

# **A INDÚSTRIA DO NORDESTE NA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA: UM RESGATE DOS ASPECTOS HISTÓRICOS AO MOVIMENTO DE DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL**

## **RESUMO**

A constituição da indústria nordestina passa por diferentes momentos que se encontram atrelados à dinâmica maior verificada na economia brasileira. O objetivo inicial deste trabalho é descrever o processo de constituição de tal indústria, dando destaque à mudança na política de caráter regional do país, consubstanciada na transferência de capitais produtivos para a região, através de uma política de incentivos fiscais e financeiros. Ressalta-se que após um século de concentração industrial no estado de São Paulo e de polarização na sua área metropolitana, nas últimas décadas esse processo foi invertido, iniciando um movimento de desconcentração industrial para várias regiões do país. Resgatar esse processo, que se materializa na economia brasileira na década de 1970, é, portanto, o segundo objetivo desse artigo.

**Palavras-chave:** indústria nordestina, política regional, desconcentração regional.

## **ABSTRACT**

The make-up of the industry of Northeast Brazil passes through different movements which are linked to a major dynamic seen in Brazilian economy. The objective of this paper is to describe the formative process of that industry, focusing on changes to regional policies in the country connected to productive capital transfer to the region through a financial and fiscal incentive policy. After a century of industrial concentration in São Paulo state and polarization in its metropolitan area, in the last decades that reality was inverted, starting an industrial decentralization movement to other regions of the country. The second objective of this paper is therefore to describe the release of that process which flourished in the 70s.

**Key words:** industry of the Northeast, regional policy, regional decentralization

## **1 INTRODUÇÃO**

O Nordeste assumira até o século XIX uma posição de importância relativa na economia nacional, através da atuação de um complexo determinado pela atividade açucareira, desenvolvida em caráter especializado e voltada para o exterior.

O declínio da atividade açucareira fora acompanhado da deterioração da participação dessa região no total da economia do país. O processo de industrialização brasileiro desenvolvido a partir de 1930, na medida em que se desenvolve e se acentua, colabora ainda mais para um outro processo, o de polarização entre as regiões Sudeste e Nordeste, o que se expressa nas contradições postas pelas formas diferenciadas de

reprodução do capital e das relações de produção em cada região. Essas contradições são, na verdade, o sinal de uma redefinição na divisão regional do trabalho no conjunto do território nacional e aparecem como conflito entre duas regiões (OLIVEIRA, 1977).

Ao longo dos anos 1950, dentro do ideal nacional-desenvolvimentista à época dominante, a situação de estagnação relativa na qual se encontra o Nordeste passa a ser vista como um entrave ao processo maior de desenvolvimento do país. O Nordeste é, então, contemplado por uma nova política que avança frente ao caráter assistencialista das políticas anteriores e se firma em cima da transferência de capitais produtivos para a região, através de uma política de incentivos fiscais e financeiros. A industrialização é o elemento central dessa política.

A constituição da indústria nordestina passa, portanto, por diferentes momentos que se encontram atrelados à dinâmica maior verificada na economia brasileira. Procurar-se-á, então, como um dos objetivos desse trabalho, descrever inicialmente o processo de constituição de tal indústria, dando destaque à mudança na política de caráter regional do país.

Ressalta-se que, segundo Diniz (1995), após um século de concentração industrial no estado de São Paulo e de polarização na sua área metropolitana, nas últimas décadas esse processo foi invertido, iniciando um movimento de desconcentração industrial para várias regiões do país. Resgatar esse processo, que se materializa na economia brasileira na década de 1970, é, portanto, o segundo objetivo desse artigo.

## **2 PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA INDÚSTRIA DO NORDESTE DENTRO DA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA**

### **2.1 As fases iniciais de constituição da indústria local**

A fase inicial do processo de ajustamento e integração do Nordeste à economia nacional apresenta-se em meio a uma dinâmica em que cada região se relaciona individualmente com o mercado externo. No caso nordestino, o fator dinamizador da economia era dado pela exploração da atividade açucareira.

Em fins do século XVII, porém, inicia-se um processo de decadência da economia açucareira, que se estende pelos séculos XVII, XVIII e XI. A economia recebe, em

determinados momentos, algum impulso. No século XVII, verifica-se um curto ganho de importância na produção de algodão, surto que ocorre num período curto de tempo. No século XIX, a economia açucareira dá sinais de reação com a incorporação de mudanças tecnológicas, mas a coexistência com formas antigas de produção amortece o efeito multiplicador dessa modernização. Os produtos nordestinos tornam-se, portanto, produtos marginais no comércio internacional (CANO, 1984) e em fins do século XIX declina de vez a economia agro-exportadora nordestina, tendo como principal determinante a retração da demanda externa.

Inicia-se, aqui, a etapa a qual Guimarães Neto (1989) caracteriza como “articulação comercial”. Interrompido o fluxo de exportação, cria-se a necessidade de escoamento dos excedentes antes dirigidos ao exterior, ao mesmo tempo em que o surto de industrialização no Sudeste demanda o mercado de outras regiões.

A exploração do café assume, em fins do século XIX, a posição de principal atividade econômica nacional. Tendo como ‘pano de fundo’ o trabalho assalariado, a partir do qual são lançadas as bases para a formação de um mercado interno (processos de urbanização, formação de uma classe média), a nova atividade amplia as bases de acumulação, contrariamente ao baixo índice de acumulação<sup>1</sup> interna da economia agro-exportadora.

O capital cafeeiro, atraído pela possibilidade de expansão, direciona-se para as inversões industriais. Essa transferência ocorre mesmo em período de crise, devido aos mecanismos de defesa da economia nacional por parte do Estado, como ocorre na crise de superprodução em 1929.

Nesse momento, desenvolve-se uma relação de complementaridade típica de centro-periferia, na qual o Nordeste assume o papel de fornecedor de matérias-primas e produtos alimentícios, ao mesmo tempo em que representa mercado para a nascente indústria paulista.

Ainda dentro da etapa de articulação comercial, observa-se uma mudança qualitativa na relação inter-regional. Na medida em que ocorrem as inversões industriais e a

---

<sup>1</sup> O baixo índice de acumulação da economia agro-exportadora liga-se, fundamentalmente, às suas características intrínsecas, que impossibilitava a apropriação de grande parte de seu excedente pelo Estado nacional. Soma-se a isso a estrutura de mercado altamente concentrada, que não criava condições para a constituição de um mercado interno (MOREIRA, 1979).

indústria vai se concentrando em torno de São Paulo, a mesma experimenta um processo de diversificação que impõe um novo significado para a relação de “complementaridade”: uma situação de “competitividade” (GUIMARÃES NETO, 1989). Os efeitos na indústria nordestina são sentidos na sua indústria tradicional, sobre a pequena produção de bens de consumo e ainda sobre a agricultura e agroindústria, promovendo uma centralização ainda maior, reconcentrando as atividades em torno de São Paulo.

O processo de concentração da indústria no Sudeste e de polarização entre as duas regiões se acentua ainda mais a partir de 1930. Pode-se afirmar que até 1929/30, a economia brasileira encontra-se em meio ao modelo primário-exportador, onde são predominantes os interesses da oligarquia agro-exportadora. A crise de 1929 trouxe consigo a desestabilização do sistema financeiro internacional, manifestada na crise do modo de financiamento externo e na crise da dívida externa dos países periféricos (AMARAL FILHO, 1992).

Observam-se, então, dois choques externos sobre o balanço de pagamentos: um sobre a balança comercial, na medida em que cai a demanda externa por produtos brasileiros; o outro sobre a balança de capitais, devido à interrupção do fluxo contínuo de entrada de capitais observado até 1930. A balança comercial apresenta um hiato que deveria ser preenchido pela poupança externa, mas a interrupção do fluxo de capitais impedia a cobertura desse hiato. Dessa forma, são criadas condições objetivas à industrialização.

É ainda nesse começo de década do século XX que ocorre a crise de superprodução do café, que conduz à queda no preço do produto. Isso é refletido, então, na queda da capacidade de importação. Observa-se, adicionalmente, a desvalorização da moeda nacional, representando mais um impulso à produção do que era importação anteriormente.

Em meio a tal contexto, observa-se a conversão do “modelo primário-exportador” em “modelo de substituição de importações”, ocorrendo a chamada modificação no regime de regulação. A atuação estatal passa a ser centrada em favor de um regime de acumulação preponderantemente industrial. Porém, a indústria implantada ainda é restrita, o que caracteriza tal fase como a fase da “industrialização restringida”, pelo fato da reprodução do capital permanecer dependente do setor exportador e da capacidade de importação e de não se estabelecer, ainda, a indústria de bens de produção.

Devido ao problema da restrição financeira, a própria economia deveria fornecer os recursos necessários para cobrir o serviço da dívida. Assim, para sustentar uma estratégia de ajustamento externo, o governo adota uma política econômica-comercial-financeira que sustenta, de certo modo, os interesses das oligarquias primário-exportadoras (AMARAL FILHO, 1992). Nesse período, pois, observam-se mudanças no que diz respeito à atuação do Estado, através da intervenção, regulação e controle da economia. Tal forma de atuação estatal acaba por conceder um certo privilégio aos centros mais dinâmicos. Nessa fase, portanto, o Nordeste perde continuamente os espaços antes ocupados em nível nacional e na própria região.

O aprofundamento do processo de substituição de importações e a crise definitiva da velha economia agro-exportadora desenvolvem-se, mais acentuadamente, a partir de 1955. A economia brasileira é submetida a um salto qualitativo, com a significativa transformação de seu aparelho produtivo, consubstanciando a fase da “industrialização pesada”. Esse momento tem no Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek, seu principal determinante. O plano aparece como a primeira experiência posta em prática de planejamento governamental no Brasil e apresenta-se como um “ambicioso conjunto de objetivos setoriais”, no qual “investe-se na construção e consolidação dos estágios superiores da pirâmide industrial brasileira” (LESSA, 1977).

Em nível internacional, com a recuperação da Europa no pós-guerra, os capitais procuram reproduzir-se em mercados externos e observa-se novamente a circulação do capital financeiro-produtivo-comercial em escala mundial, favorecendo os países latino-americanos.

Internamente, o Plano de Metas surge em meio ao consenso cepalino, no qual dever-se-iam capturar os capitais internacionais para a promoção de ajustes estruturais, recomendando a intervenção direta do Estado na economia e a industrialização para alavancar o processo de desenvolvimento. Esse conjunto de medidas representa a legitimação da ideologia “nacional-desenvolvimentista”.

Um crescente processo de oligopolização é a marca da “industrialização pesada” no Brasil. Esse processo, que é desenvolvido na região Centro-Sul, é traduzido num elevado grau de concentração da indústria, acirrando, ainda mais, o grau de polarização entre as regiões Sudeste-Nordeste.

Durante esse período, a total ausência de definição dos mecanismos de financiamento constitui um foco para problemas estruturais (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). Sem um plano paralelo de financiamento, o governo acaba recorrendo a um esquema de financiamento inflacionário, via emissão de moeda.

Assim, em um momento posterior, a economia brasileira é marcada por uma crise que envolve ainda um forte desequilíbrio entre oferta e demanda industrial (crise de acumulação do início dos anos 1960) experimentando a estagnação do crescimento econômico, refletida num hiato entre produto potencial e efetivo. O programa de combate à inflação implantado pós 1964 (PAEG) apresenta redução nos indicadores de inflação, mas os resultados não convincentes em relação ao nível de atividade econômica.

Em meio a esse período de desaceleração da economia brasileira, dá-se a superação da “articulação comercial”, passando-se a observar um processo caracterizado pela “integração produtiva regional” (GUIMARÃES NETO, 1989).

## **2.2 A Integração produtiva e a “Nova Política para o Nordeste”**

Durante a fase da “articulação comercial”, o que se observa é fundamentalmente a articulação via mercadorias, não havendo ainda, portanto, uma integração produtiva de fato, o que só vem a ocorrer quando há a transferência de capital produtivo entre as regiões. A partir do momento em que essa transferência passa a ocorrer, muda de forma significativa o padrão de acumulação da economia nordestina, através de sensíveis transformações na estrutura produtiva da região. A transformação, na verdade, obedece aos interesses do capital, sendo fruto da necessidade de acumulação capitalista no Brasil.

O processo de integração, segundo Guimarães Neto (1980), na medida em que promove uma redefinição das formas de reprodução do capital, cria a tendência de um “processo cíclico de homogeneização” dessas formas de reprodução. O próprio capital local teria que se enquadrar em tal sistema, o qual, em nível geral, obedecia a uma certa hierarquia onde a região central determina o comportamento da região periférica.

Em nível nacional, a economia experimentara na década de 1960, conforme mencionado, um processo de desaceleração, o qual se refletira imediatamente nas taxas de crescimento. No Nordeste, a ampliação dos limites do potencial de acumulação, fruto da integração produtiva, é refletida no crescimento acelerado do produto e coeficientes de

investimento nordestino, quando comparados às taxas históricas e às próprias taxas nacionais. As variações anuais do PIB para Brasil e Nordeste revelam essa tendência. Em 1961, a taxa de variação para o Brasil é ainda de 10,3%, caindo pela metade em 1962. O Nordeste apresenta, todavia, uma taxa de 6,1%. A taxa nordestina permanece superior à nacional ainda em 1963 e 1964. Os anos de 1965 e 1966 não apresentam grandes discrepâncias; contudo, o salto maior verifica-se em 1967, quando o Nordeste passa a crescer a 11,2%, contra 4,8% da taxa nacional. Para Guimarães Neto (1989), estes números já seriam consequência da mudança de atuação do Estado em termos de política para o Nordeste, na qual inclui-se a criação da SUDENE, em 1959.

### **2.2.1 Da política assistencialista à mudança no caráter da intervenção regional**

Já no início dos anos 1930, identificamos elementos da intervenção estatal no Nordeste com a Criação do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA. Tal experiência de intervenção não constitui uma atuação de planejamento, na medida em que não modifica a forma de reprodução do capital, reforçando certas características primitivas (OLIVEIRA, 1977). Apesar de ser criado a fim de defender a atividade açucareira do Nordeste da competição do Centro-Sul, o IAA mantém as condições de reprodução da economia açucareira do Nordeste e contribui para acelerar a capitalização da economia açucareira de São Paulo, desvirtuando-se de suas metas originais.

Posteriormente, a criação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS dá o “tom” ao caráter assistencialista da atuação estatal no Nordeste. Na verdade, a intervenção estatal via DNOCS, que tem no combate à seca sua meta principal, também não inova em termos de transformação dos pressupostos da produção da região. Sua forma de ação mantém “mais que transforma, as condições de reprodução da estrutura econômica e social” vigentes na região e o Estado acaba sendo capturado pela oligarquia algodoeira-pecuarista, então dominante (OLIVEIRA, 1977). Sua atuação resume-se, basicamente, à construção de açudes e barragens, perfuração de poços e construção de estradas de rodagem, o que se constitui num reforço do sistema de dominação da oligarquia predominante.

O ideário cepalino e o projeto nacional-desenvolvimentista, paradigmas à época dominantes, passam a ver a situação de atraso do Nordeste como um entrave ao processo maior de desenvolvimento nacional.

Paralelamente, na medida em que ocorre o movimento de expansão do capitalismo monopolista do Centro-Sul, estabelece-se uma situação de conflito de classes, no qual são envolvidas forças populares, classes dominantes locais e burguesia industrial do Centro-Sul. É criado um clima de pressão popular e o Nordeste passa a ser palco de importantes manifestações, aqui destacadas por Oliveira (1977): “movimento de educação de base”, liderança da igreja católica encampado a luta pela reforma agrária; “processo de educação orientado por Paulo Freire”; “movimentos de cultura popular” e, principalmente, “movimento das ligas camponesas”. Para combater qualquer exacerbação dessas pressões, o Estado deve mudar sua forma de intervenção, que passa a se dar de forma planejada.

É dentro desse contexto que se instala o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN e onde, a partir dos seus relatórios, é criada a SUDENE.

### **2.2.2 GTDN, criação da SUDENE e o caráter da indústria implantada no Nordeste**

O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN é instituído em 1956 com a função de fornecer um grande diagnóstico sobre a real situação da região Nordeste, o qual deveria nortear metas e políticas de intervenção a fim de serem superadas “as desigualdades regionais”.

Aqui, abre-se um ‘parêntese’ para destacar que tipo de enfoque encontra-se presente nos diagnósticos do GTDN. Sabe-se que no tratamento da questão regional no Brasil destacam-se duas vertentes principais: a que trata a questão sob a ótica dos “desequilíbrios regionais” e a que trata sob a ótica da “divisão regional do trabalho”.

A visão desenvolvida pioneiramente por Chico de Oliveira (1977) trata da divisão regional do trabalho e suas mutações. A polarização entre regiões deve expressar as contradições da expansão capitalista no Brasil, resultado das formas diferenciadas de reprodução do capital e das relações de produção nessas regiões. Essa visão, portanto, mostra uma perspectiva histórica e dinâmica, na qual existe uma hierarquia, onde a formação econômica predominante tenta se sobrepor às demais. Nessa hierarquia, o Nordeste está subordinado ao Centro-Sul.

Porém, essa é a visão que surge como crítica à visão tradicional, a qual é a postura teórica que orienta o relatório do GTDN e as políticas implementadas na região. Essa vertente, segundo Chico de Oliveira (1977), parte de uma base estática, onde é dada uma certa divisão regional do trabalho e a partir dessa base, parte-se para uma medição dos desvios. A análise centra-se, portanto, na avaliação dos resultados do desenvolvimento de diferenciais inter-regionais. O processo de constituição desses resultados não é analisado.

Discutido o caráter dos diagnósticos do GTDN, voltemos para sua análise específica. O momento de instituição do grupo de trabalho corresponde, em escala nacional. Ao período de implantação do Plano de Metas, que elege a industrialização como a alavanca do processo de desenvolvimento nacional, respaldado, ainda, pelas idéias da CEPAL.

Também no Nordeste, segundo o diagnóstico, a industrialização deveria assumir esse papel, sendo principalmente seu caráter autônomo o que determinaria o caminho do desenvolvimento. Dever-se-iam incentivar as indústrias que utilizassem as disponibilidades de matérias-primas locais e, paralelamente, soerguer e modernizar as indústrias tradicionais da região. Particularmente, estimular-se-ia o desenvolvimento da indústria de base no Nordeste. O esforço do desenvolvimento deveria se estender sob outras áreas. Assim, era proposto um programa de colonização, de reorganização da economia da região semi-árida, com recuperação de terras e melhorias das condições de produção, de forma a elevar a renda do setor primário.

A proposta do GTDN (1967) envolvia, então, os seguintes objetivos básicos:

- (a) intensificação dos investimentos industriais visando criar no Nordeste um centro autônomo de produção manufatureira;
- (b) transformação da estrutura agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deveria ser intensificada;
- (c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torna-la mais resistente ao impacto das secas.
- (d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber da economia da faixa semi-árida.

A partir dos relatórios expedidos pelo GTDN é criada, em 1969, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Esse órgão teria o papel fundamental de planejar, encaminhar e coordenar um conjunto de medidas que promoveriam o desenvolvimento da região. Com a criação da SUDENE tem início a intervenção planejada

do Estado no Nordeste. Não se pode falar de política regional antes da SUDENE, visto que, conforme comentado, a atuação do Estado se resumia a políticas assistencialistas, apesar de em determinado momento apresentarem algum “traço planejado”.

Como já destacado anteriormente, o momento de instituição da SUDENE é de ebulição de conflitos sociais. Para Chico de oliveira (1977), a criação do órgão é uma “tentativa de superação do conflito de classes intra-regionais e de uma expansão, pelo poder de coerção do Estado, do capitalismo do Centro-Sul”. O Estado seria recapturado, agora pela burguesia industrial daquela região, Estava criado, nas palavras do autor, “o mais poderoso mecanismo de transmissão da hegemonia burguesa do Centro-Sul para o Nordeste”.

A correia transportadora ficaria representada pela política de incentivos fiscais e financeiros, materializada no *mecanismo 34/18*. O Artigo 34 (da lei nº 3.995 de 1961) estipulava a dedução de 50% do Imposto de Renda para empresas que aplicassem essa dedução em investimentos industriais no Nordeste. No pacote completo, conhecido como 34/18, as empresas de capital estrangeiro já tem acesso ao sistema de isenções e a participação no total do investimento pode ficar em torno de 75%, 50% ou mesmo 25%. O mecanismo de incentivos deveria ser capaz de desencadear um efeito multiplicador do investimento de forma a dinamizar a produção e elevar a renda do setor urbano.

A indústria que se instala no Nordeste a partir da nova política implementada apresenta, porém, o caráter de “dependência e complementaridade”, como bem destacado por Araújo (1984). De acordo com a autora, a relação de dependência pode ser vista sob vários aspectos. O primeiro está relacionado à origem dos insumos utilizados, onde cerca de metade dos mesmos têm origem extra-regional (inclusive exterior). A origem dos recursos utilizados para a produção dos bens também é externa à área. Isto porque o sistema 34/18 é o grande captador de recursos de empresas do Centro-Sul. O destino da produção cria novamente a relação de dependência, na medida em que mais de 50% do produto ganha o mercado extra-regional. Por fim, um aspecto relacionado à importação de máquinas e equipamentos utilizados no processo produtivo, destacando-se que quase a totalidade desse conjunto era fruto de importação.

A complementaridade se manifesta no fornecimento de insumos e compra de equipamentos, visto que é formado um mercado para a indústria do Centro-Sul (ARAÚJO,

1984). A nova forma de crescimento do capital encontra-se dentro da lógica do processo de integração, que passa a ditar um tipo de “desconcentração”. Essa desconcentração, contudo, tende a beneficiar a indústria do Sudeste do país, na medida em que a estratégia geral está em acrescentar elementos à matriz industrial brasileira. O Nordeste assume, pois, na hierarquia um papel de economia complementar na dinâmica regional. A estrutura industrial do Nordeste é, na verdade, conforme destacado por Oliveira (1977), função do mercado nacional mais amplo e não mais do mercado regional. Mais que um setor da economia, a indústria parece se apresentar como um ‘apêndice’ da economia do centro-Sul.

O estilo de competição oligopolista comanda o processo de integração e estas empresas são as que melhor se aproveitam das vantagens do 34/18. Como a maioria dos investimentos ocorre em projetos próprios, tal mecanismo reforça a expansão daquele tipo de empresas. O investimento no Nordeste representa, na verdade, a possibilidade de preservar e ampliar produção e mercado e manter e reforçar a hegemonia burguesa do Sudeste do país, subjugando a burguesia industrial nordestina.

Conforme observado, o caráter de auto-suficiência proposto pelos órgãos governamentais, na prática, fica longe de ser atingido, na medida em que a economia nordestina passa a depender quase que totalmente da dinâmica extra-regional.

O esforço de industrialização deveria garantir a diversificação da estrutura industrial. De fato, atinge-se um certo grau de diversificação, visto que as inversões do 38/18 dirigem-se, preferencialmente e propositalmente, para as áreas de indústrias dinâmicas; isto é facilitado pela disponibilidade de uma considerável dotação de recursos naturais.

Uma das conseqüências básicas desse fato é que privilegiando os setores dinâmicos da economia – os quais implicam em escolha de técnicas capital-intensivas – estaria comprometida a proposta original de criação de um centro dinâmico de crescimento com a utilização do principal recurso da região, a mão-de-obra abundante e barata. Reforça-se, assim, a idéia de que o processo de desconcentração e complementaridade é, na verdade, um processo de integração nordestina à reprodução do capital em nível nacional e que determina o caráter de subordinação e dependência que compromete, fortemente, as bases da economia regional.

No que diz respeito ao setor primário, que deveria estar em perfeita interdependência com a indústria, servindo de mercado para seus bens, os resultados também são insatisfatórios. As propostas de reorganização da estrutura agrícola e de colonização são dispostas em posição secundária. Como resultado, a transformação da agricultura então de subsistência, em agricultura comercial não se verifica de fato. Os aumentos de produtividade e de renda requeridos e observados são insuficientes para a constituição de uma demanda para produtos industriais.

O programa de colonização que deveria, juntamente com o desenvolvimento industrial, ser capaz de absorver um elevado contingente de mão-obra, traduziu-se, conforme Maranhão (1984), em verdadeiro fracasso, visto que a transferência de 25.000 famílias, objetivada inicialmente, redundou na transferência de apenas 875 famílias (no ano de 1972).

A política agrícola não promove mudanças estruturais ou qualitativas na estrutura de produção. Os aumentos de produção são fundamentalmente extensivos. Observa-se, então, a manutenção de uma estrutura agrária arcaica, que emperra qualquer processo de crescimento equilibrado na região. Adicionalmente, a completa ausência de um programa que estruturalmente propusesse uma política de reforma agrária contribui para a manutenção dos interesses da oligarquia agrária regional.

Essas são, em linhas gerais, as características da indústria instalada no Nordeste à luz da SUDENE.

### **3 MUDANÇAS RECENTES NO PADRÃO INDUSTRIAL NORDESTINO E O PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL**

Conforme observado, a economia brasileira experimentou, ao longo do século, um processo de concentração industrial em torno do Sudeste, comandado fundamentalmente por São Paulo. O desenrolar do processo de substituição de importações, dentro do movimento de expansão capitalista no Brasil, contribuiu para o aumento do grau de concentração em torno daquela indústria, através da “destruição” das demais economias regionais, constituindo um movimento que, para Oliveira (1977), “destrói para concentrar”.

Todavia, após quase um século de hegemonia paulista, indicadores começaram a indicar sinais de “reversão da polarização” e de desconcentração industrial para outras regiões.

Cabe aqui um ‘parêntese’ para explicar a idéia de reversão da polarização, a partir da formulação de Richardson (1980), que introduz o debate acerca desse processo. O conceito de “reversão” parte de uma mudança em determinada tendência de polarização espacial, que dá lugar a uma desconcentração da área central para outras regiões. Na etapa inicial. Observa-se um processo de causação circular, nos termos de Myrdal<sup>2</sup>. A partir da formação de economias de escala, estabelece-se uma divisão espacial do trabalho, definindo-se um centro e uma periferia. Depois de certo ponto, ocorrem transformações na área central, quando a concentração começa a apresentar desvantagens (aumento no custo da terra e do trabalho, aumento do custo de vida etc.). Algumas regiões dessa área passam a crescer mais que a região central, apresentando economias de aglomeração e de escala. O início da “reversão” se dá quando ocorre dispersão para outras regiões, mas apenas para alguns centros, num sistema de “desconcentração polarizada”. O mesmo processo ocorrido na área central passa a ocorrer nesses centros regionais em etapas sucessivas. A área central e alguns desses centros perdem população em termos absolutos, caracterizando a reversão da população (AZZONI, 1986; DINIZ, 1991).

Diversos estudos foram realizados a fim de constatar a existência do fenômeno no Brasil, apresentando resultados muitas vezes divergentes. O estudo de Azzoni (1986) vai em busca de evidências empíricas, no qual são realizadas estimativas para níveis de produtividade, salários e excedentes na década de 1970, para 11 estados brasileiros. A análise da indústria de transformação mostra que estados da área industrial tradicional do país (SP, RJ, MG) apresentam índices de produtividade e excedente acima da média nacional. De fato, na década de 1970 São Paulo mostra uma redução de sua vantagem comparada com a média nacional, “porém insuficiente para fazer com que essa unidade da federação terminasse o período com desvantagem em relação às demais” (...), “além disso, os estados limítrofes de São Paulo não parecem ter-se beneficiado dessa perda relativa, com exceção do Paraná (AZZONI, 1986, p.124). Desta forma, segundo o autor, a evidência

---

<sup>2</sup> Sobre o processo de causação circular e cumulativa ver Myrdal (1958, apud AZZONI, 1986; DINIZ, 1991).

encontrada não permite concluir pela existência de “reversão da polarização”; o que ocorre, na verdade, é um “espraiamento” dentro da área mais industrializada.

De acordo com Diniz (1993; 1995), o “espraiamento industrial” não corre apenas num raio limitado próximo a área metropolitana de São Paulo (como ocorrera segundo Azzoni). A inversão da tendência à concentração industrial em São Paulo obedece a três movimentos: o deslocamento intra-urbano dentro da região metropolitana; o movimento em direção a cidades de médio e grande porte, dotadas de infra-estrutura e relativa base industrial, capazes de gerar economias de localização (interior de São Paulo e regiões próximas de Minas Gerais e Paraná); e deslocamento para regiões mais distantes, sendo o segundo destes, o movimento mais forte. Assim, segundo Diniz (1993), a reversão da polarização da área de São Paulo ocorre, prioritariamente, na macro-região próxima e secundariamente, para regiões mais distantes.

Conforme destacado, o processo de desconcentração teria início no fim da década de 1960 e início dos anos 1970. Esse período, em termos de periodização da economia brasileira, corresponde ao chamado “milagre econômico”. A economia nacional sai de um quadro recessivo, no período de 1964 a 1967, para um quadro de “boom” econômico apresentando taxas significativas de crescimento, acima da média histórica nacional de 7% a.a., com taxas de inflação moderadas. Esse crescimento fora baseado, fundamentalmente, na eliminação da capacidade ociosa, herdado do período anterior e respaldado por medidas econômicas que envolviam, por exemplo, a expansão crédito e o recurso ao capital externo.

O processo de retomada do crescimento e a concentração econômica e populacional no Sudeste acabam por originar “deseconomias de urbanização” que, segundo Diniz (1991), estariam representadas pelo “aumento do preço da terra e dos aluguéis, dos salários relativos, dos custos de congestão e infra-estrutura”, além “da crescente pressão sindical e o controle da poluição pela CETESB”.

Porém, somente a existência das deseconomias de urbanização não seria capaz de determinar o processo de reversão da concentração, sendo necessária a existência de “economias de aglomeração” em outras cidades ou regiões.

Adicionalmente, outros fatores podem ser apontados como atrativos para novas regiões. A fase de crescimento consolidada no milagre começa a dar sinais de esgotamento por volta de 1972/73, na medida em que o nível de utilização da capacidade instalada vai

chegando a sua totalidade. Nesse momento, a concorrência inter-empresarial ganha força, com as empresas em busca de recursos naturais, ocupação e abertura do mercado (DINIZ, 1991), colaborando para o movimento de desconcentração. A ocupação de novos espaços também estava dentro da lógica de ocupação que se estabelecia neste momento, liderada por grandes grupos empresariais brasileiros, servindo como garantias de suas posições oligopolistas (GUIMARÃES NETO, 1994).

Esse movimento de concorrência entre as empresas pela ocupação nacional é também dinamizado pelo processo de unificação do mercado, o qual só vem a se consolidar através do desenvolvimento de infra-estrutura (DINIZ, 1993). O esforço na construção de infra-estrutura é, pois, determinante no processo de desconcentração industrial, na medida em que se constitui num incentivo adicional para a localização de empresas em novas áreas do país.

O papel do Estado, nesse período, reforça de forma substancial todo esse processo, fato que é reconhecido na literatura que estuda a economia regional (DINIZ, 1993, GUIMARÃES NETO, 1994, WANDERLEY, 1996). A atuação estatal se dá basicamente em três linhas: desenvolvimento de infra-estrutura, investimento direto, através da empresa estatal, e incentivos fiscais.

Nos anos 1970, observa-se uma verdadeira avalanche de investimentos diretos por parte do estado, a qual encontra-se atrelada à política que direciona o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. São estabelecidas prioridades como a produção de insumos básicos, energéticos e bens de capital. O Estado tem, então, participação decisiva através das empresas estatais. A maioria dos investimentos foi realizada fora de São Paulo, contribuindo para uma desconcentração relativa da indústria (DINIZ, 1993).

Também amplamente reconhecido está o papel desempenhado pelos incentivos fiscais, que ganham peso no final da década de 1960 e início dos anos 1970, principalmente através dos recursos da SUDENE e SUDAM. Destacam-se, ainda, os incentivos setoriais ao reflorestamento, crédito agrícola, turismo, exportação etc. Adicionem-se os incentivos estaduais como doação de terrenos e isenção de ICM e as transferências como FPE e FPM. Esse conjunto de incentivos, juntamente com os fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apesar de terem sua eficácia e aplicação questionáveis ou de muitas vezes representarem interesses corporativistas, tem

peso/importância considerável para dinamizar a economia de outras regiões, contribuindo para a despolarização.

De acordo com Ferreira e Lemos (2000), essa reconfiguração do espaço econômico nacional está associada a dois fatores:

[...] o primeiro diz respeito às mudanças tecnológicas e organizacionais dos fatores de produção, cujas atividades econômicas são especialmente reorientadas com a finalidade de reforçar o processo de acumulação de capital. O segundo fator, que tem usado como indutor desse movimento de realocização, compreende as políticas regionais de desenvolvimento.

Diniz (1993) aponta, ainda, o papel do deslocamento da fronteira agrícola e mineral para o desenvolvimento regional brasileiro. Destaca-se o aumento na produção de grãos durante a década de 1970 desenvolvido no Sul e Centro-Oeste. Na fronteira mineral, observa-se o crescimento da demanda interna, decorrente da expansão e diversificação do parque industrial brasileiro. A tradicional liderança de Minas Gerais passa a ser ameaçada pela expansão dos investimentos no Centro-Oeste e áreas do Nordeste. A expansão da fronteira agrícola e mineral potencializa, ainda, o estabelecimento de indústrias processadoras de insumos agrícolas e minerais e fornecedores de bens de capital. Apesar das mudanças tecnológicas em curso estabelecerem uma tendência de queda desse tipo de atividade, na medida em que ganham peso as atividades intensivas em conhecimento ainda se reconhece o peso desse fator para ditar a dinâmica das economias regionais no Brasil.

Dado esse conjunto de fatores, o estado de São Paulo e a região Sudeste passaram a perder posição relativa na produção industrial brasileira a partir dos anos 1970, observando-se o aumento da contribuição de outras regiões. Os dados da participação de São Paulo e da área metropolitanas na produção industrial do país apresentam uma tendência decrescente entre os anos 1970, 1975, 1980, 1985 e 1990. Os percentuais são de 58%, 56%, 53%, 52% e 49% para São Paulo, nos referidos anos e, 44%, 33%, 29% e 26% para a área metropolitana nos anos de 1970, 1980, 1985 e 1990. (Tabela 1).

Os dados mostram que todas as regiões brasileiras ganham participação na produção industrial. A reversão da polarização faz-se “com um relativo espraiamento industrial para o próprio interior de São Paulo e para quase todos os demais estados brasileiros” (DINIZ, 1995, p.11). Com relação ao Nordeste, a participação desta região passa de 5,7% em 1970, para 84,% em 1990, ficando o ganho principal por conta da Bahia (percentuais para os

referidos anos de 1,5% e 4%). Esse números são o reflexo principal da política de incentivos fiscais e da produção do Pólo Petroquímico de Camaçari.

**Tabela 1 – Brasil- Distribuição da produção industrial segundo grandes regiões (incluindo São Paulo e área metropolitana) (em %)**

	1970	1975	1980	1985	1990
Norte	0,8	1,5	2,4	2,5	3,1
Nordeste	5,7	6,6	8,1	8,6	8,4
Sul	12,0	14,8	15,8	16,7	17,4
Centro-Oeste	0,8	0,8	1,1	1,4	1,8
Sudeste	80,8	76,3	72,6	70,9	69,3
São Paulo	58,1	55,9	53,4	51,9	49,3
Área Metrop.	44,0	-	33,0	29,4	26,3

Fonte: Diniz (1995)

Segundo Araújo (2001), à medida que se processa o movimento de integração nacional, a indústria busca novas localizações, proliferando-se em vários locais das regiões menos desenvolvidas do país, especialmente nas áreas metropolitanas. Os indicadores apontam o avanço da indústria em praticamente todas as regiões do território brasileiro, ocasionando a redução das participações do PIB nacional dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Para Negri (1992), ocorreu, de fato, a desconcentração industrial da região metropolitana de São Paulo, todavia, esse processo foi compensado pelo crescimento do interior do mesmo estado, processo que fica conhecido como “interiorização da indústria paulista”, com presença marcante das regiões administrativas de Campinas, Vale do Paraíba, Ribeirão Preto, Sorocaba e Litoral.

De acordo com Pacheco (1999), mesmo diante da desconcentração industrial, o Centro-Sul (particularmente São Paulo) nunca deixou de ser o centro dinâmico da economia brasileira, ocorrendo, portanto, paralelo à desconcentração, um rearranjo espacial de suas indústrias, mantendo-se, nessa região, volumosos investimentos, muitos destes em Pesquisa & Desenvolvimento (P & D).

Considera-se de fundamental importância destacar alguns elementos que Guimarães Neto (1994, p.19-20) ressalta para qualificar o processo de desconcentração. Primeiro, o

padrão de concentração espacial da atividade produtiva não se altera de forma significativa, permanecendo o caráter da divisão inter-regional do trabalho. Segundo, a sede dos grandes grupos e conglomerados econômicos nacionais permanece concentrada, ou seja, “permanece concentrado o centro de decisão, desconcentrando-se a base de operação do grande capital”. Terceiro, diversos estudos apontam que o tipo de desconcentração ocorridos tenderiam a intensificar o crescimento demográfico e a concentração econômica em uma região mais ampla, Quarto, a desconcentração ocorre de forma seletiva, tanto espacialmente como setorialmente e as regiões menos industrializadas se articulam desenvolvendo “especializações”, numa divisão mais geral do trabalho. Quinto, os estudos mais recentes apontam para uma perda de fôlego do processo de desconcentração.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme destacado, após um século de concentração industrial no estado de São Paulo e de polarização na sua área metropolitana, nas últimas décadas esse processo foi invertido, iniciando um movimento de desconcentração industrial para várias regiões do país. Porém, apesar de não ter se caracterizado como objetivo deste trabalho, o debate envolvendo a questão regional tem discutido a continuidade desse processo de desconcentração, ocorrido no Brasil a partir dos anos 1970, ou a existência de um movimento de reconcentração industrial nas áreas mais dinâmicas do país (NEGRI, 1992; DINIZ, 1995; CANO, 1997; PACHECO, 1998; FERREIRA; LEMOS, 2000; ARAÚJO, 2001).

O cenário deste debate envolve o novo ambiente institucional e macroeconômico do Brasil nos anos 1990 e os reflexos das transformações globais (globalização, novos padrões tecnológicos, produtivos e gerenciais etc) na dinâmica regional brasileira. Assim, diante do acirramento da crise fiscal brasileira, evidenciada ainda nos anos 1980, com o Estado perdendo sua força de atuação, verifica-se o esvaziamento das políticas setoriais em âmbito federal, refletida na falta de política industrial de longo prazo, no enfraquecimento de políticas agrícolas de cunho regional, na redução de incentivos fiscais federais e no esvaziamento da política regional, de modo mais amplo.

Logo, fortalecem-se as políticas locais de atração de indústrias na maioria dos estados nordestinos, responsáveis pela transferência de investimentos produtivos do Sul-Sudeste, em busca de vantagens e apoio institucional, como incentivos governamentais, infra-estrutura, baixo custo da mão-de-obra, redução de custos de transporte em alguns casos, entre outros, o que acirra a disputa por investimentos entre os territórios.

Nesse cenário, dadas as largas transformações ocorridas em nível global e nacional e dos novos desafios impostos a governos estaduais e municipais, é fundamental a análise dos estágios recentes de integração das diversas regiões dentro da divisão inter-regional do Brasil, o que se torna objeto de estudos posteriores.

## 5 REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. **Política de ajustamento no Brasil entre 1930 e 1937: a industrialização apesar do problema da transferência financeira para o exterior**. Fortaleza: CAEN/UFC (Texto para discussão n° 85).

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sílvio (org). **A questão Nordeste**. Estudos sobre formação, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. In: **Seminário Internacional: Alternativas de Desenvolvimento e a Questão Regional**. Rio de Janeiro: DIEEE/CESIT/CNPq, 2001.

AZZONI, Carlos Roberto. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: IPE/USP, 1986.

CANO, Wilson. Desequilíbrios regionais no Brasil: alguns pontos controversos. In: MARANHÃO, Sílvio (org). **A questão Nordeste**. Estudos sobre formação, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

CANO, Wilson. Concentração e desconcentração industrial no Brasil: 1970/95. **Revista Economia e Sociedade**. São Paulo, n.8, p. 101-141, jun, 1997.

DINIZ, Clélio Campolina. Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de reconcentração. Belo Horizonte: UFMG. 1991

\_\_\_\_\_. Competitividade industrial e desenvolvimento regional no Brasil. Campinas, 1993.

\_\_\_\_\_. Dinâmica regional da economia brasileira e suas perspectivas. Brasília: IPEA (Texto para discussão n° 375), 1995.

FERREIRA, Maria de Fátima Silveira; LEMOS, Mauro Borges. Localização industrial e fatos estilizados da nova reconfiguração espacial do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Vol.31, N. Especial, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2000.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: FUNDAJ/Massangana, 1989.

\_\_\_\_\_. Desconcentração espacial regional da economia brasileira (Formas de desconcentração e fatores determinantes). João Pessoa: CME/UFPB (Texto para discussão nº 80), 1994.

GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico do Nordeste**. Recife: SUDENE, 1967.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1977.

MARANHÃO, Sílvio. Estado e planejamento regional: a experiência do Nordeste brasileiro. In: MARANHÃO, Sílvio (org). **A questão Nordeste**. Estudos sobre formação, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NEGRI, Barjas. A desconcentração da indústria paulista nos últimos vinte anos (1970-1990) In: XX Encontro Nacional da ANPEC, Camus do Jordão, 1992. **Anais...**Campus do Jordão: ANPEC, 1992.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da nação**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

RICHARDSON, H.W. Polarization reversal in developing countries. **Papers of the Regional Science association**, Vol. 45, 1980, p.67-85.

WANDERLEY, Lívio de Andrade. Industrialização do Nordeste e (Des)Regionalização. **Revista Econômica do Nordeste**, Vol.27, N.1, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1996.