

A POSIÇÃO DO NORDESTE NA ECONOMIA NACIONAL

Fernando Pedrão()*

Resumo: As transformações experimentadas pela economia brasileira no período de 1960 a 1980 resultaram em profundas modificações nas posições relativas das regiões. A própria noção de região varia: frente ao impulso de expansão da influência da região de São Paulo, surgem espaços econômicos em outras regiões que lhe estão diretamente articulados. Mais ainda, intensificou-se a interpenetração econômica entre regiões. No começo da década de 1980 o Nordeste não dispõe de opções de programas e projetos comparáveis aos do Oeste ou da Amazônia. Ao mesmo tempo, defronta-se com uma crise que reduz o uso da capacidade instalada e o mercado, excluindo qualquer possibilidade de continuar com os estilos de planejamento das décadas anteriores. Torna-se necessário atentar para o fato de que a formação de capital na região voltou-se, outra vez, para a economia rural, agora, entretanto, como produto de novo tipo de expansão do capital financeiro. Assim, é necessário encontrar novo perfil de organização da economia do NE, que lhe permita expandir-se na nova economia brasileira. Ressalta-se a necessidade de revisar as inter-relações entre o crescimento econômico e a geração de emprego. Apresentam-se propostas para revisar a análise e a política de desenvolvimento da região, procurando-se aprofundar na diversificação da economia do NE, diluindo sua atual concentração em poucas cidades industriais.

1. PRELIMINARES

O principal propósito destas notas é contribuir para a renovação da discussão de problemas sociais e econômicos do Nordeste, desenvolvidas a partir de um exame de sua inserção na economia nacional. Reúnem observações sobre o perfil e a significação de transformações recentes da economia nacional e suas manifestações específicas no espaço social nordestino.

As características de recorrência de elementos de grande pressão financeira sobre a economia nacional — às vezes identificados com incidências crí-

(*) Professor do Departamento de Teoria Econômica e professor participante do mestrado de Ciências Sociais da UFBA.

ticas de ciclo econômico — puseram em destaque o binômio setor externo-nível da demanda interna, e, por extensão, as modalidades como se desenvolve a participação da economia brasileira nos mercados oligopólicos internacionais.

Ao substituir a análise habitual das posições relativas de regiões multiestaduais, como Nordeste e Centro-Sul, pela análise das manifestações espaciais das transformações da economia nacional, torna-se evidente que o conceito de regiões geográficas multiestaduais invariantes,⁽¹⁾ típico da análise regional dos últimos decênios — tanto física como social — mostra algumas deficiências incontornáveis. Primeiro, atribui à região, em seu conjunto, características que correspondem apenas a algumas de suas partes. Segundo, aceita como válidos parâmetros setoriais que, somente em parte, podem ser identificados com o perfil da região. Terceiro, restringe a análise dos processos sociais à discussão de seus aspectos externos, imediatamente visíveis, dando valores equivalentes aos aspectos espaciais e aos econômicos, sem entrar no mérito das relações entre eles.

Há, portanto, fortes razões para se conceber que a crítica do conceito invariante de região se diferencie, nitidamente, das simplificações daquelas análises que ficam em um manejo globalista da categoria de acumulação de capital, sem reconhecer validade aos elementos específicos de região que caracterizam o problema. Esta simplificação bem ao gosto de trabalhos de crítica econômica da década de 1970, omite os elementos sócio-econômicos e sócio-antropológicos, que são essenciais à profundidade histórica da região e de suas sub-regiões, reduzindo a crítica regional à mera particularização de um argumento global. Na medida em que se distancia da interpretação das concretizações sub-regionais, urbanas e rurais, esta simplificação permanece também como uma manifestação externa à realidade regional, de fato, trabalhando com aquela visão centralista que aparentemente critica.

2. OS REAJUSTES DA ECONOMIA NACIONAL E SEUS EFEITOS REGIONAIS

Pode-se dizer que a economia nacional passa por um conjunto de transformações conseqüentes com as transformações da economia mundial — ou mais precisamente, da economia capitalista — e ao modo como se integra nes-

(1) Na prática é o sentido de invariância da extensão de um determinado território — como no caso, o Nordeste — que é transferido, sem crítica, para a análise social. De um ponto de vista da análise social, questiona-se quanto o Nordeste físico é realmente o Nordeste histórico; ou quais são as dimensões territoriais do Nordeste histórico.

sa economia mundial. A essa escala de generalidade, encontra-se um contexto de problemas próprios das transformações econômicas identificadas com o desenvolvimento, como a estruturação das relações financeiras internacionais, o perfil da demanda mundial de alimentos e o panorama de acordos internacionais de produtos e tarifas, que se refletem na formação de cada economia nacional. Os fatos relativos a estas questões são não só do domínio público como permitem fazer algumas observações sobre as perspectivas da economia regional do Nordeste, em seu conjunto, tal como são agora.

A atual crise econômica polariza as atenções e dificulta perceber a trajetória econômica que levou à crise, bem como a dinâmica econômica que é própria dessa crise. Mas convém lembrar que:

- a) agravou-se a defasagem da agricultura a nível mundial, em relação ao crescimento da população com a urbanização e em relação com a utilização de bens não-agrícolas. Concomitantemente agravaram-se os problemas de contaminação, de desertificação e de destruição, parcial ou total, de terras agricultáveis de alta qualidade, próximas das grandes cidades. Em seu conjunto, é uma destruição econômica da qual não se tem qualquer medida aproximada;
- b) houve um deslocamento dos pontos de maior absorção de investimento na indústria, com um peso cada vez maior para as indústrias de tecnologia mais complexa, reduzindo as margens de viabilidade econômica das indústrias de bens simples, geralmente identificados com o conceito de bens-salário. Este deslocamento implica maior densidade de capital por homem ocupado e, portanto, numa queda do efeito-emprego dos investimentos, mostrando, assim, como a sustentação da taxa de poupança coincide com uma queda paulatina na capacidade da economia para criar empregos. É um deslocamento que implica, também, diminuição relativa da produção dos aludidos bens-salário e a seu conseqüente maior preço relativo;
- c) a partir dos efeitos crescentes da urbanização, houve uma maior pressão por gastos públicos, tanto em infra-estrutura econômica, como nos chamados setores sociais, que se refletiu num notório deslocamento na composição dos investimentos públicos, tal como se observa nos projetos internacionais;
- d) o grande aumento nos tamanhos econômicos mínimos das plantas industriais — que se reflete em elevação dos níveis de indivisibilidade dos investimentos — favoreceu os esquemas monopolistas de investi-

mento, estreitando a faixa de alcance das indústrias médias e, portanto, tornando mais difícil a realização de projetos industriais significativos nos países semi-industrializados, submetidos à antes aludida estreiteza de balança de pagamentos.⁽²⁾

Em síntese, estes elementos descrevem um quadro de crescente dificuldade para os países semi-industrializados, em cujo âmbito torna-se necessário examinar quais principais reajustes econômicos conduziram as principais transformações da economia nacional nos dois últimos decênios.

2.1. O Reajuste Energético

O tipo de crescimento da economia tem levado, tendencialmente, a um estrangulamento energético, devido à escassez de recursos de combustíveis fósseis, à indivisibilidade dos investimentos em produção de energia hidroeétrica e à concentração dos usos de energia nos setores urbanos em expansão. A crise do petróleo simplesmente desvendou este bloqueio, mostrando como o planejamento a médio prazo da expansão da capacidade corre o risco de ficar defasado dos movimentos cíclicos da economia.

As principais opções de desenvolvimento de grandes sistemas e de grandes unidades de produção estão na Amazônia, ou, em todo caso, em regiões cujo crescimento é articulado com o da região econômica de São Paulo.

As opções globais de condução do perfil energético do país têm que ser vistas como parte de um movimento que não afeta sua economia rural, em uso de terras e em produção local de energia. Na medida em que as grandes opções de política levam, também, de modo exclusivo, a grandes projetos, no campo hidroelétrico como no nuclear, no da produção de petróleo ou no da produção de álcool, torna-se mais difícil visualizar reais alternativas à base de programas compostos de pequenos projetos. Esta situação afeta particularmente o Nordeste, que tem escassas possibilidades de realizar grandes projetos e que, pelo contrário, necessitaria da proliferação de pequenos projetos, que componham um novo estilo de economia rural, melhor adaptado para aumentar a resistência da economia regional às secas. Registra-se, portanto, a ausência de projetos de pequenas unidades de produção de energia para uso local,

(2) A expressão é usada para indicar as diferenças de heterogeneidade do capital, que distinguem as economias que combinam elevados níveis de industrialização com um capital financeiro maduro, aqui denominadas de desenvolvidas; as que têm elevados níveis de industrialização, mas não têm controle significativo sobre os movimentos do capital financeiro, aqui, simplificada, chamadas de semi-industrializadas; e, finalmente, as economias pouco industrializadas, pouco heterogêneas, claramente em condições de subdesenvolvimento mais agudo.

tanto no meio rural como no urbano, bem como destaca-se a falta de industrialização dos materiais disponíveis para complementação econômica de projetos.

2.2. O Reajuste Intersetorial

Um exame dos resultados da economia brasileira, no período de 1960 a 1980, permite destacar os seguintes aspectos:

- a) aumenta a participação da indústria na formação do produto interno bruto, mas também aumenta a significação estratégica das exportações primárias, dadas as limitações da indústria como geradora de exportações, bem como seus elevados custos em componente importado. Observa-se que o maior crescimento das exportações foi de bens primários e de bens classificados como manufaturados, mas com pequeno valor adicionado de transformação. Paralelamente, observa-se que o coeficiente de importação da indústria foi mais rígido, por corresponder a produtos de tecnologia mais complexa, que têm sido os de maior dinamismo industrial. Ao mesmo tempo, em forma convergente com estes fatos, observa-se que a atual pressão sobre a balança de pagamentos também tem um componente importado, conseqüente do uso de componente importado na mineração e em algumas obras de infra-estrutura. Assim, por contraposição, a contribuição da agricultura na produção de divisas tornou-se estrategicamente mais importante na sustentação do nível da atividade econômica, que o fora em etapas anteriores da industrialização;
- b) no campo da indústria, aumenta o peso relativo da indústria pesada, da *indústria de materiais de construção* e, em geral, das indústrias de tecnologia mais complexa, na formação do produto industrial. A própria criação de indústrias novas vai ao encontro de estímulos derivados de programas específicos — como o programa energético — e não explora sistematicamente as inter-relações entre linhas de produção industriais;⁽³⁾

(3) A ênfase em programas e projetos tende, por vezes, a obscurecer as funções do tradicional planejamento setorial, destinado, justamente, a operar sobre estas vantagens intersetoriais. É um aspecto que se torna mais visível ainda na escala regional, onde a falta de determinados projetos de efeitos indiretos pode significar o estrangulamento e o aumento da dependência da economia regional em seu conjunto. Esta, uma das razões de maior peso nas dificuldades enfrentadas pelo Nordeste para consolidar sua produção de produtos básicos para consumo regional.

- c) aumenta o peso relativo da agricultura comercial que opera com poucos produtos de qualidade “standart”, como a soja e mesmo na produção de produtos tradicionais, como o feijão e o arroz, comparada com o valor dos produtos de maior valor por peso. Concomitantemente, aumenta o peso relativo da economia rural extensiva, comparado com o crescimento do valor adicionado por ganhos em rendimentos na agricultura e na pecuária intensiva, a nível nacional. Observa-se que, a nível regional do Nordeste, a proliferação da agricultura comercial homogeneizada tende a substituir — ou desestruturar — a agricultura praticada pelos pequenos produtores tradicionais.

2.3. Os Reajustes Territoriais

Historicamente, a estrutura espacial da economia fora determinada por linhas de penetração e zonas de expansão comandadas, direta ou indiretamente, pelas relações com o exterior.

Os movimentos da economia, no período de 1950 até o presente, foram marcados pela industrialização, mas, principalmente, desde a década de 1970, foram afetados por reajustes internos, em que a apropriação de terras para a economia rural passou a ser comandada por movimentos de expansão de base capitalista da economia, que não são comparáveis com os dos decênios anteriores.

Nesse último decênio, a economia nacional teve notável expansão de sua base territorial, com a abertura de terras novas e com a intensificação do capital aplicado na economia rural. Agora esta expansão combina os efeitos da relação externa com a pressão da demanda interna, conduzida, em grande parte, pelo tipo de industrialização.

Assim, é um reajuste territorial que responde (i) às necessidades de terras para criar alternativas de aplicação de capital, tanto da indústria como dos setores de prestação de serviços; (ii) às pressões de intercâmbio, reveladas pelos desequilíbrios de balança de pagamentos; e (iii) pelo crescimento real da demanda interna de produtos agropecuários.

Com esse dinamismo, a demanda de terras expandiu-se, incorporando terras no Norte, no Centro e no Oeste, assim como tendo importantes repercussões no Nordeste em geral, especialmente no Maranhão e na Bahia.

Esses grandes movimentos de reajustes territoriais afetam o Nordeste,

principalmente na forma de substituição entre diferentes tipos de agricultura e entre agricultura e pecuária, substituindo a visão tradicional da economia rural do Nordeste de zonas agrícolas de formação histórica pela de zonas de projeto, em que a expansão agrícola responde a impulsos oriundos do setor público e de um cálculo econômico de transferência de investimentos da economia urbana para a rural.

Concretamente, torna-se agora indispensável rever o esquema de organização territorial da economia rural do Nordeste, principalmente comparando o padrão de povoamento tradicional com os novos focos de atração de população, em função da indução de programas e projetos de diferentes tipos, em produção e em infra-estrutura.

3. AS PERSPECTIVAS DO NORDESTE

3.1. Significado Atual e Perspectivas da Região em seu Conjunto

A imagem de coerência do Nordeste tem dois fundamentos, mutuamente não-contraditórios, que são os elementos de convergência da formação social histórica e a base geofísica. A imagem atual de perspectivas econômicas do Nordeste é inseparável de uma opção de interpretação acerca da validade dessa coerência e de seu conteúdo nas transformações da economia nacional em seu conjunto.

A imagem comum de um Nordeste historicamente contínuo tem seus fundamentos na estruturação política da República Velha, captada pelas políticas de obras do Governo Federal e ainda, pelo planejamento econômico do decênio de 1950. Seus fundamentos estariam (i) numa identificação da estrutura política estadual e do aglomerado multi-estadual com os problemas sociais regionais; (ii) na existência de um perfil de características sociais, políticas e econômicas, que “qualificam” as políticas econômicas de porte federal, ou que estabelecem condicionamentos específicos para as políticas econômicas e sociais estaduais.

No momento atual, a pertinência de uma análise do Nordeste, tomado como espaço regional unitário, está limitada pelas restrições da política federal e pela diversidade de formas como a economia tradicional reage frente às transformações da economia nacional.

Mais que nunca, é necessário confrontar os aspectos de complementaridade ou de isolamento, entre o trópico costeiro úmido e o semi-árido; bem como os aspectos de trajetória dos gastos públicos e privados na região.

Ao nível de uma lógica de uma política econômica e social para a região em seu conjunto, a consistência dessa perspectiva regional passa a depender, cada vez mais, da disponibilidade e da viabilidade de propostas de política econômica que (i) harmonizem o uso do fluxo financeiro com alternativas de produção que ampliem o componente de auto-suficiência da região em seu conjunto — principalmente em alimentos — e, direta ou indiretamente, revertam em fortalecimento dos sistemas de comercialização da região; (ii) permitam perceber *seqüências* de projetos em lugar de projetos isolados, ou seja, ofereçam soluções no campo agroindustrial suficientes, idôneas, para combinar a concentração de capital com o aumento da capacidade para criar empregos; (iii) permitam considerar os fluxos de capital e de mão-de-obra como em circuitos à escala da região em seu conjunto e, portanto, em forma mais identificada e prioritária, em relação a outros Estados e outras regiões do país.

Como é evidente, essas condições não se dão e, dificilmente podem dar-se num período em que aumentam a integração e a concentração do capital financeiro, em sua organização nacional e em sua articulação internacional. A implantação de seqüências de projetos à escala do Nordeste, em seu conjunto, depende de escalas de planejamento setorial e regional, em que se combinem planos de escala estadual, outro requisito dificilmente alcançável.

Impõe-se, portanto, substituir essa imagem regional estática por outra mais realista, em que se considerem as reais inter-relações entre os programas econômicos de escala regional e a significação regional dos espaços por eles articulados. Em outras palavras, a crítica do conteúdo “regional” do desenvolvimento regional mostra limitações indiscutíveis, justamente pela virtual impossibilidade de se conceberem agora programas regionais “nordestinos” que ignorem as restrições nacionais de financiamento no plano econômico e de estruturação política na estruturação política estadual.

3.2. A Perspectiva Sub-regional do Nordeste

As limitações do esquema regional, bem como a correta captação do perfil espacial das transformações da economia nacional, mostram a necessidade de se desenvolverem raciocínios contrapostos, que coloquem os problemas econômicos em escalas territoriais mais representativas das transformações em curso da economia nacional. Genericamente, estas escalas territoriais são as das sub-regiões econômicas, e correspondem aos espaços históricos que sustentam a imagem genérica do Nordeste e mesmo a dos Estados nordestinos, cada um em seu território.

O conceito de sub-região é ainda mais fluido que o de região, se bem que no caso do Nordeste, como é sabido, ambas as expressões sejam usadas para denominar realidades totalmente diferentes umas das outras, inclusive, impedindo que se possam hierarquizar escalas territoriais.

A expressão região é usada para designar o próprio Nordeste, o além-São Francisco e a Região Metropolitana de Salvador. Logicamente, essa confusão se transfere ao âmbito do uso do conceito de sub-região e à relação entre ambos. No entanto, há aspectos essenciais da colocação dos problemas econômicos e sociais do Nordeste, que exigem referências espaciais mais claras e ordenadas e que, especificamente, permitam enunciar as diferenças entre os aspectos formais do quadro regional tradicional estático e as transformações em curso, e que permitam mostrar as ordens de importância dos movimentos concretos de expansão do capitalismo, tal como chegam ou como se dão no Nordeste.

Assim, para articular uma revisão mais ampla da posição atual do Nordeste na economia nacional, a revisão da categoria sub-regional é fundamental (i) para situar o entrelaçamento entre os planos social, histórico e ecológico; (ii) para fundamentar uma problematização das diferentes manifestações do Estado — federal, estadual e local —, no modo como se superpõem e coexistem em cada espaço histórico. Concretamente, cabe considerar que a crítica e o uso do conceito de sub-região permitem escapar do determinismo formal da análise regional convencional e usar o plano espacial para formular juízos críticos sobre a dinâmica social.

4. A SITUAÇÃO ATUAL

Uma proposta de exame da situação atual implica, como é evidente, escolhas tácitas de modelo teórico e de método. Procura-se aqui pôr ênfase na dinâmica da relação sociedade-meio físico e no papel que desempenha a concentração de capital como instância colateral ou antecedente da explicação dos mecanismos de acumulação regional.

4.1. O Esgotamento de Modelos Regionais

A colocação genérica sobre o esgotamento de modelos regionais engloba diferentes observações, sobre componentes da formação histórica do espaço nordestino, tais como: (i) a relação tradicional latifúndio-minifúndio e a concomitante relação entre a produção de alimentos e a de produtos de exportação; (ii) a relação entre agricultura tradicional e formação de uma base de ca-

pitalismo mercantil, protegido pelas distâncias entre regiões no país em seu conjunto; e (iii) a relação entre o perfil atual da acumulação de capital e a continuidade e o aprofundamento dos padrões conhecidos de concentração de capital. Possivelmente, é uma colocação que permite analisar, de modo concomitante, fenômenos tais como:

- a) a crescente perda de viabilidade de modalidades de economia urbana tradicional, baseadas numa integração da indústria de escala regional com uma demanda organizada em bases sub-regionais. É a organização econômica que sustentou um estrato importante de ocupação às vezes caracterizado como artesanato e outras vezes como pequena empresa. A atual tentativa de fortalecer a pequena empresa, na realidade, constitui um esforço para substituir aquela organização regional por uma atividade alternativa apoiada pelo Estado;
- b) as bem conhecidas dificuldades de sustentação de uma economia rural de pequenos produtores, mesmo quando ela está orientada para gerar produtos cujo mercado se expande continuamente. A viabilidade e a continuidade dos pequenos produtores ficam, cada vez mais, na dependência do dinamismo da agricultura moderna, pelo que ela ou retém as relações de articulação com o sistema de comercialização, ou retém as opções de emprego e remuneração familiar para a mão-de-obra rural;
- c) a concentração do sistema bancário e seus efeitos sobre a estrutura da empresa, no que ela deve acompanhar uma diversificação de linhas de atividades e de produtos, para seguir o crescimento de um mercado concomitante com elevadas margens de concentração de renda. A concentração do sistema bancário se traduz no desaparecimento e absorção de bancos locais e na predeterminação das linhas de crédito, bem como na predominância de cálculos de custos de operação baseados na operação dos grandes bancos;
- d) a presença do Estado — que cada vez é menos de um Estado conseqüente a uma estruturação local de poder —, para representar uma estruturação nacional de política econômica. Com isto se reduzem sensivelmente as margens para a realização de uma política econômica regionalmente concebida, com prioridades estabelecidas nas próprias regiões.

Em seu conjunto, esses elementos mostram a perda de vigência de es-

quem as de desenvolvimento que pareceram antes ser viáveis. É evidente que não se pode mais tratar os problemas do Nordeste a partir de uma dinâmica social local, como foi possível antes que tivesse lugar essa integração do capital financeiro.

4.2. O Quadro Rural

Assim como antes se isolaram as questões sociais de cada região, também se isolaram as questões da economia rural, como se elas pudessem ser explicadas separado do quadro urbano. Entretanto, o quadro rural do Nordeste tem se modificado radicalmente, em parte como consequência de movimentos nacionais de demanda de terras e de reserva de valor de terras; em parte, refletindo a pressão do uso de terras para pecuária extensiva e outros usos, como o reflorestamento; e ainda, como resultado de um acirramento da concorrência, que torna prioritário o movimento de concentração de capital nas propriedades rurais.

Em termos nacionais, o Nordeste é a região que tem menos terras em relação à sua população atual e é das mais prejudicadas pela concentração fundiária. Mas, comparado com países da América Latina, é uma região que não tem qualquer limitação de escassez de terras que lhe impeçam de ser auto-suficiente em alimentos. É possível desenvolver diversos raciocínios sobre alternativas da economia rural no Nordeste, desde que, uma vez revisadas essas restrições físicas, sejam consideradas alternativas de produção baseadas em usos prioritários de diferentes tipos de terras e segundo sua proximidade dos centros de consumo. É necessário lembrar que, em diversas das sub-regiões mais férteis dos Estados do Nordeste,⁽⁴⁾ tem havido substancial transferência de terras de agricultura produtora de alimentos para pecuária e para reflorestamento, um movimento obviamente contraditório com a atual situação de aguda carência alimentar da região.

A análise do quadro geral de usos de terras ajuda explicar alguns elementos mais importantes do quadro geral do emprego e da formação social da renda familiar no campo.

Essa análise mostra como se tem ampliado a diferença entre a progressão da formação da renda total do setor e a da renda familiar, com uma queda

(4) A expressão sub-regiões é usada aqui para designar aqueles espaços geoeconômicos contínuos e razoavelmente homogêneos, que, geralmente, constituem os pontos de maior profundidade histórica e articulação social do Nordeste. Assim, de modo não muito rigoroso, aplica-se esta expressão para indicar o Recôncavo Baiano, a Zona da Mata no Nordeste, o Vale do Cariri no Ceará, a Baixada Maranhense e outros.

do efeito emprego dos investimentos. Outrossim, mostra como se amplia a diferença entre o uso total de terras e o crescimento real do produto agropecuário.

A entrada de cultivos industriais no Nordeste deve ser analisada em função de alternativas que permitam ampliar o valor adicionado na região. Por exemplo, algodão, comparado com soja; e pecuária extensiva comparada com cana-de-açúcar, com as conseqüências previsíveis de proliferação de soluções isoladas, cultura por cultura, em que a comercialização está cada vez mais atada a sistemas que incentivam um ou outro produto, mas que não contemplam alternativas entre produtos, ou combinações de produtos. É notório que durante a década de 1970 a economia rural do Nordeste se beneficiou de consideráveis investimentos — nas mencionadas culturas industriais mas não realizou uma integração, a nível regional, entre estas novas linhas de produção e um sistema de comercialização que garanta o vínculo entre a expansão da economia rural da região e sua renda urbana. Cada vez mais, a formação da renda rural esteve vinculada com os principais centros urbanos do país, principalmente através da integração do sistema bancário.

4.3. As Perspectivas Industriais

A crescente desvinculação entre o crescimento da agricultura e a formação da renda urbana contribuiu para aumentar indiretamente a importância relativa dos setores industriais de tecnologia avançada na indústria do Nordeste. Bem considerando que a expansão desses setores — como o exemplo do complexo petroquímico na Bahia — responde a uma lógica de política industrial nacional, é inevitável pensar que o dinamismo do setor industrial em seu conjunto, no Nordeste, fica subordinado a fatores exógenos ao desempenho das indústrias localizadas na região.

Concretamente, são níveis de investimento na indústria da construção civil decididos por razões institucionais-políticas a nível nacional; e são conjuntos de investimentos — como os mencionados, nos conjuntos polarizados de indústrias — que procedem de uma lógica global-setorial da política nacional de investimento, em que tampouco são importantes os elementos econômicos do desempenho da economia regional.

Daí decorre um dilema da industrialização na região, em que por um lado aparecem as razões — derivadas da consciência da pobreza da região — que levam a justificar as reivindicações de mais investimentos; e, por outro, aparecem as derivadas de uma análise mais aprofundada dos mecanismos da

industrialização, em que se questionam as vantagens de continuar uma política industrial regional indiscriminada.

O clima recessivo em que agora se move a economia nacional — sobejamente previsto em anos anteriores — mostra perspectivas extremamente pessimistas para a indústria no Nordeste. A contração do mercado nacional total faz com que as indústrias de São Paulo, melhor articuladas com o capital financeiro, acirrem seu perfil competitivo, seja disputando mais as opções de mercado interno, seja mostrando maior agressividade em relação a opções de exportação. A bem conhecida ampliação das margens de capital ocioso nas indústrias de bens de capital estabelece uma prioridade indiscutida, de tratar sempre a reativação da economia nacional **através** da reativação desse parque instalado no Centro-Sul, portanto, adiando quaisquer considerações de assumirem-se os custos de implantar um parque industrial nacionalmente competitivo no Nordeste.

Na medida em que as perspectivas industriais do Nordeste forem examinadas **por separado** dessas condições cíclicas — o que não parece ser uma atitude realista —, elas ficam, de qualquer modo, atreladas a opções compatíveis com o nível de heterogeneidade do capital na região. Isto significa que, na prática, as opções de política continuam sendo muito pouco articuladas. Pode-se pensar em propostas de industrialização que diversifiquem e aprofundem a estrutura agroindustrial ou mínero-industrial, portanto, com projetos bastante próximos do desempenho econômico do setor primário na região. Podem-se também conceber projetos isolados, complementares dos subsectores industriais de ponta. Mas dificilmente poder-se-ia articular uma proposta de planejamento industrial que abranja a totalidade da indústria na região, ou que trabalhe, com mais eficácia, sobre as articulações entre diferentes segmentos do setor industrial.

Em síntese, as perspectivas de uma política industrial regional são, basicamente, desfavoráveis enquanto se apóiam em previsões do comportamento da indústria na região; e são desfavoráveis em termos da própria política industrial, no que ela pode inovar ou resgatar um modelo industrial regional pertinente nas condições atuais de desempenho da indústria no país em seu conjunto.

4.4. A Concentração de Capital e a Capacidade de Produção

Sem dúvida, no período de 1960 a 1980 houve importantes progressos na concentração de capital no Nordeste. São progressos que têm levado diversos observadores a insistir na importância das mudanças nos níveis gerais — ou

médios — de vida na região. Mas se trata somente de aumentos nas quantidades de capital instalado, em conjuntos de capital social básico, na agricultura e na indústria, que não foram avaliados por seu significado como capacidade de produção. Isso quer dizer que o aumento aparente das **quantidades** de capital existente no Nordeste não tem, necessariamente, uma correspondência com a capacidade de produção na região, que constitua uma autêntica mudança estrutural. Por exemplo, os investimentos na preparação de terras para pecuária somente atingem sua expressão econômica quando recebem em proporção equivalente; e os investimentos em distritos industriais somente têm aproveitamento econômico adequado quando são plenamente correspondidos pela presença de empresas que neles se localizam, etc.

É uma observação que também se estende às combinações de estradas com distritos industriais e com localização industrial urbana, nível, no qual se torna ainda mais evidente a insuficiência das análises desenvolvidas apenas em termos de engenharia de projetos.

Por fim, há uma situação a ser considerada: de se julgar quais são as consequências de ampliação de capacidade de produção que podem ser identificadas como resultado de ampliação de capacidade de produção, conseqüente a investimentos realizados. Em casos como da expansão da capacidade de produção de álcool, é uma capacidade de produção completamente articulada com uma demanda extra-regional, que tampouco pode ser considerada como base para uma reestruturação da economia da própria região produtora.

4.5. O Emprego

No âmbito do subdesenvolvimento do Nordeste, a questão da ocupação da força de trabalho e da remuneração familiar real é o tema dominante. As cifras globais de emprego formal aumentam ao longo dos anos. Entretanto, não há dúvida que a ampliação do setor informal é muito maior e mais complexa que o crescimento do emprego formal. Agora a questão se coloca em termos de mudanças nas inter-relações entre o emprego formal e o informal, de como estas mudanças afetam o meio urbano e o rural e de como, portanto, é possível interpretar a situação da ocupação no quadro regional.

É fundamental apontar a função que cumpria, habitualmente, o setor informal, de absorver as margens de desemprego formal. O maior subdesenvolvimento desta região, frente à metade Sul do país, levava a funções bem definidas de seu setor informal urbano, de dever processar o desemprego na forma de crescimento inchado das cidades grandes (em parte como alternativa ao esgotamento da fronteira agrícola do Sul).

Esta situação mudou com a reversão de fluxos de migrantes para as cidades do Nordeste; e agravou-se na década de 1970, com o aumento da pressão sobre a terra nos Estados do Sul, que passaram a mandar crescentes levadas de colonos para as fronteiras agrícolas do Nordeste, do Centro e do Norte.

Assim, a pressão total de desemprego na região aumenta e diminuem as possibilidades de que a economia urbana nordestina — com um componente informal cada vez maior — possa processar o desemprego regional. (Observa-se que os mecanismos de criação de emprego informal — comércio, produtores independentes e construção civil precária — dependem das dimensões do mercado formal que, em última análise, transfere a renda que o sustenta).

É necessário apontar o fato básico de que o desemprego no Nordeste, não só não é precipitado pelo ciclo recessivo, como tem raízes agora mais claramente articuladas com a pressão da terra, ou melhor, com a questão agrária nacional.

O esgotamento das possibilidades de emprego real, que podem advir da ampliação do setor informal nordestino, pode ser identificado com a impossibilidade de ampliar-se o mercado regional mais além dos impulsos de crescimento integrados com os movimentos gerais da economia nacional.

Em outras palavras, o aprofundamento da integração do Nordeste, como subsidiário, na expansão do capitalismo da economia nacional, implica numa perda da capacidade que antes tivera, responder diretamente aos movimentos de expansão da economia mundial.

Mais precisamente, o próprio adiantamento da economia do Centro-Sul estabeleceu novos, e cada vez mais complexos, mecanismos de mediação entre o Nordeste e o exterior, em que as vantagens de impulso do crescimento da economia mundial ficam concentradas na porção mais industrializada do País e as desvantagens dos movimentos recessivos são transferidas para a porção menos industrializada do país, via mecanismo de capacidade ociosa e de diferenciais internos de preços.

Ao nível da atuação do setor público estadual e local, esse estreitamento das perspectivas de emprego no Nordeste tem, ainda, o efeito perverso de induzir a aceitar quaisquer gastos e investimentos que possam ser realizados a curto e médio prazo, para reduzir essa pressão crescente por emprego.

Assim, convergem elementos que propiciam a perpetuação de seqüên-

cias de investimentos que não representam as melhores opções para reestruturar a economia da região, ou ao menos, para garantir a sustentação de suas linhas tradicionais de atividade. Acentuam-se as bem conhecidas dificuldades para modificar o perfil dos investimentos, seja para introduzir novas linhas de atividade, seja para modificar as condições de operação das linhas de atividade tradicionais.

5. BASES PARA RECOMEÇAR A PENSAR NO NORDESTE

Parece haver poucas dúvidas sobre a necessidade de retomar algumas reflexões sistemáticas sobre os problemas sociais do Nordeste. Essas reflexões não podem mais ficar ao nível das manifestações externas do subdesenvolvimento, mas devem encarar as alternativas de transformação social e econômica, que sejam coerentes com a posição relativa desta região no contexto das transformações do Brasil em seu conjunto.

É evidente que a falta de opções significativas (significativas no sentido de idôneas para deslocar a posição de subdesenvolvimento do Nordeste), nas últimas décadas, tem contribuído para reativar as teses dos primeiros anos da década de 1950, que identificavam a agudização do desemprego com o êxodo rural.

Pior ainda, esta ausência de alternativas competentes de política regional desloca a discussão dos problemas regionais de desenvolvimento para uma posição meramente reflexa de uma explicação das transformações da economia brasileira, que se estrutura a partir de uma percepção articulada desde o Centro-Sul que, realmente, identifica as possibilidades de desenvolvimento do País com as opções de consolidação e desenvolvimento da economia da região econômica de São Paulo.

Na primeira metade da década de 1980, já está bem claro que o Nordeste enfrenta um problema de emprego que se identifica muito mais com uma questão de condições básicas de vida, que com qualquer proposta de simples distribuição da renda. O próprio fato de ter “chegado tarde” à industrialização e assim, de não ter aproveitado a substituição de importações, pôs o Nordeste na necessidade de outra saída, alternativa à industrialização ortodoxa.

Também está claro que os elementos de substituição e desarticulação da economia rural, como a pecuarização com pouco rebanho e suas consequências de deslocamento de população rural, mostram a necessidade de novas propostas de desenvolvimento rural.

Assim, torna-se evidente a perda de sentido do raciocínio econômico baseado numa linguagem globalista que apenas se abre em dois ou três setores e continua falando da agricultura, realmente, como um setor de apoio da indústria. O raciocínio global “ex post hoc” deve ser substituído por uma discussão das modalidades de funcionamento da economia regional, que permita abordar as questões relativas ao conteúdo social das transformações econômicas.

Nessa linha de preocupações, por exemplo, substitui-se a discussão sobre o desempenho macroeconômico da agricultura por uma outra, de análise da economia rural, em que os resultados de produção são concomitantes com os movimentos de concentração ou desconcentração da propriedade fundiária, em que se analisam cooperativas de produção em forma paralela à análise da disponibilidade de alimentos.

Paralelamente, consideram-se as questões do emprego urbano como parte de um perfil de atividades econômicas e, assim, deixa-se de considerar a construção civil como uma atividade autônoma das formas de organização social da produção de habitação, ou das formas institucionalizadas de produção do capital social básico urbano que acompanha a habitação. A própria significação do setor informal urbano no Nordeste indica que o tratamento dos problemas sociais que o afetam devem ser resolvidos com seus próprios mecanismos e não isolando seus diferentes componentes.

Em síntese, essa nova maneira de indicar uma “real escassez de capital” — por oposição à idéia geral de um capital escasso — sugere procurar alternativas de política que valorizem objetivos sociais de organizações, em conjunto com os objetivos econômicos de produção. Na prática, isso pode significar uma prioridade ao planejamento de seqüências integradas de produção, em lugar do planejamento dos setores tradicionais. Pode significar o planejamento econômico e social de uma planta agropecuária e agroindustrial integrada, em lugar de um planejamento orientado por quantidades de produção de determinados produtos agropecuários e agroindustriais, isolados entre si. Ainda, isso pode significar um planejamento urbano integrado, que substitui o estudo dos problemas de cidades isoladas pelo de conjuntos de cidades, etc.

A superação do conceito tradicional de setores significa, também, um conceito de financiamento do desenvolvimento, em que se substitui a noção orçamentária regular de manejo de recursos, pela idéia do esforço social implicado em cada programa ou plano de desenvolvimento. É notório, por exemplo, que a produção de moradia e a “produção” rural são bem superiores

às cifras de produção que chega a mercado. Na medida em que se consiga integrar o esforço local, deverá também, se possível, realizar algumas metas sociais mais urgentes e, talvez, pelo menos em parte, revisar as idéias acerca dos objetivos regionais de desenvolvimento. São apenas aspectos de um tratamento mais ou menos técnico do problema. Mas têm, talvez, a virtude de indicar que o tratamento técnico também pode ser socialmente significativo e, como tal, oportuno e necessário.

An Abstract: Brazilian economy underwent deep changes during 1960 to 1980, resulting in corresponding adjustments in the relative positions of its regions. The meaning of region also changes: on the onset of São Paulo region influence, several economic spaces in other regions became directly dependents of its growth. Moreover, by the same time, the dependence among regions was increased. From the beginning of 1980's, Northeast do not have investment programs comparable with those for the North or the West of Brazil. It also faces a crisis that reduces the use of installed capacity and regional market, thus excluding any possibility to go along with the kind of planning used in the previous decades. It is now necessary to underline that capital formation went back to rural economy, now as a consequence of the present stage of financial capital and its priorities for investment. So it is urgent to identify other alternative profile for a growth pattern compatible with that of national economy. The relationships between product growth and employment generation are enhanced. Finally some propositions are spelled, to review analysis and policy, to look for diversification of Northeast economy, and to dilute the present concentration on few industrial cities.

