

## A SUDENE E O NORDESTE: SOBRE OS PRIMÓRDIOS DE SUA ATUAÇÃO

### INTRODUÇÃO

Neste artigo procuramos traçar um esboço geral sobre a atuação inicial da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), recobrando o seu primeiro decênio de existência como agência governamental de planejamento regional<sup>2</sup>. Neste contexto, desejamos evidenciar que a modernização conservadora ocorrida no Nordeste, tendo a industrialização como fundamento da dinâmica da acumulação regional, se deve, sobretudo, ao modo restrito de intervenção adotado, conseqüente dos limites políticos impostos, locais ou nacionais, institucionais ou não, evidenciando claro distanciamento entre o discurso contido nos seus planos diretores e a prática efetiva da intervenção. A referência analítica ao período em pauta assume importância significativa à medida que, com o regime militar instituído em 1964, ocorreu um esvaziamento das funções definidas inicialmente para a SUDENE, particularmente, na condução estratégica definida por Celso Furtado, enquanto seu primeiro dirigente e inspirador, fortemente assentada numa visão de planejamento regional, contida no seu I Plano Diretor. Este, por seu turno, estava calcado firmemente no relatório elaborado por Furtado, diagnosticando a economia do Nordeste, em nome do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)<sup>3</sup>.

ASSUÉRO FERREIRA\*

### RESUMO

Neste artigo, o autor discute criticamente a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, referente aos anos sessenta, como o primeiro decênio da sua atuação. Procura demonstrar que a falta de sustentação política, tanto institucional quanto social, do planejamento proposto pelo GTDN, o qual resultou praticamente numa expansão industrial, se, por um lado, contribuiu decisivamente para a integração da economia nacional, por outro, não resolveu adequadamente as graves questões sociais da pobreza e do subemprego vigentes na Região.

\* Professor da FEAAC-UFC e doutorando em sociologia pela UFC.

### O RELATÓRIO GTDN

A importância do relatório de trabalho **Uma Política de Desenvolvimento Econômico Para o Nordeste**<sup>4</sup>, elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob a coordenação de Celso Furtado, pode ser vista sob dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, se constitui,

praticamente, na primeira tentativa de elaboração de um específico planejamento do desenvolvimento econômico no Brasil, a partir do conceito de desigualdades regionais. Em segundo, fundamentou uma tentativa de aplicação das idéias da CEPAL de superação do subdesenvolvimento de uma região diagnosticada como deprimida e periférica inserida no contexto de um país, também periférico no contexto internacional, que exibia um centro dinâmico importante, no caso a região Sudeste, tendo a industrialização como fator fundamental de alavancagem. Portanto, a sua importância é tanto teórica quanto prática. No que se segue, procuraremos discuti-lo à luz destes pressupostos.

O documento do GTDN na sua concepção pode ser desdobrado em três blocos que se sucedem de forma interdependente. Em primeiro lugar, situa o modo de inserção da economia nordestina na economia nacional; a seguir, desce ao nível da economia nordestina tentando captar a sua dinâmica específica de reprodução do capital incluindo-se, aí, uma discussão exaustiva sobre a problemática da seca. Esta, agora,

vista como um problema estrutural em vez de uma situação meramente anômala do clima de uma região semi-árida. Por último, a partir da caracterização dos limites estruturais que obstaculizaram o desenvolvimento da região, esboça um plano de intervenção integrado cuja implementação deveria romper com as condições de subdesenvolvimento vigentes, ao mesmo tempo em que a economia regional encetaria um processo de crescimento auto-sustentado. Tal estilo de desenvolvimento, por seu turno, teria como sustentáculo principal um processo de industrialização com o “...tríplice objetivo de dar emprego a (...) a massa populacional flutuante (nas áreas urbanas), criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito de desenvolvimento, e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que atualmente tendem a emigrar”<sup>5</sup>. Vale notar que, até então, o problema da formação de capital e do financiamento necessários a essa pressuposta expansão industrial parecia estar, em grande parte, condicionado aos excedentes econômicos gerados em outras atividades produtivas dentro da própria região, como se pode deduzir da afirmação acima citada<sup>6</sup>.

É neste sentido que se pode entender o pressuposto básico da intervenção planejada pelo GTDN de uma integração intersetorial a partir de modificações estruturais, na qual o setor agrário teria papel fundamental no novo padrão de financiamento. Neste contexto, a estratégia de investimentos visava dotar a economia regional de “um centro autônomo de expansão manufatureira”.

A contextualização da região Nordeste no Brasil, na visão do GTDN, expressava-se na existência de uma dualidade fundamental **centro-periferia**, nos moldes conceituais cepalinos<sup>7</sup>. Neste sentido, há uma transposição do conceito centro-periferia, originariamente desenvolvido pela CEPAL para explicar o atraso (subdesenvolvimento) de países, principalmente da América Latina, para o interior do País com o intuito de mostrar as desigualdades inter-regionais.

Assim, o Nordeste, enquanto região atrasada, de baixos níveis de industrialização e pro-

ductividade, constitui-se a **periferia**; enquanto o Centro-Sul, região industrializada e de mais alto nível de produtividade constitui-se no **centro**. Desse modo, como bem ressalta o documento GTDN, tem-se a conformação de **dois sistemas econômicos** no interior do País, cuja tendência histórica seria apresentar uma ampliação crescente das diferenças nos níveis de desenvolvimento. Ou seja, enquanto a periferia tende à estagnação o centro, pela incorporação dos efeitos cumulativos do progresso técnico, tenderia a aumentar o seu nível de desenvolvimento. A conseqüência política desse processo de desenvolvimento nacional envolveria um sério risco de que pudessem surgir...” áreas de antagonismos entre os mesmos”<sup>8</sup>. Como bem ressalta Cohn<sup>9</sup>, “... nesses termos, embora o tipo de solução proposta fosse a de desenvolvimento econômico regional o problema nordestino se configurava na época como eminentemente político”.

No diagnóstico do GTDN, o Nordeste se caracterizava como uma economia primário-exportadora, ao mesmo tempo dependente da política fiscal do Governo Federal. Uma economia cujo fator dinâmico fundamental na determinação da sua demanda efetiva seria o comércio de bens primários com outras regiões do país ou do exterior, complementado por gastos do Governo Federal<sup>10</sup>.

Como economia primário-exportadora o Nordeste perdeu, contudo, o seu impulso dinâmico a partir do comércio exterior. Agora, o maior volume de suas exportações se dirigia para o Centro-Sul. Neste sentido está o dado fundamental, na análise do GTDN, para explicar grande parte do agravamento do atraso relativo do Nordeste naquele período. Do ponto de vista interno”,... a discrepância de ritmo de crescimento entre o Nordeste e o Centro-Sul encontra suas causas profundas em fatores reais, seja a disponibilidade relativa de recursos naturais, tais como água e terra arável. Contudo, a *agravação do fenômeno em anos recentes*, deve-se ao fato de a essas causas primeiras vieram adicionar-se outras, de natureza econômica, ligadas à própria política de desenvolvimento do País”<sup>11</sup>.

A referida política de desenvolvimento, calcada no Processo de Substituição de Importações (PSI), tinha como instrumentos de incentivos políticas cambiais e de contingenciamento de importações que possibilitaram, segundo a visão do GTDN, a consolidação de mecanismos de transferência de rendas do Nordeste para o Centro-Sul, através de divisas, por um processo como que ficou conhecido na literatura regional *comércio triangular*<sup>22</sup>.

Sucintamente, tal comércio triangular pode ser explicado como segue: a) o Nordeste obtinha saldos comerciais positivos com o exterior; b) contudo, o contingenciamento de importações, favorecendo os produtos sem similar nacional, mais raros na pauta de importações do Nordeste, favorecia o Centro-Sul; c) o Nordeste, então, despendia as suas divisas em compras nas outras regiões do país, principalmente, no Centro-Sul conseqüentemente alavancando o processo de industrialização nessa última região. Portanto, a posição do Nordeste nesse contexto se caracterizava pelo "... intercâmbio direto com o exterior e o Centro-Sul, e indireto com esta última região, através do exterior"<sup>13</sup>.

Porém, não são essas relações de comércio em si que dão conteúdo às transferências de rendas. Mas, devido principalmente ao fato de que o Nordeste exportava especialmente matérias-primas e importava bens finais, de consumo ou investimento, que além de embutirem maior conteúdo de valor eram produzidos com maiores níveis de produtividade, dado o maior aprofundamento do capital na região Centro-Sul. Desse modo, as transferências acima aludidas se caracterizavam em perdas em termos de intercâmbio pela existência de diferenciais de estrutura industrial e de produtividade favorecendo o Centro-Sul.

O elo fundamental entre os dois sistemas econômicos, tal como concebia a CEPAL no contexto da divisão internacional do trabalho, seria a via do comércio inter-regional beneficiando o sistema com maior incorporação de progresso técnico. A conseqüência mais importante, para a análise do GTDN, é que a região menos dotada de recursos e de menor grau de desenvolvimento industrial esboçava

uma tendência nítida e relevante como área de evasão de excedentes econômicos<sup>14</sup>.

A importância do papel do Governo Federal, no contexto dessa dinâmica econômica seria contrabalançar "... a tendência emigratória dos capitais nordestinos para a região que oferece melhores resultados"<sup>15</sup>. Mesmo assim, as transferências governamentais, do ponto de vista de indução da atividade produtiva, como conclui o GTDN,<sup>16</sup> teriam pouco ou nenhum efeito tanto no que respeita a uma melhoria do nível geral de produtividade quanto na elevação do nível geral de emprego.

Nesta perspectiva, a superação do atraso relativo do Nordeste deveria ter como fundamento uma intervenção estatal ampla, planejada de forma integrada, atacando em várias frentes os seus problemas estruturais mais relevantes. Ou seja, o papel do Estado nessa ação de desenvolvimento seria crucial, tanto do ponto de vista da definição e implementação da estratégia quanto da racionalização das ações dos seus vários órgãos atuantes na Região. A origem/criação da SUDENE estará exatamente definida nessa necessidade de redefinição do papel do Estado na Região, vez que se colocará, em princípio, como catalisadora e orientadora das ações gerais do Estado na Região.

A problemática, portanto, a ser enfrentada na tentativa de superação do subdesenvolvimento passava obviamente pela necessidade de redefinir todos os processos produtivos regionais. Isto necessitaria aumentar substantivamente a produtividade agrícola (nas áreas úmidas e semi-áridas) como decorrência de modificações técnicas; expandir a produção de alimentos; induzir um processo de expansão e diversificação industrial; racionalizar e tornar mais efetiva e abrangente a atuação do Estado na Região. Sem dúvida, para que pudessem ser atingidos tais objetivos seria necessário que a economia da Região adquirisse um certo grau de autonomia no contexto nacional, de modo a serem rompidos aqueles esquemas de transferências de rendas subsistentes na divisão inter-regional do trabalho no Brasil.

O plano de ação proposto pelo GTDN<sup>17</sup> estava assentado em quatro diretrizes básicas, a seguir descritas:

- a) intensificação dos investimentos industriais visando criar no Nordeste *um centro autônomo de expansão manufatureira*;
- b) transformação da economia agrária da faixa úmida, com vistas a proporcionar *uma oferta adequada de alimentos* nos centros urbanos cuja industrialização deverá ser intensificada;
- c) transformação progressiva das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-las mais resistentes ao impacto das secas;
- d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste visando incorporar à economia as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida.

A essas diretrizes, de natureza mais estritamente econômica, deveria se adicionar uma de natureza institucional visando integrar os vários órgãos federais na Região, pela formação de equipes de especialistas, *ad hoc*, "... dentro de uma estrita unidade de objetivo", integradas e coordenadas pelo Grupo do Nordeste<sup>18</sup>. A ação de planejamento proposta se assentava, sem embargo, numa estratégia ambiciosa de integração do sistema produtivo de tal sorte que a convergência final determinasse que a formação de excedentes econômicos fosse canalizada para reforçar a expansão industrial.

Nesses termos, a agricultura passaria a ter um papel crucial. Pois, ao mesmo tempo em que a reestruturação técnica encetada rompesse com a base técnica tradicional, tanto nas áreas úmidas quanto nas semi-áridas, deveria produzir um excedente de matérias-primas e alimentos destinados a sustentar a nova expansão industrial<sup>19</sup>. A produção de alimentos na concepção do Plano, vale observar, assumia uma prioridade equivalente à dos próprios investimentos industriais. Pois, a capacidade de competir, enquanto novo centro autônomo de produção, com as indústrias do Centro-Sul estaria para o Nordeste na razão

direta de se reduzir o custo de reprodução da força de trabalho através da oferta abundante de alimentos aos centros urbanos.

As transformações agrárias tinham como princípio norteador propiciar uma maior dotação de terra por homem ocupado ao mesmo tempo em que se aumentasse a dotação de capital por unidade de terra, como forma de romper com os entraves ao desenvolvimento da produtividade agrícola. O excedente populacional resultante, notadamente das regiões semi-áridas, deveria ser realocado através de um processo de colonização orientado com a expansão da fronteira agrícola na direção do Maranhão. E, neste sentido, deve-se frisar a..." reorganização da economia semi-árida" seria "inseparável da abertura de frentes de colonização, seja nos vales úmidos, seja na periferia do polígono, ou em outras regiões do País"<sup>20</sup>, mas principalmente no Maranhão<sup>21</sup>.

A nova expansão industrial, por seu lado, deveria estar calcada em unidades produtivas com forte poder germinativo interno, de tal modo que pudesse gerar efeitos de encadeamentos em níveis suficientes para absorver o excedente de força de trabalho urbana. Neste sentido, a proposta de incentivo e indução industrial expressava como objetivo implantar grupos de indústrias<sup>22</sup> tais como:

- a) indústria siderúrgica, que deveria permitir a expansão de ramos ligados à transformação do ferro e do aço, bem como a de mecânica simples, principalmente voltada para a produção de"... implementos agrícolas, móveis metálicos e outras que contam com amplo mercado interno";
- b) indústrias com fortes demandas de matérias-primas regionais, tanto aquelas tradicionais quanto as que explorariam novas oportunidades. No primeiro caso, estariam aquelas ligadas ao setor têxtil algodoeiro sendo que, nesta situação, a implementação industrial deveria ocorrer observando um processo de substituição tecnológica, de tal modo a tornar o setor competitivo nacional-

mente. No segundo caso, a exploração de novas oportunidades industriais, com base em matérias-primas locais, estariam especialmente as indústrias de cimento, adubos fosfatados, de aproveitamento de rutilo, da magnesita, da gipsita e do sisal.

Portanto, como podemos destacar desta discussão do relatório do GTDN há uma idéia nítida de que as transformações estruturais necessárias à superação do subdesenvolvimento regional do Nordeste teriam que ser implementadas globalmente e de forma integrada.

Não há como desconsiderar o fato de que mesmo passados mais de trinta anos a proposta do GTDN permanece válida em muitos sentidos. Muito embora, deva-se ter em conta que a permanência de certas condições gerais de subdesenvolvimento do Nordeste tenha adquirido uma complexidade bem mais acentuada, até mesmo como consequência da modernização conservadora resultante da intervenção planejada, sobre a qual o próprio GTDN teve uma influência decisiva.

No que se segue, faremos uma resenha bibliográfica das primeiras análises que consideramos mais relevantes na avaliação crítica dos resultados iniciais da intervenção planejada a partir da SUDENE. Um traço importante dessas análises, como se pode verificar, é a ênfase dada ao processo de industrialização. Isto encontra plena justificativa à medida que a indução estatal efetiva se deu no setor industrial, como discutiremos a seguir.

## **SUCESSO DA INDUSTRIALIZAÇÃO OU PLANEJAMENTO ABORTADO?**

A análise que faremos nesta seção estará baseada em dois trabalhos que julgamos apresentar contribuições analíticas mais significativas. Em primeiro lugar, exporemos as principais conclusões do trabalho de Antunes, A. C. denominado *La política de Industrialización del Nordeste Brasileiro*, escrito originalmente como relatório para o Instituto Latinoamericano de Planificação

Econômica e Social (ILPES), datado de 1967, oito anos, portanto, depois da criação da SUDENE.<sup>23</sup> A discussão seguinte estará baseada no artigo de Castro, A. B. de título "O Desenvolvimento Recente do Nordeste" datado de 1970<sup>24</sup>.

Iniciando, então, com o texto de Antunes, ressaltamos que nos ateremos, aqui, à sua avaliação dos resultados da política de implementação industrial. Vale frisar, porém, que o seu trabalho expõe uma análise detalhada de todo o sistema de incentivos fiscais e financeiros prevaletentes à época na indução de investimentos industriais na Região.

Há da parte daquele autor uma clara constatação de que os incentivos fiscais e financeiros<sup>25</sup> mostraram uma grande capacidade positiva de gerar rentabilidade dos projetos beneficiados<sup>26</sup>. Mas, ao mesmo tempo deduz que os instrumentos mais eficazes são, sem dúvida, aqueles que possibilitam incentivos na fase de instalação dos projetos, *e. g.*, os créditos de longo prazo e os consequentes ganhos implícitos derivados da inflação<sup>27</sup> e os incentivos fiscais derivados do mecanismo 34/18. Ressalta, contudo, que esses subsídios, na realidade, constituem-se num custo social por serem transferências de renda implícitas (no caso do crédito) ou explícitas (mecanismo 34/18 e isenções tributárias) que chegam a atingir no total, dependendo da legislação em vigor e obviamente da taxa de inflação, 40% das inversões totais. O efeito mais relevante, segundo o autor, é sobre a distribuição de renda, à medida que agrava a sua regressividade<sup>28</sup>. Esse efeito regressivo sobre a distribuição da renda, na visão do autor, ocorre pelo fato de que, por um lado, amplia a rentabilidade das inversões privadas e, por outro, aumenta o patrimônio dos empresários, por conta das transferências de recursos reais do setor público para o setor privado empresarial.

Como admite que a política de incentivo industrial no Nordeste vinha se realizando com relativo sucesso, o autor se pergunta se não haveria contradição (implicando conflitos regionais) entre os interesses industriais do Centro-Sul e a política nordestina, à medida que a modalidade de industrialização brasileira deter-

minou uma concentração produtiva naquela região do País<sup>29</sup>. A questão, em outros termos, se coloca no sentido de se verificar até que ponto a “nova industrialização no Nordeste” poderia pôr em risco o processo de acumulação de capital já consolidado no Centro-Sul, pela possibilidade de se estabelecer uma nova frente concorrencial, rompendo barreiras à entrada preexistentes, sob os auspícios do Estado.

Neste sentido, o autor argumenta que “na realidade parece haver se passado o contrário, pois houve certa concordância entre os *processos econômicos* e as *motivações políticas*”<sup>30</sup>. A defesa desta argumentação é levada a efeito por Antunes<sup>31</sup> considerando duas dimensões do problema. Em primeiro lugar, situavam-se os clamores regionais por um atendimento mais efetivo à “questão Nordeste”, especialmente tendo-se em conta a calamidade provocada pela seca de 1958. Como contrapartida, o Governo Federal se apresentava à Região com um plano de desenvolvimento integrado que tinha na industrialização o seu instrumento de alavancagem principal. Conseqüentemente, compatibilizavam-se politicamente os interesses regionais de desenvolvimento<sup>32</sup> com os interesses do Centro-Sul de ver uma solução objetiva para o drama do Nordeste, além de conciliar-se com a estratégia desenvolvimentista do Governo Kubitschek (1955-1960).

Em segundo lugar, para os industriais do Centro-Sul a industrialização do Nordeste passou a despertar grande interesse. Este interesse se fundamentava na própria necessidade da indústria nacional, tanto do ponto de vista de novas oportunidades de inversões, quanto a abertura de mercados para bens intermediários e de capital já produzidos naquela região. Esta perspectiva, na visão do autor, se justificava plenamente, à medida que o Processo de Substituição de Importações, que deslanchou a industrialização do Centro-Sul, especialmente São Paulo, já entrava em declínio. E, desse modo, os incentivos fiscais e financeiros na área da SUDENE seriam uma grande oportunidade para uma nova onda expansiva a partir dos capitais já consolidados no País<sup>33</sup>. Como ressalta Antunes, “... a criação gradual de incentivos diferenciais significava uma progressão das

facilidades outorgadas pelo Estado protecionista aos empresários, e para o progresso nacional significava uma grande oportunidade de ampliação do mercado e de integração dos recursos naturais e humanos”<sup>34</sup>.

Nessas condições, já detectava o autor, uma mudança sensível de direcionamento dos fluxos de capitais internacionais, sob os quais, “... os empresários e inversionistas de todo o País, principalmente do Centro-Sul, foram induzidos a canalizar recursos na direção do Nordeste, em circunstâncias que antes as coisas se passavam ao contrário”<sup>35</sup>.

É importante assinalar, no destaque do autor, o papel preponderante que passou a exercer o Centro-Sul, mais especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, no montante de inversões feitas através do mecanismo 34/18. De fato, como revelam as estatísticas apresentadas, do total dos depósitos do 34/18, em 31/12/64, 52,1% tiveram origem em São Paulo e 21,8% no Rio de Janeiro, enquanto os depósitos originários do Nordeste perfizeram apenas 15,9%. Este perfil seria esperado à medida que os empresários do Centro-Sul aceitassem a estratégia de industrialização da SUDENE. Isto porque aquela Região detinha o parque industrial brasileiro mais significativo e, portanto, maior volume do imposto de renda devido e, conseqüentemente, a maior capacidade de opção pelo mecanismo 34/18<sup>36</sup>.

A conseqüência desse rearranjo nos fluxos internacionais de capital e poupança, levando os empresários de fora da região Nordeste a investir nela, engendrou, na opinião do autor, uma certa autonomia na natureza da inversão respeitante “... às potencialidades e estímulos naturais subjacentes na economia regional”<sup>37</sup>. Derivam-se, daí, novas questões que o autor vê como necessárias de serem incluídas num “novo enfoque” da “planificação industrial compreensiva”<sup>38</sup>.

Tais questões diriam respeito a:

- i) frente a demanda de projetos, haveria necessidade de se promover estudos de novas oportunidades industriais. Que, neste sentido, implicaria em avaliar dimensões de mercado intra e inter-regional;

- ii) complementação dos recursos do 34/18 com poupanças privadas efetivas. Isto, porque "... seria desastroso que no futuro se chegasse a conclusão de que não há poupança privada efetiva"<sup>39</sup>. A implicação mais objetiva dessa situação seria um descrédito nos mecanismos de incentivos fiscais e uma conseqüente necessidade de redefini-los.

No fundo, as questões detectadas pelo autor indicavam que poderia haver um esgotamento do mecanismo de incentivos fiscais seja pelo lado das oportunidades de investimentos, seja pelo lado do financiamento das inversões.

Neste ponto, vale a pena abrir um parêntese para comentar que, neste sentido, de fato alguns problemas surgiram, porém de natureza relativamente diversa. Há, em primeiro lugar, que se destacar, na realidade, não haver surgido maiores inibições a novas oportunidades industriais. Ao contrário, o crescimento acelerado da economia brasileira no período 1967-74, conhecido como o "milagre brasileiro", ampliou sensivelmente as oportunidades de investimentos no País, bem como no Nordeste, em particular. De fato, a Região passou a ser um *locus* de implementação industrial para a produção de bens intermediários, particularmente no setor petroquímico, com preponderância destinados a mercados extra-regionais.

Em segundo lugar, no tocante ao financiamento, o problema se constituiu mais precisamente pelo lado da oferta de recursos do 34/18 e não pelo lado da poupança privada complementar. Esta limitação adveio, principalmente, da criação de outros incentivos fiscais guiados, talvez, pelo relativo sucesso do mecanismo 34/18, como, por exemplo, os destinados à área da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); a programas específicos como: Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), o Programa de Reflorestamento, dentre outros. A expansão da demanda por recursos oriundos do 34/18, nes-

te contexto, acentuou o déficit de recursos disponíveis para aplicações, ao mesmo tempo em que o próprio esquema operacional do sistema 34/18 se mostrava obsoleto para fazer face, eficientemente, às novas condições. Desse modo, em 1975 o sistema 34/18 foi substituído por um novo esquema institucional de financiamento incentivado, mais compatível com os modernos processos de financiamentos, atrelado ao mercado de capitais, denominado Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), criado através do Decreto-Lei nº 1376 de 12/12/74<sup>40</sup>.

Fazendo justiça ao autor, vale ressaltar, que mesmo percebendo de forma diversa os limites do financiamento, Antunes já enfatizava a necessidade de se rever os mecanismos operacionais e financeiros do sistema com vistas a enquadrá-lo no mercado de capitais<sup>41</sup>.

No tocante ao emprego de mão-de-obra, talvez o ponto mais nevrálgico das discussões em torno dos resultados da expansão industrial no Nordeste, o autor enfatiza que as novas plantas industriais foram projetadas com tecnologias as mais modernas possíveis. Isto se devendo à não existência de uma política explicitamente definida com relação ao emprego. Agregue-se, ainda mais, todo o incentivo dado à modernização do setor têxtil que, necessariamente, liberaria um contingente expressivo de força de trabalho dado o seu peso expressivo na antiga estrutura industrial da Região. O balanço, portanto, entre os empregos criados pelas novas plantas e os destruídos pela modernização indicaria uma baixa taxa de criação de postos de trabalho, tendo como resultado uma fraca absorção de mão-de-obra frente a disponibilidade regional da mesma. Estimativamente, na opinião do autor, apenas para absorver os incrementos de força de trabalho, demandando emprego no setor manufatureiro, no período 1960-1970, seria necessário que todos os projetos previstos até 1965 se efetivassem e, ainda mais, que o mesmo volume de emprego fosse criado adicionalmente no mesmo período, sob as mesmas condições. Essa situação indicava, claramente, a impossibilidade de que a indústria manufatureira viesse a cumprir as exigências do mercado de trabalho regional num futuro imediato<sup>42</sup>.

Agora, passemos à discussão do ensaio de Castro anteriormente referido. Antes de mais nada, consideramos que este é um trabalho de suma importância para o entendimento da intervenção planejada no Nordeste nos seus primórdios bem como para o seu desenrolar subsequente. Porém, foi uma contribuição injustificadamente esquecida na literatura corrente sobre o tema.

O ponto de partida da análise de Castro tem como pressuposto o que ele denomina de **estratégia reformista** emanada do GTDN. Em resumo, neste sentido, conclui que é "... fácil constatar que as *transformações estruturais* que consubstanciavam a estratégia proposta pelo GTDN, adotada pela SUDENE, não foram, *em absoluto, efetivada*<sup>43</sup>". Neste contexto, assinala a mudança da estrutura agrária não realizada; e, dado que o Plano era um plano integrado, a não realização das mudanças da base técnica na estrutura agrária da Região pôs por terra a estratégia global de transformação da economia regional<sup>44</sup>.

É interessante notar que a argumentação de Castro aponta no sentido de adotar a tese de que as vantagens comparativas do Nordeste no contexto nacional, com vistas ao seu aproveitamento na expansão industrial, residiriam nos baixos preços relativos da força de trabalho. Desse modo, as não modificações da estrutura agrária, especialmente nas áreas úmidas, seriam a peça de resistência à reestruturação econômica preconizada pelo GTDN, mais particularmente para as indústrias locais que tinham na agricultura o seu elo mais forte de encadeamento.

Esquemáticamente, podemos apresentar o seu argumento do seguinte modo<sup>45</sup>: a não realização da estratégia de modificação da base técnica agrária implicaria a permanência, e até agudização, da escassez de alimentos e matérias-primas; de tal situação decorreria aumento de preços e salários. Como resultado, o Nordeste passaria a perder suas vantagens comparativas para a indústria sediada no Centro-Sul, ou a implantar-se no Nordeste, vantagens estas dizendo respeito à abundância e ao baixo custo da força de trabalho. O resultado, então, seria "...um autêntico bloqueio da indústria regional<sup>46</sup>".

Contudo, a tese do autor vai mais longe, ao situar dinamicamente a estrutura industrial do Nordeste na fase que ele denomina de "pré-industrial"<sup>47</sup>. Nessa fase, havia um atrelamento da indústria tradicional ao dinamismo agrícola. No entanto, mesmo diante da expansão agrícola, por ele constatada, em contraponto ao GTDN, a resposta da indústria não era compatível.

Nesse contexto, "... a indústria regional, com seu reduzido peso relativo e moderado ritmo de crescimento, não poderia "devolver" à agricultura estímulos correspondentes aos que dela receberia". Seu comportamento no período se caracterizava por "...uma certa submissão à influência conservadora da agricultura" e, mais ainda, as indústrias de transformações "...se relacionavam, basicamente, com a agricultura (para trás) e o consumo final e/ou as exportações (para diante). O crescimento de um ramo, portanto, não tendia a impactar diretamente os demais". Tais circunstâncias revelavam a "...quase completa desarticulação do parque manufatureiro nordestino no período pré-industrial" desenhando, assim, uma matriz de relações interindustriais de reduzidos efeitos dinâmicos de encadeamentos internos na Região.

Dadas as limitações impostas pelo mercado consumidor extra-regional, em especial o centro-sulino, o contínuo barateamento dos transportes, incrementando o poder competitivo comercial do Centro-Sul no Nordeste, tem-se como conseqüência limites sérios à expansão da indústria regional do Nordeste. As compensações, no sentido de contrabalançar essas tendências, deveriam ocorrer, pois, através de uma ampliação do mercado interno para consumo de massas, subentendendo a necessidade de implementação das reformas estruturais propostas no GTDN "... ou impulsionar a diversificação do parque industrial". Esta última alternativa induziria uma mudança radical do perfil industrial nordestino, à medida que compatibilizasse a criação de uma "indústria moderna" ao lado de uma indústria tradicional dominante<sup>48</sup>. Na avaliação do autor, porém, "... dentre os dois tipos de evolução a SUDENE, através de sua estratégia, optou enfaticamente pelo primeiro". Mas "... através de seus recursos próprios e por



uma política de industrialização, no entanto, veio a impulsionar vigorosamente a segunda alternativa”<sup>49</sup>.

É, neste sentido, que o autor coloca o fracasso da “estratégia reformista”; ou seja, entre o descolamento do discurso e a sua realidade prática. Em outros termos, pode-se afirmar que a compatibilização da eficiência e da eficácia do planejamento foi seriamente prejudicada pela não efetivação das reformas estruturais. Assim, se a eficácia do projeto de reformas se expressava na superação do estágio de subdesenvolvimento, o qual se revelava na ampla pobreza das massas, como decorrência de uma economia pouco diversificada e de baixa produtividade, esta eficácia somente poderia ser atingida se fossem realizadas as reformas estruturais preconizadas. Se, por outro lado, a prática do planejamento se viabilizou no sentido de buscar eficiência, intentando alcançar um processo de diversificação produtiva, baseada estritamente na expansão industrial, sem efetivar os pressupostos básicos declarados das mudanças estruturais, teve-se como resultado um fracasso da estratégia da SUDENE.

Castro expõe uma série de fatores que, em primeira instância, levaram àquele fracasso. Em síntese, diriam respeito à incapacidade da SUDENE em: i) aglutinar poder político; ii) controlar recursos financeiros; iii) coordenar as instituições (existentes e por criar) que deveriam colaborar nas diversas transformações. As causas menos imediatas, mas de decisiva importância, na visão do autor, seriam<sup>50</sup>: i) o diagnóstico equivocado do GTDN no tocante à estagnação da economia nordestina para aquele período analisado, e que serviu de base para a proposta estratégica de desenvolvimento. Para Castro, na realidade a economia regional encontrava-se em pleno crescimento. E, desse modo, a estratégia enunciada ao se basear numa visão estagnacionista seria em grande parte infundada, vez que “... grande parte das condições ali contidas (no GTDN) deve ter sido prejudicada ou invalidada”; ii) a impulsão dos investimentos, induzida pelo setor público, foi feita vigorosamente utilizando-se de um novo instrumento legal”<sup>51</sup> adotado sem conhecimento de suas mais importantes implicações.

O questionamento de Castro tem razão de ser e antecipa, de algum modo, os percalços que surgiram posteriormente na nova etapa de crescimento econômico no Nordeste. Mesmo assim, chamamos a atenção para o fato de que a sua análise dos obstáculos imediatos está muito assentada numa concepção institucionalista, que perde de vista elementos políticos essenciais que deram conteúdo e forma à instalação e à ação da SUDENE na região. A questão fundamental não pode ficar na constatação de que a SUDENE não teve capacidade para gerir o planejamento e, conseqüentemente, implantar as reformas estruturais requeridas, mas sim, aprofundar a articulação de forças políticas internas e externas à região que impediram aquele processo. Neste contexto, somam-se: i) as resistências internas dos segmentos de classes dominantes tradicionais, notadamente, os grandes latifundiários e detentores do grande capital comercial, cujo domínio sobre o aparelho de Estado, à época, era incontestável<sup>52</sup>; ii) a conjuntura de crise do início dos anos sessenta, sem dúvidas, criou um ambiente de instabilidade e descontinuidade da política econômica, que se aprofundou no Governo Goulart e, por fim, iii) a centralização autoritária do planejamento econômico, ocorrida a partir do governo militar instalado em 1964, teve papel fundamental no esvaziamento da SUDENE enquanto agência de desenvolvimento regional.

Em segundo lugar, se for válida a constatação, feita por Castro, de que ao invés de estagnação a economia nordestina passava por uma fase expansiva, especialmente no setor agrário, por um lado, põe por terra alguns pressupostos básicos do GTDN; e, por outro, temos que observar a forma extremamente concentrada de apropriação do excedente econômico vigente na região – ademais, natureza da produção de subsistência limitando esse próprio excedente no tocante à produção alimentar – e suas conseqüências limitativas na ampliação de um fundo de acumulação interna, regional. Assim, a diversificação econômica, e a decorrente ampliação do mercado interno, estaria obviamente limitada por este tipo de estrutura agrária. Em outros termos, o que estamos que-

rendo dizer é que as modificações da estrutura agrária estavam na dependência direta das resistências dos terratenentes regionais e muito menos nas ações gerenciais da SUDENE enquanto órgão de planejamento. Portanto, quanto maior fossem aquelas resistências, menores as possibilidades de que o setor agrário pudesse se expandir como fonte primária de financiamento da expansão urbano-industrial<sup>53</sup>.

A problemática dos mecanismos públicos de indução dos investimentos industriais, criados especificamente para o Nordeste, tem, sem embargo, na análise de Castro, fundamentos sobremaneira importantes e antecipa, novamente, certos pontos cruciais de discussões analíticas posteriores, levantadas em trabalhos de outros autores com maior base empírica e desdobramento histórico mais amplo.

Nessa perspectiva, para Castro, a política de industrialização da SUDENE descolou o processo de implementação industrial das transformações estratégicas globais propostas pelo GTDN. Assim, o mecanismo 34/18<sup>54</sup>, enquanto instrumento de promoção industrial na região, induziria, do mesmo modo, a uma forma específica de reestruturação industrial que não necessariamente compatibilizaria as necessidades internas de mudanças estruturais. A questão, ao nosso ver, torna-se mais importante, na visão daquele autor, pelo fato de que o mesmo não deixa de reconhecer que a política de incentivos fiscais se constituiu num grande sucesso na canalização de recursos para aplicação em projetos industriais no Nordeste. Desse modo, apenas aparentemente "...o mecanismo 34/18 viria recompor e reforçar o instrumental de política econômica da Superintendência em fase de implantação. Na realidade, porém, se converteria no eixo central da política de industrialização da área, provocando autêntica guinada na sua orientação, num sentido totalmente imprevisto e indesejado à época<sup>55</sup>.

Isto devido a nova indústria nordestina se caracterizar, basicamente, por<sup>56</sup>:

- 1) propriedade extra-regional do capital. Significando dizer que as decisões sobre a natureza do perfil

- industrial a ser implantado se encontrariam deslocados dos reais interesses e necessidades regionais;
- 2) elevada concentração da propriedade, à medida que um pequeno número de depositantes responderia por um grande volume de depósitos;
- 3) acentuada concentração industrial, ao mesmo tempo predominando certas "vocações" locacionais para os diferentes Estados. Neste contexto, pesariam na definição locacional certas pré-condições objetivas tais como: base industrial mínima, infra-estrutura prevalecente, vantagens comparativas na disponibilidade de matérias-primas e/ou mercados consumidores;
- 4) adoção de tecnologia capital-intensiva, com reduzida taxa de absorção de mão-de-obra, vez que os subsídios e incentivos fiscais tornavam abundante o capital;
- 5) a alta tecnificação, por outro lado, geraria uma certa independência das fontes de matérias-primas regionais resultando em reduzidos efeitos multiplicadores e integrativos (com a indústria tradicional e a agricultura) internos à região;
- 6) ademais, o perfil industrial emergente se consolidava mais ligado ao setor dinâmico da economia nacional com profundas alterações na demanda de fatores e insumos.

Se, numa primeira fase, a implementação industrial assumiu, na visão do autor, um processo de substituição de importações regionais, portanto sendo continuidade da expansão que vinha ocorrendo, a limitação do mercado regional obstaria a magnitude de tal expansão. A continuidade da expansão entraria numa segunda fase cuja característica principal foi a implantação de indústrias voltadas para o mercado nacional e internacional<sup>57</sup>. Mesmo assim, ressalta Castro, haveria uma tendência a se esgotar o fluxo de inversões, neste último caso, e a continuidade de tal expansão estaria condicionada às oportunidades criadas na área.

Tais oportunidades, contudo, não poderiam surgir pelo lado da demanda final, dadas as restrições de ampliação da massa salarial e dos baixos salários vigentes, mas sim pelo lado da demanda intermediária, à medida que o surto inversivo se dirigisse, também, para setores complementares, encadeados para trás<sup>58</sup>. E, assim, a indústria se expandiu condicionada à expansão da indústria nacional, mais particularmente à do Centro-Sul. Desse modo, as fontes de financiamento externas à região se mantiveram através do mecanismo de incentivos fiscais (34/18-FINOR), sustentadas em níveis compatíveis a uma certa estabilidade de crescimento do produto industrial, respeitadas certas oscilações cíclicas. Mesmo assim, tais oscilações cíclicas estando substantivamente ligadas ao ciclo industrial nacional<sup>59</sup>, o que não poderia ser diferente, dado o tipo de integração extra-regional da nova indústria instalada.

Neste contexto, quais as características básicas dessa indústria? A tese desenvolvida por Castro assegura que existe uma “desarticulação estrutural na economia renovada”, como vimos discutindo, decorrente do modo como se implementou a expansão industrial. Isto, porque, enfatizamos, a nova indústria teria como principais características:

- i) débil vinculação “para trás”;
- ii) geração pouco significativa de massa salarial e de ordenados.

Em conseqüência, ter-se-ia reduzidos efeitos sobre o crescimento agrícola, bem como sobre sua transformação técnica. E mais, havendo uma profunda interdependência dinâmica entre os novos setores e, ao contrário, uma débil interdependência destes com os setores tradicionais<sup>60</sup>. Nestes termos, embora longa, vale a pena reproduzir a seguinte assertiva do autor:

*Enquanto a indústria nordestina dos anos 50 se vincula profundamente à agricultura, a nova indústria tende a receber e irradiar estímulos dentro de um círculo que não compreende as atividades tradicionais da região. A roda denteada da agricultura continua engrenada nas velhas*

*indústrias. Estas perdendo capacidade competitiva no plano nacional e não sendo seus produtos demandados pelo “novo nordeste” debatem-se numa crise tornada crônica<sup>61</sup>.*

E, ainda mais, como assinala, tal situação tenderia a ser agravada pela penetração dos produtos provindos do Centro-Sul.

Na realidade, Castro antecipa duas grandes questões no que diz respeito à integração do Nordeste com o Centro-Sul. Por um lado, a integração comercial referida antes e, por outro, a integração industrial. Neste último sentido, a sua afirmação de que não parece “...caber dúvidas (...) que a evolução do setor moderno aponta no sentido da crescente integração com o Centro-Sul”<sup>62</sup>, é, certamente, premonitória. Desse modo, afirma o autor, o setor moderno progressivamente revelará “...sua real natureza: uma projeção regional do setor moderno da economia nacional”<sup>63</sup>. Esta última concepção permeará, praticamente, toda a literatura econômica mais consistente, posterior, sobre a industrialização do Nordeste.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A resposta à indagação título desta seção, como podemos deduzir dos argumentos acima, comporta um sentido de ambivalência. Observou-se, a partir do golpe militar de 1964, um sistemático e deliberado aborto do planejamento no Brasil. Ademais, os incentivos fiscais adquiriram força própria independente de qualquer exercício de planejamento e, desse modo, a Região continuou a receber inversões, as quais integravam sistematicamente a sua estrutura produtiva à acumulação de capital em escala nacional, ao invés de haver constituído uma economia autônoma como pretendia o GTDN. Ou seja, ao mesmo tempo em que era abortado institucionalmente o planejamento, consolidava-se um espaço econômico perfeitamente integrado no contexto nacional. Assim, podemos considerar que para a divisão inter-regional do trabalho no Brasil a nova indústria implantada no Nordeste é de

fundamental importância. No âmbito intra-regional, no entanto, é responsável por sérios agravamentos das condições sociais nordestinas, particularmente por induzir processos concentrados de urbanização excludentes, política e socialmente.

Por fim, é importante evidenciarmos que a descontinuidade do planejamento, ou até mesmo o seu fracasso relativo em atenuar as graves condições sociais de pobreza e subemprego regionais, é consequência direta da sua insustentabilidade política, tanto institucional, quanto social. Sem embargo, a experiência da SUDENE, se vista na perspectiva de solução dos referidos problemas sociais da Região, é um fracasso de grande monta. É um fracasso do Estado e da sociedade brasileira em conduzir soluções adequadas para superar as injunções negativas impostas pelo subdesenvolvimento em que, ainda, vivemos mergulhados e, ainda mais, comprova que expansões industriais por si sós não constituem condições necessárias e suficientes para atingir bem-estar social minimamente adequado.

## NOTAS

<sup>1</sup> A SUDENE foi instituída pela Lei Federal nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Sobre o processo de criação da SUDENE, inclusive, as resistências políticas regionais à sua fundação, é recomendável a leitura de Furtado, C. – *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1989, p. 33-80.

<sup>2</sup> O GTDN, de acordo com Furtado, op. cit. p. 37, era um grupo de trabalho criado no Governo Kubistchek, junto ao então BNDE, para assessorar o referido Presidente na questão regional. Contudo, até 1958, de acordo ainda com Furtado, quando o mesmo assumiu uma diretoria do Banco, voltada para os problemas do Nordeste, o GTDN não havia produzido qualquer trabalho relevante de análise da Região.

<sup>3</sup> Cf. Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento do Nordeste (*GTDN*) – *Uma Política de Desenvolvimento Para o Nordeste*. Reprodução da 2ª edição. Recife, MINTER-SUDENE, 1985.

<sup>4</sup> Cf. *GTDN*, op. cit., p. 12.

<sup>5</sup> Chamamos a atenção para o fato de que no I Plano Diretor da SUDENE os incentivos cambiais foram os que orientaram, basicamente, a estratégia de implementação industrial. Com a extinção dos mesmos, em 1961, surgiram os incentivos fiscais baseados na experiência italiana no *Mezzogiorno*. Cf. Furtado, C. – “O Brasil Não Se Desenvolveu, Modernizou-se”, In Mota, L. D. (org.) *A história vivida (II)*. São Paulo, Ed. O Estado de São Paulo: Col. Documentos Abertos. 1981, p. 157.

<sup>6</sup> Para uma discussão do conceito centro-periferia na abordagem cepalina, ver Rodriguez, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária. 1981, especialmente cap. 1.

<sup>7</sup> *GTDN*, op. cit., p. 10-11

<sup>8</sup> Cohn, A. *Crise regional e planejamento*. 2. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, Coleção Debates, 1978, p. 109.

<sup>9</sup> *GTDN*, op. cit., p. 11.

<sup>10</sup> *ib.* ...p.24

<sup>11</sup> *ib.* ...pp. 24-32.

<sup>12</sup> *ib.* ... p. 24.

<sup>13</sup> À perda em termos de intercâmbio, o *GTDN* concluía, somar-se um volume não desprezível de evasão de capitais privados do Nordeste para aplicações fora da região. *Ib.* ...pp. 31-34.

<sup>14</sup> *ib.* ...p. 32.

<sup>15</sup> *ib.* ...p.33.

<sup>16</sup> *ib.* ...p.14. Grifos nossos.

<sup>17</sup> Deve-se ter em conta que a idéia do Grupo Nordeste, enquanto grupo interdisciplinar, evoluiu institucionalmente para dar lugar à criação da SUDENE. Esta, criada sob o pressuposto de que a sua condição de agência de desenvolvimento regional deveria lhe dar largos poderes de coordenação e regulação institucional.

<sup>18</sup> Vale a pena chamar a atenção para o fato de que a tese do *GTDN*, explicativa da questão agrária do Nordeste, tinha como pressuposto básico que havia uma escassez relativa de terras associada à reduzida capitalização setorial. Derivava-se daí, então, a sua baixa produtividade. Impondo-se, conseqüentemente, a necessidade de sua capitalização com vistas a desenvolver o processo de industrialização. Cf. *GTDN*, op. cit., passim.

<sup>19</sup> *ib.*...p. 60 e passim.

<sup>20</sup> *ib.*...p. 82 e passim.

- <sup>21</sup> ib....p. 83-87.
- <sup>22</sup> Cf. Antunes, A. C. – La Política de Industrialización del Nordeste Brasileiro. Ed. ILPES (mimeografado), 1967. Também publicado em Boletim Econômico da SUDENE, ano III, nº 1. Utilizamos aqui a versão mimeografada.
- <sup>23</sup> Reproduzido In *7 Ensaio sobre a economia Brasileira*, v. 2. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1975, p. 145-248. A primeira edição do artigo, segundo o autor, data de 1969.
- <sup>24</sup> Ressaltamos que os incentivos analisados dizem respeito aos instrumentos cambiais, isenções de imposto de renda, empréstimos subsidiados fornecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Banco do Brasil (BB) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), especialmente este último, e o mecanismo de incentivo fiscal conhecido como 34/18. Cf. cap. IV.
- <sup>25</sup> ib. ...p. 37.
- <sup>26</sup> Observemos que se a taxa de juros fosse inferior à taxa de inflação, implicando uma taxa real de juros negativa, haveria um ganho diferencial da parte dos tomadores de empréstimos. No caso do programa de crédito industrial para o Nordeste, de fato, ocorria esse subsídio implícito, como exibe Antunes com base em trabalho elaborado por Holanda, N., o mesmo podendo atingir 20% do crédito fornecido (cf. Antunes, p. 39).
- <sup>27</sup> ib. ...p. 38-40 e Quadro IV-1.
- <sup>28</sup> ib. ...p. 43.
- <sup>29</sup> ib. ...p. 43. Grifado no original.
- <sup>30</sup> ib. ...pp. 43-48.
- <sup>31</sup> Devemos assinalar, há um evidente exagero nas afirmações de Antunes neste contexto. A literatura pertinente procura realçar que ao nível de importantes frações das elites regionais, oligárquicas, em geral, surgiram fortes reações à “Operação Nordeste”, tal como a concepção e implementação do Plano de Desenvolvimento foi denominada. Isto foi mais especialmente verdadeiro no que diz respeito à intervenção na estrutura agrária. Ademais, a expansão dos movimentos camponeses, notadamente através das denominadas Ligas Camponesas, jogou papel fundamental na opção de forma diferenciada de intervenção estatal na Região. Neste sentido, consulte: Hirschman, A. O. *Política econômica na América Latina*. Ed. Fundo de Cultura. São Paulo: 1965, pp. 97-111; Cohn, A. *Crise regional e planejamento*, op. cit., cap. 3; Azevedo, F. A. *As Ligas Camponesas*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1982, passim; Furtado, C. *A fantasia desfeita*, passim; Oliveira, F. de. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra 1977, passim.
- <sup>32</sup> Vale notar que na primeira legislação, aprovada em 1961, como I Plano Diretor da SUDENE, eram considerados beneficiários apenas projetos industriais de empresas genuinamente nacionais. Em 1963, o II Plano Diretor muda tal dispositivo para dar acesso a empresas estrangeiras sediadas no País. Cf. Antunes, op. cit., p. 26.
- <sup>33</sup> ib. ... p. 44. Chamamos a atenção que esta linha de argumentação foi posteriormente retomada por Castro, A. B. de no ensaio “Agricultura e Emprego e Desequilíbrios Regionais”, In *7 Ensaio sobre a economia brasileira*, v.1, 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária 1975, pp. 175-76. O ensaio data de fevereiro de 1968. Contudo, uma melhor qualificação e aprofundamento do tema pode ser visto em Oliveira, F. e Reichstul, H. P. *Mudanças na Divisão Regional do Trabalho no Brasil* In Oliveira, F. *A economia da dependência imperfeita*, 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1977, especialmente pp. 59-64.
- <sup>34</sup> ib. ...p. 50.
- <sup>35</sup> O mecanismo de incentivos fiscais, conhecido como 34/18, permitia que as pessoas jurídicas deduzissem até 50% do imposto de renda devido à União para aplicação em projetos industriais no Nordeste na área da SUDENE.
- <sup>36</sup> ib. ...p. 57.
- <sup>37</sup> ib. ...p. 57.
- <sup>38</sup> ib. ...p. 58.
- <sup>39</sup> Para uma análise, neste sentido, ver MINTER/SUDENE/BNB- *O sistema FINOR: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento*. Fortaleza: Ed. BNB 1986, pp. 15-29.
- <sup>40</sup> ib. ....pp. 57-58.
- <sup>41</sup> ib. ...pp. 73-74.
- <sup>42</sup> op. cit. ...p. 161. (grifos nossos).
- <sup>43</sup> É bom notar, de passagem, que o autor faz uma contestação incisiva à tese do GTDN de que a agricultura regional vinha, àquela época, experimentando um processo de estagnação significativo. O argumento de Castro, com base em evidência empírica, mostra que o Nordeste vinha expandin-

- do sua produção agrícola, muito embora com baixos níveis de produtividade.
- <sup>44</sup> Ib. ...pp. 161-64.
- <sup>45</sup> ib. ...p. 163.
- <sup>46</sup> Diferenciando, assim, da impulsão industrial que se fará sob a égide da SUDENE. Op. cit. ...pp. 184-198.
- <sup>47</sup> Castro,...op. cit. p.186.
- <sup>48</sup> ib. ...p. 187.
- <sup>49</sup> ib. pp. 165-167.
- <sup>50</sup> trata-se dos incentivos fiscais através do mecanismo 34/18.
- <sup>51</sup> Para uma discussão, neste sentido, é recomendável a leitura de Oliveira, F. de. *Elegia Para Uma Re(li)gião*, op. cit., especialmente caps. V e VI. Ver, também, Furtado, C. *A Fantasia Desfeita*, op. cit., pp. 57-151 e 169-201.
- <sup>52</sup> Tratamos deste tema em outro contexto. O leitor interessado pode recorrer a "Em busca de um novo estilo de desenvolvimento para o Nordeste" In *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, nº 4, dez.-1990, p. 127-150.
- <sup>53</sup> Notemos que para a época em que foi escrito o ensaio de Castro, ora analisado, era o Sistema 34/18. O FINOR constituiu-se numa reestruturação daquele mecanismo e somente foi implantado a partir de 1975, como ressaltamos antes.
- <sup>54</sup> Castro, op. cit., p. 49 (grifos nossos).
- <sup>55</sup> ib. ...pp. 200-225.
- <sup>56</sup> ib. ...p. 208.
- <sup>57</sup> Vale ressaltar, também, a percepção do autor no que diz respeito às possibilidades de evasão de recursos da região frente a não reinversão dos lucros das empresas ali localizadas.
- <sup>58</sup> ib. ...p. 221.
- <sup>59</sup> Ib. ... p. 222.
- <sup>60</sup> ib. ...p. 222. Ressaltamos, neste ponto, que a expansão agro-industrial posterior no Nordeste, de certo modo, redefiniu os encadeamentos da indústria com a agricultura, embora, ainda, de forma incipiente e não extensiva. Ademais, o processo de modernização de parte da velha indústria, e. g. a têxtil, traduziu-se, regra geral, na formação de encadeamentos mais predominantemente para fora da região. Esta última situação caracteriza-se, para Castro, numa "evolução descontínua" importante. Ou seja, em termos prospectivos, à medida que no Nordeste se instalava uma autêntica descontinuidade tecnológica, com débeis articulações entre os setores tradicionais (inclusive setor primário e terciário) e o moderno, dinamicamente ter-se-ia uma evolução descontínua, ib....pp. 235 e ss. Vale ressaltar que Castro minimizou a modernização do terciário nacionalmente e que se projetou claramente na região Nordeste.
- <sup>61</sup> ib. ...p. 229.
- <sup>62</sup> ib. ...p. 229.