da economia nordestina e os impactos provocados pelo extraordinário crescimento econômico experimentado pela economia regional - no período compreendido entre 1970 e 1990 - sobretudo, no que se refere à questão da urbanização da região e às mudanças nas relações sociais de produção e de trabalho. Por fim, faz-se algumas considerações sobre a dimensão social e ambiental, herdada do processo de desenvolvimento regional efetivado no Nordeste pelo Estado por intermédio da SUDENE.

Ressalta-se ademais, no terceiro capítulo, que o paradigma industrial que se implantou no Nordeste, sob o aparato da SUDENE, a despeito de ter provocado modificações relevantes na estrutura econômica da região, corroborou não obstante, não somente para acelerar o processo de urbanização regional, como também para aumentar o nível de concentração de renda no Nordeste, acentuando ainda mais a distância entre ricos e pobres na região e, em consequência, os desníveis econômicos e sociais, em relação às regiões mais desenvolvidas.

Além disso, destaca-se também, que as indústrias que foram aquinhoadas com a maior parte dos recursos provenientes do sistema de incentivos da SUDENE, foram justamente - por paradoxal que isso possa parecer - os segmentos industriais mais intensivos em capital, mais intensivos em energia elétrica e em recursos naturais renováveis e não-renováveis, além de ambientalmente mais sujos e mais poluidores do meio ambiente.

1 O NORDESTE E O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O processo de industrialização do Nordeste, para ser mais bem entendido precisa inicialmente ser inserido num contexto nacional mais amplo. Por essa razão, faz-se necessário recuperar o movimento da industrialização brasileira iniciado no século XIX e, notadamente, a partir da década de 1930 - ainda que de forma resumida - para uma melhor compreensão de como a formação econômico-social do Nordeste foi produzida.¹

1.1 Breves considerações sobre a industrialização brasileira e o marco histórico da industrialização do Nordeste

A despeito da tendência predominante de se reduzir a industrialização brasileira a partir do movimento oriundo da grande depressão dos anos de 1930, é bem verdade que as primeiras tentativas no sentido de promover a industrialização do Brasil ocorreram desde a primeira década do século XIX. Assim, a partir da chegada da Corte Portuguesa ao Brasil em 1808, diversas medidas foram tomadas pelo Príncipe Regente (embora contra as aspirações nativistas da época) a favor da instalação de empreendimentos industriais. Entre as principais medidas tomadas por D. João VI, para incentivar o desenvolvimento da atividade industrial, podem-se destacar a isenção de impostos sobre as importações de máquinas e matérias-primas industriais para as fábricas nacionais, além da concessão de créditos para as indústrias que necessitassem do auxílio do Estado.²

¹. Dado que o aprofundamento dessa discussão escapa aos objetivos e limites deste trabalho, ela será feita aqui de forma introdutória e reduzida.

². Cf. LUZ, N. V. *A Luta pela Industrialização do Brasil - 1808/1930*. 1975. Caps. I e II.

Não obstante o clima de “otimismo” em relação ao progresso da industrialização brasileira, todos os esforços despendidos durante a primeira metade do século XIX a favor da industrialização foram neutralizados pela hegemonia política e industrial da Inglaterra, sobretudo, a partir da assinatura do Tratado Comercial de 1810 (renovado em 1826, por mais 15 anos) conferindo às manufaturas inglesas uma tarifa preferencial de 15% *ad valorem*.³

Concretamente, a assinatura desses acordos, além de constituírem-se na principal causa de desequilíbrio das contas externas e no sufocamento da produção nacional, pela concorrência estrangeira⁴, ainda retiraram das mãos dos dirigentes brasileiros um importante instrumento de proteção e estímulo à emergente indústria nacional, uma vez que se permitiu que os produtos ingleses, industrializados em condições mais vantajadas, concorressem com os similares de produção nacional, que tinham preços mais elevados e qualidade inferior.⁵

A assinatura desse Tratado Comercial, como bem afirma Furtado⁶ constituiu-se, em essência, num verdadeiro instrumento criador de privilégios em favor da Inglaterra. Tanto isso é verdade, que os ingleses não tiveram a menor preocupação em criar mercados para os produtos brasileiros, os quais concorriam com os de suas dependências antilhanas.

³. Dois acordos (o primeiro em 1810, de Amizade e Aliança e o segundo em 1826, conhecido por Tratado de Comércio e Navegação, com duração de 15 anos cada um) firmados entre Portugal e Inglaterra reduziram a 15% a tarifa aduaneira dos produtos ingleses importados pelo Brasil, taxa essa inferior mesmo à que incidia sobre as mercadorias provenientes de Portugal. Seus efeitos foram amplamente desastrosos para a economia brasileira, de sorte que as importações oriundas da Inglaterra superavam largamente as exportações brasileiras. Cf. SANDRONI, P. *Novo Dicionário de Economia*. 1994, p. 355-356.

⁴. Cf. PRADO JÚNIOR, C. *História Econômica do Brasil*. 1985, p.170.

⁵. Segundo Borja Castro *apud* STEIN: “Em nenhum lugar do mundo, a indústria se desenvolveu sem excluir do mercado interno (...) a concorrência dos países ‘mais fortes e melhor preparados’, até que os estabelecimentos locais pudessem sobreviver sem a ‘tutela do Estado’. Para provar o que dizia [Castro] apontou o caso da tarifa preferencial de 1810, que permitira a introdução de artigos manufaturados ingleses no país, [como] ‘primeira causa’ da eliminação da produção artesanal e da impossibilidade de estabelecer indústrias até a tarifa de 1844”. Cf. STEIN, S. J. *Origens e Evolução da Indústria Têxtil no Brasil - 1850/1950*. 1979, p. 30.

⁶. Cf. FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. 1991, p. 95.

Não obstante, somente a partir da década de 1840 - quando expirou o prazo estabelecido pelos acordos comerciais - retomou-se a luta em defesa da industrialização brasileira. Entre outras medidas tomadas pelo Governo Imperial para impulsionar a embrionária industrialização brasileira, cabe destacar a criação da Tarifa "Alves Branco" em 1844, instituindo a cobrança de taxas alfandegárias (que variavam de 2% a 60%) sobre as importações brasileiras.⁷

Apesar das dificuldades enfrentadas e da resistência da oligarquia agro-exportadora, várias fábricas implantaram-se no Brasil a partir da década de 1850.⁸ Observando os dados censitários publicados em 1920, pode-se constatar um crescimento significativo do número de estabelecimento industriais no Brasil a partir da segunda metade do século XIX. De um total de 35 estabelecimentos industriais em 1849, esse número passou para 113 em 1869, representando um aumento de 220%. Em 1880 esse número subiu para 638 e para 1562 em 1890. Deve-se destacar ainda, que esse crescimento no número de estabelecimentos industriais foi acompanhado também do crescimento da produção, da renda e do emprego no setor industrial.⁹

Certamente, a instituição do protecionismo tarifário e os incentivos governamentais às importações de máquinas e matérias-primas industriais, que se estenderam durante toda a segunda metade do século XIX, estimularam a lucratividade e os investimentos no setor industrial. A esse respeito, talvez com algum exagero, afirma Stein que: "*A tarifa*

⁷. Pelo Decreto nº 376 de 12 de agosto de 1844, ficou estabelecido a cobrança de taxas de 40% a 60% sobre as importações de produtos similares aos de produção nacional ou, que poderiam facilmente ser substituídos por outros de produção nacional; e taxas de 2% a 25% sobre aqueles produtos considerados essenciais e de uso diversos, que ainda não podiam ser fabricados no Brasil. Cf. LUZ. 1975, p. 24.

⁸. Além das dificuldades impostas pela ausência de fonte energética (hidro, vapor e térmica), insuficiência de capital, falta de mão-de-obra capacitada, instabilidade política e econômica, bem como a concorrência de empreendimentos industriais mais lucrativos, a indústria que emergiu em meados do século XIX defrontar-se-ia com outro obstáculo, qual seja, a forte oposição da oligarquia agro-exportadora, que (firmando sua crença na filosofia fisiocrática francesa) creditava o desenvolvimento, eminentemente, na expansão da atividade agrícola. Cf. LUZ. 1975, p. 34-47.

⁹. Cf. *Recenseamento do Brasil - 1920*, Vol. V, I parte, apud GAREIS, M. da G. S. *Industrialização no Nordeste - 1880/1920*. 1994. p. 92.

*protecionista, e em seguida, a suspensão das taxas alfandegárias que incidiam sobre as máquinas e matérias-primas, em 1846 e 1847, (...) deram aspecto verdadeiramente industrial à manufatura têxtil de algodão nos anos quarenta”.*¹⁰

Observa-se ademais, que o movimento da industrialização brasileira, ocorrido durante a segunda metade do século XIX e as três primeiras décadas do século XX, teve caráter eminentemente regional.¹¹ A expansão e diversificação das indústrias nos vários espaços regionais nesse período esteve voltada basicamente para o atendimento das necessidades locais, não havendo, portanto, qualquer conotação de criação de um mercado nacionalmente integrado nessa época. Como diz Cano: *“Os complexos regionais eram pouco integrados, tendo cada região sua ‘própria’ economia. O Nordeste, com o açúcar e o algodão para o exterior; o Sul (...) fornecia alimentos às regiões escravistas cafeeiras ou açucareiras (...); a região cafeeira, fundamentalmente voltada para o exterior”.*¹²

Entre os vários fatores que explicam a descentralização industrial regional antes de 1930, pode-se enumerar: a deficiência da infra-estrutura de transportes e comunicações entre as várias regiões; e, os limites impostos às indústrias tradicionais locais - tanto pela precariedade da estrutura do mercado e da estreita vinculação dessas indústrias com a agropecuária, como pela deficiência da concorrência estrangeira.¹³ Nesse sentido, afirma Castro¹⁴ que as dificuldades impostas pela competição externa às indústrias tradicionais, não apenas limitavam estas à produção de artigos de inferior qualidade como dificilmente permitiriam que estas empresas ultrapassassem o âmbito do mercado local ou regional - onde as oportunidades de comercialização seriam bem mais favoráveis.

¹⁰. Cf. STEIN. 1979, p. 28.

¹¹. Sobre o fenômeno da descentralização especial da primeira fase da industrialização brasileira, ocorrido entre a segunda metade do século XIX e as três primeiras décadas do século XX conferir o trabalho de: CASTRO, A. B. de. **7 Ensaios sobre a Economia Brasileira**. 1971, vol. II, especialmente a V Parte.

¹². Cf. CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil - 1930/95**. 1998, p. 59.

¹³. Cf. LUZ. 1975, especialmente o V Capítulo.

¹⁴. Cf. CASTRO. 1971, p. 91.

No entanto, se por um lado as longas distâncias e o alto custo dos transportes, além da precariedade do sistema de comunicação impunham limites ao fluxo inter-regional de mercadorias, por outro lado criavam barreiras “naturais” de proteção às tradicionais indústrias regionais - muito embora não criassem tantos obstáculos à concorrência estrangeira - dando margem à implantação de indústrias de pequeno e médio porte nos vários espaços regionais, do que são exemplos as indústrias têxteis, de vestuário, de calçados, de alimentos, de bebidas, de pequena metalurgia e de certos ramos da química tradicional que se instalaram no Nordeste no último quartel do século XIX.¹⁵

Foi dentro desse contexto que a região Nordeste conseguiu abrigar um número bastante significativo de pequenas e médias indústrias a partir de meados do século XIX. Assim, entre 1849 e 1879, instalaram-se 58 estabelecimentos industriais no Nordeste, elevando a participação dessa região à $\frac{1}{4}$ do total das indústrias do Brasil. Em 1889 já existiam 145 estabelecimentos. Uma década depois (em 1899) esse número passou para 315 e para 500 unidades em 1904, representando, portanto, um aumento de mais de 760 % em relação a 1879.¹⁶

Não obstante, do último quartel do século XIX em diante, verifica-se um declínio da participação industrial da região nordestina com relação ao conjunto da indústria nacional, de 25% em 1879 para 19% em 1904.¹⁷ De todo modo, em que pese a redução da participação do Nordeste no conjunto da indústria nacional, pode-se no entanto, constatar um salto quantitativo do crescimento industrial da região no último quartel do século XIX, propiciado inclusive, pela expansão do mercado interno.

Esse crescimento industrial do Nordeste, no período acima referido - ainda que assentado em bases tradicionais - pode ser explicado pela existência de condições

¹⁵. Cf. CANO. 1998, II Capítulo.

¹⁶. Cf. GAREIS. 1994, III Capítulo.

¹⁷. Cf. Recenseamento do Brasil -1920 *apud* GAREIS. 1994, p. 92-93.

relativamente favoráveis na região, tais como: farta disponibilidade de matérias-primas básicas para a indústria, principalmente têxtil e alimentícia; existência de um mercado consumidor em relativa expansão; barreiras tarifárias interestaduais; escassez de indústrias no interior; existência de sistema portuário e fluvial relativamente favorável; fontes de energia; reserva de mão-de-obra; desenvolvimento de operações financeiras nas duas principais capitais da região (Recife e Salvador); e, inexistência de um mercado nacionalmente integrado à época.¹⁸

No que diz respeito ao tamanho das fábricas - exclusive os limites impostos pela rigidez tecnológica e as restrições relacionadas à ausência de certos insumos básicos na região - o fator condicionante deste, residia tanto nas dimensões do mercado como na estrutura da propriedade e da renda de cada atividade. Em essência, isto significa que se a estrutura fosse muito concentrada poderia permitir a implantação de indústrias de grande porte; se ao contrário, fosse pouco concentrada, poderia resultar na disseminação de pequenas e médias empresas.¹⁹ Evidentemente, onde o mercado fosse mais promissor e mais altas fossem as margens de lucro, maiores seriam as inversões e, conseqüentemente, a diversificação e modernização da estrutura industrial.

Assim, na região Nordeste, onde a propriedade fundiária sempre foi muito concentrada - permitindo que o excedente fosse também concentrado nas mãos de um pequeno número de proprietários de terras - moldou-se uma estrutura socioeconômica assentada, preponderantemente, na concentração da propriedade, da renda e sobretudo do poder. Isso certamente induziu a instalação de plantas industriais de grande porte, notadamente no setor têxtil, em que as condições eram bem mais favoráveis, tanto pelo lado da oferta de matéria-prima (algodão) como pelas dimensões do mercado. Ademais,

¹⁸. Cf. ANDRADE, M. C. de. *A Terra e o Homem no Nordeste*. 1986, especialmente o V Capítulo; STEIN, 1979, II Capítulo.

¹⁹. Cf. CANO, W. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. 1990. p. 197-201.

deve-se destacar que as facilidades do sistema de crédito prevalecente à época, priorizando o “crédito pessoal”, também contribuíram para aumentar a concentração da propriedade e da renda, uma vez que somente os grandes empresários e proprietários de terras tinham acesso ao crédito bancário.²⁰

Esse estímulo à concentração da propriedade territorial e da renda, além de constituir um freio ao desenvolvimento da pequena e média empresa, ainda contribuiu para tornar rígida a própria dinâmica da demanda interna, tanto de bens simples de consumo como de bens duráveis e, principalmente, de bens de produção.

Deve-se ressaltar ainda, que o domínio sobre a terra associado à estrutura de concentração da propriedade e da renda, reproduziu no Nordeste uma estrutura econômica e social extremamente desigual, assentada de um lado, na concentração do poder político e econômico; e de outro, numa estrutura de relações sociais arcaicas, baseada predominantemente, no patrimonialismo e na submissão do exército de trabalhadores sem propriedade e sem posse. Isso muito certamente, contribuiu para aumentar a ineficiência produtiva e os bolsões de pobreza que passaram a figurar na região.

Convém acrescentar aqui, mais uma peculiaridade inerente ao processo de desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) da economia nordestina no período pós-abolicionista. Destarte, advinda à abolição da escravatura em 1888, e dadas, a estrutura de dominação e as frágeis condições econômicas da região, não foi “possível” uma transição real para o trabalho livre, senão apenas formal.²¹

Em outras palavras, isso significa dizer que, na região nordestina não ocorreu uma transição imediata para uma remuneração inteiramente monetarizada da mão-de-obra recém-liberta do escravismo, fazendo com que a massa de “ex-escravos” engrossasse o

²⁰. *Ibid.*, p. 200-204.

²¹. Cf. GORENDER, J. “Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro”. 1994, p. 24-31. Ver também: FURTADO. 1991, p. 136-141.

contingente de trabalhadores sem propriedade, sem renda e sem mercado de trabalho, multiplicando, portanto, o exército de pobres e marginalizados que passou a figurar como característica emblemática no Nordeste a partir de fins do século XIX e, notadamente, na primeira metade do século XX.

Certamente, isso contribuiu para restringir a capacidade de formação de um mercado de consumo ativo na região. Daí resultando, portanto, os baixos níveis de acumulação de capital e as reduzidíssimas possibilidades de transformação das forças produtivas e da estrutura econômica da região. Com efeito, as antiquadas relações de produção já há muito prevalecentes na região pouco se alteraram qualitativamente, “perpetuando” com isso, os baixos níveis de produtividade e de eficiência, além dos pequeníssimos salários.²² Diante desse dramático quadro, sentencia Cano: *“Com essa configuração histórica, pouco se poderia esperar do complexo nordestino, em termos de uma diversificada e crescente acumulação de capital no compartimento industrial”*.²³

Além disso, deve-se acrescentar, que o surgimento da atividade industrial no Brasil e no Nordeste em particular, a partir de meados do século XIX, já se deu de forma atrelada ao modo capitalista de produção dominante na Europa. Daí que as transformações ocorridas no Brasil e no Nordeste a partir de então refletem, na verdade, um processo de adaptação e aprofundamento da submissão de sua formação econômica e social ao modo de produção dominante.

O Nordeste, em suas etapas de articulação comercial, tanto com a Europa (desde o Período Colonial) como com o mercado nacional (o Sudeste, principalmente) a partir do século XX, sempre desempenhou a função de complementaridade na acumulação capitalista dessas regiões, não sendo “possível” a internalização de um processo

²². De acordo com CANO, em 1907, o valor médio da produção por operário na indústria têxtil do Nordeste, representava menos da metade (47%) do valor médio produzido na indústria paulista. *Idem*. 1990, p. 98.

²³. *Ibid.*, p. 98.

“endógeno” de acumulação de capital em escala ampliada, que fosse capaz de assegurar o desenvolvimento econômico da região.²⁴

Dessa forma, do último quartel do século XIX até, pelo menos, meados do século XX, o Nordeste não fora capaz de remodelar sua precária estrutura produtiva nem de aumentar sua produtividade, perdendo participação econômica, de forma ininterrupta, para a região Sudeste, notadamente para São Paulo, conforme atestam os dados censitários a seguir. Assim, em 1920, indica o Censo Industrial que 29% dos operários industriais estavam concentrados em São Paulo; em 1940 esse percentual havia subido para 35%; e, em 1950 para 39%. A participação do Nordeste, ao contrário, se reduz de 27% em 1920, para 18% em 1940, e para 17% em 1950. Com efeito, a participação de São Paulo na produção industrial do Brasil passou de 39% em 1948 para 45% em 1955. No mesmo período, a participação do Nordeste declinou de 16% para 9%.²⁵

1.2 Estagnação e subdesenvolvimento da economia nordestina

Em fins da década de 1950 - após um longo período de atrofiamento das atividades agro-exportadoras e de contínua perda de participação econômica para o Sudeste, sobretudo para São Paulo - a região nordestina atingiu o ápice de sua crise econômica, passando a partir de então a figurar entre as áreas de maiores índices de pobreza do mundo.

Esse processo, a despeito de provir de longa data, aprofundou-se mais a partir dos anos 30 e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, com a aceleração do processo de industrialização brasileiro - seguido pelo crescimento da urbanização e da integração do mercado nacional - tendo como centro de gravidade a região Sudeste, especialmente, no entorno de São Paulo.

²⁴. Cf. PERRUCCI, G. “A formação histórica do Nordeste e a questão regional”. 1984, p. 17-20.

O processo de industrialização brasileiro, fortemente concentrado em São Paulo, permitiu que esse Estado se modernizasse para produção em larga escala e passasse a forjar uma nova divisão do trabalho para o conjunto da economia brasileira, em substituição às economias regionais até então existentes. Isso, com efeito, levou a uma imposição de novas formas de relações sociais de produção e de acumulação de capital às regiões periféricas. No dizer de Oliveira²⁶, estava-se, na verdade, em presença de uma nova forma de expansão capitalista que tendia a ser hegemônica - voltada para a produção de valor cuja realização se dava internamente - e que poderia ser imposta ao conjunto da economia nacional.

A combinação desses fatores com a derrocada das barreiras alfandegárias existentes entre as várias regiões brasileiras mais a ampliação do sistema de transportes, facilitando a livre circulação nacional das mercadorias, produzidas especialmente em São Paulo, bem como a implantação de grandes usinas hidrelétricas e a criação da Petrobrás (nos anos 50), permitiram que a economia do país se integrasse no circuito de São Paulo, onde se localizava o pólo industrial mais dinâmico da economia brasileira.

O resultado desse movimento de “nacionalização” do capital, foi a destruição ou fechamento de várias fábricas no Nordeste (e demais regiões) que não estavam em condições de competir em preço e qualidade com as modernas fábricas instaladas no Sudeste, principalmente em São Paulo.²⁷

Com efeito, assistiu-se a uma predominância das mercadorias do Sudeste sobre as do Nordeste em praticamente todos os setores da economia. Ou como diz Guimarães Neto, *“o mercado nordestino foi literalmente invadido pela produção industrial do Sudeste”*.²⁸ A isso veio somar-se um extraordinário crescimento no ritmo de acumulação, de concentração e centralização de capital em favor do Sudeste sobre o empobrecimento

²⁵. Dados citados por FURTADO. 1991, p. 238.

²⁶. Cf. OLIVEIRA, F. de. *Elegia para uma Re(li)gião*. 1981, p. 75.

²⁷. *Ibid.*, p. 76.

social generalizado, seguido de estagnação e subdesenvolvimento do Nordeste. Em consequência disso, o Nordeste passou, a experimentar um crônico e significativo déficit no seu balanço comercial com as demais regiões brasileiras, em particular com a região Sudeste. Esse déficit, segundo afirma Guimarães Neto²⁹, explica-se, tanto pela perda do mercado regional quanto dos mercados extra-regionais onde o Nordeste comercializava seus produtos.

Esse processo funcionava, ao mesmo tempo, como um mecanismo de *sucção* e bloqueio à emergente industrialização capitalista do Nordeste. Para o Sudeste, ao contrário, contribuía para a ascensão do capitalismo a uma etapa superior de desenvolvimento. Ou como diz Diniz: *“Enquanto no Nordeste o capitalismo não havia se generalizado regionalmente na produção de mercadorias, as outras economias nacionais tornaram-se imperialistas, por haverem vivenciado, numa primeira época histórica, o capitalismo na generalização nacional da produção capitalista”*.³⁰

Assim, a deflagração da expansão capitalista no Brasil a partir dos anos 30, tendo como *locus* a “região” industrial de São Paulo, levou concretamente a um fortalecimento da burguesia industrial dessa região, cujas formas de reprodução do capital não apenas passaram a diferenciar-se das formas de reprodução do capital que era controlado pela oligarquia agro-exportadora como se converteram em equivalente geral sobre a economia nacional. Isso, com efeito, implicou numa pressão pela redução das formas de reprodução das economias agro-exportadoras regionais (embora não pelo seu total desaparecimento), uma vez que eram com as divisas advindas da realização externa da economia agro-

²⁸. Cf. GUIMARÃES NETO, L. “Trajetória econômica de uma região periférica”. 1997. p. 45.

²⁹. *Idem.*, “Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva”. 1986. p. 89.

³⁰. Cf. DINIZ, A. T. “A nova industrialização do Nordeste - ação estatal x capitalismo”. 1995. p. 110.

exportadora que se financiavam as importações de bens de capital para modernização da indústria brasileira.³¹

Cabe destacar ainda, que a ascensão dessa nova burguesia industrial no Sudeste do Brasil, comandada especialmente, pela “região” industrial de São Paulo, não pode ser compreendida sem que se considere a presença do Estado - nas suas diversas matizes - reconstituindo e assumindo funções próprias do capital, para a realização da reprodução e da acumulação capitalista, cujo destino, sem nenhum lugar a dúvidas, vão parar nas mãos da burguesia industrial daquela região.

Historicamente, no Brasil, diferentemente do que ocorreu nos países capitalistas desenvolvidos, a industrialização não surgiu de um movimento “endógeno” do próprio desenvolvimento capitalista, ou seja, a partir da valorização privada de capital no ciclo da produção capitalista. Surgiu, ao contrário, da ação contrapositiva econômico-social do Estado. Nesse sentido, afirma um estudo de Jurandir Xavier, que a industrialização capitalista da economia brasileira pós-anos trinta, não esteve fundada na esfera da acumulação privada - resultado da valorização dos capitais empregados nas atividades agro-exportadoras - mas preponderantemente na esfera estatal.³²

Assim, pode parecer paradoxal que o Estado tenha assumido funções econômico-produtivas (que deveriam antes ser propriamente executados pelo capital privado) para extração de mais-valia, não em seu interesse particular, mas para repassá-la ao capital privado, sob a forma de lucro. Daí afirmar Xavier que: *O Estado lá [na produção] se encontra (...) não por razões derivadas da sua própria apropriação, mas de apropriação alheia, privado-capitalista: na verdade, razões derivadas da própria conservação da*

³¹. Como bem mostra SERRA, em 1950, as vendas externas de café representavam 60% do total das exportações brasileiras. SERRA, J. “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do Pós-Guerra”. 1998, p. 72.

³². Cf. XAVIER, J. A. *A industrialização subdesenvolvida - Capital, Classe e Estado na Industrialização Brasileira*. 1995, p. 141.

*reprodução capitalista... [Ou seja], o Estado vai arrancando da classe capitalista a responsabilidade da própria reprodução capitalista".*³³

Em essência, essa intervenção "positiva" do Estado na esfera produtiva, ampliando a extração de mais-valia para viabilizar a acumulação privada de capital, está intrinsecamente ligada à própria contradição interna existente no ciclo de reprodução do capital. Como bem define Oliveira: "*O próprio caráter de sua intervenção é resultado muitas vezes da debilidade de acumulação direta da burguesia industrial*".³⁴

Dessa forma, não é senão por essa razão, que a maior intervenção do Estado ocorre justamente nos períodos de crises - de reprodução e de acumulação de capital - para contornar e/ou reanimar a acumulação privada de riqueza, ou para criar novas fontes de valorização de capital no ciclo capitalista. Por isso mesmo, o Estado foi aprisionado pela burguesia industrial do Sudeste (ainda em fase embrionária nos anos trinta) para definir e impor as diretrizes de um projeto de desenvolvimento, cujo sentido fundamental era viabilizar a acumulação privada de capital em escala ampliada.

Ao ser capturado pela burguesia industrial do Sudeste, o Estado passou a executar projetos cujo objetivo consistia (e ainda consiste) na maioria das vezes, em criar mecanismos para obstruir a tendência declinante da taxa de lucro³⁵ e assegurar a criação de esquemas de reprodução e de valorização do capital em grande escala a favor daquela região. No Nordeste, ao contrário, ficou um Estado imobilista, tanto do ponto de vista das relações sociais entre as classes regionais como do ponto de vista da reprodução do capital

³³ *Ibid.*, p. 163-165.

³⁴ Cf. OLIVEIRA. 1981, p. 87.

³⁵ Como sentencia MARX: "*A tendência gradual, para cair, da taxa de lucro é portanto apenas expressão, peculiar ao modo de produção capitalista, do progresso da produtividade social do trabalho.*" MARX, K. **O Capital**. Livro III, vol. IV. 1991, p. 243.

regionalmente acumulado, embora em âmbito nacional operasse francamente, reciclando e reconstituindo os mecanismos de reprodução da economia industrial.³⁶

Paradoxalmente, o Estado inerte que ficou no Nordeste, sob o controle da frágil oligarquia (algodoeiro-pecuária) regional, encarregou-se de executar projetos que na maioria das vezes contribuiu para descapitalizar a região, enfraquecendo ainda mais (tanto econômico como politicamente) o poder de reprodução da emergente burguesia industrial regional reproduzir-se endogenamente. Sobre isso, afirma Oliveira que: *“Essa perda de poder político impedia-lhe de utilizar o próprio Estado, capturado pela burguesia industrial do Centro-Sul e, no Nordeste, pela oligarquia algodoeira-pecuária, para redirecionar seus esquemas de reprodução”*.³⁷ Por essa razão, ressalta o autor antes referido, que: *“a burguesia industrial [do] Nordeste encontrava-se de braços atados para participar e comandar, no que deveria ser seu espaço, a expansão capitalista”*.³⁸

Dessa forma, à medida que avançava a industrialização de São Paulo, com a diversificação e modernização da atividade industrial, ao que se acrescenta ainda a instalação das indústrias de veículos automotores e de eletrodomésticos, acentuavam-se as disparidades econômicas e sociais entre o Nordeste e aquela região.

A conjugação desses fatores de ordens econômicas com outros de caráter político-institucional contribuíram decisivamente para a efervescência social e política no Nordeste em fins da década de 1950, abrindo possibilidade para a incorporação da filosofia marxista-leninista e, conseqüentemente, para a deflagração generalizada de violência e disrupção social na região. Entre os vários fatores políticos cabe destacar a ascensão das Ligas Camponesas; a pressão da Igreja Católica por medidas reformistas; a síndrome das

³⁶ Cf. OLIVEIRA. 1981, p. 90-94.

³⁷ *Ibid.*, p. 90.

³⁸ *Ibid.*, p. 90.

revoluções chinesa e cubana³⁹; bem como a vitória dos governadores da “Reforma” nas eleições estaduais de 1958, revelando claramente a quebra da hegemonia agro-oligárquica no Nordeste. A partir daí, essa região passou a ser vista pelas autoridades governamentais como um problema de “segurança nacional”.

1.3 A Intervenção do Estado no Nordeste e a criação da SUDENE

As fragilidades da conjuntura política somada à debilidade da economia nordestina pressionaram, conjuntamente, o Governo Federal a intervir diretamente na região, sob o prenúncio da irrupção de um movimento revolucionário no Nordeste encabeçado pelas Ligas Camponesas. Apesar da luta dos camponeses, com Francisco Julião à frente como líder maior, não conteria as premissas de um movimento revolucionário, caracterizando-se muito mais como agente de mudanças de cunho reformista, a sua ascensão política poderia tomar uma dimensão revolucionária, na medida em que aumentasse o antagonismo ideológico dos camponeses em relação à ordem social vigente.

Não obstante existir muita controvérsia sobre a dimensão revolucionária das Ligas é bem provável que a ascensão política dessa classe camponesa pudesse levar a uma tomada de consciência coletiva - inclusive de dentro para fora - de que a ordem social vigente era (e ainda é) histórica e, portanto mutável, o que poderia resultar na busca de uma filosofia da ação, inspirada na doutrina marxista, abrindo possibilidade para a superação da ordem prevalecente e, conseqüentemente, para a reconstrução de uma nova ordem social.

³⁹. Noticiava à época o Jornal Americano New York Times que: “O Primeiro-Ministro de Cuba, Fidel Castro e Mao Tsé-Tung chefe do Partido Comunista da China, estão sendo apresentados como heróis a serem imitados pelos camponeses, operários e estudantes do Nordeste”. Apud FURTADO, C. A. **Fantasia Desfeita**. 1989. p. 109.

Ainda com relação ao caráter revolucionário das Ligas Camponesas, cabe aqui enfatizar a opinião de Furtado, que diz: *“O movimento de organização da classe camponesa (...) apresentou, até 1962, todas as características de uma arregimentação revolucionária de tipo clássico. Os líderes (...) tinham todos a preocupação de dizer bem alto que estavam lutando contra a ordem das coisas prevalecentes”*.⁴⁰

Foi provavelmente por essa razão, que o então Presidente Juscelino Kubitschek, em mensagem ao Congresso Nacional em 1956 - fazendo referência à ação política do seu governo para a região Nordeste, com vistas à correção dos desníveis regionais - deixou transparecer explicitamente sua preocupação com a unidade do Sistema Federativo e, sobretudo, com a manutenção da “segurança nacional”.⁴¹

No entanto, o que é essencial e merece esclarecimento, é que, o que era em essência um conflito de classes aparecia no discurso oficial como sendo um problema de desnível econômico regional. Destarte, se por um lado o Nordeste representava para o Governo Central uma região que teria que ser integrada à economia nacional, por outro ela era encarada como um problema não só de estratégia política e de segurança nacional, mas também da unidade federativa.

De todo modo, os desníveis econômicos e sociais regionais, que se agravaram e se tornaram mais explícitos com o desenvolvimento acelerado do Sudeste - principalmente, a partir do pós-guerra - passaram a exigir uma mobilização dos diferentes atores políticos e sociais em busca de uma solução para o problema do Nordeste, a fim de evitar que nessa região germinassem as potencialidades revolucionárias que estavam aflorando.

Diante desse contexto, o Presidente Kubitschek preocupado em evitar uma convulsão social no Nordeste - e principalmente, em afastar de uma vez, qualquer

⁴⁰ Cf. FURTADO, C. *Dialética do Desenvolvimento*. 1964, p. 146.

⁴¹ Sobre a ação política do Governo Kubitschek para o Nordeste ver: COHN, A. *Crise Regional e Planejamento*. 1978, especialmente os capítulos 2 e 3.

possibilidade de desenvolvimento de uma política consciente de ruptura da ordem social vigente e de reconstrução de uma nova ordem - criou um Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1956. Coordenado por Celso Furtado, esse grupo de estudo tinha a finalidade de identificar os principais fatores que atuavam no processo de regressão e de subdesenvolvimento do Nordeste tendo em vista a elaboração de uma política de desenvolvimento para a região.⁴²

O Relatório do GTDN (como assim ficou conhecido) constatou que havia uma enorme disparidade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do país e que esta constituía o mais grave problema a ser enfrentado. Como podemos ver, em 1956, a renda *per capita* do nordestino (US\$ 96) era menos da terça parte da renda do habitante do Centro-Sul (US\$ 303). Por outro lado, muito antes disso outros estudos, baseados em estatísticas do período de 1939 a 1949, já haviam constatado aumento de disparidade nos níveis de renda entre essas duas regiões.⁴³

Assim, às causas que respondiam pelo atraso secular da economia nordestina juntar-se-ão outras de caráter "circunstancial", resultante da própria política de industrialização adotada pelo país, concorrendo para exacerbar ainda mais o quadro social da região e, conseqüentemente, para a eclosão de diversos movimentos sociais. Entre essas causas cabe destacar a estagnação do setor primário-exportador (considerado como o mais dinâmico da economia regional) e as constantes transferências de capitais privados do Nordeste em busca de melhores oportunidades de investimentos oferecidas no Centro-Sul.⁴⁴

Como a base de sustentação da economia regional era confiada, preponderantemente, ao setor primário da economia, especialmente, às exportações

⁴² Cf. GTDN. *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*. 1967.

⁴³ *Ibid.*, p. 15-19.

⁴⁴ *Ibid.*, I e II Capítulo.

primárias, com o estancamento desse setor, esgotar-se-ia a “única” fonte de crescimento da economia regional. Assim, diante desse quadro de relativo atraso e de estacionamento da economia, indica o GTDN que ao Nordeste não restava outro caminho senão o da industrialização.

Com relação ao comportamento do setor industrial da região, cabe destacar que o Relatório do GTDN enfatizara a necessidade premente de se diversificar a atividade produtiva mediante um forte impulso do setor industrial, cuja repercussão se estenderia sobre os demais setores da economia regional.

Em síntese, o plano de ação do Governo estabelecido no Relatório do GTDN estruturou-se em quatro diretrizes básicas, quais sejam: 1) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; 2) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos; 3) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e 4) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estavam em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida.⁴⁵

Dentre as diretrizes acima especificadas, cabe registrar que, a política de desenvolvimento a ser seguida na região deveria priorizar a intensificação de investimentos industriais mediante a concessão de incentivos: 1) à indústria de base - siderurgia, principalmente - dado que estudos elaborados pelo Grupo de Trabalho (GTDN) indicavam que as dimensões do mercado justificavam a viabilidade econômica da instalação de um núcleo de indústrias siderúrgicas na região, o qual deveria ter um poder germinativo,

⁴⁵. *Ibid.*, p. 14.

permitindo a expansão de indústrias de transformação de ferro e aço e de mecânicas; 2) à implantação de indústrias mecânicas simples - principalmente, para a fabricação de implementos agrícolas e móveis metálicos - que já contavam com amplo mercado na região; 3) às indústrias que aproveitassem matéria-prima regional - sobretudo minerais - como indústrias cimento e adubos fosfatados, com particular atenção para aquelas que contribuíssem para ampliar o nível de emprego na região; e 4) à recuperação de indústrias tradicionais - notadamente têxteis - em razão da dimensão do mercado local, do baixo custo de mão-de-obra e da farta disponibilidade de matéria-prima.⁴⁶

Há, não obstante, um reconhecimento de que a proeminência da política oficial para o setor industrial nordestino postulava objetivos muito ambiciosos, os quais podem ser nitidamente sintetizados na expressão que diz: *“A política de industrialização visa ao triplice objetivo de dar emprego [à] massa populacional flutuante, criar uma classe dirigente nova (...) e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que (...) tendem a migrar”*.⁴⁷

O projeto governamental ainda pretendia atingir outros objetivos na região, como a difusão de tecnologia moderna; formação de uma nova mentalidade empresarial; criação de uma estrutura industrial menos dependente de importações e com maior concatenação local; modernização da agricultura local e intensificação de relações capitalistas de produção no campo; aumento da oferta de gêneros alimentícios mediante uma política de fomento à agricultura irrigada nos vales úmidos do litoral e às margens do São Francisco; ampliação da oferta de energia elétrica (além de incentivos à pesquisa em outras modalidades de energia, como eólica e solar por exemplo); melhoria dos níveis de

⁴⁶. *Ibid.*, p. 83-87.

⁴⁷. *Ibid.*, p. 12.

educação e saúde da população; e por fim, incentivar a pesquisa em recursos naturais (vegetais e minerais, principalmente).⁴⁸

Como se pode ver, a proposta do GTDN tinha uma concepção estruturalista, ao visualizar mudanças profundas na economia nordestina sem, no entanto, explicitar qual a correlação de forças em que a industrialização regional deveria se apoiar. Apesar de ficar claro a presença do Estado, enquanto agente impulsionador do desenvolvimento - mediante investimentos em infra-estrutura básica, instituição de incentivos fiscais e financeiros e até mesmo como investidor direto - o principal papel nesse processo, no entanto, era reservado à iniciativa privada.

Além desse paradoxo e das proposições ambiciosas contidas no plano de ação do referido documento, existem outras afirmações vazias que, na prática, também não encontram correspondência. Para citar apenas um exemplo, diz o tal documento que: "*Não há razão para que essa industrialização venha a constituir (...) fator de entorpecimento do processo de industrialização do Centro-Sul*".⁴⁹ Em essência, o documento considera o processo de industrialização do Centro-Sul mais como uma experiência a ser seguida no Nordeste do que como um fator limitante das possibilidades de industrialização regional. Isso demonstra concretamente uma completa inobservância do referido estudo (GTDN), com relação tanto aos efeitos da concentração industrial do Centro-Sul sobre o Nordeste, como da dinâmica que movia o processo de industrialização e de acumulação de capital no Brasil.

Demais, ao pretender "*criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira*",⁵⁰ pode-se inferir, que em tese, o projeto (GTDN) tinha em mente transpor para os marcos da região uma política de industrialização assentada, marcadamente, na

⁴⁸ *Ibid.*, p. 87-92.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 55.

⁵⁰ *Ibid.*, n. 14 e 83-87.

substituição regional de importações. Donde se conclui que a “nova” industrialização preconizada para a região nordestina deveria ter um caráter autônomo e, predominantemente, de base regionalista. Isto, sem lugar a dúvidas, encerra uma grande contradição na medida em que o documento estava intrinsecamente inserido no contexto da ideologia dominante nos anos 50, que era a ideologia do desenvolvimentismo gestada nos escritórios da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe).

Como é de conhecimento amplo, a política econômica de inspiração *cepalina* baseava-se essencialmente na industrialização, que necessariamente não teria que ser (e nem poderia no caso do Brasil e principalmente do Nordeste) implementada por capitais nacionais.⁵¹ Em verdade, o cerne da doutrina desenvolvimentista da CEPAL procurava ajustar-se aos novos tempos, em que predominava a indústria moderna, comandada preponderantemente pelas grandes corporações multinacionais, que visavam legitimar a acumulação monopolista de capital em escala planetária. Nesse contexto, afirma Santos: *“Tudo indicava que o Brasil seria o terreno ideal para um novo estilo de desenvolvimento capitalista dependente e subordinado ao capital multinacional em ascensão”*.⁵²

Dessa forma, parece não haver dúvidas de que as possibilidades de implementação de um modelo de industrialização no Nordeste, nos moldes indicado pelo GTDN - dentro de um contexto de crescente inserção da economia brasileira na economia capitalista mundial - senão impossível, eram bastante remotas. A esse respeito afirma Cano: *“... essa concepção industrializante do GTDN pode ser criticada por não se ter dado conta de que a industrialização que se processava no país, a partir de meados da década de 1950, já*

⁵¹. Sobre a política econômica proposta pela CEPAL para a América Latina e Caribe conferir: MANTEGA, G. **A Economia Política Brasileira**. 1992, especialmente o I Capítulo.

⁵². SANTOS, T. dos. “O modelo econômico da ditadura militar”. 1994, p. 72.

*não guardava as mesmas relações que predominaram no processo até então desenvolvido por substituição de importações”.*⁵³

Não obstante, em que pese o caráter explicitamente industrialista do referido Relatório, este chega a advertir, muito, acertadamente (diga-se de passagem), que a industrialização por si só não seria suficiente para atender às exigências que o desenvolvimento requeria. Isso pode ser comprovado na seguinte afirmativa: *“Contar com essa industrialização para dar emprego às grandes massas demográficas excedentes da região (...) seria desconhecer a natureza real do problema e sua amplitude. Para modificar a estrutura ocupacional da região (...) será necessário atacar em duas frentes simultâneas: a da industrialização (...) e a do deslocamento da fronteira agrícola...”*⁵⁴

Foi dentro desse contexto que o Relatório elaborado pelo GTDN deu origem à criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) em dezembro de 1959, pela Lei nº 3.692, com a finalidade de executar a política de desenvolvimento proposta para a região nordestina. Junto à Lei que criou esse órgão, instituíram-se inicialmente dois mecanismos de incentivos (artigos 18 e 19, respectivamente) no sentido de atrair investimentos para o Nordeste. Esses incentivos abrangiam: a) isenção de impostos à importação de equipamentos novos e sem similar de produção nacional e, b) isenção do Imposto de Renda (em princípio até dezembro de 1968 e depois exaustivamente ampliado) para indústrias novas ou já instaladas que utilizassem matéria-prima regional.⁵⁵

Posteriormente, com a aprovação do I Plano Diretor (PD) da SUDENE, pela Lei 3.995 de dezembro de 1961 (para o período de 1961-63) em seu artigo 34 estabeleceu-se que as empresas de capital 100% nacional podiam deduzir até 50% nas declarações do Imposto de Renda devido na Fonte, desde que fosse reinvestido ou aplicado em projetos

⁵³. CANO, W. “Celso Furtado e a questão regional no Brasil”. 2000, p. 113-114.

⁵⁴. Cf. GTDN. 1976, p. 54.

considerados pela SUDENE como “prioritário” para o desenvolvimento do Nordeste. Esse dispositivo foi modificado com a aprovação do II Plano Diretor, pela Lei 4.239 de junho de 1963 (para o período de 1963-65), que em seu artigo 18 suprimiu a exigência de capital nacional como única forma de obtenção dos favores fiscais, passando a beneficiar também empresas de capital estrangeiro, além de estender os benefícios - até então privativo de empresas industriais - à aplicação de projetos agrícolas.

Os dois outros (últimos) Planos Diretores que foram criados pela SUDENE (para os períodos de 1966-68 e 1969-73, respectivamente) trataram de aperfeiçoar e ampliar ostensivamente a vigência e a área de abrangência dos benefícios fiscais e financeiros estabelecidos nos dois primeiros Planos.⁵⁶

No III Plano, instituído pela Lei 4.869 de dezembro de 1965, tratou-se de promover uma maior diversificação e descentralização dos investimentos, bem como da criação de uma rede regional de comunicações e da melhoria do sistema de transportes. Outras prioridades ainda integravam a política do III Plano, como a redução dos investimentos em infra-estrutura e maior concentração de investimentos em recursos humanos, agricultura, saúde e educação, além de maior destaque com relação à assistência (técnica e financeira) às pequenas e médias empresas. Em termos gerais, esse plano, além de abrangente revelar-se-ia bastante inovador, no sentido de procurar definir melhor as áreas prioritárias para alocação dos recursos provenientes do sistema de incentivos.

O IV Plano Diretor, instituído em outubro de 1968 pela Lei 5.508, além de assegurar as metas já estabelecidas nos planos anteriores deu maior ênfase: à implantação de um centro dinâmico de produção industrial na região; modernização da infra-estrutura de transportes e comunicações (interligando o Nordeste às demais regiões brasileiras);

⁵⁵. Sobre a instituição dos incentivos fiscais conferir: SUDENE - BNB. *Incentivos fiscais do Nordeste*. 1990.

aumento da capacidade de geração de energia elétrica; ampliação e melhoria do sistema de saneamento básico; intensificação da utilização da base de recursos naturais (minerais, principalmente); implantação sistemática de lavouras irrigadas; e, maior integração da economia nordestina à economia brasileira.

Entre outras prioridades do IV Plano Diretor, deve-se destacar ainda a implantação de indústrias de base (siderúrgicas, principalmente) de alto poder germinativo na região, bem como a elevação do nível de produtividade dos segmentos da indústria tradicional, com ênfase para os ramos de têxtil, couros e peles além de oleaginosas. No geral, em que pese as formulações mecanicistas desse (IV PD) e dos planos anteriores, a política de industrialização do Nordeste alcançou um maior grau de unidade com o IV Plano Diretor. Deve-se ressaltar, no entanto, que o desdobramento natural desse enfoque só veio a ganhar eficácia na fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) que se seguiram nas décadas de setenta e oitenta.

1.4 A mudança de rumo na política de desenvolvimento do Nordeste

A partir da década de 1970 - não obstante o viés da política de desenvolvimento regional - o esforço no sentido de consolidar o processo de industrialização do Nordeste teve continuidade com a política institucional do Governo Federal através dos PND. Assim, aos Planos Diretores da SUDENE seguiram-se mais 6 Planos de Desenvolvimento Regionais (como parte integrante dos Planos Nacionais), sendo: I) 3 Planos Regionais de Desenvolvimento - PRD (integrando os Planos Nacionais de Desenvolvimento, para os períodos de 1972-74, 1975-79 e 1980-85 respectivamente); II) o capítulo Nordeste do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND/NR (para o período de

⁵⁶. Sobre as políticas traçadas nos Planos Diretores da SUDENE para o Nordeste conferir: BRASIL -

1986-91); III) Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste (1986); e, IV) o I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste - I PTDN (para o período de 1988-90).⁵⁷

Dessa forma, a estratégia de desenvolvimento programada para o Nordeste evoluiu assentada numa estrutura em que se combinaram conjuntamente - a despeito dos diferentes enfoques - os setores de infra-estrutura, indústria, agricultura, recursos humanos, administração pública, recursos naturais, tecnologia e desenvolvimento sub-regional e urbano.

A rigor, a política de industrialização do Nordeste, que desde meados dos anos 60, já vinha privilegiando os grandes compartimentos industriais, contrariando as proposições do GTDN, a partir de meados da década de setenta (com a instituição do II PND) essa política inclinou-se, preponderantemente, para a implantação de grandes e modernos complexos industriais, notadamente químico e petroquímico, em função da vantajosa dotação de determinados recursos naturais existentes na região.

A própria SUDENE⁵⁸ revela que na fase dos PND deu-se total ênfase à implantação de grandes complexos de base, como o Complexo Petroquímico de Camaçari (na Bahia), o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial Portuário de Suape (em Pernambuco), o Pólo Siderúrgico do Maranhão, o Complexo Industrial de Base de Sergipe, o Pólo Têxtil e de Confecções de Fortaleza (no Ceará), o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrolina/Juazeiro), o Pólo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (no Rio Grande do Norte), além dos vários Pólos Turísticos implantados nas capitais e principais cidades do Nordeste.⁵⁹

SUDENE. **SUDENE vinte anos**. 1980.

⁵⁷. Cf. BRASIL-SUDENE. **Modernização regional em curso: trinta anos de SUDENE**. 1990, p.37-39.

⁵⁸. *Ibid.*, p. 40-49.

⁵⁹. Não cabe nos contornos deste trabalho discutir a dimensão desses vários complexos industriais. A esse respeito ver trabalho de Policarpo LIMA. "Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas". 1994.

Para que a política de desenvolvimento regional fosse consolidada, conforme a programação estabelecida nos Planos Regionais, criou-se um amplo e sofisticado aparato de incentivos fiscais e financeiros para atrair inversões em projetos reconhecidos pela SUDENE como “prioritário” para o desenvolvimento do Nordeste. Entre esses incentivos cabe realçar a isenção e o reinvestimento do Imposto de Renda para a capitalização de empresas instaladas no Nordeste; isenção do imposto de importação de equipamentos (quando não similares aos de produção nacional) e isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A criação desse mecanismo, inicialmente conhecido como sistema 34/18⁶⁰ e depois transformado no FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste) em 1974, deu-se, preponderantemente, com a finalidade de aplicar recursos através da subscrição de ações em projetos implantados ou a serem implantados no Nordeste e garantir a manutenção de um modelo de mobilização de poupanças para inversões privadas. Em essência, esse sistema consistia em que as pessoas jurídicas pudessem deduzir em até 50% o montante do Imposto de Renda a pagar ao Tesouro Nacional, para investir ou reinvestir em projetos no Nordeste sob a coordenação da SUDENE.

Criado inicialmente como um instrumento “exclusivo” para reduzir diferenças econômicas e sociais regionais, os incentivos foram gradativamente se multidirecionando, tanto do ponto de vista setorial quanto do espaço geográfico. Com efeito, a primazia do Nordeste no sistema de incentivos logo foi quebrada com a entrada de outras regiões (Amazônia em 1963) na disputa pela localização dos benefícios, bem como pela inclusão de outros setores no processo, como turismo, pesca, entre outros.

⁶⁰. A denominação 34/18 refere-se aos artigos 34 da Lei 3.995 de 14 de dezembro de 1961, alterado pelo artigo 18 da Lei 4.239 de 27 de junho de 1963, e pelo artigo 18 da Lei 4.869 de 1º de dezembro de 1965. Em 1974 foi criado o FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste (pelo Decreto-Lei 1.376) em substituição a esses artigos, cujo objetivo era promover uma maior eficiência na realocação dos recursos captados pelas

Conforme atesta documento da própria SUDENE: *“Já no final de 1970, a participação nordestina resumia-se a 54 % do montante dos recursos oriundos do abatimento do imposto de renda, em virtude da extensão dos benefícios fiscais à pesca (1967), ao turismo (1968) e ao reflorestamento (1968). Em 1980, essa participação reduziu-se a 15 dos recursos totais dos incentivos fiscais, elevando-se para 25% em 1984...”*⁶¹

Não obstante o fator indutor dos investimentos no Nordeste ter sido, em princípio, determinado pela volumosa bateria de benefícios concedidos ao capital, as decisões de continuar investindo na região foram mudando gradualmente, passando a se definir em função das novas alternativas que surgiam com o desenvolvimento do processo de acumulação de capital nos distintos setores dos vários espaços regionais. Isso, no entanto, não elimina o papel desempenhado pelos incentivos fiscais, mesmo porque a gama de benefícios multiplicou-se.

Nesse processo, a industrialização do Nordeste, antes programada para ser funcional ao mercado regional, inverte-se completamente, passando a ter concatenação direta com o sistema nacional. Como enfatiza Moreira: *“a industrialização perde seu caráter originalmente proposto, como elemento de uma estratégia mais ampla e integrada de desenvolvimento regional, passando o Nordeste a funcionar como área de expansão, sobretudo da inversão de grandes empresas, numa conjuntura (...) de busca de novas formas para a (...) acumulação de capital”*.⁶² Dentro dessa perspectiva histórica, ressalta Araújo que: *“A proposta inicial da SUDENE de constituição de um ‘centro autônomo de*

deduções do Imposto de Renda das pessoas jurídicas. Cf. SUDENE - BNB. **O Sistema FINOR**: resultados e sugestões de aperfeiçoamento. 1986, p. 15-16.

⁶¹ *Ibid.*, p. 17.

⁶² Cf. MOREIRA, R. **O Nordeste Brasileiro**: uma política regional de industrialização. 1979, p. 84.

*expansão manufatureira' não foi implementada e ficou definitivamente inviabilizada nesse novo contexto".*⁶³

A rigor, isso pode ser traduzido como um forte indicador de homogeneização dos distintos sub-espacos regionais pelo capital monopolista em expansão, no sentido de estabelecer o futuro domínio sobre os mercados periféricos, bem como sobre a exploração de determinadas fontes recursos naturais existentes nessas áreas, ou mesmo para tirar proveito de algumas vantagens locacionais que lhes permitisse obter altas taxas de lucro.

Comentando a ambigüidade do resultado do programa de industrialização do Nordeste, patrocinado pelo sistema de incentivos, afirma Oliveira que: *"Os principais grupos econômicos do Centro-Sul transferiram-se para o Nordeste, implantando fábricas e unidades produtivas que, (...) mesmo quando [representasse] duplicação de produções que, numa visão marginalista, poderiam ser mais econômicas no Centro-Sul, [asseguravam] a homogeneização monopolista do espaço econômico nacional".*⁶⁴

Em essência, quando se analisa a forma "disfuncional" como se deu a evolução e o aperfeiçoamento da legislação do sistema de incentivos no Nordeste, bem como o aprimoramento no estabelecimento dos critérios de seleção dos projetos e de concessão dos benefícios fiscais, constata-se nitidamente um "desvio" desse mecanismo, no sentido de se transformar cada vez mais num instrumento de indução intencional de capitalização de grandes empresas privadas, notadamente para as empresas do Sudeste. Daí afirmar Maranhão que: *"a SUDENE atuou precisamente como 'cinturão de transmissão' da hegemonia burguesa do Centro-Sul para o Nordeste".*⁶⁵

⁶³. Cf. ARAÚJO, T. B de. "Nordeste, Nordeste". 1992, p. 5.

⁶⁴. Cf. OLIVEIRA, 1981, p. 125.

⁶⁵. Cf. MARANHÃO, S. "Estado e planejamento regional". 1982, p. 45.

1.5 Evolução do sistema de incentivos do Nordeste: critérios e prioridades

Vejam os então, ainda que resumidamente, como se dar a evolução da legislação dos incentivos fiscais, ao longo das três décadas que sucederam à criação da SUDENE.⁶⁶ Assim, conforme estabelece a Lei 4.239 de 1963 (II PD), a exigência mínima de recursos próprios por parte das empresas que fizessem investimentos na área de atuação da SUDENE seria de 50% do valor total das inversões, sendo o restante financiado com recursos provenientes do sistema de incentivos. Com a instituição da Lei 4.869 de 1965 (III PD), a exigência de recursos próprios por parte das empresas reduziu-se para 1/3 das inversões totais, aumentando, portanto, a contrapartida dos recursos do sistema de incentivos.

Em 1966, com a instituição do Decreto 58.666, a contrapartida de recursos próprios nos investimentos privados reduziu-se ainda mais, caindo para 25% do total das inversões, elevando a participação dos incentivos para 75% na cobertura dos investimentos totais, inclusive o capital variável (até então excluído desse processo). Em 1969 foi instituído o Decreto 64.214, regulamentando a legislação anterior (supracitada) e definindo critérios para aprovação dos projetos e concessão dos incentivos. A partir de 1974, com a criação do FINOR pelo Decreto 1.376, foi instituído uma nova sistemática para a dedução do Imposto de Renda, à qual seguiram-se contínuas e profundas modificações nos processos referentes ao recolhimento e à aplicação das deduções. Não obstante, permaneceram em vigor os critérios estabelecidos no Decreto 64.214/69, bem como as normas referentes às funções e

⁶⁶ A esse respeito conferir: SUDENE - BNB. **Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR**: legislação básica. 1985, p. 23-31; SUDENE - BNB. 1985; SUDENE - BNB. 1990; SUDENE. **FINOR - DEBÊNTURES**: a nova sistemática. 1992.

prerrogativas da SUDENE, sobretudo, no que diz respeito à aprovação dos projetos e concessão dos benefícios fiscais sob sua jurisdição.⁶⁷

No que diz respeito aos critérios de prioridades estabelecidos para participação dos recursos oriundos do sistema de incentivos (34/18 - FINOR) no esquema de financiamento, a SUDENE - com base no artigo 31 do Decreto 64.214/69 - determinou cinco faixas máximas de prioridades⁶⁸ que foram designadas pelas letras A, B, C, D e E, às quais discriminou uma contagem de pontos (como podemos ver no Quadro 1 abaixo) para efeitos de classificação dos Projetos, em que deveriam considerar-se como "prioritários" os aspectos de natureza econômica, financeira, social e locacional.

QUADRO 1 - Faixas de prioridades para seleção dos projetos e concessão dos recursos do sistema de incentivos

FAIXAS	PARTICIPAÇÃO DOS RECURSOS DO SISTEMA 34/18 - FINOR (%)	QUANTIDADE DE PONTOS
A	75	Igual ou maior que 50
B	60	Igual ou maior que 40 e menor que 50
C	50	Igual ou maior que 30 e menor que 40
D	40	Igual ou maior que 25 e menor que 30
E	30	Menor que 25

FONTE: SUDENE - BNB. 1985, p. 28.

Ressalta-se ainda no referido Decreto (64.214/69), que a participação dos recursos do sistema de incentivos para cada faixa de prioridade teria como base de cálculo o montante dos investimentos (incluindo o capital variável) descontados os financiamentos concedidos aos projetos por outras fontes de créditos.

⁶⁷. Cf. SUDENE - BNB. 1985; SUDENE - BNB. 1990; SUDENE. **FINOR - DEBÊNTURES**: a nova sistemática. 1992.

⁶⁸. Estes critérios foram modificados pela Portaria Nº 855 de 15 de dezembro de 1994, que reduziu em três faixas máximas de prioridade designadas pelas letras A, B e C, sendo a participação mínima de 30% dos recursos próprios para os que atingissem a pontuação máxima de 50 pontos e, para os atingissem até 40 pontos a participação mínima de recursos próprios seria 50% do investimento total. A esse respeito conferir: BRASIL - SUDENE. **Consolidação das normas sobre redução e isenção do imposto de renda, reinvestimento e FINOR**. 1995.

Nesse sentido, estabelece o artigo 32 do Decreto 64.214/69, que a aprovação dos Projetos pelo Conselho Deliberativo da SUDENE, vincular-se-ia intrinsecamente, à pontuação obtida de acordo com os critérios abaixo mencionados:

a) Projetos relacionados à implantação, modernização ou ampliação de: 1) empresas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica..... 25 pontos; 2) empresas de telecomunicações interligando duas ou mais comunidades na área de atuação da SUDENE..... 25 pontos;

b) Em relação à localização espacial dos Projetos, a pontuação seria a seguinte: 1) Estados do Maranhão, Piauí e o Território de Fernando de Noronha..... 25 pontos; 2) Estados do Rio Grande do Norte e Sergipe..... 20 pontos; 3) Estados do Ceará, Paraíba e Alagoas (e os municípios de Minas Gerais sob a atuação da SUDENE)..... 15 pontos; 4) Municípios dos Estados de Pernambuco e Bahia, situados no Polígono das Secas..... 10 pontos;

c) Projetos de implantação, modernização ou ampliação de indústrias de transformação, destinadas à produção de bens considerados essenciais para o desenvolvimento da região, a pontuação seria a seguinte: 1) indústrias de bens de capital e bens intermediários básicos..... 20 pontos; 2) indústrias de outros bens intermediários..... 15 pontos; 3) indústrias de bens de consumo duráveis e têxteis..... 10 pontos;

d) Projetos que substituíssem importações estrangeiras e/ou destinassem pelo menos 40% da produção para o exterior..... 10 pontos;

e) Projetos em que a participação dos custos com matérias-primas e bens intermediários produzidos no Nordeste fosse igual ou superior a 80% dos custos do empreendimento, teriam..... 15 pontos, e 10 pontos quando a participação desses custos fosse inferior a 80% e superior a 50% do custo total; e,

f) Projetos relacionados à modernização ou ampliação de empresas já existentes, tendo em vista aumento de produtividade; empresas de capital aberto; empresas em que os custos com salários e encargos sociais e trabalhistas ultrapassassem 25% do valor agregado; empresas que estimulassem a participação da mão-de-obra ocupada no resultado financeiro da empresa receberiam respectivamente.....5 pontos. Finalmente, havia também uma preocupação com a melhoria do nível de emprego. Assim, as empresas que proporcionassem absorção intensiva de mão-de-obra seriam premiadas com..... 25 pontos.⁶⁹

Em síntese, passando em revista a institucionalização dos critérios acima mencionados, pode-se observar, que havia uma demasiada preocupação com relação à modernização e ampliação da infra-estrutura regional, particularmente no que diz respeito à geração e distribuição de energia elétrica, bem como no que se refere à melhoria do sistema de comunicações. Trocando isso em miúdos, significa dizer que $\frac{3}{4}$ dos recursos totais do sistema de incentivos eram destinados apenas para estes dois setores, os quais atingiam conjuntamente a faixa máxima de 50 pontos.

Como se pode ver, a criação do sistema de incentivos fiscais no Nordeste configura uma generosa doação de recursos públicos às empresas privadas, no sentido de baratear o custo do capital investido e torná-las “gratuitamente” mais forte, tanto econômico como financeiramente. Além disso, o governo através de suas agências de fomento, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), colocara à disposição das empresas privadas um sofisticado sistema de crédito subsidiado, inclusive com o aval da SUDENE.

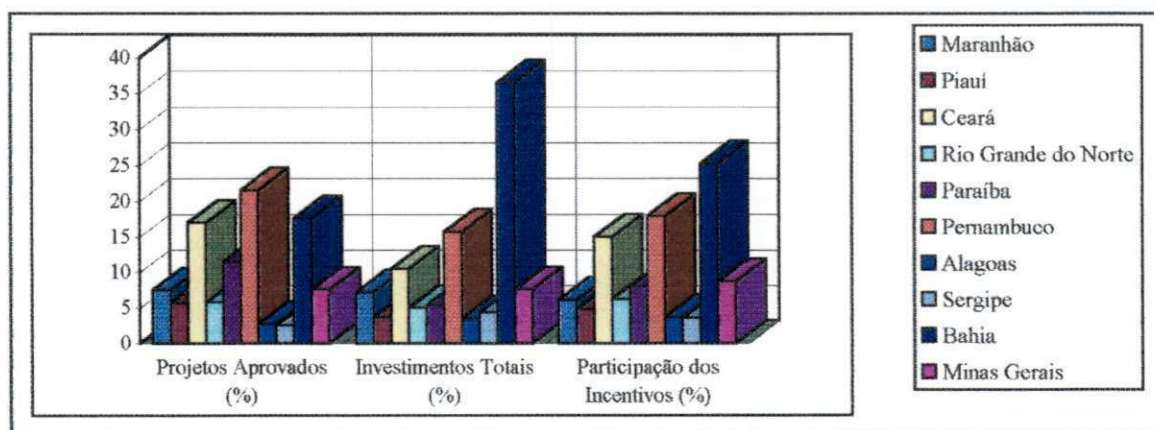
⁶⁹. Estes critérios constam do artigo 32 do Decreto 64.214/69. *Ibid.*, p. 28.

1.6 Concentração espacial regional e setorial dos investimentos

Em que pese a tendência observada na legislação pertinente (acima especificada), no sentido de promover uma descentralização dos investimentos - tentando vinculá-los a objetivos de natureza social e locacional - visando criar uma base sólida para a edificação de um moderno sistema econômico na região nordestina, as políticas de incentivo ao desenvolvimento regional acabaram por favorecer a concentração setorial e espacial dos investimentos em apenas três Estados da região, conforme podemos ver a seguir.

Assim sendo, de um total de 2.820 projetos aprovados pela SUDENE até junho de 1990, 21,5% desse total concentrou-se em Pernambuco, 17,6% na Bahia e 17,0% no Ceará. No que concerne à distribuição dos incentivos, a participação foi de 17,9%, 25,3% e 15,0%, respectivamente para Pernambuco, Bahia e Ceará. Com relação aos investimentos a concentração foi ainda maior, sendo 36,5% na Bahia, 15,7% em Pernambuco e 10,5% no Ceará. Ou seja, mais da metade dos investimentos (62,7%) e dos incentivos totais (58,2%) foram carreados por apenas três Estados da região.⁷⁰

GRÁFICO 1 - Distribuição Espacial dos Projetos, dos Investimentos e dos Incentivos - 1962/1990



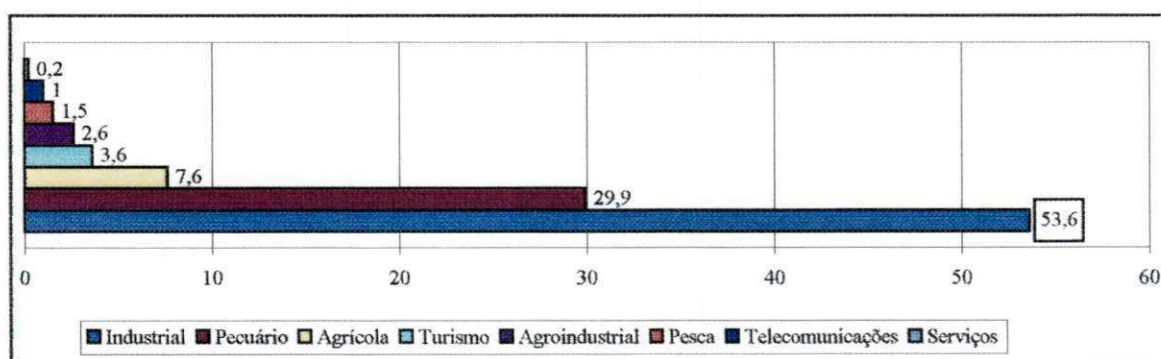
FONTE: SUDENE - BNB. 1990.

⁷⁰. Cf. SUDENE - BNB. 1990, p. 41.

Com base nos dados do Gráfico 1 acima, pode-se verificar claramente uma assimetria na distribuição dos projetos e dos incentivos. Essa desigualdade pode ser explicada, não somente em função da multiplicidade de condições favoráveis apresentadas pelos Estados do Ceará, Bahia e Pernambuco, mas também pela própria estratégia de promoção de desenvolvimento regional comandada pelo capital monopolista nacional e internacional, que tinha (e tem) como premissa fundamental a busca de economias de escala. Como enfatiza estudo de Clemente e Higachi: *“As economias de escala, sem dúvida, estão na origem das estruturas oligopólicas, pois é necessário que as empresas esperem obter redução de custos por meio do aumento da escala de produção, caso contrário isso não ocorreria”*.⁷¹

Deve-se destacar ainda, que do total de 2.820 projetos aprovados (até junho de 1990), 1.515 são compostos de projetos industriais (53,6%); 820 são pecuários (29,9%); 214 agrícolas (7,6%); 101 de turismo (3,6%); 73 agroindustriais (2,6%); 43 de pesca (1,5%); 29 de telecomunicações (1,0%); e 5 de serviços (0,2%). (Ver Gráfico 2 a seguir). Acrescente-se ainda, que do total dos investimentos realizados no Nordeste entre 1962 e 1990, o setor industrial se sobressai com 78,3%, e com 74,2% relativamente à participação dos recursos provenientes do FINOR.⁷²

GRÁFICO 2 - Distribuição Setorial dos Projetos - 1962/1990



FONTE: SUDENE - BNB. 1990.

⁷¹. Cf. CLEMENTE, A. e HIGACHI, H. Y. *Economia e Desenvolvimento Regional*. 2000, p. 183.

Como se ver, contrariamente ao que foi programado pela ação planejada do Estado no Nordeste, as políticas de desenvolvimento empreendidas pela SUDENE acabaram favorecendo a uma descentralização concentrada de um complexo de modernas e grandes empresas na região, comandadas particularmente por capitais extra-regionais, notadamente de São Paulo (de onde se originaram cerca de 50% dos investimentos do Norte e Nordeste) em detrimento das empresas constituídas por capitais da região nordestina.

Não obstante, deve-se ressaltar que a despeito desse viés da política de desenvolvimento implementada no Nordeste sob a égide do Estado, isso não significa que a perspectiva regional tenha sido abandonada, mesmo porque à margem dos PND que foram instituídos ao longo dos anos setenta e oitenta, foram criados vários programas especiais para o Nordeste, entre os quais deve-se destacar: I) o Programa de Integração Nacional - PIN, o Programa de Distribuição de Terras no Norte e Nordeste - PROTERRA e o Programa Regional de Promoção de Exportações Nordestinas - PROMOEXPOR, em 1971; II) o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE, o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste - PDAN e o Programa de Pesquisas do Trópico Semi-Árido - PTSA, em 1974; e, III) o Programa de Fortalecimento da Economia da Região Semi-Árida (transformado no Projeto Sertanejo) em 1976.

Na década de 1980, outros planos de fomento à agricultura foram incorporados à política nacional de desenvolvimento regional, entre os quais cabe realçar: I) o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP; II) o Plano Diretor do Vale do São Francisco - PLANVASF; e, III) o Programa de Irrigação do Nordeste - PROINE.⁷³ Destarte, deve-se

⁷². *Ibid.*, p. 39.

⁷³. Cf. SUDENE. 1980, p. 24-32; SUDENE. 1990, p. 37-49 e BRASIL - SUDENE. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**: programa de ação do governo para o Nordeste - II PND/NE. 1975, p. 107-110

ênfatizar, que grande parte desses Programas foram instituídos, inclusive, com a utilização dos incentivos fiscais da SUDENE.

Não obstante essa gama de programas institucionais de desenvolvimento para o Nordeste, o setor industrial, tido como o agente preponderantemente indutor do processo de desenvolvimento regional, continuou a receber proeminência especial na fase dos PND. Isso pode ser constatado no II PND/NE, ao definir a estratégia de crescimento acelerado e de expansão da economia nordestina, conferindo à indústria regional um caráter eminentemente dinamizador do processo de desenvolvimento, cujo crescimento deveria ser da ordem de 15% ao ano.⁷⁴

Em síntese, estas considerações são relevantes para a compreensão dos desvios de rumo e dos limites da política de desenvolvimento regional implementada no Nordeste pela SUDENE, bem como para a análise da natureza e perfil dessa “nova” industrialização, que será tema do capítulo seguinte.

⁷⁴. Cf. SUDENE. 1975, p. 108-109.

2 NATUREZA E PERFIL DA INDÚSTRIA INCENTIVADA NO NORDESTE

Analisando a natureza e o perfil das indústrias que se instalaram no Nordeste via incentivos institucionais, verifica-se que elas se classificam, segundo critérios da SUDENE⁷⁵ em indústrias extrativas minerais, minerais não-metálicos, metalurgia, mecânica, material elétrico e comunicações, material de transporte, madeira, mobiliária, papel e papelão, borracha, couros e peles, química, petroquímica, produtos farmacêuticos, perfumaria, sabão e velas, material plástico, têxtil, vestuário e calçados, alimentares, bebidas, fumo, editorial e gráfica, entre outras. Com exceção da indústria extrativa mineral, as demais pertencem ao segmento da indústria de transformações.

Como já tivemos oportunidade de mostrar, além do segmento industrial, o sistema de incentivos instituído pela SUDENE contemplou outros setores como pesca, turismo, agricultura, pecuária, serviços, telecomunicações, energia elétrica, entre outros. Não obstante, em razão das limitações deste trabalho, restringiremos a nossa análise à apenas cinco gêneros da indústria "dinâmica," quais sejam: química, metalurgia, minerais não-metálicos, material elétrico e comunicações e de papel e papelão; e, a três setores da indústria tradicional, entre quais: têxtil, alimentar e vestuário e calçados.⁷⁶

Em princípio, deve-se ressaltar que a concessão dos benefícios fiscais e financeiros - contrariamente ao que foi preconizado no GTDN e nos Planos Diretores que se seguiram,

⁷⁵ Cf. SUDENE - BNB. *Relatório de Pesquisa sobre o Desempenho da Indústria Incentivada do Nordeste - 1988*. 1992, p. 27-29.

⁷⁶ A classificação entre indústrias dinâmicas e tradicionais tem sido freqüentemente utilizada em diversos trabalhos sobre a indústria brasileira e fundamenta-se a partir da observação de que, após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu, em âmbito nacional, um aumento substancial da importância relativa das indústrias metalúrgica, material de transporte, material elétrico e de comunicações, química, mecânica, minerais não-metálicos, papel e papelão, produtos farmacêuticos e veterinários, borracha, perfumaria, sabão e velas e produtos de matérias plásticas e, por essa razão são comumente classificadas como indústrias dinâmicas. Em contraposição, os ramos de produtos alimentares, bebidas, fumo, couros e peles, têxtil, vestuário, madeira, mobiliário e editorial e gráfica diminuíram substancialmente sua participação no produto industrial, sendo então considerados como indústrias tradicionais. A esse respeito conferir: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL: *Diretrizes para um plano de ação do BNB - 1991/95*. 1997. Vol. III, p. 33.

bem como na Lei 1.376/74 que criou o FINOR⁷⁷ - efetuaram-se, preponderantemente, em favor das grandes empresas nacionais (principalmente às do Sudeste) e multinacionais, notadamente para as que operavam no ramo de bens intermediários, entre as quais se destacam, por ordem de prioridade: os ramos “dinâmicos” primeiramente, e secundariamente, os setores tradicionais.

Conforme assiná-la um estudo realizado pela SUDENE⁷⁸, do total de investimentos realizados pelo sistema 34/18-FINOR no setor industrial do Nordeste até 1975, apenas cinco segmentos da indústria “dinâmica” carregaram mais de 60%, sendo: 30% no químico, 16% no metalúrgico, 7% no de minerais não-metálicos, 4% no de material elétrico e de comunicações e, 4% no de papel e papelão. Enquanto isso, os três principais segmentos da indústria tradicional (antiga especialidade do Nordeste) absorveram menos de 30% dos recursos oriundos dos incentivos, sendo: 15% no têxtil, 10 % no de produtos alimentícios e 3% no de vestuário e calçados.

Além disso, convém destacar que foram justamente nos segmentos mais privilegiados pelos incentivos (os gêneros dinâmicos), exclusive o de minerais não-metálicos, em que predominou a participação acionária de capitais extra-regionais, notadamente do Sudeste e Sul, e em menor escala do exterior; ao contrário dos ramos tradicionais, em que predominou majoritariamente os capitais originários da região nordestina.

Assim, de acordo com uma pesquisa realizada pela SUDENE⁷⁹, em 1988, pode-se verificar o controle do capital da indústria incentivada, tanto da perspectiva do número de empresas - cujos acionistas, em cada ramo específico, são majoritariamente, do Nordeste ou de origem extra-regional, seja do Sudeste, Sul, Norte e Centro-Oeste, ou do exterior -

⁷⁷. Cf. Decreto. Lei 1.376 de 1974.

⁷⁸. Cf. SUDENE. *Superintendência Adjunta de Desenvolvimento Social e Infra-estrutura*. 1984, p. 64.

quanto da perspectiva da participação do valor do capital integralizado no total dos investimentos efetivados em cada setor produtivo. De acordo com a referida pesquisa, a distinção da origem do acionista, pode ser encontrada na participação em cada empresa ou gênero e/ou grupo industrial, no valor das ações ordinárias dos empresários, residentes nas distintas regiões brasileiras ou no exterior.

No que diz respeito ao número de empresas controladas pelas distintas frações do capital, pode-se constatar, que de um total de 581 empresas que responderam ao questionário da pesquisa da SUDENE (antes referida) sobre o controle do capital integralizado, cerca de 63%, são controladas por acionistas originários da região nordestina. Já as empresas dos grupos extra-regionais exercem o controle de pouco mais de 1/3 das empresas totais, sendo 31% controladas pelos grupos Sudeste, 4% pelos do Sul e apenas 1% pelo exterior.

Por outro lado, no que concerne à participação do capital social por segmento produtivo - sob a forma de ações ordinárias - observa-se um comportamento bastante inverso do que se assinalou anteriormente. Como podemos ver no Quadro 2 abaixo, os acionistas originários do Nordeste exercem o controle de apenas 39% do total do capital social. Já os acionistas oriundos do Sudeste controlam 50% do capital total, sendo o restante controlado pelo Sul (5%), Centro-Oeste (3%) e pelo exterior (3%).

QUADRO 2 - Nordeste - Controle da indústria segundo a origem dos acionistas - 1988

GRUPOS DE INDÚSTRIA	NÚMEROS DE EMPRESAS				VALOR DO CAPITAL (%)				
	NE	SE	SUL	EXT	NE	SE	SUL	C-O/N	EXT
Total	63	31	4	1	39	50	5	3	3
Extrativa	-	100	-	-	13	62	-	25	-
Transformação	64	30	4	1	39	49	5	3	3
Não-Duráveis	69	25	3	-	52	42	3	1	2
Intermediárias	61	33	4	-	36	51	6	3	4
Duráveis e de Capital	49	44	8	2	20	71	8	-	-

FONTE: SUDENE - BNB. 1992.

⁹ Sobre a participação acionária dos capitais na indústria incentivada do Nordeste até 1988 conferir: SUDENE - BNB. 1992. p. 87-97.

De acordo com os dados do Quadro acima, pode-se inferir que a posse e o controle de um significativo percentual do número de empresas por parte dos empresários originários do Nordeste, e de uma reduzida participação desses mesmos grupos no total do capital integralizado, sugere que os grupos extra-regionais dirigem e controlam, no Nordeste, os empreendimentos industriais de maior porte, no conjunto da indústria incentivada pela SUDENE.

Demais, deve-se acrescentar ainda, que a presença de grandes grupos empresariais no Nordeste não se restringe apenas ao segmento industrial. Verifica-se também, uma presença marcante de grandes grupos privados em outros setores como agroindústria (notadamente na produção de grãos, frutas e pecuária) e construção civil, sem falar do setor de serviços em que sua presença é relativamente importante.⁸⁰

Com relação à presença de grandes grupos privados no Nordeste, afirma Araújo⁸¹ que entre 1975 e 1990, a participação regional no total das cinco mil maiores empresas do país se elevou de 12% para 18%. Esse aumento concentrou-se, preponderantemente, na atividade agropecuária (de 12% para 37%); na mineração (de 11% para 19%) e nos serviços (de 3,5% para 6%).

Passando em essência a natureza intrínseca à criação do sistema de incentivos fiscais e financeiros do Nordeste, pode-se constatar nitidamente que a sua exequibilidade operativa se constituiu fundamentalmente, num instrumento indutor da concentração e da centralização de capital a favor dos grandes depositários (originários do Sudeste) que por sua vez eram também os investidores em empresas afiliadas na região nordestina. Como bem diz Oliveira: *“Evidentemente, essa regra é de ouro para o capitalismo monopolista*

⁸⁰. Cf. GUIMARÃES NETO, L.. “Desconcentração espacial: empresa privada, nacional, estrangeira e estatal”. 1993.

⁸¹. Cf. ARAÚJO, T. B. de. “Nordeste. Nordestes: Que Nordeste?”. 1995. p. 146.

*em expansão no Centro-Sul, pois, por definição, deduz mais quem tem mais imposto a pagar”.*⁸²

Ainda com relação às empresas beneficiárias dos investimentos oriundos do sistema de incentivos (34/18), deve-se enfatizar que a despeito da primazia dada aos segmentos industriais mais “dinâmicos” até pelo menos meados dos anos 70; com a inclusão de outros setores, como petroquímica, agricultura, pecuária, turismo, entre outros, na disputa pelos benefícios fiscais (a partir da segunda metade dos anos 70 e, notadamente, nos anos 80) reduziu-se demasiadamente a participação majoritária das indústrias “dinâmicas” nos recursos originários do mecanismo dos incentivos: de 61% em 1975, caiu para 55% em 1985 e para 46% em 1990.⁸³

Entretanto, no que pese a redução dos investimentos do sistema de incentivos nos ramos industriais mais “dinâmicos”, a partir de meados dos anos 70, isso não significa que esses segmentos tenham perdido prioridade com relação à concessão dos benefícios fiscais, mesmo por que do total dos investimentos realizados pelo FINOR no setor industrial nordestino até 1990, cerca de 50% foram açambarcados por apenas seis setores desse grupo, entre os quais se destacam: química (15%), metalurgia (13%), minerais não-metálicos (11%), materiais elétrico e de comunicações (4,2%), petroquímica (3,5%) e papel e papelão (3,5%).⁸⁴

No que se refere à participação dos ramos tradicionais (particularmente o têxtil, alimentar e vestuário e calçados) nos investimentos industriais realizados pelo sistema FINOR, a despeito de não haver alteração significativa entre 1975 (28%) e 1985 (28,5%); em 1990 esses segmentos carregaram 35% dos recursos procedentes do sistema de incentivos. No entanto, deve-se destacar, que esse aumento se deu basicamente, em função

⁸² Cf. OLIVEIRA 1981, p. 119.

⁸³ Cf. SUDENE - BNB, 1986, p. 69-71; SUDENE, 1984, p. 64; e SUDENE, 1990, p. 62-63.

⁸⁴ Cf. SUDENE, 1990, p. 62-63.

da elevação da participação do setor têxtil nas aplicações do FINOR, que passou de 15% em 1975 para 25% em 1990.⁸⁵

Outra característica adversa, relacionada ao modelo de industrialização implementado pela SUDENE no Nordeste, é que os setores mais aquinhoados com os benefícios fiscais, entre os quais se sobressaem os ramos de bens intermediários - a despeito de ficarem com a maior "fatia do bolo" dos incentivos - responderam, no entanto, pela menor quantidade do emprego direto gerado na região.

Destarte, em 1975 os cinco ramos industriais mais "dinâmicos" (química, metalurgia, minerais não-metálicos, material elétrico e de comunicações e papel e papelão) com uma participação de 61% nos investimentos industriais efetuados pela SUDENE, responderam por apenas 30% do emprego direto na região. Enquanto isso, os ramos tradicionais (têxtil, alimentar e vestuário e calçados) com apenas 28% das inversões (menos da metade, portanto, do que foi registrado pelos gêneros "dinâmicos") responderam por 34% do emprego.⁸⁶

Em 1990, liderando as aplicações do FINOR com 50% das inversões, os segmentos "dinâmicos" participaram com 28% do emprego, enquanto os ramos tradicionais com 35% dos investimentos, responderam por 31% do emprego direto na região nordestina.⁸⁷

Desse modo, não obstante o extraordinário crescimento econômico experimentado pelo Nordeste, no período pós-criação da SUDENE, os dados acima citados revelam, numa extensão desmedida, o caráter assimétrico das políticas de desenvolvimento implementadas na região. Além disso, é factualmente incontestável o distanciamento e a não correspondência entre o que se planejou e o que foi executado na região nordestina. Assim, verifica-se, portanto, que a "prioridade" tão enfatizada com relação à criação de emprego,

⁸⁵. Cf. SUDENE - BNB. 1975, p. 69-71 e SUDENE. 1990, p. 62-63.

⁸⁶. Cf. SUDENE - BNB. 1986, p. 71.

⁸⁷. Cf. SUDENE. 1990, p. 62-63.

encetada no plano de ação proposto pelo GTDN⁸⁸ e nos Planos Diretores que se seguiram, não encontram correspondência ao nível de exequibilidade operativa.⁸⁹

2.1 Considerações sobre o deslocamento de grandes empresas para o Nordeste

Quando possamos em revista a literatura que trata com maior austeridade da política de desenvolvimento regional implementada no Nordeste pela SUDENE, pode-se constatar, que a instalação de projetos de grande envergadura (como química, petroquímica e minerais não-metálicos, entre outros) a partir dos anos sessenta e, principalmente, na década de setenta, estão intrinsecamente relacionados com a base de recursos naturais e energia elétrica existentes na região, bem como com a institucionalização do mecanismo dos incentivos fiscais e financeiros.⁹⁰

Contudo, o resultado preferencial da concessão dos benefícios fiscais e financeiros a favor dos grandes grupos industriais, originários de outras regiões do país (notadamente do Sudeste), foi que se formou no Nordeste uma estrutura industrial, que a curto e médio prazo, pouco ou nada tinha a ver com o perfil da renda e da demanda regional. Nesse sentido afirma Oliveira: *“a estrutura industrial [que se formou no Nordeste] não é função do mercado regional, mas função do mercado nacional mais amplo”*.⁹¹

Esse descolamento da nova estrutura industrial instalada no Nordeste, com relação ao perfil da renda e da demanda regional, pode ser confirmado quando se observa o destino

⁸⁸ Cf. GTDN, 1967, especialmente o IV Capítulo, p. 79-92.

⁸⁹ Para os efeitos deste trabalho, estas e outras contradições inerentes à política de desenvolvimento regional implementada pela SUDENE serão mais bem analisadas no terceiro capítulo deste trabalho, onde discutiremos alguns impactos das transformações ocorridas na região.

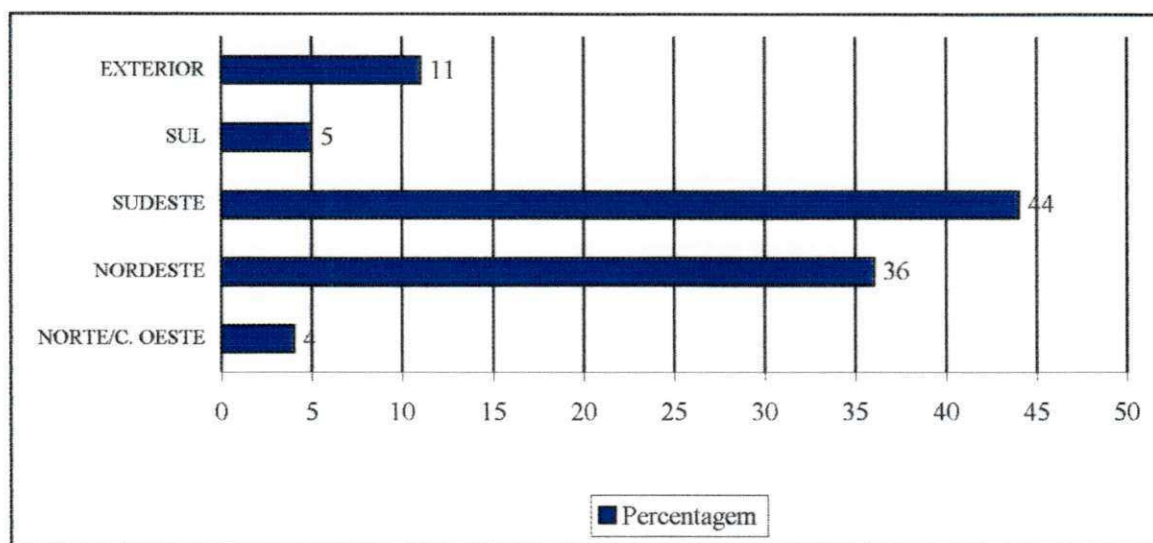
⁹⁰ Entre outros estudos a esse respeito conferir especialmente: ANDRADE, M. C. de. **Geografia Econômica do Nordeste**. 1987, Cap. III; CANO, 1998, Cap. VI; OLIVEIRA, F. de. **A Economia da Dependência Imperfeita**. 1989, Caps. II e III; VAINER, C. “Grandes Projetos e Organização Territorial: os avatares do planejamento regional”. 1996; DINIZ, C. C. e LEMOS, M. B. “Dinâmica Regional e suas Perspectivas no Brasil”. 1990; e, GUIMARÃES NETO, L. “Desigualdades Regionais e Federalismo.” 1995.

⁹¹ Cf. OLIVEIRA. 1989. p. 66.

das vendas da indústria incentivada (ver Gráfico 3 a seguir). A esse respeito, afirma Araújo⁹² que, do total da produção da indústria incentivada até 1978, mais da metade (58%) das vendas se destinavam preferencialmente a mercados extra-regionais, sobressaindo-se o nacional, com 43% (sendo 25% somente para São Paulo) e o internacional com 15%, contra 42% para o mercado nordestino.

Nos anos oitenta, conforme assinala pesquisa da SUDENE⁹³, o Nordeste ampliou ainda mais sua articulação com o Sudeste - em relação aos anos setenta - ao mesmo tempo em que diminuiu suas vendas na própria região. Como se ver no Gráfico 3 abaixo, em 1988, apenas 36% das vendas da indústria incentivada tinha como destino a região nordestina, enquanto 64% se destinava a mercados extra-regionais, sendo 44% para o Sudeste, 5% para o Sul, 4% para o Norte/Centro-Oeste e 11% para o exterior.

GRÁFICO 3 - Nordeste - Destino das vendas da Indústria incentivada - 1988



FONTE: SUDENE - BNB. 1992.

⁹². Cf. ARAÚJO, T. B. de. "Industrialização do Nordeste: intenções e resultados". 1984, p. 75.

⁹³. Cf. SUDENE - BNB. 1992, p. 48.

Em síntese, a estrutura industrial que se implantou no Nordeste a partir dos anos sessenta, e principalmente na década de setenta, com o aparato dos incentivos governamentais, reflete muito mais a necessidade de se ativar o setor de bens de capital da economia brasileira como um todo - visando assegurar a manutenção das taxas de remuneração do capital concentrado no Sudeste do país - do que mesmo em reduzir os desníveis econômicos e sociais regionais.

Desse modo, a prioridade dos investimentos nos segmentos não-tradicionais da economia regional, com ênfase para a produção de bens intermediários, intrinsecamente colada à demanda extra-regional, se constituiu num indicador emblemático da mudança operada na função do Nordeste no contexto da “nova” divisão inter-regional do trabalho, comandada particularmente pela economia do Sudeste, considerada como a região mais dinâmica do país.

O deslocamento de grandes grupos industriais concentrados no Sudeste, em direção às regiões periféricas, notadamente para o Nordeste, se deu em função de uma multiplicidade de fatores, entre os quais cabe destacar: a desaceleração da economia nacional após o ciclo expansivo da fase do “milagre econômico”, cujos efeitos negativos se concentraram na região mais industrializada do país; institucionalização das políticas setoriais do II PND - somados em alguns casos à atração dos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional; fortalecimento das organizações sindicais na região metropolitana em relação às regiões periféricas; instituição de políticas ambientais restritivas, além da freqüente incidência de problemas de deseconomias de aglomeração nos grandes centros; e, possibilidades de aproveitamento de vantagens locais, a partir da exploração de determinados recursos naturais (até então não

incorporados ao sistema produtivo) com a ampliação e modernização da infra-estrutura de transportes e comunicações nas novas áreas.⁹⁴

Por essa razão, a partir de meados dos anos setenta, em função da crise no preço do petróleo, as opções de investimentos (tanto públicos quanto privados) inclinaram-se, predominantemente, para os setores mais energéticos-intensivos. Veja-se, por exemplo, o caso da metalurgia e da petroquímica, setores altamente intensivos em energia elétrica e que foram mercedores de grandes incentivos no bloco de setores privilegiados pelo II PND.⁹⁵

Percebe-se ademais, que os investimentos realizados pelo II PND atribuíram proeminência especial à expansão dos ramos produtores de insumos básicos. Essa prioridade pelos segmentos de bens intermediários era claramente manifestada pelo Governo Geisel através de seu Ministro da Indústria e Comércio, ao afirmar que: "*Não [era] hora de estimular o crescimento de uma grande faixa de indústrias produtoras de bens de consumo duráveis*".⁹⁶ Isso demonstra claramente a mudança de rumo na política macroeconômica orientada pelo II PND, dando maior ênfase à indústria de base, à agricultura e principalmente à pesquisa sobre as potencialidades e oportunidades de aproveitamento de determinados recursos naturais existentes nas regiões periféricas, particularmente na região nordestina.

2.2 Potencialidades e perspectivas de investimentos no Nordeste

Com o objetivo de divulgar informações sobre as potencialidades e possibilidades de aproveitamento de recursos naturais existentes no Nordeste, bem como sobre as

⁹⁴. Cf. GUIMARÃES NETO. 1995. p. 34-35.

⁹⁵. Cf. Presidência da República/Scplan. **II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975/79**. 1974. p. 37-45.

oportunidades e viabilidades de investimentos, a SUDENE⁹⁷ realizou um minucioso trabalho de pesquisa com os mais renomados especialistas da área. Nesse trabalho (editado em 1975 e reeditado em 1976, após ampla revisão) foram oferecidas indicações bastante concretas acerca do nível de produção, estimativa de investimentos necessários e localização apropriada (ou seja, que apresentavam maiores perspectivas de lucros). Ainda foram divulgadas informações sobre as variações climáticas da região, precipitações pluviométrica, contingente populacional e infra-estrutura (transportes, energia elétrica, comunicações e áreas industriais).

Entre os segmentos industriais recomendados pelo referido estudo, considerados como de grande viabilidade econômica para os novos empreendedores, em função da disponibilidade de grandes reservas de matérias-primas básicas no Nordeste, cabe destacar:

1) Indústria extrativa mineral - em função das grandes reservas de barita, calcário, chumbo, cromo, gipsita, magnésio, sal marinho e sal-gema, gás natural e petróleo;

2) Indústrias de minerais não-metálicos - como cerâmica e cimento, principalmente - em função da existência de grandes variedades de argilas e de calcário;

3) Indústrias metalúrgicas - justificada pela crescente demanda por derivados de ferro e aço, bem como pela precariedade da oferta regional;

4) Indústrias mecânicas - notadamente para aquelas voltadas para a fabricação de bens de capital para as indústrias têxteis e de confecções, indústrias alcooleiras e, química e petroquímica;

5) Indústrias de material elétrico e comunicações - principalmente para a fabricação de máquinas e equipamentos para a geração e distribuição de energia elétrica, fabricação de aparelhos eletro-eletrônicos e eletrodomésticos, além de material de comunicações;

⁹⁶. Cf. Carlos LESSA *apud* CASTRO, A. B. de. "Ajustamento x Transformação: a economia Brasileira de 1974 a 1985". 1985, p. 32-33.

⁹⁷. Cf. SUDENE. Nordeste - oportunidades de investimentos. 1977.

6) Indústrias de material de transporte - com ênfase para a de construção naval e de transporte rodoviário, em função da dimensão do mercado regional;

7) Indústria química e petroquímica - justificada pela presença de grandes reservas de minerais de fundamental importância como: cloreto de sódio, cloreto de potássio, rochas fosfatadas, entre outros;

8) Indústrias de materiais plásticos - sobretudo nos gêneros de artigos médicos de plásticos, laminados flexíveis de PVC, chapas e pisos de PVC, tambores plásticos de polietileno de alta densidade, tubos de conexões de polietileno, entre outros;

9) Indústrias têxteis de confecções e de artefatos de couro - em função, tanto das dimensões do mercado como da disponibilidade de matérias-primas básicas e do baixo custo de mão-de-obra; e,

10) Indústrias de produtos alimentares e agroindustriais com destaque para os sub-setores de frutas tropicais, em função da disponibilidade de terras e da infra-estrutura criada pelo programa da irrigação da CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco).⁹⁸

Isso, em tese justifica a intensificação dos investimentos do II PND nas áreas periféricas, notadamente na região nordestina, dotada de ampla base de recursos naturais (minerais, principalmente) e energia elétrica relativamente barata. Concretamente, a exploração desses recursos tornar-se-ia num excelente campo de aplicação para o capital monopolista em franca expansão no país. Para isso, a homogeneização do espaço econômico nacional era de fundamental importância.

Dessa forma, a despeito da nova estrutura industrial implantada no Nordeste (via incentivos institucionais) ser um tanto descolada, no curto e médio prazo, do perfil da renda e da demanda regional, não o era inteiramente da base de recursos naturais existentes

⁹⁸. *Ibid.*, p. 11-76.

na região. Como já demonstramos, a maior concentração dos investimentos, se deu preferencialmente nos sub-setores de minerais não-metálicos, química e metalurgia. E, como é de conhecimento amplo, a região Nordeste dispunha e ainda dispões de uma excelente base de recursos naturais para esses ramos industriais, propiciadas pelas reservas abundantes de calcário, potássio, gás natural, petróleo e sal, entre outros.⁹⁹

Demais, deve-se enfatizar que os ramos industriais a que se fez referência acima são altamente intensivos, não somente em energia elétrica e em recursos naturais (principalmente minerais), mas também em capital. Aí reside, portanto, uma das principais razões para o reduzido número de empregos gerado por esses setores, a que já fizemos referência anteriormente.

Uma outra característica intrínseca aos setores das indústrias “dinâmicas” - em particular à química, minerais não-metálicos e metalurgia - é que esses gêneros são altamente poluidoras do meio ambiente.¹⁰⁰

Destarte, ao passar em revista a verdadeira essência da localização dos mega-empresendimentos nas áreas periféricas, pode-se perceber claramente, que eles não respondem e nem pretendem responder a uma preocupação com a desconcentração das atividades econômicas. Ao contrário, como bem enfoca Vainer¹⁰¹, a implantação desses projetos em regiões periféricas, evidencia muito mais uma tendência à conquista dos espaços vazios e, principalmente, à apropriação e mobilização produtiva de determinados recursos naturais em abundância nessas áreas. Isso fica patente no próprio discurso do Governo, quando expressa o sentido da reorientação espacial dos investimentos do II PND, ao afirmar que: “a descentralização industrial não poderia ser entendida (...) como

⁹⁹. Cf. SUDENE. *Dimensão e potencialidades da economia*. 2000, p. 5.

¹⁰⁰. Dada a dimensão multidisciplinar dessa temática, essa característica inerente a esses ramos industriais (química, minerais não-metálicos e metalurgia) será discutida de forma breve no III capítulo deste trabalho.

¹⁰¹. Cf. VAINER. 1996. p.196.

*transferência de atividades de áreas mais industrializadas para outras, mas como privilegiamento relativo dos atrativos locacionais de novas áreas...*¹⁰²

Desse modo, como esse movimento do capital monopolista buscava - de forma preponderante - a utilização de recursos naturais em farta disponibilidade nas regiões periféricas do Brasil, notadamente no Nordeste, mais uma vez essa região foi chamada a comparecer para desempenhar a sua histórica função de complementaridade na acumulação capitalista do "centro."

Assim, muito embora se deva reconhecer que nesse movimento de homogeneização dos espaços econômicos (nacionais e regionais) pelo capital monopolista o Nordeste consegue abrigar alguns pólos de desenvolvimento industrial e agroindustrial de grande porte, os efeitos do extraordinário crescimento econômico verificado não se internalizaram na região e nem se concretizaram os benefícios prometidos. Como muito bem sintetiza Cano: *"Em que pese o esforço de industrialização periférica realizado, as frustrações daqueles que imaginavam que essa desconcentração diminuiria (...) os padrões de divergência econômica e social (...) aumentaram ainda mais nos anos 90, diante dos nefastos efeitos que as políticas neoliberais estão causando ao país e a suas regiões"*.¹⁰³

Em síntese, o resultado mais concreto das políticas de desenvolvimento regional implementada no Nordeste sob a égide da SUDENE, foi que essa região, de tradicional produtora de bens de consumo não-duráveis (têxtil e alimentar, principalmente) transformou-se nos anos pós-sessenta, e em particular na década de setenta, numa região com um parque industrial mais especializado na produção de bens intermediários. A nova indústria que se instalou no Nordeste, via incentivos institucionais, tem esse perfil. Ou seja, foram os segmentos produtores de insumos básicos que lideraram os investimentos provenientes do sistema de incentivos instituído pelo Governo Federal, intermediados pela

¹⁰². Cf. II PND. 1975/79. 1974. p. 58.

SUDENE, com o intuito de “reduzir” as desigualdades econômicas e sociais que se tornaram emblemáticas no Nordeste.

¹⁰³. Cf. CANO, 1998, p. 305.

3 ALGUNS IMPACTOS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO NO NORDESTE

Neste capítulo, pretende-se fazer uma análise concisa sobre os efeitos das políticas de desenvolvimento regional patrocinadas pela SUDENE no Nordeste brasileiro. Para isso, tomamos como referência os anos sessenta, que marcam a primeira fase de atuação desse órgão. No entanto, dados os limites deste trabalho e a dimensão das transformações econômicas, concentraremos a nossa análise no período de 1970-90.

A nossa investigação tem por finalidade avaliar sucintamente as mudanças ocorridas na estrutura produtiva da economia regional e os seus desdobramentos sobre o mercado de trabalho, principalmente, no que diz respeito às mudanças nas relações sociais de produção e de trabalho. Demais, tentar-se-á verificar os efeitos dessas mudanças sobre as condições de vida da população e, de resto referir algumas considerações a respeito dos impactos ambientais causados por alguns ramos da indústria incentivada no Nordeste.

Assim, não obstante as políticas de incentivos à industrialização da região nordestina terem iniciado nos anos sessenta, foi somente a partir da década de 1970, que os investimentos se intensificaram e a industrialização se expandiu com maior vigor. Isso se deve à maturação dos investimentos feitos nos anos sessenta e à consolidação da matriz industrial brasileira nos anos setenta, que passou a exigir uma maior articulação das regiões mais dinâmicas com as regiões periféricas, notadamente com as áreas mais bem dotadas de recursos naturais (principalmente minerais). Daí uma das razões do deslocamento de grandes empresas (sobretudo do Sudeste) para a região Nordeste, em busca de novas "brechas" de acumulação de capital e de ocupação dos espaços "vazios".

Nesse contexto, convém enfatizar que os projetos implantados no Nordeste a partir dos anos setenta, estão em sua maioria concatenados, não só com os incentivos institucionais do Governo Federal, mas também com a base de recursos naturais existentes

na região.¹⁰⁴ Vale ressaltar ademais, que nesse período, além das inversões em infraestrutura, foram feitos pesados investimentos em pesquisas sobre as potencialidades e perspectivas de aproveitamento (produtivo) de recursos naturais existentes na região nordestina (sobre o que já fizemos referência anteriormente), bem como sobre as vantagens de investimentos nessas áreas.

Dessa forma, a consolidação da indústria pesada no país, permitiu que o Nordeste absorvesse parte do capital produtivo do Sudeste na criação de "novos" empreendimentos. Decerto, só a partir de então, poder-se-ia criar no Nordeste as condições para a reprodução e acumulação de capital em escala ampliada, de modo a permitir a inserção dessa região no processo global de acumulação capitalista.

Deve-se enfatizar ainda, que na década de setenta, foi feito um esforço extraordinário do Governo Federal em termos de construção e ampliação de infra-estrutura nas regiões mais atrasadas, em particular na região nordestina, visando estimular o crescimento econômico dessas áreas (sobretudo das mais dinâmicas) e integrá-las à economia nacional.

Nesse sentido destaca Diniz¹⁰⁵ que, entre 1970 e 1980, a capacidade de geração de energia elétrica no país subiu de 11 para 37 milhões de KW e para algo em torno de 60 milhões em 1990. No que se refere à pavimentação rodoviária (federal e estadual, principalmente) o aumento foi ainda mais expressivo, de cerca de dois mil km em 1955, a malha viária pavimentada subiu para 50 mil em 1970 e para 130 mil km em 1990. Com referência ao sistema de comunicações (privado até 1970 e operando precariamente), foram feitos pesados investimentos na ampliação e modernização do setor, permitindo a integração comercial de praticamente todas as regiões brasileiras.

¹⁰⁴. Cf. DINIZ e LEMOS. 1990, p. 166-169.

¹⁰⁵. Cf. DINIZ, C. C. *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. 1995, p. 24-25.

No que diz respeito à infra-estrutura da região nordestina, a intensificação de investimentos na ampliação e modernização, foi ainda mais significativa, se comparada ao Brasil como um todo no referido período. Assim, com relação ao setor energético, a capacidade de geração de eletricidade regional foi aumentada em quase vinte vezes, passando de 365 MW em 1962 para 7.200 MW em 1989. Já no que se refere à infra-estrutura viária, ainda que se destaque a contribuição do setor privado (em termos de aumento da frota de veículos e de transportes de passageiros e cargas), a participação mais expressiva ficou por conta do setor público. De modo análogo, com referência ao sistema de comunicações da região, as inversões foram feitas em sua quase totalidade pelo governo federal e pelos governos estaduais.¹⁰⁶

A concentração de investimentos nas regiões periféricas - mais particularmente no Nordeste - a partir dos anos setenta, provocou uma expansão do produto regional dessas áreas em nível incontestavelmente superior à média obtida pelas regiões mais desenvolvidas do país. Com efeito, as regiões mais atrasadas como Norte, Nordeste e Centro Oeste, em resposta à intensificação dos investimentos, experimentaram um aumento significativo de suas participações na formação do PIB brasileiro, no período de 1970 a 1990 (conforme faz ver na Tabela 1 a seguir). Enquanto isso, as regiões mais dinâmicas como Sudeste e Sul perderam participação na composição do PIB nacional (de 65% para 56% e de 17% para 16,7% respectivamente) no referido período.

¹⁰⁶. Cf. BRASIL. SUDENE. 1990, p. 77-78.

TABELA 1 - Distribuição Regional do PIB, da Área Geográfica e da População - 1970/1990

REGIÕES	PRODUTO INTERNO BRUTO (%)				ÁREA GEOGRÁFICA (%)	POPULAÇÃO (%) 1991
	1970	1980	1985	1990		
Norte	2,2	3,3	4,2	5,3	41,8	6,3
Nordeste	12,1	13,1	15,0	17,0	18,5	28,9
Sudeste	65,0	61,3	59,2	56,0	10,8	42,7
Sul	17,0	17,0	17,0	16,0	6,7	15,1
C. Oeste	3,7	5,3	5,5	5,7	22,2	7,0
Brasil	100	100	100	100	100	100

FONTE: FIBGE - Anuário Estatístico do Brasil; FIBGE - Censo Demográfico - 1991; SUDENE/DPO/Contas Regionais *apud* SUDENE. Boletim Conjuntural - Nordeste do Brasil, 1996, p. 374-375.

Não há dúvidas de que o aporte de investimentos públicos, na ampliação e modernização de infra-estrutura regional, foi de fundamental importância para a atração das inversões (tanto públicas quanto privadas) no setor industrial do Nordeste, notadamente na indústria de transformação, onde o índice de formação bruta de capital passou de 9,7 em 1965, para 105,9 em 1984, conforme faz ver a Tabela 2 abaixo.

TABELA 2 - Nordeste - Índices reais de formação bruta de capital fixo por setor de atividade econômica - 1965/84

SETOR DE ATIVIDADE	1965		1984		VARIÇÃO MÉDIA ENTRE 1965/84 (%)
	ÍNDICE	%	ÍNDICE	%	
AGROPECUÁRIA	12,5	8,8	91,2	12,2	11,7
INDÚSTRIA	19,4	34,4	167,4	47,2	12,7
Extrativa	95,1	9,7	635,4	12,4	11,1
Construção	12,1	2,7	35,5	1,3	6,2
Transformação	9,7	9,6	105,9	16,9	14,2
SERVIÇOS	36,2	56,8	145,8	40,6	8,0
Serviços Industriais	22,1	12,4	211,0	16,6	13,4
Infra-estrutura /armazém / transporte	25,5	14,4	76,5	8,2	6,3
Hospedagem / comércio / alimentação	24,6	2,7	118,8	2,4	9,1
Serviços comunitários/adm./saneamento	29,9	11,1	149,5	9,9	20,8
Atividades financeiras / bens imóveis.	55,1	28,6	224,6	20,1	8,1

FONTE: SUDENE / DPG / PSE / GCR *apud* BRASIL - SUDENE, 1990, p. 75.

Os dados da Tabela 2 acima corroboram a hipótese de que a partir dos anos sessenta, a região nordestina passou por profundas e significativas transformações na composição da sua estrutura produtiva. Ademais, é fato inconteste que essas transformações repercutiram de forma concatenada sobre outros setores da atividade econômica regional. Assim, a despeito do carro chefe das grandes transformações ter sido o setor industrial regional - o qual participou com 47% na formação bruta de capital fixo em 1984 - as repercussões se fizeram sentir simultaneamente nas atividades de serviços, particularmente nas atividades financeiras e nos serviços industriais.

Destarte, no que pese as contradições das políticas de desenvolvimento regional implantadas no Nordeste pela SUDENE, é de conhecimento comum, que a partir dos anos sessenta a região passou por transformações importantes no perfil da sua estrutura produtiva, conforme podemos ver na Tabela 3 abaixo.

TABELA 3 - Nordeste - Estrutura do PIB segundo os setores econômicos - 1960/90

SETORES ECONÔMICOS	FORMAÇÃO DO PIB (%)				
	1960	1965	1975	1985	1990
Agropecuária	41	29,1	23,9	16,2	14,4
Indústria	12	23,1	27,6	30,1	28,2
Serviços	47	47,8	48,5	53,7	57,4
Total	100	100	100	100	100

FONTE: SUDENE/DPG/PSE/Grupo de Contas Regionais *apud* BNB. Diretrizes para um plano de ação do BNB - 1991-95: setor secundário. 1997, p. 25-26; SUDENE. Agregados Econômicos Regionais: Produto Interno Bruto, Formação de Capital, Consumo do Governo - Nordeste do Brasil - 1965/1995. 1996.

Passando os dados acima em revista, basta ver que em 1960 o setor industrial contribuía com apenas 12% para a formação do produto regional, ficando o setor agropecuário com 41% e o setor de serviços com 47%. Em 1975, a participação da agropecuária declinou para 23,9%, enquanto o setor industrial mais que dobrou sua participação, elevando sua contribuição no PIB para 27,6%; já o setor de serviços, muito embora de forma tímida, também elevou sua participação no PIB regional para 48,5%.

Ainda com base nos dados da Tabela 3 acima, pode-se verificar que em 1990, a economia nordestina apresentou uma radical transformação na sua estrutura produtiva. Isso pode ser confirmado pela significativa elevação da participação do setor secundário no produto regional, o qual subiu para 28,2% em 1990. Da mesma forma, o setor de serviços, mantendo a sua posição majoritária na formação do produto da região e acompanhando a evolução do segundo setor, ampliou sua participação para 57,4% em 1990. Enquanto isso, o setor primário (também seguindo uma tendência da economia brasileira) reduziu drasticamente sua participação no produto nordestino, caindo para 14,4% em 1990.¹⁰⁷

A redução da participação da agropecuária em favor das atividades essencialmente urbanas, notadamente industriais, constitui o marco histórico mais "importante" das transformações registradas pela economia nordestina nos 30 anos (1960-90) que sucederam à criação da SUDENE. Todavia, deve-se ressaltar que essas transformações interromperam-se no início dos anos 80, quando a crise de instabilidade, provocada pelo excessivo endividamento externo do Brasil, reduziu a capacidade de financiamento do Estado.¹⁰⁸ O que se seguiu foi uma década de tentativas frustradas de planos de estabilização e um completo desmantelamento do Estado Nacional e com ele o de vários órgãos regionais de desenvolvimento, como a SUDENE, por exemplo.

Não obstante, vale ressaltar, dentro dessa perspectiva histórica, que o setor industrial do Nordeste - especialmente os segmentos da indústria de transformação, onde se sobressaem os gêneros dinâmicos - em resposta ao impulso dos investimentos realizados nos anos sessenta e setenta principalmente, apresentou um extraordinário desempenho, sendo portanto, o principal responsável pelo alto dinamismo experimentado pela economia

¹⁰⁷. Em 1995, segundo estudo da SUDENE, a participação da agropecuária no PIB regional reduziu-se para 12,0% e a do setor industrial declinou para 24%. Enquanto isso, o setor de serviços ampliou ostensivamente sua participação no produto global da região nordestina para 64% naquele ano. Cf. SUDENE. **Produto Interno Bruto**. 2000.

¹⁰⁸. Cf. CANO. 1998, p. 319-320; GUIMARÃES NETO. 1995, p. 19-20.

regional na década de setenta. Nesse período a taxa de crescimento da indústria manufatureira regional manteve-se ligeiramente superior à obtida pelo mesmo segmento da economia nacional conforme podemos ver a seguir.

A título de ilustração, deve-se enfatizar que entre 1959 e 1970 - período este que coincide com a expressiva fase de institucionalização dos incentivos fiscais e financeiros e com a ampliação e modernização da infra-estrutura regional, além da implantação de alguns projetos industriais de médio porte - a indústria manufatureira nordestina expandiu-se a uma taxa de 6.9%, contra 8.7%, registrada pelo mesmo segmento em âmbito nacional. Na década de 1970, após a maturação das inversões do período anterior e o aporte de investimentos orientados pelo II PND, a taxa de crescimento da indústria de transformação da região (16,7% a. a.) suplantou a expansão observada pela indústria manufatureira nacional (13% a. a.).¹⁰⁹

Tomando o Valor da Transformação Industrial (VTI) como referencial das mudanças operadas na estrutura produtiva da economia nordestina, pós-anos sessenta, pode-se constatar modificações bastante significativas. Com efeito, em 1959, os ramos da indústria tradicional participavam com 70% do VTI da região, enquanto os gêneros dinâmicos respondiam pelos 30% restante. Em 1984, ao contrário, os gêneros dinâmicos elevaram sua participação para 56%, enquanto os ramos tradicionais reduziram notavelmente sua contribuição no VTI regional para 44%, conforme demonstra a Tabela 4 abaixo.

¹⁰⁹. Cf. BNB. 1997, p. 37.

TABELA 4 - Nordeste e Brasil - Estrutura percentual do valor da transformação industrial, segundo os gêneros - 1959/1984

GÊNEROS INDUSTRIAIS	1959		1970		1980		1984	
	NE	BR	NE	BR	NE	BR	NE	BR
GÊNEROS DINÂMICOS	30,10	52,67	39,20	59,30	56,60	66,48	55,72	65,84
1 - Minerais Não-Metálicos	8,12	6,56	11,20	5,90	8,60	5,92	5,19	4,29
2 - Metalúrgica	2,70	11,77	5,00	11,60	5,90	11,72	7,58	10,89
3 - Mecânica	0,15	3,45	1,80	7,10	4,92	10,33	4,10	8,57
4 - Mat. Elet. e de Comunicações	0,17	3,99	2,50	5,40	2,50	6,47	2,85	5,76
5 - Material de Transporte	0,81	7,59	1,10	8,00	0,79	7,70	0,63	7,07
6 - Papel e Papelão	1,74	2,96	0,80	2,60	1,76	3,08	1,34	3,67
7 - Borracha	0,31	2,95	0,30	1,90	0,55	1,29	0,40	1,65
8 - Química	14,94	8,60	14,70	10,00	28,44	14,93	31,06	19,46
9 - Prods. Farmac. e Veterinários	0,31	2,49	0,40	3,40	0,42	1,67	0,25	1,67
10 - Perfumaria, Sabão e Velas	1,45	1,39	0,80	1,50	0,65	0,89	0,79	0,87
11 - Prods. de matérias Plásticas	0,30	0,85	0,60	1,90	2,13	2,48	1,53	1,94
GÊNEROS TRADICIONAIS	69,90	47,40	60,80	40,70	43,33	33,52	44,28	34,16
12 - Produtos Alimentares	29,65	16,43	29,20	13,50	17,71	10,22	22,88	13,20
13 - Bebidas	2,99	2,88	4,70	2,30	1,93	1,23	1,88	1,18
14 - Fumo	3,09	1,30	3,20	1,30	0,53	0,70	0,95	1,01
15 - Couros e Peles	2,29	1,09	0,70	0,60	0,51	0,47	0,93	0,89
16 - Têxtil	24,08	11,97	13,00	9,30	11,42	6,51	9,83	5,78
17 - Vest. Calç. e Art. de Tecidos	2,23	3,56	3,70	3,30	5,54	4,93	4,47	4,95
18 - Madeira	1,69	3,23	1,60	2,50	2,14	2,74	0,86	1,62
19 - Mobiliário	1,62	2,19	1,90	2,10	1,44	1,82	0,83	1,34
20 - Editorial e Gráfica	1,89	2,99	2,40	3,70	1,84	2,64	1,19	2,09
21 - Diversos	0,37	1,76	0,40	2,10	0,27	2,26	0,46	2,10
Total da Indústria de Transformação	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Fundação IBGE e Pesquisa Industrial - 1984 *apud* BNB, 1997, p. 35-36.

A propósito, convém particularizar aqui o admirável crescimento da indústria química, que ao longo do período analisado elevou substancialmente sua participação na produção da indústria de transformação do Nordeste, passando de cerca de 15% em 1959 para 31% em 1984. Vale ressaltar, que esse crescimento foi influenciado diretamente pela instalação de grandes complexos do ramo como o Pólo Petroquímico de Camaçari na Bahia.¹¹⁰

O Pólo de Camaçari foi implantado ao longo dos anos de 1970, com a participação de capitais privados nacionais e multinacionais e, principalmente, com o suporte do Estado (tanto como investidor direto como através de empréstimos do BNDES e isenção de impostos), mediante uma estratégia de “desconcentração concentrada” das atividades

industriais, aberta pela política de substituição de importações e pelo processo de integração da economia nacional.¹¹¹

A magnitude do Complexo de Camaçari concorreu para alterar drasticamente a estrutura da economia baiana, que elevou o peso do setor secundário de 12% em 1960, para 30% do PIB estadual em 1990.¹¹² Segundo indica um estudo de Araújo: “em 1990, o pólo petroquímico de Camaçari, sozinho, contribuiu com 13,6% da receita tributária do Estado da Bahia, sendo de 32,8% o seu peso na receita do ICMS gerado pela indústria de transformação”.¹¹³ Além disso, é preciso destacar que o pólo contribuiu decisivamente para a geração de emprego e renda, tanto em nível estadual (Bahia) quanto regional. Como se pode ver, em 1989, o pólo respondia por cerca de 25 mil empregos diretos e 31 mil indiretos, o que representava cerca de 20% do emprego gerado pela indústria de transformação da Bahia.¹¹⁴

Demais, convém destacar que no período de 1970-80 (ver Tabela 5 abaixo) o crescimento dos gêneros dinâmicos do Nordeste (19% a. a.) foi bem superior ao crescimento registrado pelo referido grupo em nível nacional (15% a. a.); inversamente ao ocorrido no período de 1959-70, quando a taxa geométrica de crescimento do VTI das indústrias dinâmicas da região (7% a. a.) foi superada pelo crescimento do mesmo grupo em âmbito nacional (9% a. a.).

¹¹⁰. A título de ilustração deve-se destacar que a indústria Química da Bahia, que em 1959 representava 45% da indústria Química do Nordeste, passou a representar 73% em 1984. Cf. BNB. 1997, p. 34.

¹¹¹. Cf. LIMA, 1994, p. 59.

¹¹². *Ibid.*, p. 59.

¹¹³. Cf. ARAÚJO, 1995, p. 133.

¹¹⁴. *Ibid.*, p. 133.

TABELA 5 - Nordeste e Brasil - Taxa geométrica de crescimento do VTI da indústria de transformação - 1959/1980

GÊNEROS INDUSTRIAIS	1959 - 1970		1970 - 1980	
	NORDESTE	BRASIL	NORDESTE	BRASIL
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	6,98	7,80	16,66	13,07
GÊNEROS DINÂMICOS	7,00	9,14	19,08	14,93
Produtos de Minerais Não-Metálicos	10,10	7,63	13,25	12,85
Metalúrgica	16,72	9,39	21,46	19,99
Mecânica	33,85	6,01	32,40	20,82
Material Elétrico e de Comunicações	36,89	11,71	19,78	18,36
Material de Transporte	10,17	9,18	17,04	17,10
Papel e Papelão	-0,61	7,27	26,72	15,45
Borracha	7,51	4,68	24,86	10,30
Química	4,38	7,81	18,69	12,11
Produtos Farmacêuticos	9,80	11,77	16,77	5,36
Perfumaria, Sabão e Velas	-0,50	7,36	15,35	8,51
Produtos de Matérias Plásticas	38,40	14,24	36,60	19,77
GÊNEROS TRADICIONAIS	6,20	7,40	12,93	11,01
Produtos Alimentares	7,24	7,30	9,39	8,42
Bebidas	11,88	7,10	7,21	6,60
Fumo	7,24	8,79	-2,35	6,39
Couros e Peles	-4,90	3,23	10,74	6,81
Têxtil	0,92	6,14	21,45	15,05
Vestuário e Calçados	11,67	7,96	28,23	23,98
Madeira	6,43	6,29	11,86	6,30
Mobiliário	8,26	8,25	13,74	11,55
Editorial e Gráfica	9,25	10,75	13,55	9,40
Diversos	8,69	10,53	11,02	13,85

FONTE: Fundação IBGE *apud* BNB. 1997, p. 38-39.

Observando os dados da Tabela 5 acima, pode-se constatar nitidamente o extraordinário desempenho apresentado pelos ramos da indústria “dinâmica” regional no período de 1970-80. Entre esses ramos, cabe apontar o expressivo crescimento experimentado pelos gêneros produtores de Matérias Plásticas (36,6% a.a.), Mecânica (32,4% a.a.), Papel e Papelão (26,7% a.a.), Borracha (24,9% a.a.), Metalúrgica (21,5% a.a.) e Química (18,7% a.a.).

Por outro lado, os gêneros tradicionais da indústria regional também apresentaram um desempenho expressivo (12,9% a.a.) entre 1970 e 1980, chegando inclusive a superar o crescimento alcançado pelo mesmo grupo em nível nacional (11%). Entre esses gêneros deve-se realçar a taxa de expansão registrada pelas indústrias de Vestuário e Calçados

(28,2% a.a.), Têxtil (21,5% a.a.), Mobiliário (13,7% a.a.), Editorial e Gráfica (13,6% a. a.) e Madeira (11,9% a.a.).

Ademais, convém ensejar aqui mais uma característica particular, intrínseca à mudança ocorrida no perfil da estrutura industrial do Nordeste a partir dos anos setenta. Destarte, a despeito da perda de posição dos ramos da indústria tradicional (preponderantes na região) para os ramos “dinâmicos” ter sido assinalada tanto pela indústria de transformação da região nordestina, quanto pelo igual segmento da indústria brasileira, é bem verdade que a intensidade dessa mudança foi muito mais forte no contexto regional do que no âmbito nacional. Como bem sintetiza Oliveira: “a indústria foi, na expansão recente do Nordeste (...), a chave e o motor das maiores mudanças”.¹¹⁵

Em síntese, a dinâmica econômica promovida no Nordeste pelo aporte de investimentos públicos e privados, imprimiu um ritmo de crescimento excessivamente elevado do produto regional a partir da década de 1970. Conforme podemos ver na Tabela 6 abaixo, no período de 1970 a 1990, a economia nordestina apresentou uma taxa anual de crescimento do PIB ligeiramente superior à registrada pela economia brasileira no idêntico período.

TABELA 6 - Taxa média anual de crescimento do PIB real do Brasil e Nordeste - 1960/95

PERÍODOS	BRASIL (%)	NORDESTE (%)
1960-70	6,1	3,5
1970-80	8,6	8,7
1980-90	1,6	3,3
1990-95	2,7	2,6

FONTE: FGV/IBRE/DCS; IBGE / DPE/DECNA - Brasil; SUDENE/DPO/Contas Regionais - Nordeste *apud* SUDENE. Boletim Conjuntural - Nordeste do Brasil. 1996, p. 384.

Como pode-se observar na Tabela 6 acima, mesmo durante a grande recessão que atingiu a economia brasileira nos anos 80 - provocada pela crise de endividamento externo

e pela cessação dos financiamentos do resto do mundo - a economia nordestina foi bem mais resistente, respondendo por um incremento médio anual de 3,3%, contra 1,6% registrado para o Brasil.

Assim, como resultado do esforço de ampliação da capacidade produtiva nos diversos segmentos da economia regional, o PIB nordestino aumentou mais de sete vezes nos 30 anos que sucederam à criação da SUDENE - passando de um montante de US\$ 8,6 bilhões em 1960 para US\$ 20,8 em 1970 e para US\$ 65,3 bilhões em 1993 - elevando a contribuição regional na formação do PIB brasileiro de 13,2% em 1960 para 17,0% em 1990.¹¹⁶ Contudo, nesse período (ver Tabela 7 abaixo) o aumento do PIB *per capita* do Nordeste em relação ao PIB *per capita* brasileiro foi pouco expressivo, passando de cerca de 42% (1960) para 55% em 1995.

TABELA 7 - Participação do PIB e do PIB *per capita* do Nordeste em relação ao Brasil - 1960/95

ANO	PARTICIPAÇÃO DO PIB - NE/BR (%)	PIB PER CAPITA DO BRASIL (US\$)	PIB PER CAPITA DO NORDESTE (US\$)	PARTICIPAÇÃO DO PIB PER CAPITA - NE/BR (%)
		Preços de 1995	Preços de 1995	
1960	13,2	1.564	654	42
1970	12,1	1.977	881	45
1980	13,1	3.553	1.649	46
1990	17,0	3.403	1.884	55
1995	16,0	3.609	1.992	55

FONTE: FGV/IBRE/DCS; IBGE/DECNA - Brasil; SUDENE / DPO / Contas Regionais *apud* SUDENE. Boletim Conjuntural - Nordeste do Brasil. 1996, p. 363-364; e, SUDENE. Agregados Econômicos Regionais. 1996.

Todavia, deve-se destacar que, não obstante o produto regional ter aumentado em mais de 600% entre 1960 e 1993 - fazendo o PIB crescer de US\$ 8,6 bilhões para 65,3 bilhões - o PIB *per capita* aumentou em pouco mais de 200% entre 1960 e 1995, passando

¹¹⁵ Cf. OLIVEIRA, F. de. "A Metamorfose da Arribaça". 1998, p. 100-101.

¹¹⁶ Cf. BRASIL - SUDENE. 1990, p. 79-82; e, SUDENE. Boletim Conjuntural - Nordeste do Brasil. 1996, p. 380.

de US\$ 654 para 1.992.¹¹⁷ Isso a rigor, constitui um indicador emblemático (embora não suficiente) de que o padrão de vida da população da região não se elevou na mesma proporção do produto regional.

Ademais, convém ressaltar, que o PIB *per capita* do Nordeste, além de ser o mais baixo do Brasil, não representa uma medida perfeita, pois esconde um dos mais graves problemas da região, que é a alta concentração de renda. Nesse sentido, revela um estudo de Albuquerque e Villela¹¹⁸ que em 1970, os 40% mais pobres do Nordeste se apropriavam apenas de 8,8% da renda gerada na região, enquanto os 5% mais ricos ficavam com 38,8% dessa renda. Em 1988, conforme faz ver a Tabela 8 abaixo, a participação dos 40% mais pobres caiu para 7,8% da renda regional, enquanto a participação dos 5% mais ricos se elevou para 42%.

TABELA 8 - Brasil e Regiões - Distribuição de Renda - 1970/88

BRASIL E REGIÕES	PARTICIPAÇÃO NA RENDA (%)			PARTICIPAÇÃO NA RENDA (%)		
	Participação dos 5% mais ricos			Participação dos 40% mais pobres		
	1970	1980	1988	1970	1980	1988
Nordeste	38,8	39,7	41,8	8,8	8,5	7,8
Norte	32,2	36,1	36,6 ¹	11,0	9,3	8,4 ¹
C. Oeste	35,8	37,7	39,5	9,1	8,0	7,2
Sudeste	34,6	33,0	33,8	7,2	8,9	8,6
Sul	33,5	33,1	33,1	9,6	9,5	8,9
Brasil	37,7	36,3	36,6	6,7	7,5	7,2

FONTE: ALBUQUERQUE e VILLELA. 1991, p. 49.

Nota: 1) Considera-se apenas a população urbana.

Como mostra a Tabela 8 acima, por paradoxal que isso possa parecer, foi justamente no período "áureo" da economia nordestina que as desigualdades de renda mais se agravaram. O que indica que o crescimento econômico não significa necessariamente melhoria no padrão de vida da população regional. Isso, a rigor, coloca em questão uma

¹¹⁷. Cf. BRASIL - SUDENE. *Agregados Econômicos Regionais: Produto Interno Bruto - Formação de Capital - Consumo do Governo - Nordeste do Brasil - 1965/ 95*. 1996, p. 170-171; e, SUDENE. 1996, p. 380.

¹¹⁸. Cf. ALBUQUERQUE, R. C. de e VILLELA, R. "A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas". 1991, p. 49.

afirmativa feita em estudo de Maia Gomes e Vergolino, que diz: *pobreza se reduz com crescimento econômico ou não se reduz de jeito nenhum.*¹¹⁹

Demais, no que se refere ainda à concentração de renda (ver Tabela 8), vale destacar, a título de comparação, que no Sudeste ocorreu algo completamente inverso do ocorrido no Nordeste no período (1970-88) acima referido. Assim, em 1970 os 5% mais ricos do Sudeste se apropriavam de 34,6% da renda gerada na região, enquanto os 40% mais pobres se apropriavam de 7,2% dessa renda. Em 1988, os 40% mais pobres do Sudeste haviam elevado sua participação na renda regional para 8,6%, enquanto os 5% mais ricos perderam participação, caindo para 33,8%.

3.1 Aceleração do processo de urbanização do Nordeste

É preciso enfatizar também, que as transformações econômicas operadas no Nordeste a partir dos anos sessenta, projetaram-se simultaneamente numa brusca transformação do espaço geográfico regional. Assim, o efeito da concentração de investimentos nas áreas urbanas, notadamente nas atividades industriais, conjugados com a "perversa" modernização da agricultura regional - sobretudo das áreas agrestinas, dos cerrados e dos vales irrigáveis, aproveitando a infra-estrutura criada - contribuíram decisivamente para aumentar o movimento de migração da população rural para as médias e grandes cidades na região.

Nesse sentido, conforme atesta um estudo da SUDENE¹²⁰, somente na década de 1970, as áreas rurais do Nordeste registraram uma perda líquida de 4,3 milhões de pessoas, que engrossaram a fileira em direção à periferia urbana das médias e grandes cidades,

¹¹⁹. Cf. MAIA GOMES, G. e VERGOLINO, J. R. *A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino: 1960/1994*. 1995, p. 12.

¹²⁰. Cf. BRASIL - SUDENE. 1990, p. 88-92.

pressionando a demanda não só por emprego, mas também pelos serviços públicos (saúde, educação, segurança e habitação). Demais, convém lembrar, que essa migração rural-urbano ocorreu justamente (embora não só por isso) na fase exponencial da modernização da agricultura nordestina. Isso, com efeito, provocou uma aceleração do processo de urbanização do Nordeste nas décadas de setenta e oitenta, como se pode ver a seguir na Tabela 9.

TABELA 9 - Brasil e Nordeste - Indicadores demográficos e sociais e grau de urbanização - 1960/91

ESPECIFICAÇÃO	1960		1970		1980		1991		
	BR	NE	BR	NE	BR	NE	BR	NE	
População Residente (1000 habitantes)	70.070	22.182	93.139	28.112	119.003	34.812	146.91	42.497	
Distribuição Especial da Pop. (1000 habs.)	Urbana	31.303	7.517	52.084	11.753	80.436	17.567	110.876	25.776
	Rural	38.767	14.665	41.054	16.359	38.567	17.245	36.041	16.721
Taxa de Urbanização (%)	44,67	33,89	55,92	41,81	67,59	50,46	75,47	60,65	
Taxa Geométrica de Crescimento Pop. (% a.a.)	População Total	2,99	2,08	2,89	2,40	2,48	2,16	1,39	1,83
	População Urbana	5,15	4,63	5,22	4,57	4,44	4,10	2,96	3,54
	População Rural	1,55	1,02	0,57	1,10	0,62	0,53	-0,61	-0,28
Taxa de Fecundidade Total	6,28	7,39	5,76	7,53	4,00	5,80	2,70	4,00	
Taxa de Mortalidade Infantil (% p 1000) ¹	118,13	154,4	113,8	129	88	151	52	168 ²	

FONTES: IBGE / DPE / DPO; SUDENE / DPO / ESE; SUDENE / DPO Contas Nacionais *apud* SUDENE. Boletim Conjuntural - Nordeste do Brasil, 1996, p. 303.

Notas: (1) Para o índice de mortalidade infantil referente ao Brasil utilizamos para toda a série os dados da SUDENE de 1996. Para o Nordeste, a partir de 1970, utilizamos os dados citados por GUIMARÃES NETO, 1995.

(2) Para o índice de mortalidade infantil de 1991, referente ao Nordeste, utilizamos o valor de 1988, citado por GUIMARÃES NETO, 1995.

Passando em revista os dados constantes na Tabela 9 acima, pode-se verificar que o processo de urbanização do Nordeste, embora seguindo a tradição brasileira, foi muito mais intenso que o registrado pelo país como um todo no referido período. Assim, enquanto a população urbana da região passou de 33,9% em 1960 para 60,6% em 1991, crescendo quase 80%; a população urbana do Brasil subiu de 44,7% para 75,5% no igual

período. Deve-se ressaltar que, não obstante o maior grau de urbanização brasileiro, o seu crescimento (69%) foi inferior ao registrado pela região nordestina no referido período.

Ainda com relação à urbanização do Nordeste, pode-se especular, com base nos dados acima (Tabela 9) que esse processo poderia ter sido bem mais intenso, se considerarmos a elevada taxa de fecundidade registrada pela região (em média de 7,5%, nas décadas de 60 e 70). Entretanto, esse processo foi atenuado pela também expressiva taxa de mortalidade infantil assinalada pela região (155, 129 e 151 mortos a cada 1000 nascidos com vida, em 1960, 1970 e 1980 respectivamente).

Além disso, convém chamar a atenção para o agravante e persistente fenômeno da migração nordestina, que segundo dados do IBGE¹²¹ registrou uma perda líquida de cerca de 5 milhões de pessoas (15% da população total do Nordeste) entre 1960 e 1980. A maior parte dessa população, conforme estudo de Moura e Teixeira¹²², dirigiu-se para a região Sudeste (principalmente para São Paulo) em busca de novas oportunidades de emprego.

Referindo-se ao movimento da emigração nordestina, afirma Cano¹²³ que esse fenômeno confere a essa região a qualidade de expulsadora líquida de mão-de-obra, tanto por razões derivadas de problemas fundiários como pela incapacidade de geração de emprego em nível satisfatório por parte das economias urbanas. Sobre esse aspecto parece mesmo não haver dúvidas, pois conforme afirmação de Moura e Teixeira, o *"forte crescimento vegetativo que identificava a região [nordestina] era arrefecido por fluxos emigratórios líquidos que atuavam como fator de ajustamento em relação a um crescimento econômico que se mostrava incapaz de absorver, de forma produtiva, grande parte do efetivo populacional assim gerado"*.¹²⁴

¹²¹. Cf. IBGE. **Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 1992.

¹²². Cf. MOURA, H. A. de e TEIXEIRA, P. "Tendências recente do crescimento populacional". 1997, p. 97.

¹²³. Cf. CANO. 1998, p. 277.

¹²⁴. Cf. MOURA e TEIXEIRA. 1997, p. 105.

De todo modo, em que pese a inferioridade do grau de urbanização do Nordeste (60.6% em 1991) em relação ao Brasil (75.5% em 1991), a sua magnitude, combinada com outros indicadores econômicos e sociais, indica uma considerável pressão, tanto sobre a infra-estrutura urbana da região quanto sobre o mercado de trabalho, o qual constitui objeto de discussão do tópico seguinte.

Assim, feita essa breve caracterização acerca das transformações ocorridas na estrutura produtiva da economia nordestina - bem como sobre a conseqüente evolução e mudança na composição do seu produto, além da referência ao crescente movimento da urbanização regional - passaremos em seguida, ao exame dos impactos dessas mudanças sobre o mercado de trabalho, particularmente, no que se refere às mudanças nas relações sociais de produção e de trabalho. Em seguida verificaremos os seus efeitos sobre as condições de vida da população nordestina e por último faremos algumas breves considerações sobre alguns impactos ambientais causados pela "recente" industrialização do Nordeste.

3.2 Impactos da expansão econômica sobre o mercado de trabalho

No que diz respeito às mudanças inerentes às relações de produção, provocadas pela expansão econômica dos anos setenta, verifica-se portanto, que houve uma redução relativa das ocupações no setor primário da economia em favor das atividades essencialmente urbanas, notadamente da atividade industrial e em particular do setor de serviços.

Para efeitos de comprovação da hipótese acima referida, toma-se como referência a composição da população economicamente ativa (PEA) ocupada, donde pode-se constatar uma redução expressiva no nível de emprego da atividade agropecuária (setor primário),

em que o índice cai de 62,5% em 1970 para 38% em 1990. Enquanto isso, as atividades secundária e terciária elevam sua participação na percentagem da PEA total ocupada na região, sendo o aumento do setor secundário de 10,6% para 15,8% e o do setor terciário de cerca de 27% para 46% entre 1970 e 1990. (Ver Tabela 10 a seguir).

TABELA 10 - Brasil e Regiões - Evolução da PEA ocupada por setores produtivos - 1970/90

REGIÕES	PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS SETORES ECONÔMICOS (%)								
	PRIMÁRIO			SECUNDÁRIO			TERCIÁRIO		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Brasil	44,3	29,9	22,8	17,9	24,4	22,7	37,8	45,7	54,5
Norte	57,0	43,2	-	11,4	17,5	-	31,6	39,3	-
Nordeste	62,5	49,9	37,9	10,6	14,9	15,8	26,8	36,0	46,3
Sudeste	26,6	16,2	12,1	25,2	31,6	28,3	48,2	52,2	59,6
Sul	54,1	33,7	30,7	14,4	23,6	21,3	31,5	42,7	48,0
C. Oeste	53,8	31,8	22,5	11,6	16,8	16,3	34,6	51,4	61,2

FONTE: IBGE - Censo Demográfico - 1970 e 1980 e PNAD - 1990.

Com base nos dados acima (Tabela 10) pode-se inferir que a redução das ocupações verificadas na atividade primária (entre 1970 e 1990) não foi uma especificidade inerente apenas à economia nordestina, mas a todas as regiões brasileiras.

Não obstante, convém ressaltar, que o elevado crescimento das ocupações assinalado pelo setor secundário nos anos 70, sofreu um gradual arrefecimento na década seguinte (1980) em todo o País, exclusive a região Nordeste. Nesta região, ao contrário das demais (para as quais se dispõe de dados), o setor secundário foi bem mais resistente, respondendo inclusive por um aumento das ocupações, de 14,9% em 1980 para 15,8% da PEA em 1990. Isso constitui uma característica comum à região nordestina, provavelmente em resposta ao grande aporte de capital investido na década de 1970, notadamente na produção de bens intermediários.

Demais, passando em revista os dados constantes acima (Tabela 10), pode-se anotar mais uma característica particular, intrínseca à política de desenvolvimento patrocinada

pela SUDENE no Nordeste. Sendo assim, em que pese as mudanças ocorridas na estrutura produtiva da economia regional e sua repercussão nas relações de produção e em particular sobre as relações de trabalho - à frente mencionadas - deve-se destacar, que essas metamorfoses ocorreram dentro de um contexto de estrutura de emprego profundamente desigual. Pois veja-se, que a despeito da elevada redução das ocupações no setor primário da economia, no período acima referido (1970-90), este ainda respondia por metade do emprego gerado na região em 1980 e por 38% em 1990.

Confrontando-se os dados especificados na Tabela 10 acima (relativos ao Nordeste) com as estatísticas apresentadas pelos mesmos setores da região Sudeste no período de 1970-90, pode-se distinguir claramente a falta de vigor das políticas de desenvolvimento regional implementadas pelo Estado na região nordestina. Como se ver, enquanto o Nordeste tinha em 1990 mais de um terço de sua população (PEA) ocupada em atividades primárias, no Sudeste pouco mais de um décimo da população estava ocupada nessas mesmas atividades naquele ano.

Analogamente, no que diz respeito ao emprego industrial as diferenças regionais são também relevantes. Pois, enquanto o Nordeste tinha aproximadamente 16% de sua população (PEA) ocupada em atividades industriais em 1990, o Sudeste tinha quase o dobro, comparecendo com 28,3% de sua PEA ocupada nessas mesmas atividades. Isso sem falar das enormes diferenças salariais existentes entre essas duas regiões, as quais serão à frente mencionadas.

Com relação às mudanças nas relações de trabalho, tomamos como referência o posicionamento ocupacional da população nordestina - classificada tradicionalmente como: empregados, empregadores, autônomos ou conta-própria e mão-de-obra não-remunerada - donde verifica-se um avanço significativo das relações de assalariamento da força de trabalho em praticamente todas as regiões brasileiras nos anos setenta, particularmente no

Nordeste e Centro-Oeste. Isso ocorre, no entanto, em contraposição à redução relativa da população submetida a outras modalidades de trabalho, comumente denominadas de autônomos e de trabalhadores sem remuneração, conforme atesta a Tabela 11 a seguir. Todavia, cabe salientar, que entre essas duas últimas categorias, estão incluídas, em geral, os pequenos produtores familiares localizados no meio rural, os quais são desalojados de suas pequenas propriedades e submetidos a outras formas de trabalho ainda mais precárias, muito embora com remuneração monetizada.

Nos anos oitenta, conforme dados constantes na Tabela 11 abaixo, pode-se constatar que a tendência de crescimento das relações de assalariamento (anteriormente apontada) decaiu progressivamente, sobretudo nas regiões mais polarizadas industrialmente, como Sudeste e Sul, onde a percentagem da população empregada caiu de 78,8 para 73,2% e de 61,8 para 56,7% respectivamente, entre 1980 e 1990. Isso ocorreu simultaneamente a uma expansão das categorias classificadas como: empregadores, autônomos e trabalhadores sem remuneração. Enquanto isso, as regiões Nordeste e Centro-Oeste, contrariando a tendência configurada para o resto da economia brasileira, aumentaram o seu contingente de trabalhadores assalariados de 52,5 para 54,6% e de 66 para 67,3% respectivamente, no referido período (1980-90), embora diminuindo a intensidade observada na década anterior.

TABELA 11 - Brasil - Evolução da PEA segundo regiões e posições na participação em relação a PEA total - 1970/90

REGIÕES	EMPREGADOS (%)			AUTÔNOMOS (%)			EMPREGADORES (%)			NÃO-REMUNERADOS (%)		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Brasil	54,7	66,8	64,7	33,9	25,0	22,7	1,5	1,5	4,6	9,9	5,4	8,0
Norte	39,1	48,2	-	47,4	42,3	-	1,0	1,6	-	12,5	7,8	-
Nordeste	39,3	52,5	54,6	47,4	37,9	29,9	0,9	1,7	3,2	12,4	7,9	12,3
Sudeste	71,0	78,8	73,2	22,4	16,0	18,3	1,9	3,3	5,0	4,7	1,9	3,5
Sul	44,4	61,8	56,7	34,7	24,3	23,7	1,6	3,0	4,5	18,8	10,9	15,1
C. Oeste	44,9	66,0	67,3	46,3	27,6	20,4	1,7	3,7	6,7	7,1	2,7	5,6

FONTE: IBGE - Censos Demográficos - 1970 e 1980 e PNAD - 1990.

Observando-se os dados acima constantes (Tabela 11) para a região Nordeste, pode-se perceber, que a despeito da redução verificada na categoria de trabalhadores autônomos (de cerca de 38% em 1980 para 30% em 1990) e do aumento dos empregados assalariados (de 52,5 para 54,6%) bem como dos empregadores (de 1,7 para 3,2% entre 1980 e 1990), a categoria dos trabalhadores não-remunerados, no entanto, experimentou um crescimento exponencial (de 7,9 para 12,3%) entre 1980 e 1990, voltando inclusive, aos níveis observados em 1970.

Em essência, isso significa que as mudanças que tiveram origem nos anos setenta, permitindo a incorporação de grandes contingentes de população ao mercado de trabalho - concorrendo em vários aspectos para alterar o perfil da força de trabalho em todas as regiões do país, e em particular na região nordestina - perderam ímpeto nos anos oitenta. A rigor, isso constitui uma grande contradição, na medida em que não se verificam os efeitos benéficos das políticas de desenvolvimento tão propaladas na região, o que nos permite especular sobre o surgimento e elevação de formas de trabalho precário e informal, que se traduziram no aumento do subemprego e do desemprego na região nordestina a partir de meados dos anos oitenta e em particular nos anos noventa.

Ademais, convém enfatizar, que não obstante as mudanças ocorridas no Nordeste nas três décadas que sucederam à criação de um sofisticado sistema de indução intencional de desenvolvimento regional, as diferenças regionais (entre Nordeste e Sudeste) quanto às formas de utilização e de remuneração de mão-de-obra continuaram (e ainda continuam) a representar um atributo emblemático na região, conforme se pode ver na Tabela 12 abaixo.

Sendo assim, de acordo com as estatísticas compiladas pelo IBGE (PNAD) para o ano de 1990¹²⁵, pode-se tomar nota (conforme demonstra a Tabela 12 a seguir) que enquanto no Sudeste quase dois terços (63,7%) da população empregada contribuía para a

¹²⁵. Cf. IBGE. Anuário Estatístico. 1992.

Previdência Social, no Nordeste essa participação não chegava a alcançar um terço (28,9%) da população que estava ocupada em alguma atividade produtiva naquele ano.

De modo análogo, no que concerne à questão salarial as diferenças são ainda mais gritantes. Pois, enquanto no Sudeste apenas 18% da população ocupada recebia remuneração correspondente a até um salário mínimo em 1990; no Nordeste, essa participação superava aquela região em mais de duas vezes (41,2%) naquele ano. Em síntese, a remuneração média do trabalhador nordestino equivalia em 1990, a menos da metade da remuneração auferida pelo trabalhador brasileiro residente no Sudeste.

TABELA 12 - Brasil e Regiões - Pessoal ocupado segundo classe de rendimento e contribuição para o Instituto da Previdência Social - 1990

REGIÕES	CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO OCUPADA		
	% dos que ganham até 1 salário mínimo ²	% dos contribuintes da Previdência Social	% da População assalariada
Brasil	24,2	50,1	64,7
Norte ¹	18,2	47,9	-
Nordeste	41,2	28,9	54,6
Sudeste	18,2	63,7	73,2
Sul	15,9	49,8	56,7
Centro-Oeste	20,8	44,4	67,3

FONTE: IBGE. Anuário Estatístico de 1992.

Notas: (1) Não se considerou a população rural da região Norte.

(2) Os rendimentos referem-se a todos os trabalhos.

Passando os dados da Tabela 12 em revista, pode-se entrever que em 1990, a “minúscula” região Sul, a despeito de responder aproximadamente pela mesma quantidade relativa de trabalhadores assalariados (56,7%) em comparação à região nordestina (54,6%), tinha não obstante, um número de contribuintes previdenciários quase duas vezes (50%) maior que o Nordeste (29%) em 1990. Donde pode-se deduzir a existência de trabalhadores subcontratado e sem carteira assinada, o que configura a presença de formas de trabalho vulneráveis e precários na região nordestina, conforme especulamos anteriormente.

Acrescente-se ademais, que essa tendência, deve, muito provavelmente ter-se elevado com o debilitamento do Estado e a cessação dos investimentos nos anos noventa (período que escapa à nossa investigação), provocando, com efeito, a redução das taxas de crescimento da economia nordestina e acentuando ainda mais os desníveis regionais e a desagregação social na região.

Além disso, deve-se considerar ainda os efeitos da Terceira Revolução Industrial sobre as economias dos países em desenvolvimento, mais particularmente, sobre as regiões periféricas (com a autonomização das máquinas e a substituição de outras obsoletas), o que muito certamente, deve ter provocado a eliminação de formas de trabalho pouco qualificado e a substituição de insumos tradicionais por outros mais modernos, provocando de um lado, tanto a desindustrialização e o desemprego (tanto para frente quanto para trás), quanto por outro, o retorno às “velhas” formas de trabalho precário e subcontratado. Sem embargo, isso contribuiu decisivamente, tanto para o aumento dos bolsões de miséria quanto para a generalização da prostituição e criminalidade que passaram a figurar no Nordeste a partir dos anos noventa.

3.3 O dimensionamento da questão social no Nordeste

Além das considerações enumeradas acima sobre a evolução e mudanças na estrutura produtiva da economia nordestina - inclinando-se cada vez mais no sentido de uma maior inserção do Nordeste no contexto da nova divisão social do trabalho, sob a hegemonia do capital monopolista nacional e internacional - convém fazer ainda algumas breves considerações acerca dos impactos sociais dessas metamorfoses sobre as condições de vida da população regional. Para isso, tomamos como referência a evolução de alguns

indicadores sociais, como: esperança de vida, mortalidade infantil, grau de instrução e saneamento básico, no período de 1970 a 1990.

Em princípio, deve-se ressaltar, que em termos absoluto houve uma melhoria dos indicadores sociais - no período acima referido - em praticamente todas as regiões brasileiras, tanto na fase de crescimento acelerado dos anos setenta quanto na fase de retração e declínio dos oitenta. No entanto, como podemos observar na Tabela 13 a seguir, isso ocorreu de forma desigual em todas as regiões brasileiras - inclusive com perda de intensidade nos anos oitenta - sobretudo no Norte e Nordeste.

TABELA 13 - Indicadores Sociais por Regiões - 1970/90

REGIÕES	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER SEGUNDO REGIÕES			MORTALIDADE INFANTIL (% POR 1.000 NASCIDOS COM VIDA)			PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS SEM INSTRUÇÃO NA POPULAÇÃO TOTAL			PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS DOMICÍLIOS SEM ABASTECIMENTO DE ÁGUA NO TOTAL		
	1970	1980	1990 ¹	1970	1980	1990 ²	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Norte	54	64	68	96	81	101	109	123	-	149	125	-
Nordeste	44	52	59	129	151	168	168	178	196	186	271	326
Sudeste	57	64	67	86	71	71	76	66	60	50	33	18
Sul	60	67	70	77	61	62	79	63	62	72	20	14
C. Oeste	56	65	68	81	78	80	111	97	89	109	40	16
Brasil	53	60	65	114	88	52	100	100	100	100	100	100

FONTE: ALBUQUERQUE e VILLELA, 1991; SUDENE, Indicadores Sociais do Nordeste *apud* GUIMARÃES NETO, 1995; e, IBGE/PNAD - 1990.

Notas: (1) Para o indicador referente à esperança de vida em 1990, tomou-se por base os dados relativos ao ano de 1988;

(2) Para o índice de mortalidade infantil em 1990, tomou-se como referência os valores correspondentes ao ano de 1988, citados por GUIMARÃES NETO, 1995.

Conforme se evidencia nos dados da Tabela 13 acima, a despeito de ter ocorrido uma melhoria significativa na performance dos indicadores sociais relativos ao Nordeste, as diferenças são ainda bastante perceptíveis em relação à média nacional. Pois, veja-se que, apesar da significativa elevação da expectativa de vida do nordestino - de 44 para 59 anos, no referido período - revelando, portanto, aspectos de uma convergência em torno da média nacional, esta ficou não obstante, bem inferior à média de esperança de vida apresentada pelas outras regiões do país.

Com referência à evolução do nível de mortalidade infantil no referido período (1970/90), os dados revelam um comportamento distinto das regiões brasileiras. A região Nordeste, que no início do período possuía um coeficiente de mortalidade infantil bastante elevado em relação à média nacional, apresentou no final da série um coeficiente ainda maior (168 crianças mortas por 1000 nascidas com vida, contra 52 para o Brasil). De modo análogo, a região Norte, que no início do período considerado apresentava um valor menor que o da média nacional, passou a exibir no final, um índice de mortalidade infantil muito superior ao registrado pelo país.

Comportamento oposto, apresentaram as regiões Sudeste e Sul, relativamente ao índice de mortalidade infantil. Nessas duas regiões, que historicamente já apresentavam índices de mortalidade infantil bem inferior às regiões economicamente mais atrasadas, houve uma redução sistemática do coeficiente de mortalidade infantil (tanto em termos absolutos como em relação à média apresentada pelo país). Isso nos permite afirmar que não houve uma convergência na evolução desse indicador para as distintas regiões brasileiras no período em análise.

Com relação ao nível de instrução e às condições de saneamento básico (abastecimento de água) verifica-se um procedimento divergente na evolução desses indicadores nas regiões Norte e Nordeste, em comparação às demais regiões, no período compreendido entre 1970 e 1990. No que concerne ao grau de instrução, enquanto as regiões Sudeste e Sul reduziram sistematicamente a participação das pessoas de 15 anos ou mais no total das pessoas sem instrução; nas regiões Norte e Nordeste, esse indicador, ao contrário, aumentou de forma espantosa no igual período. Já no que respeita ao indicador de saneamento básico, os dados constantes na Tabela 13 acima revelam que, enquanto nas regiões Norte, Sudeste, Sul e Centro Oeste reduziram-se drasticamente os domicílios sem abastecimento de água; no Nordeste ocorreu o inverso, ou seja, aumentou vigorosamente a

participação dos domicílios sem abastecimento de água (de 186 em 1970 para 326 em 1990) no total dos domicílios.

Um indicador emblemático, que expressa com razoável nitidez a assimetria existente entre o crescimento econômico e a evolução dos indicadores sociais do Nordeste - sobretudo no período compreendido entre 1970 e 1990 - é a incidência absoluta de pobreza que caracteriza a região, conforme podemos ver na Tabela 14 a seguir.

Valendo-se de um estudo de Tolosa¹²⁶ sobre a pobreza brasileira, podemos acompanhar a trajetória do contingente da pobreza nordestina no período de 1970 a 1988. Segundo esse estudo, a linha de pobreza foi definida com base na renda das famílias que possuíam rendimentos familiares equivalente a até um quarto do salário mínimo vigente no país em 1980, aplicando-se sobre esse valor o índice geral de preços (IGP-DI) para os anos seguintes. Isso significa, que a pessoa cujo rendimento familiar *per capita* encontrava-se abaixo de um quarto do salário mínimo prevalecente no país em 1980, era classificada como pobre ou indigente.

TABELA 14 - Número de pobres e incidência de pobreza absoluta segundo Regiões - 1970/88

REGIÕES	PARTICIPAÇÃO DOS POBRES POR REGIÕES						PARTICIPAÇÃO DOS POBRES POR REGIÕES NO TOTAL DO PAÍS		
	1970		1980		1988		1970	1980	1988
	1000	%	1000	%	1000	%	(%)	(%)	(%)
Norte	1.865,3	59,3	1.738,4	30,9	1.327,4	29,1	4,2	5,9	3,0
Nordeste	19.422,1	76,8	16.657,2	49,6	23.776,3	58,8	43,5	56,6	53,0
Sudeste	13.178,5	37,7	5.968,2	12,0	11.426,1	18,5	29,5	20,3	25,5
Sul	7.568,2	51,4	3.336,5	18,2	5.418,0	25,0	16,9	11,3	12,1
C. Oeste	2.640,5	58,4	1.746,7	24,1	2.874,6	29,7	5,9	5,9	6,4
Brasil	44.674,6	54,1	29.447,0	34,8	44.822,4	32,5	100	100	100

FONTE: TOLOSA, 1991 e GUIMARÃES NEFO, 1995.

Nota: (1) Os dados referentes a 1988 não contabilizam a população rural da região Norte.

¹²⁶. Cf. TOLOSA, H. C. "Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80". 1991.

No que pese o traço distintivo apresentado pela evolução dos indicadores sociais das diferentes regiões do país no período em estudo, pode-se constatar, em princípio, que na década de setenta (conforme dados da Tabela 14 acima) houve uma redução razoável, tanto em termos absoluto quanto em termos relativo, no total da população pobre do Brasil. Como se ver, em 1970, mais da metade (54,1%) da população brasileira estava abaixo da linha de pobreza; em 1980 esse valor havia diminuído para um quarto (34,8%). Em termos absolutos a redução da população pobre do país foi igualmente representativa, passando de 44,7 milhões em 1970 para 29,4 milhões de pessoas em 1980.

Na década de 1980, em função do enfraquecimento do aparelho do Estado e da falência das políticas sociais e de desenvolvimento regional que se seguiram à crise de instabilidade econômica, o número de pobres, no entanto, aumentou exponencialmente - de 29,4 milhões de pessoas em 1980 passou para 44,8 milhões em 1988 - voltando inclusive aos níveis observados no início dos anos setenta, isso sem contar a população rural da região Norte.

No que respeita à participação das distintas regiões brasileiras no total de indigentes, observa-se um comportamento divergente no padrão de sua distribuição nas duas décadas em estudo. Assim, conforme podemos observar na Tabela 14 acima, em 1970, o Nordeste tinha um número de pobres (19,4 milhões) superior ao somatório total da população pobre das regiões Norte (1,8 milhões), Sudeste (13,2 milhões) e Centro Oeste (2,6 milhões). Em 1980, apesar da redução simbólica da pobreza nordestina (que caiu de 19,4 milhões em 1970 para 16,7 milhões em 1980), a sua magnitude, no entanto, chegava a superar em 36% a pobreza das outras quatro regiões, que somavam conjuntamente um total de 12,3 milhões de indigentes naquele ano. Em 1988, a massa de indigentes (23,8 milhões de pessoas) existente no Nordeste, não somente superava o contingente de pobres apresentado pelas demais regiões do país (que somavam conjuntamente um montante 21,0

milhões de pessoas) como ultrapassava também a quantidade de pobres que havia registrado no início dos anos setenta.

Como bem diz Cano, *"a despeito de que a pobreza e a questão social tenham sido o motivo que constituiu o primeiro conjunto de desenhos de políticas de desenvolvimento regional deste país, a maior parte dos esforços público e privado se canalizou muito mais para áreas que não tinham com beneficiadas diretas as camadas mais pobres da periferia nacional"*.¹²⁷

Em síntese, um balanço das duas décadas em análise, indica que o Nordeste, a despeito de ter se destacado frente às outras regiões - em termos de crescimento do produto por habitante - não conseguiu diminuir a sua participação relativa na massa de indigentes do país. Como se evidencia nos dados acima descritos (ver Tabela 14), a região Nordeste, que respondia por cerca de 44% dos pobres do país em 1970, passou a responder em 1988, por 53% do total de indigentes brasileiros.

Além disso, deve-se enfatizar também que o modelo de industrialização que se instalou no Nordeste, com a gama de incentivos instituídos pelo Governo Federal, além de não ter resolvido o problema das disparidades sociais da região - senão de maneira marginal - ainda contribuiu, inclusive com a anuência do Estado, para a montagem e expansão de alguns complexos industriais altamente depredadores dos recursos naturais renováveis e não-renováveis e, extremamente agressivos e danosos ao meio ambiente regional.

¹²⁷. Cf. CANO, W. "Perspectivas para a questão regional no Brasil". 1994, p. 312.

3.4 Impactos socioambientais

A legislação nacional que trata do meio ambiente considera impacto ambiental como a alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais.¹²⁸

Observando o potencial de degradação ambiental¹²⁹ por gênero de indústria no Brasil para a década de oitenta, pode-se constatar que alguns segmentos industriais, entre os quais o de bens intermediários, apresentaram um nível de poluição (do ar e da água) mais elevado do que a média das indústrias de transformação.

A literatura especializada é unânime em apontar os ramos industriais de bens intermediários como os mais intensivos em tecnologia poupadora de mão-de-obra, mais intensivos em recursos naturais renováveis e não-renováveis e mais intensivos em energia elétrica, além de caracterizarem-se como industrialmente mais sujos e, potencialmente mais poluidores do meio ambiente.¹³⁰

Conforme demonstração descrita no Quadro 3 a seguir, pode-se verificar que entre os ramos da indústria de bens intermediários, alguns gêneros destacam-se como

¹²⁸. Cf. Resolução do CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986.

¹²⁹. A degradação ambiental é definida por HOLLGATE como: a introdução pelo homem no meio ambiente, de substâncias ou energias passíveis de causar danos à saúde humana, aos recursos biológicos e sistemas ecológicos, ao patrimônio estético e cultural e ao uso futuro dos recursos naturais. A esse respeito conferir: HOLLGATE *apud* LA ROVERE, E. L. "Energia e Meio Ambiente". 1996. p.14.

¹³⁰. A esse respeito conferir: TORRES, H. G. "Indústrias sujas e intensivas em recursos naturais: a importância crescente no cenário industrial brasileiro". 1996; FRANCO, T. "Trabalho industrial e meio ambiente: a experiência do complexo industrial de Camaçari/Bahia". 1996; FRANCO, T. *et alii*. "Riscos Industriais: de desafio a instrumento de opressão". 1994; PORTO, M. F. e FREITAS, C. M. de. "Indústria química, acidentes químicos ampliados e vulnerabilidade social". 2000.

potencialmente mais danosos ao meio ambiente do que outros. É o caso, por exemplo, das indústrias de minerais não-metálicos, metalurgia, papel e celulose e química.

Um estudo realizado recentemente por Porto e Freitas caracteriza a indústria química como um ramo paradigmático em termos de poluição industrial e degradação ambiental. Assim, enfatiza o referido estudo que: “*O desenvolvimento da indústria química brasileira vem gerando diversos riscos, tanto à saúde dos trabalhadores quanto à da população e ao meio ambiente em geral*”.¹³¹ Devemos lembrar, não obstante, que esses setores encontram-se entre os mais privilegiados pelo sistema de incentivos instituído pela SUDENE, notadamente pelo sistema FINOR, para atrair inversões privadas para a região Nordeste.

Vejamos a seguir a distribuição do potencial de degradação por gênero de indústria no Brasil numa escala variante de zero a três.¹³²

QUADRO 3 - Potencial de degradação ambiental por setor industrial no Brasil - 1980

GÊNEROS INDUSTRIAIS	POLUIÇÃO DO AR	POLUIÇÃO DA ÁGUA	DEMANDA POR RECURSOS NATURAIS	TOTAL
Mínerais Não-metálicos	3	3	3	9
Metalurgia	3	3	3	9
Química	3	3	2	8
Papel e Celulose	1	3	3	7
Material de Transportes	2	3	1	6
Madeira	2	1	3	6
Alimentos	1	2	3	6
Bebidas	2	3	1	6
Têxtil	2	2	1	5
Material Elét. e de Comunicações	1	2	1	4
Borracha	1	1	2	4
Couros e Peles	1	2	1	4
Perfumaria	-	3	1	4
Plástico	1	1	1	3
Fumo	1	-	2	3
Editorial	1	1	1	3
Farmacêutica	1	1	-	2
Mobiliária	-	1	1	2
Mecânica	-	-	1	1
Vestuário	-	1	-	1

FONTE: TORRES, 1996.

Nota: Aqui são considerados apenas os recursos consumidos diretamente por gênero de indústria, ou seja, não se consideram as relações indiretas na cadeia produtiva.

¹³¹. PORTO e FREITAS, 2000, p. 301.

¹³². Segundo afirma TORRES: “*O impacto de um ramo de atividade sobre um segmento ambiental é valorado segundo pesos que vão de zero a três*”. *Idem.*, 1996, p. 47.

De acordo com os dados acima, podemos constatar, portanto, que alguns gêneros industriais, notadamente, os ramos de minerais não-metálicos, metalurgia e química, apresentam impactos ambientais potencialmente mais elevados do que outros setores inerentes à indústria de transformação, sejam como poluidores do ar e/ou da água. Por outro lado, os ramos de material de transportes, madeira, têxtil, alimentos e bebidas também apresentam elevados impactos ambientais. Isso, em certa medida, pode está associado ao uso de padrões tecnológicos atrasados e ambientalmente sujos em alguns setores.

Demais, deve-se enfatizar que as indústrias de bens intermediários também geram fortes impactos para trás. Entre esses setores, cabe destacar o de extração mineral como o mais danoso ao meio ambiente, com tendências, inclusive, de aprofundar-se ao longo do tempo. A esse respeito, afirma Torres que: "...a expansão desses segmentos, dada as tecnologias atuais, terá um impacto multiplicado sobre o meio ambiente..."¹³³

Outro fato não menos adverso, é que as indústrias de bens intermediários, mais particularmente, os ramos da química e petroquímica, são também responsáveis pela geração de postos de trabalhos truncados (precário) e mais expostos a riscos, além de responderem pelas piores condições de periculosidade e insalubridade de trabalho.

Nesse aspecto, convém enfatizar que nos anos setenta, quando teve seguimento uma nova redivisão internacional do trabalho acompanhada de uma redefinição setorial e espacial das atividades produtivas, alguns estudos como o de Castleman¹³⁴ já indicavam que havia uma tendência de algumas indústrias de grande porte, sobretudo, aquelas ambientalmente mais poluentes e industrialmente mais sujas, buscarem deslocar suas plantas para espaços geopolíticos menos restritivos às regulamentações ambientais. Assim, destaca o autor antes referido, que nesse processo "a pobreza e a ignorância tornam

¹³³. *Ibid.*, p. 54.

¹³⁴. CASTLEMAN, B. "The export of hazardous factories to developing nations". 1979.

comunidades em muitas partes do mundo bastante vulneráveis à exploração implícita na exportação dos riscos".¹³⁵

Essa tendência à transferência de riscos industriais dos países mais industrializados para os países mais pobres, não apenas se concretizou como se fortaleceu nos anos oitenta e noventa e, ao que parece, tende a se consolidar. Conforme demonstra estudo de Franco *et alii*, o deslocamento de atividades produtivas no espaço geográfico internacional passou de 13,2% em 1973 para 16,5% em 1988, chegando a atingir cerca de 25% em meados dos anos noventa.¹³⁶ Nesse sentido destaca Thébaud-Mony, que: "*A progressão dos deslocamentos (...) mostra como este processo mantém-se extremamente rentável para os grandes conglomerados industriais, quaisquer que sejam os custos humanos, ecológicos e sociais nos países (...) receptores*".¹³⁷

Demais, deve-se ressaltar que a transferência de riscos industriais dos países centrais para os países periféricos tem assento no próprio seio dos organismos internacionais, como o Banco Mundial por exemplo, que através de um de seus mais ilustres economistas, defendia em princípio dos anos noventa, que o Banco Mundial deveria incentivar a transferência de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos, tendo em vista o alto custo com a poluição industrial e as restrições ambientais e indenizações por mortes e danos causados aos trabalhadores nos seus países de origem.¹³⁸

Conforme relata um renomado estudo de Hirata¹³⁹ foi dentro desse quadro que viabilizou-se a adaptação de empresas multinacionais em terras brasileiras, utilizando-se de estratégias industriais que se beneficiavam de deficiências entre países, notadamente, no

¹³⁵. *Ibid.*, p. 570-71.

¹³⁶. Cf. FRANCO *et alii*. 1994, p. 131.

¹³⁷. Cf. THÉBAUD-MONY, A. "Crítica da divisão do trabalho, saúde e contra-poderes". 1993.

¹³⁸. Cf. BOLLMANN *apud* FRANCO *et alii*. P. 131.

¹³⁹. Cf. HIRATA *apud* FRACO. 1996, p. 75.

que tange às condições do mercado de trabalho, às limitações da legislação trabalhista, à higiene e à segurança industrial.

De modo análogo, foi também dentro desses mesmos contornos - por paradoxal que isso possa parecer - que vários complexos industriais de grande porte instalaram-se na região nordestina nos anos setenta, utilizando-se inclusive, de generosos benefícios fiscais e financeiros oferecidos pelo Governo Federal. Como exemplo disso, deve-se destacar os casos do Complexo Petroquímico de Camaçari na Bahia, o Complexo de Salgema em Maceió, o Complexo Mínero-Metalúrgico do Maranhão e o Complexo Cloroquímico de Sergipe, entre outros.

Pela lógica inerente ao sistema capitalista, em sua contínua busca pela redução dos custos para ampliar a acumulação de capital, não nos parece estranho que - diante do contexto internacional de redivisão do trabalho e redefinição das atividades produtivas em curso anos setenta - o deslocamento de indústrias poluentes para as regiões periféricas do Brasil, em particular para a região nordestina, buscasse fugir ao rigor da legislação ambiental em seus países de origem, onde as restrições implicavam em aumento de custos com prevenções e indenizações previstas nas regulamentações ambientais e de saúde dos trabalhadores.

Coincidentemente, um estudo realizado por Ribeiro e Almeida¹⁴⁰ - com base num levantamento do IBGE, sobre o número de estabelecimento industriais potencialmente poluidores existentes no Nordeste em 1980 - constatou que os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará classificavam-se (em ordem decrescente) como os Estados potencialmente mais poluidores do ar e da água, em relação ao universo de estabelecimentos industriais existentes na região, conforme faz ver o Quadro 4 abaixo.

¹⁴⁰. Cf. RIBEIRO, M. A. C. e ALMEIDA, R. S. de. "A questão ambiental e a industrialização nordestina". 1990.

QUADRO 4 - Estabelecimentos industriais e estabelecimentos potencialmente poluidores no Nordeste - 1980

UNIDADES	ESTABELECEMENTOS INDUSTRIAIS			
	NÚMERO		POTENCIALMENTE POLUIDORES	
	Absoluto	Relativo (%)	Absoluto	Relativo (%)
Brasil	214.156	100	105.506	100
Nordeste	43.416	20,3	25.116	23,8
Bahia	12.671	5,9	7.763	7,4
Pernambuco	7.299	3,4	3.084	2,9
Ceará	5.758	2,7	3.312	3,1
Maranhão	3.889	1,6	2.707	2,6
Paraíba	3.526	1,6	1.804	1,7
Piauí	3.306	1,5	2.718	2,6
R. G. do Norte	2.845	1,3	1.549	1,5
Sergipe	2.320	1,1	1.358	1,3
Alagoas	1.802	0,5	821	0,8

FONTE: Censo Industrial e Diagnóstico Brasil - 1988 *apud* RIBEIRO e ALMEIDA 1990.

Como pode-se perceber no Quadro acima, em 1980, os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará respondiam conjuntamente, tanto pelo maior número de estabelecimentos industriais quanto pelo maior percentual de indústrias potencialmente poluidoras.

Assim, de acordo com os dados constantes no Quadro acima, o Estado da Bahia, com 12.671 estabelecimentos industriais, aparece não obstante, com um total de 7.763 unidades industriais potencialmente poluidoras, o que corresponde a 7,4% em relação ao Brasil e 61,3% em relação ao Nordeste. Com relação ao Estado de Pernambuco, apesar de responder pela segunda posição em termos de unidades industriais, aparece no entanto, em terceiro lugar (42,3%) em termos estabelecimentos industriais potencialmente poluidores na região. Já o Ceará, embora ocupando a terceira colocação com relação ao número de estabelecimentos, responde pelo segundo lugar (57,5%) em termos de unidades poluidoras.

Com relação à poluição industrial no Estado da Bahia, convém ressaltar, a título de ilustração, o caso do complexo Petroquímico de Camaçari na Bahia¹⁴¹ onde pode-se

¹⁴¹. Dadas as limitações deste trabalho e a dimensão e multidisciplinaridade dessa temática exemplificaremos apenas o caso do complexo de Camaçari/BA.

constatar o total descaso das empresas e do aparelho do Estado no que diz respeito, tanto à preservação do meio ambiente, como em relação à deterioração gradativa das diversas formas de vida (vegetal, animal e mineral) nas áreas de influência do distrito industrial.

Vários estudos¹⁴² realizados nos anos noventa junto ao Complexo de Camaçari constataram que desde sua implantação nos anos setenta (até pelo menos fins da década de 1980) foram freqüentes as violações dos limites legais estabelecidos para proteção e preservação ambiental nas áreas de influencia do distrito industrial.¹⁴³ Nesse sentido afirma Franco *et alii* que: *“Praticamente sem punições ou coerções efetivas objetivando coibir os abusos ou recuperar os danos ao meio ambiente e às populações o processo de degradação industrial da qualidade de vida persiste, escamoteado por medidas de eficácia duvidosa e pelo discurso oficial, bastante afinado com certos organismos internacionais que imputam os problemas de meio ambiente e de saúde nos países de Terceiro Mundo...”*¹⁴⁴

Com relação às doenças do trabalho no entorno do distrito industrial, constatou Franco, com base num levantamento feito pelo Sindiquímica nos anos oitenta, que: *“as doenças que mais têm acometido os trabalhadores do pólo são a surdez profissional, as alterações no sangue, as lesões ósteo-articulares, as neuropatias, as doenças respiratórias e os distúrbios de comportamento, além das seqüelas de acidentes de trabalho...”*¹⁴⁵

Afirma ainda o referido estudo, que essas doenças, em geral, estavam sendo coadjuvadas

¹⁴². Entre os vários estudos a esse respeito conferir: TORRES. 1996; FRACO. 1996; FRANCO *et alii*. 1994; THÉBAUD-MONY. 1993; OLIVEIRA. 1997; entre outros.

¹⁴³. Apesar de comprovada a inexistência de uma política de gerenciamento ambiental no Complexo de Camaçari até pelo menos fins dos anos oitenta, uma pesquisa realizada no primeiro trimestre de 1997 por Oliveira constatou que a partir dos anos noventa, embora ainda de forma rudimentar, aumentou a consciência em relação ao meio ambiente por parte das empresas do pólo petroquímico, que passaram a instituir políticas de preservação ambiental nas áreas de influência do distrito. Cf. OLIVEIRA, G. G. “Indústria petroquímica e a gestão do meio ambiente”. 1999.

¹⁴⁴. *Idem.*, p. 134-135.

¹⁴⁵. Cf. FRANCO. 1996. p. 89.

ou produzidas pela contaminação com poluentes químicos e físicos produzidos pelo pólo industrial de Camaçari.

Conforme demonstra Tânia Franco, a utilização de trabalho terceirizado constituiu-se num mecanismo essencial para reduzir custos de produção e para exteriorizar e expurgar das plantas industriais os problemas de saúde dos trabalhadores e as indenizações decorrentes. Assim diz a referida autora: *“Os acidentes são mais freqüentes (...) quando intensifica-se o uso de trabalhadores subcontratados que entram na área sob precárias condições de formação, treinamento e segurança. (...) Esses trabalhadores têm sido acidentados, adoecidos e mortos nas áreas industriais à margem de quaisquer canais institucionais de cuidados e registros oficiais”*.¹⁴⁶

Além do mais, deve-se ressaltar que os problemas ambientais e de acidentes de trabalho acima referidos, aconteciam com a total conivência do Estado, conforma faz ver estudo de Franco *et alii*: *“Escamoteados e considerados como inexistentes ou insignificantes, os problemas ambientais e de saúde têm sidos diluídos em fortes campanhas na mídia, apologéticas da qualidade total, da modernidade e do crescimento econômico...”*¹⁴⁷

Em síntese, pode-se constatar, sem pretender imputar generalizações, que o processo de industrialização levado a cabo pela SUDENE no Nordeste deixou ao largo a preocupação com a degradação ambiental, pois o problema da desigualdade regional - também não resolvido - “estava” em primeiro plano. Além disso, a preocupação central da agência de desenvolvimento estava voltada mais para o aspecto quantitativo do processo de industrialização. Ou seja, a questão principal, era quanto ao número de indústrias a serem instaladas na região, o número de empregos que iriam gerar, além dos efeitos a jusante e a montante da “nova” industrialização. Não obstante, é preciso reconhecer que essa

¹⁴⁶. *Ibid.*, p. 91.

concepção era muito difundida nos anos sessenta e setenta, em função da ausência de uma estrutura industrial desenvolvida e da necessidade de geração de novas oportunidades de empregos para as grandes massas desempregadas e subempregadas que caracterizavam a região.

Portanto, pode-se afirmar, que o segmento industrial que apresentou melhor desempenho, em termos de crescimento econômico no Brasil e, mais particularmente na região Nordeste, nos setenta e oitenta, foi também o segmento que, coincidentemente, apresentou maior intensidade de tecnologia capital-intensiva, maior intensidade no uso de recursos naturais renováveis e não-renováveis, maior intensidade no uso de energia elétrica, além de responder também pelo maior potencial de degradação ambiental e maior periculosidade e insalubridade do emprego.

Esse modelo tem como condição um padrão inferior de segurança industrial e proteção ambiental e à saúde humana, não somente em nível regional mas também nacional, resultante da localização de indústrias perigosas, sejam elas nacionais ou multinacionais, nas regiões periféricas, notadamente na região nordestina, onde vivem as populações mais pobres, definindo assim, as áreas salubres e as insalubres e inseguras.

Isso nos permite especular que o estilo de desenvolvimento implementado no Nordeste pela SUDENE - longe do que foi preconizado pelo GTDN - além de não assegurar condições estáveis de desenvolvimento à região, pode ser caracterizado como um modelo iníquo em sua natureza, socialmente perverso, politicamente injusto, industrialmente sujo e ecologicamente predatório.

¹⁴⁷. Cf. FRANCO *et alii*. 1994. p. 138.

CONCLUSÃO

A análise da evolução da economia nordestina a partir dos anos sessenta - intermediada pela intervenção planejada do Estado na região, mediante a atuação da SUDENE - revela que nos trinta anos (1960-90) que sucederam à criação desse órgão de estímulo ao desenvolvimento regional, foram obtidas importantes conquistas econômicas. No entanto, persistem - agravadas em muitos casos - as questões sociais básicas, tanto pelo modesto alcance das políticas de desenvolvimento, quanto pela índole perversa das mudanças ocorridas na estrutura produtiva da economia regional.

A partir da criação da SUDENE, a industrialização passou a ser justificada como condição *sine qua non* para eliminação das disparidades econômicas e sociais regionais e, principalmente, para reforçar o processo de integração do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional. Isso, a rigor, significou a transferência e expansão da dominação da burguesia industrial do Sudeste para os marcos do espaço nordestino. Paradoxalmente, a SUDENE contribuiu diretamente para que esse processo se consumasse nos padrões de verticalização e dependência da economia nordestina em relação à hegemonia burguesa do Sudeste do país, concentrada no entorno de São Paulo.

A aceleração do processo de integração da economia nordestina à economia nacional - mais particularmente à economia do Sudeste - comandada pela burguesia industrial de São Paulo, além de acentuar a dependência do Nordeste em relação àquela região, imprimiu uma nova redivisão do trabalho no contexto regional, em que o Nordeste assumiu uma "nova função" no processo de complementaridade da acumulação de capital em favor da burguesia industrial do Sudeste. Nesse processo, a região Nordeste, de tradicional produtora de bens primários (principalmente) para exportação, transformou-se

nos anos pós-sessenta (notadamente, na década de setenta) numa região mais especializada na produção de insumos industriais para as modernas fábricas do Sudeste do país.

Nesse contexto, pôde-se constatar que o modelo de industrialização implementado no Nordeste com a volumosa bateria de recursos provenientes do sistema de incentivos (34/18 - FINOR) comandado pelos grandes grupos industriais originários do Sudeste - que procuravam reduzir custos através de economias de escala - ao contrário do que havia sido proposto pela SUDENE, concentrou-se, mormente, nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, para onde destinaram-se também a maior parte dos investimentos totais (cerca de 63%) e dos recursos (cerca de 58%) oriundos do sistema de incentivos da SUDENE, efetivados no período de 1962 a 1990.

De modo análogo, contrariando mais uma vez as proposições iniciais da SUDENE, a produção da indústria incentivada - antes programada para ser função do mercado regional e funcionar como elemento de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento regional - deslocou-se na sua maior parte, para atender à demanda do mercado extra-regional, mais particularmente, ao mercado do Sudeste do país, para onde era remetida quase metade (44%) da produção industrial em 1988, ficando o Nordeste com pouco mais de um terço (36%) da produção da indústria incentivada e, o restante, distribuído entre as demais regiões e o mercado externo.

Não obstante, no que pese o viés na condução da política de desenvolvimento empreendida pela SUDENE no Nordeste, sobretudo, a partir dos anos setenta, é inegável que a expansão e diversificação da economia - embora comandada pelo capital monopolista - produziu, com efeito, uma mudança radical na moldura da estrutura econômica da região. Nos trinta anos (1960-90) que sucederam à criação desse órgão, o Nordeste cresceu em média mais do que o Brasil. Nesse período, a produção industrial da região mais que duplicou, fazendo o PIB do setor saltar de cerca de 12% em 1960, para

28% em 1990. Esse crescimento foi suscitado, em sua quase plenitude, pelas indústrias dinâmicas, que elevaram substancialmente sua participação no VTI da região, de 30% em 1959, passou para 56% em 1984. Enquanto isso, os ramos tradicionais, ao contrário, reduziram drasticamente sua participação no VTI, de cerca de 70% em 1959, caiu para 44% em 1984.

A rigor, o aumento da participação da produção industrial no PIB do Nordeste constitui o marco mais importante no conjunto das transformações registradas pela economia regional, no período que marca a intervenção planejada do aparelho do Estado, intermediado pela ação da SUDENE.

Constatou-se, ademais, que em função do esforço de ampliação da capacidade produtiva nos diversos segmentos da economia regional, o PIB do Nordeste foi multiplicado por sete vezes e meia, no curto espaço de trinta anos, passando de US\$ 8,6 bilhões em 1960, para 20,8 bilhões em 1970 e para US\$ 65,3 bilhões em 1993. Isso fez com que a participação do PIB nordestino do produto nacional se elevasse de 12% em 1970 para 17% em 1990.

No entanto, a despeito do extraordinário crescimento econômico experimentado pela economia nordestina, no período em estudo, pôde-se verificar, todavia, que esse crescimento não se traduziu proporcionalmente na melhoria do padrão de vida da população local. Isso pode ser constatado pelo reduzido aumento do PIB *per capita* do Nordeste em relação ao PIB *per capita* brasileiro, o qual passou de 45% em 1970, para 55% em 1990; muito embora, essa medida, não seja considerada suficientemente adequada, por esconder uma característica emblemática inerente à região nordestina, que é a alta concentração no nível de renda da região. Constata-se isso, quando verifica-se que, foi justamente no período áureo da economia nordestina - por paradoxal que possa parecer - que a concentração de renda na região mais aumentou. Como verificou-se, em 1970, os

40% mais pobres do Nordeste apropriavam-se de 8,8% da renda gerada na região, enquanto os 5% mais ricos ficavam com 38,8% da renda. Já em 1988, a participação dos 40% mais pobres havia caído para 7,8%, enquanto os 5% mais ricos elevaram sua participação na renda regional para 42%.

Acrescente-se a isso, que a expansão do processo de industrialização do Nordeste, induzido pelo Estado, combinado com a ação perversa do processo de modernização da agricultura regional, contribuiu diretamente para acelerar o processo de urbanização desordenada na região, concorrendo, de um lado, para pressionar a demanda pelos precários e limitados serviços públicos e, por outro lado, corroborando para rebaixar ainda mais os reduzidíssimos salários no meio urbano.

Além disso, verificou-se também que o padrão de industrialização implantado na região - em função da multiplicidade de vantagens criadas pelo Estado, bem como, em razão da ampla base de recursos naturais existentes na região - caracterizou-se como mais capital-intensivo e poupador de mão-de-obra, além de ser ambientalmente sujo e mais danoso ao meio ambiente. Coincidentemente, as indústrias que apresentaram melhor desempenho em termos de crescimento, entre as quais sobressaem-se os ramos de minerais não-metálicos, metalurgia, química e petroquímica e papel e celulose, foram justamente os setores que mais se beneficiaram dos recursos captados pela SUDENE.

Conforme procuramos demonstrar, o agravamento da questão ambiental no Nordeste resulta da própria lógica da redivisão internacional do trabalho, dos riscos e dos benefícios. No Brasil, e mais especialmente no Nordeste, essa lógica traduziu-se - inclusive com a anuência do Estado - na formação de um modelo de desenvolvimento que, iníquo em sua natureza e dinâmica, colocou as populações mais pobres das áreas periféricas dos grandes centros urbanos como potenciais vítimas da poluição industrial, dos acidentes de

trabalho e da depredação dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, mediante a intensificação do processo de industrialização e de urbanização incontrolada.

Entretanto, deve-se reconhecer, que não obstante o modelo de industrialização do Nordeste ter se desenvolvido dentro de um padrão tecnológico mais intensivo em capital - deixando à margem uma elevada demanda de mão-de-obra - não se deve concluir, diante desse fato, que a diversificação do parque industrial nordestino não apresentou papel relevante para o desenvolvimento da região.

Destarte, caso o modelo de industrialização adotado para o Nordeste - dentro do contexto de integração do mercado nacional e de verticalização da economia - tivesse sido definido com base na expansão de empreendimentos intensivos em mão-de-obra, as oportunidades de emprego poderiam ter sido bem mais favoráveis, todavia, esse perfil tenderia a ter seu raio de ação restrito exclusivamente ao limitado mercado da região, sem condições de competitividade com as modernas fábricas do Sudeste e mesmo do exterior.

Desse modo, compreende-se que, no contexto do moderno capitalismo, incentivar a industrialização através de mecanismos de redução do subemprego urbano não significa necessariamente orientar a política de expansão industrial para segmentos que utilizem tecnologias "simplificadoras" ou intensivas em mão-de-obra, mas ao contrário, faz-se necessário que a indústria seja estruturada com tecnologia moderna e, portanto, poupadora de mão-de-obra.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R. C. de e VILLELA, R. "A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas". In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). **A Questão Social no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1991.

ANDRADE, M. C. de. **A Terra e o Homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

_____. **Estado, Capital e Industrialização do Nordeste**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____. **Geografia Econômica do Nordeste**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

ARAÚJO, T. B. de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. "Industrialização do Nordeste: intenções e resultados". In: MARANHÃO, S. (org.). **A Questão Nordeste**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. "Nordeste, Nordestes". In: **Teoria e Debate**, nº 19, jul/ago/set. São Paulo, 1992.

_____. "Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?" In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs.). **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Diretrizes para um plano de ação do BNB - 1991/95: setor secundário**. Fortaleza: ETENE, 1997. Vol. III.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 1.376 de 1974**. In: SUDENE-BNB. **Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR**: legislação básica. 1985.

_____. **Resolução do CONAMA Nº 001**, de 23 de janeiro de 1986. Brasília, 1986.

BRASIL-SUDENE. **Agregados Econômicos Regionais: Produto Interno Bruto - Formação de Capital - Consumo do Governo - Nordeste do Brasil - 1965/95**. Recife, 1996.

_____. **Consolidação das normas sobre redução e isenção do imposto de renda, reinvestimento e FINOR**. Recife, 1995.

_____. **Modernização regional em curso: trinta anos de SUDENE**. Recife, 1990.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste - II PND/NE**. Recife, 1975.

_____. **Sudene vinte anos - 1959/79**. 2. ed. Recife, 1980.

CANO, W. "Celso Furtado e a questão regional no Brasil". In: TAVARES, M. da C. (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil - 1930/95**. 2. ed. Campinas - SP: UNICAMP. IE, 1998.

_____. "Perspectivas para a questão regional no Brasil". In: **Ensaio - FEE**, v. 15, nº 2. Porto Alegre, 1994.

_____. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

CASTLEMAN, B. "The export of hazardous factories to developing nations". In: **Int. J. Health Serv.** s. l. v. 9, 1979.

CASTRO, A. B. de. "Ajustamento x Transformação: a Economia Brasileira de 1974 a 1984". In: CASTRO, A. B. de e SOUZA, F. E. P. de. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CLEMENTE, A. e HIGACHI, H. Y. **Economia e Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2000.

COHN, A. **Crise Regional e Planejamento**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

DINIZ, A. T. "A nova industrialização do Nordeste - ação estatal x capitalismo". Pau dos Ferros - RN: UERN, 1995. (mimeo.).

DINIZ, C. C. **A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas**. Brasília: IPEA. 1995. TD Nº 375.

DINIZ, C. C. e LEMOS, M. B. "Dinâmica Regional e suas Perspectivas no Brasil". In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990.

FRANCO, T. *et alii*. "Riscos Industriais: de desafio a instrumento de opressão". In: **CRH - Cadernos de Recursos Humanos da UFBA**, nº 20. Salvador, 1994.

FRANCO, T. "Trabalho industrial e meio ambiente: a experiência do complexo industrial de Camaçari/Bahia". In: MARTINE, G. (org.). **População, Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2. ed. Campinas - SP: Ed. da UNICAMP, 1996.

FURTADO, C. **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **A Fantasia Organizada**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 24.ed. São Paulo: Editora Nacional, 1991.

GAREIS, M. da G. S. **Industrialização no Nordeste - 1880/1920**. Rio de Janeiro: Notrya, 1994.

GORENDER, J. "Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro". In: STÉDILE, J. P. **A Questão Agrária Hoje**. (coord.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.

GTDN. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. 2. ed. Recife, 1967.

GUIMARÃES NETO, L. "Desconcentração espacial: empresa privada, nacional, estrangeira e estatal". In: **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 9, nº. 2, jul/dez., 1993.

_____. "Desigualdades Regionais e Federalismo". In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs.). **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. "Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva". In: **Boletim sobre população, emprego e renda no Nordeste**. Recife, v.5, nº 1/3, jan./dez. 1986.

_____. "Trajetória econômica de uma região periférica". In: **Estudos Avançados/ USP - Instituto de Estudos Avançados**, v. 11, nº 29. São Paulo: IEA, 1997.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário Estatístico - 1992**. Rio de Janeiro. 1993.

LA ROVERE, E. L. "Energia e Meio Ambiente". In: MARGULIS, S. **Meio Ambiente: aspectos técnicos e econômicos**. 2.ed. Brasília: IPEA, 1996.

LIMA, P. "Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas". In: **Estudos Avançados/USP - Instituto de Estudos Avançados**, v. 11, nº 29. São Paulo: IEA, 1997.

LUZ, N. V. **A Luta pela Industrialização Brasileira: 1808 a 1930**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

MAIA GOMES, G. e VERGOLINO, J. R. **A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino: 1960/1994**. Brasília: IPEA, 1995.

MANTEGA, G. **A Economia Política Brasileira**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

MARANHÃO, S. "Estado e planejamento regional". In: **A Questão Nordeste**. (org.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. Livro III, vol. IV.

MOREIRA, R. **Nordeste Brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MOURA, H. A. de e TEIXEIRA, P. "Tendências recente de crescimento populacional". In: **Estudos Avançados/USP - Instituto de Estudos Avançados**, v.11, nº 29. São Paulo: IEA, 1997.

OLIVEIRA, F. de. **A Economia da Dependência Imperfeita**. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. "A Metamorfose da Arribaça". In: **Os Direitos do Antivalor**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Elegia para uma Re(li)gião**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PERRUCCI, G. "A formação histórica do Nordeste e a questão regional". In: MARANHÃO, S. (org.). **A Questão Nordeste**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

OLIVEIRA, G. G. "Indústria petroquímica e a gestão do meio ambiente". In: **Organização e Sociedade/UFBA**, v. 6, nº 15. Salvador, 1999.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SEPLAN. **II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975/79**. 1974.

RIBEIRO, M. A. C. e ALMEIDA, R. S. de. "A questão ambiental e a industrialização nordestina". In: **Revista Brasileira de Geografia**, v. 52, nº 2. Rio de Janeiro, 1990.

SANDRONI, P. **Novo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SANTOS, T. dos. "O modelo econômico da ditadura militar". In: **Carta Capital**, v. 2, nº 11. São Paulo, 1994.

SERRA, J. "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do Pós-Guerra". In: BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, R. (orgs.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. 4. ed. Campinas - SP: UNICAMP, 1998. Vol. I.

STAIN, S. J. **Origens e Evolução da Indústria Têxtil no Brasil - 1850/1950**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SUDENE. **Boletim Conjuntural do Nordeste do Brasil**. nº 4. Recife, 1996.

_____. **Dimensão e potencialidades da economia**. Recife, 2000. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/desempenho2html>. Acesso em: 19/02/2001.

_____. **FINOR - DEBÊNTURES: a nova sistemática**. Recife, setembro de 1992.

_____. **Nordeste - oportunidades de investimentos**. 3. ed. Recife, 1977.

_____. **Produto Interno Bruto**. Recife, 2000. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/nordeste/pib.html>. Acesso em: 24/07/2001.

_____. **Superintendência Adjunta de Desenvolvimento Social e Infra-Estrutura**. Proposições de política social para o Nordeste. 3. ed. Recife, 1984.

SUDENE-BNB. **Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR: legislação básica.** Recife, 1985.

_____. **Incentivos fiscais do Nordeste: avaliação e sugestões de aprimoramento.** Recife, 1990.

_____. **O Sistema FINOR: resultados e sugestões de aperfeiçoamento.** Fortaleza, 1986.

_____. **Relatório de Pesquisa sobre o Desempenho da Indústria Incentivada do Nordeste - 1988.** Recife, 1992.

THÉBAUD-MONY, A. "Crítica da divisão do trabalho, saúde e contra-poderes". In: **CRH - Cadernos de Recursos Humanos da UFBA**, nº 19. Salvador, 1993.

TOLOSA, H. C. "Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80". In: VELLOSO, J. P. dos R. **A Questão Social no Brasil.** (org.). São Paulo: Nobel, 1991.

TORRES, H. da G. "Indústrias sujas e intensivas em recursos naturais: importância crescente no cenário industrial brasileiro". In: MARTINE, G. (org.). **População, Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 2. ed. Campinas - SP: Ed. da UNICAMP, 1996.

VAINER, C. B. "Grandes Projetos e Organização Territorial: os avatares do planejamento regional". In: MARGULIS, S. **Meio Ambiente: aspectos técnicos e econômicos.** 2. ed. Brasília: IPEA, 1996.

XAVIER, J. A. **A Industrialização Subdesenvolvida - Capital, Classe e Estado na Industrialização Brasileira.** João Pessoa: Editora da UFPB, 1995.