

## ***Em Tempos de Sudene: Ouvidos e Olvidos***

**Adriano Batista Dias**

*Doutor em Economia, Diretor do Departamento de Estudos Avançados em Áreas Tropicais - Fundação Joaquim Nabuco*

### ***Resumo:***

Enfoca marcos relativos ao encaminhamento da solução dos problemas regionais e às perspectivas atuais do Nordeste, do processo de formação da agência regional de desenvolvimento ao momento presente. Apresenta registro e análise de relevantes opiniões “ouvidas” e de relevantes questões olvidadas no decurso desse processo. Destaca o quadro do Nordeste e a malha de relações que o expunham a um crescimento econômico substancialmente inferior ao nacional. Complementando o exposto pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, deixa claro o mecanismo segundo o qual as forças de mercado, balizadas pelo modelo de desenvolvimento adotado pelo país, levavam a região a se tornar cada vez menos atrativa ao capital. Aponta os elementos essenciais da estratégia intencionada, inicialmente adotada, e das mudanças introduzidas. Registra os relativos ganhos da Região, qualificando-os. A industrialização conseguida, ressalta, é fundada em empresas filiais, fato pouco valorado nas atuais análises econômicas. O campo modernizou-se, comenta, ganhou certa resistência à seca, mas não foram explorados os potenciais das plantas xerófilas, nem de tecnologias agropastoris com as quais a Região teria maiores vantagens comparativas, com maior sustentabilidade. O quadro educacional desfavorável traz a perspectiva de novamente vir a crescer substancialmente menos que a média nacional.

### ***Palavras-Chave:***

Desequilíbrio Regional; Desenvolvimento Regional; GTDN; Crescimento Econômico; Políticas de Desenvolvimento; Industrialização; Desenvolvimento Rural; Brasil-Nordeste.

## 1 - INTRODUÇÃO

O Nordeste como região problema, recebeu, ao longo deste último meio século, uma boa carga de diagnósticos, de planos e críticas a diagnósticos e planos. Como todos os trabalhos, os diagnósticos, os planos e as críticas deveriam, em princípio, acolher todas as observações publicadas anteriormente a cada um deles. Como a nenhum cidadão é dado o direito de desconhecer as leis, a nenhum dos autores de trabalhos técnicos é dado o direito de desconhecer o que anteriormente tenha sido publicado sobre o assunto do trabalho. Na verdade, é impossível conhecer todas as leis de um país. Os trabalhos técnicos também deixam de “dar ouvidos” à informação tornada pública a que seus autores não tiveram acesso. Também “olvidam” trabalhos que, mesmo tendo sido lembrados, tenham sido considerados, por um ou outro motivo, não relevantes, pelo menos no momento crucial que definiria sua utilização.

O presente trabalho foca marcos relativos ao encaminhamento da solução dos problemas regionais e às perspectivas atuais do Nordeste, do processo de formação da agência regional de desenvolvimento aos dias atuais. Apresenta registro e análise de relevantes opiniões “ouvidas” no decorrer deste processo, hoje se abeirando a quatro décadas. Apresenta registro e análise de relevantes questões olvidadas. Ao fazê-lo, expõe o leitor a um mínimo indispensável de dados quantitativos, levando a que o essencial não se dilua entre informação de menor importância. Toma o entorno da virada para os anos de 1960, como o ponto inicial do período sob análise. É quando se forma o quadro que leva à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE e quando, mesmo após criada, não se tem ainda o efeito de sua atuação. Toma o entorno da virada para os anos de 1980 como um marco importante. É o limite da fase de expansão da economia brasileira, antes de mergulhar na década perdida e meio do período sob consideração no trabalho. Dispensando-se explicações, toma os dados mais recentes como os referentes ao ponto final da análise.

O quadro do Nordeste e a malha de relações que o expunham a um crescimento econômico substancialmente inferior ao nacional, são tratados na seção 2. Destaca-se, nesta seção, complemen-

tando o exposto pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN, a análise do mecanismo segundo o qual as forças de mercado, balizadas pelo modelo de desenvolvimento adotado pelo País, levavam a região a se tornar cada vez menos atrativa ao capital.

Elementos essenciais da estratégia apontada à região pelo GTDN, inicialmente adotada, e das mudanças que, pouco tempo depois, foram introduzidas, são considerados na seção 3. As pequenas e médias empresas, anota-se, não foram priorizadas na análise inicial. Foram excluídas, posteriormente, dos benefícios do sistema de incentivos montado para provocar a industrialização da Região. O caminho do desenvolvimento relativamente autárquico, desenhado inicialmente, nota-se, foi substituído pela opção à complementaridade com o parque produtivo do Centro-Sul. A forte atenção inicial para com atividades agropastoris adequadas às especificidades regionais e para com os excedentes populacionais, não foi, também, continuada.

A situação atual do Nordeste é abordada na seção 4, onde são apresentados dados que revelam os relativos ganhos da região em termos econômicos e sociais. A industrialização conseguida, ressalta-se, é fundada em empresas filiais, um fato, em geral desprezado em análises econômicas. O campo modernizou-se, comenta-se, ganhou certa resistência à seca, mas não foram explorados os potenciais das plantas xerófilas, nem de tecnologias agropastoris com as quais a região teria maiores vantagens comparativas ou, pelo menos, poderia trilhar caminhos de maior sustentabilidade.

A perspectiva de novamente vir a crescer substancialmente menos que a média nacional é retomada no presente, conforme tratado na seção 5. Uma análise pode concluir de forma mais esperançosa se olvidar a inegável mudança nos requerimentos educacionais para a competitividade das atividades produtivas, situação em que o Nordeste apresenta quadro desfavorável. Conclui-se que há motivos para que se deva fortalecer a agência regional de desenvolvimento.

## 2 - FORMA-SE A SUDENE

A restrita integração econômica do Nordeste ao restante da economia nacional marcou o passo da evolução econômica da região até o advento de ampliação da integração e, principalmente da aceleração da integração no imediato pós - Segunda Guerra, no avançar do capitalismo brasileiro da fase de articulação mercantil para a fase da integração produtiva (GUIMARÃES NETO, 1989). A região de exploração mais antiga, o Nordeste de 1960, com dois habitantes rurais para cada habitante urbano, abrigava 32% da população nacional e tinha a expressiva fração de 94% de sua população total de 22 milhões de habitantes vivendo em municípios participantes do Polígono das Secas, expostos ao regime das secas periódicas no vasto polígono, dentro do qual estão inseridos 72% do território da região, deixando fora a estreita faixa costeira oriental, a extensa e então rarefeitamente povoada região de transição com a Amazônia, em seu lado ocidental e porções do seu sudoeste (IBGE, 1966).

As vicissitudes a que o clima submete a vida e a produção, neste polígono, são conhecidas desde a ocupação colonizadora. Foram exemplarmente descritas na virada do século em CUNHA (1979),<sup>1</sup> onde se expõe a formação de uma cultura e um protótipo próprios, resultados do isolamento econômico, condizente com sua principal dedicação à economia de subsistência, e da inclemência do clima. As condições áridas do abrasante calor diurno seguido do relativo frio noturno e do espectro da seca, sempre a se tornar realidade em alguns anos da vida de cada um de seus habitantes, seriam tão formadoras de um tipo humano tenaz, quanto o é, segundo os economistas clássicos, o sazonalmente recorrente inverno gélido do norte europeu. O rigor do frio temperaria a necessidade de preparar a vida para atravessar o período improdutivo e própria forte sazonalidade ajudaria a desenvolver o senso de previsão. Diferentemente, as secas, interanuais, ocorrendo segundo um ritmo com um componente periódico e outro aleatório, obrigam a encarar o infortúnio econômico delas resultantes como um fato de vidas inexoravelmente a ele expostas: acabada uma seca, não sabem quando virá a próxima, mas sa-

bem que um dia serão colhidos por ela. Como fenômeno interanual, prejudicam as condições de produção agropastorial e nas instâncias mais fortes destroem as bases de sustentação de culturas de subsistência. Levavam parte da população rural a emigrar, grande parte dos migrantes deixando seus novos meios de sustento e (obstinadamente?; parcialmente devido ao caráter tenaz) retornando como reação à notícia primeira do encerramento de mais um período de seca.

A seca é causada, não propriamente por falta de chuva, mas por sua dispersão espacial e interanual e por uma intensa evaporação provocada pela forte insolação e pelos contínuos ventos alísios. A média anual da precipitação pluviométrica é, na região semi-árida nordestina, de 700 mm, atingindo 630 mm no sertão pernambucano, o mais seco do Nordeste, enquanto a média européia é de 600 mm (CAMPELLO, 1985). A superação de seus efeitos supõe retenção das águas pluviais e sua utilização. O centenário Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS dedicara-se a expandir a retenção inicial, a açudagem, não chegando sua preocupação à retenção subsequente (redução da evaporação), muito menos à utilização agrícola das águas acumuladas.

O clima árido e as secas não inabilitam a região à produção agropastorial:

“A aridez, ainda que limite o desenvolvimento vegetal, proporciona, contudo, muitas vantagens importantes: salubridade, abundância de plantas xerófilas de alto valor industrial, colheita de produtos não possíveis nas regiões chuvosas, clima propício ao desenvolvimento da pecuária...” (DUQUE, 1953).

Não havia, todavia, a utilização racional dos recursos produtivos na produção das fibras e outros insumos industriais de origem nas xerófilas, de pastagens xerófilas para a pecuária, de raízes, cereais e frutas de xerófilas, para a alimentação humana. Faltava explorar racionalmente a especificidade da região.

A estrutura agrária (estrutura fundiária e as correlatas estruturas de poder e de interesses econômicos), por seu turno, continuava a produzir, no Nordeste da década de 1950, excedentes populacionais no semiárido Polígono das Secas (GTDN,

<sup>1</sup> Edição comemorativa de 70 anos da publicação inicial.

1967).<sup>2</sup> Pouco adequada à produção eficiente de bens - salário, contribuiria, também, a condenar o Nordeste a não obter bom proveito num processo de industrialização de âmbito nacional. Este deveria dar continuidade ao lento declínio relativo dessa região, agravado pelas medidas que, para beneficiar o todo, lhe sacavam excedente ou lhe desorganizavam a economia e teria que beneficiar relativamente mais a região que passara a produzir o produto privilegiado de exportação. Lá se produzia relativamente maior nível de excedente e, coincidentemente, lá se produziam bens - salário com maior eficiência. O processo de industrialização, que tomou vulto no primeiro governo Vargas e prosseguiu em ritmo acelerado até o esgotamento do modelo de substituição de importação indutor da reorganização político - econômica - institucional de 1964, foi um longo período de drenagem de excedente das demais regiões. Transformou no Nordeste o lento declínio em acentuada erosão econômica, praticamente eliminando seu potencial de crescimento econômico.

Cabe trazer à análise o âmago do mecanismo de erosão a que foi exposto o Nordeste pré-SUDENE pelo modelo de substituição de importações adotado pelo País logo depois da tumultuada entrada nos anos de 1930. A fase inicial do modelo adotado foi a da preponderância da substituição de importações de bens não duráveis de consumo. Foi uma fase espacialmente concentradora em termos moderados. Substituir bens de consumo não duráveis, sem uma explícita política espacial, pelos mesmos motivos que levam a ser esta a fase inicial do processo de substituição, conduz a uma substituição não de toda concentrada no centro hegemônico. A simplicidade tecnológica, a reduzida economia de escala, viabilizando tamanhos diminutos, são importantes razões que se juntam à existência de mercado em cada centro urbano de certo porte, permitindo que a substituição possa ocorrer em diversos centros de consumo. No entanto, tão mais intenso é o processo de substituição quanto maior o tamanho econômico do centro urbano. Cada bem substituído tornou ora proibida, ora praticamente proibitiva, a importação de similar. Havendo relativa concentração do investimento no centro hegemônico, este saiu com a vantagem de ser mais dinamizado pelos efeitos multiplicadores do investimento

substitutivo, compensando a nível de sua área de influência, o aumento do custo dos bens substituídos, que se torna redução de renda real dos consumidores. A redução de renda real fica sem compensação onde não houver investimento substituidor. Fica compensada menos onde menos investimento substituidor houver. Nesta fase, o modelo de substituição de importação contribuiu moderadamente para a perda de dinamismo da economia regional.

A substituição de bens duráveis de consumo teve força concentradora arrasadora. Na ausência de uma explícita política espacial, cada bem substituído passa a ser produzido no centro hegemônico. O tamanho mínimo, a complexidade tecnológica e, enfim, as barreiras à entrada que fazem o setor produtor de bens de consumo durável ser forte oligopólio nos países centrais, trabalham com ainda mais força concentradora numa economia de relativamente pequeno porte. Sob proteção do Governo Central, os líderes dos oligopólios nos países centrais vão se instalando na região hegemônica que, adicionalmente, vai contando com conveniente gasto público em ampliação da infra-estrutura. Às altas taxas de lucro exigidas pelos substituidores se adiciona a ineficiência decorrente de tamanho inadequado, gerando a necessidade de alta proteção, com grande encarecimento dos bens substituídos para todas as regiões e efeitos benéficos do investimento substituidor concentrado, praticamente, exclusivamente no centro hegemônico.

A substituição de bens de capital é, também, devido a razões análogas, pesadamente concentrada no pólo hegemônico. Acresce, como desvantagem que traz às regiões não beneficiadas, o maior custo do investimento em equipamentos contribuir para a perda de competitividade. A estas, oferece, ainda, a importante desvantagem tanto em termos de maior custo, quanto em termos de qualidade mais baixa na assistência técnica necessária à manutenção da eficiência operativa dos bens de capital. A substituição de bens duráveis de consumo e de bens de capital contribuíram de forma decisiva para a perda de dinamismo da Região Nordeste.

A substituição de bens intermediários apresenta menor concentração espacial que a substituição de bens duráveis de consumo e a substituição

<sup>2</sup> Reedição, sem alteração, da publicação original de 1960.

de bens de capital. Para os bens intermediários, a força locacional impulsionadora em direção às fontes de matérias-primas se torna decisiva em alguns casos, em situações tais como onde os insumos ou insumo principal têm alto custo de transporte por unidade de produto final, comparativamente ao custo de transporte da unidade de produto final. Estes casos correspondem a unidades de produção distribuídas no espaço geográfico nacional de acordo com a distribuição da matéria-prima, dada por questões geológicas. Os demais casos seguem a vocação de localização no centro hegemônico.

A substituição de importação de bens intermediários submete os produtores que usam o bem intermediário substituído a um aumento de custo que penaliza diferenciadamente o usuário mais distante do ponto onde passa a ser produzido. Como a maior parte dos produtos intermediários têm produção substitutiva instalada no pólo hegemônico, a substituição de bens intermediários, na maioria das vezes, termina por estabelecer diferencial espacial de custo desfavorável aos usuários das demais regiões, alterando a distribuição espacial de lucros, contribuindo a induzir migração do excedente.

Vale ressaltar que a capacitação tecnológica e a capacidade de assimilar novas técnicas gerenciais, sempre consideradas fatores fundamentais para o desenvolvimento industrial, foram compreensivamente subtraídas ao Nordeste em meio à erosão que sobre ele se abateu, como consequência da opção nacional pelo modelo de substituição de importação. Os analistas, em geral, omitem esta questão, ou a abordam de forma ligeira, não conduzindo à devida aquilatação da questão. A então revolucionária tecnologia organizacional taylorista, altamente eficiente quando comparada aos métodos pré-tayloristas, produzia resultados excepcionais quando adotada em processos produtivos montados em série, inseridos em ambientes com população de baixo nível educacional, desde que apresentando um pequeno percentual de pessoas bem qualificadas. Foi absorvida pela região hegemônica, enquanto não havia condições de sê-lo pelo Nordeste pré-SUDENE, não beneficiado pelos investimentos industriais adotantes dos então revolucionários conhecimentos tecnológicos organizacionais. Ela seria absorvida através de investimentos em indústrias de bens duráveis de consumo, as quais se instalavam, como visto, na

região hegemônica. A compreensiva menor penetração, em média, dos métodos tayloristas-fordistas constituiu-se em um fator adicional à perda de capacidade de convivência, no mercado em processo de integração, do capital industrial da região.

A opção pela substituição de importação como elemento dinâmico do impulso de industrialização termina por ser um projeto legitimador de desigualdades, fundado no predomínio do todo contra partes, uma resposta em atenção a um objetivo difuso e excludente, que beneficia o centro hegemônico e, oculto o excedente apropriado de outras regiões, faz parecer que todo o resultado do processo de concentração foi devido à sua capacidade de gerar excedente. O processo de substituição de importação, sem ser contrabalançado por medidas destinadas a reduzir seu avassalador ímpeto concentrador, dominou, como elemento norteador, até o esgotamento de sua capacidade de ser o elemento dinâmico principal do processo de desenvolvimento econômico, no início da década de sessenta, as transformações por que, desde as primeiras décadas deste século, passou a economia brasileira. Levou à formação da consciência da conveniência de frear o ritmo de concentração espacial, formando no País um quadro propício à criação de órgãos de planejamento regional.

A erosão do ambiente econômico do Nordeste, acentuada pela integração dos mercados internos, ao interagir com o flagelo da seca, chamou a atenção nacional ao problema regional. Em 1952, ano de grande seca, foi elaborado o estudo **Planejamento do combate às secas**, onde já foi sugerida a criação de um órgão colegiado, envolvendo órgãos federais e estaduais da região, com a função de planejar e acompanhar a ação dos órgãos governamentais na área, conforme esclarecem SANTANA & SILVA (1994), e foi ano da criação do primeiro banco estatal de desenvolvimento regional no Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil-BNB. Estava plantada a semente da mudança de clássico tratamento hídrico dos problemas regionais, a um moderno tratamento econômico. O acréscimo à erosão econômica resultante da segunda grande seca dos anos de 1950, a de 1958, terminou por trazer ao Nordeste o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN (ANDRADE, 1994), bem como por lhe render a primeira das agências de desenvolvimento regional no Brasil.

Visando fazer o Nordeste romper o instalado círculo vicioso de acomodação e pobreza, o qual, apesar de seus apenas cerca de sete milhões de habitantes urbanos, já abrigava fortes excedentes populacionais urbanos, tais como "uma massa de desemprego disfarçado que não será inferior a meio milhão de pessoas em idade de trabalhar"(GTDN, 1967), foi criada, na entrada da década de sessenta, a SUDENE. A ligação funcional direta à Presidência da República, quando de seu início, é um claro indicador da importância, então atribuída, à solução dos problemas que atravessava a economia regional.

### 3 - ESTRATÉGIAS INTENCIONADAS

Anteriormente à instalação do GTDN a indústria já era o grande centro de atenção do pensamento regional. A Mesa Redonda da Companhia Hidroelétrica do São Francisco-CHESF realizada na Comissão de Desenvolvimento de Pernambuco-CODEPE em 1952, visou sugerir medidas que potencializassem o Nordeste a bem utilizar a desobstrução do empecilho a seu processo de desenvolvimento representado pela restrita oferta da então cara energia elétrica de origem térmica. Apontou à preferência a ser concedida às indústrias apoiadas em relação especial com insumos de origem regional, de um lado e de outro, à constituição de pólos industriais, "aglutinação das indústrias entre si dependentes" (MONTEIRO FILHO, 1982),<sup>3</sup> em meio a assertivas sobre a importância na produção industrial convencional das pequenas empresas articuladas às grandes, enquanto se observava que "temos no Nordeste uma deficiência sensível de pequenas indústrias, que são a complementação das grandes... é preciso fomentá-las, dando-lhes crédito e orientação técnica" (DUARTE, SAMPAIO & PIMENTEL, 1982). Mas, as proposições da Mesa Redonda da CHESF não foram encampadas no modelo do documento do GTDN, de autoria de Celso Furtado, que deu origem, orientação estratégica e reconhecimento internacional à SUDENE (FURTADO, 1997).

A estratégia do desenvolvimento regional, em consonância com o pensamento de aceitação

<sup>3</sup> Reedição ampliada dos Anais da Mesa Redonda da CHESF, comemorativa dos 30 anos do evento.

universal da industrialização como instrumento de desenvolvimento, foi montada tendo a indústria como peça mais importante.<sup>4</sup>

A estratégia de desenvolvimento industrial foi postulada no documento do GTDN com tendências autárquicas e dinamismo dado pela expansão da demanda regional, uma espécie de industrialização substitutiva de importações (ARAÚJO, 1982). A dimensão do mercado regional, uma não grande fração do mercado nacional, importaria restrições de tamanho às unidades de produção substituidoras e, logo, generalizada permanente restrição de eficiência ao parque industrial inter-regionalmente substituidor. Tal restrição, necessariamente, se tornaria operante a partir de algum ponto no processo de substituição inter-regionalmente substitutiva, embora pudesse ser considerada uma restrição apenas de longo prazo (DIAS, 1996; SOUZA, 1996).

O próprio início do processo suporia alguma forma de compensar os custos iniciais mais altos a que seriam expostos os novos investimentos substituidores até que o processo de aprendizado cumulativo os tornasse plenamente competitivos. Mas, não foi apontado o mecanismo que, de início, garantisse, consoante com o projeto autárquico, o mercado nordestino ao investimento a ser dedicado à substituição de importação inter-regional. O mecanismo de subsídio de capital que veio a ser adotado, inspirado em sistema em funcionamento no atrasado sul da Itália, resolveu o problema da compensação pelos custos iniciais mais altos, levantando a restrição inicial, de curto prazo. Veio se somar à ação do BNB como banco de desenvolvimento econômico e a subsídios especiais, principalmente relacionados à redução do imposto de renda de pessoas jurídicas, criando atratividade para o capital privado.

O início da nova indústria, comprovadamente, seguiu a rota inter-regionalmente substituidora. Há relativo fechamento da economia do Nordeste, em termos de trocas inter-regionais, entre 1960 e 1966, com a tendencial redução, neste período, dos coeficientes de exportação e de importação

<sup>4</sup> Até os mais enraizados em tradições milenares a reclamam: "*l'industrialisation se voit fixer pour objectif la modernisation de l'économie chinoise, elle doit constituer la base matérielle de la société socialiste*" (POULAIN, 1977).

inter-regionais (LOCATELLI, 1986). Assim é que, entre 1967 e 1975, apesar da indústria nordestina representar uma pequena fração da nacional, levando a necessário alto intercâmbio dentro do tecido industrial nacional, em sua quase totalidade externo à região, a contribuição das exportações inter-regionais ao crescimento do produto industrial nordestino correspondente a apenas 88% da contribuição da substituição de importações inter-regionais (LOCATELLI, 1986).

O processo de aprendizagem da agência regional terminou por abandonar o insustentável projeto autárquico e, silenciosamente, encampar as sugestões do caminho da complementaridade à economia do eixo hegemônico, da Mesa Redonda da CHESF, fazendo delas os eixos fundamentais de absorção de investimentos industriais incentivados. As sugestões de atenção equilibrada às pequenas e médias empresas, todavia, não foram encampadas inicialmente, nem o processo de aprendizado da agência de desenvolvimento regional conduziu à sua adoção.

A nova indústria do Nordeste, ao invés da atenção balanceada aos diversos estratos de tamanhos, iniciou-se, pela forma como foi desenhado o sistema de incentivos fiscais, segundo a opção pelo relativamente grande. Os subsídios de capital, o instrumento básico usado para incentivar o desenvolvimento industrial na região, apresentavam um plano de corte separando os tamanhos que permitiam acesso ao sistema de incentivos dos que não o permitiam. As pequenas e médias empresas ficaram excluídas.

O sistema de incentivos montado viabilizava uma industrialização aberta a predominante participação de empresas filiais, empresas, independentes do ponto de vista legal formal, apenas "quase firmas" no sentido real, o seu capital sendo tipicamente controlado por empresas de fora da região, fora da qual, por consequência, se encontrariam seus centros decisórios. As análises sobre o processo de desenvolvimento econômico do Nordeste, como norma, passam ao largo deste ponto. A razão pode vir da não larga difusão entre os economistas, de modelos que permitam melhor analisar o comportamento dessas "quase empresas" e assim avaliar e prever consequências de um processo de industrialização regional fortemente

ancorado em "quase empresas", empresas filiais de empresas sediadas na região hegemônica.

As reações a mudanças nas condições externas às "quase empresas" são, *coetaris paribus*, em geral, mais pronunciadas que as reações de empresas independentes. Cortes mais fortes na produção são um exemplo. Têm efeitos negativos maiores que se propagam pela redução da demanda indireta de insumos industriais e pela redução da demanda de consumidores causada pela redução da renda. Significam uma simples redistribuição da alocação ideal ótima de cotas de produção entre a matriz e a "empresa filial", diminuindo a cota percentual desta última, no âmbito interno da empresa. Uma redistribuição de "quotas" entre empresas de uma região e outra do restante do país, envolve, em princípio, variações menos bruscas que redistribuições de quotas entre matriz e filiais (DIAS, 1996). Um processo de industrialização regional ancorado em "quase empresas" é, no mínimo, mais sujeito a maior volatilidade em seus parâmetros de curto prazo.

O setor agropecuário, abrigando a maior parcela da população nordestina de então, não poderia deixar de merecer um cuidado especial na formulação da estratégia de desenvolvimento econômico. Um caminho traçado foi o desenvolvimento de pecuária, sustentada, durante os períodos secos, em forragens arbóreas adaptadas às condições ecológicas locais e de agricultura de plantas xerófilas, orientadas por eficiente assistência técnica (GTDN, 1967). Ambas, a pecuária e a agricultura desenhadas, teriam de contar com o suporte de pesquisas para os seus desenvolvimentos, associadas ao competente acompanhamento de pesquisas e tecnologia desenvolvidas em sistemas ecológicos assemelhados, visando à transferência de conhecimento. Pressuporia a constituição, na região, de órgãos de pesquisa tecnológica agropecuária especializados, da constituição de órgãos de extensão para a "eficiente assistência técnica" e da correspondente formação de recursos humanos. Mudanças na direção desejada poderiam ser, desde logo, implantadas com base no conhecimento desenvolvido por pesquisas já realizadas e pela difusão do conhecimento já acumulado por alguns fazendeiros, ressalta o documento do GTDN (1967). Outro caminho traçado imbrica-se com a questão populacional.

A questão populacional não poderia deixar de estar presente. Expressamente colocada na quarta diretriz básica do Plano de Ação anunciado no documento do GTDN (1967) estava a realocização dos excedentes populacionais, nominalmente focados os excedentes a serem "criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida". Estes caminhariam para os vales úmidos do oeste, na zona de transição com a Amazônia. Sem dúvida, um arranjo de lógica macroeconômica impecável. Sem dúvida, também, um arranjo que envolveria, para dar certo, além de outros fatores, a coincidente vontade política de um diverso conjunto de agentes, recursos vultosos aplicados de forma competente, certamente de ordem de grandeza maior que os investidos na construção da nova capital, um obra ciclópica apontada como a realização de um sonho nacional de desde um século atrás.

A atenção à infra-estrutura não mencionava a questão do uso conflitivo das águas, uma questão crucial numa região onde água é exatamente o fator que, de forma recorrente, se torna absolutamente escasso. Se conflito potencial existe, em geral, no uso de águas fluviais, no Nordeste este conflito tem potencial explosivamente mais elevado, não só por causa das recorrentes secas, mas pelo desfavorável perfil altimétrico de seu rio principal. Diferentemente do perfil usual dos rios de grande extensão, cujas águas são usadas para gerar energia elétrica após percorrerem um relativamente curto trecho num planalto e, depois, são usadas para irrigação ao longo do trecho expressivamente maior, numa planície, o rio São Francisco corre num planalto seu trecho expressivamente maior e só desce para correr numa planície num trecho relativamente exíguo, onde a irrigação é menos necessária e apresenta menores retornos econômicos. Lamentavelmente, no caso do chamado rio da unidade nacional, a irrigação que poderia, até à quase exaustão do seu fluxo firme regularizado, beneficiar a produção agrícola da fértil área alcançável a partir de suas margens, no interior do Polígono das Secas, no planalto, por ser uso consuntivo, irremediavelmente conflita com o uso de suas águas para o uso não consuntivo de produção de energia elétrica nas descidas para a planície. São usos alternativos, de alto custo de oportunidade.

Uma versão norte-americana dos sertões nordestinos do São Francisco, onde o nível de

conflito do uso de águas fluviais é menor do que na bacia do Velho Chico, tivera criada, na década de 1930, a Tennessee Valley Authority-TVA, voltada a resolver o problema do baixo nível de renda *per capita* na área de sua bacia, para o que contribuíam seus rios temporários, de violentas cheias de águas perdidas para o mar. A TVA desde sua criação se pautou pela busca da otimização do uso das águas fluviais do vale do Tennessee. Levando em conta seus usos alternativos, complementares, consuntivos e não consuntivos, construiu um sistema de represas interligadas através de cerca de mil quilômetros de canais e rios navegáveis, de onde, navegando e cruzando-se comportas, chega-se ao Atlântico. O Brasil tentava, à época da elaboração do documento do GTDN, reproduzir o feito norte-americano de dominar o ciclo nuclear e a construção de artefatos nucleares de fissão, para a qual contribuiu, de forma indispensável, o alto fluxo de energia elétrica gerada a partir dos reservatórios construídos pela TVA. A construção de bombas atômicas foi um feito científico-tecnológico muito visível, mas contribuição maior do TVA diretamente relacionada à sua área geográfica de atuação, reduzindo substancialmente o hiato de renda *per capita* que a separava da situação média norte-americana, adveio de disponibilizar, para esse segmento geográfico da economia norte-americana, um conjunto de insumos e serviços resultante da exploração racional de recursos hídricos. O GTDN, de visão substancialmente mais ampla que a subtenhida no TVA, não absorveu a idéia, mais simples e de maior alcance econômico, de uso integrado das águas, para aplicá-la ao rio da unidade nacional. O comprometimento de praticamente todo o seu fluxo firme para a geração de energia elétrica, muito antes de ser corporificado em investimento como hoje está, poderia, em princípio, ter sido, então, submetido a uma lógica de otimização econômica, com menos energia elétrica gerada e maior área de irrigação efetivamente disponível.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> É possível que a omissão tenha decorrido de certeza de não atendimento das ações, então futuras, aos preceitos da utilização integrada das águas. Afinal, no fim da década de 1970, depois de aumento de recursos à disposição do Governo Central advindos da expansão do milagre econômico, a SUDENE empenhou muitos milhares de homens x horas da melhor formação e competência na formulação do Plano de Uso Integrado dos Recursos Hídricos do Nordeste-PLIRHINE. Foi um grande plano. Teve o grande destino dos planos, uma boa prateleira.



## 4 - FEITOS

Ao fim de quase quatro décadas de atuação da agência de desenvolvimento regional se presencia ter havido a negação da tendência, visível nos anos de 1950, da queda relativa da renda *per capita* do Nordeste comparativamente à renda *per capita* nacional. Nos trinta e seis anos que decorreram da instalação da SUDENE a 1996, em meio às diversas situações por que passou o sistema econômico nacional, como reorganização da primeira metade dos anos de 1960, expansão até o fim dos anos de 1970, década perdida dos anos de 1980 e a atual "abertura dos portos" destes anos noventa, o produto *per capita* regional cresceu a um ritmo médio de 3,1% ao ano, enquanto o produto *per capita* nacional cresceu, como média anual, a 2,8%. O grande ganho, quanto a este parâmetro, foi a negação da tendência à queda. Os dez por cento a mais na taxa de crescimento médio anual são uma contribuição adicional que elevou o percentual do produto *per capita* regional de 40% a 44% do produto *per capita* nacional. Houve um certo ganho, também, na redução da disparidade intra-regional interestadual, a qual, medida pelo coeficiente de variação da renda *per capita*, passou, no mesmo período, de 30% a 28%, uma discreta, mas, não desprezível mudança (ALBUQUERQUE, 1997).

O setor industrial ampliou sua participação no produto da economia regional de cerca de 21% no início dos anos de 1960 para cerca de 29% no início desta década, enquanto o peso do Terciário cresceu de uns 49% para cerca de 58% e o da agropecuária, caiu de cerca de 30% para algo como 13% (SUDENE, 1996).

O Nordeste assumiu uma posição complementar como fornecedor de bens intermediários à indústria do Sudeste, marcada ainda sua estrutura industrial por um peso relevante da produção de bens de consumo não-duráveis. Apreendida a inviabilidade da rota substituidora conduzir a êxito, a integração no mercado nacional passou a ser plenamente admitida como um fato irrevogável. Empreendimentos de porte nacional passaram a ser articulados e implementados. No período 1975-1980 a expansão das exportações inter-regionais se afirma como a principal fonte de crescimento do produto industrial. Entre 1975 e 1980, a contribuição das exportações inter-

regionais ao crescimento do produto industrial nordestino passa a 271% da contribuição da substituição de importações inter-regionais (LOCATELLI, 1986), marcando claramente a opção pela integração no mercado nacional via exploração dos recursos naturais industrializáveis.<sup>6</sup> A expansão da fração internamente exportada do Produto Interno Bruto-PIB regional nordestino passou de 11,5% nos anos 1975-1976, fim do período 1968-1975 de crescimento intenso da economia nacional, para 14,5% em 1980, fim do período de crescimento moderado e véspera da crise nacional dos anos de 1980. Conjugada com a redução das importações internas, de 27% para 22% em igual período (LOCATELLI, 1986), a variação apresentada pela fração exportada do PIB regional é compatível com os esperados efeitos de internalização na região proveniente de investimentos autônomos e gastos induzidos.

A opção pelos grandes capitais, implícita no sistema de incentivos, expressou-se desde cedo nos resultados alcançados. Decorrido o primeiro lustro do processo de industrialização da SUDENE, antes mesmo da entrada em operação das maiores empresas incentivadas, vê-se que, deixando de lado a variável intensidade de capital e expressando o tamanho pelo número de empregos, as unidades de produção da "incentivadas" já tinham tamanho médio cerca de dez vezes maior que o da pretérita (GOODMAN & ALBUQUERQUE, 1974).

Um resultado da política de industrialização do Nordeste foi sua "nova indústria" se constituir significativamente em empresas filiais, independentes apenas do ponto de vista legal formal, tipicamente controladas por empresas de fora da região, fora da qual, por conseqüência, se encontram seus centros decisórios. Em adição, as moléculas de capital regional de maior porte, com centro decisório interno à região, têm relativamente pouca expressão no volume total do capital indus-

---

<sup>6</sup> LOCATELLI (1986) chega a colocar que "o FINOR tende a privilegiar projetos cujos produtos são destinados à exportação, em detrimento daqueles voltados para o mercado regional". Não mostra que havia espaço, ao mesmo nível de rentabilidade, para a expansão de atividades que visassem o mercado regional e assim, que os investimentos com mercado de âmbito nacional estivessem preterindo investimentos de mercado regional igualmente rentáveis.

trial aplicado. Decidiram ter e alcançaram, em termos espaciais, uma "relativa independência ou diversificação face às vicissitudes das políticas econômicas regionais praticadas pelo Estado" (SMITH, 1985).

As firmas industriais de capital com controle regional têm tamanho médio menor que as de controle externo à região. Das firmas em funcionamento em 1978, aquelas cujo capital tem controle em São Paulo empregavam em média 454 pessoas por estabelecimento, enquanto a média das firmas de controle regional era 318. O investimento médio por empresa, das empresas "paulistas" era 2,22 vezes maior que o investimento médio por empresa "nordestina", empregando, portanto, as "paulistas", 55% mais capital por unidade de emprego criada (REDWOOD III, 1982).

O mais elevado nível de densidade de capital das empresas "de fora" está, em parte, relacionado aos ramos onde preferencialmente se instalam. Como ressalta FERREIRA (1985), os ramos Química, Minerais não-Metálicos e Metalurgia, abarcam juntos cerca de metade do investimento incentivado, gerando cerca de só um quarto do emprego direto criado (FERREIRA, 1985).

A industrialização, fortemente baseada em empresas filiais de outras sediadas fora da região,<sup>7</sup> traz, como resultado, uma menor vinculação do capital produtivo industrial com a economia regional. Conduz à formulação de hipótese de que seus efeitos para trás sejam menores do que os gerados, em média, pela opção de basear a industrialização em empresas de capital regional.<sup>8</sup> O comportamento das firmas "nordestinas" é, na verdade, mais integrado à economia regional. Elas adquirem proporcionalmente o dobro do valor de bens de capital produzidos no Nordeste, quando comparadas às "paulistas"; adquirem 55% do valor dos insumos na região, contra um percentual

de 39% de insumos adquiridos na região pelas "paulistas". O destino das vendas se comporta de modo análogo, as "nordestinas" vendendo 56% do seu produto na própria região, enquanto as paulistas vendem no Nordeste, em média, apenas 46% do seu produto (REDWOOD III, 1982).

Os efeitos dinamizadores das ações destinadas a aliviar as desigualdades regionais, somados aos efeitos gerais decorrentes das transformações da economia nacional, também produziram mudanças no campo. A estratégia desenhada para aumentar a produtividade por unidade de área nos cultivos canavieiros e viabilizar a utilização do solo e dos recursos humanos liberados, para a produção de alimentos na Zona da Mata, foi cedo abandonada, não sendo substituída por nenhuma outra. O rompimento de relações entre os governos norte-americano e cubano propiciou, através do ganho de cotas de açúcar do mercado norte-americano, um ganho de renda que fez esquecer as atribulações por que passara o parque açucareiro nordestino, ocupando terras difíceis para a mecanização e trato agrícola tecnologicamente modernos.

O preconizado, por DUQUE (1953), como necessário desenvolvimento do conhecimento agrícola específico para vencer o desafio do fenômeno das aleatórias, periódicas e espacialmente parciais secas e estiagens, "que dão uma imagem indevida do Nordeste a grande parte da opinião pública nacional", permaneceu um caminho não trilhado. Não houve maciça aplicação do conhecimento gerado por pesquisas anteriores à instalação da SUDENE, nem houve maciço investimento em pesquisas capazes de avançar este conhecimento, ou pelo menos, de agilmente identificar avanços de conhecimentos produtivos desenvolvidos para aplicação em ecossistemas assemelhados. Certa robustez maior foi conseguida por uma atividade econômica capaz de, pelo apoio da infra-estrutura, reduzir o impacto negativo do flagelo natural. Como maior abertura para métodos mais modernos de produção agrícola, é interessante fixar a atenção à modificação que atinge parte da agricultura nordestina, para a qual, nos idos tempos de duas décadas atrás, já foi dito: *"the old fazenda is disappearing or has been transformed into a modern plantation owned by an absentee landlord and has lost its significance as a social nucleus for the rural population"* (DIAS,

<sup>7</sup> Com 61% do capital votante originário de fora da região em 1986, embora, somente 34% das empresas tenha controle acionário majoritário externo à região (SUDENE, 1992).

<sup>8</sup> Em defesa dos que não conseguem afirmar a existência de tal relação, pode-se arguir a sua não obviedade: "a maior dificuldade quando se corre o parque industrial do Estado (Pernambuco), mostrando um produto, é perceber que o centro de decisão está geralmente no Sul do país" (UM PÓLO..., 1987).

1978). Esta modernidade está, em geral, associada à irrigação (SICSÚ, 1997), no que tem de sustentável. Já as formas de exploração presentemente rentáveis nas áreas da caatinga, típicas do Polígono das Secas, “não apresentam sustentação econômica e muito menos ecológica” (OLIVEIRA, 1998).

O foco das atenções na área agrícola foi a agricultura irrigada, cujas margens para expansão são objeto de controvérsia quanto à sua verdadeira dimensão, principalmente no que se refere à bacia do São Francisco. Conflitos sobre o uso das escassas águas podem levar a grandes prejuízos no Nordeste, de que um leve exemplo pode ser o racionamento de energia elétrica ocorrido no final da década de 1980, já motivado por problemas de vazão do rio. Veja-se o famoso projeto da transposição das suas águas. Em sua etapa final prevê desviar cerca de 280 m<sup>3</sup>/s, de um ponto do rio onde a vazão firme é 2065 m<sup>3</sup>/s (SUASSUNA, 1998a). Significa subtrair mais de 13% da vazão firme de um rio cujas águas já estão comprometidas. Mais ainda, o topograficamente necessário elevar em 160 metros tal fluxo de água teria um custo energético de 113 Mw.ano (SUASSUNA, 1998b) somado o gasto diretamente na elevação, com o que é deixado de gerar pelas águas desviadas, valor que supera em mais de 20% o consumo anual atual da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia-COELBA, a distribuidora de energia elétrica para todo o Estado da Bahia.

O fascínio das águas do São Francisco correndo em meio ao seco sertão da maior parte de sua bacia hidrográfica leva, ainda, a projetos de grande ampliação da área hoje irrigada, enquanto a “conta bancária do uso das águas já nos parece operar no vermelho” (SUASSUNA, 1998c)

O maior êxito nas mudanças processadas na região não se deu no terreno econômico. Tomou lugar na qualidade de vida da população, tal como, por exemplo, expresso pelo Índice de Desenvolvimento Humano-IDH (ALBUQUERQUE, 1997). Diferentemente da fração do produto *per capita* da Região em relação ao nacional, que apresenta uma pequena variação nestas quase quatro décadas, o IDH apresenta grandes ganhos para a Região, sistemáticos, década a década, reforçados pela sistemática redução das diferenças interestaduais, como pode ser observado na TABELA 1.

**TABELA 1**  
**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO**  
**HUMANO-IDH-BRASIL E NORDESTE**  
**1960 – 1996**

DISCRIMINAÇÃO	ANO				
	1960	1970	1980	1991	1996
IDH do NE como fração do IDH do Brasil	0,43	0,45	0,60	0,67	0,74
Coef. de Variação do IDH entre Estados do NE	21,3	19,4	17,9	14,5	11,3

FONTE: ALBUQUERQUE (1997)

Os caminhos desenhados para resolver o problema do excesso populacional da região agrícola semi-árida, pelas dificuldades encontradas, foram cedo abandonados. Não houve substituição desta estratégia por outra qualquer, ou se queira, foi ela substituída pela estratégia *laissez faire*. Mas grandes progressos foram, de certa forma alcançados, embora ainda insuficientes. A Região Nordeste, hoje com dois habitantes rurais para cada três habitantes urbanos, atualmente abriga 29% da população do país, uma diminuição percentual pequena em relação à da década de 1960. A população rural nordestina cresceu em pouco mais de 20%, representando atualmente 46% da população rural brasileira. A gravidade de tal dado não decorre simplesmente dele expressar um estado de atraso relativo. Decorre, também, do fato de ser adequada para a região uma baixa ocupação por quilômetro quadrado, dado os 72% da área do Nordeste contidos no Polígono das Secas, vocacionados para culturas extensivas.

Ao mesmo tempo, a passagem de uma região, cuja população há quatro décadas atrás crescia 5% ao ano (GTDN, 1967) para uma região em que a população cresce em ritmo diferentemente inferior à média das demais regiões, constitui um fato de grande significação, principalmente levando em conta que a região tem uma fração de população rural significativamente mais elevada que a média nacional. Levando em conta, todavia, o expressivo excedente populacional, o qual já era notável quando da elaboração do GTDN, o crescimento populacional de 1,1% anual do Nordeste só por engano metodológico pode ser

considerado uma vantagem, face às demais regiões. É mais problemático do que o também problemático crescimento anual populacional médio de 1,5% o é para as demais regiões.<sup>9</sup>

A grande participação da população rural do Nordeste na população rural brasileira fez da região uma ganhadora líquida de recursos quando o sistema previdenciário, estendido ao meio rural, viabilizou, na década de 1970, a aposentadoria a uma expressiva percentagem da força de trabalho agrícola que não havia contribuído ao sistema. O efeito positivo destas transferências, que significativamente contribuiu a animar a economia de vastas áreas do Polígono das Secas irá diminuindo ano a ano até tornar-se inexpressivo.

## 5 - PERSPECTIVAS

Perspectivas muitas vezes são formadas tendo como base a continuidade das tendências. Quando há mudanças de profundo significado para a formação das perspectivas, ocorridas a um tempo em que não se tenham traduzidas em efeitos claramente captados pelos dados estatísticos, as tendências reveladas pelos dados perdem a validade. É exatamente este o quadro que se expõe na formação das perspectivas regionais.

O relativo avanço da região se deu num contexto de um paradigma técnico econômico que permitia o uso competitivo de um vasto contingente de mão-de-obra de forma combinada com uma pequena fração de recursos humanos altamente qualificados. Índices econômicos e índices econômico-sociais atestam a reversão da perspectiva de forte ampliação da desigualdade para com as regiões mais desenvolvidas do país, havida da criação da SUDENE aos presentes dias. Todavia dois fatos são de transcendental importância na construção de uma visão prospectiva sobre a questão regional e até mesmo sob o ponto de vista da integridade nacional. A Região Nordeste continua como uma região com um inegavelmente importante diferencial econômico negativo, é o primeiro fato. O segundo está vinculado à capacidade de crescimento econômico, significativamente reduzida pelo novo paradigma técnico econômico, exigente em relação ao nível mínimo de educação da população.

O contexto em que o índice de alfabetizados representava um aspecto econômico importante, juntamente com a importância que tem no aspecto social, pelo qual participa no índice de desenvolvimento humano pertence ao passado, à História. O paradigma microeletrônico, já dominante, apresenta o índice de analfabetismo, ou o seu complemento, como expressão de qualificação de recursos humanos para o trabalho produtivo competitivo. A exigência nova, não assimilada pelos elaboradores de estatísticas, para a qual nenhum índice foi batizado, ou sequer criado, é a do curso médio completo, de boa qualidade como ponto de partida ao qual as empresas podem adicionar, com bom resultado, os treinamentos específicos necessários ao domínio de seus processos produtivos. A situação do Nordeste, em relação ao estado atual do quadro de pessoas empregadas, é superior à nacional, “enquanto os empregados com 2º Grau e curso superior (incluindo os incompletos) constituem no Brasil 39% no total dos empregados e 23% na indústria de transformação, o Nordeste detém análogas percentagens de 45% para o emprego em geral e 27% para o emprego na indústria de transformação” (SICSÚ & DIAS, 1997). A seletividade dos empregadores no Nordeste foi capaz de extrair da população existente uma fração mais favorável à alta produtividade a partir de uma distribuição de formações menos favorável.

A manutenção da sistemática de seleção adotada pode garantir um certo ritmo de expansão de atividades com composição de recursos humanos favorável à alta produtividade. Mas, pode-se seguramente tomar como indicador atual do potencial de crescimento econômico para um sistema econômico, a fração do número anual de concluintes do ciclo médio entre o total da população de 15 a 19 anos. Tal índice, concentrando-se nos mais jovens, beneficia relativamente o Nordeste, quando comparado ao Brasil por deixar de lado a história de seu atraso em educação, representada por uma expressivamente menor fração da população adulta com nível médio completo. Mesmo assim tal índice representa para o Nordeste urbano 67% do seu equivalente para a população urbana brasileira e representa para o Nordeste rural, algo ainda mais baixo, apenas 61% do índice equivalente relativo à população rural brasileira.<sup>10</sup> O Nordeste da virada do milênio está mal situado face a essa

<sup>9</sup> Estimado pelo autor, a partir do IBGE (1998).

<sup>10</sup> Estimado pelo autor, a partir do IBGE (1998).

qualificação, tende a apresentar crescimento do produto menor que o resto do país.

Agrava-se a perspectiva futura da situação regional ao se adicionar a sangria de recursos que virá a ser proporcionada pela relação entre contribuição ao sistema previdenciário e transferências dele recebidas, na região, tender a ser substancialmente mais elevada que a média nacional, dada a inclusão de idade mínima para obtenção do direito, para uma população regional que tipicamente começa a trabalhar aos quatorze anos (embora, pela nova legislação brasileira, só possa contribuir para o sistema previdenciário a partir dos dezesseis anos) e apresenta uma expectativa de vida inferior à média brasileira. O ganho em transferência de renda proporcionado pelas aposentadorias, de até agora, será transformado em transferência líquida de recursos, o Nordeste, de menor renda *per capita*, financiando o restante do sistema.

As perspectivas agravam-se ainda mais ao se levar em conta a situação falimentar em que se encontra a maioria das empresas do parque sucroalcooleiro do Nordeste Oriental, o que levará à difícil tarefa de reorganizar uma região cuja topografia não a promete favorecer com vantagens competitivas em atividades de exportação nos marcos das tecnologias agrícolas atuais.<sup>11</sup> Mais ao Sul, a Zona da Mata do Nordeste Oriental guarda atualmente o problema da retração da produção de cacau, também com grandes efeitos sociais negativos (SOUZA, 1997).

A esses fatos junte-se a perspectiva de conflitos sobre o uso das águas do São Francisco, com possíveis custos deles decorrentes. Ameaçam a expansão do pólo dinâmico da agricultura nordestina na sua importante bacia. Pelo anteriormente visto, anunciam-se conflitos que mais tendem a colocar suas águas como pomo de discórdia do que como fator de unidade.

É evidente a necessidade de uma coordenação de esforços, a nível regional para garantir a superação desta presente perspectiva negativa. Nota-se, no quadro atual, a essência de problemas relativos ao crescimento futuro, tal qual o quadro que antecedeu à criação da agência de desenvol-

vimento regional. A necessidade de coordenação para a aplicação racional de recursos continua. Continua, também, a necessidade de que os esforços sejam dirigidos para que produzam desenvolvimento sustentável. Nesta situação, entre a opção de fechar a SUDENE ou de deixá-la como está, parece mais aconselhável fortalecê-la.

## AGRADECIMENTO

O autor agradece a Abraham Sicsú, Fred Katz, João Policarpo e Lúcia Melo todos os comentários deles ouvidos. Os não incorporados não o foram por olvido.

## Abstract:

---

The present work focuses regional problems and the current perspectives of the Northeast, since the formation process of the regional agency of development to the present. It registers and analyses, important heard "opinions" and important subjects forgotten along this process. The Northeast and the mesh of relationships that had exposed it to an economic growth inferior to the national one is depicted. Complementing what was exposed by the Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, it is clear that the mechanism by which the market forces, given the development model adopted by the country, was taken the Area to become less and less attractive to the capital. It aims the essential elements of the deliberate strategy, initially adopted, and the introduced changes. It registers the relative gains of the Area, qualifying them. The industrialization, it stands out, is founded in subsidiary companies, a fact not very valued in the current economic analyses. The country field was modernized, but the potentials of the drought resistant plants were not explored, nor the ones of adequate cattle technologies with which the Area would have larger comparative advantages, with sustainable development. The unfavorable educational picture brings the perspective of growing less than the national average.

## Key-Words:

---

<sup>11</sup> Caminhos de reorganização mostrados viáveis são apresentados em LIMA & SICSÚ (1998).

Regional problems; Regional development; GTDN; Economic growth; Development policies; Industrialization; Country development; Brazil-Northeast.

## 6 - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de O progresso social do Nordeste: um balanço de quase meio século. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 464-490, out./dez.1997.
- ANDRADE, Manuel Correia de. Análise do semi-árido nordestino e a visão da seca. In: BACELAR, Tânia (Org.). **O GTDN: da proposta à realidade-ensaios sobre a questão regional**. Recife: UFPE, 1994. p.114-124.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Estado e industrialização do Nordeste: intenções e resultados. **Economia e Desenvolvimento**, v. 1, n. 3, p. 99-114, jun. 1982.
- CAMPELLO, Sebastião Barreto. **Nordeste** - quatro séculos de exploração. Recife: Comunicarte, 1985. 80 p.
- CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**: campanha de Canudos. 29ª ed. Rio de Janeiro: MEC, 1979.
- DIAS, Adriano Batista. **Alta tecnologia, reflexos, reflexões**. Recife: Massangana, 1996.
- DIAS, Gentil Martins. New patterns of domination in rural Brazil: a case study of agriculture in the brazilian Northeast. **Economic Development and Cultural Change**, v. 27, n. 1, p. 169-182, 1978.
- DUARTE, Paulo José, SAMPAIO, Lael Feijó, PIMENTEL, Paulo. Indicação das indústrias essenciais e de base para o estabelecimento de prioridade. In: CONDEPE **Teses e sugestões à Mesa Redonda da CHESF**. 2. ed. rev. Recife, 1982. p. 21-42. Temário discutido na Mesa Redonda da CHESF, em 1952.
- DUQUE, José Guimarães. **Solo e água no Polígono das Secas**. 3. ed. Fortaleza, DNOCS, 1953.
- FERREIRA, Assuéro. Mudanças estruturais do perfil industrial no Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 16, n. 3, p. 471-505, jul.-set. 1985.
- FURTADO, Celso Monteiro. A constatação do GTDN e as exigências da atualidade. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 377-386, out./dez. 1997.
- GOODMAN, David Edwin, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento no Nordeste**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. (Relatório de Pesquisa, 20).
- GTDN. Uma política para o desenvolvimento econômico do Nordeste. 2. ed. Recife: SUDENE, 1967.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: Massangana, 1989.
- IBGE. Anuário Estatístico do Brasil - 1965. Rio de Janeiro. 1966.
- \_\_\_\_\_. **Informações estatísticas**. [on line]. Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.ibge.gov.br/informacoes/estat.htm>. Arquivo capturado em 1998.
- LIMA, João Policarpo R. Nordeste: as fontes de dinamismo segundo o GTDN e as potencialidades atuais. In: BACELAR, Tânia (Org.). **O GTDN: da proposta à realidade-ensaios sobre a questão regional**. Recife: UFPE, 1994. p. 86-100.
- LIMA, João Policarpo R., SICSÚ, Abraham Benzaquen. A agroindústria canavieira do Nordeste: o desafio da reestruturação possível. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3., Niterói, 1998. **Anais...** Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 1998. V. 3. p. 1030-1042.
- LOCATELLI, Ronaldo Lamounier. Padrões de comércio e o crescimento industrial do Nordeste, 1967-80. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 14., Brasília, 1986.

**Anais...** Rio de Janeiro: ANPEC, 1986. V. 2. p. 203-221.

MONTEIRO FILHO, Armando de Queiroz et al. Localização das indústrias e indústrias preferencialmente instaláveis. In: CONDEPE. **Teses e sugestões à Mesa Redonda da CHESF**. 2. ed. rev. Recife, 1982. Temário discutido na Mesa Redonda da CHESF, em 1952.

\_\_\_\_\_. Meios de transporte: a energia elétrica e as organizações portuárias. In: CONDEPE. **Teses e sugestões à Mesa Redonda da CHESF**. 2. ed. rev. Recife, 1982. Temário discutido na Mesa Redonda da CHESF, em 1952.

\_\_\_\_\_. Saneamento das zonas industrializáveis. In: CONDEPE. **Teses e sugestões à Mesa Redonda da CHESF**. 2. ed. rev. Recife, 1982. Temário discutido na Mesa Redonda da CHESF, em 1952.

OLIVEIRA, Ocivá José de. Agricultura auto-sustentável e o manejo ecológico do solo como fator antierosivo. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 29, n. 3, p. 295-304, jul./set. 1998.

POULAIN, Edouard. **Le mode d'industrialisation socialiste en Chine**. Paris: François Maspero, 1977. (Économie et Socialisme, 31).

REDWOOD III, John. Incentivos fiscais, empresas extrar-regionais e a industrialização recente do Nordeste brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 10., Águas de São Pedro, 1982. **Anais...** Brasília: ANPEC, 1982. V. 2. p. 603-631.

SANTANA, Jorge Fernando de, SILVA, Georges Pellerin da. Questões institucionais do Nordeste In: BACELAR, Tânia (Org.). **O GTDN: da proposta à realidade-ensaios sobre a questão regional**. Recife: UFPE, 1994. p. 73-85.

SICSÚ, Abraham Benzaquen. Processos de modernização das fronteiras agrícolas: aspectos gerais. In: SEMINÁRIO MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA PERIFÉRICA, 5., Recife,

1997. **Anais...** Recife: FUNDAJ, 1997. p. 42-60.

SICSÚ, Abraham Benzaquen, DIAS, Adriano Batista. Lições do GTDN e as perspectivas industriais atuais do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 491-498, out./dez. 1997.

SMITH, Roberto. **Troca desigual e industrialização no Nordeste**. São Paulo: IPE, 1985. (Ensaio Econômico, 43).

SOUZA, Aldemir do Vale. A integração regional e a formação de "setores-chave" na economia do Nordeste e suas implicações no emprego e na renda In: SEMINÁRIO MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA PERIFÉRICA, 4., Recife, 1996. **Anais...** Recife: FUNDAJ, 1996. p. 115-121.

SOUZA, Hermínio Ramos de. Agricultura e política agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 499-518, out./dez. 1997.

SUASSUNA, João. **Transposição das águas do Rio São Francisco para o abastecimento do Nordeste semi-árido: solução ou problema?** [on line] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.fundaj.gov.br/docs/text/textrop.html>. Arquivo capturado em 1998a.

\_\_\_\_\_. **Transposição do Rio São Francisco: possibilidades técnicas versus vontade política**. [on line] Disponível na Internet via WWW.URL:<http://www.fundaj.gov.br/docs/tropico/desat/sf.html>. Arquivo capturado em 1998b.

---

\_\_\_\_\_. **Água no semi-árido nordestino**: contradição nas ações de uso. [online] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.fundaj.gov.br/docs/tropico/desat/joao051098.html>. Arquivo capturado em 1998c.

SUDENE. **Boletim Conjuntural** - Nordeste do Brasil. Recife, 1996. V. 4.

---

\_\_\_\_\_. Relatório de pesquisa sobre o desempenho da indústria incentivada do Nordeste - 1988. Recife: BNB, 1992.

UM PÓLO ao Norte. **Revista da Indústria**, v. 3, n. 14, p. 27-30, abr.-jul. 1987.

---

Recebido para publicação em 27.AGO.1999.