

**REN**

# **ECONOMIA REGIONAL**

## **A INTERPRETAÇÃO PARA O ATRASO RELATIVO DO NORDESTE A PARTIR DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PERIFÉRICO DA CEPAL<sup>1</sup>**

*Guerino Edécio da Silva Filho*  
Técnico do Escritório Técnico de Estudos  
Econômicos do Nordeste (ETENE)

### **RESUMO:**

Dá artigo dá uma idéia geral do pensamento econômico da CEPAL, mostrando que foi seu modelo de desenvolvimento econômico que prevaleceu como instrumento de análise interpretativa do atraso econômico relativo do Nordeste. Mostra que as principais políticas de desenvolvimento econômico implementadas no Nordeste foram derivadas dessa interpretação. Verifica, também, as principais críticas apresentadas na literatura contra essa escola do pensamento e contra as políticas por ela defendidas.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Economia Regional; Desenvolvimento Econômico - Nordeste; Teoria do Desenvolvimento Econômico Periférico, Política de Desenvolvimento do Nordeste.

<sup>1</sup> Este trabalho é parte da tese de doutorado, em economia do autor, em fase de conclusão, a ser defendida na Universidade Federal de Pernambuco.

## 1 INTRODUÇÃO

Um completo entendimento do novo padrão de crescimento que vem se desenhando para o País e a forma de como o Nordeste deve se inserir neste novo modelo, faz parte do esforço de uma quantidade cada vez maior de estudiosos e formuladores da política de fomento à economia nordestina.

Um dos pontos fundamentais deste trabalho é contribuir com tal esforço, a partir de uma melhor visualização do padrão de crescimento econômico nacional vigente nas décadas de 1950 e 1960, bem como da sua interpretação por parte dos cepalinos, que influenciou fortemente na ação diferenciada na região nordestina, por parte do Estado brasileiro, desde a década de 1950. Este é o ponto de partida básico para os que pretendem distinguir tal padrão de crescimento do que vem se apresentando para a economia nacional a partir dos anos de 1990.

O padrão de crescimento econômico nacional vem mudando drasticamente desde o início da presente década, deixando sem sentido parte do diagnóstico feito sobre a realidade da economia do Nordeste e, consequentemente, sua utilização para fins de subsídio de políticas desenvolvimentistas para a Região. É necessário, portanto, entender o que ficou defasado e o que permanece válido dos diagnósticos feitos sobre a economia nordestina.

O esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações e o processo de inserção da economia brasileira no cenário do comércio internacional nas suas duas vertentes principais, globalização e formação de blocos de países, definem uma necessidade de esforço no sentido de se compreender melhor os fatores que passam a ser determinantes do crescimento econômico regional. Contudo, a base desse esforço deve se concentrar no entendimento do que foram os fundamentos da política desenvolvimentista posta em prática no país, e em particular, as efetivadas no Nordeste, pós criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Só assim, pode-se ter uma idéia de quais pressupostos e parâmetros que, existentes no padrão de crescimento anterior, deixam de ser válidos dentro do que se apresenta.

A teoria cepalina representou uma alternativa à teoria econômica ortodoxa na interpretação do desenvolvimento econômico das economias periféricas. Esta alternativa teórica foi construída em meio a uma generalizada descrença dos economistas latino-americanos da época com relação à adequação da teoria ortodoxa às economias em desenvolvimento. Neste sentido, a teoria cepalina forneceu inúmeros "insights", que hoje são pontos importantes na nova teoria do crescimento econômico que surge a partir do artigo de ROMER (1986). Alguns outros pontos, no entanto, foram totalmente descartados. Para que tal confrontação, que é fundamental para o esforço de entendimento das mudanças que se processam no padrão de desenvolvimento nacional atual seja possível, é necessário um melhor entendimento do que representou a análise da teoria da CEPAL em termos de suas implicações na proposição e efetivação de política econômica para o Nordeste do Brasil. Este é o objetivo deste trabalho.

Portanto, no presente artigo procura-se dar uma idéia geral do pensamento econômico que prevaleceu na interpretação sobre o atraso relativo do Nordeste, que foi a da CEPAL. Mostrar-se que as principais políticas de desenvolvimento econômico implementadas no Nordeste foram derivadas a partir dessa interpretação. Neste trabalho ainda serão apreciadas algumas das principais críticas apresentadas na literatura contra essa escola do pensamento e as políticas por ela defendida.

O artigo está concebido da seguinte forma: a seção seguinte trata da teoria geral da CEPAL/Prebisch e mostra que pela, deterioração dos termos de troca, os países especializados em produtos primários tenderiam a se perpetuar no atraso. A seção 1.2 indica qual a interpretação do atraso do Nordeste pelos teóricos da CEPAL, mostrando que a síntese desse diagnóstico, e das propostas de políticas daí decorrentes, é dada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Na seção 1.3 é feito um levantamento das críticas ao GTDN, a partir da literatura. Na seção 1.4, são apresentados alguns comentários sobre tais críticas e na seção seguinte algumas conclusões a respeito do que foi discutido nas seções precedentes.

## 1.1 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PERIFÉRICO DA CEPAL

Como a política desenvolvimentista introduzida no Nordeste do Brasil, a partir dos anos 1960, foi, em muitos sentidos, um reflexo das políticas aplicadas ao país como um todo, durante o período acima - ou seja, no bojo do modelo de industrialização por substituição de importações - a análise de alguns elementos desta etapa da industrialização brasileira passa a ser de fundamental importância para que se tenha um entendimento adequado da lógica que prevaleceu nas políticas que foram implementadas no Nordeste. Procura-se, nesta seção, por conseguinte, entender o que foi o modelo cepalino, dando-se ênfase ao fato de que este modelo representou uma elaboração original para o entendimento do processo de desenvolvimento das economias periféricas.

O pensamento econômico que fundamentou a política econômicaposta em execução no Nordeste, no período pós-1960, teve por base a teoria do desenvolvimento econômico da CEPAL. Para um melhor entendimento deste ponto será conveniente uma pequena digressão sobre o debate econômico que predominou no país durante as décadas de 1930, 1940 e 1950. Este foi o período fundamental no processo de intensificação da industrialização do Brasil e marcou todo um novo padrão de crescimento econômico nacional a partir de então<sup>2</sup>.

Os comentários seguintes têm base no trabalho de BIELSCHOWSKY (1988). Segundo o autor, as diversas correntes de pensamento econômico presentes nas grandes questões nacionais, durante as décadas de 1930, 1940 e 1950, tiveram como elemento basilar o desenvolvimento nacional a partir da intensificação do processo de industrialização do País. Para o autor, o conceito-chave, que dá unidade à caracterização que ele faz do pensamento econômico nacional vigente na época enfocada é o "desenvolvimentismo", que ele entende como sendo a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida

pelo projeto econômico. Essa ideologia desenvolvimentista se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através de espontaneidade das forças de mercado, e, por isto, é necessário que o Estado aplaneje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente.

As principais questões da economia brasileira no período, que vai do início dos anos 30 até o final da década de 50, relacionavam-se: a) ao problema da industrialização; b) ao problema do planejamento; c) ao problema do capital estatal e do capital estrangeiro; d) ao problema da distribuição de renda; e e) ao problema da reforma agrária.

Do debate dessas questões chega-se a uma caracterização das principais correntes de pensamento econômico nacional no período considerado, que são, segundo BIELSCHOWSKY (1988): a) três variantes do desenvolvimentismo: i) setor privado desenvolvimentista; ii) setor Público desenvolvimentista não-nacionalista; e iii) setor Público desenvolvimentista nacionalista; b) Neoliberalismo (à direita do desenvolvimentismo); c) Corrente Socialista (à esquerda do desenvolvimentismo).

Contudo, conclui BIELSCHOWSKY (1988) que, analiticamente, os dois grandes enfoques em disputa, no período, eram o neoliberalismo, liderado no país por Eugênio Gudin, e a Teoria de Prebisch/CEPAL sobre o desenvolvimento econômico.

Porém, para que se entenda a lógica das políticas implementadas no Brasil, durante o período em foco, é necessário entender os elementos básicos da teoria cepalina, bem como uma avaliação do que essa teoria representou em termos de uma abordagem analítica distinta da teoria econômica tradicional, vale dizer, como uma abordagem teórica original e genuinamente latino-americana, que se aproxima da teoria keynesiana

<sup>2</sup> Segundo BIELSCHOWSKY (1988) "As décadas de 1930, 1940 e 1950 são o período básico de implantação do sistema industrial brasileiro. Nessa época ocorreu uma rápida e profunda divisão do trabalho nacional, através de um processo que introduziu e disseminou, em parcela significativa do sistema produtivo em transformação, o progresso técnico mundial, até então praticamente confinado aos limites do comércio exterior do país".

em alguns aspectos, mas dela se afastando em alguns outros pontos fundamentais.<sup>3</sup>

É a partir deste novo paradigma, estabelecido dentro da teoria de desenvolvimento econômico, que se sustentará a lógica de boa parte das políticas econômicas implantadas em diversas das economias da América Latina, em particular, no Brasil e na Região Nordeste. Na verdade, considerando-se as políticas implementadas no Nordeste do Brasil, foi a interpretação cepalina que prevaleceu sobre as causas (e soluções) para o atraso relativo do Nordeste com relação ao Centro-Sul do País. Daí a necessidade de que qualquer análise das políticas implementadas nessas economias deva ser precedida da exploração desse "pano de fundo", que é a teoria cepalina do desenvolvimento econômico.<sup>4</sup> Isto possibilitará um entendimento adequado do sentido de que tais estratégias de fomento tomaram em cada caso particular. Passa-se, portanto, a elabora-

ração de um sumário sobre a teoria geral da CEPAL.

A questão teórica principal no debate econômico nacional, nas décadas de 1940 e 1950, referia-se ao papel do Estado no estabelecimento de um "novo padrão de crescimento econômico nacional". Havia desde os industrialistas da década de 1940, vários argumentos heterodoxos que buscavam justificar o desenvolvimento da indústria, a partir de um forte apoio do Estado, que teria como instrumentos o planejamento, o Protecionismo, o apoio creditício governamental e investimentos estatais diretos (BIELSCHOWSKY, 1988).

O QUADRO 1, extraído do trabalho do mencionado autor, serve para fazer a distinção dentre os argumentos existentes na época daqueles também aceitos pela CEPAL<sup>5</sup>. A listagem dos argumentos parece útil. Contudo, a diferença básica entre o conjunto de argumentos dos industrialis-

#### QUADRO 1

Argumento	Uso pela CEPAL	Uso por economistas brasileiros
1. "Indústria Infante"	não	sim
2. "Economias Externas"	marginalmente	sim
3. "Indivisibilidade do Capital"	marginalmente	não
4. "Deterioração nos termos de troca"(Tese de Prebisch e Singer)	sim	sim
5. "Desemprego/deterioração nos termos de troca" (escassez de demanda internacional por bens primários)	sim	sim
6. "Desequilibrium estrutural no balanço de pagamentos"	sim	sim
7. "Vulnerabilidade a ciclos econômicos"	sim	sim
8. Inadequação de técnicas modernas à disponibilidade de recursos	sim	sim
9. Transplante de técnicas agrícolas modernas e culturas tropicais ineficiente quando comparado a transplante de técnicas industriais	marginalmente	sim
10. Teoria da demanda derivada (tese do crescimento não-schumpeteriano, induzido pela demanda)	Não	sim

FONTE: BIELSCHOWSKY( 1988).

<sup>3</sup> Como menciona BIELSCHOWSKY: "a aparente semelhança da teoria cepalina com a keynesiana e a forma relativamente assenteística que as idéias cepalinas foram apresentadas levou a que a unidade e a abrangência do seu pensamento econômico raramente fossem reconhecidas de forma integral, apesar da enorme influência que exerceram no contexto intelectual latino-americano nos últimos 30 anos [...] durante os anos 1950 e início dos anos de 1960, o modelo da Cepal foi usado para interpretar o processo de transformação das economias latino-americanas."

<sup>4</sup> A focalização na teoria da Cepal como base teórica para a análise das políticas implementadas no país e, em particular, na Região Nordeste, justifica-se por sua importância, em termos da enorme influência que exerceu sobre tais políticas, não apenas no Brasil, mas também no âmbito internacional (BIELSCHOWSKY, 1988).

tas e os da CEPAL é de significado bem mais relevante, como comenta BIELSCHOWSKY (1988):

"...A CEPAL não foi simplesmente uma formuladora de propostas protecionistas oriundas da sua tese sobre deterioração nos termos de intercâmbio, como é comum se pensar fora da América Latina. Ao contrário, elaborou um amplo e original sistema analítico, que se constituiu

<sup>5</sup> Para um melhor entendimento dos conceitos contidos no QUADRO 1 recomenda-se a leitura de Bielschovsky (1988).

*em poderoso instrumento de compreensão do processo de transformação das economias latino-americanas..."*

Como menciona o autor, vale ressaltar que para a CEPAL os modelos estáticos eram inadequados para serem aplicados a problemas dinâmicos relacionados com a alocação de recursos, notadamente em conexão com os efeitos dos mecanismos do mercado internacional.

BIELSCHOWSKY (1988) fornece um sumário dos elementos básicos da teoria da CEPAL. Esse elementos básicos são os seguintes:

**i. Caracterização do subdesenvolvimento como uma condição da periferia** - A grande contribuição dos economistas ceplinos relaciona-se com o desenvolvimento de um modelo apropriado para a análise econômica dinâmica de uma economia subdesenvolvida. Dentro do modelo da CEPAL, uma economia é considerada desenvolvida, ou pertencente ao "centro", quando apresenta um nível tecnológico mais ou menos homogêneo em toda a extensão do seu sistema produtivo. Diferentemente, o subdesenvolvimento, ou "periferia", é definido como sendo aquelas economias que apresentam uma estrutura produtiva dualista, ou seja, há um setor mais avançado tecnologicamente (compatível com os dos países já desenvolvidos) e com produtividade elevada - o setor primário-exportador, que convive com o resto da economia que é atrasada tecnicamente.

Observe-se que a base dessa abordagem é o processo histórico que determina as características de cada país: Só há dualidade para os países que se industrializaram tardivamente, considerando-se que nos primeiros estágios do capitalismo industrial não havia tecnologia mais avançada disponível em outros países para ser copiado por qualquer setor dentro da economia.

**ii. A Tese da Deterioração dos Termos de Troca** - Por esta tese os economistas da CEPAL, particularmente, o seu elaborador Prebisch, tentavam estabelecer o vínculo entre a difusão desigual do progresso técnico e a distribuição desigual de seus benefícios.

Na elaboração de sua tese, Prebisch partiu da identificação de dois pontos fundamentais. Primeiro, verificou que as economias vinculadas às atividades primárias tenderiam a desenvolver mais lentamente suas forças produtivas porque tais atividades não oferecem tantas possibilidades de criação e/ou assimilação de progresso técnico. Segundo, através da análise de dados levantados sobre a relação de preços dos produtos da periferia e centro, Prebisch observou que o livre comércio não possibilita para os países periféricos, via flexibilização favorável dos preços relativos dos produtos, o aproveitamento das inovações tecnológicas ocorridas nos países centrais.

As explicações básicas para este fenômeno, analisadas dentro dos ciclos econômicos do sistema capitalista, seriam: i) uma estrutura produtiva oligopolizada e sindicatos organizados, no centro, que não permitem que elevações de produtividade resultem em queda de preços; ii) Contrariamente, na periferia, uma estrutura de mercado mais competitiva e o excedente de mão-de-obra pressionam continuamente no sentido de declínio de preços e salários, resultando em transferência de produtividade ao centro.

Partindo-se da tese acima Prebisch chega a conclusão que haverá uma crescente disparidade entre os países do centro e da periferia, caso estes últimos continuassem especializados em produtos primários. Isto seria reforçado por conta de: i) o centro tende a reduzir a taxa de expansão das importações de produtos primários à medida que prossegue o progresso técnico poupador de insumos primários; e ii) Baixa elasticidade renda da demanda por produtos primários. Estes dois fatos são refletidos em taxas de crescimento mais baixas dos países subdesenvolvidos relativamente às economias centrais.

**iii. Identificação de um processo de industrialização espontânea e o significado histórico a ele atribuído** - A 1ª Guerra Mundial e a crise dos anos de 1930 teriam provocado, segundo os ceplinos, uma oportunidade histórica aos países periféricos ao reduzir o vigor do comércio entre os países. Isto implicou num processo de crescimento das economias periféricas, o que levou a um fortalecimento do "setor de mercado interno", através de um

processo espontâneo de industrialização<sup>6</sup>. A importância histórica desse "novo padrão de desenvolvimento" "para dentro" estaria ligado a uma nova era na "difusão do progresso técnico no mundo". Este movimento espontâneo de industrialização indicava, do ponto de vista dinâmico, que as economias periféricas poderiam promover aumentos de produtividade de todo o sistema econômico e, ao mesmo tempo, absorver internamente os ganhos do progresso técnico experimentados. Ou seja, as economias periféricas poderiam promover seu desenvolvimento econômico - o que é sinônimo para Prebisch de aumento de produtividade da economia - livrando-se, assim, da condenação à deterioração dos termos de troca.

Contudo, esta transformação histórica fundamental não seria aproveitada automaticamente por esses países. As chances de êxito seriam definidas a partir das características de cada sistema econômico periférico, notadamente no que se refere às interações deste com a moderna economia internacional.

**iv. Industrialização na periferia vista como padrão de desenvolvimento sem precedente e problemático** - Os economistas da CEPAL encaram o padrão de transformação das economias latino-americanas, a partir da industrialização espontânea, como o fato totalmente distinto do padrão de transformação clássico, que ocorreu no bojo da revolução industrial. Neste último, o processo de transformação é caracterizado por: i) Não houve grande diferenciais nas taxas de expansão dos diversos setores produtivos; ii) A estrutura produtiva teve relativa facilidade em se adaptar às transformações ocorridas nos padrões de consumo da sociedade.

Diferentemente, como as economias periféricas são caracterizadas por uma base especializada em poucos produtos primários simples e baixo nível de diversificação industrial, o que produz uma complementaridade inter-setorial e integração vertical extremamente reduzidas, a caracterização do processo de transformação dessas eco-

<sup>6</sup> Na verdade este processo foi, também dinamizado por problemas de desequilíbrios no balanço de pagamentos, em função, principalmente, de acordo com os economistas cepalinos, da deterioração dos termos de troca.

nomias é dado por: i) Como o processo de transformação vai ocorrer de forma acelerada em alguns ramos do setor secundário, com uns segmentos crescendo a taxas significativamente diferenciadas de outros, será demandada uma série de bens intermediários e de capital que não estão disponíveis no mercado nacional em quantidades adequadas. O resultado é o aparecimento de inúmeros "gargalos" na economia; ii) As variações no padrão de consumo da população seguem de forma relativamente independentes do desenvolvimento do sistema produtivo doméstico já que é possível consumir uma crescente quantidade de bens que não estão sendo produzidos domesticamente, o que é agravado pelo "efeito demonstração"<sup>7</sup>.

Esta diferenciação apontada acima ajuda a entender porque, na visão dos cepalinos, este novo estágio de difusão do progresso técnico que se dá nas economias periféricas tende a apresentar quatro tendências desfavoráveis: i) uma tendência ao desemprego por conta da insuficiência de poupança e de acumulação de capital, elevada taxa de crescimento demográfico e pelo emprego, na periferia, de técnicas capital-intensivas disponíveis no centro; ii) deterioração dos termos de troca; iii) desequilíbrio externo que é provocado tanto pelas novas necessidades de bens intermediários e de capital, que não são produzidos internamente, como pelos diferenciais entre o padrão de consumo da população e a capacidade de atendê-la com os produtos domésticos. O desequilíbrio decorre do fato de que o volume de exportações não permite financiar toda a importação necessária; iv) inflação resultado do fato de que, na visão cepalina, o processo de industrialização em economias pouco diversificadas cria uma série de desequilíbrios estruturais, "gargalos", que resultam em inevitável processo inflacionário.

**v. A tese da substituição de importações** - Por conta das tendências desfavoráveis que envolvem o processo de industrialização das economias latino-americanas, o modo mais rápido e eficiente de se promover tal industrialização seria por substituição seletiva de importações.

Este processo de intensificação da industrialização provocaria primeiramente a substituição de importações de bens finais não duráveis, que en-

<sup>7</sup> Cópia do padrão de consumo de bens mais sofisticados de outros países.

volvem uma tecnologia simples e necessita de inversões menores de capital. Contudo, a produção interna desses produtos provocaria o aparecimento de um mercado para bens intermediários, que passariam, numa etapa adiante, a serem produzidos internamente em substituição à importação que adviria naturalmente por conta da primeira fase. O processo chegaria ao fim no momento em que a importação de bens duráveis finais e de capital fossem substituídos pela produção doméstica. A rapidez e profundidade do processo de substituição das importações seriam dadas em função: i) do nível de diversificação do sistema produtivo prévio ao início do processo; ii) do tamanho dos mercados internos; iii) da evolução da capacidade de importação da economia.

#### **vi. A proposta de planejamento da CEPAL**

- Pelos comentários feitos acima, que caracteriza o diagnóstico da CEPAL sobre o processo de industrialização de economias periféricas, os economistas cepalinos fundamentam o planejamento com instrumento indispensável entre aqueles que seriam usados pelo Estado para promover o desenvolvimento econômico daqueles países. Os Estados deveriam promover, então, programas de desenvolvimento que objetivasse, principalmente: i) evitar desequilíbrios externos, a partir do estabelecimento de um equilíbrio razoável na expansão das várias atividades básicas, que significaria escolher os setores que provocassem mais alívio às contas externas; e ii) cuidadosa seleção das atividades a serem estimuladas, considerando-se a escassez de poupança, que significava escolher atividades que provocassem o máximo de efeitos de encadeamento na matriz de insumo-produto ("pra frente" e "para trás").

#### **vii. A tese estruturalista sobre a inflação<sup>8</sup> -**

Para os cepalinos a expansão da moeda, nas economias periféricas, é endógena e varia de acordo com as elevações de preços, em função dos "gargalos" que apresentam<sup>9</sup>. Logo, a inflação provocaria a emissão de moeda não o contrário. Neste caso, a abordagem cepalina, transfere do curto para o longo prazo a solução do

problema da inflação nos países periféricos, cuja única maneira de evitar a inflação seria alterar as condições estruturais que a provocam, ou seja, com planejamento estatal que buscara mais industrialização, mais crescimento econômico.

#### **viii - A argumentação de Prebisch a favor do protecionismo -**

Dinamicamente, Prebisch, visualizava a deterioração dos termos de troca e a perpetuação do atraso para aquelas economias que se especializassem em produtos primários simples. Em termos dinâmicos, os diferenciais de produtividade entre as empresas domésticas e as internacionais seriam compensadas, a diversificação da economia seria efetivada através da industrialização, havendo uma tendência favorável à elevação dos salários, pelo aumento de produtividade que experimentariam, e, por consequência, uma fortalecimento do mercado interno desses países.

A conclusão cepalina, ao considerar os elementos acima listados, é de que as economias subdesenvolvidas, especializadas em produtos primários, tenderiam a perpetuar o seu atraso econômico se nelas fossem adotadas as recomendações da teoria econômica ortodoxa. Portanto, caberia ao Estado o estabelecimento de um novo padrão de crescimento econômico, calcado no planejamento e protecionismo, possibilitando, assim, um processo de industrialização rápido e eficiente, como única forma de elevar o padrão de vida da população dessas economias.

Verifica-se na seção seguinte que as recomendações cepalinas para se resolver o atraso econômico nordestino - que tem na industrialização o único caminho viável para este fim - se pauta nos elementos acima mencionados, isto é, no planejamento cuja elaboração ficaria a cargo de um órgão estatal criado para coordenar diversas ações do Estado na economia nordestina, argumento este que fundamentou a criação da SUDENE, bem como, na proteção e incentivos fornecidos às indústrias que lá se localizassem.

<sup>8</sup> Para mais detalhe consulte BIELSCHOWSKY (1988).

<sup>9</sup> A expansão da moeda decorreria principalmente da compensação dada à contração da moeda representada pelo aumento dos preços.

## 1.2 INTERPRETAÇÃO CEPALINA DO ATRASO ECONÔMICO DO NORDESTE: O GTDN

Esta seção indica qual a interpretação do atraso econômico do Nordeste na visão dos teóricos da CEPAL, mostrando que a síntese desse diagnóstico e sugestões de política para o caso do Nordeste do Brasil estão consolidados no relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - o GTDN.

Para se avaliar corretamente a forte influência que exerceu as idéias da CEPAL sobre a história econômica do Nordeste, é necessário caracterizar as mudanças que os pensadores cepalinos introduziram na maneira de como o Governo Federal concebia suas ações no Nordeste brasileiro. Para tanto, procede-se a um rápido sumário sobre as intervenções do Estado na economia nordestina.

### 1.2.1 Caracterização da Ação do Governo Federal no Nordeste até a Década de 50

As primeiras ações do Governo Central na Região Nordeste têm início ainda na época do Império. Foi por ocasião da famosa seca de 1877/79, quando morreram mais de um milhão de nordestinos, que o Imperador D. Pedro II ofereceu as próprias jóias de sua coroa para ninguém mais morresse por falta de recursos na Região.

Pode-se tomar o mencionado gesto caritativo do Imperador como sendo bastante emblemático com relação à natureza das ações futuras do Estado em benefício da Região Nordeste, nas décadas que se seguiram ao ato. A essência assistencialista, que está presente neste gesto imperial vai caracterizar, de forma marcante, as ações do Estado até início dos anos 1950 do século seguinte, quando as intervenções federais na Região passaram a ter um caráter mais desenvolvimentista, e, portanto, menos assistencialista.

É a partir da consolidação da chamada “fase desenvolvimentista” da ação do Estado na Região, que as ações governamentais aparecem pela primeira vez consistentemente inseridas num arcabouço teórico que procurava basear a interven-

ção planejada do Estado como estratégia para a redução das desigualdades econômicas entre as regiões do País.

O planejamento estatal começou a tomar forma mais nítida desde os anos finais da década de 1940 (com a criação de alguns órgãos federais na região com o objetivo de uma melhor oferta de infra-estrutura), mas sua completa maturação só ocorreu no início dos anos 1960, após a elaboração do relatório do GTDN, que estabeleceu as bases para a criação da SUDENE.

O relatório do GTDN representa, então, uma fase que marca uma inflexão na natureza das ações do Estado no Nordeste, no sentido de que essas ações passam de predominantemente assistencialistas para predominantemente desenvolvimentista, o que já é marcado pela ideologia predominante na época, tendo nas recomendações cepalinas a base teórica que justifica o esforço da intensificação da industrialização da região como uma obrigação do Estado.

Fica mais claro a forma de como a Região Nordeste passou cada vez mais a ocupar espaço no planejamento e no conjunto das ações do Governo Federal, quando verifica-se as periodizações já elaboradas sobre tais ações. Pode-se apontar assim tais periodizações, com base nos trabalhos de SOUZA (1988) e CARVALHO (1988): i. As relacionadas com as tentativas de “salvar o flagelado da seca”. Essas ações de puro assistencialismo, foram as que predominaram até a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), em 1909; ii. As ações vinculadas a resolver os problemas relacionados com a oferta de água (a chamada “solução hidráulica”); iii. Fase da melhoria da infra-estrutura. Nesta fase as preocupações já se voltam para uma melhor oferta de energia na Região, que se materializam com a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) em 1948, da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) em 1948; iv. Fase do desenvolvimento intensivo. Neste período, as ações do Governo Federal na Região estão vinculadas diretamente a um esforço de integração da economia regional à nacional, de modo a que se obtenha uma redução das disparidades econômicas. Esta fase inicia-se com a instalação do Banco do Nordeste, 1952, e chega a sua maturidade com a criação da SUDENE, em 1959.

## 1.2.2 GTDN: Síntese da Interpretação Cepalina sobre o Atraso Econômico do Nordeste

O diagnóstico e as recomendações elaboradas no relatório "Uma Política para o Desenvolvimento do Nordeste" do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste -GTDN - chefiado pelo economista Celso Furtado - sobre a Economia Nordestina, representou um ponto de inflexão nas políticas federais na Região ao introduzir mudanças relevantes na concepção do papel do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento do Nordeste. Tal mudança pode ser compreendida a partir da verificação de alguns pontos.

Em primeiro lugar, este documento representa o primeiro grande diagnóstico da Região Nordeste que é baseado em amplos estudos globais sobre as causas dos problemas e as tendências da economia nordestina. Tais estudos foram iniciados a partir da ocorrência de nova seca em 1958, quando se procurou proceder a estudos que serviram de base ao diagnóstico e a proposição de políticas apresentados no mencionado documento.

Em segundo lugar, o relatório coloca desenvolvimento da Região Nordeste como o principal objetivo que deveria ser perseguido pela política econômica do Governo Federal. Sobre este ponto o relatório é bastante enfático, ao colocar que:

*"A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional" (GTDN, 1978).*

Em terceiro lugar, porque ao propor um modelo de desenvolvimento para a Região, o GTDN foge peremptoriamente do discurso pedinte de ações assistencialistas ou paternalistas por parte do Governo Federal. Ou seja, o Nordeste é visto como região viável do ponto de vista econômico, e o que se pretende é o desenvolvimento de seu potencial econômico como estratégia para a superação de seus problemas sociais.

O GTDN entende que o desenvolvimento auto-sustentável do Nordeste será obtido através de estratégias que intensifiquem o seu crescimento econômico, através da diversificação de

sua base econômica, o que só seria obtido através da industrialização. Neste sentido, a mudança do pensamento com relação a estratégia anterior é extremamente significativo.

Sinteticamente, transcreve-se abaixo, as principais conclusões e sugestões sobre a economia nordestina, que constam do relatório do GTDN.

1. Grande e crescente disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do País. Outros pontos relacionados com esta disparidade: i) a disparidade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do País é maior do que a observada entre esta última região e os países industrializados da Europa Ocidental; ii) o nordeste do Brasil é o maior bolsão de pobreza do Hemisfério Ocidental; iii) A renda é muito mais concentrada no Nordeste do que no Centro-Sul; iv) Há uma tendência para que as desigualdades interregionais de renda aumente; v) As desigualdades regionais de renda podem levar a um processo de dissensão social, com perigos de ruptura da unidade nacional;
2. Na raiz dos problemas da economia nordestina encontram-se: i) escassez relativa de terras aráveis; ii) inadequada precipitação pluviométrica; iii) extrema concentração da renda na economia açucareira; iv) predominância do setor de subsistência na pecuária do *hinterland* semi-árido;
3. Agravantes dos problemas da economia nordestina: i) a política implementada pelo Governo Federal na Região, até então, contribuía para o agravamento do problema; ii) a política de industrialização do Centro-Sul, via transferências de recursos do Nordeste através da política cambial e de seleção de importações;
4. A partir do exame dos fluxos de capitais que saiam e entravam na Região, verificou-se que os recursos que chegavam no Nordeste, via setor exportador e principalmente via setor público, apenas conseguiam contrabalançar os fluxos de saída, através principalmente de compras de produtos industrializados no Centro-Sul do país e carga tributária desfavorável ao Nordeste, bem como, pela captação de divisas, obtidas no Nordeste, mas transferida para o Sul, via política de industrialização daquela Região;

5. A característica principal detectada pelo GTDN, quanto aos fluxos de capitais contra e a favor do Nordeste, é que a transferência por intermédio do Governo Federal avolumavam-se nos anos secos e, em grande parte, diluíam-se em obras assistenciais. Enquanto que o setor privado transfere recursos do Nordeste principalmente nos anos bons. Esses recursos tendem a procurar melhores oportunidades de investimentos oferecidas pelo Centro-Sul;
6. O crescimento da economia nordestina tinha dois elementos básicos: o setor externo e as transferências do setor público. Com relação a esses dois elementos tem-se: i) as exportações para o exterior estavam prejudicadas pela política cambial praticada no país até 1953, e as exportações para o Centro-Sul, que cresceram aproximadamente na proporção do aumento da sua renda, não chegou a compensar a falta de dinamismo das exportações para o exterior; ii) o saldo líquido das transferências do setor público era bastante favorável ao Nordeste, mesmo considerando-se que do lado da arrecadação o Nordeste levava desvantagens, por serem bastante regressivas com relação à Região;
7. Na visão do GTDN as condições para se incrementar o produto da Região através das exportações do setor primário, como visto acima, eram precárias. A única forma de se conseguir o desenvolvimento regional seria através da diversificação da produção interna com a intensificação da industrialização. Os esforços sistemáticos para ampliar as linhas de exportações do Nordeste continuariam sendo desenvolvidos paralelamente;
8. Os três objetivos da industrialização eram: i) empregar uma massa populacional flutuante; ii) criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito de desenvolvimento; iii) fixar na Região os capitais formados em outras atividades econômicas, que naquele momento tendiam a emigrar;
9. Na zona semi-árida as ações empreendidas pelo Estado, até então, eram de dois tipos: i) as de curto prazo possuíam um caráter mais assistencial. Estas medidas serviam apenas para criar uma demanda artificial de alimentos que só poderiam ser satisfeitas

através do suprimento externo; ii) as de longo prazo que consistia na construção de uma rede de açudes; iii) essas medidas de longo e curto prazo só teriam servido, segundo o relatório, para fixar na Região um excedente demográfico crescente, sem modificar estruturalmente os problemas, de tal forma que o problema da seca continuava tão grave quanto era por ocasião do início dos esforços de combate dos seus efeitos.

O GTDN propunha, então, como estratégia de superação das desigualdades regionais, a intensificação do processo de industrialização do Nordeste - o que significaria substituir o setor exportador, fonte do dinamismo econômico regional até então, para a indústria de transformação<sup>10</sup>. O programa de industrialização concebido pelo GTDN dava ênfase a reorganização das indústrias tradicionais da região, bem como, forte indução à implantação de indústria de base, aumentando os efeitos pró frente e para trás, próprios dos registrados numa matriz de insumo-produto, de forma a aumentar a capacidade de autopropagação da indústria.

Como, pelo diagnóstico do GTDN, os órgãos existentes na época no Nordeste não estavam capacitados para implementar as recomendações acima, seria necessário montar uma estrutura administrativa adequada, que redundou, como será visto no capítulo seguinte, na criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, em 1959.

Vale a pena tentar fazer uma ligação dos pontos do relatório do GTDN acima explicitados com algumas hipóteses e pressupostos geralmente encontrados nos argumentos cepalinos.

Em primeiro lugar, o Nordeste representa uma região subdesenvolvida, com a especificidade de ser uma economia periférica dentro de um país igualmente periférico. O item (1) acima assim descreve o Nordeste, colocando-o como objeto de estudo legítimo do modelo desenvolvido pela CEPAL, de acordo com o que foi visto na seção anterior. Também, neste item, é dada uma idéia da fragilidade das potencialidades do mercado interno nordestino, que é limitado por uma baixa renda da população e pelo elevado nível de concentração da mesma. Por outro lado, no item (2),

---

<sup>10</sup> O fortalecimento do Setor de Mercado Interno é próprio do modelo cepalino. Este fortalecimento se dá através da diversificação da base econômica em função do processo de industrialização que deve ser coordenado pelo Estado.

mostra que são poucas as chances de dinamismo do mercado interno nordestino a partir das atividades agropecuárias considerando-se que as condições edafo-climáticas são desfavoráveis, o que mantém uma agricultura de baixa produtividade com a maioria da população vinculada ao setor de subsistência.

No item (6), considerando-se as atividades do setor privado nordestino, o relatório mostra que todo dinamismo que conheceu a economia nordestina foi dado a partir do setor de mercado externo, representado pela exportação dos produtos provenientes das monoculturas, especialmente do cultivo da cana-de-açúcar e do cacau.

Fica assim configurada a economia nordestina: grande setor de subsistência, um setor de mercado interno frágil e um setor de mercado externo mais dinâmico. Desta forma, a economia nordestina fica totalmente definida como subdesenvolvida dentro do modelo teórico cepalino, sendo possível, portanto, a utilização deste modelo como instrumento analítico que servirá para fazer o diagnóstico e inferir sobre tendências.

Observe-se que além do fato do Nordeste ser uma economia subdesenvolvida, o que por si só já dificultaria todo o processo de desenvolvimento econômico pelos problemas estruturais que apresenta, o relatório evidencia outros pontos que agravam significativamente as vulnerabilidade da região: a extração de poupanças internas, de divisas, de trabalhadores, de renda através de compras de produtos industrializados, tudo em direção ao Centro-Sul do País, além de um sistema tributário desfavorável ao Nordeste.

Tudo isso definia uma situação extremamente desfavorável para o Nordeste, principalmente no que se referia ao futuro, tendo em vista que de acordo com a visão cepalina, o Nordeste perdia o recurso econômico mais escasso e mais estratégico do ponto de vista do desenvolvimento econômico, ou seja, sua capacidade de importar<sup>11</sup>.

O documento também analisa um potencial foco de inflação na economia nordestina: como a forma típica da ação do Governo Federal na Região, até então, se dava através de transferência de recursos, que se diluíam em obras assistenciais. Ora, como estes se avolumavam nos anos de seca - período que havia uma generalizada contração da oferta agregada de produtos na Região

- o reflexo mais forte era sentido pela elevação dos preços dos produtos disponíveis. Observe-se que a identificação de fatores estruturais que provocam inflação, como foi visto na seção anterior, também caracteriza a análise cepalina.

Contudo, se o relatório assume o viés cepalino no que se refere ao diagnóstico feito da região nordestina, muito mais forte se apresenta este viés nas proposições das políticas que faz como forma de reverter o quadro de crescente declínio econômico em que se encontrava o Nordeste. Para desenvolver a região seria necessário atacar seus problemas estruturais.

Confirmando a descrença nos mecanismos de mercado para a resolução dos problemas regionais, para o desenvolvimento econômico da Região, propunha o documento, uma forte participação do Estado no processo de crescimento econômico. O Governo Federal, utilizando como instrumento o planejamento, deveria promover a industrialização do Nordeste, única forma de se desenvolver um mercado interno que daria sustentação ao desenvolvimento econômico regional.

### 1.3 DOCUMENTO DO GTDN - UMA AVALIAÇÃO A PARTIR DA LITERATURA

A interpretação cepalina para o atraso do Nordeste, configurada no relatório do GTDN, ponto de referência fundamental para os estudos do subdesenvolvimento nordestino, tem sido alvo de diversas críticas, o que pela importância e abrangência do documento não deixa de ser natural. Tais críticas estão relacionadas com questionamentos que envolvem os pressupostos básicos admitidos pelo relatório, bem como sua consistência lógica entre os objetivos e recomendações apresentados.

O objetivo desta seção é, portanto, destacar algumas críticas que geralmente são formuladas contra o relatório do GTDN a partir da literatura existente sobre o assunto. Tal levantamento não tem contudo a pretensão de ser exaustivo.

<sup>11</sup> Vide FURTADO (1992).

### 1.3.1 O Viés Cepalino, o Problema do Emprego, a Tecnologia e a Consistência Interna

Talvez, a exacerbada crença cepalina no poder da industrialização como absorvedora de mão-de-obra, tenha sido o ponto mais questionado na literatura a respeito do documento do GTDN<sup>12</sup>. Alguns autores insistem que isto constituiu erro de estratégia, dada a inadequação de se colocar a industrialização com o objetivo de absorver mão-de-obra em grandes proporções, notadamente para o caso da economia nordestina, à época da elaboração do relatório do GTDN (SICSÚ & DIAS, 1994).

Outras considerações são feitas com a intenção que mostrar que tal crença era infundada<sup>13</sup>. Um ponto básico explicitado refere-se a incompatibilidade do tipo de tecnologia que deveria ser implantada para que a industrialização promovesse, simultaneamente: i) impacto relevante sobre o nível de emprego regional; e ii) um nível de competitividade aos produtos industriais do Nordeste, de modo que este não sofresse a concorrência dos produtos industriais das empresas já instaladas no Centro-Sul do país. A última consideração mostra-se válida em face da já evidente integração da economia nacional à época da elaboração do documento do GTDN.

No caso de se dar uma maior ênfase à criação de empregos na Região, através da industrialização, alguns autores pressupõem existir, implicitamente no relatório do GTDN, as seguintes condições para o tipo de industrialização que seria intensificada no Nordeste: i) um parque industrial disseminado pelo território nordestino; ii) para que fosse possível a absorção maciça de mão-de-obra excedente, haveria a necessidade do parque Industrial do Nordeste ter uma menor densidade de capital, com relação às indústrias localizadas no Centro-Sul, ou seja, deveria utilizar técnicas mais trabalho-intensivas, de modo a reduzir o custo do emprego industrial (SICSÚ & DIAS, 1994).

No que pese o fato do relatório já prever algumas dificuldades na obtenção desses objetivos, a conciliação dos pressupostos acima entre si, já evidenciavam as profundas dificuldades de via-

bilidade prática a partir dos objetivos declarados. Os pressupostos (i) e (ii), levariam à criação de um parque industrial que não aproveitaria as "externalidades advindas da concentração espacial das indústrias", nem as relacionadas com as "economias de escala" obtidas a partir do tamanho das plantas industriais. A desconsideração dessas incoerências internas entre os pressupostos, provocaria a criação de um "parque industrial não competitivo", e era justamente no aspecto relacionado com a competitividade da indústria do Nordeste que já se observava, à época, que a Região vinha tendo problemas em função do processo de integração dos mercados no Brasil em andamento (SICSÚ & DIAS, 1994).

Em resumo, alguns autores apontam para a incompatibilidade da implantação de uma indústria absorvedora de mão-de-obra no Nordeste, que teria que competir com parque industrial do Centro-Sul, cujo processo produtivo já era caracterizado por uma maior dotação de capital por trabalho, portanto, mais produtivo e, possivelmente, mais competitivo do aquele que seria instalado no Nordeste.

Desta forma haveria, segundo tais economistas, uma inconsistência lógica entre a estratégia de instalação de um "centro manufatureiro autônomo" no Nordeste<sup>14</sup> e o objetivo de que esta indústria fosse intensiva no fator mais abundante, ou seja, em trabalho.

### 1.3.2 Falhas do Diagnóstico do GTDN

Como já demonstrado acima um ponto de vulnerabilidade apontado na literatura sobre o relatório do GTDN refere-se a alguns equívocos nas considerações feitas sobre o contexto econômico regional e nacional. Por exemplo, como esclarece DUARTE (1994), o relatório do GTDN parece desconhecer, por um lado, a existência de um avançado grau de integração em que já se encontrava a economia brasileira no final da década de 1950, e, por outro lado, desconsiderava também a tendência, que já se apresentava, da indústria nordestina se especializar em bens intermediários Duarte (1994)<sup>(3)</sup>.

<sup>12</sup> Vide JATOBÁ (1979).

<sup>13</sup> Vide resenha sobre as políticas e controvérsias sobre o desenvolvimento regional elaborada por J. Jatobá (JATOBÁ, 1979).

<sup>14</sup>Por centro autônomo de expansão manufatureira, entende-se a estruturação de um parque industrial em que haja predominantemente: i) a utilização de fatores de produção da própria Região; e ii) os produtos sejam voltados, preferencialmente, para o mercado interno regional DUARTE (1994).

Outros fatos, apontado por DUARTE (1994), que contribuíram consideravelmente para o processo de integração interregional, foi a remoção das barreiras alfandegárias entre os estados brasileiros, e a conclusão da rodovia Rio-Bahia, em 1950<sup>15</sup>. Observando-se estes fatos, conclui-se que o "desenvolvimento do processo de industrialização por substituição interregional", encontraria fortes dificuldades em termos do "protecionismo" que o modelo requer.

Segundo o autor, um esforço interpretativo sobre a indústria que se formava no Nordeste, em função das matérias-primas disponíveis e do mercado local, a partir da comparação da estrutura produtiva de 1949 e de 1959, poderia ter sido de grande valia sobre a avaliação dos impactos dessas tendências sobre a economia da Região. Essas avaliações poderiam ter feito o Grupo de Trabalho considerar outros aspectos que não apenas os fatores locacionais naturais, dentro de um perspectiva de substituição interregional de importações (LOCATELI, 1986). O que se chama atenção é que, possivelmente, pela demasiada crença que os estruturalistas depositavam no Estado e no processo de industrialização por ele desenvolvido, foram desprezados os aspectos concorrenenciais que poderiam ter levado a uma integração competitiva da economia nordestina ao mercado industrial brasileiro.

### **1.3.3 O Plano de Industrialização Concebido no Relatório**

O plano de industrialização do Nordeste, de acordo com as recomendações do GTDN, buscava a reorganização das indústrias tradicionais da Região e a modificação da estrutura do sistema industrial da Região, com a instalação de indústria de base.

Contudo, o GTDN partia da suposição de que os pré-requesitos, para a instalação de uma indústria de base, já haviam sido atingidos pela economia nordestina da época<sup>16</sup>. Propõe-se, en-

tão, a instalação de um núcleo de siderurgia na Região. SICSU & DIAS (1994) questionam se de fato havia, naquela época, a satisfação de todos esses pré-requesitos. Contudo, um ponto mais crucial que eles levantam refere-se ao fato de que esse tipo de indústria de base necessitava de mão-de-obra especializada, de oferta reduzida e inelástica na Região, e, ainda, mencionam que o GTDN fez uma avaliação incorreta quanto ao tamanho mínimo econômico para a siderurgia.

Com relação às indústrias tradicionais, a estratégia consistia na recuperação do complexo têxtil algodoeiro e ampliação da indústria baseada em minerais locais, como cimento, adubos fosfatados, magnesita e gipsita. Esta estratégia, segundo SICSU & DIAS (1994), falhou por não considerar o impacto na desestruturação de alguns desses setores com a "integração rodoviária nacional dos anos cinqüenta", e a consequente "mudança das escalas produtivas".

Para a efetivação do processo de industrialização do Nordeste, o GTDN propunha um papel de orientador e estimulador ao setor público, enquanto ao setor privado caberia se engajar neste processo. Contudo, parece, pelo exposto acima, que no relatório o problema relacionado com a concorrência intercapitalista não foi levada tão fortemente em consideração.

### **1.3.4 Pouca Atenção aos Investimentos em Capital Humano e Infra-Estrutura na Região**

O Centro-Sul recebera durante toda a década de 1950 pesados investimentos em infra-estrutura física e social, notadamente no que se refere a educação e saúde. Esses elementos, junto com a economia de escala e vantagens provenientes da aglomeração das atividades econômicas, funcionavam como forte elemento atrativo de capitais privados para o Centro-Sul.

De fato, como considera DUARTE (1994), a economia brasileira já se encontrava na primeira

<sup>15</sup> É oportuno reconhecer que, em função das dificuldades inerentes ao estabelecimento de um sistema de proteção às indústrias regionais, diferentemente do caso de um país, e da redução dos custos de transporte, o papel dos órgãos regionais de fomento passam a ser cruciais.

<sup>16</sup> São os seguintes tais pré-requesitos: (a) um mercado de dimensões razoáveis para um grande número de manufaturados de uso corrente; (b) uma oferta elástica de energia elétrica nos principais centros urbanos; (c) disponibilidade de certas matérias-primas, com respeito às quais o Nordeste ocupa posição privilegiada

dentro do país; (d) uma oferta francamente elástica de mão-de-obra não especializada a custos mais baixos que nos centros industriais do Centro-Sul; (e) que já existem no País instituições de financiamento governamentais, tais como o BNDES, e o BNB, legalmente obrigadas a despesar na Região um volume substancial de recursos.

fase da chamada “industrialização pesada”, que ocorreu no período 1955/62. Por outro lado, o Plano de Metas (1956/60), colocava grande ênfase nas indústrias de base e na oferta de infraestrutura, inclusive educação e saúde, que se concentravam no Centro-Sul, aumentando naquela Região a capacidade de atrair cada vez mais capitais produtivos, aprofundando o seu processo de industrialização, em detrimento das demais regiões do país, em particular da Região Nordeste.

Por consequência, tais variáveis deveriam ter merecido maior atenção por parte do GTDN como forma de reforçar, do ponto de vista do mercado, os mecanismos de atração de capitais privados para o Nordeste. Este ponto seria de fundamental importância para que houvesse de fato um fortalecimento do mercado interno regional. Contudo, a crença dos cepalinos, primeiro, no poder do Estado em promover a intensificação da industrialização do Nordeste e, segundo, no poder da industrialização na superação do subdesenvolvimento regional, levou-os a desconsiderar o forte impacto que os **investimentos em capital humano** podem promover no fortalecimento do mercado interno, tanto pelo aumento da produtividade sistêmica da região, como pela desconcentração de renda que enseja.

### 1.3.5 Outras Críticas

Em resenha elaborada sobre a literatura econômica regional, JATOBÁ (1979) chama a atenção para algumas críticas dirigidas ao relatório do GTDN. Uma primeira crítica a ser destacada da mencionada resenha, refere-se a forma isolada de como é tratada a economia regional, ou seja, sem levar em consideração a forte dependência desta com relação aos movimentos do processo de acumulação capitalista presentes na economia nacional. Desta forma, tanto o planejamento regional, como as relações econômicas e políticas não poderiam ser vistos, como o fez o GTDN, de forma independente do contexto nacional, que tinha a sua configuração básica a partir do centro hegemônico do país (MOREIRA, 1978).

Outro ponto, mais localizado, que serviu de crítica ao documento, segundo JATOBÁ (1979), é a não explicitação de um reforma agrária nas políticas sugeridas com relação aos problemas da zona canavieira nordestina, apesar de se reconhe-

cer os males que causava tanto em não possibilitar uma expansão da oferta de alimentos para os centros urbanos nordestino, como em estreitar o mercado interno dadas as suas características<sup>17</sup>.

Também com relação à agricultura, JATOBÁ (1979), mencionando um trabalho de Antônio Barros de Castro e outro de Francisco Sá Júnior., diferentemente da concepção do documento do GTDN, diz ter sido satisfatório o comportamento da agricultura nordestina tanto na década de 1950, quanto na primeira metade de 1960.

### 1.4 COMENTÁRIOS GERAIS SOBRE AS CRÍTICAS ACIMA

Como foi visto, a questão da absorção do emprego pela indústria geralmente é um ponto bastante criticado na literatura sobre o diagnóstico do GTDN. Contudo, pode-se verificar que a proposta não parece tão ingênua assim, já que no modelo cepalino o próprio crescimento econômico é caracterizado quando ocorre um fortalecimento do setor de mercado interno decorrente de uma crescente interação entre os setores econômicos da economia.

Ocorre que tal interação, no modelo cepalino, é dinamizada a partir da indústria, mas não se restringe a ela, ou seja, é a partir do setor industrial que endogenamente estas economias passariam a fortalecer os vínculos entre os seus setores, aumentando, por consequência, a sua capacidade de gerar empregos em todos conjuntamente.

Dessa forma, desaparece a aparente contradição entre o objetivo de se absorver uma quantidade crescente de mão-de-obra nos centros urbanos do Nordeste se não se considera que seja apenas através da geração de empregos diretos pelo setor industrial, mas no aumento da capacidade da economia nordestina como um todo de gerar emprego a partir da intensificação do seu processo de industrialização. Isto ocorreria por três motivos básicos: i) pelo impacto do próprio setor industrial na geração de emprego; ii) pelo impacto que este setor tem sobre os demais, a

<sup>17</sup> JATOBÁ (1979) coloca assim o problema:

“...o documento do GTDN - apesar de repetidas vezes se referir às “perveras consequências sociais do binômio latifúndio-minifúndio e a à concentração de renda na economia canavieira como causas determinantes do estreitamento do mercado interno regional - não propõe explicitamente a reforma agrária.”

partir dos efeitos de encadeamento; e iii) também, pelo incremento das relações que são tornadas possíveis a partir do crescimento deste setor<sup>18</sup>.

Feitas as considerações acima desaparece parcialmente, também, a contradição entre a tecnologia que seria adotada pela indústria e a que deveria ser para se colocar no Nordeste um parque autônomo de manufaturas. De um lado, o mercado obrigou uma resposta a esta contradição através da especialização em bens intermediários. De outro, esta indústria de bens intermediários não teria necessariamente que ser intensiva em mão-de-obra para que engendrasse uma maior capacidade de absorção de mão-de-obra. Isto ocorreria caso houvesse maiores efeitos de encadeamento entre os ramos industriais e uma maior interação entre os setores na economia regional. Mas isto requer um pouco mais de análise.

Portanto, em não havendo tais encadeamentos, como de fato eram muito frágeis, duas possibilidades poderiam ser vislumbradas: primeiro, no caso da validade da hipótese do GTDN de já se poder implantar uma indústria autônoma na Região - a partir da implantação de indústria de base - e do fortalecimento das existentes, o problema estaria resolvido, dado o poder germinativo que é próprio dessa indústria de base, particularmente no caso da siderurgia, por exemplo. A outra possibilidade se daria a partir da implantação de uma indústria de base cujos efeitos de encadeamento fossem mais frágeis, dadas as questões ligadas à concorrência com as empresas já instaladas no Sul, o que redundaria num processo menor de interação entre os setores econômicos do Nordeste. Mas, ainda assim, o processo de maior encadeamento entre as indústrias e de maiores reflexos sobre os demais setores não estaria totalmente impossibilitado, sendo, neste caso, mais lento. Ou seja, nesta última hipótese o impacto na capacidade de gerar empregos na economia do Nordeste a partir da intensificação da industrialização não estaria ausente, apenas se daria de forma mais lenta. Seria uma potencialidade a ser desenvolvida.

## 1.5 CONCLUSÃO

O propósito do presente trabalho foi o de contribuir no esforço que vem sendo desenvolvido por estudiosos e formuladores de política econômica no sentido de melhor entendimento do que tem mudado e do que tende a mudar no novo padrão de crescimento que vem se apresentando para o País e, em particular, para a região Nordeste, desde o início dos anos de 1990.

Contudo, o foco deste trabalho prende-se, apenas, à caracterização do padrão de crescimento anterior e às interpretações que prevaleceram sobre tal padrão, principalmente no que se refere às recomendações de políticas efetivadas. Portanto, uma efetiva confrontação entre os padrões de crescimento que caracterizam os dois momentos para o país e para a região Nordeste, de fechamento da economia e o de uma mais exposição ao comércio exterior, está fora dos objetivos aqui perseguidos.

A ideologia desenvolvimentista no Brasil tem início nas primeiras décadas deste século e é "pano de fundo" para o entendimento do padrão de crescimento que se estabeleceu no país na maior parte deste século. A grande questão teórica e política presente nas disputas entre os dois principais enfoques analíticos nas décadas de 1930, 1940 e 1950, foram aqueles relacionados com o papel do Estado no estabelecimento de um novo padrão de crescimento econômico.

Diante da aceitação, por parte da maioria dos fazedores de política dos países subdesenvolvidos da América Latina, do fracasso da validade dos princípios do livre comércio como base para a implementação de políticas desenvolvimentistas, floresceu o modelo teórico de desenvolvimento econômico de países periféricos elaborado pela CEPAL. O modelo cepalino exerceu, então, poderosa influência sobre a maioria dos fazedores de política de boa parte dos países latino-americanos, redundando na implementação de políticas estruturalistas nesses países.

O modelo concebido pela CEPAL fornecia o suporte teórico necessário para a implementação do planejamento estatal e do protecionismo, bem como, outras formas de intervenção e estímulo ao processo de industrialização por substituição de importações, como dotação de infra-estrutura adequada, crédito oficial subsidiado e investimentos estatais diretos.

<sup>18</sup> Refere-se a uma série de externalidades positivas que passam a existir na economia a partir do incremento acentuado das taxas de crescimento econômico.

Portanto, o modelo cepalino torna crucial o papel do Estado numa economia subdesenvolvida. Era através do Estado que as economias periféricas poderiam lograr industrializar-se de maneira rápida e eficiente. A industrialização promoveria, automaticamente, o desenvolvimento de todo o mercado interno nacional pelo incremento das interdependências entre os setores. O crescimento econômico daí advindo resultaria nas melhorias do padrão de vida de toda a população, desde que o fortalecimento do mercado interno só seria efetivo com uma distribuição mais equânime tanto da renda quanto da riqueza, com impactos positivos em todos os indicadores sociais. Logo, é crucial o papel exercido pelo Estado na promoção do desenvolvimento econômico.

Neste sentido, a interpretação cepalina para o atraso econômico do Nordeste não difere qualitativamente do diagnóstico que a CEPAL fez para o Brasil como todo, ou seja, quando tornado como uma economia periférica. A diferença qualitativa apontada é que o Nordeste do Brasil é uma economia subdesenvolvida dentro de um país igualmente subdesenvolvido.

A interpretação cepalina para o atraso econômico do Nordeste teve como síntese o relatório "Uma Política para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste", do Grupo para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN, chefiado por Celso Furtado. Neste relatório é constatado a situação extremamente desfavorável da Região Nordeste com relação ao Centro-Sul, tanto do ponto de vista estático quanto dinâmico. A raiz dos males do Nordeste residia no fato de que a Região vinha perdendo, dentro da concepção do modelo cepalino, o recurso econômico mais escasso e mais estratégico do ponto de vista do desenvolvimento econômico, ou seja, sua capacidade de importar.

O pensamento cepalino é detectado no ponto acima e em diversas outras partes do documento. Isto ocorre, por exemplo, quando no relatório é manifestada forte confiança no fortalecimento do setor de mercado interno através da industrialização, com a consequente solução para o problema do emprego regional. Como corolário da intensificação da industrialização Nordeste, haveria o deslocamento do dinamismo da economia nordestina do setor exportador para o setor de mercado interno por conta da industrialização.

A política industrial a ser executada deveria reforçar as indústrias tradicionais já existentes, e promover a implantação de uma indústria de base, com aproveitamento do forte impacto que esse tipo de indústria possibilitaria em termos dos efeitos positivos observáveis a partir de uma matriz de insumo-produto.

Contudo, a solução apontada no relatório para a economia nordestina é, praticamente, semelhante a que foi adotada para o país como um todo, ou seja, o desenvolvimento só seria possível através de um processo de intensificação da industrialização regional, que deveria ser de responsabilidade do Estado, tendo o planejamento, protecionismos, incentivos e outros instrumentos de estímulo à indústria no bojo dos mecanismos promotores da industrialização no Nordeste.

## **ABSTRACT:**

This paper presents an overall idea about CEPAL's economic thinking, stressing that it prevailed as an instrument of analysis of the Northeastern economic backwardness. The paper explains that the main economic development policies implemented in the Northeast were inspired by CEPAL's interpretation of underdevelopment. A review of the main literature evaluating CEPAL's ideas and against its policies is also presented in this article.

## **KEY WORDS:**

Regional Economy; Economic Development-Northeastern; Theory of the Peripheral Economic Development; Northeastern Development Policy.

## **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988. 552 p. (Série PNPE, 19).

CARVALHO, O. *A economia política do Nordeste: seca, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

- DUARTE, Renato. A proposta de industrialização do GTDN. In: SICSÚ, A. et al. **O GTDN: da proposta à realidade-ensaios sobre a questão regional.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 1994.
- FURTADO, Celso. **Brasil, a construção interrompida.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.
- GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** 3. ed. Recife: SUDENE, 1978.
- JATOBÁ, J. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas e controvérsias. In: SAYAD, João. (Org.). **Resenhas de economia brasileira.** São Paulo: Saraiva, 1979.
- LOCATELLI, Ronaldo L. Padrões de comércio e o crescimento industrial do Nordeste, 1967-80. 1986. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 14., 1986, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPEC, 1986.v. 2.
- MOREIRA, R. **O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização.** Tradução de Maria Lúcia C. Carvalho. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.
- ROMER, P. Increasing returns and long-run growth. **Journal of Political Economy**, v. 94, p. 1002-1037, 1986.
- SICSÚ, A., DIAS, A. O resgate de propostas esquecidas: a preocupação com o avanço tecnológico. In: SICSÚ, A. et al. **O GTDN: da proposta à realidade-ensaios sobre a questão regional..** Recife: Editora Universitária-UFPE, 1994.
- SOUZA, R. H. Os impactos econômicos da irrigação sobre a produção, o emprego, e a renda no Brasil. Recife, 1988. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal de Pernambuco, 1988.

---

Recebido para publicação em 17.10.97.

**PUBLIQUE NA SEÇÃO  
DOCUMENTOS  
TÉCNICO-CIENTÍFICOS  
SEUS ARTIGOS  
E COMUNICAÇÕES**

*Leia antes as normas para  
apresentação de originais ou  
fale com a REN.*

*Tel: (085) 800.3137*

*Fax: (085) 299.3417*