

A POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE EM FACE DA CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA

José Roberto Mendonça de Barros
Antônio Carlos Galvão

Resumo: Dos resultados obtidos com a política de industrialização do Nordeste, os autores em seu artigo *A Política de Industrialização do Nordeste em Face da Crise Econômica Brasileira*, constatamos que, nos momentos de desaceleração da economia brasileira, o Nordeste consegue crescer diferencialmente a taxas maiores que as que prevalecem para o resto do país, e vice-versa. Será que, com a crise atual, principalmente com a política recessiva dos últimos três anos, ocorreria o mesmo? É difícil saber com certeza, mas existem especificidades, na presente crise, que a tornam mais que uma desaceleração do ritmo de crescimento, e, portanto, algo conceitualmente diferente. Não se trata, obviamente, de uma crise da mesma natureza que a de 1963/1967, por exemplo, cujos determinantes internos eram sabidamente os dominantes. Com uma reestruturação da economia brasileira de então, a partir de uma reforma fiscal, uma reorganização do sistema financeiro, um controle amplo dos principais preços, salários, câmbio, juros, etc., e na presença de capacidade ociosa na indústria, pôde o Brasil rapidamente retomar seu crescimento, em meio a uma situação internacional de comércio e finanças largamente favorável. Os condicionantes externos não impunham restrições à retomada do desenvolvimento brasileiro, pelo menos na mesma profundidade que agora. A crise atual é seguramente mais intensa, e, pelo seu ineditismo, tem implicações imprevisíveis para a economia do país, e, em especial, para a nordestina. Não se trata de uma desaceleração, mas de três anos consecutivos de queda da produção econômica, com um ligeiro interregno em 1982, onde crescemos pouco ou quase nada. Para a indústria nordestina, os primeiros sinais de alerta já vêm sendo dados, com a dispensa de funcionários e mesmo a falência de algumas empresas. A análise da indústria nordestina em face da situação presente requer que sejam tomados os elementos constitutivos de sua estrutura e sejam mesclados com os que caracterizam a crise brasileira atual. Adicionalmente, é necessário separar os efeitos que incidem sobre a capacidade produtiva já instalada daquelas que recaem sobre a capacidade em implantação e por implantar na região. Em outras palavras, de um lado, aquelas condições que interferem no uso da capacidade instalada, e, de outro, aquelas que importam à ampliação dessa mesma capacidade.

I. A CRISE ATUAL

A crise que nos assola, cujos primeiros sintomas remontam ao início da década de setenta, tem deixado marcas profundas no quadro econômico mundial, particularmente sobre as instituições que se transformaram em pilares da expansão econômica sem precedentes, ocorrida a partir da segunda guerra mundial. À desvalorização do dólar em 1971, e à primeira crise do petróleo, iniciada em outubro de 1973, se seguiu uma série de desajustes, em grande parte motivados pela forma de adaptação das economias centrais à nova ordem econômica internacional. Embora com pequenos desafogos, espacial e temporalmente localizados, a crise foi-se aprofundando, em maior ou em menor grau, na grande maioria dos países, especialmente naqueles "em desenvolvimento" não produtores de petróleo. Ademais, esses países assistiram a um novo aumento dos preços do petróleo em 1979 e à elevação substantiva das taxas de juros internacionais, particularmente a dos Estados Unidos, o principal exportador de capitais para os países em desenvolvimento e o detentor da moeda mundial por excelência, o dólar, que volta a se valorizar a partir de 1980.

O Brasil, que ao início dos anos setenta vinha apresentando taxas de crescimento excepcionais do produto interno, retarda, de certa forma, um possível reajuste de sua economia aos novos parâmetros internacionais, realimentando o endividamento externo e tentando galgar novas etapas em seu processo de desenvolvimento, através da implementação de um amplo programa de implantação de unidades industriais em setores estratégicos, como os de celulose, não-ferrosos, fertilizantes e outros. A chegada do segundo choque do petróleo põe em aberto as feridas do nosso sistema econômico (notadamente a fragilidade do equilíbrio de nossas contas externas), deixando clara nossa impotência diante das amarras que envolviam a economia brasileira. Neste sentido, o mais grave é que a política interna americana de contenção inflacionária, vem promovendo a alta da taxa de juros, amplificou sobremaneira o impacto da parcela de juros sobre nosso balanço de pagamentos, determinando uma asfixia cambial que nos levou à erosão das reservas e à iminente situação de insolvência nas contas externas.

Este caminho, descrito em linhas bem gerais, jogou o país em uma recessão sem precedentes em sua fase de desenvolvimento industrial, ou seja, nesta etapa, inaugurada por volta dos anos trinta, em que o padrão da acumu-

lação industrial é o fator principal de determinação de nosso crescimento global. Pela primeira vez nestes últimos cinquenta anos experimentamos taxas negativas de crescimento do PIB, acompanhadas com o tempero pesado de índices recordes de inflação, hoje na casa dos 200%. Não há dúvida, portanto, de que esta é uma situação inédita para o Brasil industrial, tanto quantitativa como qualitativamente.

Em termos mundiais, nos parece coerente afirmar ainda que esta não é uma mera crise cíclica do capitalismo. Como nos coloca Celso Furtado: "A palavra crise, usada correntemente, quiçá não corresponda com rigor à situação que vivemos, pois trata-se menos de ruptura violenta de uma situação de equilíbrio, e mais de mudança de tendência, com geometria variável, que se traduz em reajustamentos parciais, deslocamentos seccionais, tal um processo de reciclagem, cuja lógica nos escapa, incapacitados que estamos para formular hipóteses válidas com respeito a sua direção."¹ Assim, está implícito em tal afirmação que a retomada do processo de desenvolvimento se fará mediante alterações na estrutura produtiva-consuntiva do sistema capitalista, ao invés de por rearranjo da mesma estrutura que prevalecia antes da crise. E nisto se põe em jogo a nova dinâmica setorial da indústria que, como é esperado, apontará para novos padrões tecnológicos e organizacionais. É interessante notar que existe uma grande incerteza associada à localização exata ou aproximada dentro da estrutura industrial dos setores que assumirão o papel de dinamizadores da futura acumulação de capital e que incorporarão efetivamente inovações tecnológicas significativas. Sobre os campos que se vêm mostrando mais promissores, como o da microeletrônica, ainda pairam dúvidas muito grandes quanto aos efeitos líquidos dinâmicos sobre o crescimento econômico global.² Se é verdade que o processo de retomada será acompanhado por um pacote relativamente amplo de inovações tecnológicas que, a exemplo de "revoluções" industriais passadas, incluiriam necessariamente alterações no setor energético, o núcleo da acumulação capitalista migrará para novos setores, redesenhando mesmo a estrutura produtiva da economia, com possíveis repercussões sobre as relações de produção capitalistas. Alguns dos elementos que influíram mais vigorosamente nessa nossa crise, como a supranacionalidade do capital financeiro galgada sobre a égide da transnacionalização dos grandes conglomerados industriais, nos mostram parcialmente a profundidade e o ineditismo das modificações que estão por vir.

Recoloquemos, entretanto, os pés no chão. Para o Brasil de hoje existem alguns elementos norteadores da política econômica, com os quais já estamos convivendo, que determinam ou comprometem em grande parte

o rumo de nossa economia nos anos vindouros. Após se complicarem tremendamente as condições de "rolagem" de nossa dívida externa, com o fechamento do fluxo de novos recursos contratáveis junto ao sistema financeiro internacional, o país se viu obrigado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional como forma de contentar os banqueiros internacionais e restabelecer os fluxos de capitais de empréstimos necessários não só ao equacionamento das contas externas, mas também ao andamento da produção interna. Estes recursos emergenciais, negociados com o aval do FMI, vieram acompanhados, como é tradicional, de uma série de metas de política econômica que procuram nortear, do ponto de vista da comunidade financeira internacional, os rumos da economia brasileira em direção ao restabelecimento de nossa "saúde" financeira, de nossa credibilidade no quadro mundial.

Embutida no tipo de negociação que vem sendo implementada está a concepção de que esta é uma crise de iliquidez mais do que um problema de insolvência dos países em desenvolvimento. Em outras palavras, uma crise caracterizada por uma interrupção temporária dos fluxos de caixa necessários ao pagamento das contas externas. O pouco dinamismo do crescimento dos países da OCDE, ao lado da estagnação do comércio internacional, estariam contribuindo para isto. Restabelecidas condições mais favoráveis no cenário mundial, os países devedores aumentariam suas exportações e se veriam cada vez mais aliviados da pressão da dívida. Ora, esta concepção é extremamente otimista. A outra, que aponta para um problema de insolvência, e portanto mais séria, parece mais realista e acreditamos que pouco a pouco vá prevalecendo junto aos organismos internacionais. No que respeita ao FMI, a revisão sucessiva das metas acordadas com o Brasil, patenteada pelo envio de uma terceira carta-consulta nesses dias, deve estar contribuindo para que este se aproxime da segunda concepção.

A principal meta de política econômica contratada junto ao Fundo é a redução do déficit de transações correntes em 1983 para metade do que este era de 1982, em relação ao PIB (de 4,5% do PIB para 2,2% em 1983).³ Instrumentaliza-se este objetivo mediante redução brutal dos gastos governamentais e aumento de carga fiscal, com vistas à redução das necessidades de financiamento do setor público; contenção do crédito com eliminação dos subsídios, especialmente à agricultura; e com uma política de contenção salarial, com elevação da taxa cambial e do preço dos principais componentes da pauta de importações (petróleo, trigo, etc.) e dos serviços públicos, no intuito de aumentar a eficiência do sistema produtivo nacional.⁴ O ajuste acordado com o Fundo prevê ainda a geração de saldos favoráveis na balança comercial, única saída real para a crise do balanço de pagamentos.

Nas condições imperantes no comércio internacional, onde prevalecem cada vez mais o protecionismo e a reciprocidade, a via do aumento das exportações como solução real para o ajuste externo necessário torna-se no mínimo problemática. O caminho oposto, o de redução das importações, vem sendo o mais bem sucedido, pela via da recessão que assumiu proporções bem definidas até 1983.

A inflação, por outro lado, não tem dado mostras de arrefecimento, e, no bojo das tensões geradas nos preços relativos, a exemplo da retirada do subsídio ao trigo importado, continua batendo recordes sucessivos. É bem verdade que a recente escalada inflacionária teve na quebra da safra agrícola, sujeita a cheias no Sul e a secas no Nordeste, um componente decididamente importante. O índice de variação dos preços agrícolas, outrora compensador das maiores variações dos preços industriais, vem crescendo significativamente acima dos demais preços, pressionando o orçamento das famílias de menor nível de renda que despendem proporções maiores desta com alimentos.

Sob o estigma da inflação desenvolve-se, ademais, a discussão acerca da chamada "desdolarização" da economia brasileira, envolvendo questões como a reciclagem ou desafoço das dívidas dos Estados e das empresas, a paulatina quebra do mecanismo da correção monetária e outros elementos inerentes ao reordenamento da estrutura financeira interna do país. O círculo vicioso a que se encontra sujeita a estrutura financeira da economia brasileira e, em particular, a do setor público, aponta para a amarração de nossa economia às determinações do balanço de pagamentos, refletida pela importância decisiva da taxa cambial. Em outras palavras, a busca incansável de recursos em moeda internacional impõe reajustamentos mais ou menos bruscos do mercado financeiro nacional, empurrando para níveis inimagináveis a taxa de juros interna e amplificando o déficit público, com a subsequente desenfreada emissão de títulos governamentais, jogando o país cada vez mais fundo na recessão. Aparentemente, estas relações se reproduzem como que num circuito fechado, deixando impotente os instrumentos mais elementares de política econômica, como, por exemplo, os de controle da moeda. Na verdade, nossa estrutura de intermediação financeira, repartida em três segmentos distintos, um nominal (em cruzeiros), um real (em UPC) e outro externo (em dólares), cuja evolução desde os anos setenta aponta para a retração do primeiro segmento e expansão dos outros dois, vem-se sujeitando a uma crescente instabilidade, atestando o quão difícil é, numa situação inflacionária e recessiva, conter a especulação e a avidez dos agentes por ativos contratados em termos reais.

Entre os subprodutos da recessão, o mais importante deles é sem dúvida o desemprego. Em 1981, primeiro ano tipicamente recessivo, enquanto a produção industrial caía de 9,9%, os níveis de emprego industrial caíram 10,3%,⁵ e, desde então, têm-se mantido relativamente elevados. O desemprego vem-se revelando um custo social bastante alto para a economia do país, tendo como contrapartida a persistência de altos índices de ociosidade na indústria, que, se mantidos por mais tempo, determinarão “pari passu” o sufoco financeiro oriundo da captação de recursos externos no passado recente, a insolvência de muitas empresas e até mesmo a quebra de importantes setores de nossa estrutura industrial, possivelmente se iniciando pelos setores produtores de bens de capital. Por outro lado, a pressão junto aos grandes centros urbanos de um contingente amplo de desempregados amplifica as carências sociais de equipamentos urbanos, como habitação, transportes e outros, além de forçar o surgimento de uma camada de pedintes, vendedores ambulantes e outros tipos de subempregados, cada vez mais à margem de nossa economia. Os desempregados de maior qualificação, ou mesmo empregados de certas faixas menores de renda, ou montam micronegócios, geralmente na esteira de sua especialização, ou, quando profissionais liberais ou prestadores de serviços, procuram de todas as formas evitar o pagamento de suas contribuições fiscais.

O quadro recessivo-inflacionário descrito para a economia brasileira, iniciado em 1981, amenizado em 1982 e reativado em 1983, não deixa dúvidas de que o reajuste futuro, mesmo se o estimarmos sob bases o mais otimistas possível, consumirá boa parte desta década para restabelecer os níveis anteriormente alcançados de renda “per capita”. Estimativas elaboradas por Eduardo Modiano,⁶ tendo como hipóteses básicas: 1) uma elevação do preço do petróleo de 2% em 1983, 4% em 1984 e 7% a.a. de 1985 a 1990; 2) uma redução de 30% no “quantum” de importações em 1983 (exceto petróleo e trigo); 3) manutenção de políticas salarial e cambial neutras; 4) a não-incorporação ao modelo das quedas no preço do petróleo do último trimestre de 1982 e do primeiro de 1983; 5) uma inflação mundial de 7% com crescimento do comércio internacional de 3% ao longo da década e 6) taxas de juros externas de 14% em 1983, 11% em 1984 e 10% de 1985 a 1990 nos revelam, em qualquer dos cenários montados, um esforço constante de aumento dos saldos da balança comercial (aumento real em torno de 43% entre 1983 e 1984, de 20% entre 1984 e 1985, decrescente até 1990), queda até 1985 da parcela de juros da dívida externa, aumento das exportações de 10% ao ano até 1990, em média, e um decréscimo da relação dívida líquida/exportações de 3,20 em 1983 para um nível entre 1,6 e 2,0 em 1990, culminando com taxas ascendentes do PIB até 1986, onde se estabilizariam pou-

co acima dos 5%. São estimativas sem sombra de dúvidas bastante otimistas, assentadas em perspectivas que, segundo parece, não deverão prevalecer para os anos de 1983 e 1984, a exemplo de uma taxa de inflação em torno de 110% para este ano ou de uma taxa de crescimento de 3,4% do PIB para o próximo ano. Dentro desta mesma ótica, outras estimativas elaboradas pelo CEBRAP dão conta de que se a taxa de crescimento do produto agrícola e do industrial forem, respectivamente, 2% e -4% em 1983 (bastante próximas às que se devem verificar) e para um crescimento constante do PIB de 5% a partir de 1984, apenas em 1988 recuperaremos os níveis de renda "per capita" de 1980. Da mesma forma, o produto industrial de 1980 só será alcançado em 1986 se seu crescimento for de -4% em 1983 e de 5% a partir de 1984.

Chega-se à conclusão imediata de que a década dos oitenta será, salvo grandes variações, difícil para o Brasil, marcada por um esforço de recuperação dos níveis de produção e renda alcançados no fim dos anos setenta. De outro lado, evidencia o ônus que recai sobre o país em consequência da adoção de uma política econômica recessiva.

Para os anos seguintes, podem-se vislumbrar pelo menos as seguintes condições que, ao que se espera, imporão limites a políticas de fomento industrial, objeto de estudo mais específico neste trabalho:

- 1) prevalecerá uma situação de escassez cambial, implicando a desvalorização do câmbio e a manutenção de taxas de juros reais positivas;
- 2) não haverá um "sucateamento" total da indústria, uma vez que existem limites políticos nítidos a um aumento de maiores proporções na taxa de desemprego, ao que se contrapõe a política de abertura em curso;
- 3) deveremos assistir a uma reorganização da estrutura ativa-passiva dos Estados e da Federação, pela via da reforma tributária e, possivelmente, da "desdolarização" da economia brasileira, com o isolamento do segmento externo do mercado financeiro, sujeito ao chamado risco cambial;
- 4) deverá haver uma concentração de esforços da parte do governo no sentido de aumentar a produção de bens exportáveis ou de bens que proporcionem a substituição de importações.

2. A POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE

O III PND arrola entre seus objetivos para a política industrial o de

“promover e apoiar a reorientação espacial dos novos investimentos, de modo compatível com os interesses mais amplos da política nacional de desenvolvimento . . .”, explicitando que “. . . a descentralização industrial não é entendida neste Plano como transferência de atividades das áreas mais industrializadas para outras, mas como privilegiamento relativo dos atrativos locacionais de novas áreas e pólos”.⁷ O desenvolvimento industrial para o Nordeste em si, listado no capítulo referente à política regional, recebe apenas uma vaga atenção. O documento afirma simplesmente que “estimular-se-á, especialmente, o desenvolvimento agropecuário, agroindustrial e industrial . . .”⁸ e, mais indiretamente, que “. . . o Governo Federal estará empenhado em coordenar o uso e fortalecer os instrumentos de ação regional e urbana”, como por exemplo, “os privilégios fiscais para investimentos privados no Nordeste e na Amazônia . . .”⁹

Em suma, ao contrário do II PND, que descia a níveis mais concretos em sua política industrial, delineando os perfis dos complexos industriais a serem instalados na região,¹⁰ o III PND se furta a tratar com mais detalhe o tema. Sua natureza, mais qualitativa que quantitativa, propunha um tratamento mais condensado dos objetivos da política econômica para o país, e, neste sentido, evidencia-se a internalização da concepção de que o país atravessava um momento de crise.¹¹

Apesar da distância que separa o III PND da criação da SUDENE, as bases da política industrial para o Nordeste datam do início dos anos sessenta. Esta vem sendo gestada desde fins dos anos cinquenta quando se produz o mais famoso documento acerca do desenvolvimento econômico da região, o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, o GTDN.¹²

No GTDN, a intensificação dos investimentos industriais é vista como a única estratégia possível de redução das disparidades regionais e de crescimento mais que proporcional da região nordestina face especialmente ao Centro-Sul brasileiro, uma vez que caberia crescentemente ao setor industrial a responsabilidade pela dinâmica da economia nacional como um todo. Em particular se deveria tratar de uma reestruturação do parque industrial nordestino em direção aos setores de base, a exemplo do objetivo postulado de implantação de uma indústria siderúrgica na região. De fato, a política de industrialização intentaria obter uma elevação da produtividade média da força de trabalho na faixa úmida, que, ao lado de uma desejada reorganização da estrutura produtiva da zona semi-árida, contribuiria para alterar a estrutura da economia regional, libertando-a dos elementos que a indu-

ziam a uma menor acumulação de capital. Assim visava-se criar no Nordeste "um centro autônomo de expansão manufatureira,¹³ nas palavras do próprio documento.

O principal instrumento da política industrial, estabelecido junto com o primeiro Plano Diretor da SUDENE, foi o conhecido mecanismo do crédito fiscal no artigo 34/18. O mecanismo se mostrou, ao longo dessas duas décadas passadas, um poderoso estimulante das inversões industriais, tendo atraído um volume considerável de recursos gerados principalmente no centro econômico do país para a região. Em que pese a sua reiterada importância no cenário regional, seu impacto foi arrefecido com a extensão do benefício a outras regiões do país, notadamente no que respeita aos setores de pesca, turismo e reflorestamento, que não se comprometiam com diretrizes de política regional, e com a criação do PIN e do PROTERRA, que, mesmo privilegiando em sua dotação de recursos o Nordeste e a Amazônia, contribuíram para esvaziar um pouco mais os objetivos de aceleração da acumulação industrial na região nordestina.

Além do referido mecanismo do crédito fiscal do artigo 34/18 (a partir de 1974 FINOR) a política industrial instrumentaliza-se com outros incentivos fiscais e creditícios, baseados fundamentalmente na isenção ou redução de impostos e na concessão de taxas de juros favorecidas para empréstimos às empresas estabelecidas no Nordeste. Os empreendimentos contam também com acesso favorecido a terrenos apropriados, a prédios industriais (no caso das pequenas e médias empresas), a infra-estrutura de serviços de água, energia, etc., especialmente através dos diversos distritos industriais criados nas capitais e nas principais cidades. Esses incentivos completam o quadro de instrumentos absorvidos pela política industrial estritamente regional, aos quais se agrega outra bateria de instrumentos da política industrial nacional que atinge cumulativamente a região. Esses últimos, a partir dos primeiros anos da década de setenta, passaram a ter uma utilização mais ampla, notadamente aqueles que objetivavam estimular as exportações de manufaturados.

A evolução da política industrial para a região, em particular a do mecanismo do 34/18 que deságua na criação dos fundos de investimento, no caso o FINOR, é, em linhas gerais, bem conhecida.¹⁴ Entretanto, gostaríamos de ressaltar duas características que terão implicações em nossa análise futura e que denunciam a perda de importância da política industrial dentro da estratégia global de desenvolvimento do Nordeste. A primeira diz respeito à perda de exclusividade do mecanismo 34/18 para a região,

já comentada acima, mas agora analisando não apenas a disseminação dos incentivos daquele tipo em si, mas seus congêneres alicerçados por outros objetivos da política econômica. A segunda se refere à mudança de orientação da política regional nacional como um todo, e, em especial, a do Nordeste, que tem como marco a seca de 1970.¹⁵

Quanto à primeira, em que pese à proliferação dos incentivos fiscais a outras regiões e setores, a intensificação de concessão de incentivos às exportações (particularmente com a criação do BEFIEX) e a dos que são concedidos na órbita do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), alocados majoritariamente no Sudeste, atuou em detrimento das regiões mais atrasadas, como o Nordeste. Ora, ao que tudo indica, o poder de atração dos incentivos, canalizando capitais para uma região, é função primordialmente de sua maior exclusividade em termos locais, na medida em que contribuem para diferenciar uma região "vis-à-vis" às outras, mesmo considerando-se a natureza diferenciada desses incentivos, pois de uma forma ou de outra contribuem para estimular novos investimentos. Considerando o rol de incentivos concedidos no país à área industrial, mesmo com seus diferentes objetivos e formas operacionais, existe sempre algum grau de concorrência entre eles, desde que, genericamente, todos contribuem para aumentar a acumulação de capital das empresas e, portanto, para induzir e estimular novos investimentos. Aqueles que não discriminam as regiões, como acontece aos que incorporam setores e programas que não atendem a preocupações espaciais, deixam de atuar como norteadores da localização dos novos investimentos. Ademais, passam a concorrer com aqueles que se fundamentam em tais preocupações.

Os dados referentes aos incentivos administrados pelo CDI e aos concedidos às exportações são precários. Mesmo assim, permitem visualizar a pequena parcela de recursos absorvida pelo Nordeste em termos relativos. Vale utilizar a conclusão de Chaloult de que, "considerando-se a política global de desenvolvimento, uma política setorial, a dos incentivos às exportações, entra em conflito com uma política regional de redistribuição de recursos, a dos incentivos fiscais para o Nordeste".¹⁶

A segunda característica é mais geral, e, num certo sentido, engloba a primeira. Diz respeito à política de desenvolvimento nacional a suas vinculações com a política regional.

A postura explicitada nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (a partir do Plano Trienal de Desenvolvimento) transita por dois pólos de pensa-

mentos próximos, mas ideologicamente contraditórios no que se referem à política regional. De uma concepção que objetivava fundamentalmente a "redução das disparidades regionais e níveis do desenvolvimento" evoluímos para outra que apontava para a importância decisiva da "integração nacional" dos diferentes sistemas econômicos regionais. Ainda que a questão pareça a princípio mais semântica que de conteúdo, no fundo as estratégias subjacentes adotadas divergem substantivamente: No primeiro caso, trata-se de privilegiar um crescimento mais que proporcional da região deprimida. No segundo, de evitar que a nação cresça mais lentamente em função de um objetivo regional, que poderia ser caro aos países subdesenvolvidos. Dentro dessa perspectiva, a virada dos anos setenta marca uma reorientação da política regional que passa a assentar-se em moldes inter-regionais, ligando objetivos de crescimento das zonas mais deprimidas ou desocupadas à própria força polarizadora do centro economicamente hegemônico do país.

A política industrial reforça seus objetivos de complementaridade inter-regional, apontando para uma especialização produtiva na esteira dos setores para os quais o Nordeste tivesse nítidas vantagens comparativas, especialmente aquela produção voltada para sua base de recursos naturais ou para produção de mercadorias que substituíssem importações nacionais. Isso não significa que se abandonam os setores tradicionais, ou que estes objetivos não existissem antes da mudança de ótica discutida, mas sim que adquirem um novo status, vale dizer, recebem nova ênfase com a reorientação da política regional. Assim, de uma industrialização motivada por objetivos mais sociais, caminha-se paulatinamente para outra, cuja mira apontava para os objetivos econômicos valorizados então.

Em contrapartida, cabe mais e mais à política agrícola atuar em prol das metas sociais. A criação do PIN e do PROTERRA, e, mais tarde, dos programas especiais, representa um esforço nesse sentido. O POLONORDESTE, por exemplo, tem como público-meta a população de baixa renda no campo e procura atuar estimulando a produção nos vales úmidos, serras úmidas, agricultura seca, tabuleiros costeiros e na pré-amazônia maranhense, ou seja, num amplo subconjunto do espaço regional. Da mesma forma que para a política industrial, essa reorientação da política agrícola se dá na esteira dos pequenos resultados desta nos anos sessenta, enquanto esteve desprovida de fontes de financiamento compatíveis com a profundidade das ações requeridas (ao contrário da política industrial), o que não significa dizer que não tivesse ali preocupações sociais.

A mudança de ênfase da política regional tinha no parco resultado

obtido quanto à criação de empregos com a estratégia de industrialização uma justificativa concreta que a legitimava. Em termos políticos, o estopim terminou sendo a seca de 1970, ou a evidência de que, passados dez anos, a economia da região, em especial a da zona semi-árida, continuava despreparada para a tradicional intempérie climática.

Assim, consolidam-se nesse período as concepções que apontavam para a criação de complexos industriais que absorvessem os benefícios atribuídos às economias de escala e de aglomeração e que estivessem suportados especialmente em base de recursos naturais que permitissem um leque integrado e amplo de possibilidades de produção. Primeiro surge o pólo petroquímico de Camaçari, por uma decisão nacional, e mais tarde vão surgindo aos poucos outros, dentro da mesma concepção básica.

A idéia dos complexos industriais assenta-se fundamentalmente na perseguição de objetivos de eficiência econômica e tem inspiração nas teorias de crescimento desequilibrado e de polarização que dominam a literatura sobre desenvolvimento econômico a partir dos anos sessenta. A maior integração inter-setorial, o montante de produção planejada, sua concentração em setores produtores de bens intermediários, as citadas economias de escala e aglomeração, e outras características faziam dos complexos industriais a unidade produtiva ideal preconizada pela política industrial para a busca dos objetivos de integração nacional. O argumento básico é o de que se deve dotar as regiões periféricas de uma estrutura industrial composta por empresas que possam competir em pé de igualdade com as do Sudeste, sob pena de se verem frustrados os esforços em prol da industrialização destas regiões.

Retomadas essas características, torna-se mais fácil rever alguns dos resultados alcançados com a política de industrialização do Nordeste.

Em termos de renda e produto regional, a estratégia de industrialização não parece ter obtido resultados mais favoráveis. A posição relativa do Nordeste declinou no período de 1960 a 1977, com a curiosidade de que, em período de rápido crescimento nacional (1960/62, 1968/74 e 1975/76), aquela posição declina, e, nos períodos de crescimento mais lento do país (1963/67, 1974/75 e 1976/77), a posição nordestina melhora.¹⁷ Ao que tudo indica, este fato implica que o Nordeste absorve pouco os efeitos do crescimento do resto do país e por ser menos desenvolvido incorre em flutuações cíclicas de menor amplitude. Em considerando que este crescimento se assenta principalmente na produção industrial, que foi o setor líder neste ciclo, fica a evidência de que o relativo isolamento da região, cuja explicação

passa por menores valores dos multiplicadores regionais “vis-à-vis” aos do resto do país, tem raízes neste setor. Dentre os multiplicadores listados por Paul Harber Jr., em seu “modelo de demanda agregada para duas regiões”, apenas aqueles dos gastos federais dos incentivos liberados são maiores para a região que para o resto do Brasil.¹⁸

No que respeita à produção industrial isoladamente, os dados apresentados na tabela 1 mostram que a evolução da participação nordestina no valor da produção industrial brasileira apresentou dois padrões distintos. Ela caiu entre 1959 e 1970 e ascendeu entre 1970 e 1980, retomando a mesma posição, praticamente, de 1959. Passou de 7,7% da produção nacional em 1959 para 6,1% em 1970, 6,5% em 1975 e, finalmente, 7,6% em 1980. Este resultado insinua que o mecanismo dos incentivos fiscais contrarrestou o movimento de queda desta participação, que, pelo menos, vem desde a década de quarenta, quando esta se situou em 10,3%.¹⁹ Também parece confirmar a hipótese de que a maturação dos principais empreendimentos contemplados por aquele mecanismo ocorreu ao longo da década de setenta, a partir do volume de recursos mobilizado ao fim dos anos sessenta. Para os últimos vinte anos, reafirma-se, em linhas gerais, o padrão de crescimento observado para a renda regional com relação à nacional: Nos períodos de crise, a região consegue acelerar diferencialmente o crescimento de seu parque industrial.

A estrutura industrial da região modernizou-se, avançando a produção dos setores ditos dinâmicos, que cresceram a taxas substancialmente mais elevadas que a dos demais. Os gêneros que mais cresceram no período 1959/1975 foram os de Produtos de Matéria Plástica, Mecânica e Material Elétrico e de Comunicações, que apresentaram taxas de crescimento médio anual do valor da transformação industrial de, respectivamente, 44,4%, 39,1% e 34,0%.²⁰ Os setores que menos se desenvolveram foram os de Fumo, Indústria Extrativa de Minerais e Couros e Peles e Produtos Similares, com taxas de, respectivamente, 5,5%, 3,7% e 2,5%.²¹ Mesmo admitindo que os setores que mais cresceram tinham na pequena base para o cálculo da taxa a justificativa para taxas tão impressionantes do crescimento anual, o fato é que esses gêneros aumentaram substantivamente suas parcelas da produção industrial regional. No gênero de Produtos de Matéria Plástica, por exemplo, enquanto que em 1959 havia 3 estabelecimentos ocupando 66 pessoas, em 1975 existiam 09 estabelecimentos com 3.535 pessoas ocupadas.²²

A modernização do parque industrial pode ser vista mesmo ao nível dos gêneros tradicionais. No gênero Têxtil, no setor de Fiação, Fiação e Tece-

lagem e Tecelagem, apesar de mais do que duplicarem o número de estabelecimentos (de 57 em 1959 para 133 em 1975), o montante de pessoas ocupadas caiu pela metade, ou seja de 43.000 em 1959 para aproximadamente 22.000 em 1975, com o VTI crescendo em torno dos 4,5% ao ano no mesmo período.²³

Em linhas gerais, os resultados apontam em direção a uma forte tendência de avanço dos setores mais capital intensivos e, paralelamente, para uma evolução tecnológica dos setores tradicionais que caminham também para processos modernos, que utilizam mais vigorosamente maquinarias sofisticadas. A continuar essa tendência, agravam-se as condições quanto à criação de empregos.

Por outro lado, os resultados obtidos para a nova indústria do Nordeste, aquela apoiada nos incentivos fiscais, dão conta também do baixo grau de integração intra-regional dos novos empreendimentos, particularmente quanto à compra de máquinas e equipamentos, que como era de se esperar, vêm quase que integralmente de fora da região. Mesmo no que se refere à origem dos insumos e do destino das vendas, os fluxos intra-regionais são apenas *razoavelmente* significativos, dividindo-se em partes iguais, aproximadamente, entre os mercados regionais e extra-regionais.

A propriedade das novas empresas, especialmente aquelas de maior porte, é fundamentalmente *extra-regional*, o que contribui para a obtenção dos resultados descritos no parágrafo acima. Em particular, pela própria forma de operação do mecanismo do crédito fiscal, grande parte das novas empresas é constituída com o capital das grandes empresas do Sudeste do país aumentando os níveis de concentração econômica da produção industrial brasileira.

Por fim, o processo de industrialização desses últimos vinte anos tem agravado a concentração espacial intra-regional da indústria. A grande maioria dos trabalhos de avaliação dos incentivos fiscais apontava a concentração da aplicação desses recursos na Bahia e em Pernambuco como um indicador deste resultado. Porém, de acordo com a tabela 2, podemos ver que entre 1959 e 1980 quase todos os Estados perderam parcelas do valor da produção regional, com as exceções do Piauí, que mantém a sua, do Ceará, cuja participação aumenta até 1970, mas cai entre 1970 e 1980, conservando-se um pouco acima da de 1959, e da Bahia, a mais impressionante, que, detendo 1/4 da produção regional em 1959, chegou em 1980 a quase que metade desta. Um avanço tão impressionante como a da Bahia parece ter como explicação

um aumento da eficiência dos investimentos ali alocados e apontaria, assim, para os resultados oriundos da implantação do pólo petroquímico de Camaçari.

É agora o momento de refletir sobre como os condicionantes apresentados na primeira seção podem interferir no processo anteriormente descrito.

TABELA 1
Relação entre o Valor da Produção do Nordeste
e o Valor da Produção do Brasil – 1959 a 1980 (%)

Variável	Anos	1959	1970	1975	1980 ¹
VP Nordeste/ VP Brasil		7,7	6,1	6,5	7,6

FONTE: Censos Industriais do Brasil e Sinopse Preliminar do Censo Industrial de 1980.

TABELA 2
Participação dos Estados no Valor da Produção da Região
1959 a 1980 %

Estados	Anos	1959	1970	1985	1980 ¹
MA		4,1	4,1	2,7	2,6
PI		1,2	1,3	1,2	1,3
CE		9,7	14,3	11,6	10,4
RN		6,4	4,9	5,0	4,0
PB		9,5	6,0	6,4	4,9
PE		35,6	34,7	33,1	25,3
AL		6,3	6,7	5,6	4,8
SE		3,1	2,3	2,2	2,2
BA		24,1	25,7	32,2	44,5
NE		100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Censos Industriais do Brasil (1959 e 1970) e Sinopse Preliminar do Censo Industrial de 1980.

¹ Refere-se a estabelecimentos de cinco ou mais pessoas ocupadas.

3. A CRISE E A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE

Dos resultados obtidos com a política de industrialização do Nordeste, alguns deles apresentados no item anterior, retiramos a idéia de que nos momentos de desaceleração da economia brasileira o Nordeste consegue crescer diferencialmente a taxas maiores que as que prevalecem para o resto do país, e vice-versa. Será que com a crise atual, principalmente com a política recessiva dos últimos três anos, se daria o mesmo?

É difícil saber com certeza, mas existem especificidades, nesta nossa crise, que a tornam mais que uma desaceleração do ritmo de crescimento, e, portanto, algo conceitualmente diferente. Não se trata, obviamente, de uma crise da mesma natureza que a de 1963/1967, por exemplo, cujos determinantes internos eram sabidamente os dominantes. Com uma reestruturação da economia brasileira de então, a partir de uma reforma fiscal, uma reorganização do sistema financeiro, um controle amplo dos principais preços, salários, câmbio, juros, etc., e na presença de capacidade ociosa na indústria, pôde o Brasil rapidamente retomar seu crescimento, em meio a uma situação internacional, de comércio e finanças, largamente favorável. Naquela altura, os condicionantes externos não impunham restrições à retomada do desenvolvimento brasileiro, pelo menos na mesma profundidade atual.²⁴

A crise atual, como vimos, é seguramente mais profunda, e, pelo seu ineditismo, tem implicações imprevisíveis para a economia do país, e, em especial, para a nordestina. Não se trata de uma desaceleração, mais de três anos consecutivos de queda da produção econômica, com um ligeiro interregno em 1982, onde crescemos pouco ou quase nada.

Para a indústria nordestina, os primeiros sinais de alerta já vêm sendo dados, com a dispensa de funcionários e mesmo a falência de algumas empresas. É o caso da Romi do Nordeste S.A., que paralisou sua produção de máquinas-ferramentas em outubro passado", . . . em face do elevado estoque e baixa demanda de seu principal produto, o torno mecânico".²⁵ Por ser uma indústria de bens de capital, segmento que primeiro absorve os impactos de uma crise, o caso sugere o início de uma quebradeira que pode atingir maiores proporções, desde que a crise se prolongue por mais alguns anos.

Em face da situação presente, a análise da indústria nordestina requer que tomemos os elementos constitutivos de sua estrutura, listados no item anterior, e os mesclamos com os que caracterizam a crise brasileira atual, a partir das concepções apresentadas no primeiro item. Adicionalmente, pre-

cisamos separar os efeitos que incidem sobre a capacidade produtiva já instalada daqueles que incidem sobre a capacidade em implantação e por implantar na região. Em outras palavras, de um lado aquelas condições que interferem no uso da capacidade instalada, e de outro, aquelas que importam à ampliação desta mesma capacidade. Sem embargo, por sua diferente inserção na estrutura industrial quanto à tipologia de mercados, conduta e desempenho, faz-se necessária também a presença das diferenças setoriais, por um lado, e das diferenças de tamanho entre as empresas e estabelecimentos, de outro, que se responsabilizam por diversos tipos de resposta à situação da crise.

O Nordeste aparenta ter uma estrutura industrial mais frágil e dependente se comparada com a indústria do Sudeste. Como região que teve retardado, neste século, seu processo de industrialização "vis-à-vis" ao dinamismo crescente da indústria do Sudeste, especialmente a paulista, conseguiu, como vimos nos últimos dez anos, retomar um crescimento industrial relativamente mais vigoroso, apoiando-se justamente na mobilização de capitais procedentes da região mais dinâmica. Caracteriza-se, assim, o processo de industrialização nordestina dos últimos anos como uma transferência de empresas oligopólicas em busca de novos mercados e de fontes de matérias-primas, consolidando a hegemonia do capital já dominante à escala nacional. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se empreendia uma certa descentralização do capital para novas regiões, como o Nordeste, se processa um aumento da concentração deste, pertinente à própria lógica do mecanismo dos incentivos fiscais.

Assim, a maior fragilidade e dependência da estrutura industrial nordestina, em particular, ocorre porque: 1) é uma indústria infante no que respeita à maioria dos ramos; 2) possui, no caso da "nova indústria" definida anteriormente, um padrão de propriedade extra-regional, que se configura na presença de filiais de empresas instaladas no Sudeste; 3) depende fundamentalmente dos recursos dos incentivos fiscais para manter o nível de investimento na indústria.

No primeiro caso, por ser uma indústria infante, a nordestina defronta-se com a crise em meio ao período de maturação de um importante contingente de projetos ou empreendimentos que apenas iniciaram a sua operação e estão adaptando-se às condições de funcionamento próprias à região, ou seja, aos determinantes da demanda, à concorrência, ao fornecimento de insumos, etc. Como se está em uma importante fase de consolidação das atividades gerais da empresa, cabe prever que a crise impõe severas condições para a crucial remuneração ao capital, seja de risco ou de empréstimo, e que

essas dificuldades sejam crescentes à luz do processo de aprofundamento da recessão. Em outras palavras, este importante segmento de empreendimentos recentes é pego de calças curtas. O impacto dependerá do tipo de projeto, do setor dentro do qual funciona, do grau de endividamento previsto nesta fase, do poder do grupo empresarial que o suporta e sua situação naquele momento, e de outras condicionantes específicas. Quanto menos madura a empresa ou o projeto, presumivelmente são maiores as dificuldades.

No segundo caso, em que prevalecem as mesmas considerações do parágrafo acima, trata-se de questionar a posição do empreendimento nordestino dentro do grupo empresarial a que pertence. Especialmente no caso de empresas filiais de matrizes instaladas no Centro-Sul, é de se prever que, na hipótese de se fazer necessário o fechamento de alguma unidade do grupo, a decisão recaia sobre a unidade nordestina, que, em tese, representa uma parcela menor dos interesses deste grupo. A matriz seria resguardada por ser a unidade mais importante. Em outras palavras, não há dúvida de que o elo nordestino desses grupos é, em geral, o mais fraco.

No terceiro caso, que diz respeito à entrada de novos empreendimentos, a crise afetaria de dois modos a indústria nordestina. Num, pela diminuição do número de projetos apresentados à SUDENE para obterem a concessão de incentivos. Noutra, pelo menor volume de recursos mobilizados a título de incentivos, quer pela diminuição da arrecadação do imposto de renda das pessoas jurídicas, quer por menores montantes de recursos desse tipo liberados para aplicação nos projetos. As conseqüências aqui se referem mais ao "vir-a-ser" da indústria nordestina, e se farão sentir mais a longo prazo, especialmente quando se considera que os incentivos fiscais são o instrumento promocional mais importante para a implantação de unidades industriais na região.

Numa situação em que prevalecem taxas de juros reais positivas no mercado, impõem-se duas ordens de conseqüências. Uma, para os projetos que poderiam vir a ser implantados na região, diz respeito a uma maior seletividade destes, orientada por taxas de retorno mais elevadas que as prevalentes anteriormente. Para que o empresário se decida a implantar uma nova fábrica, sua expectativa de retorno tem que ser substancialmente mais elevada. A outra, refere-se ao aumento da margem de custos financeiros, de modo especial quando se pensa nas necessidades de capital de giro para a indústria. É de se supor que uma taxa de juros relativamente alta coloque o setor industrial crescentemente às voltas com problemas de endividamento, e, cumulativamente, cada vez mais dependente do setor bancário. Neste caso,

as empresas oriundas de grupos econômicos com empresas subsidiárias que operem no mercado financeiro levam, em princípio, nítidas vantagens sobre as demais.

Em termos gerais, a presença de uma taxa de juros elevada tem conseqüências muito sérias sobre a demanda de investimento e estimula os haveres financeiros que podem ser de uma natureza fictícia, levando o mercado financeiro de encontro à especulação. Como nos lembra Keynes, uma taxa de juros elevada e uma baixa eficiência marginal do capital são os dois pilares de uma situação de crise. Hoje, no quadro da crise brasileira, estes dois elementos se fazem consensualmente presentes, não importando as especificidades que se agregam ao caso.

Quando de uma provável retomada, a situação de escassez cambial poderia ocasionar, internamente, maior procura de bens de capital, uma vez que estaria problematizada a capacidade para importar. Na hipótese de que o setor pudesse satisfazer a demanda interna, resta ponderar se isto seria possível, em vista dos efeitos provocados pela recessão acumulada nos últimos anos, que pode ter sido danosa à capacidade produtiva desses setores. Para o Nordeste, tradicional importador de bens de capital, a necessidade de adquirir esses bens com vistas à implantação de novas indústrias pode representar um desafogo para esse setor nacional, de alguma importância na revisão de uma política industrial nacional.

No leque de produtos ofertados pela região, em que sobressaem, por sua importância estratégica, os bens intermediários, como os produtos químicos e petroquímicos, minerais, os fertilizantes e outros, as possibilidades aparentam ser relativamente promissoras, especialmente no que tange à exportação. Ao que tudo indica, no caso dos produtos do pólo petroquímico de Camaçari, o ajuste estrutural ocorrido em resposta do aprofundamento da crise em 1981/83 mostra um aumento dramático da parcela exportada.

Os segmentos da indústria extrativa de minerais e da indústria química, entre outros, já parecem dispor de uma base produtiva na região, notadamente no âmbito dos complexos industriais implantados e por implantar, que têm boas chances de pelo menos economizar divisas para o país, ou mesmo, em alguns casos, de conquistar mercados externos, especialmente na hipótese de uma retomada lenta, mas firme, do comércio mundial.

O comércio exterior nordestino apresentou bom desempenho durante a década de setenta, cum um crescimento importante da parcela de manufa-

turados, que passou a representar quase um quarto do total das exportações regionais em 1977.²⁶

As macrovariáveis nacionais taxas de juros, impostos, emprego e exportações deverão ser objeto de uma readaptação da economia brasileira, que implicará uma revisão completa e forçada da política nacional de desenvolvimento e, conseqüentemente, das políticas regionais. Cumprirá aos organismos regionais reintegrar a indústria nordestina às diretrizes principais do desenvolvimento regional. Dessa forma, a estratégia do desenvolvimento industrial da região deve ser repensada dentro de alguns princípios essenciais.

O segmento das pequenas e médias empresas, que tiveram pouco apoio dos organismos regionais, está a merecer um estudo mais detalhado a respeito do seu papel em uma estratégia de desenvolvimento da região. Notadamente sobre suas vantagens quanto aos objetivos sociais de tal estratégia, numa região que vem se industrializando ao ritmo da nordestina, com a implantação de múltiplos projetos dos mais diversos gêneros industriais, é lícito se argumentar que a todo tempo estão surgindo oportunidades de investimento atraentes para este segmento de empresas. Para o referido segmento não prevalecem, em geral, os mesmos benefícios oriundos dos incentivos fiscais, que contemplam prioritariamente as grandes empresas. Isto até por motivos aparentemente simples, como, por exemplo, as exigências burocráticas da SUDENE para a aceitação de analisar um projeto que, como sabemos, implica um custo para o empresário.

É muito importante o papel assumido pelo segmento das pequenas e médias empresas numa estrutura industrial como a brasileira. Elas atuam no sentido de fornecer "... apoio à expansão da indústria em geral e da grande empresa em particular ..." e "... seja garantida a divisão do trabalho a nível das operações inter-industriais (peças e oficinas de reparação), ou ocupando os pequenos espaços marginais nos mercados competitivos, garante, em todos os casos, uma estrutura de custos primários mais baixa, sobretudo da mão-de-obra, que permite a elevação global das taxas de geração de excedente para as empresas de maior tamanho em cada setor".²⁷ A pequena e média empresa têm, ademais, um papel crucial na absorção de mão-de-obra pela indústria, pois requerem menos volume de capital por emprego criado, e, neste sentido, podem atuar como anteparo da estrutura industrial às situações de crise.

Importa salientar que a defesa do parque industrial nordestino deve ser vista por óticas diferentes quanto ao papel das pequenas e médias em-

presas, de um lado, e das grandes, de outro. Às primeiras cabe, primordialmente, cumprir o papel de absorver, a custo mais reduzido, parcelas maiores da mão-de-obra desempregada e, simultaneamente, agilizar a produção das grandes empresas. De outro lado, estas últimas necessitam ser consolidadas, por serem de importância fundamental à estrutura industrial da região para a continuidade do esforço levado a cabo nos últimos anos. São empresas grandes, nos mais diversos gêneros industriais, que mantêm os níveis de produtividade da indústria regional e que serão responsáveis pela evolução futura da acumulação de capital na região.

Setorialmente, a recessão vem colocando em situação difícil, a exemplo do que ocorre no país, a incipiente indústria de bens de capital da região. Apesar desta ainda não dispor de uma base técnica mais sólida, sua dissolução pode representar uma significativa perda quanto aos objetivos de uma indústria que fosse mais integrada intra-regionalmente. Para os setores tradicionais, onde os gêneros têxtil e alimentar são os mais importantes, a crise tem-se mostrado mais controlável, por causa, entre outros motivos, da baixa elasticidade de preço e renda da demanda de seus produtos. Ali o impacto é seguramente menos profundo, e são menores os efeitos perversos sobre os níveis de emprego e renda. É curioso, por exemplo, que a indústria cearense, assentada nesses setores, tenha tido um desempenho relativamente muito superior ao da indústria do país em geral, segundo indicam os dados das pesquisas conjunturais efetuadas na região, tendo crescido algo em torno de 2%, enquanto que a indústria do país cresceu a taxas negativas, num ano brutalmente recessivo.

No âmbito dos complexos industriais, onde se assenta boa parte das perspectivas da indústria nordestina, a escolha dos projetos e do tipo de indústria (ou tipos) poderia ser repensada, na esteira das condições postas pela crise. O exemplo do III Pólo Industrial do Nordeste, que mais que um complexo industrial representa um conjunto de políticas para a indústria, suportando a expansão do parque industrial cearense, precisa ser estendido a outras áreas da região, de forma a que se atue mais integradamente sobre os diversos segmentos da indústria regional. O planejamento e o suporte de vários pontos da estrutura industrial, pensados simultaneamente, podem representar um melhor equilíbrio na busca dos objetivos amplos da política regional.

Na esteira do aproveitamento das principais mercadorias agrícolas regionais, a agroindústria pretende preencher um vazio nas inter-relações entre a agricultura e a indústria, um espaço importante para a elevação da produtividade da mão-de-obra regional e para o aumento dos multiplica-

dores intra-regionais. As infinitas possibilidades, que já vêm sendo objeto de implantação de unidades produtivas desse tipo, podem significar um esteio adicional à incorporação de mão-de-obra e à descentralização intra-regional.

Quanto à provável reorganização da estrutura ativa-passiva dos Estados Unidos, dos Municípios e da União, na esteira de uma necessária reforma tributária, não há como negar que a estrutura de financiamento do setor público terá de passar por uma profunda reforma nos próximos anos, na linha do que se convencionou chamar de "desdolarização" da economia brasileira. O déficit público interno precisa libertar-se de suas amarras à variação do câmbio, que impõe severas perdas ao Governo. O orçamento fiscal, além de revista a sua distribuição pelas três esferas do Governo, deverá ter seus principais mecanismos repensados, o que acarretará, sem dúvida, implicações sobre o mecanismo dos incentivos fiscais.

As conseqüências desta revisão do mecanismo dos incentivos fiscais poderão ter um impacto considerável sobre a região nordestina, notadamente para a indústria. Em particular, a exemplo da retirada do subsídio ao trigo, devem ser cortados os incentivos às exportações e à agricultura (subsídios ao crédito), em função das metas acordadas com o FMI. A possível retirada dos incentivos fiscais ao desenvolvimento de áreas e programas selecionados, a exemplo do FINOR, parece, entretanto, esbarrar em razão de ordem distributiva, que colocam tal decisão em confronto com os objetivos mais amplos da política de desenvolvimento. Mas, apesar disso, podem haver modificações menores que, por exemplo, eliminem as áreas setoriais incentivadas, o que traria sem dúvida algum benefício para o Nordeste. A questão crucial na hipótese de uma alteração no mecanismo dos incentivos fiscais passaria a ser política, ou seja, a tentativa de ampliação ou mesmo manutenção da prioridade nordestina. A industrialização da região necessita do mecanismo para que possa pelo menos continuar avançando no mesmo ritmo que a do Centro-Sul. Vimos que o mecanismo, em linhas gerais, tem sido eficaz em promover o crescimento da indústria regional e de sua participação na indústria nacional, tendo mesmo conseguido, ao longo da década de setenta, reverter uma tendência de pelo menos três décadas de perda de parcelas da produção industrial brasileira.

O outro condicionante listado no fim do primeiro item é a hipótese de que, mesmo que a recessão acarrete um sucateamento do parque industrial brasileiro, prevalecem limites políticos e sociais que impediram um aprofundamento desse processo. Embora não se possa afirmar com certeza

a que nível exato se situará tal limite, o fato é que, antes que esse processo se complete, o país seria atingido por uma convulsão social de proporções imprevisíveis e de conseqüências políticas impensáveis. A massa que prevalece hoje desempregada no país vem demonstrando o perigo de que se reveste uma situação como essa. Os níveis de criminalidade, especialmente urbana, de saques provocados pela fome, de pequenos furtos, enfim de ações intempestivas dessa massa que se encontra à margem da nossa economia, no fundo do poço dos limites de sobrevivência, não tardarão a impor na consciência da sociedade um fim ao descabido movimento recessivo.

No Nordeste, esses problemas estão visivelmente amplificados, não só porque lá prevalecem salários relativamente mais baixos, menores índices de produtividade e uma menor desigualdade na distribuição de renda, mas, principalmente, porque lá já são tradicionalmente mais elevados os níveis de desemprego e subemprego. Basta recorrer aos meios de comunicação para ver como as pressões recessivas, com o suporte de uma seca que dura cinco anos, colocaram na miséria absoluta boa parte da população regional.

Em resumo, a política de industrialização do Nordeste precisa prover a indústria da região de instrumentos de combate à crise, que simultaneamente defendam o esforço já conseguido e possibilitem um avanço paulatino e firme da industrialização, consistente com os objetivos nacionais de descentralização (que implicam crescimento mais que proporcional da indústria nordestina) e com os objetivos regionais em termos amplos. A defesa da prioridade nordestina na política de incentivos fiscais é o ponto mais importante, no momento, para a indústria regional, sendo este seu principal instrumento anticíclico de longo prazo.

Outros instrumentos poderiam ser avaliados. Um possível programa para atenuar as pressões sociais e estimular a implantação de pequenas e microempresas poderia prever a isenção do imposto sobre produtos industrializados para esses segmentos, oficializando a sonegação que vem ocorrendo, em escala crescente, nesta faixa. Referidos impostos, embora incluídos na contabilidade das empresas, passariam por um artifício contábil, a serem internalizados no preço dos produtos mas não efetivamente pagos.

É evidente que a política industrial nordestina não pode continuar furtando-se a prover a indústria regional de mecanismos de atenuação dos sérios problemas sociais da região que não dependem exclusivamente da indústria.

Para finalizar, cumpre deixar clara a natureza meramente especulativa deste trabalho, sustentado por hipóteses a respeito dos próximos e presumivelmente duros anos para a economia brasileira. Concomitantemente, por empreender uma análise da indústria regional não desce aos devidos detalhes setoriais e espaciais que se farão necessários a uma revisão ampla da política industrial da região. Esclarecemos que o presente estudo é uma modesta contribuição ao debate que se pretende frutifique no menor prazo possível.

NOTAS

- 1 Celso Furtado; "A Crise da Economia Capitalista", em Revista de Economia Política, vol. 3, n. 2, São Paulo, Brasiliense, abril/junho de 1983, p. 5.
- 2 Fábio S. Erber; "Microeletrônica: Revolução ou Reforma?", em X Encontro Nacional de Economia, vol. 2. Águas de São Pedro, SP – ANPEC, dezembro de 1982, pp. 735 a 746. Erber conclui que: "No caso específico da microeletrônica, é possível que se superestime o efeito dinamizador do seu progresso técnico sobre o processo de acumulação de capital. No entanto, mesmo que esse efeito ocorra, é provável que venha acompanhado por uma concentração do poder econômico e político ao nível internacional e dentro de cada sociedade, reforçando as características essenciais do sistema capitalista". (p. 745).
- 3 Adroaldo Moura da Silva; "Reflexões sobre a Crise: Qual a Saída de Curto Prazo?" São Paulo, mimeo., seminários IPE/USP, n. 14/83, setembro de 1983, p. 6.
- 4 Ibidem, p. 7.
- 5 Luiz Carlos Bresser Pereira; "Auge e Declínio nos Anos Setenta" em Revista de Economia Política, vol. 3, n. 2, São Paulo, Brasiliense, abril/junho de 1983, p. 124.
- 6 Eduardo Modiano; "Energia e Economia: Um Modelo Integrado para o Brasil", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 13, n. 2, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, agosto de 1983, p. 307.
- 7 Presidência da República "III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980/1985". Brasília, março de 1981, p. 57.
- 8 Ibidem, p. 66.
- 9 Ibidem, p. 66.
- 10 Presidência da República; "II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1979)", Brasília, setembro de 1974, p. 62.
- 11 "Assim, este Plano Nacional de Desenvolvimento é sobretudo um documento qualitativo que explicita a política de desenvolvimento adotada e seus desdobramentos. Define objetivos, diretrizes, critérios, medidas e instrumentos de ação. Eles são válidos enquanto perdurarem condicionantes como os seguintes:
 - i – permanência e desdobramento da crise energética;
 - ii – persistência do balanço de pagamentos como restrição crítica;
 - iii – crescentes pressões sobre o nível e custo da dívida externa;
 - iv – substancial pressão inflacionária de origem interna e externa;
 - v – necessidade de crescer para criar o maior número possível de empregos".
 III PND, op. cit., p. 7.
- 12 Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste; "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", em Flávio R. Versiani e José Roberto Mendonça de Barros (orgs.), "Formação Econômica do Brasil – A Experiência da Industrialização", São Paulo, ANPEC/Saraiva, 1978, 1a. edição, Revista.

- 13 *Ibidem*, p. 297.
- 14 Entre outras publicações pode ser vista em: Francisco de Oliveira e Henri-Phillippe Reichstul; "Mudança na Divisão Inter-Regional do Trabalho no Brasil", em Francisco de Oliveira; "A Economia da Dependência Imperfeita". Rio de Janeiro, Ed. do Graal, 3a. edição, 1977; Yves Chaloult; "Estado, Acumulação e Colonialismo Interno". Petrópolis, Vozes, 1978; Raimundo Moreira; "O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização." Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979; David. E. Goodman e Roberto C. de Albuquerque; "Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste". Rio de Janeiro, IPEA/INPES, col. relatórios de pesquisa n. 20, 1974; Nilson Holanda; "Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional". Fortaleza, BNB, 1975 e Antonio Rocha Magalhães; "Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste". São Paulo, IPE/USP, tese de doutoramento.
- 15 Jorge Jatobá et alii; "Expansão Capitalista: O Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional Recente", em Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 10, n. 1, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, abril de 1980, p. 273.
- 16 Yves Chaloult, op. cit., p. 129.
- 17 Richard Paul Herber Jr.; "O Sistema de Incentivos Fiscais e o Nordeste: Uma Análise Econométrica", em Revista Econômica do Nordeste, vol. 13, n. 4. Fortaleza, BNB, out/dez de 1982, p. 706.
- 18 *Ibidem*, p. 712.
- 19 Censos Industriais do Brasil (1939, 1949, 1959, 1970 e 1975), IBGE várias datas e Sinopse Preliminar do Censo de 1980.
- 20 Censos Industriais do Brasil (1959 e 1975), IBGE.
- 21 *Ibidem*.
- 22 *Ibidem*.
- 23 *Ibidem*.
- 24 O fato de listarmos os condicionantes externos com elementos de diferenciação da crise atual não elimina as contradições internas que prevalecem e reforçam os problemas estruturais da economia brasileira. Em outras palavras, não se trata de afirmar que a crise brasileira atual é devida unicamente aos condicionantes externos, mas que ela ocorre em uma determinada configuração que privilegia, aparentemente, tais condicionantes, vale dizer, faz deles os elementos que primeiro nos saltam aos olhos. É neste sentido que a primeira parte deste trabalho enfoca o problema da crise brasileira superficialmente, ou seja, apenas descreve seu quadro geral, sem contudo identificar suas raízes mais profundas nem denunciar sua lógica específica.
- 25 "Romi decide parar sua indústria no Nordeste". Folha de São Paulo, domingo, 30 de outubro de 1983.
- 26 Osmundo E. Rebouças et alii; "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas – Relatório Síntese", em Revista Econômica do Nordeste, vol. 10, n. 2. Fortaleza, BNB, abril/junho de 1979, p. 326.
- 27 Carlos Eduardo do N. Gonçalves: "A Pequena e a Média Empresa na Estrutura Industrial Brasileira (1949/1970)". Campinas, Tese de doutoramento, 1976, p. 238. Outra importante conclusão deste trabalho é a de que as pequenas e médias empre-

sas são indiscutivelmente eficientes quando comparadas às unidades industriais (estabelecimentos) das várias classes de tamanho. Tecnicamente elas se mostrariam mais eficientes em todos os ramos, com a exceção do de química. Estas conclusões se aplicam exclusivamente a estabelecimentos e não a empresas que cristalizam maiores benefícios para os segmentos das grandes.

Abstract: From the results obtained with the Northeast industrialization policy, the writers, in their articles on "The Northeast's Industrialization Policy in face of the Brazilian Economic Crisis", they found that the time when the Brazilian economy decreased in speed, the Northeast manages to increase at greater rates discriminatingly than those prevailing for the rest of the country, and vice-versa. Shall it be that, with the present crisis, mainly with the last three years' recessive policy, it would occur the same? It is difficult to know for sure, but there are particularities in the present crisis, that make it more than deceleration of the growing rate, and, therefore, something considerably different. It is not, of course, about a crisis of the same kind of that of 1963/1967, for example, whose domestic determinant were clearly the dominants. With a re-structure of the then Brazilian economy, starting from a fiscal reform, a financial system reorganization, a wide control on main prices, wages, exchange, interests, etc., and in the evidence of the idle capacity in industry, could Brazil rapidly retake its development, in the middle of an international situation largely favorable of trade and finances. External conditions did not impose restrictions to the retake of the Brazilian development, at least in the same depth as now. The present crisis is surely a more domestic one and by its "ineditedness", it has unpredictable implications for the country's economy, and in a special way, for the Northeast one. It does not concern a deceleration, but about three successive years of falling in the economic production, with a slight interruption in 1982 where our growth was little or almost nothing. The first sounds of alarm for the Northeastern industry, is already being given, with the dismissal of employees and also with the bankruptcy of some enterprises. The analysis of the Northeastern industry in view of the present situation require that the constitutive elements of its structure be taken and that they be mixed with those which characterizes the present Brazilian crisis. In addition, it is necessary to separate the effects that fall upon the already installed productive capacity from those which occur on the implanting capacity and to be implanted in the region. In other words, on the one hand, those conditions which interfere in the use of the installed capacity, and on the other hand, those who are concerned in the enlargement of this same capacity.

BIBLIOGRAFIA

- 01 – Chaloult, Yves; **“Estado, Acumulação e Colonialismo Interno. Contradições Nordeste/Sudeste, 1960-1977”**. Petrópolis, Vozes, 1978.
- 02 – Erber, Fábio S.; **“Microeletrônica: Revolução ou Reforma?”**. X Encontro Nacional de Economia. Águas de São Pedro-SP, ANPEC, vol. 2, dezembro de 1982.
- 03 – Ferreira, Assuéro; **“O Nordeste Brasileiro, Contraponto Inacabado da Acumulação?”**. *Revista de Economia Política*, vol. 3, n. 3, São Paulo, Brasiliense, julho-setembro de 1983.
- 04 – Folha de São Paulo; **“Romi decide parar sua indústria no Nordeste”**. São Paulo, domingo, 30 de outubro de 1983.
- 05 – Furtado, Celso; **“A Crise da Economia Capitalista”**. *Revista de Economia Política*, vol. 3, n. 2. São Paulo, Brasiliense, abril-junho de 1983.
- 06 – Gonçalves, Carlos Eduardo do N.; **A Pequena e a Média Empresa na Estrutura Industrial Brasileira (1949-1970)**. Campinas, UNICAMP, tese de doutoramento, 1976.
- 07 – Goodman e Albuquerque, David E. e Roberto C. de; **Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, col. Relatórios de Pesquisa n. 20, 1974.
- 08 – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste; **“Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”**. Flávio R. Versiani e José Roberto M. de Barros (orgs.) **Formação Econômica do Brasil – A Experiência da Industrialização**. São Paulo, ANPEC/Saraiva, 1978.
- 09 – Harber Jr., Richard Paul; **“O Sistema de Incentivos Fiscais e o Nordeste: Uma Análise Econométrica”**. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 13, n. 4. Fortaleza, BNB, outubro/dezembro de 1982.
- 10 – Holanda, Antônio Nilson C.; **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional**. Fortaleza, BNB, 1975.
- 11 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; **Censos Industriais do Brasil**.
- 12 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; **Sinopse Preliminar do Censo Industrial de 1980**.
- 13 – Jatobá, Jorge et alii; **“Expansão Capitalista: O Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional Recente”**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n. 1. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, abril/de 1980.

- 14 – Modiano, Eduardo; “Energia e Economia: Um Modelo Integrado para o Brasil”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 13, n. 2. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, agosto de 1983.
- 15 – Moreira, Raimundo; **O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- 16 – Munhoz, Dércio C.; “Os Desequilíbrios Externos da Economia Brasileira”. **Revista de Economia Política**, vol. 1, n. 4, São Paulo, Brasiliense, outubro-dezembro de 1981.
- 17 – Mussalém, Josué S. M.; “O Destino do Nordeste Pós 2.065”. **Folha de São Paulo**, sexta-feira, 11 de novembro de 1983.
- 18 – Oliveira, Francisco de O. Reichstul, Henri-Phillippe; “Mudança na Divisão Inter-regional do Trabalho”. Francisco de Oliveira, **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro, Ed. do Graal, 3a. edição, 1977.
- 19 – Pereira, Luiz Carlos B.; “Auge e Declínio nos Anos Setenta”. **Revista de Economia Política**, vol. 3, n. 2, São Paulo, Brasiliense, abril-junho de 1983.
- 20 – Presidência da República; **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, setembro de 1974.
- 21 – Presidência da República; **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, março de 1981.
- 22 – Rebouças, Osmundo et alii; “Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas – Relatório Síntese”. **Revista Econômica do Nordeste**, vol. 10, n. 2. Fortaleza, BNB, abril-junho de 1979.
- 23 – Rieznik, Pablo; “O que é Essencial?”. **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 2, n. 3. São Paulo, CEBRAP, novembro de 1983.
- 24 – Silva, Adroaldo M. da; “Reflexões sobre a Crise: Qual a saída de Curto Prazo?” **Seminário IPE/USP n. 14/83**. São Paulo, setembro de 1983.
- 25 – Singer, Paul; “Crescimento Econômico e Distribuição Espacial da População”. **Revista de Economia Política**, vol. 2, n. 3. São Paulo, Brasiliense, julho-setembro de 1982.