

Trajetória econômica de uma região periférica

LEONARDO GUIMARÃES NETO

... Todo o Mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades...
... E, afora este mudar-se cada dia,
Outra mudança faz de mor espanto
Que não se muda já como soía.

Camões

O QUE SE PRETENDE com o presente trabalho é esboçar a provável trajetória para o que se entende hoje por região Nordeste. Tal tentativa é feita com base em número relativamente pequeno de acontecimentos de natureza econômica e de grandes mudanças ocorridas na economia regional. Não obstante a pouca significância numérica de tais transformações, julga-se serem suficientemente relevantes para ajudar na concepção das linhas gerais do caminho percorrido pela região.

O procedimento adotado não é original, consiste na identificação de fatos e aspectos significativos da evolução de determinado objeto de investigação, notadamente seus momentos de inflexão ou de transição e, a partir deles, compor uma trajetória que ajude a entender, mesmo que superficialmente, os traços mais relevantes de sua história. Em outras palavras, mesmo que não sejam apreendidas todas as conexões entre as distintas fases pelas quais passou o objeto de estudo, é possível, no entanto, desenhar, toscamente, alguns dos traços relevantes da trajetória e, assim, explicitar elementos que ajudem a entender sua situação atual.

Um primeiro passo a ser adotado é a concepção de uma periodização que, ao ser concebida como hipótese central do trabalho, permita articular os fatos isolados e servir de base para o exame mais detido de acontecimentos particulares.

No caso específico do Nordeste, o que se tem em vista é, a partir da sua consolidação como *Complexo Econômico Nordestino*, no início da fase da colonização, acompanhar o seu percurso, identificando os fatos históricos que foram conformando e transformando esse espaço regional.

A periodização adotada, já trabalhada nos seus vários aspectos em outras pesquisas realizadas pelo autor e por estudiosos da questão regional brasileira e nordestina, embora possa ser formalizada com apoio em trabalhos teóricos, decorre de constatações encontradas em muitos trabalhos empíricos que se aprofundaram

em questões como: a formação do mercado interno brasileiro; a do ajustamento das regiões ao seu processo de articulação comercial, às raízes das desigualdades regionais brasileiras e aos processos recentes de concentração, desconcentração e reconcentração espacial no país; a presença, cada vez mais freqüente, de grandes frações do capital nas chamadas regiões *periféricas*, das quais estavam ausentes até bem pouco e, nelas, passam a definir o seu dinamismo.

O trabalho está dividido em seis partes, sem considerar esta introdução. Na primeira, de modo sucinto, é explicitada a proposta de periodização que serviu de guia para a montagem da trajetória econômica do Nordeste. Em seguida, na segunda parte, discute-se a gênese da região dita *periférica*, que nasceu e se consolidou quando do nascimento da economia capitalista ou da economia-mundo, centrada na Europa, de acordo com alguns estudiosos.

Na terceira parte, já passando ao desenho da trajetória econômica, examina-se, no processo de formação econômica do Brasil, a passagem da fase de isolamento relativo das regiões brasileiras, entre elas o Nordeste, para uma fase de articulação comercial, com vários determinantes, que vai dar lugar à constituição do mercado interno brasileiro, antes um mercado fragmentado, formado por regiões exportadoras que possuíam mais vínculos com os grandes mercados internacionais e menos com os espaços próximos, no interior do território brasileiro.

O quarto tópico do trabalho está centrado na passagem da fase de articulação comercial, que corresponde à formação do mercado interno nacional, para uma fase aqui denominada de integração produtiva, na qual a forma de relação predominante entre as regiões central e *periféricas* passa a ser a transferência de capitais produtivos que buscam, nestas últimas, explorar novas oportunidades de investimentos, em grande parte criadas e fortalecidas por políticas regionais que visavam a corrigir desigualdades regionais do desenvolvimento brasileiro.

No quinto item são examinados, após a descrição da trajetória econômica, aspectos associados à grande heterogeneidade atual da economia regional nordestina decorrente das transformações pelas quais passou recentemente e das suas novas formas de articulação mantidas com o restante do país.

Finalmente, na última parte do trabalho são apresentadas algumas considerações à guisa de conclusão.

Uma proposta de periodização

O esforço de identificação das fases mais relevantes pelas quais passou a região Nordeste desde os primórdios da colonização até os anos recentes poderia explorar, como bem provável, a identificação:

- do momento de *consolidação* de uma estrutura econômica e social que tradicionalmente se identificou como o *Complexo Econômico do Nordeste*, constituído de vários segmentos exportadores os quais – associa-

dos a algumas atividades econômicas mais voltadas para o mercado interno, inclusive a atividade pecuária que a partir de determinado momento passou a ter dinâmica própria – revelou intensa capacidade de absorção de força de trabalho;

- de um segundo momento, no qual este complexo regional volta-se para o mercado interno e passa a se *articular, da perspectiva comercial* – como produtor ou como consumidor – com os demais espaços nacionais, num movimento mais geral de constituição e consolidação do *mercado interno* brasileiro;
- de um terceiro momento, que consistiu na *superação* da articulação comercial anterior, caracterizado – em fase mais recente e correspondente à consolidação dos segmentos mais importante da indústria pesada no país – pela transferência para as regiões periféricas, inclusive o Nordeste, de frações do capital produtivo, público e privado, que, explorando novas oportunidades de investimento nesses espaços, promoveriam uma *integração produtiva* dessas regiões, já articuladas comercialmente desde a fase anterior.

Da perspectiva do Nordeste, nesse último momento, não se trata apenas de uma forma de relação econômica na qual a região passa a fazer parte – como produtora e consumidora – do mercado interno nacional, absorvendo produtos da indústria nacional concentrada no Sudeste e colocando nos demais mercados parte dos seus excedentes exportáveis dada as dificuldades crescentes de sua colocação no mercado internacional. Trata-se, agora, de ter, no interior de sua economia regional, frações de capitais dos grandes grupos econômicos que já marcavam presença nas regiões mais industrializadas do país.

Em termos *empíricos*, o primeiro dos momentos referidos – o da consolidação do *Complexo Econômico Nordestino* – corresponderia ao povoamento e colonização do território que viria a constituir o Nordeste, com base na exploração da cana-de-açúcar, entre outras atividades exportadoras, no início a partir do trabalho escravo, atividades que foram seguidas em fases sucessivas pela produção de algodão, fumo e cacau, entre outras, voltadas para o mercado externo; ademais, teve na pecuária e na agricultura de subsistência atividades que tornaram mais densa e complexa a economia e a sociedade regional.

Fortemente articulada com o exterior do país a partir da grande crise do seu setor exportador e da gradativa consolidação do processo de industrialização concentrado em São Paulo e no Sudeste, o Nordeste abre-se também para o resto do país e passa a ajustar sua economia às novas relações daí decorrentes. Enquanto o primeiro momento corresponderia à maior parte do período colonial e avançaria até a primeira metade do século passado, a fase de articulação comercial poderia ser situada, no caso do Nordeste, entre o final do século passado e a primeira metade do século atual.

Com a implantação da indústria pesada no Brasil, com a formação dos

grandes grupos econômicos, públicos e privados, e a oligopolização da economia brasileira em praticamente todos os segmentos produtivos, os excedentes econômicos antes concentrados na região-industrial do país, passam a abrir novas frentes de investimentos na periferia. Tais frentes foram criadas e se tornaram atraentes em regiões como o Nordeste graças aos investimentos governamentais ou à intervenção do setor produtivo estatal, ou, ainda, graças os estímulos fiscais e financeiros que passaram a ser oferecidos aos empreendimentos privados que se instalassem na região. A *integração produtiva* é em grande parte resultante das novas formas de atuação que o Estado brasileiro, sobretudo a sua esfera federal, passa a adotar a partir dos anos 60 com relação às partes economicamente mais atrasadas do território nacional.

Em termos mais *abstratos*, o segundo e o terceiro momentos antes referidos correspondem à concepção de fases que se relacionam com o desenvolvimento dado por alguns estudiosos às idéias de Marx a respeito do chamado *ciclo do capital*. O ponto de partida é o reconhecimento de que em sua reprodução ampliada o sistema capitalista possui dupla tendência: sua *reprodução* no seio de uma formação social em que se apoia e estabelece o seu predomínio; sua *extensão* no sentido de voltar-se para o exterior dessa formação. Na segunda tendência – da extensão – o processo dar-se-ia inicialmente com base na propagação das relações mercantis ou meramente comerciais, por intensificação das relações de compra e de vendas com os demais espaços ainda não devidamente integrados e, em momentos seguintes, pelo aprofundamento das relações produtivas, com a introdução de frações do capital produtivo nos espaços apenas integrados comercialmente. Estes introduziriam novos segmentos produtivos e definiriam no seu interior novas formas de produzir e, conseqüentemente, novas relações sociais de produção.

Na medida que o fundamento das relações já mencionadas está constituído com base no capital comercial, ou a partir do capital produtivo, se definem formas diferenciadas de relações entre os espaços considerados (nações ou espaços regionais). Quando as relações se dão no contexto do chamado ciclo do capital comercial, ou da mera troca de mercadorias, os vínculos que se estabelecem entre os espaços se dão por meio de relações externas, no sentido de serem guardadas as relações sociais e os processos de trabalho próprios em cada espaço, definidores de sua individualidade enquanto espaço diferenciado. Significa dizer que, embora o desenvolvimento das relações comerciais possam constituir indutores de mudanças no interior de cada espaço, elas ocorrem de modo exógeno, principalmente sob a forma de *ajustamento* às pressões surgidas na compra e venda de mercadorias, comandado pelas frações dos capitais locais. Tal processo consistiria, de fato, na propagação das relações mercantis.

Outro processo refere-se ao contexto das relações à base do capital produtivo. Neste caso, não se trata de mudanças vinculadas à mera propagação das relações mercantis, mas do aprofundamento e da propagação das relações de produção capitalistas no interior de cada espaço, notadamente daquele subordi-

nado e que constitui o recipiente do capital produtivo transferido de um para outro espaço econômico. Antes, o que se tinha eram espaços distintos, integrantes de um mesmo sistema comercial, com sua individualidade. No segundo momento, tais espaços constituem parte de um único sistema de produção, geralmente com diferenciações que dizem respeito a uma hierarquia no interior desse sistema, ou a uma divisão espacial de trabalho.

Os trabalhos empíricos a partir dos quais podem ser extraídos elementos para dar suporte a tal periodização foram desenvolvidos, entre outros, por Furtado (1959, 1977, 1977a), GTDN (1967), Castro (1971), Moreira (1976), Cano (1977 e 1983), Oliveira (1977 e 1990), Araújo (1979), PIMES (1984), Azevedo Brandão (1985), Galvão, O. (1987), Diniz (1987), Galvão, A. (1987), Vale Souza (1988 e 1995), Guimarães Neto (1989), Affonso & Silva (1995), Pacheco (1996).

No que se refere aos estudos de natureza mais teórica – ou estudos empíricos nos quais foram abordadas questões teóricas antes mencionadas – vale lembrar, entre outros, os trabalhos de Poulantzas (1974), Palloix (1974), Oliveira (1977), Araújo, (1979), Benakouche (1980) e Guimarães Neto (1989).

Quanto à fase mais recente, será que a partir dos anos 80, com a crise fiscal e financeira do Estado, as dificuldades crescentes da economia brasileira para retomar o seu crescimento e a intensificação da abertura, com seus impactos diferenciados sobre o espaço regional, não se está entrando numa fase distinta das que foram caracterizadas anteriormente? Tal questão será abordada mais adiante.

Gênese de uma região periférica

O que constituiu o Nordeste (e o próprio Brasil) em fase posteriores, surgiu e se desenvolveu inicialmente como parte do movimento mais geral de expansão do capitalismo mercantil, na aurora mesmo do capitalismo e da economia-mundo centrada na Europa, com funções muito precisas de uma colônia e no quadro mais geral da divisão de trabalho que começava a se consolidar. Tratava-se, na expressão de Fernando Novais (1979:58), “de um sistema colonial do mercantilismo que dá sentido à colonização européia entre os Descobrimentos Marítimos e a Revolução Industrial”. Por esse sistema, através das relações comerciais cada vez mais intensas e desiguais entre um pólo metropolitano e outro colonial, consolidaram-se, na Europa, não só a forma capitalista de organização da produção, mas os Estados metropolitanos, peças fundamentais na consolidação e no aprofundamento das relações capitalistas.

As relações de subordinação e dependência podem ser claramente percebidas através do exame dos mecanismos de funcionamento do sistema colonial, baseado no *monopólio comercial* ou no *exclusivo metropolitano* que, segundo Novais, constituía o mecanismo por excelência do sistema de subordinação entre o pólo metropolitano e a colônia (1).

O Nordeste, como região de maior sucesso econômico do território da colônia na sua fase inicial, consolidou-se como periferia da economia capitalista e

a ela se atrelou pela transferência de parcela relevante dos excedente gerados no seu interior. A tais aspectos mais gerais do sistema colonial deve-se considerar, na compreensão da evolução da região, outros que foram também da maior relevância. Em primeiro lugar, as relações sociais de produção que passaram a existir, seguramente deixando marcas profundas na estrutura econômica e social da região: a forma de apropriação do território e a consolidação da exploração a partir da grande propriedade; o trabalho escravo e as condições de sua utilização de forma generalizada nas atividades que definiram a dinâmica da economia colonial. As condições específicas do mercado internacional no qual o setor exportador nordestino se inseriu por meio de vários dos seus produtos, como uma espécie de *produtor marginal* com crescente instabilidade de sua demanda, mudaram à medida que novos produtores e novas áreas exportadoras, no nível mundial, passaram a produzir os mesmos bens.

Celso Furtado, ao confrontar a economia açucareira – que no fundo definiu a configuração da economia nordestina – com a cafeeira destaca aspectos relevantes que ajudam a entender a forma diferenciada com que o Nordeste se articulava externamente, estabelecendo uma estrutura produtiva diferente daquela da região do café: o processo de formação das classes dirigentes; as formas de articulação comercial na qual os produtores tinham maior autonomia e comando nas relações econômicas do que no caso do açúcar; a precoce utilização do governo central na resolução dos problemas específicos de interesses na nova classe exportadora em ascensão, dada, entre outras razões, a proximidade da capital do país (2); as relações de trabalho nas quais, no caso da economia cafeeira, as relações de assalariamento e a massa salarial representaram papel da maior importância na dinâmica da economia e na constituição de um mercado interno relevante (3).

No exame que faz do *Complexo Econômico Nordeste* e de sua evolução até as primeiras décadas do século atual, buscando identificar as razões pelas quais após a abolição não se deu, no Nordeste, com a intensidade de algumas outras regiões, a acumulação de capital e a expansão do mercado regional, Wilson Cano (1977) assinala os seguintes motivos: o declínio secular dos preços das exportações e a estagnação durante longos períodos das quantidades exportadas; as dificuldades para a conquista de mercado nacional na colocação dos seus excedentes antes vendidos no mercado internacional; a exígua urbanização pela atomização da população e da atividade econômica; a desarticulação da sua atividade produtiva com a pecuária e a atividade de subsistência absorvendo a força de trabalho, assim constituindo o imenso *reservatório de mão-de-obra*, que se ampliava extensivamente no território regional (4).

Não obstante as mudanças que ocorreram na região, algumas delas significativas, pode-se concordar com afirmativas que ressaltam o fato de, até as primeiras década do século atual, o Nordeste não ter conseguido superar traços marcantes de sua estrutura produtiva herdados do período colonial. Não se pode deixar de registrar, entretanto, que ainda na segunda metade do século XIX ocorreram surtos de exportação baseados em novos ou antigos produtos da pauta de

exportação regional; modernização de algumas atividades produtivas, como a própria atividade canaveira com a difusão das usinas; dotação de capital social básico na região com a difusão e modernização do sistema de transporte, sobretudo o ferroviário – através inclusive da ação governamental – que contribuíram para o adensamento e a intensificação das atividades produtivas e do seu inter-relacionamento, no interior de uma estrutura que possuía e continuava a manter os traços marcantes, definidos pelo seu setor exportador e pela atividade baseada no criatório (Pinto, 1949; Eisemberg, 1977; Guimarães Neto, 1989:27-40).

Do isolamento relativo à articulação comercial

Foi, sobretudo, por conta da presença, na economia brasileira, da dinâmica região onde se concentrava a produção e a exportação do café, além de outras razões, como a da crise profunda que ocorreu no setor exportador nordestino nas décadas finais do século XIX, que os produtores e exportadores nordestinos puseram em prática a estratégia de articulação comercial com a economia emergente do complexo cafeeiro, na qual passara a colocar parte de seus excedentes, antes voltados para os mercados internacionais.

Significa dizer que a passagem de um relativo isolamento do Nordeste – no que se refere às demais regiões brasileiras, inclusive a do café – para uma articulação comercial, que posteriormente daria lugar à constituição do mercado interno brasileiro, sem dúvida, num *primeiro momento*, esteve associada à crise do setor exportador e às condições vigentes na economia regional; inclusive a sua maior complexidade e o desenvolvimento de suas próprias forças produtivas que não mais permitiram a solução, como as das crises anteriores, de *letargia* e *involução* das atividades econômicas, usando expressões de Celso Furtado (1977).

Nesta fase, quando a iniciativa da articulação pertenceu ao produtor e exportador nordestino, o que se buscou foi a complementaridade com a economia regional cuja atividade estava centrada na produção do café e dotada de grande dinamismo, mas altamente especializada no início do processo. Na tentativa de colocação de excedentes, os produtores nordestinos tiveram de definir formas de convivência, nem sempre pacíficas, com os grande grupos comerciais que passaram a intermediar tais vendas.

Conforme estudos de Gnacarini (1995), valendo-se das posições hegemônicas que ocupavam na economia nacional, esses grupos se apropriaram não só de parte significativa dos lucros extraídos nos processos de produção desses excedentes, como constituíram – em razão da sua posição estratégica no circuito da comercialização e dos seus interesses predominantemente especulativos – elementos de reforço na reprodução e recriação das relações arcaicas de produção no interior do Nordeste, como tradicionalmente atua o capital comercial em determinadas situações. Vale aqui lembrar a forma pela qual os grandes grupos comerciais utilizaram a heterogeneidade da produção açucareira – composta de grande usinas e de unidades produtivas de muito menor porte, como os engenhos, que marcaram sua presença na estrutura produtiva da economia açucareira

nordestina até a primeira metade do século atual – para manter sua situação de hegemonia nas relações que estabeleciam com os produtores regionais (5).

Para que se tenha idéia da importância que passaram a representar as vendas no mercado interno brasileiro de determinados produtos nordestinos, antes vendidos em sua quase totalidade no mercado internacional, é suficiente assinalar que o açúcar produzido em Pernambuco e vendido no mercado interno passou de uma média de 10,5 mil toneladas anuais no período 1866-70, para 78 mil toneladas/ano de 1902 a 1917 e para 185 mil de 1926 a 1928. Nos anos extremos da série foi multiplicado por 18 vezes (Gonçalves & Silva, 1929; Eisemberg, 1977; Guimarães Neto, 1989).

No que se refere ao algodão, mais cedo do que comumente se pensa, o Nordeste passou a constituir o grande fornecedor para o mercado interno, sobretudo para a nascente indústria têxtil. A importância do mercado interno em relação à produção nacional de algodão, em grande parte concentrada nos estados nordestinos, já era perceptível nos anos posteriores ao auge das exportações na segunda metade do século XIX. Stein (1979) relata que na década de 90 do século XIX, pelo menos metade da produção de algodão se dirigia para o mercado interno (Stein, 1979). Em trabalho de Cano (1977:66) há referência ao fato de 70% do suprimento das fábricas de São Paulo, até pelo menos 1915, ser originário do Nordeste.

As relações comerciais mantidas por Pernambuco nas décadas iniciais do século atual revelam a evolução e a importância crescente do mercado interno nas vendas totais realizadas pelo estado. No decênio que vai de 1918 a 1928 o mercado interno brasileiro em nenhuma das safras alcançou, no que se refere às exportações de Pernambuco, menos da metade do total exportado, atingindo em várias delas (1918-19, 1920-21, 1926-27) cifras superiores a 70%. À época, o Sudeste já constituía o mercado mais importante para o algodão pernambucano e, provavelmente, para o nordestino (Guimarães Neto, 1989:67-69).

À medida que se desenvolveu e avançou a economia nacional, sobretudo na região exportadora de café, houve diversificação da atividade produtiva, associada por vezes às dificuldades ocorridas no mercado internacional do café. Dessa forma, a complementaridade existente deu lugar à intensificação da competição que começava a deslocar os produtos nordestinos dos mercados do Sudeste e do Sul.

No entanto, já nas primeiras décadas do século XX – o *segundo momento* do processo de articulação comercial inter-regional – com a expansão da indústria, a competição inter-regional passou a ocorrer não só nos mercados das demais regiões nas quais o Nordeste colocava parte de sua produção, mas no seu próprio mercado regional. A essa altura, já se fazia presente a indústria paulista que, estimulada inicialmente pela demanda local e das demais regiões e, posteriormente, pela necessidade de ocupar sua capacidade instalada, se direcionou cada vez mais para os demais mercados do país (Cano, 1977). Assim, o Nordeste

passou a sofrer tanto a perda dos mercados que detinha fora da região quanto a perder espaço econômico no interior de sua própria economia com a entrada de produtos do Sudeste no seu mercado. Isso ocorreu sobretudo com relação à produção de bens não-duráveis de consumo.

Se o início da *articulação comercial* se deveu à busca de colocação de excedentes *exportáveis* e às tentativas de substituição do mercado externo pelo interno, é à *indústria*, e à sua *busca incessante de mercados* que se pode creditar a consolidação do mercado interno brasileiro. Nesse particular, a fase que teve início após a crise de 1929 definiu o contorno da função que a indústria passaria a desempenhar na articulação das regiões brasileiras. Foi a partir da década de 30 que o Estado, em consonância com os interesses dos grupos industriais – concentrados no Sudeste, particularmente em São Paulo – passou a intervir cada vez mais na economia, criando condições para o avanço da atividade industrial. Não só foram eliminados os obstáculos institucionais ao desenvolvimento do comércio inter-regional, a exemplo dos impostos estaduais sobre o comércio entre as unidades da Federação, como ocorreu o desenvolvimento intenso do sistema de transporte (Cano, 1977; Oliveira, 1977; Araújo, 1979; Guimarães Neto, 1989). Na perspectiva do Nordeste, tal fase da indústria leve (*industrialização restringida*, segundo Cardoso de Mello), implicou o avanço da indústria paulista, sobretudo, no mercado da região, deslocando a produção local – principalmente de bens de consumo não-duráveis, como se fez referência. Além disso, o ritmo das exportações inter-regionais nordestinas – conforme constatação do relatório do GTDN (1967) – indicava o prosseguimento da perda de mercado que o Nordeste detinha fora da região.

Na fase da implantação e consolidação da *indústria pesada* (a partir da segunda metade dos anos 50) as transformações e os impactos sobre a região foram mais perceptíveis. O mercado nordestino foi literalmente invadido pela produção industrial do Sudeste. Alguns segmentos produtivos da indústria regional foram colocados em xeque, como o têxtil. O grande surto da industrialização concentrada no eixo São Paulo-Rio; o surgimento e a modernização de uma gama variada de atividades (bens intermediários, de consumo duráveis e não-duráveis); o desenvolvimento e a modernização do sistema de transporte, agora com a presença da indústria de automóveis no país, constituíram, sem dúvida, os determinantes da consolidação do mercado interno, do que decorreu o acirramento da competição que ameaçava a continuidade de algumas indústrias localizadas na *periferia*. O Nordeste passou, a partir de então, a registrar significativo *déficit* no seu balanço comercial com as demais regiões, o que se explica, em grande parte, pela dupla perda de mercados: o próprio mercado regional e o das demais regiões nas quais colocava alguns dos seus produtos (Goodman & Albuquerque, 1974).

Os aspectos a serem destacados desse processo de articulação podem ser assim resumidos: articulação comercial com base nos produtos anteriormente voltados para os mercados internacionais, que ocorreu pela presença marcante

do capital comercial que obteve ganhos substanciais nesse processo de intermediação; perda de mercados ocorrida quando as regiões que constituíam destino da produção regional diversificaram sua atividade produtiva e deslocaram a produção nordestina; formação e constituição do mercado interno brasileiro, a partir do desenvolvimento industrial do Sudeste e de São Paulo, o qual, em sucessivas fases, foi ajustando a estrutura das demais regiões periféricas pela competição, definido espaços econômicos possíveis para a produção regional.

Da articulação comercial à integração produtiva

De uma periferia no interior da economia capitalista mundial, como o conjunto do Brasil, o Nordeste transformou-se em um espaço periférico no interior da economia nacional, no quadro mais geral das transformações ocorridas (6).

No entanto, após a implantação da indústria pesada, na fase da administração do governo Kubitschek, já no centro de crises política e econômica e de movimentos social e político voltados para a realização das *reformas de base*, emergiu a questão regional em várias partes do país, mas com maior vigor no Nordeste: havia a clara consciência de o espaço regional haver ficado à margem do processo de industrialização ocorrido e de terem sido significativamente agravadas as desigualdades regionais. Tal questão foi examinada em sua complexidade por vários autores, entre eles Oliveira (1977), Cohn (1977), Camargo (1981), Ianni (1984) e o próprio Celso Furtado, na sua *Fantasia desfeita* (1989).

Para se ter idéia do contexto no qual emergiu a questão regional nordestina da época, é importante fazer referência às ligas camponesas e à sua luta por uma radical reforma agrária; ao movimento já referido pelas reformas de base; à influência da Revolução Cubana que recentemente ocorrera e, em decorrência, às pressões do governo norte-americano para afastar de uma área extremamente crítica, a ameaça de uma nova experiência revolucionária; ao movimento de base da Igreja Católica e à presença do partido comunista no campo; à reação dos grandes proprietários de terra que radicalizavam o conflito e se armavam para evitar a desapropriação de suas terras e o atendimento de outras reivindicações dos trabalhadores.

As novas formas de atuação do Estado na região, decorrente desse contexto e de grande mobilização social, representaram mudanças radicais no Nordeste (7) e tiveram significativa importância nos novos rumos da economia nordestina, embora as ações e os resultados obtidos estivessem muito longe daqueles considerados na estratégia de desenvolvimento regional do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1967).

A maior disponibilidade de infra-estrutura (notadamente de transporte e energia), a maior presença de um banco regional de desenvolvimento, os poderosos incentivos fiscais e financeiros (34/18-Finor), a racionalização dos gastos públicos através dos planos diretores aprovados pelo Congresso Nacional, o aporte de recursos externos, principalmente enquanto durou a ameaça comunista cons-

tituíram alguns dos aspectos relevantes das mudanças examinadas em vários trabalhos (Oliveira, 1977; Araújo, 1977; Souza, 1995).

Os avanços econômicos não foram triviais, embora as mudanças propostas nas relações de trabalho, notadamente no campo, e as voltadas para a redução da pobreza não ocorressem no sentido de, nesse particular, mudar o quadro da região.

Como resultado, a economia regional passou a acompanhar de perto o crescimento da economia brasileira (período 1960-75) e até a superá-lo (1975-80). Houve diversificação industrial, por meio da qual a estrutura do setor público se voltava cada vez mais para a produção de bens intermediários, em detrimento da indústria de bens de consumo não-duráveis (alimentos, têxteis, calçados, vestuário) que constituía o segmento principal da fase anterior. Alguns espaços agrícolas se modernizaram, sobretudo com a irrigação, e os serviços modernos, em particular nas capitais dos estados e regiões metropolitana passaram a marcar presença na vida urbana, simultaneamente ao surgimento de uma economia *informal* que invadiu as ruas centrais das grandes cidades, mostrando as contradições dos processos ocorridos.

Dois pontos são importantes para melhor compreensão do processo nesta fase. Em primeiro lugar o seu caráter *seletivo*. Tal seletividade diz respeito aos *segmentos* produtivos que se modernizaram e registraram dinamismo, e se refere também à seletividade *espacial*. Foram restritas as atividades econômicas e áreas ou sub-regiões que se beneficiaram das transformações ocorridas. Quanto aos segmentos produtivos, não resta dúvida que a expansão econômica e a diversificação da indústria regional, tardias em relação à do Sudeste nesta segunda metade do século, teriam de ocorrer nos *espaços econômicos permitidos* pela indústria já existente, consolidada e concentrada no Sudeste e em São Paulo. No conjunto da economia regional, as áreas de modernização e dinamismo coexistiram e coexistem com áreas estagnadas e tradicionais.

Em outras palavras, o *ajustamento* da economia regional já referido ocorreu não só pela competição inter-regional, quando a produção industrial do Sudeste avançou sobre os mercados nordestinos e reduziu os espaços de atividades produtivas locais voltadas para os seus próprios mercados, mas ocorreu também quando, por conta dos estímulos das políticas regionais, frações do capital de fora da região (e mesmo locais) passaram a produzir bens capazes de preencher espaços e brechas deixadas pela atividade produtiva da região-industrial, por excelência.

O segundo ponto a ser considerado relaciona-se com a origem e o controle do capital de segmentos produtivos relevantes que vieram a se localizar no Nordeste, os principais responsáveis pela integração produtiva da região (Oliveira, 1977 e 1990; Araújo, 1977; Redwood III, 1984; Guimarães Neto & Galindo, 1992).

Algumas informações ajudarão a entender melhor a questão: do total do capital integralizado nos projetos industriais que receberam aporte de recursos

do fundo de incentivo regional denominado de 34/18-Finor, cerca de 61% estavam sob o controle de grupos extra-regionais; 50% deles correspondiam ao controle do capital de grupos do Sudeste sobre a indústria incentivada nordestina. Em termos geográficos, tal controle externo concentrar-se-ia em projetos baianos (71%) e pernambucanos (66%) e, quanto aos segmentos produtivos, em grupos da indústria de bens duráveis e de capitais (80%) e de bens intermediários (64%) (Guimarães Neto & Galindo, 1992). O setor público, através de algumas estatais, teve marcante papel na aglutinação de empresas repetindo, em menor dimensão evidentemente, o papel que desempenhara no processo de industrialização brasileiro décadas antes.

Heterogeneidade, globalização e provável fragmentação

As transformações ocorridas na economia nordestina, sobretudo por conta do aporte de capitais público e privado de fora da região, possibilitaram o surgimento e a consolidação das *áreas dinâmicas*, dos *complexos* ou *pólos industriais*, dos *pólos agro-industriais*, do que resultou a maior heterogeneidade da economia regional, e *especializações* que passaram a influir na dinâmica da economia nordestina (8). Três estudos têm particularmente ressaltado tais questões: o de Araújo (1995) que tem o sugestivo título *Nordeste, Nordeste. Que Nordeste?*; o de Katz & Lima (1993), que examinou cada uma das áreas e pólos modernos e dinâmicos; e, mais recentemente, o trabalho de Gomes & Vergolino (1995) desenvolvendo esforços no sentido de mapear, no interior da economia nordestina, suas sub-regiões e o dinamismo diferenciado nela existentes.

Por contraditório que possa parecer, a maior heterogeneidade que passou a prevalecer na região foi resultante – para usar uma expressão cara a Francisco de Oliveira – do processo de homogeneização, que teve, em sua concepção, dimensão nacional. A integração produtiva do Nordeste ao restante da economia nacional criou e consolidou os pólos, os complexos e as áreas dinâmicas dentro de um contexto mais geral, no qual áreas dinâmicas coexistem com grandes sub-regiões estagnadas como o Semi-árido e a Zona da Mata. O que se deseja assinalar aqui, é não se tratar ainda da globalização e de seus impactos sobre a região a partir da maior abertura da economia ou do acirramento da competição internacional. Essa diferenciação no interior da região foi, até o presente, resultante do próprio desenvolvimento da economia nacional e do aprofundamento do processo de integração produtiva inter-regional.

Vainer (1995:452), em trabalho recente, resume em poucas palavras o processo ocorrido nas últimas décadas: “O território brasileiro dos anos 70, olhado a partir do poder central, certamente poderia ser visto como um espaço submetido a intenso processo de globalização e fragmentação, processo que se consubstanciava num verdadeiro ataque em pinça às regiões tradicionais: por um flanco (por baixo), a região vai sendo reduzida a um conjunto de microglobalizações em que se implantam pólos e programas especiais; por outro (por cima), a região vai sendo dissolvida num espaço nacional totalmente integrado e funcionalizado”.

A partir da segunda metade dos anos 80, com o agravamento das crises econômica, fiscal e financeira do Estado, as transformações relevantes deixara de existir na região, salvo a continuidade de um ou outro investimento estatal que garantiu a expansão de alguns segmentos produtivos na economia regional. Esgotou-se também, nesse período, o processo de desconcentração espacial na economia brasileira, que desde 1975 vinha sendo registrado por vários (9).

Não restam dúvidas, no entanto, que as transformações ocorridas de forma seletiva – setorial e espacialmente – poderão ser aprofundadas, provavelmente ampliando o seu caráter restrito com a abertura econômica, o predomínio cada vez maior das forças do mercado e, no contexto da globalização, com o acirramento da competição internacional. Nas condições atuais do país, sem um projeto claro de inserção gradual e negociada na economia mundial, com um Estado em crise e incapaz de definir políticas econômicas (agrícola, industrial, regional, de ciência e tecnologia) que estabeleçam o conteúdo dessa inserção, com uma administração que tende cada vez mais a deixar para o mercado auto-regulado o comando da atividade produtiva e de sua localização, são bastante concretas as possibilidades de crescente marginalização das economias regionais periféricas, as quais, com estruturas produtivas bem mais frágeis, podem ser varridas do mapa sem a presença regulatória do Estado.

Na ausência de um projeto nacional de inserção da economia nacional na economia mundial as possibilidades de fragmentação, nos termos antes referidos, ou de crescente marginalização das regiões periféricas são muito grandes. Em especial quando se considera a dimensão continental do país e sua heterogeneidade do ponto de vista espacial. Heterogeneidade raramente encontrada na experiência internacional.

Considerações finais

As considerações anteriores enfatizam as relações da região com o seu entorno (ambiente econômico), ou seja, aquele constituído pelos países com os quais, desde cedo, passou a se articular econômica e politicamente, sobretudo pelo comércio internacional; ou o ambiente econômico formado pelas demais regiões brasileiras, com as quais o Nordeste estabelece sua vinculação por comércio inter-regional. Tanto em um caso quanto no outro a posição de subordinação da região fica bem caracterizada a partir das análises e dos estudos já referidos. Além disso, seu espaço econômico aparece com limites bem estabelecidos, definidos pelo ambiente no qual está inserido na sua evolução.

É evidente que para a melhor compreensão da *questão regional nordestina*, ao lado dessas relações *externas*, é da maior importância conhecer aspectos bem mais profundos e *internos* da região e que dizem respeito às formas específicas de organização social e econômica constitutivas da base a partir da qual a região passou a se articular e se integrar com os seus ambientes internacional e inter-regional e a se modificar por conta da sua influência. Neste particular, as relações sociais de produção, especialmente as relações de trabalho, não podem deixar de

ser consideradas tanto no que se refere à sua influência sobre a forma de produzir, quanto aos aspectos mais gerais da distribuição de renda no interior da economia regional e da dimensão e estrutura do mercado da região.

Determinados aspectos deixaram, sem dúvida, marcas profundas na economia regional, os quais tiveram – e alguns ainda têm – influência marcante na sua evolução: a grande difusão do trabalho escravo, até o final do século passado e o longo processo de transição para o trabalho livre; a grande capacidade da economia regional de reter populações e absorver contingentes significativos de força de trabalho; o poder de barganha dos empregadores resultante da presença de mão-de-obra abundante (*reservatório de mão-de-obra*, usando a expressão de alguns estudiosos) que possibilitou, na história da região, a fixação de níveis de remuneração extremamente baixos, simultaneamente a condições de trabalho espoliativas; as dificuldades de acesso à terra e a presença marcante do latifúndio que sempre garantiu ao grande proprietário, no contexto de relativo excedente de população, enorme capacidade de definir relações de exploração de força de trabalho que, no fundo, implicam a expropriação de parte significativa do excedente obtido pelo produtor direto; o papel do capital mercantil no interior da própria economia regional (além do papel que exerceu nas relações do Nordeste com os comércios internacional e inter-regional), notadamente na comercialização da produção agrícola, são alguns aspectos que teriam de entrar na discussão sobre o atraso da região.

Não cabe a discussão sobre se o determinante em última instância da *questão regional nordestina*, ou do seu atraso econômico, de fato se deve a causas externas ou internas. Mao Tse Tung, um pensador e líder político, hoje fora de moda, mas que refletiu seguramente sobre tal questão afirmou, em estilo muito próprio, que as causas externas constituem as condições das modificações, mas que as causas internas são a base dessas modificações (10).

O que foi apresentado neste texto constitui esforço no sentido de apresentar, em traços muito gerais, a moldura no interior da qual a economia regional foi se transformando, se tornando mais complexa, redefinindo suas relações com o exterior. No entanto, as relações entre esta moldura externa e os elementos internos, e as relações mútuas que existiram entre eles nas distintas fases da evolução da economia regional não foram consideradas. Não obstante, o simples fato de se chamar a atenção para alguns aspectos fundamentais da relação do Nordeste com o seu ambiente econômico, tanto nas fases pretéritas de sua história, quanto nas mais recentes, explicitam as condições bastante adversas a que esta economia regional esteve submetida em toda a sua evolução. Torna-se evidente que em toda a sua trajetória, seja como periferia mundial (compartilhada com o resto do país), seja como periferia regional (no interior do país), os limites estabelecidos foram, historicamente, muito estreitos e o Nordeste, até o presente, não conseguiu rompê-los; correndo o risco, com o aprofundamento da heterogeneidade, na ocorrência de uma fragmentação nos termos referidos, de perder sua identidade como espaço politicamente articulado.

Notas

- 1 “Examinemos, pois, os mecanismos de funcionamento do antigo sistema colonial do mercantilismo. É no regime de comércio entre as metrópoles e as colônias que se situa o elemento essencial deste mercantilismo. Reservando-se a exclusividade do comércio com o Ultramar, as metrópoles européias na realidade organizavam um quadro institucional de relações tendentes a promover necessariamente um estímulo à acumulação primitiva de capital na economia metropolitana às expensas das economias periféricas coloniais. O chamado *monopólio colonial*, ou mais corretamente e usando um termo da própria época, o regime do exclusivo metropolitano constituía pois o mecanismo por excelência do sistema, através do qual se processava o ajustamento da expansão colonizadora aos processos da economia e da sociedade européia em transição para o capitalismo” (Novais, 1979, p. 72).
- 2 Examinar estudo de Olímpio Galvão (1987) a respeito da política de sustentação da produção do café, seu significado econômico, seus custos e a questão regional.
- 3 Consultar em *Formação econômica do Brasil*, de Celso Furtado (1977), os capítulos XX e XXVI.
- 4 No final do século passado, estimativa feita para a população brasileira referente a 1890, mostra que residiam no Nordeste seis milhões de pessoas, representando 41% da população brasileira (IBGE, 1990).
- 5 “A natureza não-mecanizada do trabalho que dominou totalmente a produção açucareira do país condicionou a subordinação do capital produtivo ao capital comercial de tal modo que, na consciência dos detentores da produção agro-industrial, este falsamente aparece como a causa dos seus males e a razão de sua fraqueza... A esta feição do processo econômico de produção, correspondem no plano político os aspectos constantes à sua acirrada luta regionalista, os quais ganham corpo na competição pelas benesses do poder central na luta das tarifas, na reivindicação de estímulos e subsídios pagos pelos cofres estaduais, com o que cada grupo de produtores procura fazer face à disputa comercial inter-regional” (Gnaccarini, 1975, p.329).
- 6 “... O Brasil é o Império britânico / de si mesmo, sem dispersão; / é fácil de ler nesse mapa, / Colônias, Colônias de Coroa, Domínios e Reinos Unidos, / e a Londres, certo mais monstruosa, / que no Brasil não é cidade, / é região, é esponja e é fluida...” De João Cabral de Melo Neto, *Obra Completa*, Rio de Janeiro, Nova Aguilar, 1994, p. 526). Vale aqui lembrar a complexa análise do mercado triangular do Nordeste com o resto do país e o exterior, e as relações de tipo centro-periferia que dele decorre, na análise feita pelo GTDN (1967) no seu capítulo Relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul.
- 7 Para que se tenha idéia das formas distintas de atuação do Estado brasileiro nas regiões à época, é suficiente confrontar a descrição que Carlos Lessa (1981) faz do Estado quase-onipresente, válida para o Sudeste, na fase de implantação da indústria pesada, e a descrição que o GTDN (1967) faz, na mesma fase, do Estado assistencialista que somente marcava presença no Nordeste na ocasião das grandes secas.
- 8 “Os obstáculos que em outra parte do mundo limitam o processo de modernização –

e que se originam na balança de pagamentos e na insuficiente dimensão do mercado interno face às exigências de tecnologias modernas – no Nordeste são contornados graças à integração industrial com o Centro-Sul” (Furtado, 1977a, p. 122).

9 Ver coletânea organizada por Affonso & Silva, 1995.

10 “Ela [a dialética] considera que as causas externas constituem a condição das modificações, que as causas internas são a base dessas modificações e que as causas externas operam por intermédio das causas internas” Mao Tse Tung – *Da contradição*.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo, Fundap/Editora Unesp, 1995.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *La division interregionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est*. Paris, Université de Paris, 1979 [mimeo].
- _____. Nordeste, Nordestes. Que Nordeste? In: Affonso, Rui de Britto Álvares & Silva, Pedro Luiz Barros (orgs.). *Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo. Fundap/Editora Unesp, 1995.
- BENAKOUCHE, Rabah. *Acumulação mundial e dependência*. Petrópolis, Vozes, 1980.
- BRANDÃO, Maria de Azevedo. A regionalização da grande indústria do Brasil: Recife e Salvador na década de 70. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 4, out./dez. 1985.
- CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reforma de base – 1930/64. In: *História geral da civilização brasileira*, t. I. São Paulo, Difel, 1981.
- CANO, Wilson. *Raízes de concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, Difel, 1977.
- _____. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. São Paulo, Global/Unicamp, 1985.
- CASTRO, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*, v. II. Rio de Janeiro, Forense, 1971.
- DINIZ, Clélio Campolina. *Capitalismo, recursos naturais e espaço*. Campinas-SP, 1987, tese (doutoramento). Instituto de Economia, Unicamp.
- EISEMBERG, Peter L. *Modernização sem mudanças*. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 1977.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*, 13^a. ed. São Paulo, Nacional, 1977.
- _____. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977a.
- _____. *Operação Nordeste*. Rio de Janeiro, Iseb, 1959.
- _____. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

- GALVÃO, Olímpio A. *Regional development in Brazil. A study of economic integration in a unlevelly developed country*. Londres, 1987. Tese (doutoramento). University College London.
- GALVÃO, Antônio C.F. *O capital oligopólico em marcha sobre a periferia nordestina: evolução da organização territorial, divisão territorial do trabalho e complementaridade industrial*. São Paulo, 1987. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo.
- GNACARINI, José. A economia do açúcar: processo de trabalho e processo de acumulação. In: *Historia geral da civilização brasileira*, t. III, v. 1. São Paulo, Difel, 1975.
- GOMES, Gustavo Maia & VERGOLINO, José Raimundo. *A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994*. Brasília, Ipea, 1995 [texto para discussão n. 372].
- GONÇALVES & SILVA. *O açúcar e o algodão em Pernambuco*. Recife, 1929.
- GOODMAN, David E. & ALBUQUERQUE, Roberto C. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro, Ipea, 1974.
- GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, 2ª ed. Recife, Sudene, 1967.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife, Fundaj/Massangana, 1989.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo & GALINDO, Osmil. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste. In: XX Encontro Nacional de Economia, *Anais*. Campos do Jordão, Anpec, 1992.
- IANNI, Octávio. As ligas camponesas e a criação da Sudene. In: *Origens agrárias do Estado brasileiro*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1990.
- KATZ, Fred & LIMA, J. Policarpo. *Economia do Nordeste: tendências recentes de áreas dinâmicas*. [s.l.], 1993.
- LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- MOREIRA, Raimundo. *Una política de industrialización. El Nordeste brasileño*. Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos, 1976.
- NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial*. São Paulo, Hucitec, 1979.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- _____. A metamorfose da Aribaçã. Fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 27, jul. 1990.
- PACHECO, Carlos Américo. *A questão regional brasileira pós-1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Campinas-SP, 1966. Tese (doutoramento). Instituto de Economia da Unicamp.

- PALLOIX, Christian. *As firmas nacionais e o processo de internacionalização*. Lisboa, Editorial Estampa, 1974.
- PIMES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*, v. 4: Expansão capitalista, o papel do Estado e o desenvolvimento regional no Brasil. Recife, Sudene, 1984.
- PINTO, Estêvão. *História de uma estrada-de-ferro do Nordeste*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1949.
- POULANTZAS, Nicos. *La internacionalización de las relaciones capitalistas e el Estado nación*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Vision, 1974.
- SOUZA, Aldemir do Vale. *Limites e possibilidades de expansão do emprego num contexto de integração regional: o caso do Nordeste do Brasil*. Campinas-SP, 1995. Tese (doutoramento). Instituto de Economia, Unicamp.
- _____. *Política de industrialização, emprego e integração regional: o caso do Nordeste do Brasil*. Recife. Sudene/ Instituto Josué de Castro (Série População e Emprego, n. 23). 1988.
- STEIN, Stanley J. *Origem e evolução da indústria têxtil no Brasil – 1950-1950*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- VAINER, Carlos. Regionalismos contemporâneos. In: Affonso, Rui de Britto Álvares & Silva, Pedro Luiz Barros (orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.

Leonardo Guimarães Neto, economista, é professor adjunto do Curso de pós-graduação e do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba.