

---

## Em Busca de um Novo Estilo de Desenvolvimento para o Nordeste

Assuero Ferreira\*

CAEN/UFCE

*Neste ensaio o autor analisa o crescimento recente da economia no Nordeste contextualizado no processo de acumulação capitalista nacional. Conclui, a partir daí, que mesmo diante do formidável crescimento efetivado na região, verificou-se um aprofundamento da sua condição econômica subordinada-periférica obstaculizando seu processo de desenvolvimento econômico-social.*

*Dado esse quadro, enfatiza a necessidade de mudança de enfoque da questão regional tendo como princípios básicos: i) ao nível próprio da região, a melhor utilização dos recursos ociosos, principalmente a terra, e o planejamento adequado da natureza do investimento, em vez de se considerar a tradicional concepção do seu volume; ii) ter em conta que a forma de integração da economia brasileira impõe limites ao desenvolvimento autônomo das economias regionalmente localizadas, traduzindo-se por seu turno, do mesmo modo, num imperativo à mudança do estilo de desenvolvimento recente no Brasil.*

---

### I INTRODUÇÃO

**N**uma conjuntura de crise profunda como a que se encontra mergulhada a economia brasileira, situações regionais como a do Nordeste, que exibem crônicos problemas estruturais, deixam de ter acesso à cena do jogo dos interesses e das paixões (parafrazeando Albert Hirschman) para dar lugar a uma agenda recheada de perplexidades travestidas de pretensas competências técnicas cujos temas "estabilização" e "ajustamento" assumiram a posição norteadora e doutrinária das políticas econômicas de governo.

Não é que não se tenha pensado no Nordeste nesse percurso. Todavia, a atitude mais consistente surgiu de um rasgo de lucidez (ou altruísmo irrefletido?) da recente Assembléia Nacional Constituinte quando, primeiro, estabeleceu recursos constitucionais permanentes (da ordem de 3% da arrecadação dos impostos de renda e de proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados) a serem transferidos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste destinados a financiar programas produtivos, sendo que o semi-árido do nordeste contará com metade dos recursos destinados a essa região. E, segundo, quando (no Artigo 165, parágrafo 7º da Constituição) determina que as leis de iniciativa do Poder Executivo – estabelecendo o

---

\* Professor do Curso de Mestrado em Economia/Caen – Universidade Federal do Ceará. Agradeço a Euripedys Ewbank Rocha a valiosa leitura deste trabalho.

Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual – deverão levar em conta a necessidade de redução das desigualdades inter-regionais, observando-se o critério populacional. Vale ressaltar que, nas disposições transitórias, ficou assentado que tal regionalização de gastos da União deverá ser posta em prática de forma progressiva, num prazo de até 10 anos. Interessa-nos mais de perto, neste ensaio, aquele primeiro dispositivo constitucional, pois o segundo, prevemos, será objeto de intensos conflitos políticos e indefinições técnicas na sua implementação.

Embora não seja objeto de análise neste ensaio, vale a pena ressaltar que tal atitude do Congresso Constituinte, frente à natureza das atuais políticas econômicas do governo Sarney, reflete uma marcante desarmonia entre os dois poderes constituídos que somente se explica pelo vazio de poder criado na atual conjuntura política tendo, ao nosso ver, suas raízes fincadas na falta de legitimidade e representatividade do atual poder executivo.

Sem dúvida, a iniciativa dos constituintes assume um real significado pois recupera, em parte, dando-lhe maior abrangência, o dispositivo constitucional de 1934 que destinava 4% da arrecadação federal para aplicação no semi-árido, dos quais 1% seriam destinados a um fundo permanente para os casos de emergência nos períodos de secas. Note-se que a Constituição centralizadora e autoritária do Estado Novo aboliu tal dispositivo; este foi reintroduzido na Constituição liberal de 1946, sendo os 3% para o semi-árido do Nordeste e 1% para o Vale do São Francisco.

É interessante observar que outra Constituição autoritária e centralizadora, a de 1967, retirou novamente aquele dispositivo constitucional de transferência permanente de receita tributária para o Nordeste. A eliminação daquele dispositivo se enquadrava perfeitamente no espírito centralizador da reforma tributária de 1966, incorporada pela Constituição de 1967, que dava ao governo federal o controle das receitas tributárias principais e da sua contrapartida que era a alocação, por mecanismos de transferências compensatórias ou não, em funções e programas dos governos federal, estaduais e municipais. Neste sentido, na realidade, institucionalizaram-se mecanismos de subordinação dos estados e municípios à esfera federal em nome de uma política de “finanças sadias”, elemento essencial para que se alcançasse uma desejada estabilidade de preços, concomitantemente a uma eficiência dos gastos públicos, sob o signo tecnocrático de feições centralizadoras e autoritárias.

## II O AUTORITARISMO ESTATAL E A NOVA FASE DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

**A**s referidas mudanças de concepção tributária e orçamentária derivadas da nova postura tecnocrática estabelecida, no fundo buscavam modificar a atuação do Estado na economia, integrando-o mais visceralmente

ao processo de acumulação capitalista no país, agora sob o comando das atividades urbano-industriais induzidas pelo moderno perfil da indústria que se implementara no decênio anterior. Neste contexto, a interação entre Estado-Capital Multinacional-Capital Nacional (este último como sócio menor no tripé) tinha como objetivo consolidar um novo estilo de desenvolvimento sob a predominância oligopólica de setores produtivos e de serviços comerciais e financeiros claramente definidos no processo de acumulação de capital [ver Cardoso (1977) e Oliveira (1977)].

As questões nacionais passaram a ser vistas não mais como problemas que requeriam soluções próprias, com certa autonomia, mas soluções que tinham como princípio norteador a necessidade de integração ao mercado capitalista potencialmente delineado pela estrutura econômica urbano-industrial vigente, a qual requeria, por sua vez, incentivos e induções efetivas do Estado de forma concentrada para que pudesse deslanchar todo o seu potencial expansivo de acumulação. A política de “arrocho salarial”, a modernização dos processos de gestão das empresas estatais, a própria reforma tributária de 1966 e as novas formas de integração com o capital internacional, são exemplos conspícuos de buscas efetivas de formas de financiamentos para o processo de acumulação concentrada de capital que se vislumbrava. E, portanto, o objetivo delineado tinha como pressuposto aumentar a taxa de acumulação do capital do modo mais eficiente possível, sem que se considerasse como meta a busca de maior eficácia do desenvolvimento econômico na distribuição dos frutos do progresso técnico obtidos.

Assim, para áreas-problemas como o Nordeste, em vez de se considerar no bojo da política econômica global tratamentos diferenciados, respeitando suas especificidades, implementavam-se marginalmente grandes programas pontuais, pretensamente integrativos de mercados que, no final, terminaram por beneficiar, como sempre, as elites urbanas e os grandes latifundiários locais, conseguindo, no máximo, uma modernização conservadora e perversa nos vários setores da economia.

Conservadora e perversa porque no meio rural reconcentrava a propriedade e a renda obstaculizando, quando não reduzindo, a produção de alimentos com efeitos dramáticos sobre os níveis de emprego rural e das pequenas cidades funcionalmente integradas às atividades primárias. Esse processo, por sua vez, exacerbando os fluxos migratórios, agora mais intensamente dirigidos às maiores cidades do próprio Nordeste, incrementa o subemprego urbano com todas as conseqüências já conhecidas de miséria, marginalidade e obscurantismo social das vastas camadas populacionais não privilegiadas pela expansão modernizadora [ver Ferreira (1982 e 1984) e Casimiro (1986)].

Para se ter uma idéia da intensa desigualdade vigente no Nordeste, basta se verificar que em 1985 o rendimento médio dos 5% mais ricos da população economicamente ativa foi 27,7 vezes superior ao dos 50% mais pobres. Ou seja, enquanto 6,3 milhões de pessoas economicamente ativas apropriavam-se de 13,4% da renda total, nas mais absolutas condições de miséria, 6,3 mil pessoas dos estratos superiores da distribuição de renda apropria-

vam-se de 37,2% da renda total da região, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios [IBGE (1985a)].

### III OS PERCALÇOS DE UMA EXPANSÃO ECONÔMICA CONSTRANGIDA: O NORDESTE NA DIVISÃO INTER-REGIONAL DO TRABALHO

**E**, aqui, voltamos ao ponto inicial. Dizíamos ser do maior significado o retorno de dispositivo constitucional que designará rendas tributárias para o Nordeste. Contudo, necessitam-se de algumas considerações que julgamos da maior importância quanto à *natureza* do investimento que daí se efetivará. O princípio que defendemos é que se não forem observadas orientações alocativas de recursos devidamente estabelecidas num plano global de desenvolvimento econômico e social que vise, *verdadeiramente*, ao bem-estar social daquelas camadas populacionais miseráveis, os resultados, muito provavelmente, serão uma exacerbação daquela miséria. Em outros termos, renovamos a afirmação de Michal Kalecki de que nem todo investimento se presta a induzir o desenvolvimento econômico [Kalecki (1988)].

O Brasil e o Nordeste, em particular, são exemplos por demais evidentes que corroboram aquela proposição. De fato, poucas economias exibiram historicamente um processo tão intenso de investimento com respostas tão rápidas na montagem de uma estrutura urbano-industrial moderna e relativamente diversificada como a brasileira. Porém, nesse processo se consolidou uma insólita e gravíssima situação de desigualdades e marginalização sociais só comparável às economias mais atrasadas do mundo [Jaguaribe *et alii* (1986)].

No Nordeste, esses problemas aparecem muito mais intensamente e com maior transparência. E, não se pode esquecer que essa região foi alvo, nos últimos 30 anos, de um processo inversivo, e relativamente sustentado, de grande monta. Ademais, se nos remetemos ao período anterior, e se verificarmos aquelas transferências constitucionais acima aludidas de combate às secas, o que se constata é que as inversões realizadas beneficiavam tão-somente os grandes latifundiários, no mínimo mantendo as desigualdades e a miséria social pré-existente.

Mas, concentrando-se no período recente, posterior ao surgimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), quando se implementaram pretensos projetos de desenvolvimento mais abrangentes para a região, constata-se, do mesmo modo, que embora tenham sido obtidos alguns ganhos, no rastro da montagem da “nova indústria”, notadamente pela emergência de uma classe média urbana e outros de natureza infra-estrutural, os indicadores sócio-econômicos da região revelam a permanência, e até exacerbação, da miséria, do subemprego, das desigualdades de renda e da marginalização social, especialmente nos maiores centros urbanos.

Como ilustração, com base nas estatísticas das contas regionais da Sudene, deduz-se que o Produto Interno Bruto (PIB) real da região incrementou-se, entre 1965 e 1986, 5,2 vezes, mantendo um crescimento, com ligeiras flutuações, em torno de 8,25% ao ano. A Formação Bruta de Capital Fixo, qua indica o nível de inversões, não se manteve distante dessa performance incrementando-se, entre 1965 e 1983, 4,1 vezes e representando, em média, 26,4% do PIB regional, com pequena variabilidade. Vale notar que o melhor desempenho das inversões, no período em foco, foi aquele que se estendeu entre 1974 e 1979, exatamente quando a economia brasileira já esboçava sinais nítidos de esgotamento do processo expansivo anterior, conhecido como “milagre brasileiro”.

● **Outrossim**, ressalta-se o papel significativo do setor público na expansão inversiva recente na região. Em primeiro lugar, destaca-se com maior evidência os incentivos fiscais, através dos mecanismos 34/18 e Finor, já tão discutidos na literatura pertinente e fator decisivo na implementação industrial vivida recentemente. Em segundo, e menos evidenciado, embora com maior significado quantitativo, destaca-se a Formação Bruta de Capital Fixo do Setor Público que representou em média, no período 1965/83, 43,5% da Formação Bruta de Capital Fixo Total, com reduzida variabilidade. Neste sentido, destacam-se pela ordem os investimentos públicos em Energia Elétrica e Abastecimento d'Água, Indústrias Extrativas Minerais, Serviços Comunitários (Sociais e Pessoais) e Transportes, Armazenagem e Comunicações.

● **mais importante** a assinalar, para o argumento que vimos desenvolvendo, é que as inversões do Setor Público no Nordeste, em termos reais, mesmo diante da alarmante crise fiscal ora vivida no país, nos três níveis de governo, têm-se constituído no mais importante componente de indução da trajetória relativamente estável de crescimento do PIB regional.

Diante de tais evidências surge um aparente paradoxo. Se, por um lado, constata-se a expressiva trajetória de crescimento econômico na região, inclusive sendo o Estado o indutor principal desse processo via incentivos fiscais e investimentos diretos, tem-se, por outro lado, que as condições gerais de vida das populações mais pobres pioraram sensivelmente concomitante a um aumento nas desigualdades sociais. O subemprego, os baixos níveis de salários, praticamente se encontram nos mesmos patamares denunciados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) no documento que orientou a criação da Sudene. Agregue-se a isto a reconcentração da propriedade fundiária, da renda rural e urbana, e a “inchação urbana” das maiores cidades que vêm tornando mais opressiva a vida da população nas mesmas.

Poder-se-ia argumentar, num cálculo superficial, que o problema se restringe a um hiato de recursos necessários a alcançar melhora no bem-estar social. ● **ou seja**, embora o nível de inversões, principalmente do setor público, tenha sido elevado, não foi suficiente para se atingirem todas as camadas da população com elevação do bem-estar social. Este é um raciocínio,

sem a menor dúvida, sofismático e ideologicamente benfazejo à manutenção do *status quo*.

Na verdade, para sermos mais explícitos, ele deriva de certas simulações em modelos agregados de crescimento econômico da teoria econômica tradicional que considera a distribuição de renda como dada e tenta-se, a partir de uma certa relação capital/produto, obter-se um nível de investimento desejável a uma certa expansão da renda, segundo metas especificadas num plano de desenvolvimento. Torna-se claro que sem uma devida qualificação alocativa do volume de investimentos a resposta obtida pela simulação de modelos daquela natureza muito provavelmente ensejaria que o volume da necessidade de recursos e a velocidade de inversões atingissem cifras magníficas, impossíveis de serem canalizadas frente às fontes de financiamentos acionáveis correntemente para firmas e governo.

Contudo, se os investimentos sustentados pelo gasto público forem realizados sob uma dada condição de seletividade em que possam ser definidas *alocações de recursos de maior poder germinativo interno à região combinadas a processos redistributivos de renda* ter-se-á, obviamente, necessidade de menores volumes de investimento para se alcançar em determinadas taxas de crescimento de renda, consideradas compatíveis para se atingirem metas especificadas no plano de desenvolvimento. Isto se justifica pelo fato de que uma parte significativa da renda deverá ser incrementada, por um lado, através de um maior multiplicador dos investimentos, que terá maior expressão quanto mais predominantemente forem as inversões que preenchem certas “brechas” da cadeia inter e intra-setorial de produção induzindo a maiores efeitos de difusão intrarregional. Ou seja, na medida em que se constate que a malha interindustrial no Nordeste apresenta fracos elos de ligação e, portanto, efeitos de encadeamentos “para frente” e “para trás” bastante débeis,<sup>1</sup> pode-se destacar aqueles ramos e setores que potencial e efetivamente apresentam vantagens locacionais, em termos de produção de matérias-primas, para serem induzidos, numa primeira frente, pelo gasto estatal. Neste sentido enquadram-se, por exemplo, os setores de alimentos, de óleos e fibras vegetais, de extração mineral e petroquímica, tendo-se em vista, inclusive, a disseminação de complexos industriais e agroindustriais. Na outra ponta de cadeia interindustrial, deve-se levar em conta a necessidade de implantação de setores que independam da base local de matérias-primas no seu sentido tradicional, e muito do desenvolvimento de recursos humanos, como, por exemplo, os setores de eletrônica, informática e química fina.

E, por outro lado, o aumento da massa salarial devido aos aumentos do salário médio e do volume de emprego ampliará o mercado interno regional, justificando-se, nesta situação, a implantação de unidades produtivas de maior escala de produção, notadamente no setor de bens essenciais.

---

<sup>1</sup> Esta situação pode ser evidenciada preliminarmente, com base em matriz de insumo-produto regionalizada, em Ferreira *et alii* (1979).

Alguns obstáculos transparecem de saída na implementação de um processo inversivo dessa natureza. Em primeiro lugar, o Nordeste não pode ser visto fora do contexto da acumulação de capital que se realiza em escala nacional e, portanto, descolado da competitividade intercapitalista que lhe é subjacente. Nessas condições, deve-se ter presente que certas implementações industriais na região constituem-se, de partida, num contraponto competitivo às indústrias já instaladas na região ou no resto do país para aqueles bens similares ou substitutos.

Neste caso, as plantas industriais relevantes que venham a ser projetadas para instalação no espaço regional devem ter como referência a possível competitividade com as mercadorias já comercializadas internamente. Isto significa dizer que elas necessitam levar em consideração certos padrões tecnológicos de produção e de *design* de produtos, obtenção de economias de escalas e estruturas de *marketing* compatíveis. É preciso ter em mente que a livre circulação de mercadorias no território brasileiro determina a não existência de barreiras à entrada nas várias estruturas industriais localizadas nos específicos espaços geoeconômicos que compõem a economia nacional.

Estamos afirmando, neste sentido, que o desdobramento recente da acumulação capitalista no Brasil, interligando as várias economias regionais, antes relativamente autônomas, é, sobretudo, um processo de homogeneização de mercados consumidores. Não se interprete este argumento como se não reconhecêssemos a contemporânea descentralização concentrada do capital produtivo partindo do Sudeste na direção das demais regiões – especialmente do Nordeste, com os incentivos fiscais – mas sim que são os fluxos de mercadorias e serviços dali originários que têm preponderado na definição da integração econômica espacial brasileira.

Portanto, ao analisar-se a perspectiva de expansão industrial do ponto de vista de uma região em particular, com vistas ao crescimento da sua renda e emprego, não se pode desprezar os mecanismos subordinativos que lhes são impostos, através do mercado, por uma estrutura industrial que se localiza fora daquela região e que se expandiu adotando padrões tecnológicos e de tamanho visando ao mercado nacional, e internacional em muitos casos, extrapolando em muito a demanda regional de sua própria localização. Em tais condições, a relação capital-produto relevante é a que se define para a economia como um todo, em última instância, determinada pela extensão e nível de acumulação de capital que se realiza na região mais profundamente capitalizada. As possibilidades de surto industrial relevantes nas regiões periféricas estarão condicionadas às suas vantagens locais comparativas e/ou a utilização mais produtiva dos recursos ociosos existentes, principalmente a terra nas atividades agropecuárias.

Várias têm sido as propostas de superação desses mecanismos de subordinação distintos das que aqui estamos sugerindo. Dentre elas, de forma explícita ou implícita ressaltam aquelas abraçadas, em geral, por políticos regionais, que propugnam uma maior abertura da região para o exterior em termos de importação concomitante à indução de uma economia regional de base

exportadora. As propostas de criação de Zona Franca para o Nordeste [Ramos (1982, Cap. 7)] e a recente regulamentação das Zonas de Processamento de Exportação (Projeto de Lei nº 2.452, aprovado em 31/05/89), se inscrevem, com maior ou menor intensidade, naquelas estratégias propostas cuja inspiração são os chamados “tigres asiáticos”.

Neste ponto, vale uma digressão teórica, embora preliminar, que nos permita melhor situar a problemática suscitada pela pretensa abertura para o exterior de uma área periférica e subordinada no contexto nacional, como o caso do Nordeste.

Se considerarmos as condições de inserção das economias regionais como o Nordeste, acima discutidas, no contexto nacional, a abertura para o exterior, tentando romper aquele mecanismo assimétrico de integração econômica, redundará no máximo em deslocar em parte o centro de polaridade, com prováveis perspectivas de agravamento da situação, mesmo porque essas regiões, em última instância, não disporão de reservas cambiais para fazer face às suas necessidades de consumo geral. Mesmo assim, poder-se-ia argumentar que a não restrição a importações do exterior teria como efeito romper com o domínio oligopólio prevalecente internamente, dados os imperativos mais competitivos do comércio internacional em qualidade e preços.

Nessas circunstâncias, a indústria nacional teria de se amoldar a essa estrutura de concorrência no esforço de manter e/ou expandir suas fatias de mercado nas várias regiões. Conseqüentemente, as trocas das regiões periféricas com a região hegemônica seriam menos desiguais reduzindo a magnitude das transferências de valor hoje observadas e, do mesmo modo, reduzindo as pressões inflacionárias decorrentes das administrações de preços que caracterizam o oligopólio.

Este, ao nosso ver, é um raciocínio enganoso, pois se fundamenta sobre bases objetivas muito frágeis. Além da impossibilidade de se gerar em divisas em volume adequado nas regiões periféricas, como já frisamos, deve-se levar em conta outros elementos inibidores, nesse processo, deveras importante para serem descartados.

Há de se ter em conta, por um lado, que embora o comércio internacional se apresente de uma forma mais concorrencial, o mesmo não deixa de exibir assimetrias nas relações de troca entre os vários países periféricos, principalmente quando estes são predominantemente exportadores de produtos primários. A tendência à perda em termos de intercâmbio exibida pelos países periféricos nas suas trocas com os países centrais, como correntemente evidenciava a Cepal, reflete, iniludivelmente, as condições assimétricas em que se inserem os primeiros nos fluxos de comércio internacional. As vantagens, então, são somente aparentes, pois parte do valor que seria transferido para o interior da economia nacional o será agora para o exterior.

Ainda, nesse contexto, evidencia-se outra situação deveras importante referente à absorção de força de trabalho no interior da economia nacional. Note-se que os fluxos inter-regionais de mercadorias e serviços não se res-

tringem a bens e serviços de consumo mas, também, à transferência de força de trabalho das áreas periféricas para a região hegemônica através do processo migratório.

A perda de comércio da região industrializada com as regiões periféricas, na medida em que estas se voltem para importações do exterior em larga escala, significa redução de demanda efetiva e, portanto, diminuição do crescimento econômico com efeitos depressivos sobre o emprego na região industrializada. Esta redução da taxa de acumulação se refletirá, portanto, em menor capacidade de absorção de migrantes no mercado de trabalho de destino da migração. Reduzindo-se as forças de atração fora das regiões periféricas, ao mesmo tempo em que se mantêm as forças de expulsão no seu interior, ocorrerá, necessariamente, uma reversão de fluxos migratórios que agora se destinarão às áreas mais atrativas de si mesmas. As conseqüências dessa mudança de rumos de fluxos migratórios para o interior das regiões periféricas já são conhecidas e não faremos maiores comentários aqui [ver Ferreira (1984)].

Apenas evidenciamos que uma possível melhoria de bem-estar social, conseguida através de preços mais baixos com o comércio internacional, facilmente seria perdida com as pressões e tensões sociais criadas pelo acréscimo de população decorrente dos incrementos dos fluxos migratórios no interior das áreas periféricas.

Até agora admitimos que haveria possibilidade de ganhos, via preços, na substituição de parte do comércio inter-regional pelo comércio internacional feito pelas áreas periféricas. Implicitamente, admitimos que estes ganhos decorrem da existência de uma política cambial favorável que tomem tanto as exportações competitivas, em termos de preços no mercado internacional, quanto às importações competitivas no mercado interno, ao nível das regiões periféricas, e este é o outro lado da questão. Na verdade, se não fosse dado um tratamento preferencial àquelas regiões, com taxas privilegiadas, e se adotasse uma política cambial comum, o risco de queda na demanda efetiva aumentaria sobremaneira através dos dois impactos na estrutura produtiva instalada no país, com grandes possibilidades de sucateamento precoce, como acabamos de assistir nos países de Cone Sul, os quais liberalizaram o seu comércio exterior indiscriminadamente.

Em resumo, a adoção de políticas econômicas que rompam com os atuais processos de integração inter-regional induzindo a expansão de comércio internacional no contexto do estilo de desenvolvimento em curso, parte de um falso problema e se encaminha para uma falsa solução.

A questão que se coloca com maior profundidade diz respeito, na realidade, ao modo como se pode envidar ao nível nacional como um todo, um estilo de desenvolvimento diferenciado do até aqui vigente, o qual requererá, como discutiremos mais adiante, como pressuposto fundamental, a definição de políticas econômicas estruturalmente concatenadas e assentadas em padrões de financiamentos distintos dos contemporaneamente utilizados no Brasil.

#### IV

### A OUTRA FACE DA EXPANSÃO CONSTRANGIDA: A DIVISÃO INTRARREGIONAL DO TRABALHO NO NORDESTE

O segundo conjunto de obstáculos à expansão inversiva induzida na região Nordeste se encontra no seu próprio interior e se apresenta com relativa autonomia do contexto nacional. Esses se assentam na prevalência de certos mitos econômicos amplamente difundidos na região, na estrutura de uso e posse da terra e na forma organizacional do Estado. Trataremos explicitamente, a seguir, apenas dos mitos econômicos difundidos na região e da estrutura de uso e posse da terra. A forma organizacional do Estado, no Nordeste, requer uma elaboração complexa do ponto de vista da sociologia política que não cabe no escopo deste trabalho.

Os mitos econômicos mais difundidos no Nordeste, e que esteiam a argumentação das suas classes dominantes em torno da questão regional, subentendem que os fatores que obstaculizam a ruptura com o subdesenvolvimento são: *i*) a insuficiência de recursos provindos do governo federal para a região que, em certo sentido, sequer contrabalançam o volume arrecadado; *ii*) as empresas do Sudeste que inibem na região a sua capacidade interna de poupanças, pois, através de termos de intercâmbio desfavoráveis, conseguem realizar transferências líquidas a seu favor; e *iii*) as secas periódicas que assolam a região semi-árida e são determinantes da miséria das populações rurais e o motivo dos fluxos migratórios campo-cidade.

A conjunção ideológica destes mitos tem como corolário um discurso regionalista cuja essência é atribuir a fatores externos as causas da miséria e do atraso da região, independente das relações econômico-sociais ali vigentes. Ou seja, para a ideologia dominante na região todos são vítimas, pagando o mesmo preço, indiscriminadamente, da exploração direta dos grupos empresariais do Sudeste os quais, numa trama diabólica, atuam junto ao governo federal para esvaziar a região dos recursos de que ela necessita para se desenvolver, inclusive não dotando a mesma de infra-estrutura que faça frente às estiagens periódicas.

Desse modo, as relações de produção e os processos de socialização política vividos na região marcados, respectivamente, por alto grau de exploração e acintosos privilégios oligárquicos, são obscurecidos para deslocar o âmbito dos conflitos e das divergências sociais para estes e instituições distanciados da cena regional. Mas, como sói acontecer, embora se verifique ser tal discurso eficiente na ratificação do *status quo*, não se pode considerar a existência de uma sociabilidade pacífica. As lutas camponesas no Nordeste têm se constituído no contraponto social a essas formas de dominação oligárquicas, inclusive em certas conjunturas históricas, sendo consideradas institucionalmente como “casos de segurança nacional” como dos anos 50 até meados dos 60.

As estatísticas, citadas anteriormente, sobre a distribuição da renda e das

contas regionais desmentem, também, cabalmente tal discurso. Elas revelam, ainda que palidamente, que a exploração fundamental está no seio da própria região tanto no pagamento de baixos salários e nas formas de parcerias subsistentes no campo, quanto na malversação de recursos públicos. Se, por outro lado, não se obteve na região um processo de crescimento econômico com maior difusão interna dos seus efeitos, isto não se deve à insuficiência de recursos mas, primordialmente, ao estilo de desenvolvimento regional, por um lado, extremamente condicionado ao estilo de desenvolvimento que se implementava na região Sudeste; e, por outro, e mais principalmente, sem que se rompesse com obstáculos estruturais internos, *e.g.*, o imobilismo estrutural do setor agrário e a forma de organização patrimonial-clientelista do Estado ao nível local.

Agora, vejamos de que modo a estrutura agrária tem se constituído num foco de resistência à obtenção de um estilo de desenvolvimento mais equânime na região.

Ao elaborar o relatório “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste”, em 1959, o Professor Celso Furtado, em nome do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), enfatizava a estrutura agrária do Nordeste como fonte interna principal das causas do atraso da região [GTDN (1959, *passim*)]. A análise, contudo, admitia o pressuposto fundamental de que no Nordeste havia uma “escassez relativa do fator terra”, traduzindo-se numa pressão demográfica excessiva no setor agrário. Estas condições, somadas à não resistência às secas no semi-árido, requeriam uma reforma técnica na estrutura agrária de tal sorte a elevar-lhe a produtividade, tanto nas zonas úmidas quanto nas semi-áridas. Nestas últimas, ademais, haveria necessidade de se redimensionar o tamanho médio da propriedade, vez que as condições gerais de baixa fertilidade exigiriam um tamanho mínimo bem superior ao prevalente. O problema a ser enfrentado de imediato era o que fazer das populações excedentes que tal reforma, necessariamente, teria que deslocar no semi-árido. A solução proposta neste sentido era a de que deveriam ser desencadeados processos de colonização expandindo-se a fronteira agrícola na direção do interior maranhense.

Vale frisar que o relatório do GTDN punha em igualdade de importância e prioridade, no pretendido plano de desenvolvimento do Nordeste, a expansão da produção de alimentos, visando ao abastecimento das zonas urbanas, e à intensificação dos investimentos industriais. Desse modo, a reforma técnica do setor agrícola se enunciava explicitamente como pré-condição da expansão industrial pretendida.

Enquanto estratégia de desenvolvimento para uma região como o Nordeste nada mais correto do que atribuir aquela relevância que foi dada pelo GTDN à questão agrária. Na verdade, a tese em si continua verdadeira e no presente assume importância ainda mais crucial não só pela necessidade de se produzirem alimentos em larga escala, reduzindo as pressões inflacionárias sobre os salários. Mas, outrossim, em primeiro lugar, porque a maior autonomia na implementação de novos investimentos industriais relevantes na

região está condicionada às suas potencialidades locais de produção primária da qual a agropecuária terá papel fundamental. Apenas nesta perspectiva, acreditamos, poder-se-á descolar, em parte, o crescimento industrial na região da estrutura industrial do Sudeste provocando, assim, efeitos de encaideamentos internos mais significativos do que os hoje vigentes.

Em segundo lugar, sem que o setor agrário possa reter força de trabalho no campo e, ao mesmo tempo, se ligar em cadeia mais fortemente a unidades industriais a serem implementadas nas cidades do *hinterland* nordestino, dificilmente poderá se obter um processo de desenvolvimento mais harmonioso para a região.

A questão tratada no GTDN, contudo, ao nosso ver parte de uma premissa por demais discutível e, ainda por cima, extremamente conservadora que é a escassez relativa do fator terra. O conteúdo neo-malthusiano de tal pressuposto somente encontra justificativa se teve a intenção de conciliar a necessidade econômica de aumento de produtividade da terra e as injunções políticas dos terratenentes. O próprio professor Celso Furtado, em artigo posterior, afirmava o potencial revolucionário camponês que poderia se instalar no Nordeste por conta das péssimas condições de vida sobreexistentes no meio rural e da falta de senso de oportunidade das classes dominantes em encaminharem soluções adequadas para superação estrutural das condições vigentes [Furtado (1964)].

A problemática colocada pelo professor Furtado naquele artigo revelava a sua profunda inquietação com as resistências dos terratenentes até mesmo às reformas técnicas na estrutura agrária do Nordeste, definidas pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), posteriormente Sudene, sob sua administração. Tais resistências terminaram por se expressar no Congresso Nacional através de parlamentares do Nordeste, em sua maior parte representantes dos latifundiários e oligarquias nordestinas, atingindo institucionalmente o seu ápice na tentativa de bloquear a criação da Sudene nos moldes propostos. O apoio decisivo para a criação desse órgão foi dado precisamente pela bancada do Sudeste [Cohn (1978) e Furtado (1989)]. Uma ironia da história!

Mas, voltando ao ponto que nos interessa diretamente, respeitante à estrutura agrária do Nordeste, afirmávamos ser discutível a premissa do relatório GTDN de que havia uma escassez relativa do fator terra. A questão, ao nosso ver, diz respeito muito mais à distribuição concentrada da terra e a sua forma de uso, naquela época e presentemente.

De fato, analisando-se os dados do Censo Agropecuário de 1985 do IBGE (1985), constata-se que os estabelecimentos com área total de menos de 100 ha representam 94,5% do total de estabelecimentos com apenas 28,6% da área total e absorvendo 85,8% do pessoal ocupado nas atividades agropecuárias. Ora, nessas condições a pressão demográfica se faz valer nos pequenos estabelecimentos agrícolas e não na estrutura como um todo. Desse modo, enquanto se tem nos estabelecimentos com menos de 100 ha uma relação de

3 ha por pessoa ocupada, nos estabelecimentos com área total superior ou igual a 100 ha essa relação é de 45 ha por pessoa ocupada.

Poder-se-ia argumentar que essa relação área/pessoal ocupado é mais alta nas maiores propriedades devido a uma mais intensa incorporação tecnológica nas mesmas, principalmente, de máquinas e implementos agrícolas. Não parece ser este o fator preponderante. Pois, quando analisamos os dados do aludido Censo constata-se que a relação área/número de tratores difere tão-somente de 20,5% a favor dos estabelecimentos com área total igual ou superior a 100 ha. Outrossim, e de maior importância, se atentarmos para os estabelecimentos com declaração de áreas de lavouras o número de tratores é superior em cerca de 27,9% nos estabelecimentos com menos de 100 ha. Na realidade, o que sobreexiste no Nordeste é uma intensa improdutividade dos latifúndios, mascarada por uma pecuária extensiva, a par de um uso intensivo da terra nas pequenas propriedades que se utilizam em largas proporções da mão-de-obra familiar não remunerada.<sup>2</sup>

O problema, então, não é de escassez relativa do fator terra mas, sobretudo, de má distribuição e má utilização, principalmente, nas grandes propriedades. Ora, nessas condições, a proposta de reforma técnica da estrutura agrária do Nordeste, e o conseqüente remanejamento de populações para fora da região, pela necessidade implícita de aumento do tamanho das áreas de explorações no semi-árido, obscurece o sentido real da questão agrária regional. Logo, a questão agrária no Nordeste, ao contrário de se revelar em toda a sua complexidade, e que as formas de propriedade constituem a sua essência, passa a ser vista como uma questão meramente de ineficiência econômica da pequena produção.

Assim, no instante em que se propõe, tal como o GTDN, a resolução da questão agrária nordestina através de uma modernização conservadora, tipo "prussiana", como denominava Lênin (1908, p. 16) no fundo seria manter internamente o poder dos latifundiários e seus associados ligados ao capital comercial, agora, com uma face plenamente capitalista.

Outrossim, vale ressaltar a constatação de insuficiência dinâmica da agricultura do Nordeste feita pelo GTDN parece, também, não se sustentar como bem demonstram os trabalhos de Castro (1975) e Sá Júnior (1977), e este último, inclusive, ressaltando um desempenho dinâmico sensível da produção de alimentos na economia de subsistência.

Dado esse quadro, se o programa de intervenção econômica no Nordeste visava ao seu desenvolvimento econômico, erradicando a miséria e o de-

<sup>2</sup> Estamos utilizando os dados censitários de 1985 para ressaltar a problemática atual e ao mesmo tempo contestar a premissa enunciada pelo GTDN de escassez relativa do fator terra. Neste último sentido, a evidência estatística em 1985 não nega o argumento para os anos 50 e 60. De fato, apesar de ter havido um relativo fracionamento do tamanho dos estabelecimentos em alguns estratos de área, a par de uma relativa reconcentração da propriedade no Nordeste como um todo, a estrutura fundiária de 1960 era similar à de 1985 como mostra o respectivo Censo Agropecuário. Basta ver que, em 1960, 92% dos estabelecimentos tinham menos que 100 ha de área total e tão-somente incorporavam 26,2% da área de todos os estabelecimentos.

semprego/subemprego, e não simplesmente ao crescimento econômico, através de uma certa modernização da estrutura produtiva regional, torna-se claro que a reforma da estrutura agrária deveria partir da necessidade de rupturas políticas bem mais profundas que atingissem em cheio o âmago da propriedade e, portanto, o remanejamento de populações seria predominantemente realizado dentro da própria região.

Assim, a mudança do estilo de desenvolvimento que estamos preconizando requer como condição necessária uma ampla reforma da estrutura agrária hoje vigente. O objetivo de tal reforma é, ao mesmo tempo, alcançar uma melhor distribuição da riqueza e obter uma maior eficiência produtiva, notadamente na produção de alimentos.

Deve-se deixar bem claro que não estamos pensando em reforma agrária apenas através da distribuição de terras. Esta deve ser levada a cabo através da implementação de uma política agrária norteada pelos seguintes princípios:

i) disseminação e consolidação da agricultura camponesa familiar, voltada para a produção de alimentos;

ii) inserção tecnológica adequada ao ecossistema, inclusive com disseminação da pequena irrigação;

iii) implementação de políticas racionais e de utilização socialmente ampla da água, especialmente no semi-árido;

iv) implementação de políticas progressivas de: financiamento da produção; de preços mínimos; e de estocagem e comercialização.

O que estamos propondo, obviamente, não é apenas o melhor aproveitamento do fator terra, enquanto recurso com alto nível de ociosidade e/ou ineficiência produtiva, através de modificações técnicas do setor. O pressuposto fundamental da reforma *agrária necessária* é uma redefinição ampla da estrutura de posse da terra, historicamente vigente no Nordeste, concomitante com uma ampliação e consolidação da produção camponesa familiar, principalmente, voltada para a produção de alimentos.

Tal proposta se fundamenta, teórica e empiricamente, na necessidade de se criar uma modalidade nova de financiamento do desenvolvimento econômico, cujas características principais são: i) deslançar o crescimento econômico com maior equidade social e sem maiores pressões inflacionárias; ii) ampliar os mercados consumidores, rural e urbano, de produtos industriais que exibem maiores incorporações tecnológicas e níveis de produtividade. Isto, vale ressaltar, é válido para o Brasil como um todo e crucial para o Nordeste.

Do ponto de vista teórico, tal como bem demonstra Kalecki (1988), é possível adotar um plano de desenvolvimento econômico, visando à superação do subdesenvolvimento, com maior equidade social e atenuação das pressões inflacionárias. Contudo, a exigência prévia fundamental é a necessidade de se realizar uma reforma agrária ampla e compacta que tenha como objetivo aumentar substancialmente a oferta de alimentos, ao mesmo tempo em que se efetive uma estrutura tributária que passe a penalizar as altas rendas e os chamados bens não essenciais. No mesmo sentido, Kaldor formula a

tese de que a taxaçoã progressiva sobre a riqueza e o consumo improditivos é a fonte interna mais adequada de financiamento do desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos. E, ainda mais, mostra o quanto se torna crucial a democratizaçoã produtiva da terra, visando, principalmente, à produçoã de alimentos em larga escala como base para a expansãõ industrial [Kaldor (1969)].

E, do ponto de vista empírico, análises históricas da formaçoã econômica dos países, hoje desenvolvidos, inclusive a Coréia do Sul e Taiwan, têm demonstrado que a democratizaçoã produtiva da terra, com ênfase na produçoã de alimentos, exerceu um papel crucial na alavancagem do crescimento econômico acelerado com maior equidade social, notadamente, no pós-II Guerra Mundial [cf. Veiga (1990)].

Em resumo, reenfatizando, estamos nos contrapondo àquela tradicional idéia de que a superaçoã do subdesenvolvimento se realiza pela intensificaçoã dos investimentos industriais, sem a devida compreensãõ – como afirma Kaldor – ... “que este processo depende da elevaçãõ da produtividade agrícola e que (...)” se um esforço for feito para expandir o emprego não-agrícola sem se expandir a base alimentar, o resultado será a inflaçãõ bem antes que se crie trabalho para a populaçoã excedente [Kaldor (1969, p. 70-76)].

A perspectiva, então, com a reforma agrária que estamos propondo é de, efetivamente, gerar melhoria significativa de renda e emprego no campo e, também, melhoria dos salários reais no meio urbano, elevando os níveis de consumo de produtos industriais. Mas, outrossim, engendrar-se mais decididamente a abertura de outra frente de oportunidades industriais, especialmente descentralizadas, através do aproveitamento das novas vantagens locais, e de mercados consumidores exibidos pelo setor agropecuário.

Desse modo, o novo estilo de desenvolvimento pressupõe, no processo do planejamento econômico, uma combinaçoã eficiente e eficaz de duas fontes de financiamento para o investimento produtivo na região. A primeira, e mais importante, decorre dos ganhos reais obtidos com a agropecuária, inclusive, com a atenuaçãõ dos fluxos migratórios; a segunda, decorrente dos recursos do Fundo Constitucional permanente para uso produtivo no Nordeste, o qual será tanto mais importante quanto mais efetiva for a taxaçoã sobre a riqueza, as rendas e os bens não-essenciais.

## V NOVO ESTILO DE DESENVOLVIMENTO: NOVO PADRÃO DE FINANCIAMENTO

**O** que vimos até aqui discutindo nos induz a concluir que a busca de um novo estilo de desenvolvimento para o Nordeste é, do mesmo modo, a busca de um novo estilo de desenvolvimento para o Brasil. Mesmo

assim, estamos realçando o modo específico da intervenção necessária, através do planejamento, no espaço regional nordestino.

A questão crucial em qualquer processo de planejamento para o desenvolvimento, notadamente quando se trata de superar as condições gerais do subdesenvolvimento, não é tão-somente planejar o volume de investimentos adequado mas, principalmente, definir a natureza do investimento e suas formas básicas de financiamento. Em outros termos, o que deve ser asseverado é que o Estado, ao mesmo tempo em que induz a iniciativa privada a investir em setores previamente definidos, ele mesmo invista em outros setores cujas expectativas de longo prazo não induzem – em termos de rentabilidade e/ou de volume do investimento – à inversão privada. A exigência de um planejamento ótimo [Tinbergen (1969)] combinando processos redistributivos e de crescimento econômico no longo prazo, sustentados pela convivência produtiva de empresas públicas e privadas – requer como condição necessária um padrão de financiamento estatal não inflacionário e não tributário das classes de renda baixa [Kalecki (1988) e Kaldor (1969)].

Neste sentido, como apontamos acima, o caminho próprio a ser seguido passa pela necessidade crucial de se implementarem medidas que, concomitantemente, removam os “obstáculos à expansão da agricultura, tais como a propriedade (concentrada) da terra e a dominação dos camponeses pelos comerciantes e credores”, e efetive, (...) “a aplicação de impostos aos grupos de renda mais alta e aos bens não-essenciais” [Kalecki (1988, p. 97)]. Neste último sentido, a taxação sobre a propriedade e a riqueza, em geral, e mais especificamente sobre a propriedade rural improdutiva é condição essencial [Kaldor (1969, p. 78-79)]. A taxação progressiva sobre a propriedade rural, se efetiva, será um instrumento importante no que se refere à implementação da reforma agrária. Isto porque tanto possibilitará a criação de um mercado de terras, com menor grau de monopólio, quanto permitirá ao Estado obter receitas fiscais que financiariam, não inflacionariamente, ações voltadas para a implantação dessa reforma.<sup>3</sup>

No que respeita aos recursos fiscais, vale recordar, disposições constitucionais vigentes já expressam instrumentos legais para o aporte de recursos às regiões periféricas do país, na regionalização dos orçamentos e o fundo

<sup>3</sup> Deve-se ter claro que não estamos advogando o imposto sobre a propriedade rural como instrumento de desapropriação principal da reforma, mas tão-somente como instrumento complementar. O instrumento principal deve ser a *desapropriação*, tendo como princípio o *interesse social*. Vale ressaltar, aqui, dois pontos importantes: i) a atual Constituição brasileira expressou, no que respeita à desapropriação da terra rural, um retrocesso até mesmo com relação à lei do Estatuto da Terra, aprovada no Governo Castelo Branco, em 1964; ii) o antigo Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, que foi acoplado ao Estatuto da Terra, com o fim de inibir a manutenção de terras improdutivas, como reserva de valor, jamais foi utilizado efetivamente na medida em que, por um lado, a cobrança do mesmo se fazia não pelo valor de mercado e extensão real das terras, mas sim pelo valor declarado dos proprietários; e, por outro, os débitos, regra geral, eram “perdoados” de algum modo, constituindo-se numa evasão fiscal significativa. A atual Constituição reeditou aquele imposto, a questão é saber se, doravante, o mesmo terá realmente efetividade. Obviamente, tem-se uma problemática política importante a ser resolvida neste sentido, ainda mais porque a própria Constituição teria de ser emendada para avançar no sentido de incluir o princípio do *interesse social* na desapropriação de terras.

permanente destinado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Porém, o importante a considerar é a necessidade imperiosa de reverter a atual condição de regressividade da estrutura tributária, e, ao mesmo tempo, dotar o Estado de maior volume de recursos fiscais para que o mesmo possa enfrentar, sem causar tensões inflacionárias, a sua crise fiscal.<sup>4</sup> Nestes termos, não é o caso de envolvimento de uma questão técnica apenas, mas sobretudo uma questão política. Isto na definição de que grupos, ou segmentos sociais, vão “pagar” mais fortemente os custos iniciais do novo processo de desenvolvimento.

No tocante à estrutura agrária, como pudemos deduzir, a falta de uma política agrária conseqüente, voltada para a obtenção de um desenvolvimento econômico mais harmônico, menos excludente, gerou no Brasil e no Nordeste, mais particularmente, um conjunto de distorções estruturais no processo de crescimento recente de tal sorte que remanesceram e até se agudizaram, as péssimas condições gerais de bem-estar social.

No Nordeste, então, a intervenção planejada foi, em certo sentido, inócua ou exacerbadora da desigualdade preexistente na medida em que provocou um processo de urbanização extremamente excludente do ponto de vista social e não superou o imobilismo estrutural sobreexistente no campo.

Isto porque programas governamentais destinados ao setor agrário, se alcançaram alguma modernização pontual, principalmente quando em conexão com implementações agroindustriais, terminaram por se revelar extremamente perversos na medida em que: *i*) incrementaram o processo migratório, agora para dentro da própria região; *ii*) substituíram a produção de alimentos, *e.g.*, com a produção de cana-de-açúcar para produção de álcool combustível; de cajueiros, para obtenção de sucos e castanha; de maracujá, para sucos; de tomates, para a indústria de extratos e sucos, dentre outras. É, assim, por um lado, exercem papel significativo nas pressões inflacionárias internas, ao nível urbano, na medida em que a região passa a depender em escala crescente da importação de alimentos de outras regiões circunscendo, cada vez mais, a produção de alimentos e matérias-primas tradicionais às pequenas unidades produtivas. Na medida em que essas não se capacitam tecnológica e organizacionalmente para responder a tal demanda, os aumentos de produção de alimentos e matérias-primas, quando ocorreram, foi sobretudo devido à incorporação de novas terras, especialmente por conta de fracionamentos da propriedade e incorporação de novas terras na expansão da fronteira agrícola. Desse modo, como imposto inflacionário gerado por uma oferta inadequada de alimentos e matérias-primas.

Portanto, uma mudança no estilo de desenvolvimento econômico no Nordeste passa, necessariamente, pela definição de uma política agrária que tenha como princípio uma mudança profunda no uso e posse da terra, de tal

---

<sup>4</sup> É importante destacar que ao se falar em crise fiscal ela é atinente, também, às unidades da federação e municípios e não somente à União. Portanto, resguardadas as especificidades e competências administrativas e fiscais respectivas, a necessidade de uma redefinição da atuação do Estado subentende todos os três níveis político-administrativos da Federação.

sorte que o setor agrícola possa, por um lado, reter populações no campo e nas cidades do *hinterland*; e, por outro, fornecer excedentes econômicos se constituindo, assim, tanto numa fonte primária de financiamento de atividades industriais quanto em base específica de indução da nova etapa de localização industrial.

Para o desenvolvimento capitalista brasileiro tal perspectiva se constitui, na verdade, numa ruptura profunda dos padrões de financiamentos dos investimentos urbano-industriais postos em prática no processo de expansão industrial substitutiva de importações, desde os anos 30. Tais padrões se assentaram, predominantemente, na inflação e na obtenção de recursos externos.

Na inflação, como mecanismo transferidor de renda, seja através do Estado, nas suas funções produtivas ou de indutor privilegiado do crescimento industrial, portanto intermediário de um imposto inflacionário, seja através das estruturas oligopólicas privadas, cujas capacidades de administração de preços foram reforçadas pela política restritiva de importações.

Na obtenção de recursos externos, pela abertura da economia tanto à entrada de capitais de risco em setores privilegiados, em regime de oligopólio, principalmente na produção de bens duráveis, quanto de empréstimos concedidos pelo sistema financeiro internacional.

Nesse sentido, a expansão industrial, praticamente, prescindiu do setor agrário como fonte de financiamento através dos seus excedentes comercializáveis, salvo a expansão cafeeira, e, mais recentemente, a expansão ligada às culturas de exportação como soja, laranja, madeira e couros e peles, realizada no Sudeste e Sul do país com a ampliação da fronteira agrícola.

O papel mais relevante do setor agrário, e mais precisamente no Nordeste, foi o de servir como repositório de força de trabalho, de baixo custo, para os centros urbanos, exercendo, assim, o papel de uma singular fonte de acumulação primitiva. Advém, daí, o fato de que o capitalismo no Brasil se desenvolveu industrialmente sem que houvesse necessidade do desenvolvimento concomitante da produção de excedentes comercializáveis de bens essenciais na agricultura que contribuíssem para redução do custo da força de trabalho urbana. Na realidade, a obtenção de força de trabalho de baixo custo como se realiza decorre, primordialmente, da existência real e potencial de vastos excedentes de mão-de-obra, vivendo em condições abaixo de um mínimo fisiológico, ao nível urbano, determinados pelos fluxos migratórios providos do campo e das cidades interioranas, principalmente do Nordeste, coadjuvadas pelas políticas de "arrocho salarial" dos governos militares.

Neste contexto, verifica-se que o incremento do volume de excedentes comercializáveis de bens essenciais da agricultura, decorrente da liberação de populações do campo e da expansão das áreas de cultivo, não foi suficiente para atenuar as pressões inflacionárias ao nível urbano. Pois, por um lado, não acompanhou o crescimento acelerado da população urbana e, por outro, teve que fazer frente a uma nova demanda no próprio campo daquelas populações que foram deslocadas das propriedades agrícolas com a introdução, nestas, do assalariamento em maior escala.

A atual crise brasileira, vista na sua feição econômica, decorre, precipuamente, do esgotamento desses padrões de financiamento e que transparece numa dramática crise fiscal do Estado e exacerbação do processo inflacionário. Não é nosso propósito aprofundar aqui esta temática, contudo chamamos a sua atenção para evidenciar o fato de que as políticas típicas de combate à inflação e ao déficit público, sejam de caráter ortodoxo ou heterodoxo, sequer arranham o problema, pois não descem ao âmago da questão, que seria encontrar novas formas de financiamento para uma nova onda inversiva, no sentido schumpeteriano, e que se encontram precisamente na ruptura com os obstáculos estruturais que vimos tratando.

Em termos sintéticos, significa buscar um novo estilo de desenvolvimento que combine de modo eficiente e eficaz os recursos ociosos preexistentes internamente e a agricultura, neste caso, terá o papel fundamental. Estamos nos apoiando, sem dúvida, na tese clássica de Schumpeter (1982, p. 50) de que "... o desenvolvimento consiste primeiramente em empregar recursos diferentes de uma maneira diferente, em fazer coisas novas com eles, independentemente de que aqueles recursos cresçam ou não". E, no contexto de um novo estilo de desenvolvimento nacional, para a situação específica do Nordeste, reforça-se a dedução de Kalecki (1988, p. 27) de que se torna "... necessário planejar não apenas o volume, mas a própria estrutura do investimento".

## VI RESUMO DAS CONCLUSÕES

**O** novo estilo de desenvolvimento para o Nordeste que vimos discutindo ao longo deste ensaio requer dois níveis de ações concomitantes: *a)* de natureza político-institucional, dotando o Estado de instrumentos efetivos de planejamento; *b)* de natureza econômica, visando romper com os obstáculos estruturais, ao nível nacional e regional, que condicionam o regime de acumulação prevalente.

Não é demais ressaltar que na ausência de uma reestruturação profunda do aparelho de Estado, nos seus vários níveis político-administrativos e de esferas de decisões, torna-se impossível obter-se qualquer eficiência significativa num processo de planejamento que objetive alcançar um Estado de bem-estar social. Isto porque o Estado brasileiro é reconhecidamente ineficiente e redundante em suas funções essenciais de regulação e controle, além de ser tipicamente protecionista (cartorial, para usar o termo em voga) de certo indicam as estatísticas de produção agrícola das principais lavouras no Nordeste [BNB (1988, Tabela 15, p. 69)] se verificam tendências estacionárias ou decrescentes para a maior parte dos produtos ou crescimento não muito expressivo nalguns poucos, num período de 27 anos a partir de 1960. Neste último caso, destacam-se a cana-de-açúcar, a laranja e o cacau os quais, como

se vê, são produtos derivados de culturas permanentes ou semipermanentes, como é o caso da primeira.

Por outro lado, a “modernização” levada a cabo exerceu efeitos reconcentracionistas da propriedade fundiária terminando por acentuar o processo migratório dentro da própria região, hierarquicamente definido num conjunto de cidades, agudizando o crescimento urbano e, conseqüentemente, o desemprego/subemprego e as próprias pressões inflacionárias. Neste sentido, vale a pena anotar que a mudança de rumos da migração, prevalecendo agora os fluxos migratórios intra-regionais, assume um caráter extremamente importante, qual seja: a migração, enquanto processo econômico-social, nessas condições, tende a afrouxar os requisitos de seletividade, embora com a especificidade de que os migrantes mais aptos tendem a encetar os seus deslocamentos para outras regiões mais distantes com mercados de trabalho mais competitivos e exigentes quanto a qualificação, como o caso do Sudeste, enquanto os menos aptos tendem a se deslocar em distância mais curta dentro da própria região. Neste caso, com muito maior intensidade que no Sudeste, no Nordeste, nas suas maiores cidades, tende a se incrementar accleradamente a formação de populações marginais subempregadas e de baixíssimos rendimentos e, por conta disso mesmo, com intensa mobilidade espacial.

O que estamos querendo afirmar, neste ponto, é que a sociedade paga duplamente pelo estilo de desenvolvimento que foi implementado no país e no Nordeste em particular. Pois, se por um lado financia certos projetos de desenvolvimento através de subsídios e incentivos fiscais, com a intermediação governamental, por outro tem como retorno uma piora das condições da vida urbana além de um pagamento exorbitante de grupos de interesses privados. Desse modo, a sua capacidade de legitimação fica restringida pelo modo absolutamente parcial de conciliar os interesses sociais em pugna. Por legitimidade, vale ressaltar aqui o sentido dado por Habermas, ou seja, “a capacidade de um dado ordenamento político ser reconhecido como justo e equânime” [Habermas (1983, p. 219)]. E, ainda mais, ...” a exigência ou pretensão de legitimidade liga-se à conservação, no sentido de integração social, da identidade normativamente estabelecida de uma sociedade [Habermas (1983, p. 224, grifos no original)].

Nessas circunstâncias, o planejamento econômico e social, enquanto função que se propõe legitimadora do Estado – pois procura intervir no mercado atenuando, ou corrigindo, o seu modo de ação reconcentracionista e excludente socialmente – torna-se tão-somente peça de retórica ou intervenções parciais que a dinâmica econômico-social termina por adaptar na perspectiva daqueles grupos sociais hegemônicos preexistentes. Em outros termos, se a direção e o conteúdo das ações alocativas e reguladoras do Estado se definem a partir do conflito de interesses de classes no mercado político, usando a figura no sentido schumpeteriano [Schumpeter (1961, caps. 22 e 23)], para o caso brasileiro o mais importante é que nesse mercado a dinâmica política é ditada por *lideranças oligopólicas*. Pois prevalecem, sobretudo, os interesses de poucos segmentos de classes dominantes que agem como

grupos de pressão sistemáticos junto ao aparelho de Estado. A crise fiscal em que se encontra mergulhado o Estado brasileiro é, simultaneamente, reflexo e condição primária de sobrevivência desses referidos grupos. O planejamento nessas condições é, na realidade, o antiplanejamento pois consubstanciado de ilegitimidade pela condição de privatização prévia do Estado.

A mudança dessas condições político-institucional e organizacional do Estado brasileiro, visando dotá-lo de instituições e instrumentos adequados à aspiração de um Estado de bem-estar social, não é obra do próprio Estado, em si. Mas, dependerá do modo de interação política entre governo e sociedade civil, na medida em que a legitimação do mesmo signifique atender as mudanças necessárias do ordenamento político vigente. Esta é, sem dúvida, a questão política fundamental e, talvez, o obstáculo mais importante à consecução de um novo estilo de desenvolvimento.

As ações econômicas, por seu turno, devem ter como princípio a necessidade de criar novas fontes não inflacionárias e não excludentes de financiamento rompendo, assim, com o padrão de financiamento até hoje subsistente no Brasil.

Diante disso, impõe-se ao planejamento, num definido horizonte de tempo, estabelecer uma estratégia indutora de integração produtiva ao nível inter-regional, consagrando uma primeira frente de investimentos vinculados ao setor primário naquilo que o mesmo exhibe em termos de vantagens locais. É importante, nesse contexto, induzir a formação de economias de aglomeração, disseminadas espacialmente, em consonância com uma definição prévia das várias oportunidades produtivas primárias e suas correlatas possibilidades de localização industrial. Indústrias e complexo industriais em setores como o de Alimentos, Extração e Beneficiamento de Minerais, Química, Têxtil, Vestuário e Calçados dentre outros, são os que mais caracterizam esta primeira frente.

A segunda frente está relacionada a setores industriais e de serviços que dependem mais do desenvolvimento de recursos humanos e tecnologia avançada e menos propriamente da base local de matérias-primas, com é o caso da Informática, Turismo, Eletrônica, etc. Aqui, o papel das universidades federais e escolas técnicas assume uma relevância indiscutível, requerendo do Estado uma postura totalmente distinta da até agora ocorrida no que respeita ao financiamento do ensino e pesquisa. Neste sentido, embora se tenha ressaltado a necessidade de melhoria e expansão do treinamento e desenvolvimento tecnológico de produtos e processos, adaptativos ou básicos, no âmbito das universidades da região, a educação em todos os níveis torna-se imprescindível, até mesmo para romper com os obstáculos impostos por uma certa "cultura da pobreza" e o analfabetismo em larga escala existentes na região.

O padrão de financiamento, não inflacionário e não excludente, referido acima, será derivado de duas ações estatais principais que são: i) uma reforma agrária compacta, nos moldes antes indicados, que privilegie a expansão e consolidação da produção camponesa, familiar, de alimentos. Note-se, ademais, que a reforma agrária, nestes termos, é uma necessidade nacional, e

estamos apenas enfatizando a sua especificidade para o Nordeste; *ii*) a implantação de uma reforma tributária progressiva ao nível das rendas pessoais, da propriedade e da riqueza é compensatória ao nível espacial. Neste caso, o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural deve voltar a ser vinculado a um fundo para a reforma agrária e ser realmente efetivado.

Por fim, reforçamos o que estamos propondo como estilo de desenvolvimento econômico que significa uma ruptura profunda com o “equilíbrio estrutural” vigente no Brasil. E, assim sendo, implica transformações políticas econômicas e sociais de grande envergadura, no médio e longo prazos.

Malgrado seja difícil alcançar as metas propostas, não é impossível concretizá-las. Dependerá, essencialmente, do modo como a sociedade civil se recicle, na sua dinâmica social de classes, redefinindo hegemonias e o próprio papel do Estado, na busca da consolidação de uma democracia substantiva e na construção de um Estado de bem-estar social.

## BIBLIOGRAFIA

- BNB. *Nordeste, análise conjuntural*, Ceará, Ed. BNB, v. 26, n.1, jan./jun. 1988.
- CARDOSO, F. H. *O modelo político brasileiro*. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 3ª ed., Cap. III, 1977.
- CASIMIRO, L. M. C. de. *Acumulação capitalista, emprego e crise; um estudo de caso*. São Paulo, Ed. IPE/USP, esp. Cap. 5, 1986 (Série Ensaios Econômicos).
- CASTRO, A. B. de. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, v. II, 25 ed., p. 168-81, 1975.
- COHN, A. *Crise regional e planejamento*. São Paulo, Perspectiva, 2ª ed., 1978.
- FERREIRA, A. Elementos estruturais do subemprego no Nordeste. Ceará, *Revista Econômica do Nordeste*, v. 13, n. 1, p. 743-59, out./dez. 1982.
- . *Migração e força de trabalho no Estado do Ceará*. Ceará, Caen/UFC, esp. Cap. 2, 1984 (Série Relatório de Pesquisa, 26).
- FERREIRA, J. C. *et alii. Incentivos fiscais e a criação de empregos no Nordeste*. Ceará, Ed. Sudene/Caen, 1979.
- FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 2ª parte, Cap. 3, 1964.

- \_\_\_\_\_. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (1959). Reprodução da 2ª Edição de 1967. Recife, Ed. Sudene, 1985.
- HABERMAS, J. *Para a reconstrução do materialismo histórico* (Tradução de parte da edição alemã *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus* por Carlos N. Coutinho). São Paulo, Brasiliense S.A., 1983.
- IBGE. *Censo Agrícola de 1960*. Rio de Janeiro, v. II, 1ª parte, 1960.
- \_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, Seção IV, Cap. 16, Tabela 13, 1985a.
- \_\_\_\_\_. *Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, 1985b.
- JAGUARIBE, H. *et alii*. *Brasil 2.000. Para um novo pacto social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª ed., esp. Cap. 1, 1986.
- KALDOR, N. Taxação e desenvolvimento econômico. In: BENARD, J., *et alii*. *Programação do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, Cap. IV, 1969.
- KALECKI, M. Economias em desenvolvimento (Tradução da edição inglesa *Essays on developing economies*). São Paulo, Edições Vértice, *passim*, 1988.
- LÊNIN, V. *El desarrollo del capitalismo en Rusia (1908)*. Moscou, Editorial Progreso, 1975.
- OLIVEIRA, F. de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 2ª ed., Cap. 3, 1977.
- RAMOS, H. *Nordeste, nação espoliada*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.
- SÁ JÚNIOR, F. *O desenvolvimento da agricultura nordestina e a função das atividades de subsistência*. In: *Seleções*. São Paulo, Cebrap/Brasiliense, *passim*, 1977.
- SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, socialismo e democracia (Tradução da edição americana *Capitalism, socialism and democracy*). Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. Teoria do desenvolvimento econômico (Tradução da edição inglesa *The theory of economic development*). São Paulo, Abril Cultural, 1982.

SUDENE. *Produto e formação bruta de capital fixo – 1965-86*. Recife, Ed. Sudene, 1987.

TINBERGEN, J. O planejamento ótimo, in: BENARD, J. *et alii*. *Programação do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, Cap. VIII, 1969.

VEIGA, J. E. da. O sentido econômico da reforma agrária. São Paulo, FEA/USP, 1990 (Texto de Discussão Interna, 08), xerografado.