

Repensando o Nordeste⁽¹⁾

Rômulo Almeida

Quais as raízes da ideologia nacional para o NE?

Desde o momento em que o Nordeste foi ficando para trás face à expansão do Centro-Sul, de início horizontal na base da ocupação de ricas áreas agrícolas, logo vertical no processo de acumulação, substituição de importações, indústria e agricultura protegidas, a imagem nordestina deixou de ser a dos seus centros tradicionais para ser a da seca e das migrações.

Perdeu-se o senso de que a maior crise do NE se deu pela circunstância de que não se pode beneficiar da substituição de importações, mais do que do fato de que, na quadra histórica que favoreceu o café e desfavoreceu o açúcar e outros produtos, o NE não dispunha de recursos agrícolas de exportação comparáveis. Disso resultou como tem sido analiticamente (mas não suficientemente) documentado, uma grave perda nos fluxos de renda: as receitas das exportações nordestinas, castigadas pela supervalorização cambial com que se tributava o café e favorecia a importação de equipamentos e matérias-primas para o Sul, cada vez tinham e têm aplicação menor em importações do exterior, sendo consumidas em compras no País, de produtos industriais e agrícolas altamente protegidos aduaneiramente. Esse desgaste nos termos de troca não era compensado. E quiçá não o seja ainda pelo saldo positivo no balanço das transferências fiscais, se levarmos em conta as receitas tributárias arrecadadas no Sul correspondentes aos impostos indiretos incidentes sobre as mercadorias consumidas no Nordeste, e o aprofundamento do sistema de substituição de importações. Lamentavelmente esse balanço ainda não foi feito; e não há razão de não fazê-lo numa época em que a ampliação dos quadros de pesquisas econô-

micas no Brasil vem *pari passu* com a riqueza do instrumental eletrônico de computação.

Ignorando ou escamoteando essa realidade histórica, formou-se no País, até em parte no próprio Nordeste, u'a suspeita e às vezes convicção de inevitabilidade do retardo crescente ou até da crua inviabilidade do Nordeste, baseada na suposição da carência de recursos, seja os naturais, seja os humanos.

Quanto a recursos naturais, a seca atestaria a pobreza insanável da região, apenas objeto de assistência por motivos humanitários ou de segurança. Quanto a recursos humanos, a sub-nutrição, a baixa escolaridade, as atitudes pouco propícias ao trabalho industrial, e até as origens raciais e culturais de sua população. Tudo em confronto com áreas em que o esforço tinha uma resposta mais ampla e rápida e em que o estoque humano foi "enriquecido" tecnicamente e branqueado pela imigração.

Por que, em face desse quadro, ser o Nordeste mais que objeto de assistência na ocasião das grandes calamidades e uma área de reserva à espera do transbordamento da riqueza do Sul?

As economias da concentração industrial e urbana, pelo menos numa primeira fase, os requerimentos de capital subvencionado para a industrialização e, assim, a inexorável tendência à polarização na área historicamente mais favorecida para o processo no momento em que se implantou a substituição de importações industriais e agrícolas, eram, em termos nacionais, suficientemente fortes para justificar uma ideologia e uma política que deixassem o Nordeste para outra ocasião, para quando o Brasil enriquecesse.

Curiosamente, as lideranças políticas nordestinas se acostumaram (ainda hoje em grande parte) a aceitar a situação dada e a se

acomodarem e mesmo se beneficiarem da posição de intermediários das benesses do poder central, dessa forma mantendo uma estrutura de poder clientelista e feudal e uma postura pedinchona em vez de persuasiva e reivindicante de oportunidades econômicas.

Coube a uma minoria de líderes e intelectuais da região e à visão de alguns intelectuais e políticos do Sul sentir que o quadro sobre o Nordeste ou não era realístico ou conduziria a um desastre nacional, face a um distanciamento regional cada vez mais agudo e explosivo e à incomodidade das migrações já excedentes para as metrópoles do Centro-Sul.

A mensagem do Presidente Vargas ao Congresso Nacional, apresentando o projeto do Banco do Nordeste do Brasil — BNB — representou uma primeira mudança de posição: o Nordeste não é um caso de assistência, é um problema econômico e político a ser enfrentado com racionalidade e grandeza⁽¹⁾. O BNB foi estabelecido com uma autorização legislativa para ser um instrumento bastante flexível e com recursos que, se não houvessem sofrido descontinuidade com a Carta de 1967 e fossem acumulados com a correção monetária, teriam assegurado à entidade hoje a posição do mais poderoso agente da transformação regional.

O conflito entre a tradição assistencialista e clientelista, no fundo respondendo à descrença numa chance econômica maior para a região, e a nova atitude de perseguir objetivos e metas de desenvolvimento através da racionalização do esforço nacional no Nordeste, e logo sua intensificação em bases eficientes, continuou, com predomínio da primeira corrente.

O famoso Relatório do GTDN⁽²⁾ marcou nova etapa e conduziu, aproveitando bem o impacto emocional da seca de 1958, à criação do CODENO, depois SUDENE⁽³⁾.

O Relatório do GTDN mostrou ao vivo que o Nordeste era viável. Sua crise tradicional vinha da estrutura do comércio e da política de câmbio⁽⁴⁾. Também os agricultores do café de São Paulo e Paraná se queixaram de financiar a industrialização, mas a diferença, em termos de impacto regional, é que a industrialização se concretizou na sua região e em grande parte os cafeicultores e os novos empresários industriais não se distinguiram.

Os meios de que o NE se poderia valer não eram desprezíveis, apesar de mal conhecidos, tanto no reino mineral quanto no que toca às potencialidades da flora regional e da agricultura e produção animal. De toda maneira, o relatório reconhecia que, em termos relativos, as condições para a agricultura eram pobres confrontadas com as do Sul. Daí a necessidade de aproveitar as possibilidades de irrigação, de melhor utilizar os recursos de solo e água através de melhor estrutura agrária, de intensificar as pesquisas agrícolas, de abrir novas frentes de colonização no Maranhão (e no sul da Bahia se indicou depois); mas, enfim, de não basear o desenvolvimento da região na agricultura, embora a ela se devesse dar toda a atenção possível.

Estratégica seria, portanto, a industrialização. Estímulos deveriam ser dados a novas indústrias, enquanto se buscava modernizar e recuperar as tradicionais e realizar pesquisas dos recursos minerais e outras matérias-primas da região com vistas sobretudo a indústrias de base.

Para possibilitar o processo, inversões compensatórias e maciças da União no desenvolvimento regional seriam feitas através de um órgão que coordenasse vigorosamente o sistemático tratamento econômico e político da problemática regional. Assim se estabeleceu a SUDENE, com o seu Superintendente que era um verdadeiro ministro de Estado, e seu Conselho Deliberativo que reunia os Governadores e alguns Ministros ou seus representantes.

Mas a SUDENE, mal treinava seu pessoal e estabelecia um imaginoso sistema de incentivos fiscais⁽⁵⁾, foi questionada politicamente por suspeitas subversivas, por justas preocupações de revisão agrária, com o movimento de 1964. Seu enfraquecimento político deu margem a que outros grupos obtivessem uma série de medidas que prejudicaram a experiência incipiente. O êxito imediato desta não podia ser muito grande, pela lentidão e velocidade progressiva de um processo de mudança e pela debilitação técnica, além de política, do sistema. Mas, embora fossem importantes os resultados já obtidos tanto no programa industrial, quanto no de pesquisas e valorização de recursos e instituição, a SUDENE não tinha defesa. Opiniões de figuras poderosas imunes ao debate, à guisa de "avaliações", puderam facilmente apontar "fracas-

Curiosamente, as lideranças políticas nordestinas se acostumaram (ainda hoje em grande parte) a aceitar a situação dada e a se acomodarem e mesmo se beneficiarem da posição de intermediários das benesses do poder central

tos" e justificar o agravamento das medidas de "esvaziamento". E a própria SUDENE perdeu capacidade de avaliar e rever sua experiência, de defender-se e renovar-se⁽⁶⁾.

Não valeu o fato aparente, ainda não mensurado, de que as novas inversões no NE tiveram papel importante na retomada da atividade econômica no Centro-Sul, em 1967, pela reativação da demanda na indústria mecânica e de bens intermediários. A seca de 68 não havia desaparecido com o recente surto nordestino que só ganhara impulso no ano anterior e surpreendia líderes do Sul que ignoravam as velhas realidades regionais. "A SUDENE fracassará".

Voltaram muitas perplexidades: — não seria melhor limitar o programa de inversões e continuar concentrando recursos no Sul, inclusive promovendo maiores transferências de população do Nordeste? — ou seria preferível reduzir a pressão demográfica também sobre o Sul, abrindo novas fronteiras no Oeste para absorver os excedentes nordestinos? — seria possível fazer a industrialização no Nordeste sem uma base agrícola forte? — e, se a industrialização é o motor, por onde começá-la, como conduzi-la? — seria justificável "duplicar" as indústrias que já existem no Sul? — indústrias que aplicassem muito capital por unidade de emprego teriam sentido numa região em que há sobra de gente e os salários são mais baixos?

À procura de uma estratégia para o NE

Na própria política industrial, a SUDENE se sentiu perplexa, quando não acuada, limitando-se a adotar a tese da "substituição de importações" ao nível regional, provada a capacidade competitiva dos projetos. Parecia ser essa tese uma "subversão", face à doutrina ensaiada no Sul, sobretudo na quadra de recessão 64-67, de que os projetos no Nordeste não deveriam "duplicar" ou competir com os já instalados no País. Mas representava, em verdade, uma tímida submissão: contentar-se com o mercado regional, o que, sobretudo com a concorrência da indústria já instalada no Sul, representaria a inviabilização econômica do Nordeste⁽⁷⁾.

A tese regional da "substituição de importações" era um equívoco como paráfrase da política na escala nacional. Nesta, a substitui-

ção se faz ao longo da linha, por um processo horizontal de substituir praticamente o que não mostrasse gritante inviabilidade num mercado altamente protegido, incluindo, nos casos de indústrias de maior porte, a reserva direta de mercado. Ou seja, além de tarifa alfandegária ou das barreiras para-aduaneiras, como as restrições quantitativas de importação e as, cambiais, também se estabeleceu para certas indústrias licenciamento das unidades de produção, para que não houvesse excesso de capacidade e desperdício de capital. Na verdade, cálculos pessimistas colocaram certas indústrias no privilégio de quase permanente "mercado vendedor".

No caso regional, não havia possibilidade alguma de proteger a indústria local da concorrência extra-regional. Reserva de mercado se fazia mais em benefício do Sul, ao não aprovar-se maior capacidade que a absorvível pelo mercado nordestino, mas sem qualquer poder contra a concorrência extra-regional. Esta, quando oriunda da região mais desenvolvida do País, contando com escalas maiores de produção e mercado à porta, tinha obviamente uma capacidade de dominar o mercado nordestino pelos "preços de sacrifício" se necessário, ou seja, o incontrolável *dumping*.

O Custo de transporte, reduzindo-se relativamente, com a melhoria das vias vinculando diretamente às metrópoles sulinas, só importava para alguns produtos definitivamente localizados em função do mercado.

A favor da produção nordestina, apenas atuava um menor frete de retorno, face à tradicional posição deficitária no comércio inter-regional NE-CS, aliás ampliado com os novos investimentos no NE; e o menor custo do capital financeiro, com os incentivos fiscais, mas que mal compensava os sobrecustos das inversões fixas reais, dependentes do Sul; e nem de longe se equiparavam às vantagens obtidas no longo período de industrialização do Sul antes das recentes reformas do câmbio e da correção monetária⁽⁸⁾.

Essa política, carente de uma teoria de desenvolvimento regional, só reforçava a tendência ao distanciamento. Entretanto, ela se viu consagrada pela escassez de recursos de incentivos fiscais, conseqüência da gradual amputação desse sistema criado originalmente para o Nordeste. Depois disso, o orçamento dos incentivos, realmente fundamental em

termos de mera administração financeira, passou a ser preocupação dominante, o desenvolvimento do NE ficando em posição secundária. Esta perplexidade domina mesmo depois do FINOR, com sua relativa retomada de linha ascendente quanto a recursos.

Conseqüentemente, para tomar um exemplo, os projetos de cimento do Nordeste foram tímidos, não considerando as vantagens comparativas para o mercado brasileiro, do calcário à beira-mar na região. E nem o mercado regional foi suficientemente atendido. Em vez de exportador, o Nordeste não superou a posição importadora do produto.

Chegou-se a gerar no Nordeste mesmo, face a penúria dos recursos de incentivos, a idéia de que os "projetos nacionais" (capazes de exportar) deveriam estar fora dos incentivos.

Ora, limitando-se a disputar o seu próprio mercado e quando muito o de exportação para o exterior (neste caso em atividades primárias geralmente sem incentivos regionais), o Nordeste seria inviável.

Carente de uma estratégia em torno de "produtos de base" ou de "pólos de crescimento" (segundo a conceituação da escola perrouviana e não na abusiva generalização do termo para desenvolvimentos espacialmente concentrados ou vultosos), a experiência da SUDENE seria frustrante em termos de redução das desigualdades regionais, apesar de exitosa pelo freio que aplicou à tendência declinante das indústrias tradicionais.

A estratégia das "101 indústrias", que parecia implícita na política da SUDENE de aceitar os projetos que a iniciativa privada estivesse disposta a empreender, enquadrando-as segundo alguns critérios de julgamento, só tornaria viável o Nordeste se e quando projetos em grande número tivessem implantação regular e completa e determinassem as demandas derivadas e as aglomerações que lhes dessem complementariedade, por sua vez assegurando capacidade competitiva, auto-sustentação, linhas de especialização e condições próprias de expansão ao sistema.

Os projetos foram além da expectativa, trazendo a melhor experiência da industrialização do Sul: os 1.500 projetos já aprovados, mesmo com uma taxa normal de abandono e insucesso, seriam muito provavelmente o suficiente para viabilizar o modelo, se as condiçõ-

es de implantação não houvessem sido subvertidas pela castração do sistema de incentivos (justificada por "avaliações" levianas impostas desde o Centro) e se não aplicada a limitação da equivocada "substituição de importações" a nível regional.

Certo é que a SUDENE não teve participação no planejamento das indústrias de base e dos efetivos complexos motores (pólos de crescimento) na região⁽⁹⁾. Além do que também perdeu a capacidade inicial de dirigir a recuperação das indústrias tradicionais. As atividades que, numa e noutra linha, constituem vocações regionais, vieram a vingar, possibilitadas pelos incentivos fiscais e creditícios, a despeito da omissão de planejamento na política regional brasileira e em grande parte por decisão de fora para dentro da região. Assim, o "pólo" petroquímico de Camaçari, a SALGEMA em Alagoas e o complexo têxtil-confecções no Ceará e Rio Grande do Norte.

As grandes indústrias de base, de capital intensivo, deverão ser decisivas como núcleos motrizes para o desenvolvimento da região, tanto por serem atividades de exportação (no caso nordestino, contribuindo para corrigir o fosso comercial com o Centro-Sul), como por provocarem encadeamentos a montante e a jusante e propiciarem bens intermediários de uso geral nas atividades secundárias, primárias e terciárias (caso das indústrias químicas de base)⁽¹⁰⁾. Essa visão corresponde à teoria das "indústrias de base" no desenvolvimento regional (e urbano), bem como à do desenvolvimento polarizado. Entretanto, ela é questionada no campo da política de incentivos, face à limitação de recursos deste, havendo posições influentes no sentido de que as grandes "indústrias nacionais" e os núcleos urbano-industriais mais desenvolvidos da região não necessitam dos incentivos que deveriam ficar para as empresas médias e pequenas e para as áreas menos desenvolvidas. Tais opiniões refletem uma revivescência da postura assistencial diante do problema nordestino, a qual não leva em conta a necessidade de grandes indústrias motrizes para sustentar o desenvolvimento regional, o imperativo de aglomeração e concentração espacial para que cheguem à plena vitalidade e dinamismo, e ainda as desvantagens iniciais (que necessitam ser compensadas com incentivos) dessas indústrias, em termos de inversões fixas e custos de operação. Essas desvantagens de partida

são inevitáveis numa área menos desenvolvida, mesmo que as indústrias representem vocações regionais e tenham custos potenciais mais baixos que os similares instalados onde "já há tudo": mercado, equipamentos, mão-de-obra especializada etc. Essa estratégia implícita também se nutre de um otimismo sobre as possibilidades das médias e pequenas empresas dispersas, desvinculadas das grandes estruturas produtivas.

Questiona-se também a virtude empregatícia das inversões numa área de desemprego e subemprego. Uma confusão reside na abordagem do problema em termos estáticos e micro-econômicos, ao nível dos projetos específicos ou mesmo de setores isolados. Neste sentido, constituiria um absurdo uma inversão de US\$ 200.000 por um emprego direto no pólo petroquímico e se indicariam à prioridade os projetos com o menor coeficiente I.F.E. Empregar efetivamente importa muito, é fundamental, inclusive, para a dignidade do homem, portanto, se trata de um valor meta-econômico. Mas a justiça teleológica tem que cobrir-se da eficácia de uma política de emprego que seja, mais que firme, progressiva em termos quantitativos e qualitativos.

Essa eficácia dependeria da capacidade competitiva e reinvestidora das atividades econômicas e não de sua virtude empregatícia imediata. Em que medida atividades muito empregadoras são competitivas com as que utilizam mais capital? Em que medida, numa mesma unidade econômica nacional, é possível ter uma política de atividades intensivas em trabalho no Nordeste e intensivas de capital no Centro-Sul, pela aparente racionalidade da correspondência com a alocação atual de recursos, sem considerar os custos além dos indicadores imediatos e sem levar em conta os efeitos no distanciamento inter-regional? Em que medida as indústrias de base, altamente capital intensivas, desde que correspondam a vocações regionais ou a condições potenciais sólidas nos aglomerados planejados, mesmo com fatores importados, são essenciais para darem competitividade às outras atividades, mais empregadoras, com possibilidades na região?

Beroaldo Maia Gomes nos falará sobre o papel das indústrias de base.

Mas, afinal, é a própria industrialização como estratégia básica posta em dúvida. Ela

não se mostrou empregadora, como esperava a SUDENE, absorvendo os excedentes da agricultura. E seria viável uma industrialização que se antecipasse a uma agricultura próspera?

A expectativa empregadora da indústria no relatório do GTDN não foi definida e parece hoje ter sido utópica. Entretanto, o número de empregos novos já alcançados pelos projetos nordestinos permite um nível de vida razoável a uma população urbana considerável.

Mas é de ver que o processo de industrialização apenas começou e as tendências das indústrias tradicionais eram declinantes. Seria uma hipótese válida a de que uma geração dinâmica de emprego se dará crescentemente na expansão e diversificação do sistema, a partir do ponto de amadurecimento do modelo SUDENE (modelo horizontal), ou do modelo baseado nas indústrias motrizes (modelo vertical), já hoje da combinação dos dois com antecipação da tendência seletiva e especializante?

Nilson de Holanda tem abordado o assunto com sua habitual penetração.

Agricultura antes da indústria?

Seria possível antecipar a agricultura à indústria? E que rumo pode ter a agricultura nordestina?

A estrutura de recursos no Nordeste é muito mais pela indústria que pela agricultura. Seria o contrário exatamente o caso do Centro-Sul (excluindo Minas Gerais), onde os recursos agrícolas (solo-água) são mais favoráveis e o clima temperado permite absorver mais facilmente a tecnologia desenvolvida no mundo industrial.

Só por motivos históricos, o processo de industrialização se iniciou e ganhou raízes no CS, na esteira do surto agrícola do café e se consolidou na base da política nacional de substituição de importações. Quando o NE era a grande área exportadora, esta política era impossível. A partir daí, o processo sulista tende a se autoperpetuar através da acumulação do desenvolvimento combinado industrial e agrícola, por sua vez propiciado por condições de mercado, de capital e de poder político, além da excelente base agrícola.

Nesse quadro de vocações e de história, quando e em que condições a agricultura nordestina poderia chegar a criar uma base para

uma industrialização de porte? Os defensores da tese agricultura antes não o dizem. Minha hipótese é que não há horizonte à vista para essa possibilidade. Mais bem a agricultura nordestina necessita, fora algumas chances de exportação, de um forte mercado urbano para alimentos e matérias-primas, de pesquisas por sua natureza demoradas, além de suprimentos industriais básicos (equipamentos e insumos modernos) para que dependa de importações crescentes do Sul.

Nesta quadra internacional, a alta prioridade nacional para a agricultura também se aplica ao NE, mas não a precedência agricultura-indústria.

Também em relação à agricultura, ainda se interroga se cabe ao NE a mecanização e outros métodos que poupem mão-de-obra ou que sejam capital intensivos, como a irrigação. Ora, também o problema do emprego agrícola, sobretudo numa área sujeita à concorrência aberta nacional, é de produtividade e concorrência. Pode dizer-se que, ressalvados os produtos de exportação, o desenvolvimento urbano permitirá a expansão agrícola resistente ao transporte; mas, ao mesmo tempo, o desenvolvimento das ligações NE-CS reduz tais resistências do transporte e a agricultura evoluída e comercialmente poderosa do Sul tende a dominar no Nordeste.

A agricultura nordestina tem que enfrentar o duplo desafio de fixar gente e de competir com a agro-indústria sulista, esta em certos casos até subvencionada. Produtividade é essencial. As dúvidas devem ser outras: — se os insumos modernos estão se antecipando a pesquisas agrícolas sérias; — a quem beneficia o capital investido em irrigação e outras infra-estruturas pelos poderes públicos?

Sempre que as máquinas e os insumos modernos comprovam seu rendimento agrícola, o efeito não é desemprego, porque a expansão compensa, com vantagem segundo algumas indicações, o efeito desempregador relativo da maior produtividade por homem. Na escala nacional, o efeito desemprego da maior produtividade poderia ser certo, se não houvesse mercados externos. Na escala regional, as chances positivas são mais amplas: substituição de importações vindas de outras regiões brasileiras, exportações para estas e para o exterior.

Lamentavelmente o benefício dos esfor-

ços pela agricultura nordestina tem sido para um pequeno número. Velhas razões institucionais somadas à carência de conhecimentos tecnológicos (inclusive agrônômicos) relativos à agricultura tropical, e à pobreza dos sistemas de educação e extensão, levam à comodidades da "saída" através das grandes empresas. Realmente estas podem suportar mais o risco da agricultura tropical e suprir as deficiências dos mecanismos públicos de transferência e criação de "tecnologia" agrícola. Assim, enquanto são empresas verdadeiras, o escape tem certa vigência histórica, embora sempre preche de problemas para o futuro. Mas é preciso advertir que as grandes empresas podem ser o disfarce de um processo de reforço do latifúndio, para que é tão propenso um sistema econômico que beneficia mais o proprietário que o empresário.

Certo é que os projetos agrários não saem da estaca zero, salvo em duvidosos planos de fronteira remota. Permitirá o crescimento urbano em todo o País, sem oferta equivalente de empregos, que a terra e a água no NE sejam mal aproveitadas e apropriadas por um pequeno número?

O NE na estratégia nacional

Sobretudo a partir do II PND (1974), há um ressurgimento da atenção do Governo Central para o NE. Não tanto de uma consciência nacional sobre o desafio nordestino. A SEPLAN está comandando o espetáculo, através do IPEA-IPLAN. Roberto Cavalcanti certamente nos focalizará esta mudança com sua dupla autoridade de técnico e protagonista oficial.

Os programas são numerosos, há no planejamento governamental conceitos novos, o dos pólos de desenvolvimento industrial, o das áreas integradas. Antes surgiu o PRO-TERRA, letra morta na parte agrária, mas importante quanto ao crédito agrícola, subvencionado, no qual tem sido relevante o papel assumido pelo Banco do Brasil. O PROTERRA, entretanto, contribuiu de um lado prejudicando do outro: a destinação dos incentivos fiscais.

Vários grupos se movimentaram na área federal e as promessas de transferências para a região são mais variadas e maiores. A efetivação desses programas é um teste a esperar, pois a tradição no particular do Nordeste é

A estrutura de recursos no Nordeste é muito mais pela indústria que pela agricultura. Seria o contrário exatamente o caso do Centro-Sul (excluindo Minas Gerais), onde os recursos agrícolas (solo-água) são mais favoráveis e o clima temperado permite absorver mais facilmente a tecnologia desenvolvida no mundo industrial.

A agricultura nordestina tem que enfrentar o duplo desafio de fixar gente e de competir com a agro-indústria sulista, esta em certos casos até subvencionada. Produtividade é essencial.

muito falha: confrontem as previsões do I PND com os desembolsos. Além disso, já se terá chegado a uma estratégia congruente e integrada? Como que se pretende fazer tanto o essencial como o impressionante e o eleitoral. No II PND está o essencial, mas há tantos programas paralelos gerando expectativas e pretendendo contentar a diversos grupos e áreas que se pode duvidar se todos não serão prejudicados nas atuais restrições orçamentárias. O problema das prioridades e da consciência estratégica chocar-se-ia com a conjuntura político-eleitoral, na qual revive a velha utopia anti-estratégica: tudo para todos ao mesmo tempo em toda parte. Mas é evidente que não se pode menosprezar o caráter do plano como pauta de compromisso entre interesses relevantes, desde que tal compromisso não anule os propósitos estratégicos.

Por exemplo: do ângulo interno do NE, a idéia dos pólos industriais de indústrias básicas está no II PND, aparentemente compensado no seu impacto concentrador dentro do NE, pelos projetos de "áreas integradas" de desenvolvimento que assistam a todos os Estados e pela dos complexos agro-industriais com potencial de dispersão. Mas algumas dúvidas poderão ser formuladas: — as possibilidades das indústrias de base no NE não estão sendo prejudicadas por projetos do Sul? como evitar que os pólos industriais sejam "enclaves" a serviço da economia do Sul, habilitada para transformar seus produtos e consumi-los e, ao contrário, acelere seu papel motor sobre toda a economia industrial e agrícola do Nordeste? — o programa de pesquisa de recursos minerais e agrícolas, ambos consideráveis, estão integrados em uma estratégia de multiplicar as oportunidades espaciais e estaduais, sem cair no mero assistencialismo distritalista e clientelaresco? — a política de educação, nutrição e saúde está desenhada com propósito compensatório dos desnivelamentos intraregionais (tanto quanto inter-regionais) e propiciatória de efeitos locais residuais de desenvolvimento (esta política, aliás, é mais de efeitos nacionais que locais)? Creio que estas perguntas não teriam nítidas e positivas respostas.

Do grande ângulo nacional, não só o problema das compensações inter-regionais está longe de contar com uma ideologia e fórmulas racionais, como falta integração entre os planejamentos setoriais e o regional. O II PND

estabeleceu o princípio de que se deve perseguir como objetivo geral a redução dos desequilíbrios regionais. São declarações de intenção muito antigas, ainda que se perceba um pouco mais de vigor e tendência sistêmica no II PND. Mas a verdade é que o planejamento regional é um "algo-mais" que o planejamento setorial, não esta contido neste. Tocando os maiores problemas e movimentando os grandes fundos, o planejamento setorial não tem compromisso real com a redução das disparidades. O que importa é: quem apresenta maiores problemas imediatos, quem tem maior população e poder, quem aparenta maior capacidade de receber recursos, de gastar e de "responder prontamente"? Aí estão os programas de transportes, de comunicações, de desenvolvimento urbano, de agricultura, de educação, e até (!) o de financiamento do desenvolvimento social (FAS). Todos consagram o agravamento das disparidades NE face ao Centro-Sul. Quando os orçamentos são previstos irrealisticamente ou faltam recursos para cumprí-los, que projetos são preteridos? Os que correspondem a objetivos de desenvolvimento regional, em proveito daqueles que estão nas áreas "mais dinâmicas". O círculo vicioso opera, não importando o potencial de desenvolvimento. Sebastião Barreto Campello tem contribuições importantes sobre a preterição do Nordeste, talvez não intencional, mas efetiva, nos programas federais.

No programa industrial, algo se avançou com o Pólo de Camaçari, o complexo químico de Alagoas e os projetos têxteis do NE norte oriental. Os projetos de Itaquí, para exportação predominantemente, como o da alumina no Pará e o do cobre na Bahia, são ditados pela geografia dos recursos e, embora constituam demonstração do potencial industrial regional, não são planejados em função do Nordeste e do Norte. Sempre, porém, que os recursos naturais podem ser transferidos, não há uma preocupação ao nível nacional de aproveitar essas possibilidades de desenvolvimento regional para reduzir os desequilíbrios regionais. Pelo contrário, os fatos indicam um propósito institucional de anular vantagens regionais de custos reais através de esquemas artificiais⁽¹¹⁾ e de forçar indústrias no Sul em piores condições que o NE, salvo mercado atual.

Um exemplo típico é que continuam a ser aprovados projetos de soda-cloro e de produ-

tos clorados no CS, que pode receber tais produtos do NE, onde as vantagens de produção são patentes e essas indústrias constituem uma condição básica de desenvolvimento.

NE e sistema econômico-político nacional

Que impacto tem o sistema nacional sobre o Nordeste? O tema ainda está virgem. Para efeito dessa abordagem, consideramos características do sistema econômico vigente no País os seguintes: crescimento o mais rápido possível, mesmo em prejuízo da melhor distribuição, donde agravamento da tradicional má distribuição de renda: exportações estimuladas; substituição de importações; posição dominante do proprietário face ao empresário; concentração das decisões políticas.

Já se tem denunciado que a distribuição da renda se agravou também no Nordeste e há quem veja nisso um documento (a mais) da falência da política regional. Sem embargo de haver elementos próprios na política do NE que ajudam a má distribuição, parece claro que, no caso, o NE simplesmente reflete o contexto nacional que o condiciona. E é muito provável que, além do seu reflexo nos dados globais inter-regionais de renda, a política nacional tenda a agravar também a diferença entre os mais pobres do NE — a região mais pobre — e os mais pobres nas regiões mais avançadas do País.

O imediatismo do crescimento quantitativo se traduz em aplicar capital onde a resposta é mais imediata e maior, sem fazer conta de custos sociais e de efeitos futuros, e em aumentar o poder de investir — ou seja o poder econômico — a quem já o tem e supostamente carrega com ele capacidade empresarial (privada e pública). Sem dúvida, isso vitima o NE, não sendo compensado pelo moderado sistema de incentivos fiscais.

A política de exportações, se não fosse também tocada pelo imediatismo, favoreceria o NE. Pode ser que o atual amortecimento das exportações mais fáceis conduza a maior consideração de projetos com potencial exportador — até hoje não levados em conta como tal — na base das matérias-primas para indústria química que o NE possui. Isto justificaria esgotar as possibilidades desta antes de autorizar outros projetos em áreas menos pro-

Enquanto isso, é um dado da realidade histórica que a autonomia regional ou local se vai tornando até certo ponto um mito ou uma reminiscência, desde que o sistema econômico-nacional, mesmo na mais pura democracia, tende a se integrar.

pícias para ela e com outras chances que o NE não tem. Afinal, além de certos recursos naturais, a posição geográfica do NE, bem mais próxima dos grandes mercados do hemisfério norte, é um fator importante na política de exportações, inclusive de produtos industriais. Neste sentido, além de Itaquí e da indústria química nordestina, inclusive talvez magnésio, o complexo porto-indústria de SUAPE apresenta um potencial nacionalmente importante e regionalmente transcendente.

Dadas as condições de dependência crescente do NE em relação à produção sulina de equipamentos, bens intermediários e bens de consumo, uma abertura na economia brasileira para o exterior favoreceria a região. O Nordeste poderia ter maiores receitas de exportação e importações mais competitivas. Porém, salvo esquemas de integração regional latino-americana, tal abertura é inviável face à crise de capacidade de importar para suportar as necessidades de desenvolvimento do País, apenas posta em foco e agravada com a rebelião da OPEP. Dessa forma, a substituição de importações, imperativa ao nível nacional, se aprofunda e sacrifica ainda mais o NE, a não ser que este seja intencionalmente contemplado nas oportunidades abertas por essa política.

Esta é uma razão para justificar uma indústria mecânica na região, não só através de pequenos núcleos descentralizados, onde haja as condições mínimas, mas através de um complexo maior ligado ao superposto de SUAPE.

A política de distribuição indireta, quando feita através de transferências do poder central, pode ter um efeito de reduzir o desequilíbrio ou seu agravamento. Refiro-me aos programas do Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano, do FAS, da saúde, nutrição e educação. Porém, é muito provável que no cômputo global estejam realmente aprofundando o fosso.

Tanto ao nível nacional, quanto ao regional, não há amadurecimento quanto ao que fazer no sentido de maximizar o benefício global reduzindo os desequilíbrios. A distinção não é clara entre os objetivos distintos de equalização do poder regional e da renda e bem-estar per capita. Junta-se a perplexidade científica à política.

A inibição das instituições nacionais em

face do mau uso da propriedade, ou do abuso desse direito, prejudicial em geral ao florescimento da empresa capitalista, deve causar muito mais danos no Nordeste, onde são mais escassos os recursos agrícolas (solo-água) e mais numerosa a marginalidade social nas cidades.

Mas, em suma, que perspectivas são vislumbradas para o NE pela áreas e grupos que dominam o País? Fernando Henrique Cardoso tem aí um grande tema para suas lúcidas interpretações.

Por fim, qual o prospecto do NE num regime centralista e autocrático? Embora haja o risco da corrupção democrática nas áreas de pobreza, pela sujeição, pelo clientelismo e pelo assistencialismo, alternada por manifestações desordenadas e espasmódicas da massa desvalida, marginal e inorgânica, relativamente maior no NE que no CS, dificilmente os interesses do NE são definidos com menor autonomia e participação. O paternalismo centralista é duvidoso, ainda que se pretenda compensar a dominação do poder econômico e mesmo das massas urbanas das áreas mais desenvolvidas pela presença de grupos de poder com excepcional autonomia e compromisso nacional, como podem ser as forças armadas e a elite técnica e cultural. Não sei quais são os limites de autonomia dessas elites, mas suspeito que elas são facilmente condicionadas pelas forças do poder das regiões economicamente dominantes.

Enquanto isso, é um dado da realidade histórica que a autonomia regional ou local se vai tornando até certo ponto um mito ou uma reminiscência, desde que o sistema econômico-nacional, mesmo na mais pura democracia, tende a se integrar. Nesse sentido, qualquer grande decisão e, por suposto, qualquer planejamento para uma região, só pode ser eficaz desde que adotada no âmbito do sistema central de decisões. Assim, a autonomia só pode ser limitada à área da administração nos limites estabelecidos pelo poder central. Os recursos próprios regionais são insuficientes e a capacidade de endividamento é proporcional a esses recursos (o que foi rigidamente estabelecido pela Res. 62 do Senado, consagrando e agravando as diferenças regionais). Portanto, mais pobreza, menos auto-

nomia. E só. São Paulo a rigor tem autonomia decisiva sob muitos aspectos. Em face dessa realidade econômica inelutável, é preciso um estatuto de representação e de participação e certos dispositivos de relativa autonomia que permitam aos Estados do NE condicionarem as decisões centrais e retirar a política regional do mero paternalismo. Com essa visão fora estabelecido o Conselho Deliberativo da SUDENE sem prejuízo do poder de coordenação do Superintendente do órgão. Mas tudo se desvaneceu nas circunstâncias políticas presentes, com a agravante de que a própria representação política do NE na Câmara foi diminuída, como punição à sua pobreza, pois desta é que resulta o duvidoso critério da representação — o nível de alfabetização.

Notas

- (1) Além dessa Mensagem e do projeto de lei do BNB, deve ser referido o trabalho "Planejamento do Combate às Secas", da Assessoria da Presidência da República de 1952, publicado como doc. n 1 pelo BNB.
- (2) Grupo de Estudos para o Desenvolvimento do Nordeste, na sua fase final chefiado por Celso Furtado. O GTDN foi estabelecido por iniciativa do BNB e como processo de ampliação técnica e política dos trabalhos do seu ETENE.
- (3) Conselho do Desenvolvimento do Nordeste, estabelecido por decreto do Pres. Kubitschek, depois transformado por lei em Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste.
- (4) Este aspecto havia sido enfocado pela Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE) e objeto de uma carta do Gov. Antônio Balbino ao Pres. Kubitschek em 1956.
- (5) Ajudado pela representação do NE no Congresso Nacional, destacando-se nessa colaboração a emenda do Dep. Gileno de Carli, estabelecendo o regime depois chamado "Arts.34/18".
- (6) Dir-se-á que só recentemente, com o estabelecimento do FINOR, há uma recuperação parcial.
- (7) É certo que em alguns casos, a SUDENE considerou capacidade de exportação para o resto do País, de produtos com matérias-primas regionais, desde que não houvesse produção extra-regional a deslocar; mas a regra foi a indicada.
- (8) Ver quadro comparativo com estímulos para o NE, numa contribuição do A. "A Experiência da SUDENE no Decênio Problemas Atuais e Soluções", julho/71, mimeo, para a COCENE e transcrito no Relatório deste, de autoria do Sen. Virgílio Távora.
- (9) A SUDENE teve momentos de recuperação, que não se consolidaram, nas administrações Euler Bentes de Menezes e Rubens Costa. Os outros superintendentes atravessaram períodos muito difíceis. No momento, há indicações de certo revigoramento do órgão.
- (10) O A. pretende haver demonstrado este ponto num trabalho para o Congresso da SBPC. de 1970. "Industrialização da Bahia e sua Repercussão no Desenvolvimento Industrial Brasileiro", mimeo.
- (11) É o caso do subsídio equalizando custos de produtos de petróleo para fins industriais em todo o País; e o da recente equiparação nacional das tarifas elétricas que prejudica os usuários do sistema CHESF.

(1) Publicado em simpósios da 28ª Reunião Anual da SBPC, junho de 1976 – Brasília.