

ECONOMIA REGIONAL

A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS PRODUTIVAS NO NORDESTE: DA VISÃO DO GTDN AOS DESAFIOS DO PRESENTE

.....

Tânia Bacelar de Araújo
Economista, Professora da Universidade
Federal de Pernambuco (UFPE), Diretora
da CEPLAN e Consultores Associados

RESUMO:

.....

Revisita a análise e as principais propostas do GTDN com relação às ações de promoção do desenvolvimento das forças produtivas e do desenvolvimento empresarial no Nordeste; examina as grandes linhas de atuação do chamado Estado Desenvolvimentista no Nordeste dos anos sessenta, setenta e oitenta; e finalmente, discute os novos desafios para a promoção do desenvolvimento empresarial e econômico nessa Região do Brasil no quadro do atual contexto mundial e nacional. Destaca os avanços alcançados nos anos pós-criação do BNB e da SUDENE, órgãos símbolo da presença do Estado Desenvolvimentista no Nordeste, nas últimas três décadas. Detalha as principais mudanças operadas no ambiente econômico brasileiro, especialmente nos anos noventa, para poder examinar, com detalhe, novas tendências da economia brasileira e seus reflexos iniciais no Nordeste. Enumera os novos desafios para promover o avanço das forças produtivas nessa parte do Brasil, concluindo que são mais amplos e mais complexos que os que foram identificados pelo relatório do GTDN.

PALAVRAS-CHAVE:

Brasil. Nordeste. Desenvolvimento Regional/Nordeste. Políticas Públicas. Políticas Empresariais.

1 INTRODUÇÃO

.....

O presente artigo tenta revisitar a análise e as principais propostas do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) com relação às ações de promoção do desenvolvimento das forças produtivas e do desenvolvimento empresarial no Nordeste, examinar as grandes linhas de atuação do chamado Estado Desenvolvimentista no Nordeste dos anos de 1960, 1970, 1980, e finalmente, tentar discutir os novos desafios para a promoção do desenvolvimento empresarial e econômico nessa Região do Brasil no quadro do atual contexto mundial e nacional.

2 O SETOR PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A ANÁLISE DO GTDN

.....

Uma das principais características tanto das análises como das propostas do GTDN é o papel de destaque que esse documento reserva ao "setor público" na promoção do desenvolvimento regional. O setor privado é visto como incapaz de patrocinar as mudanças exigidas e mesmo de realizar os investimentos necessários, até porque, como mostra a análise feita pelo Relatório do GTDN, os capitalistas locais tendiam a investir fora da região. Aliás, destaca-se, de saída, o papel central que o Estado Desenvolvimentista Brasileiro jogava na promoção da expansão da base produtiva do Centro-Sul.

Nesse contexto, o diagnóstico da realidade nordestina dos anos pré-SUDENE, realizado pelo GTDN, inclui um capítulo em que se examina o comportamento do setor público na região, com ênfase na ação do Governo Federal.

A análise da dinâmica da frágil base produtiva da região revelara que o dinamismo do setor externo não era mais suficiente para continuar puxando o desenvolvimento regional em meio a um Brasil onde o dinamismo intenso do setor industrial voltado para o mercado interno e instalado sobretudo no Centro-Sul passava a liderar a acumulação e a comandar a economia do País. A partir dessa constatação é que se passaria a defender uma reorganização da base produtiva nor-

destina, com ênfase para a instalação de um novo segmento industrial no Nordeste e da reorganização da base agrícola, tendo como uma das preocupações centrais, a de ampliar a oferta regional de alimentos.

É nesse momento que o documento passa a verificar até que ponto o setor público estaria atuando no sentido de compensar o menor dinamismo do setor privado na região. Mas, a análise do comportamento da arrecadação e do dispêndio público federal conduz à conclusão de que isso não estava acontecendo. Ao estudar a receita, constata, ao contrário, que a estrutura fiscal vigente à época operava em desfavor do Nordeste, e ao analisar o dispêndio público federal, revela que a União gastava mais no Nordeste que ali arrecadava, mas destaca que esse gasto se concentrava em programas de natureza assistencial (sobretudo em períodos de seca). Esse gasto não contribuía, portanto, para aumentar o tamanho e o ritmo de crescimento da base produtiva nordestina e muito menos para transformá-la.

Ao mesmo tempo, constatava que o fluxo do dispêndio privado era desfavorável ao Nordeste: muitos dos que aqui acumulavam iam buscar alternativas de investimento em outras áreas, especialmente no Centro-Sul. Em outros capítulos, aliás, o relatório do GTDN defende a existência de um fluxo significativo de transferência de renda do Nordeste para a região Centro-Sul.

A emigração de capitais privados ia ampliar o dinamismo econômico da região já mais dinâmica do País, enquanto o fluxo compensatório do dispêndio público destinava-se a patrocinar a manutenção dos históricos baixos níveis de consumo dos sertanejos, ou a ampliar a infraestrutura de açudagem do semi-árido, consolidando a perversa estrutura sócio-econômica da zona semi-árida nordestina.

Tais constatações confirmavam que não era nada transformador, o papel desempenhado pelo setor público no Nordeste pré-SUDENE. A proposta de estratégia de desenvolvimento que o GTDN apresenta tem como objetivo central alterar o quadro analisado e aposta no papel indutor do Estado Desenvolvimentista (já então fortemente presente no Centro-Sul do País). Segundo o relatório, desde os anos 1930, no Centro-Sul, o Estado Brasileiro, por suas ações, contribuía intensamente para fazer com que a indústria substituísse o setor exportador cafeeiro como promotor principal do crescimento econômico da-

quela região. No Nordeste, o setor público não exercia tal função.

Ao analisar o conjunto de políticas postas em prática no Governo de Juscelino Kubitschek (políticas de oferta de infra-estrutura, financiamento, subsídios cambiais, entre outras) o GTDN constata que seus efeitos mais positivos tendiam a se concentrar na região onde a industrialização era mais dinâmica. E ao examinar as tendências econômicas do Nordeste, conclui que “sem a industrialização restaria ao Nordeste despovoar-se ou permanecer como região de baixíssimo nível de renda”.

Para intensificar a industrialização do Nordeste, o Estado Brasileiro teria que mudar profundamente sua ação nessa região. O relatório do GTDN propunha, então, uma ação governamental de caráter “transformador” das tradicionais e consolidadas estruturas sócio-econômicas dominantes na região nordestina. Propunha ações típicas de um Estado “desenvolvimentista”, já presente no Centro-Sul do País. Ao invés de atender à população com meros programas assistenciais, e apoiar as reivindicações das tradicionais oligarquias nordestinas, o Estado Brasileiro devia assumir o papel central de patrocinar o avanço das forças produtivas no Nordeste.

As novas políticas a serem implementadas deviam reformar e reorganizar (e não consolidar) a velha estrutura agrária regional e promover um desenvolvimento industrial intenso no Nordeste, propunha o GTDN. Ao final do relatório do GTDN, é apresentada uma proposta de Estratégia de Desenvolvimento para a região, que orientaria as prioridades dos futuros Planos Diretores do Nordeste, elaborados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Como a dinâmica da acumulação privada mostrava-se insuficiente para realizar as mudanças necessárias, papel estratégico devia ser desempenhado pelo Setor Público, e em especial, pelo Governo Federal. Mas os Governos Estaduais teriam também que modificar suas políticas para que houvesse uma “unidade de propósitos”. Uma equipe técnica supervisionaria as ações do Governo Federal na região e asseguraria a coordenação das ações dos diversos níveis de governo, o Grupo do Nordeste, (equipe que, mais tarde, seria a Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo da SUDENE).

3 A SUDENE: O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO NORDESTE

.....

Quando constituído por JK, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste trabalhava no ambiente democrático do Brasil dessa fase. Os primeiros anos da década de sessenta foram, por sua vez, marcados pelo intenso debate sobre os rumos do desenvolvimento nacional no período pós-JK e pela instabilidade política que termina com o golpe militar de 1964. O Plano Trienal do Governo Goulart (cuja elaboração foi coordenada por Celso Furtado, então Superintendente da SUDENE) apresentava ao País uma proposta reformista e desenvolvimentista mais consistente com a estratégia proposta pelo GTDN para o Nordeste. O golpe de 1964 interrompe o debate, arquiva o Plano Trienal de Jango e monta reformas que permitirão avançar no projeto do “Brasil Grande Potência”, já presente nos “50 anos em 5” de JK. O “reformismo” implícito em várias propostas do GTDN foi também arquivado.

Mas o Estado Desenvolvimentista atuou no Nordeste, criando pré-condições para o avanço das forças produtivas e patrocinando investimentos na base produtiva regional. Nas pré-condições se destacam os investimentos em infra-estrutura, especialmente em rodovias e energia elétrica (que dominavam amplamente as aplicações feitas pela SUDENE nos primeiros Planos Diretores), e os investimentos em pesquisas de recursos naturais para identificá-los e quantificá-los a fim de promover o aproveitamento das potencialidades regionais. A SUDENE investiu firmemente, também, na formação de quadros em carreiras importantes para o desenvolvimento econômico.

A partir dos anos de 1960, impulsionadas por essas pré-condições patrocinadas pela SUDENE, pelos incentivos fiscais (34/18 – Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e isenção do imposto sobre a renda, principalmente), por investimentos de empresas estatais do porte da (Petróleo Brasileiro S.A. PETROBRÁS - na Bahia e Rio Grande do Norte) e da Vale do Rio Doce (no Maranhão), complementados com créditos públicos (do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico do Nordeste BNDES, e Banco do Nordeste do Brasil, particularmente) e pelo investimento de recursos próprios de importantes

empresas locais, nacionais e multinacionais, as atividades urbanas, e dentro delas, as atividades industriais ganham crescentemente espaço no ambiente econômico do Nordeste e passam a comandar o crescimento da produção nessa região brasileira, rompendo a fraca dinâmica preexistente. Entre 1967 e 1989, a agropecuária reduziu sua contribuição ao Produto Interno Bruto (PIB) regional de 27,4% para 18,9%, sendo que, em 1990 (ano de seca, que afetou consideravelmente a produção na zona semi-árida), esse percentual caiu para 12,1%. Enquanto isso, a indústria passou de 22,6% para 29,3%, e o terciário cresceu de 49,9% para 58,6%, segundo dados da SUDENE para o período.

No global, nas décadas dos 1960, 1970 e 1980, o Nordeste foi a região que apresentou a mais elevada taxa média de crescimento do PIB, no País. Vários estudos recentes confirmam esse comportamento. De 1960 a 1988, a economia nordestina suplantou a taxa de crescimento média do País em cerca de 10%; e entre 1965 e 1985, o PIB gerado no Nordeste cresceu (média de 6,3% ao ano) mais que o do Japão no mesmo período (5,5% ao ano), afirma estudo de GOMES (1991).

Usando dados que comparam o desempenho da economia brasileira no seu total com o de sua parte localizada no Nordeste, verifica-se uma nítida melhoria nos indicadores de participação relativa dessa região na economia do País: entre 1960 e 1990 a participação no PIB aumentou de 13,2% para 17,1% (SUDENE, 1996). No total, entre 1960 e 1990, o PIB do Nordeste quase sextuplicou, passando de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões (ARAÚJO, 1992).

Cabe salientar que, quando se compara o desempenho das atividades econômicas do Nordeste com a média nacional, verifica-se que a dinâmica regional “tendeu a acompanhar as oscilações cíclicas” da produção total do País. Embora as taxas se diferenciem, as tendências são semelhantes. O movimento de “integração econômica” comandado pelo processo de acumulação de capitais do País nas últimas décadas havia atingido o Nordeste e “solidarizado” sua dinâmica econômica às tendências gerais da economia nacional, como ressaltaram em seus estudos OLIVEIRA (1990) e GUIMARÃES NETO (1989). Dessa perspectiva e nesse novo momento, uma das teses centrais do GTDN ficou ultrapassada: não se verifica mais o fato de a economia do Nordeste “ir mal”, enquanto o Centro-Sul “vai

bem”. A integração produtiva articulou a dinâmica econômica nas diversas regiões brasileiras.

Naturalmente, a integração econômica não homogeneizou as estruturas produtivas das diversas regiões do País. Permaneceram “diferenciações” importantes. E é justamente em função das particularidades das estruturas produtivas de cada região brasileira que o Nordeste é menos atingido na crise dos anos de 1980. A crise afetou mais fortemente o setor industrial e, dentro dele, os segmentos produtores de bens de capital e bens de consumo duráveis. Ora, tais segmentos não têm grande presença no tecido industrial do Nordeste. Assim, ao se especializar mais na produção de bens intermediários, destinando parte importante às exportações, a indústria recentemente instalada no Nordeste resistiu melhor aos efeitos da desaceleração da economia brasileira. Paralelamente, em sua porção oeste, nas margens do submédio São Francisco e no Vale do Açu (RN), o Nordeste implantou moderna agricultura de grãos e importantes pólos de fruticultura, ambos para exportação, o que o ajuda a resistir aos efeitos da retração da demanda interna, podendo, localizadamente, enfrentar melhor a crise nacional. Conforme dados da SUDENE, também o setor dos serviços tem tido desempenho bastante razoável no Nordeste, especialmente a partir da segunda metade dos anos de 1980, apresentando taxas de crescimento anual positivas e superiores à média do País (SUDENE, 1992).

O certo é que ao longo das últimas décadas a região promoveu mudança importante na “composição” de sua produção, acompanhando, também nesse ponto, as tendências gerais da economia brasileira, apesar das particularidades locais.

As atividades agropecuárias perderam peso relativo no PIB do Brasil e também no do Nordeste. As atividades urbanas avançaram mais nos dois casos. No entanto, a indústria tornou-se relativamente mais importante no total da produção brasileira (34%, em 1990) do que no Nordeste (30%). Com isso, quando visto no ambiente econômico nacional, o Nordeste continua sendo relativamente mais importante como região produtora agropecuária (20% do total nacional) do que industrial (12%) ou terciária (15%), segundo dados da SUDENE para 1990 (SUDENE, 1992).

Mudanças relevantes ocorreram, por exemplo, no “perfil” produtivo “da agropecuária” nordestina. A partir dos anos de 1970, enquanto se reduzia a área cultivada com algodão, mamona,

mandioca e sisal, expandia-se a área ocupada com cana-de-açúcar, arroz, cacau, feijão, laranja e milho. Ao mesmo tempo, algumas culturas não-tradicionais na região, pelo valor de mercado relativamente alto que possuem, apresentaram peso crescente na produção regional: é o caso de frutas como melão, manga, melancia, uva (nas áreas irrigadas pelo São Francisco e Açu), do cacau e abacaxi (em manchas favoráveis do sertão e agreste) e do tomate, café, soja (em áreas favoráveis do São Francisco, do agreste e do cerrado, respectivamente). Esses produtos representavam, em 1970, apenas 3% do valor da produção agrícola do Nordeste, crescendo seu peso para 13,5% em 1989 (CONGRESSO NACIONAL, 1993).

Por outro lado, nos anos em que a economia brasileira consolida o mercado interno nacional e promove sua "integração produtiva", o Nordeste "engata" na dinâmica nacional, como foi anteriormente ressaltado. Nessa fase, capitais privados buscam novas frentes de investimento em espaços localizados para além do centro mais industrializado do País, o Sudeste. Verifica-se uma desconcentração da atividade produtiva, inclusive da atividade industrial. E esse movimento atinge também o Nordeste (GUIMARÃES NETO, 1990; FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 1992; OLIVEIRA, 1990 dentre outros). Como esse movimento de desconcentração busca também utilizar "recursos naturais" disponíveis nas diversas regiões do País, o Nordeste comparece abrigo alguns pólos importantes de desenvolvimento agro-industrial e industrial, que serão analisados com detalhes mais adiante, quando se examinarem os focos de modernidade surgidos na região nas últimas décadas. No caso da indústria, coube ao Nordeste assumir um novo papel no contexto da divisão interregional do trabalho do País. De tradicional região produtora de bens de consumo não-duráveis (têxtil e alimentar, principalmente), vai-se transformando, nos anos pós-1960, numa região industrial mais especializada em bens intermediários (ARAÚJO, 1981), com destaque para a instalação do pólo petroquímico de Camaçari, na Bahia, e do complexo minero-metalúrgico, no Maranhão, sem falar do pólo de fertilizantes de Sergipe, do complexo da Sal-gema em Alagoas, da produção de alumínio no Maranhão, dentre outros.

Nesse contexto, o "perfil industrial" do Nordeste mudou muito, com a perda da posição relativa da indústria de bens não-duráveis de consumo e o crescimento relativo do segmento voltado à produção de bens intermediários. A indústria

financiada pelos incentivos da SUDENE tem esse perfil: foram os segmentos produtores de insumos que receberam a maior parte dos recursos provenientes do sistema 34/18-FINOR.

A nova base agrícola da região também tem essa "vocaçao" para ofertar produtos cujo beneficiamento se dará fora do Nordeste ou até do País. Salvo em casos como o das frutas tropicais, enviadas *in natura* para o mercado consumidor externo; da uva, transformada em vinho também no Nordeste; ou da soja, transformada por agro-indústrias instaladas na região.

Nos anos de 1970, quando o Estado brasileiro, a partir da estratégia definida no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), realizou importante programa de investimentos públicos e, com ele, sustentou a dinâmica da economia nacional num contexto internacional de crise, o Nordeste também se incluiu nessa tendência. Nesse momento, a PETROBRÁS comandou, na Bahia, a implantação do pólo petroquímico de Camaçari e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) implementou o complexo de Carajás, com parte do projeto localizando-se no Maranhão. Merecem também referência os investimentos do sistema ELETROBRÁS.

No total da formação bruta de capital fixo, contabilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Fundação Getúlio Vargas (FGV), que inclui investimentos da Administração Pública e das empresas do Governo, verifica-se que a posição do Nordeste como região receptora de recursos passou de 13% do total nacional em 1970 para 17% em 1985 (superior a sua participação no PIB brasileiro).

Finalmente, nos anos de 1980, quando a crise se aprofundou, excluindo de seus efeitos negativos as atividades de intermediação financeira e os segmentos voltados para a exportação, o Nordeste tendeu a reproduzir esse padrão. Entre 1975 e 1990, o Brasil expandiu suas exportações, mais que triplicando-as: passaram de US\$ 7,6 bilhões de vendas anuais para US\$ 31,1 bilhões entre 1975 e 1990. O Nordeste também produziu mais para o exterior, duplicando seu valor exportado, que passou de US\$ 1,5 bilhão, em 1975, para US\$ 3 bilhões, em 1990. Dentro dele, o Estado da Bahia merece referência especial não só porque acompanhou o padrão nacional, triplicando seu valor exportado (de US\$ 525 milhões para US\$ 1,5 bilhão), mas porque aumentou sua já predominante importância no total vendido

pela região no mercado internacional: em 1975, sua economia gerava um terço das exportações nordestinas e, em 1990, respondia pela metade do valor exportado por essa região.

No Nordeste, até mais que no Brasil, a tendência à perda de importância dos produtos básicos e ao crescimento maior dos bens manufaturados no valor exportado, também se verificou nesse período.

No que se refere às atividades de intermediação financeira, elas também tiveram um crescimento excepcional no Nordeste, nas décadas recentes. Enquanto a economia brasileira desacelerava, a atividade de intermediação financeira crescia. No Nordeste também se observa a mesma tendência. Enquanto nos anos de 1970 e 1980, a economia da região cresceu em média 7,6% ao ano, as "atividades financeiras, bens imóveis e serviços às empresas", como contabiliza a SUDENE (1992), se expandiram a 10% ao ano.

Como se observa do exposto, as atividades econômicas do Nordeste tenderam a acompanhar, no geral, bem de perto, as principais tendências da economia brasileira. Guardam, no entanto, certas "especificidades" importantes. Uma das mais importantes "é o relevante papel desempenhado nos anos recentes pelo setor público", como propunha o relatório do GTDN. Claro que, nas diversas regiões brasileiras, o Estado patrocinou fortemente o crescimento econômico. Porém, no Nordeste, pode-se afirmar que sua presença foi "fator fundamental" para explicar a intensidade e os rumos do crescimento econômico ocorrido nas últimas décadas. Direta ou indiretamente, foi o setor público quem puxou o crescimento das atividades econômicas que mais se expandiram na região, nos anos de 1970 e 1980. Segundo dados da SUDENE (1992), atividades como bens imóveis e serviços às empresas; atividades financeiras; produção de energia elétrica e abastecimento de água; serviços comunitários sociais e pessoais, destacaram-se como atividades muito dinâmicas. E na maioria delas, o investimento público foi fundamental. Aliás, o setor público tem no Nordeste um peso maior na formação bruta de capital fixo total do que na média nacional. Investindo, produzindo, incentivando, criando infra-estrutura econômica e social, o Estado se fazia presente com grande intensidade na promoção do crescimento da economia nordestina.

4 A HERANÇA RECENTE: UMA ECONOMIA INTEGRADA À NACIONAL, DINÂMICA E HETEROGÊNEA

.....

Como se vem tentando mostrar, nas décadas anteriores à atual, movimentos importantes da economia brasileira tiveram repercussões fortes na região Nordeste. Tendências da acumulação privada reforçadas pela ação estatal, quando não comandadas pelo Estado brasileiro, fizeram surgir e se desenvolver no Nordeste diversos subespaços dotados de estruturas econômicas modernas e ativas, focos de dinamismo em grande parte responsáveis pelo desempenho relativamente positivo apresentado pelas atividades econômicas na região. Tais estruturas são tratadas na literatura especializada ora como "frentes de expansão", ora como "pólos dinâmicos", ora como "manchas" ou "focos" de dinamismo e até como "enclaves". Dentre eles, cabe destaque para o complexo petroquímico de Camaçari, o pólo têxtil e de confecções de Fortaleza, o complexo minerometalúrgico de Carajás, no que se refere a atividades industriais, além do pólo agro-industrial de Petrolina/Juazeiro (com base na agricultura irrigada do submédio São Francisco), das áreas de moderna agricultura de grãos (que se estendem dos cerrados baianos atingindo, mais recentemente, o sul dos Estados do Maranhão e Piauí), do moderno pólo de fruticultura do Rio Grande do Norte (com base na agricultura irrigada do Vale do Açu), e dos diversos pólos turísticos implantados nas principais cidades litorâneas do Nordeste.

Pesquisa recente dos professores Policarpo Lima e Frederico Katz, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), tentou identificar melhor essas áreas, caracterizando-as e analisando seus novos impactos e suas perspectivas de expansão (LIMA & KATZ, 1993). Menos por seu dinamismo e mais pelo fato de desenvolverem modernas atividades de base tecnológica, merecem referência ainda os tecnopólos de Campina Grande (PB) e Recife (PE).

"O pólo petroquímico de Camaçari", como mostram LIMA & KATZ (1993), constitui-se num dos principais pilares da crescente importância da produção de bens intermediários no Nordeste. Implementado ao longo dos anos de 1970, importou num investimento total, cerca de

US\$ 4,5 bilhões e com o programa de ampliação previsto chegará a US\$ 6 bilhões. Esse complexo industrial foi viabilizado com a participação de capitais privados nacionais e multinacionais e com o suporte estatal (PETROBRÁS), contando com fontes de financiamento diversas.

Quanto aos seus impactos, vale registrar que, 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 Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) gerado pela indústria de transformação. Além disso, concorreu para alterar estruturalmente a economia baiana (aumentando o peso do setor secundário de 12%, em 1960, para quase 30% do PIB estadual em 1990) e contribuiu também para a elevação das exportações baianas. Embora as repercussões esperadas fossem maiores, o pólo de Camaçari representa hoje uma possível base para a esperada verticalização da matriz industrial da petroquímica regional.

“O pólo têxtil e de confecções de Fortaleza”, por sua vez, desponta como um dos importantes centros do setor, tanto em âmbito regional como nacional. Entre 1970 e 1985, o número de estabelecimentos têxteis do Ceará cresceu de 155 para 358, enquanto os ligados ao vestuário passavam de 152 para 850. Em 1991, segundo o Sindicato da Indústria de Confecções do Ceará, o pólo cearense reunia cerca de três mil empresas, gerava 60 mil empregos diretos e era responsável por 12% do ICMS do Ceará (LIMA & KATZ, 1993).

O parque têxtil e de confecções de Fortaleza é competitivo nacionalmente e, no caso da fiação, internacionalmente, em virtude de sua atualização tecnológica. A abertura comercial pode ter implicações negativas sobre a tecelagem e as confecções, dado que nesses segmentos existe uma defasagem tecnológica a ser superada.

O encadeamento do pólo cearense com a base agrícola da região é reduzido, devido à drástica redução na produção de algodão no Nordeste. Contudo, nos efeitos “para frente” conta-se com a perspectiva da instalação de pequenas e médias malharias que se beneficiariam das fiações já existentes, o que já vem sendo estimulado por empresários ligados ao setor. No que se refere ao segmento das confecções, há espaços para um reforço do setor de tecelagem (60% dos tecidos são adquiridos fora do Estado), bem como para o crescimento de unidades fornecedoras de avia-

mentos e linhas (cerca de 80% destes são comprados fora) (LIMA & KATZ, 1993).

“O complexo minero-metalúrgico do Maranhão” está associado aos desdobramentos do Programa Grande Carajás (PGC) e ao interesse do capital multinacional em diversificar suas fontes de abastecimento de matérias-primas. Para a montagem desse pólo, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) desempenhou um dos papéis principais, implantando a infra-estrutura para exploração/exportação de minério de ferro.

Em função desses investimentos, impactos importantes já se notavam nos anos e 1980: o PIB total do estado aumentou de US\$ 2 bilhões em 1980 para US\$ 3 bilhões em 1987, tendo o produto da indústria ampliado sua participação no total estadual de 14,3% para 21,8%. Cortando regiões anteriormente isoladas, a Estrada de Ferro Carajás (EFC) integrou-as ao circuito da produção mercantil e contribuiu para dinamizar o pólo agrícola do sul do Maranhão, onde a produção de soja se expande.

Outro projeto (CELMAR), que tem a CVRD como sócia, destina-se a produzir celulose, em Imperatriz, com investimentos de US\$ 1,2 bilhão, produção estimada em 420 mil toneladas/ano, gerando diretamente 800 empregos, e mais três mil no reflorestamento, além de cerca de 3.200 empregos indiretos (LIMA & KATZ, 1993). Além disso, a Estrada de Ferro Carajás ajudou a dinamizar a instalação de usinas de ferro-gusa e de ferroliga ao longo de sua extensão.

O projeto da ALUMAR também tem grande peso, hoje, na indústria maranhense. Trata-se de uma associação de várias empresas, que resultou em projeto de investimento da ordem de US\$ 2 bilhões para a produção de três milhões de toneladas/ano de alumina e 500 mil de alumínio, estando atualmente sendo geradas um milhão de toneladas de alumina e 350 mil de alumínio. De forma semelhante ao caso da CVRD, a ALUMAR é responsável por um fluxo mensal de rendimentos significativo, pelo menos para os padrões locais, na economia de São Luiz. O projeto criou 4.100 empregos diretos, estimando-se em 1.220 os empregos indiretos, tendo ainda articulações a montante via absorção de bauxita do Rio Trombetas, de cal do Ceará, de soda cáustica de Alagoas, da energia elétrica de Tucuruí, além dos serviços de manutenção refletidos nos empregos indiretos. As articulações pelo uso do

alumínio são reduzidas, já que são exportados 95% do produto (LIMA & KATZ, 1993).

“O complexo agroindustrial de Petrolina-Juazeiro” surgiu nos anos de 1970, com base na implantação de grandes projetos de irrigação. Também nesse caso, a presença do Estado foi fundamental, uma vez que montou a maior parte da infra-estrutura de captação e distribuição de água. Constatou-se o cultivo cada vez maior de produtos de elevado valor comercial, destinados tanto à venda *in natura* para os mercados de maior poder aquisitivo, externo inclusive, quanto ao processamento local em plantas industriais. Ao mesmo tempo se deu a implantação de grandes projetos de médias empresas nacionais e mesmo, internacionais. Nessa época, instalaram-se na área diversas plantas industriais de ramos variados: processamento de alimentos, bens de capital, embalagens, equipamentos para irrigação, materiais de construção, fertilizantes e rações (LIMA & KATZ, 1993). Nesse período foram incorporados à agricultura cerca de 56 mil hectares, enquanto o setor industrial gerava cerca de 24 mil empregos (GALVÃO, 1990).

“As áreas de moderna agricultura de grãos” se estendem dos cerrados do oeste baiano ao sul do Maranhão e Piauí. A expansão da economia do oeste da Bahia está associada à introdução e à rápida expansão da soja, implantada na área por agricultores do sul do País, após avanços tecnológicos que viabilizaram o cultivo do produto nos cerrados. Tiveram papel importante os subsídios governamentais (GALVÃO, 1989) e os investimentos públicos em infra-estrutura.

Com a soja, implanta-se na região todo um conjunto de atividades e práticas ligadas à agricultura moderna. Entre 1980/81 e 1985/86, a área plantada com soja expandiu-se 143 vezes e a produção em 848 vezes, enquanto crescia também a produção de arroz. No início da atual década (safra de 1991/92) foram produzidas 800 mil toneladas de grãos no oeste da Bahia, especialmente soja, milho, arroz e feijão, sendo 460 mil toneladas de soja. Foram instaladas no Município de Barreiras duas plantas industriais de processamento de soja.

Nos anos mais recentes, no Estado do Piauí, a produção de grãos vem crescendo bastante (em 1992, produziu-se no Piauí e Tocantins cerca de um milhão de toneladas). A produção também se estende para o sul do Maranhão.

Essas áreas não conhecem a crise dos anos de 1980. Aí despontam atividades como avicultura, suinocultura, frigorificação de carnes. Começam a desenvolver-se também atividades de produção de insumos (fertilizantes, calcário) e de equipamentos próprios para a agricultura.

O pólo de fruticultura do Vale Açu (RN) cresceu comandado por grandes empresas (com destaque para a Maísa), que se especializam na exportação.

Esses, como foi visto, são pontos de intenso dinamismo econômico implantados no território nordestino. As potencialidades agrícolas e mineiras aí revelam-se com grande evidência, constituindo um Nordeste que não existia há poucas décadas.

Ao mesmo tempo em que diversos subespaços do Nordeste desenvolvem atividades modernas, “em outras áreas a resistência à mudança permanece sendo a marca principal” do ambiente sócio-econômico: as zonas cacauceiras, canavieiras e o sertão semi-árido são as principais e históricas áreas desse tipo. Quando ocorre, a modernização é restrita, seletiva, o que ajuda a manter um padrão predominantemente tradicional. As “zonas canavieiras” expandiram-se muito, impulsionadas, nos anos de 1970, pelo Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL). Mas o crescimento se fez com base na incorporação de terras (a área cultivada rapidamente duplica), mais do que na elevação dos padrões de produtividade. Nos anos de 1990, com a crise financeira do Estado (velho protetor da ineficiência) e a intensificação da concorrência, diversas usinas são paralisadas. Uma nova “vaga” de centralização de capitais promete deixar vivas, apenas, as menos resistentes à mudança.

No “caso do semi-árido”, a crise do algodão (com a presença do bicudo e as alterações na demanda, no padrão tecnológico e empresarial da indústria têxtil modernizada na região e mais recentemente com as políticas associadas ao Plano Real) contribuiu para tornar ainda mais difícil e frágil a sobrevivência do imenso contingente populacional que habita os espaços dominados pelo complexo pecuária/agricultura de sequeiro. No “arranjo” organizacional local, o algodão era a principal, embora reduzida fonte de renda monetária dos pequenos produtores e trabalhadores rurais desses espaços nordestinos. Na ausência do produto, esses pequenos produtores são obrigados a levar ao mercado o pequeno excedente

da agricultura alimentar tradicional de sequeiro (milho, feijão e mandioca), uma vez que a pecuária sempre foi atividade privativa dos grandes proprietários locais.

Não é sem razão que, nos momentos de irregularidade de chuvas, ocorridos nos anos recentes, as tradicionais "frentes de emergência" (como são chamados os programas assistenciais do Governo) alistam enorme número de agricultores (2,1 milhões de pessoas em 1993). Nessas áreas, nos anos de chuva regular, os pequenos produtores, rendeiros e parceiros produzem, mas não conseguem acumular: descapitalizados ao final de cada ciclo produtivo, são incapazes de dispor de reservas para enfrentar um ano seco. Nesse quadro, portanto, não houve mudanças significativas, e as que aconteceram, em geral, tiveram impactos negativos, como o desaparecimento da cultura do algodão. Em algumas sub-regiões (como no sertão pernambucano) a macanha tem avançado bastante, gerando renda ilegal mas capaz de compensar o desaparecimento da renda do algodão. De positivo, a extensão da ação previdenciária, cobrindo parte da população idosa e assegurando renda (mínima, mas permanentemente), a muitas famílias sertanejas. Hoje, os velhos sustentam os moços nessa parte do Nordeste.

Na região "cacaueira", a resistência à mudança convive na fase mais recente com uma praga que reduz a produtividade e com importante queda nos preços internacionais do cacau, aprofundando a crise nessa sub-região. Crise ainda sem solução, nos anos de 1990.

Nas áreas em que predominam a rigidez das velhas estruturas econômico-sociais e o domínio político das oligarquias tradicionais da região, há traços comuns importantes. Primeiro, cabe destacar que são áreas de "ocupação antiga", nas quais as velhas estruturas foram criando sucessivos mecanismos de preservação. A "questão fundiária" é mais dramática e vem-se agravando. Na Zona da Mata, por exemplo, o processo de concentração fundiária tem aumentado nos anos recentes, e o monopólio da cana sobre as áreas cultiváveis se ampliava. No semi-árido, das secas, também verifica-se o agravamento da já elevada concentração das terras em mãos de poucos produtores: "na seca, pequenos proprietários inviabilizados vendem suas terras a baixos preços e os latifúndios crescem", como bem explica ANDRADE (1988). Simultaneamente, os incentivos à pecuária fortaleceram e

modernizaram essa que sempre foi a atividade principal da unidade produtiva típica do sertão e do agreste nordestino. A hegemonia crescente da pecuária nos moldes em que foi realizada agravou a questão fundiária do Nordeste, além de provocar outros efeitos importantes, como a redução da produção de alimentos e a intensificação da emigração rural. Na lúcida afirmação do geógrafo Mário Lacerda de Melo (1980), "o capim expulsa a policultura alimentar e o gado tange o homem". Mesmo onde a irrigação introduziu uma agricultura moderna no semi-árido, a "modernização" foi conservadora, inclusive da estrutura fundiária. A base técnica modernizou-se, a questão fundiária agravou-se (SILVA, 1989).

Como a estratégia brasileira das últimas décadas foi concentrar a expansão da agropecuária em áreas novas (especialmente no Centro-Oeste), no Nordeste também se assistiu a um grande dinamismo agropecuário e agro-industrial no oeste baiano e no sul do Maranhão e Piauí; portanto, em áreas da antiga "fronteira agrícola" da região. Nos anos de 1960 e seguintes, a proposta da reforma agrária foi abandonada na prática pelos sucessivos governos militares e civis, e apresentada ao País como desnecessária em muitos fóruns (inclusive nos acadêmicos) com base no "sucesso" da ocupação de novas terras. As oligarquias nordestinas, proprietárias das áreas de antiga ocupação e sempre bem situadas nas estruturas de poder, continuavam a beneficiar-se dessa opção conservadora.

E, após tantos anos de dinamismo econômico, a questão fundiária permanece praticamente intocada, apesar da miséria alarmante, dominante nas áreas rurais do Nordeste. Segundo o Mapa da Fome feito recentemente pelo Instituto de Pesquisas Economia Aplicada (IPEA), dois terços dos indigentes rurais do País estão no Nordeste (PELLIANO, 1993).

Os dados confirmam que a concentração fundiária aumentou no Nordeste nas últimas décadas. Em 1970, os estabelecimentos com menos de 100 hectares (94% do total) ocupavam quase 30% da área; em 1985, essa participação caiu para 28%. Ao mesmo tempo, os estabelecimentos de mais de mil hectares (0,4% do total) aumentaram sua participação na área total, passando de 27% em 1970 para 32% em 1985. Nesse período, a área total ampliou-se de 74 milhões de hectares para 92 milhões de hectares, de acor-

do com os censos agropecuários realizados pela Fundação IBGE.

Estudo da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) destaca ainda, para o mesmo período, que “a desigualdade da posse da terra é maior que a da propriedade, tanto no Nordeste como no Brasil, sendo a diferença relativa maior no Nordeste. Esse fato reforça a hipótese de que as formas peculiares de exploração da terra no Nordeste conferem-lhe uma estrutura de posse da terra diferenciada da existente na média do Brasil, no sentido de elevar a desigualdade da distribuição. Nesse contexto, um caso ilustrativo é o de grandes fazendas que reúnem áreas de posse e áreas de diferentes escrituras, muitas vezes registradas como imóveis distintos, para evitar seu enquadramento como latifúndio por dimensão” (SILVA, 1989).

Na zona semi-árida, onde se reproduz a estrutura desigual do resto do Nordeste, a situação é agravada pela presença de “latifúndios maiores”: lá a área média do 1% dos maiores estabelecimentos (1.914 hectares, em 1985) é superior ao tamanho médio desses estabelecimentos no resto do Nordeste (1.002 hectares). No semi-árido o acesso à terra é feito por formas precárias (parceria, por exemplo), caracterizando maior instabilidade, e se registra maior presença de posseiros em comparação com o resto do Nordeste (SILVA, 1989).

Nesses espaços resistentes a mudanças, como foi visto, as velhas estruturas sócio - econômicas e políticas têm na base fundiária e no controle do acesso à água seus principais pilares de sustentação e de dominação (política e econômica).

É esse Nordeste crescentemente complexo e heterogêneo que enfrentará o desafio de uma nova conjuntura que começa a se definir com mais clareza nos anos noventa.

5 O AMBIENTE ECONÔMICO BRASILEIRO DOS ANOS NOVENTA: NOVO CONTEXTO, NOVAS TENDÊNCIAS

.....

Num contexto mundial marcado por importantes transformações, o ambiente econômico brasileiro sofre grandes mudanças nos anos no-

venta. Dentre as principais destacam-se uma “política de abertura comercial intensa e rápida”, a priorização à “integração competitiva, reformas profundas na ação do Estado” e finalmente a implementação de um “programa de estabilização” (Plano Real). Paralelamente, no setor privado, assiste-se a intenso movimento de centralização de capitais (em muitos casos acompanhado de desnacionalização) ao mesmo tempo em que as empresas promovem uma reestruturação produtiva também intensa e muito rápida.

Nos anos de 1990, tende-se a romper o padrão dominante no Brasil das últimas décadas, onde a prioridade era dada à montagem de uma base econômica que operava essencialmente no espaço nacional - embora fortemente penetrada por agentes econômicos transnacionais - e que ia lentamente desconcentrando atividades para espaços periféricos do País. O Estado Nacional jogava, como se viu para o caso do Nordeste, um papel ativo nesse processo, tanto por suas políticas explicitamente regionais, como por suas políticas de corte setorial/nacional (mas com impactos regionais diferenciados), como pela ação de suas Estatais. Ou seja, pelo papel ativo do Estado Desenvolvimentista, agora em crise.

No presente, as decisões dominantes tendem a ser as do mercado, dada a crise do Estado e as novas orientações governamentais. Embora as tendências ainda sejam muito recentes, os estudos têm convergido para sinalizarem, no mínimo, para a “interrupção do movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas”. Alguns autores chegam a falar em “reconcentração” para o caso da atividade industrial (DINIZ & CROCCO, 1996).

No caso da indústria, estudos e dados recentes permitem falar de tendência a “concentração do dinamismo” em determinados espaços do território brasileiro. Estimativas do PIB industrial, por macrorregião, elaboradas pelo IPEA, constatarem que nos anos de 1990, as regiões Sudeste e Sul deixam de perder posição relativa na produção industrial nacional e “voltam a ampliar sua presença” nessa atividade, no contexto do País, o mesmo acontecendo com o Estado de São Paulo, onde historicamente se concentrara a indústria brasileira. O Nordeste, por sua vez, “reduz” de 12%, em 1990, para 8%, em 1994, seu peso na indústria nacional, segundo a mesma fonte.

Também identificando uma forte tendência à “concentração espacial” do dinamismo industrial recente, trabalho elaborado pelo economista Clélio Campolina, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), localizou os atuais centros urbanos dinâmicos do País, em termos de crescimento industrial. Constatou que a grande maioria deles se encontra num “polígono” que começa em Belo Horizonte, vai a Uberlândia (MG), desce na direção de Maringá (PR) até Porto Alegre (RS) e retorna a Belo Horizonte via Florianópolis (SC), Curitiba (PR), e São José dos Campos (SP). O Nordeste abriga cerca de 15% desses centros dinâmicos, dos quais 80% estão no Sudeste/Sul.

Nesse contexto, “novas forças” atuam, umas concentradoras, outras não. Dentre as que atuam no sentido de induzir à “desconcentração espacial” destacam-se: a abertura comercial podendo favorecer “focos exportadores”, mudanças tecnológicas que reduzem custos de investimento, crescente papel da logística nas decisões de localização dos estabelecimentos, importância da proximidade do cliente final para diversas atividades, ação ativa de Governos locais oferecendo incentivos, entre outros. Enquanto isso, outras forças atuam no sentido da “concentração de investimentos” na áreas já mais dinâmicas e competitivas do País. Atuam nesse sentido, em especial, os novos requisitos locacionais da acumulação flexível, como: melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infraestrutura econômica, proximidade com os mercados consumidores de mais alta renda.

É certo que as conseqüências espaciais de políticas importantes como a de abertura comercial e a de integração competitiva, comandada pelo mercado, aliadas a aspectos importantes da política de estabilização (como câmbio valorizado, juros elevados e prazos curtos de financiamento) têm impactado negativamente em vários segmentos da indústria instalada no Brasil e afetado especialmente o Sudeste (São Paulo, em particular). É certo também que algumas empresas de gêneros industriais mais mão-de-obra intensivos têm buscado se realocar no interior do Nordeste, para competir com concorrentes externos (principalmente com os países asiáticos), atraídas pela super-oferta de mão-de-obra e baixos salários, e pela possibilidade de flexibilizar as relações de trabalho (adotando subcontratação, por exemplo).

Mas esses fatos não alteram significativamente as tendências e as preferências locacionais identificadas pelos estudos de DINIZ (1994), acima apresentadas. Tendências e preferências que beneficiam as regiões mais ricas e industrializadas do País (o Sudeste e o Sul). Por sua vez, o Prof. Paulo Haddad tem chamado a atenção para o reforço dado pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) a essa tendência de arrastar o crescimento industrial para o espaço que fica abaixo de Belo-Horizonte (HADDAD, 1996).

No momento em que a política governamental opta por promover uma abertura comercial rápida e intensa, cabe analisar as tendências das “exportações” brasileiras, da perspectiva regional. Os dados disponíveis mostram que 82% (em 1995) das exportações do Brasil se originam nas regiões Sul-Sudeste. Esse percentual era 68% em 1975 e passou para 81,5% em 1990 (DINIZ, 1994). O dinamismo maior, no período pós-abertura acelerada, se verifica na base exportadora da “região Sul”, que amplia sua presença no total vendido pelo País ao exterior de 21,5%, em 1990, para 24,5% em 1995. “Tendência oposta se verifica no Nordeste, que respondia por 17% das exportações brasileiras, em 1975, cai para 9,6%, em 1990, e para 9,1%, em 1995”. Isso apesar do dinamismo, nessa região, de segmentos com tendências exportadoras, como a indústria de papel e celulose (BA) química (NE oriental), alumínio (MA) e como a fruticultura (Vales do São Francisco e do Açu).

No que se refere às “tendências do investimento” no País, as informações disponíveis não permitem mais que esboçar algumas possibilidades referentes à futura distribuição espacial da atividade econômica no espaço brasileiro. Em relatório recentemente elaborado para o IPEA, GUIMARÃES NETO (1996) examina algumas informações, notadamente o levantamento do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo sobre as intenções de investimentos industriais da iniciativa privada, além de indicadores da ação de alguns bancos oficiais relativos ao financiamento dos investimentos.

O exame de parte relevante dessas informações permite destacar o “caráter espacialmente seletivo” dos investimentos industriais, que privilegiam alguns espaços específicos nas regiões, tornando-as extremamente heterogêneas, a medida em que não se difundem. Os dados mostram, claramente, uma divisão de trabalho entre as regiões brasileiras, uma vez que parcela

importante dos segmentos produtivos que definem a dinâmica da economia nacional tende, mais uma vez, a se concentrar nas regiões onde teve início e se consolidou a indústria moderna brasileira. Enquanto isso, os segmentos mais leves da indústria, de menor densidade de capital, procuram as regiões de menor nível de desenvolvimento e, seguramente, de custo de mão-de-obra menor.

Em termos macrorregionais, os dados do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo antes referidos, revelam que os 73,4 bilhões de dólares dos investimentos - que podem ser regionalizados e identificados os investidores potenciais, até o ano 2000 - cerca de 64,3% deverão concentrar-se no Sudeste (sendo 28,2% em São Paulo), 17,6% no Nordeste e 9,4% no Sul. No caso nordestino, mais de metade dos investimentos previstos vão para um único Estado: a Bahia. E isso sem prever a provável instalação de uma montadora de veículos naquele Estado.

Na análise da distribuição regional dos investimentos "segundo os segmentos produtivos" mais importantes, GUIMARÃES NETO (1996) destaca que há, sem dúvida, uma divisão espacial de trabalho que induz os investimentos do grupo metal-mecânica, automobilística e química, os segmentos básicos da chamada "indústria pesada", para o "Sudeste" e, simultaneamente, possibilita à indústria de minerais não-metálicos, geralmente de um padrão de localização mais desconcentrado, e da indústria têxtil, calçados, produtos alimentares e bebidas, e papel e celulose, além da indústria eletro-eletrônica e material de comunicações, por razões muito específicas (Zona Franca de Manaus), para as demais regiões.

A tendência parece ser, com base nos dados do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, o avanço, no futuro imediato, da "consolidação dos segmentos básicos e estratégicos no Sudeste". De outro lado, percebe-se o "fortalecimento de especializações em outros estados" que, embora fora da região industrial tradicional, conseguiram, através de fatores os mais diferentes (recursos naturais, fortes incentivos regionais, condições de infra-estrutura) atrair "segmentos específicos" que definem subáreas dinâmicas e modernas, muitas vezes em contextos nos quais prevalecem, ainda, subáreas tradicionais e estagnadas.

O que se deve ressaltar é que a divisão do território brasileiro em macro-regiões, cada vez mais, "esconde mais que revela" a realidade do País. No que se refere ao grande investimento industrial, fica nítida uma grande "seletividade espacial", notadamente quando ele se orienta para as demais regiões, que não o Sudeste. No Nordeste, essa escolha "seletiva" está tendendo a privilegiar o Estado da Bahia.

6 A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS PRODUTIVAS: OS DESAFIOS DO PRESENTE

.....

Nos anos recentes, tragado por intensa crise financeira, e refém de seus credores, o setor público tem-se dedicado à tarefa de patrocinar (via programa de privatização das diversas empresas estatais) uma intensa transferência patrimonial para poucos grupos econômicos, ao mesmo tempo em que patrocina uma fantástica acumulação rentista (tanto na ciranda financeira dos tempos da hiper-inflação latente como nos tempos do Plano Real onde as elevadíssimas taxas de juros geram rentabilidade elevadíssima aos aplicadores nacionais e estrangeiros). Recua, assim, da sua tarefa dita desenvolvimentista, ou promotora do dinamismo das atividades agrícolas, industriais ou mesmo de produção de serviços. As decisões do setor privado, ganham importância relativa, portanto. As parcerias entre setor público e setor privado também devem crescer.

Por sua vez, a opção pela prioridade à integração competitiva das áreas mais dinâmicas do País à economia mundial globalizada deixa secundarizados os esforços de políticas compensatórias ou não revela com igual clareza as prioridades para as áreas e para os segmentos produtivos em reestruturação, em crise ou em estagnação. Isso remete ao desafio de pensar e propor instrumentos e políticas especiais para promover a reestruturação de regiões como a cacauieira e a canavieira do Nordeste, para citar apenas alguns exemplos. Ou para redefinir o projeto futuro para o antigo complexo pecuária-algodão-policultura alimentar, que dominou por séculos no sertão seco. O algodão produzido por pequenos produtores sem terra, "escondidos" no latifúndio, e com baixa produtividade, não tem condições de

competitividade nos tempos atuais. A indústria está importando e a região está perplexa, à busca de novas saídas, novas oportunidades. E uma delas pode ser a produção de algodão, mas num outro arranjo organizacional, e em padrões de competitividade novos.

Além disso, a política de abertura comercial intensa, aliada aos efeitos secundários do Plano Real patrocinando a aceleração das importações, "intensificaram muito a competição" no mercado interno (pouco dinâmico, posto que ainda são modestas as taxas de investimento e de crescimento do PIB). Por sua vez, as exigências dos novos padrões tecnológicos, produtivos e gerenciais mundiais "desafiam a competitividade" das empresas brasileiras, acostumadas a operar num ambiente de relativa tranquilidade, dada a proteção que dispunham para operar no mercado nacional. Isso sem falar que esses novos padrões requerem condições que faltam em muitas regiões, tais como: oferta de mão-de-obra qualificada, existência de boas estruturas de produção de conhecimento novo e com disposição de se articularem com o parque produtivo, oferta diversificada de componentes e serviços ou boa acessibilidade assegurada pelo bom funcionamento de uma importante oferta de infra-estrutura econômica (transportes, telecomunicações, energia, saneamento).

Algumas dificuldades e carências dificultam melhor competitividade das empresas do Nordeste, dentre as quais se destacam:

- a) Carência de instituições de apoio técnico às empresas. Mesmo a atuação do Serviço de Apoio as Micro Empresas do Estado (SEBRAE), que possui programas importantes, "parece ser muito pulverizada", o que acaba prejudicando os resultados. Além disso, os serviços existentes estão "muito concentrados", com algumas exceções, "nas capitais", denotando uma falta de apoio ao setor produtivo no interior. Há um início de interiorização, ainda muito incipiente.
- b) A região Nordeste apresenta também uma "reduzida experiência de formação de redes de empresas". Existe, no entanto uma experiência que pode ser notada tanto na indústria calçadista como na indústria do vestuário: a da formação de "cooperativas de trabalhadores", muitas vezes apoiada e financiada pelas empresas maiores, para a prestação de serviços por meio de subcontrata-

ção. A precarização das relações de trabalho é, no entanto, o resultado mais evidente, gerando o que Fernando Fajnzilber chamava de "competitividade espúria". E há experiências também na fruticultura irrigada, onde pequenas empresas se integram a grandes e a *tradings* para que a mercadoria que produzem alcance o mercado mundial. O BIRD está patrocinando um projeto ("Iniciativa pelo Nordeste") que enfatiza esse modelo integrativo, mas ainda em pouquíssimos segmentos. O desafio nesse campo é muito maior.

- c) Outra dificuldade é a "falta de tradição de associativismo" entre as empresas, mesmo que para a realização de tarefas típicas como o treinamento de mão-de-obra ou compras. O modelo cooperativo verificado na Região Nordeste está superado, exigindo o desenvolvimento de outras formas de cooperação. O SEBRAE tem programas voltados para o estímulo ao associativismo entre os pequenos produtores, mas esses programas parecem que não têm alcançado o resultado esperado. Nesse campo, há muito a investir.
- d) No que se refere ao "financiamento" da atividade empresarial, para além da conjuntura atual, de taxas de juros inimagináveis, existem entraves mais estruturais a superar, como:
 - i) Restrição de Acesso, devido à exigência de garantias e contrapartida de recursos próprios comumente muito elevadas;
 - ii) Reduzida Participação de Instituições Financeiras do Setor Privado no apoio de médio e longo prazo, vez que tem concentrado suas atividades no financiamento do curto prazo;
 - iii) Deficiência do Mercado de capitais, gerando uma oferta bastante reduzida de capital de risco. Há alternativas recentes, como os Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes e as Companhias de Capital de Risco, mas elas não têm conseguido atender montante expressivo de empresas, sendo necessário ampliar sua presença;
 - iv) Inadequadas linhas de médio e longo prazos para o Comércio Exterior para

- PME vez que a distribuição de recursos de âmbito nacional (caso do PROEX) concentra-se nas regiões Sul e Sudeste,
- v) Insipiente Promoção de Investimento (dificuldades/potencialidades para *joint-ventures*), apesar de esforços esporádicos como os desenvolvidos pelo Banco do Nordeste, SEBRAE's e PROMOEXPORTs.
- vi) Dificil financiamento para pequenas empresas de base tecnológica, embora existam diversos programas (do BNDES, Banco do Brasil, Banco do Nordeste), muitos deles desenvolvidos em parceria com o SEBRAE. A FINEP também dispõe de linhas especiais, como as que apóiam as empresas incubadas, mas os resultados estão longe de ser excelentes;
- vii) Deficiência de Escritórios de Projetos (consultor com participação no empreendimento),
- viii) Pouca Qualificação das Empresas para a Formulação Adequada de suas Necessidades de Financiamento, e
- ix) Dificuldades enfrentadas pelo FINOR, instrumento importante de financiamento de empresas no Nordeste, mas com necessidade de maior assistência aos projetos e maior ênfase em capacitação gerencial e tecnológica. Recentes medidas governamentais reduzirão em 50% o aporte desse importante Fundo.
- e) No momento em que a qualidade é uma exigência crescente, políticas de apoio devem ser ampliadas no Nordeste, onde a "infra-estrutura laboratorial de calibração e de ensaios" é muito "incipiente", haja vista os poucos laboratórios disponíveis na região (posto que estão no Nordeste apenas 4% dos laboratórios de calibração e 6% dos de ensaios do total do País). Por outro lado não existe desenvolvida uma "cultura de valorização à normalização e certificação", carência mais grave para as empresas que não atuam no comércio exterior. A ampliação da rede laboratorial e a mudança cultural através de instrumentos apropriados é um grande desafio para o futuro próximo.
- f) Por sua vez, no campo da "Informação Tecnológica há uma enorme carência", seja pela deficiência da oferta via consultores, universidades atuantes e outras instituições, seja pela dificuldade de acesso dos interessados. Há "falta da interface" entre a oferta e a demanda. Nos últimos anos, registrou-se expressivo avanço nesta área, não só pela evolução conceitual da Rede de Informações Tecnológicas, hoje baseada no âmbito do PADCT/TIB, em 14 Núcleos Especializados e seis Núcleos Regionais, coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), mas também pela operação articulada entre si e com outros sistemas de informação à indústria. Dos 20 núcleos citados, somente dois são da região Nordeste. Portanto, aí também há muito a avançar.
- g) No campo das "Tecnologias de Gestão", nota-se uma forma "inadequada de gestão empresarial e carências de treinamento em gestão tecnológica e gestão da qualidade". Na gestão empresarial, o SEBRAE tem procurado preencher esta lacuna através de treinamentos para empresários da região Nordeste, através do Programa Competir (Qualidade e Produtividade para a Indústria de Pequeno Porte no Nordeste), já referido. Na gestão tecnológica, o governo brasileiro, através do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), criou um projeto piloto de apoio à introdução da gestão tecnológica nas empresas brasileiras, denominado por Programa de Gestão Tecnológica para a Competitividade (PGTec), lançado em novembro de 1995, fruto de parceria entre o PACTI, o PADCT e a FINEP. O Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira indicou como uma das barreiras ao aumento da competitividade a "carência nas nossas empresas da gestão comprometida com o desenvolvimento tecnológico de seus produtos e processos". Na GESTÃO DA QUALIDADE foi criado um projeto específico, o PEGQ - Projeto de Especialização em Gestão da Qualidade, cujos resultados são surpreendentes. Finalmente cabe destacar que a "insuficiência de capacitação de recursos humanos", é outro im-

portante desafio, apesar dos esforços do SEBRAE, de algumas universidades, do Sistema Serviço Nacional da Indústria (SENAI), entre outros.

- h) Já que a qualificação de empregados, terceirizados e também de empresários é um requisito do novo paradigma produtivo, tecnológico e gerencial, o Nordeste aparece com um grande desafio. Seu *déficit* nesse campo é enorme. O primeiro grande problema, no que tange à capacitação da mão-de-obra, é o "baixíssimo nível de educação formal" da população da Região Nordeste do Brasil, como demonstram os altos índices de analfabetismo da região. O acesso à formação de nível superior fica restrito a uma parcela bem pouco significativa da população não pode mais ser secundarizado nas políticas públicas e empresariais. E o primeiro grande obstáculo, no que tange à capacitação da mão-de-obra, é o "baixíssimo nível de educação formal" da população da Região Nordeste do Brasil, como demonstram os altos índices de analfabetismo da região. O acesso à formação de nível superior fica restrito a uma parcela bem pouco significativa da população. A ampliação de programas e investimentos voltados à capacitação da mão-de-obra e do empresariado (especialmente os micro e pequenos, mas não só eles) se apresenta, portanto, como outro grande desafio.
- i) Outro requisito crescentemente importante em tempos de mercados globalizados é a existência de boas condições de acessibilidade, nas áreas produtivas. Isso requer uma boa oferta de infra-estrutura econômica aliada a serviços eficientes de transportes, comunicações, saneamento, entre outros. O Nordeste conta com uma razoável oferta de infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações). A oferta de água também não se constitui estrangulamento sério para pequenas e médias empresas instaladas nas áreas urbanas, onde a oferta é, em geral, suficiente. Mas há necessidades de conservação (sobretudo das rodovias) de ampliação e modernização (especialmente das ferrovias), de melhoria do padrão de funcionamento (como no caso dos portos) e de complementações (como no caso da oferta de energia, da malha viária, de alguns portos, etc.). Projetos especí-

ficos e muito estratégicos estão a espera de financiamento (como o das ferrovias Transnordestina e Transversal Nordeste). Há, portanto, desafios localizados, mas de grande relevância.

Pelos pontos acima destacados, percebe-se que o desafio de promover o desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste tornou-se tarefa de crescente complexidade. Não bastam os incentivos da "Guerra Fiscal", hoje intensa entre os Estados e mesmo entre os municípios. Para que a produção se amplie e as empresas adquiram competitividade, podendo inclusive se inserir no mercado mundial, torna-se necessário um conjunto amplo e variado de políticas, umas tipicamente públicas, outras empresariais. E não basta pensar só nas empresas. Capacitar pessoas, dotar a região de competitividade sistêmica, apoiar o desenvolvimento de Centros de Pesquisa, Laboratórios e estruturas de difusão de Informação Tecnológica, tendem a ganhar relevância, face ao novo padrão de competição (cada vez mais intenso) e aos novos padrões produtivo, tecnológico e gerencial. Um grande desafio para o Nordeste Brasileiro. Desafio diferente do que o relatório do GTDN propunha que fossem enfrentados.

ABSTRACT:

.....

This paper tries to review the analysis and the main proposals of the Work Group for the Brazilian Northeastern Development. Discusses about promotion actions of the development of the production forces and of the undertaking development in the Northeast. Examines big lines of actuation of the called Development State in Northeast during the decades of the sixties, seventies and eighties. Finally, tries to debate the new challenges for the promotion of the undertaking and economic development in this Brazil region in the world context and in the actual national context. Detaching reached advances in the years after the creation of "Banco do Nordeste" and "SUDENE", icon institutions of Developmental State presence in the last decades. Following details the main changes operated in Brazilian economic environment, especially in the nineties, in order to examine new tendencies of the Brazilian economy and the initial reflexes in the Brazilian

Northeast. Finishing details the new challenges to promote advance of the production forces in this part of Brazil, concluding that they are bigger and more complex than the Work Group had found for Brazilian Northeast Development.

Key Words:

Regional Economy; Economic Development; Regional Development; Public policies; Undertaking Policies.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AFFONSO, Rui (Org.), SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ANDRADE, Manoel Correa. **A terra e o homem no Nordeste**. São Paulo: Atlas, 1988.
- ARAÚJO, Tania Bacelar. A industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DISPARIDADE REGIONAL, 1981, Recife. Recife, 1981.
- _____. Nordeste, nordestes. **Revista Teoria e Debate**. São Paulo, 3. trim. 1992.
- _____. Nordeste, Nordestes, que Nordeste? In: AFFONSO, R. B. (Org.), SILVA, P. L. B. (Org.) **Desigualdades regionais e desenvolvimento: federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 125-156.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (Brasil). **Economia brasileira: comparações regionais**. Rio de Janeiro, 1996.
- CONGRESSO NACIONAL (Brasil). **Desequilíbrio econômico interregional brasileiro**. Brasília, 1993. (Relatório Final da Comissão Mista sobre o Desequilíbrio Econômico Interregional Brasileiro.)
- DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: IPEA, 1994.
- DINIZ, Clélio Campolina., CROCCO, Marco Aurélio. **Restuturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira**. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, jul. 1996.
- FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **Desenvolvimento desigual da economia brasileira**. Recife, 1992. (Mimeogr.)
- GALVÃO, Olímpio. **Impactos da irrigação sobre os setores urbanos nas regiões de Juazeiro e Petrolina**. Recife: CME/PIMES/UFPE, 1990. (Texto para discussão, 226). (Mimeogr.)
- GOMES, Gustavo Maia. **Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste**. Recife: CME/PIMES/UFPE, 1991. (Texto para discussão, 233)
- GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: SUDENE, 1967.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R. B. (Org.), SILVA, P. L. B. (Org.) **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 13-59.
- _____. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: Massangana, 1989.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo, ARAÚJO, Tania Bacelar. **Nordeste: a persistência da pobreza**. São Paulo: UNICAMP, 1991. (Relatório de pesquisa para estudo sobre a pobreza do Brasil). (Mimeogr.)
- GUIMARÃES NETO, Leonardo, GALINDO, Osmil. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste. **Cadernos IPPUR**, a. 6, n° 1, dez. 1992.
- HADDAD, Paulo R. A questão regional no Brasil do século XXI: a longa e recalcitrante per-

sistência dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço econômico. Campinas: SEMINÁRIO BRASIL SÉCULO XXI, 1988, Campinas. Campinas, 1988. (Mimeogr.)

_____. Para onde vão os investimentos?. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 16 fev. 1996.

LIMA, Policarpo. **A abertura comercial, reba-
timentos regionais e o planejamento: o
Nordeste em realce**. S.l., 1997. (Mimeogr.)

LIMA, Policarpo; KATZ, Frederico. **Economia
do Nordeste: tendências recentes das áreas
dinâmicas**. S.l., 1993. (Mimeogr.)

MELO, Mário Lacerda de. **Os Agrestes**. Recife:
Sudene, 1980 (série Estudos, 3).

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

_____. **A metamorfose da arribação: fun-
do público e regulação autoritária na expan-
são econômica do Nordeste**. S.l: s.n., 1990.
(Novos Estudos CEBRAP, n. 27)

PELLIANO Anna Maria (Coord.). **O mapa da
fome: subsídio à formulação de uma política
de segurança alimentar**. Brasília: IPEA, 1993.

SILVA, Antônio Braz de Oliveira et al. **Produto
interno bruto por unidade da federação**.
Brasília: IPEA, 1996.(Texto para discussão,
424).

SILVA, José Graziano da (Coord.). **A irrigação
e a problemática fundiária do Nordeste**.
Campinas: Instituto de Economia, 1989.

SUDENE. **Importações e exportações do
Nordeste do Brasil - 1974/80**. Recife, 1985.

_____. **Produto e formação bruta de capi-
tal no Nordeste do Brasil - 1965/91**. Recife,
1992.

_____. **Relatório de pesquisa sobre o de-
sempenho da indústria incentivada no
Nordeste**. Recife, 1992.

VAINER, Carlos. Regionalismos contemporâ-
neos. In: **A federação em perspectiva: en-
saios selecionados**. São Paulo: FUNDAP,
1995.

Recebido para publicação em 20.11.97.

