

O NORDESTE BRASILEIRO NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA: INCLUSÃO OU EXCLUSÃO*

Ana Maria Ferreira Menezes **

Eline Viana Menezes ***

RESUMO — *O artigo visa debater a questão da inclusão ou exclusão da Região Nordeste no processo de integração da economia mundial. Esse processo vem ocorrendo através da formação de blocos econômicos em que a opção brasileira tem sido via MERCOSUL. Partindo-se da conceituação dos fenômenos de reestruturação e da formação de blocos econômicos, analisou-se a redefinição da economia brasileira, particularizando-se o comportamento da Região Nordeste. Em seguida, procedeu-se a uma releitura do processo histórico de dinamismo regional, utilizando-se dados secundários levantados nas publicações mais recentes sobre o tema. Identificou-se que a possibilidade de inserção do Nordeste passa por uma estratégia de inserção bidirecional; de forma a promover uma endogeneização do dinamismo proporcionado pelas atividades reconhecidamente competitivas. Isso pressupõe, também, uma redefinição do papel do Estado, como indutor do desenvolvimento, sem desconsiderar a atuação do setor privado, como um parceiro no processo de dinamização da região, num contexto de gestão participativa.*

ABSTRACT — *This article intends to discuss the question of the inclusion or exclusion of the northeast Region of Brazil in the integration process of the world economy. This is taking place through the Brazilian option of joining MERCOSUL. Based on the concepts of the phenomena of Restructuring and the formation of economical blocks, the redefinition of*

* Trabalho inicialmente preparado para a IV Reunião Especial da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), realizada entre 24 e 28 /11/ 96, em Feira de Santana/BA, reapresentado no I Encontro de Geografia na Bahia, realizado entre 8 e 11/06/97 em Salvador/Ba.

** Doutoranda em Administração Pública (NPGA/UFBA), Mestra em Economia (UFBA), Prof. Adjunto do Dep.de Ciências Sociais Aplicadas e bolsista do PICD/CAPES.

*** Mestranda em Arquitetura e Urbanismo (UFBA), na área de concentração de Desenho Urbano e bolsista do CNPq.

the Brazilian Economy, specifically the northeast Region behaviour, was analysed. A second reading of the historical process of the local dynamics was done, making use of secondary data found in the most recent publications. Thus, the possibility of insertion of the Northeast occurs inside a strategy of bi-directional insertion, in order to promote a endogeinization of the dynamism caused by the competitive activities. This fact leads us to expert a redefinition of the role of the State, as development induction, considering also the participation of the private sector as a partner in process of dynamization of the region.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar as possibilidades de inserção da região Nordeste do Brasil na reestruturação da economia brasileira, a partir de estudos de vários autores sobre a mudança abissal, no âmbito das políticas econômicas que vêm ocorrendo no país desde os anos 70, vinculadas à crise do modelo de desenvolvimento econômico — que possibilitaram a emergência de concepções neoliberais que defendem um capitalismo transnacional de economia livre, autoritário e sob a jurisdição do mercado, para o que implica um desligamento seletivo de setores ineficientes da economia, bem como, da emergência do processo de globalização, favorecido pela nova revolução tecnológica (informacional) — que pressupõe um conjunto de transformações nas formas de gestão e de organização do trabalho, que protagonizaram um processo de reestruturação econômica cada vez mais internacionalizado e cuja forma assimétrica é caracterizada pela integração desigual de diferentes regiões do planeta. Os efeitos dessas mudanças foram analisados em relação à região Nordeste em cujo desenvolvimento, historicamente, a presença estatal sempre foi muito forte. Constataram-se duas tendências:

- 1) reconcentração industrial em torno de São Paulo;
- 2) desobrigação do Estado brasileiro na gestão desse processo.

Tais fenômenos suscitam suspeitas de que a região estaria sendo preterida, o que implica um risco de exclusão.

2 REESTRUTURAÇÃO: A MORTE DO PROGRESSO?

2.1 A GLOBALIZAÇÃO E O PROCESSO DE (DES)INTEGRAÇÃO NA “NOVA” MODERNIDADE

Por globalização econômica, compreendemos um conjunto de transformações nas formas de gestão do trabalho, potencializadas pela utilização de novas tecnologias (informacionais) que possibilitam uma coordenação mundializada da atividade econômica, caracterizada pela integração desigual de diferentes regiões do planeta.

Podemos pontuar como movimentos dessa redefinição estrutural que nos ajudam a caracterizar esse processo aqueles adotados por SANTOS (1995: 28-32), quais sejam:

1) a automatização do trabalho baseado na mecânica e na administração “científica”;

2) a (concentração e centralização da produção, originando complexos produtivos articulados e flexíveis) de caráter internacional, transnacional, planetário e inclusão dos complexos espaciais (estações orbitais) e oceânicos (produção submarina);

3) o surgimento e crescimento de um tempo de trabalho excedente, não diretamente produtivo, e do tempo livre na sociedade;

4) a submissão da produção do conhecimento científico, conseqüentemente, da ciência pura sobre a ciência aplicada;

5) a emergência de um novo padrão tecnológico comandado pelas tecnologias de informação;

6) o aumento dos gastos em pesquisa, educação, saúde, habitação, alimentação e serviços sociais que, somados ao campo dos serviços, de informação e de lazer, originam uma sociedade de serviços;

7) a configuração de duas tendências: a da diminuição da jornada de trabalho e a do desemprego estrutural (mais expressiva);

8) uma nova divisão do trabalho que aprofunda a disparidade de desenvolvimento.

Esses movimentos constituem-se indicadores (qualitativos e quantitativos) do “novo” conceito de progresso social. Contudo, devemos nos lembrar que tais movimentos possuem limitações espaço-temporais, haja vista a coexistência de padrões que combinam formas tradicionais e modernas em cenários sociais concretos. Dentre eles, iremos nos deter nas questões da nova divisão do trabalho e reestruturação econômica, analisando a realidade da região Nordeste brasileira, face ao processo de inserção do Brasil na economia mundial.

Por reestruturação, designa-se uma redefinição estrutural dos processos de desenvolvimento das sociedades, a partir de sua inserção na globalização. Nesse processo, a economia mundial tem um papel estruturante e é responsável pela nova geopolítica do planeta, tendo-se observado uma redefinição das economias na direção dos centros de dinamismo do novo comércio mundialmente integrado em redes de trabalho. Isto determina um conjunto de articulações gerenciais policêntricas e coordenadas a partir de uma rede de comunicações, facultadas pela adoção de novas tecnologias informacionais, que constituem a acumulação flexível.

Porém, as economias dominantes e centros políticos, dos quais os povos dependem, estão integrados de forma desigual. Conquanto, neste quadro, a lógica das grandes corporações é direcionada pela competição do mercado global e não por exigências nacionais. Tal lógica requer uma administração específica, que enfraquece laços particulares e esvazia vínculos entre empresas e seus países, porquanto no capitalismo flexível as decisões não podem ser mais centralizadas enquanto um país ou uma empresa. Não obstante, elas devem estar articuladas, o que lhes confere uma unidade na desigualdade.

O que diferencia e marca uma “nova” modernidade¹ nessa experiência é que, numa economia de acumulação flexível, as nações (mesmo as mais abastadas) não têm condições de remover os entraves à superação de suas crises econômicas, nem podem almejar o ingresso nesse novo padrão de acumulação capitalista, de forma isolada, devido às exigências requeridas: dimensões de concentração financeira e produtiva. Neste sentido, a formação de blocos continentais de cooperação econômica tem sido a opção de superação à crise do capitalismo mundializado.

2.2 BLOCOS ECONÔMICOS: UM “NOVO” FENÔMENO NA (DES)INTEGRAÇÃO

Desde os anos 60, observava-se, no plano internacional, vários fenômenos que, no início dos anos 80, se caracterizaram como a maior crise econômica experimentada desde o período do pós-Guerra, que resultou:

a) na ruptura da hegemonia política e econômica das potências militares (EUA e URSS);

b) na ascendência² de outras nações no cenário mundial (Japão e Coréia do Sul, seguidos por Taiwan, Hong Kong,

Cingapura, Tailândia e Indonésia);

c) na consagração de um novo paradigma, a *acumulação flexível*, que envolve rápidas mudanças no padrão de crescimento econômico das nações.

A ruptura com a estrutura política econômica bipolar facultou a emergência de megaconglomerados continentais, mediante a organização de macromercados, que se constituíram como zonas de influência de pólos econômicos das nações dominantes. Entretanto, devemos observar que a emergência desses megaconglomerados, paradoxalmente, implica o fortalecimento de alguns Estados-nação, cuja distribuição continental é: América do Norte (EUA); Europa (Alemanha); Ásia (Japão e Coreia)³.

Para além das diferentes potencialidades particulares de cada Estado-nação, o que propicia a experiência da integração é a formação de blocos de cooperação econômica, entre os quais destacam-se: a União Européia (UE) — Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Espanha, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Portugal, Grécia, Irlanda e Luxemburgo; o bloco do Leste Asiático — Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura, China e Rússia; o NAFTA — EUA, Canadá e México; o MERCOSUL — Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai; e, o Pacto Andino - Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela.

PRODUTO INTERNO BRUTO, TOTAL E PER CAPITA (BLOCOS ECONÔMICOS SELECIONADOS, 1995)

BLOCOS/PAÍSES	PIB US\$ BILHÕES	POPULAÇÃO MILHÕES HAB.	PIB PER CAPITA US\$B/HAB.
MERCOSUL	999,6	218,0	4,6
ARGENTINA	206,0	34,0	6,1
BRASIL	688,0	155,0	4,4
PARAGUAI	6,9	4,7	1,5
URUGUAI	12,0	3,1	3,9
CHILE	60,0	14,0	4,3
BOLÍVIA	24,7	7,2	3,7
PACTO ANDINO	174,0	91,0	1,9
COLÔMBIA	53,0	36,0	1,5
EQUADOR	15,0	11,0	1,4
PERU	44,0	23,0	1,9
VENEZUELA	62,0	21,0	3,0
NAFTA	6.840,0	377,0	18,1
EUA	6.050,0	260,0	23,3
CANADÁ	521,0	29,0	18,0
MÉXICO	269,0	88,0	3,1

FONTE: FOLHA DE SÃO PAULO

O termo integração refere-se ao processo de aproximação econômica, cuja amplitude vai do estabelecimento de zonas de livre comércio (circulação de bens e tarifas) e da união aduaneira (estabelecimento de tarifa externa comum), até formas mais avançadas, tais como: ordenação macroeconômica; uniformização cambial e fiscal; e, inclusive, a discussão sobre a concentração política em um parlamento com poderes supranacionais. (LAFER, 1993:17)

O desafio da integração pressupõe a necessidade de maior articulação econômica entre as nações. No centro da questão, sobre as possibilidades de integração ou exclusão, estão os interessados no comércio internacional e as idealizações teóricas que, ao enfatizarem a economia de mercado, pressionam os Estados nacionais a retrocederem em sua função reguladora, limitando-se a deixar atuar as forças de mercado e concentrando-se na coordenação de suas políticas macroeconômicas, em particular, a política cambial.

Percebe-se, então, que o processo de integração possui um duplo significado. No plano econômico, diz respeito à eliminação de barreiras, com conseqüente criação de vantagens competitivas constituidoras das “forças de mercado”, bem como diz respeito à atração de investimentos e de tecnologia. No plano político, pressupõe uma aproximação continental baseada no fortalecimento dos valores democráticos e nos direitos humanos.

No caso do Brasil, a questão da integração requer um exame à luz da sua diversificada estrutura de comércio externo. Pois, como global trader (comerciante mundial), “... o Brasil não concentra, como o Canadá e o México, seu comércio com um único parceiro” (LAFER, 1993:16). Apesar disso, o Brasil vem buscando uma integração com os vizinhos mais próximos, haja vista que, para além da contigüidade geográfica, há um esboço de infra-estrutura necessária a essa interligação.

Esse esforço integrador, já discutido desde os anos 60, foi reforçado pela crise dos anos 80 e rediscutido enquanto forma de melhor aproveitamento do entorno geográfico, levando-se em conta que a ampliação de mercados para todos os países da região era uma condição *sine qua non* ao aumento da produtividade e competitividade dos produtos da área. No

contexto da integração regional, a América do Sul vem se constituindo em um dos espaços econômicos mais relevantes para o interesse de suas nações. Para BARBOSA (1993:142), a expressão mais concreta da afirmação desse processo está no estabelecimento de organismos a exemplo do: MERCOSUL, Pacto Andino, Grupo dos Três, MCCA e CORICON.

Este cenário de dinamismo que aí vem se configurando, particularmente, aponta para o aprofundamento e a consolidação do processo de integração sub-regional do MERCOSUL. Tal aprofundamento implica uma modificação da importância relativa dos agentes econômicos envolvidos e uma redefinição do padrão nacional brasileiro de comércio externo, haja vista a criação de novos fluxos e o desvio de comércio e investimento. A fim de perceber como o Brasil está se inserindo nesse processo, achamos conveniente fazer um breve panorama de seus esforços, isto é, da forma como estamos experimentando essa inscrição na “nova” modernidade.

3 A REDEFINIÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Historicamente, o Estado brasileiro tem desempenhado um papel predominante no processo de desenvolvimento econômico. No início dos anos 70 o Brasil passou por um período de intenso crescimento, denominado de “Milagre Econômico”, que induziu, de uma certa forma, a manutenção de uma política econômica de crescimento (com endividamento), a despeito de, no âmbito mundial, estar-se sinalizando uma grande crise econômica em que a quadruplicação dos preços do petróleo e o *déficit* fiscal norte-americano são os exemplos mais gritantes.

A aprovação do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) demarca este período, em que foi diagnosticada como ponto de estrangulamento, do processo de crescimento, a necessidade de bens de capital, principalmente intermediários, e energéticos. Nesse sentido, adotou-se como estratégia de política industrial a substituição de importações nos setores de bens de capital, insumos básicos para a indústria e o aumento da produção e prospecção de petróleo. Tal política utilizou-se, entre outros

instrumentos, da reserva de mercado para os novos empreendimentos, isenção do imposto de importação, preços compatíveis com as prioridades pré-estabelecidas. Pode-se dizer que os objetivos gerais de reestruturação da oferta foram atingidos. Isso fez com que a economia brasileira só viesse a sentir, de uma forma mais acentuada, os efeitos da crise internacional no final dos anos 70.

Associada à crise internacional⁴ temos a variedade de estímulos fiscais, creditícios e cambiais, utilizada pelo Estado para fazer frente à política industrial induzindo a uma

(...) progressiva deterioração da posição financeira do Estado, caracterizada pela queda da carga tributária líquida e pela elevação do endividamento do setor público. Tal deterioração, que resultou de uma fadiga progressiva dos instrumentos de ação do governo sobre a economia brasileira, está na base do agravamento dos conflitos distributivos e da aceleração inflacionária dos anos 80. (CARNEIRO, 1989: 313).

A primeira metade dos anos 80 é caracterizada pela tentativa de ajuste externo através, principalmente, da adoção das políticas preconizadas pelo FMI⁵, objetivando angariar recursos que possibilitassem o equilíbrio das contas públicas, principalmente através da “diminuição” do endividamento externo. Já a segunda metade dos anos 80 apresenta como característica básica a adoção de Planos de Estabilização (do Cruzado ao Verão), dado que o diagnóstico da economia brasileira apresentava como principal problema a questão inflacionária, que em alguns momentos chegou a um patamar caracterizado como de hiperinflação.

3.1 A RETOMADA DO CRESCIMENTO NOS ANOS 90

A década de 90 emerge apresentando, no âmbito internacional, um cenário, bastante diferente, no qual algumas mudanças ocorridas merecem destaque, a exemplo da extinção do bipolarismo. Com a extinção do bipolarismo, vê-se surgir uma ordem internacional pautada na interdependência global, no papel dirigente da pesquisa tecnológica, na busca do equilíbrio ecológico e no desarmamento nuclear (GONÇALVES, 1992: 148). Tais acontecimentos

são importantes para o fortalecimento das concepções neoliberais que se pautam na minimização do Estado em relação à iniciativa privada, como principal agente econômico e na internacionalização da economia, objetivando uma maior eficiência mais o beneficiamento da exploração das vantagens comparativas, com a supressão do protecionismo.

É nesse contexto internacional que Collor assume, em março de 1990, a presidência do Brasil. Adotando uma posição similar à do neoliberalismo, argumentava que o Brasil não poderia perder o “bonde da história” e, como o Primeiro Mundo estava passando por grandes mudanças, o Brasil também deveria envidar esforços no sentido de não perder a oportunidade de se integrar nesse processo internacional.

Já na primeira semana de sua administração, Collor extinguiu onze empresas estatais. Ao mesmo tempo, anunciou um ambicioso programa de privatização, numa tentativa de promover a reforma do Estado, através da sua diminuição. Por outro lado, adotou, também, medidas associadas à quebra do protecionismo, e o exemplo mais importante disso é encontrado na Lei de Informática, que possibilitou a abertura das importações e, com isso, procurou dar condições de se ampliar o poder de competição das empresas nacionais ligadas à microinformática.

A questão inflacionária foi tratada, inicialmente, através do Plano Collor I que promoveu um choque, considerado o mais forte de que se tem notícia na história econômica brasileira: confiscaram-se 80% dos ativos monetários e financeiros dos agentes econômicos, na expectativa de que a violenta retração de liquidez e o chamado “efeito riqueza” decorrente desse confisco, auxiliado pela suspensão da necessidade de servir a dívida interna por 18 meses, rompessem o processo inflacionário inercial e garantissem algum alívio fiscal (CONSIDERA et. al., 1994).

Ao Collor I seguiram-se os Planos de Estabilização denominados: Collor II, Marcílio e Real. O Plano Real instituiu uma política de combate à inflação pautada em um regime de banda cambial que permite variações em torno de uma taxa de referência pré-fixada que, no caso brasileiro, foi definido como limite superior o valor de 1 real para o preço de compra da moeda estrangeira.

Em um primeiro momento de avaliação do Plano Real, pode-se dizer que ele está obtendo efeitos positivos à medida que está conseguindo manter a inflação em patamares baixos. Esse controle da questão inflacionária abre a perspectiva para uma possível retomada do crescimento econômico.

3.2 TENDÊNCIA À RECONCENTRAÇÃO ESPACIAL DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

Para que possamos falar em tendência à reconcentração espacial da indústria brasileira, faz-se necessário que apresentemos, inicialmente, uma retrospectiva histórica em que, num primeiro momento, tem-se um processo de concentração industrial no eixo de São Paulo (1919-1970); e, num segundo momento, observa-se uma desconcentração da indústria (1970-1985). De acordo com CANO (1995a: 628-644), São Paulo assumiu uma situação de predomínio desde meados da década de 1930, quando passou a ser o mais populoso do país (17% do total nacional), situação mantida até hoje com 21%. Na produção agrícola observou-se, também, que São Paulo atingiu o primeiro lugar, entre 1920 e 1960, ao produzir $\frac{1}{4}$ do produto agrícola nacional, sendo que, nos últimos trinta anos, tem disputado a primeira colocação com Minas Gerais e tem mantido uma produção oscilante entre 15-18%.

Analisando o produto industrial, observa-se que este girou em torno de 31,5% do total nacional, desde 1919, chegando ao patamar de 58% em 1970 — quando atinge o auge da concentração industrial do país. De acordo com CANO (1995a: 628), nesse mesmo ano, a indústria paulista perfazia totais nacionais de 53% da produção industrial de não duráveis e de bens intermediários e de 75% da de bens de capital e de consumo durável. Dos 22 ramos industriais, em 16 deles, São Paulo concentrava mais de 50% da produção nacional.

Na década de 70, sob a euforia do “Milagre Econômico”, observa-se uma tendência à desconcentração industrial. Essa desconcentração foi lograda através de uma série de mecanismos instituídos, ou não, pelo governo. Listaremos a seguir as principais causas, de acordo com CANO (1995a: 629), desse processo que perdurou desde os anos 70 até 1985:

a) o processo de integração do mercado nacional, comandado pela economia paulista que proporcionou estímulos sobre as bases produtivas periféricas, impondo-lhes transformações estruturais que geraram efeitos cumulativos de longo prazo, desconcentrando segmentos produtivos;

b) a marcha para o Oeste — tanto a de “paulistas e baianos” colonizando o Paraná, Goiás e Mato Grosso entre 1930 e 1970, quanto as geradas pelo Plano de Metas (rodovias no Norte e Centro-Oeste e a criação de Brasília) — a partir de fins da década de 1950 e a colonização da Amazônia que dinamizaram a agricultura daquelas regiões, dando oportunidade para que mais tarde ali surgisse, também, uma agroindustrialização;

c) as políticas de desenvolvimento regional, criando, a partir de 1960, incentivos (fiscais, financeiros, cambiais, etc.) ao capital, primeiro para o Nordeste (SUDENE) depois para a Amazônia (SUDAM e SUFRAMA) e para o Espírito Santo. Esses incentivos intensificaram a migração do capital produtivo para aquelas regiões, acelerando transformações em suas estruturas produtivas, modificando suas pautas exportadoras e assim desconcentrando a produção nacional;

d) as políticas de incentivo às exportações, atuando inicialmente no sul, São Paulo e Centro-Oeste, que mais tarde beneficiaram Minas Gerais e algumas áreas do Nordeste (notadamente partes do Vale do São Francisco);

e) a crise da década de 1980, que afetou mais a economia de São Paulo, possibilitando a desconcentração muito mais pelas quedas mais altas da produção paulista do que por “maiores altas” na produção periférica.

Essa desconcentração, contudo, não ocorreu à “imagem e semelhança” da estrutura dominante (SP); na realidade, observam-se grandes diferenças de processos produtivos e de produtos, levando à ocorrência de grandes diferenças entre as novas estruturas regionais. Com o acirramento da crise econômica⁶, nos anos 80, vamos nos deparar com uma estagnação não somente da economia paulista, como também das economias regionais. Esse processo fez com que se revertisse, ou pelo menos se desse uma interrupção do processo de desconcentração industrial que vinha ocorrendo. O período de 1985-1994 mantém

algumas tendências do período anterior, mas traz, também, movimentos contrários. Existe uma série de fatores que determinam esse comportamento contraditório, levando à diminuição do crescimento periférico nacional e inflexionando a desconcentração. De acordo com CANO (1995a: 634) os principais fatores são:

a) o desmantelamento do Estado nacional, e com ele o de vários órgãos regionais (SUDENE e SUDAM, por exemplo);

b) a abertura irresponsável do nosso comércio exterior que, na Zona Franca de Manaus (ZFM), por exemplo, provocou a destruição de várias linhas de produção — substituindo-as por importações — e reduzindo o emprego local à metade do nível anterior;

c) as debilidades fiscal e financeira dos governos federal e estaduais, causando acentuada queda nos investimentos de infra-estrutura e de energia, deixando de impactar sobre as estruturas regionais e de gerar economias externas na periferia nacional;

d) o fato de que, a despeito da perda de participação de São Paulo, ali têm se localizado os principais investimentos de informática, microeletrônica (não de consumo), telecomunicações e automação, diretos ou indiretamente associados à forma reconcentradora da atual reestruturação produtiva do país.

Além desses fatores favoráveis ao processo de reconcentração, observa-se, também, que, em um período bastante recente, a economia brasileira começa a mostrar sinais de recuperação. Sendo que, a despeito de ter sido a mais afetada pelo freio na atividade econômica entre o final de 1995 e o início de 1996, São Paulo vive um momento de recuperação.

4 A INSERÇÃO DA REGIÃO NORDESTE NO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA

4.1 AS TRANSFORMAÇÕES NO CENÁRIO ECONÔMICO REGIONAL

Nos últimos anos, a política de ajuste estrutural tem sido a medida de superação para a crise dos anos 80. Nesse sentido, houve um desenvolvimento de medidas cujo objetivo

era ressaltar a “atratividade” da economia nacional, enquanto destino para os fluxos de crédito e investimentos industriais da economia internacional. Entre elas, ressaltamos: a inserção do Brasil na integração econômica da América Latina (via MERCOSUL); a primazia à adoção de regras ortodoxas, quanto à gestão fiscal e financeira das contas públicas; a redução do tamanho do Estado, incluindo a privatização de empresas públicas e a ausência de uma planificação global que considerasse as diferenças regionais, para além das exigências de “eficiência econômica” que rege o mecanismo das “forças de mercado”.

Sabe-se que a abertura da economia expõe a produção nacional à competição internacional, o que implica a perda de setores ou de regiões onde os níveis de produtividade e de modernidade tecnológica não se apresentam competitivos (seja por ineficiência ou “atraso”). Não obstante, o que se observa como indicadores de competitividade, diz respeito àqueles estritamente inerentes ao âmbito do crescimento econômico, desconsiderando outros fatores, a exemplo da eficiência social, considerada como uma “externalidade” ao fato econômico que, por isso mesmo, não está “internalizada” nas propostas de ajuste macroestrutural.

Não pretendemos, aqui, advogar uma economia estatizada e “providencialista”, mas, refletir sobre a natureza das políticas de ajuste. Confirmamos que o comércio externo tem sido preponderante, no entanto, discutimos se o ajuste estrutural deve se guiar apenas pelo caminho do que, aos olhos de alguns, parece ser o caminho “mais curto” à inserção brasileira no comércio internacional. Bem como, se o caminho dessa indução, que se configura numa relativa “independência” intra-regional, passa necessariamente pela desarticulação de seu comércio interno, constituindo-se numa negação de seu processo histórico anterior.

A defesa mais comum à pressão competitiva é a constante afirmação de que esta estimula a modernização, permitindo que setores ou regiões experimentem um ganho de produtividade e competitividade. Em sendo assim, tudo se resolveria pela identificação dos setores ou atividades com notável capacidade competitiva, restando a definição de instrumentos necessários à sua expansão. Todavia, tal raciocínio representa uma simplificação

da lógica de definição de estratégias e das limitações dessas (capacidade de investimento interna ou de endividamento, por exemplo) que o processo de reestruturação representa. Seu único mérito constitui na pontuação de que, sob determinadas condições históricas, a ausência de inovações tecnológicas (administrativas ou materiais) constitui-se em um entrave ao crescimento econômico setorial com conseqüências (ou não) sobre a economia regional.

Outro ponto é que a reestruturação econômica pressupõe uma “origem” e um “destino” para o fluxo de créditos e investimentos setoriais, onde os mercados são o centro. Deste modo, há de se observar que, no processo de integração econômica da América Latina, via inserção do Brasil no MERCOSUL, a origem das exportações brasileiras destinadas àquele mercado encontra-se preponderantemente concentrada nas regiões do sul e sudeste brasileiro⁷. Porém, antes de aprofundarmos essa questão, achamos conveniente compreender o processo de dinamismo regional por que passou a região nos últimos anos e quais as suas respostas diante da crise econômica.

4.2 O DINAMISMO E A COMPETITIVIDADE DA REGIÃO

A criação da SUDENE, em dezembro de 1959, foi um marco importante na direção ao dinamismo na região Nordeste. Sua criação visava a coordenação da aplicação de verbas públicas distribuídas entre as políticas setoriais. Para tal contou como fonte de recursos dotações orçamentárias nunca inferior a 2% da receita tributária da União, estabelecida na Constituição, como fundo de auxílio ao combate às secas nordestinas. Esse instrumento só foi possível graças à ação de lideranças (regionais e nacionais), ao agravamento das “desigualdades regionais” no decorrer dos anos 50, creditado ao acirramento da competição inter-regional, bem como da crítica à concentração industrial em São Paulo.

Enquanto prevaleceu o conjunto de relações mercantis — base do padrão de acumulação da *articulação comercial* — o ajustamento das regiões deu-se a partir das próprias possibilidades e limitações das frações regionais do capital, que buscaram adequar as estruturas produtivas regionais à competição inter-regional. Mas, à medida que os avanços da indústria e a

modernização do sistema e dos meios de transportes criaram condições para o rompimento das limitações regionais, observou-se um acirramento da concorrência inter-regional.

Conforme GUIMARÃES NETO (s.d.), nesse período se iniciou um novo processo de acumulação denominado *integração produtiva*. Este serviu de reforço ao anterior (articulação comercial) e teve por base a regionalização do grande capital produtivo”, notadamente através da presença de grupos oligopólicos, da grande empresa estatal e de grande parte do capital nacional em todas as regiões brasileiras.

A presença induzida do grande capital, na região Nordeste, possibilitou um dinamismo e transformações de tão grande impacto que, de outra forma (ou seja, a partir das disponibilidades de recursos regionais), não teriam ocorrido com a mesma rapidez e intensidade verificadas nos anos 60 e 70. Porém esse dinamismo não se deu de forma igualitária entre os estados da região, suscitando várias críticas a essa ação desenvolvimentista.

OLIVEIRA (1981) acusou que a SUDENE serviu como instrumento da expansão hegemônica do capitalismo monopolista. No que diz respeito à transferência dos principais grupos econômicos do Centro-Sul, via implantação de fábricas e unidades produtivas, afirmou que essas resultaram do programa de industrialização (integrado) e asseguraram a homogeneização monopolista do espaço econômico nacional. No tocante à formação e à expansão de conglomerados, esse autor destacou que: vinte e quatro das cem maiores empresas do país possuíam projetos próprios ou implantados (em agosto de 1971) no Nordeste. Dessas, quatro eram estatais, seis de propriedade privada, predominantemente nacional, e quatorze de propriedade estrangeira.

Para verificar a situação de homogeneização monopolística, ele sugeriu o exame da presença das empresas mais importantes em seus respectivos ramos industriais no processo de expansão no Nordeste. Assim, poder-se-ia constatar, não apenas uma homogeneização monopolística global, mas também setorial. Neste caso, o sentido da expansão não teria sido outro senão a preservação de mercado para a consolidação de posições no ramo industrial.

Oliveira observou ainda que, dos 16 subsetores que assumiam

a estrutura industrial do país, 11 estavam se reproduzindo na estrutura industrial do Nordeste. Esses representavam as empresas mais importantes dos subsetores e ramos. Destarte, questionou-se isso representaria, de fato, uma concorrência com suas matrizes na região sudeste e nas demais regiões. Pois, ao seu ver, esse comportamento representou uma estratégia que visava a consolidação de empresas cujas posições no ramo industrial já estavam definidas, porém levando-se em conta a possibilidade de se ganhar uma porção maior no mercado nacional.

O resultado desse processo foi uma estrutura industrial descomprometida com a formação e distribuição de renda. Ou seja, configurou-se uma estrutura industrial que não era função de um mercado regional, mas de um mercado nacional mais amplo. Assim, a política de fomento à industrialização do Nordeste não se traduziu numa melhoria real das condições de vida de sua população pela modificação de estruturas “arcaicas”, mas converteu-se (pela elevação da taxa de lucro real) num ... *excelente campo de aplicações, penetrando o espaço econômico da região pelas estruturas oligopolísticas que comandavam a indústria nacional* (OLIVEIRA, 1981:129). Isso foi equivalente a um controle de ramos industriais no Brasil, e uma relação de divisão do trabalho entre setores industriais.

Para Oliveira, a expansão do capitalismo monopolista, via a “integração produtiva”, contribuiu para a dissolução das “regiões”, enquanto espaços diferenciados de apropriação de valor. Sobre os resultados desse programa, ainda que deixassem a desejar em termos de criação de empregos e não tivessem contribuído para modificar a estrutura fundiária da região, ele ponderou que foi “... inegável que a economia do Nordeste integrou-se completamente à economia nacional. Perde, pois, qualquer sentido continuar a falar de ‘economias regionais’ no Brasil...” (OLIVEIRA, 1981:126).

Observe-se que a preocupação de Oliveira é pertinente e contributiva a uma avaliação mais crítica à nossa história, em relação ao processo de integração produtiva nacional. Particularmente, como uma experiência da integração, na qual a intervenção tecnicista do Estado resultou na recriação dos desequilíbrios (intra-regionais), no momento em que discutimos formas mais complexas e diversas, proporcionadas pela atual “integração

competitiva”.

Sabe-se que o saldo em termos de dinamismo econômico regional deveu-se à disponibilidade de recursos naturais, associada à forte intervenção do Estado, sobretudo nas políticas setoriais, tornando possível uma integração via política de importação de produtos estratégicos da química e da petroquímica, inscrevendo a região como produtora de bens intermediários para a atividade nacional.⁸ Entretanto, os fluxos financeiros dessas novas unidades, moldadas na ruptura com as economias tradicionais, não foram capazes de impulsionar os setores produtivos locais que deveriam impedir ou redimensionar a evasão de renda e sua canalização para o Centro-Sul sob a forma de comércio ou intermediação financeira. Conseqüente a essa fragilidade, tem-se a revelação de que os efeitos de encadeamento desse modelo industrial foi negativo.

A discussão crítica do modelo impõe a reflexão de que, sob tais circunstâncias, a política governamental de incentivos fiscais e demais subsídios teria promovido a extensão das indústrias do Centro-Sul, integradas entre si e autônomas em relação ao restante da economia local. Disto resulta que, com a crise dos anos 80, o processo de desconcentração econômica das regiões mais industrializadas, em favor das menos industrializadas, viesse a se reverter, configurando uma nova reconcentração industrial.

Essa evidência, também, pode ser observada, na análise de GUIMARÃES NETO (s.d.) mediante o confronto entre os dados do produto interno total e os do setor industrial entre a região Nordeste e o Estado de São Paulo que revelaram um certo paralelismo no distanciamento do desempenho daquelas unidades da Federação.⁹ A interpretação dessa tendência passa pelo entendimento de que, apesar da inflexão no sentido de registrar taxas menores de expansão, proporcionalmente semelhantes entre a região Nordeste e o Estado de São Paulo, observou-se que o impacto da crise dos anos 80 revelou-se bem mais intenso, naquele momento, na indústria paulista.

Contudo, a partir da expansão das novas tecnologias, de base eletrônica e informática, bem como da alteração das regras de competitividade delineadas pelo novo padrão de

acumulação (flexível), também denominado de *integração competitiva* em mercados internacionais, é possível perceber, na atualidade, um movimento de “forças” no sentido de uma nova concentração da atividade econômica na região sudeste, notadamente em São Paulo.

Conforme DINIZ (1996), tal concentração existe, primeiro, em função da preponderância de bens industrializados na estrutura de importações destinadas ao MERCOSUL. Em segundo, devido ao fator locacional (de maior proximidade geográfica). Assim, o resultado esperado é que o comércio entre o Brasil e o MERCOSUL venha beneficiar as regiões sul e sudeste do país. Mas em que medida isso se constitui uma exclusão da região Nordeste?

As evidências desse impacto são mais visíveis, mediante a análise do desempenho das exportações nordestinas para o MERCOSUL. Segundo DINIZ (1996:12), de um ponto de vista absoluto, embora o volume das exportações da região Nordeste para o MERCOSUL apresentasse um crescimento de 96 para 421 milhões de dólares, esse acréscimo possui um ritmo inferior ao crescimento das exportações brasileiras, que saltaram de 1 320 para 6 154 milhões de dólares, no mesmo período. A consequência disso foi percebida como uma queda de 7,3% para 6,8% da participação da região Nordeste no total exportado pelo Brasil no período.

5 SOB O RISCO DE EXCLUSÃO?

Vimos que a experiência da *integração produtiva*, apesar de todas as desigualdades que reproduziu, conseguiu estabelecer condições de “desconcentração” da economia, via uma articulação inter-regional, na qual as regiões se especializavam por complementaridade com as outras e seus mercados, “favorecendo” aquelas menos industrializadas. Podendo-se afirmar que essa experiência traduziu-se em um importante impulso à integração nacional e proporcionou um crescimento da economia nordestina, contudo traduzindo-se em uma relativa redução das disparidades de níveis de desenvolvimento nos estados desta região.

No que diz respeito a fase de *integração competitiva*, via

MERCOSUL, há uma tendência ao encaixe da economia nacional a uma estrutura que se articula com as áreas mais industrializadas do que com a base produtiva de cada uma das regiões periféricas, entre elas, a região Nordeste. Tal comportamento suscita a possibilidade de exclusão dessas regiões, com indícios de ruptura da integração, formada no período anterior à atual fase de *integração competitiva*.

Para ALBUQUERQUE (1996), este novo modelo de desenvolvimento vem contribuindo para agravar e ampliar a vulnerabilidade socioeconômica do Nordeste, haja vista que o esforço de reestruturação produtiva brasileiro incide sobre os segmentos mais dinâmicos da economia à revelia das regiões periféricas, notadamente o Nordeste, em decorrência de seu aparelho produtivo ser de baixa competitividade, pouca integração interna, frágil articulação intersetorial e grave insuficiência de escala empresarial aliadas a outros fatores¹⁰.

Entretanto existe um consenso¹¹, que essa situação de vulnerabilidade não conduz o Nordeste, necessariamente, à uma exclusão. Admite-se a possibilidade de o Nordeste vir a se integrar, nacional e internacionalmente, desde quando se adote uma estratégia de desenvolvimento regional que priorize os setores ou as atividades com relevante capacidade competitiva. Para tal, ALBUQUERQUE (1996) sugere a adoção de uma estratégia a ser desenvolvida baseada em uma dupla e diferenciada inserção (nacional e internacional), onde se pudesse buscar a dinamização da região através do comércio, de investimentos, do turismo, da modernização agrícola e agroindustrial (com ênfase no semi-árido) etc¹².

Essa dupla inserção requer tanto o redirecionamento do papel do Estado, no sentido de que os arranjos institucionais permitam uma ação conjunta, evitando iniciativas fragmentadas, descontínuas e desestruturadas, como também deve considerar o papel dinamizador da iniciativa privada, em conformidade a uma estratégia de gestão participativa. Por outro lado, deve-se ainda considerar o fato de que as possibilidades de inclusão da região Nordeste, na economia internacional, não se dá exclusivamente via a opção pelo MERCOSUL. Nesse sentido, recomendar-se-ia uma análise de como esse processo vem se realizando, bem como a verificação de compatibilidades e

incompatibilidades, entre essas diferentes possibilidades de integração, conquanto elas interfiram na distribuição espacial das atividades e na redefinição da pauta de produtos regionais.

6 À GUIA DE CONCLUSÃO

Pode-se perceber que existe um consenso em torno da tendência à reconcentração industrial na região Sudeste, notadamente em São Paulo. Essa reconcentração diz respeito ao modelo industrial com o qual se estabeleceu o programa de *integração produtiva* nacional. No entanto, esse modelo não foi eficiente no sentido de criar um efeito de encadeamento positivo para a região Nordeste. Sob tais circunstâncias de implantação, revelou que seu impacto se restringiu à extensão das indústrias do Centro-Sul, notadamente integradas entre si e “autônomas” em relação ao restante das economias locais.

Deste modo, no momento em que se instaurou a crise econômica, observou-se uma tendência declinante das taxas de crescimento em âmbito nacional (produtivamente integrado), porém com maior impacto em São Paulo. Entretanto, as alterações das regras do jogo da competitividade com o conseqüente “desmonte” da estrutura estatal que lhe conferia um suporte, a economia passou a ser orientada na direção da “integração competitiva”, via mercados internacionais. Observou-se, então, um movimento de “forças” configuradoras de uma nova reconcentração industrial na região Sudeste, particularmente, em São Paulo.

Essa tendência tem sido justificada em função da preponderância dos bens industrializados destinados ao MERCOSUL, seja pelo “patrimônio tecnológico” ou ainda pelo próprio esforço de macrorregionalização de conformação desse mercado. Deste modo, o resultado esperado é visto como favorável ao beneficiamento das regiões sul e sudeste do país. Como observou ALBUQUERQUE (1996), nada indica que tais laços regionais venham assegurar espontaneamente uma relação na qual o Nordeste venha a superar a condição atual de economia dependente.

Finalizando, teme-se que, na ausência de uma estratégia de gestão, a inserção brasileira na economia globalizada não

se dê de forma equilibrada, integrada, sincrônica e convergente. Identificou-se que as possibilidades de inserção do Nordeste passa por uma estratégia de natureza bidirecional, de forma a promover uma endogeneização dos efeitos do novo dinamismo, proporcionado pelas atividades reconhecidamente competitivas, para o que necessitará de uma redefinição do papel do Estado, como indutor do desenvolvimento, sem desconsiderar a atuação do setor privado como um parceiro no processo de dinamização da região, em um contexto de gestão participativa.

Por outro lado, há de se observar que a configuração de uma estratégia de inserção via mercado internacional deve estar pautada, sobretudo, nas críticas: da nossa experiência de integração produtiva, bem como nas experiências recentes de outras nações nas quais o processo de acumulação flexível tem acentuado problemas diversos: carência de infra-estrutura, fragilidade do ensino básico e governos autoritários, entre outros.

NOTAS

- ¹ A modernidade é definida por GIDDENS (1991:173) como as transformações institucionais que têm suas origens no Ocidente, entre elas o Estado nação e a produção capitalista sistemática. Uma das consequências fundamentais da modernidade é a globalização, sendo essa um processo de desenvolvimento desigual que tanto fragmenta quanto coordena e que introduz novas formas de interdependência.
- ² A princípio, o desempenho econômico destes países inspirou uma série de estudos sobre as estratégias de inserção por eles adotadas. Hoje, após três décadas, o “milagroso” modelo de desenvolvimento adotado pelos Tigres Asiáticos suscita críticas fundadas nas “imperfeições” que vem revelando: elevado crescimento das importações; aumento de salários acima da produtividade; sistema financeiro que bloqueia o mercado e sufoca o espírito inovador; e, do lado institucional, aumento do clientelismo e da corrupção.
- ³ Esta distribuição geopolítica forma o que CASTELLS (1994) denominou de “avenidas de prosperidade”, em alusão ao fato de serem o locus das economias dominantes e centros políticos dos

quais as nações dependem, mas cuja integração se dá de forma desigual.

- ⁴ Que levou à uma reordenação do mercado financeiro internacional—provocando a elevação das taxas de juros, e tornando-as flexíveis, bem como a uma redução do montante de empréstimos.
- ⁵ As políticas preconizadas pelo FMI são de cunho monetarista, de um lado, busca-se o controle dos meios de pagamentos através de uma política monetária contracionista, objetivando o combate à inflação; de outro lado busca-se atingir o equilíbrio das contas públicas, através do controle do déficit público — diminuindo os gastos e ampliando as receitas. Nesse sentido, adota-se uma política de expansão das exportações e diminuição das importações, objetivando um superávit na balança comercial, entre outras medidas.
- ⁶ Caracterizada, em termos de Brasil, em última instância através do processo inflacionário que chegou a patamares de hiperinflação.
- ⁷ Lembramos que essa é uma das opções de integração, não significando que seja única, dada à diversificada estrutura do comércio brasileiro.
- ⁸ Entretanto, ressaltamos que este crescimento deu-se de forma desigual entre os Estados, concentrado na Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará, apresentando taxas menores em Pernambuco e Sergipe nos anos 70.
- ⁹ Este declínio deveu-se ao peso relevante da indústria de bens intermediários, nesse mesmo período.
- ¹⁰ O domínio do conhecimento incorporado ao capital humano e institucional é insuficiente no país e mais ainda na região Nordeste.
- ¹¹ Este consenso está identificado nos seguintes trabalhos: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Secretaria Especial de Políticas regionais. Sudene, 1996; ALBUQUERQUE, 1996; DINIZ, 1996; SILVA & CORRÊA, 1995; GOMES, 1996.
- ¹² Esta alternativa poderá diferir da opção brasileira de integração competitiva, via MERCOSUL, porém isto não significa que seja incompatível com ela. Mediante o aprimoramento dos instrumentos regionais de promoção de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. O Nordeste, o Brasil e o novo ciclo de crescimento. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL A

- REFORMA DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE NA ECONOMIA GLOBALIZADA, Salvador, 1996. (mimeo).
- BARBOSA, Rubens Antonio. Integração hemisférica: notas sobre os desafios e oportunidades para o Brasil. *In: LANGONI, C.G. (org). Os novos blocos econômicos: Desafios e oportunidades.* Rio de Janeiro: FGV, EPGE, Centro de Economia Mundial. 1993, p.137-146.
- CANO, Wilson. Auge e Inflexão da Desconcentração Econômica Regional no Brasil. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA.* 23., ANAIS... Salvador: Anpec, 1995a., p.628-644.
- _____. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional.* 4. ed. ampl. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, FAPESP, 1995b.
- CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974-1980. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.* Rio de Janeiro: Campus, 1989, p.295-322.
- CASTELLS, Manoel. European Cities, The Informational Society, and The Global Economy. *New Left Review.* n.204, p.18-32, mar./abr. 1994,
- CONSIDERA, Claudio M. et. al. (Grupo de Acompanhamento Conjuntural). O Período 1980/93: Inflação sem Crescimento. *In: O Brasil no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental.* Rio de Janeiro: IPEA, 1994, p.27-31.
- DINIZ, Clélio Campolina. *O nordeste e o mercosul.* *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL A REFORMA DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE NA ECONOMIA GLOBALIZADA,* Salvador, 1996. (mimeo).
- GALL, Normal et al. *Nova era da economia mundial.* São Paulo: Pioneira: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1989. (Coleção Novos Ubrais).
- GOMES, Gustavo Maia. O nordeste, o desenvolvimento e o estado: reflexões em três tempos. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL A REFORMA DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE NA ECONOMIA GLOBALIZADA,* Salvador, 1996. (mimeo).
- GONÇALVES, Williams da Silva. O Brasil no novo sistema internacional. *In: VIZENTINI, Paulo Fagundes (Org.). A grande crise: a nova (Des)ordem internacional dos anos 80 aos 90.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1992. p.147-172.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Questão Regional no Brasil: reflexões sobre Processos Recentes.* (mimeo).
- LAFER, Celso. O Desafio da Integração hemisférica: a posição brasileira. *In: LANGONI, Carlos Geraldo (org). Os novos blocos*

- econômicos*: desafios e oportunidades. Rio de Janeiro: FGV, EPGE, Centro de Economia Mundial. 1993, p.15-20.
- LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres*: problemas da industrialização no Terceiro Mundo. Tradução por Catherine Marie Mathieu. São Paulo: Nobel, 1988.
- MENEZES, Ana Maria Ferreira, MENEZES, Eline Viana. Globalização da economia: nova ordem, nova sociedade, Novo Estado? Salvador, *Cadernos do CEAS*, n.167, p.38-49, jan/fev. 1997.
- NAKANO, Yoshiaki. Globalização, competitividade e novas regras de comércio mundial. *Revista de Economia Política*, v.14, n.4 p.56, out./dez. 1994.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 132p.
- SANTOS, Theotônio dos. *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável: as novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- SILVA, Paulo Roberto, CORRÊA, Éverton Chaves. Cenários para a economia nordestina. In: Banco do Nordeste do Brasil. *Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991-1995)*. Fortaleza, 1995. v. 1. (Estudos econômicos e sociais).
- ZINI Jr, Álvaro Antônio (org.). *O mercado e o estado no desenvolvimento econômico nos anos 90*. Brasília: IPEA, 1993.