

# UM MODELO EXAURIDO: A EXPERIÊNCIA DA SUDENE

José Elesbão de Almeida<sup>1</sup>  
José Bezerra de Araújo<sup>2</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é traçar um perfil do processo de industrialização comandado pela Sudene no Nordeste, no período de 1960 a 2000, na perspectiva de verificar se há relação entre o que foi planejado e o que foi executado na região e em que medida as mudanças ocorridas na estrutura produtiva repercutiram na melhoria das condições de vida da população regional. Constatou-se que nas quatro décadas de atuação da Sudene, o Nordeste cresceu em média mais do que o Brasil. No referido período, a produção industrial da região mais que duplicou, fazendo o PIB do setor saltar de cerca de 12% em 1960, para 26% em 1999. No entanto, persistem as questões sociais básicas, agravadas em muitos casos, pelo modesto alcance das políticas públicas. Ademais, convém ressaltar que, a despeito do Nordeste, ter se destacado frente às outras regiões brasileiras, em termos de crescimento do produto por habitante, não conseguiu diminuir, na mesma proporção, a sua participação relativa na massa de indigentes do país.

**PALAVRAS-CHAVES:** Industrialização, crescimento econômico, modernização e pobreza no Nordeste.

**ABSTRACT:** The objective of this article is to draw up a profile of the industrialization process led by Sudene in the northeastern region of Brazil, from 1960 to 2000, in the perspective of verifying if there is relation between what was planned and what was carried out in such a region, and how the changes that occurred in the productive structure had repercussions in the improvement of the regional population way of living. It was certified that during four decades of Sudene's action the northeast region of Brazil increased on an average better than the other Brazilian regions. In this period, the industrial production of that region more than doubled, and the GNP of such a sector increased from 12% in 1960 to 26% in 1999. Nevertheless, the social basic problems persisted due to the fact that they were worsened by the modest reach of policies. In addition to this, it is important to point out that although the northeastern region of Brazil has revealed itself and has had a growth of the product by inhabitant, it didn't get to decrease proportionally its participation related to the great number of poor people.

**KEY-WORDS:** industrialization, economical growth, modernization and poverty in the northeastern region.

## 1 Introdução

O objetivo perseguido por este artigo é esboçar um breve diagnóstico acerca do processo de industrialização levado a cabo no Nordeste pela SUDENE, no período compreendido entre 1960 e 2000, na perspectiva de verificar se há relação entre o que foi planejado pelo órgão de fomento ao desenvolvimento regional e o que foi executado na região e em que medida as mudanças ocorridas na estrutura produtiva repercutiram na melhoria das condições de vida da população nordestina. O trabalho parte de uma ampla revisão da literatura pertinente à questão nordestina e de uma análise minuciosa dos documentos e relatórios compilados pela SUDENE e BNB, além das estatísticas levantadas pelo IBGE relativas ao período em estudo.

Em meados da década de 1950, após um período secular de atrofiamento das atividades agro-exportadoras e de contínua perda de participação econômica para a região Sudeste, sobretudo para São Paulo, o Nordeste brasileiro atingiu o ápice de sua crise econômica, passando a partir de então, a figurar entre as áreas de maiores índices de pobreza do Hemisfério Sul. A rigor, esse processo começou

---

<sup>1</sup> Mestre em Economia e professor do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN. E-mail: elesbao@servpro.net.br

<sup>2</sup> Doutor em Economia e professor do Departamento de Economia e Finanças de Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. E-mail: bezerraraujo@uol.com.br

a aprofundar-se com mais intensidade a partir dos anos 30 e, notadamente, após a Segunda Guerra Mundial, com a aceleração do processo brasileiro de industrialização - seguido pelo crescimento desordenado da urbanização e da integração do mercado nacional - tendo como centro de gravidade a região Sudeste, especialmente, no entorno de São Paulo.

O processo de industrialização brasileiro, fortemente concentrado em São Paulo, permitiu que esse estado se modernizasse para produção em larga escala e passasse a impor uma nova divisão do trabalho para o conjunto da economia brasileira, em substituição às tradicionais economias regionais até então existentes. Isso resultou numa imposição de “novas” relações sociais de produção e de trabalho e, por extensão, em novos métodos de acumulação de capital às regiões periféricas. No dizer de Oliveira (1981, p. 75), estava-se, na verdade, em presença de uma nova forma de expansão capitalista que tendia a ser hegemônica e que poderia ser imposta ao conjunto da economia nacional.

A combinação dos fatores acima citados com a derrocada das barreiras alfandegárias existentes entre as várias regiões brasileiras mais a ampliação do sistema de transportes, facilitando a livre circulação nacional das mercadorias produzidas em São Paulo, bem como a implantação de grandes usinas hidrelétricas e a criação da Petrobrás (nos anos 50), permitiram que a economia brasileira se integrasse no circuito de São Paulo, onde se localizava o pólo industrial mais dinâmico do país. A consequência desse movimento de “nacionalização” do capital, foi a destruição e/ou fechamento de várias fábricas no Nordeste que não estavam em condições de competir em preço e qualidade com as modernas fábricas instaladas no Sudeste do país, principalmente em São Paulo.

Com efeito, assistiu-se a uma predominância das mercadorias do Sudeste sobre as do Nordeste em praticamente todos os setores da economia regional. Como diz Guimarães Neto (1997, p. 45), “*o mercado nordestino foi literalmente invadido pela produção industrial do Sudeste*”. A isso veio somar-se um extraordinário crescimento no ritmo de acumulação, de concentração e centralização de capital em favor da região Sudeste sobre o empobrecimento social generalizado, seguido de estagnação e subdesenvolvimento do Nordeste. Em consequência disso, a região nordestina passou a experimentar um crônico e significativo déficit no seu balanço comercial com as demais regiões brasileiras, notadamente com a região Sudeste. (GUIMARÃES NETO, 1986, p. 89). Esse déficit, explica-se, tanto pela perda do mercado regional quanto dos mercados extra-regionais onde o Nordeste comercializava seus produtos. Esse processo funcionava, ao mesmo tempo, como um mecanismo de *sucção* e bloqueio à emergente industrialização capitalista do Nordeste. Para o Sudeste, ao contrário, contribuía para a ascensão do capitalismo a uma etapa superior de desenvolvimento.

Cabe destacar ainda, embora isso não constitua objeto de estudo no âmbito deste trabalho, que a ascensão dessa nova burguesia industrial no Sudeste do Brasil, comandada pela “região” industrial de São Paulo, não pode ser compreendida sem que se considere a presença marcante do Estado - nas suas diversas matizes - reconstituindo e assumindo funções próprias do capital, para a realização da

acumulação capitalista, cujo destino, sem nenhum lugar a dúvidas, iam parar nas mãos da burguesia industrial daquela região.

Em essência, essa intervenção “positiva” do Estado na esfera produtiva, ampliando a extração de mais-valia para viabilizar a acumulação privada de capital, está intrinsecamente ligada à própria contradição interna existente no ciclo de reprodução do capital. Como bem define Oliveira (1981, p. 87): *“O próprio caráter de sua intervenção é resultado muitas vezes da debilidade de acumulação direta da burguesia industrial”*. É certamente, por essa razão, que o Estado intervém mais incisivamente justamente nos períodos de crises - de reprodução e de acumulação de capital - para contornar e/ou reanimar a acumulação privada de riqueza, ou para criar novas fontes de valorização de capital no ciclo capitalista. Por essa razão, o Estado foi aprisionado pela burguesia industrial do Sudeste (ainda em fase embrionária nos anos trinta) para definir e impor as diretrizes de um projeto de desenvolvimento, cujo sentido fundamental era viabilizar a acumulação privada de capital em escala ampliada.

Ao ser capturado pela burguesia industrial do Sudeste, o Estado passou a executar projetos cujo objetivo consistia (e ainda consiste) na maioria das vezes, em criar mecanismos para obstruir a tendência declinante da taxa de lucro e assegurar a criação de esquemas de reprodução e de valorização do capital em grande escala a favor daquela região. No Nordeste, ao contrário, ficou um Estado imobilista, tanto do ponto de vista das relações sociais entre as classes regionais como do ponto de vista da reprodução do capital regionalmente acumulado, embora em âmbito nacional operasse francamente, reciclando e reconstituindo os mecanismos de reprodução da economia industrial.

Paradoxalmente, o Estado inerte que se formou no Nordeste, sob o comando da frágil oligarquia regional, encarregou-se de executar projetos que na maioria das vezes contribuiu para descapitalizar a região, enfraquecendo ainda mais (tanto econômico como politicamente) o poder da emergente burguesia industrial regional reproduzir-se endogenamente. Sobre isso, afirma Oliveira (1981, p. 90) que: *“Essa perda de poder político impedia-lhe de utilizar o próprio Estado, capturado pela burguesia industrial do Centro-Sul e, no Nordeste, pela oligarquia algodoeira-pecuária, para redirecionar seus esquemas de reprodução”*. Em consequência disso, afirma o autor antes referido, que: *“a burguesia industrial [do] Nordeste encontrava-se de braços atados para participar e comandar, no que deveria ser seu espaço, a expansão capitalista”*. (Idem, 1981, p. 90).

Dessa forma, à medida que o processo de industrialização avançava em São Paulo, com a diversificação e modernização da atividade industrial, ao que se acrescenta ainda a instalação das indústrias de veículos automotores e de eletrodomésticos, acentuavam-se cada vez mais as disparidades econômicas e sociais entre o Nordeste e aquela região.

A conjugação desses fatores de ordens econômicas com outros de caráter político-institucional contribuíram decisivamente para a efervescência social e política no Nordeste, a partir de meados da década de 1950, abrindo possibilidade para a incorporação da filosofia marxista-leninista e,

conseqüentemente, para a deflagração generalizada de violência e disrupção social na região. Entre os vários fatores políticos cabe destacar a ascensão das Ligas Camponesas; a pressão da Igreja Católica por medidas reformistas; a síndrome das Revoluções chinesa e cubana; bem como a vitória de dois governadores - em Pernambuco e Bahia - de tendências reformistas nas eleições estaduais de 1958, revelando claramente a quebra da hegemonia agro-oligárquica no Nordeste. A partir daí, essa região passou a ser vista pelas autoridades governamentais como um problema de “segurança nacional”.

## **2 A intervenção do Estado no Nordeste e a criação da Sudene**

Às fragilidades da conjuntura política adicionou-se a debilidade das atividades econômicas do Nordeste pressionando o Governo Federal a intervir diretamente na região, mediante a ameaça de irrupção de um movimento “revolucionário” encabeçado pelas Ligas Camponesas, sob a liderança de Francisco Julião. Apesar das Ligas não conter as premissas de um movimento revolucionário, caracterizando-se muito mais como agente de mudanças de cunho reformista, a sua ascensão política poderia tomar uma dimensão revolucionária na medida em que aumentasse o antagonismo das classes, o que poderia resultar na busca de uma filosofia da ação, inspirada na doutrina marxista, abrindo possibilidade para a superação da ordem social vigente e para a reconstrução de uma nova ordem.

Ainda com relação ao caráter revolucionário das Ligas Camponesas, cabe aqui enfatizar a opinião de Furtado (1964, p. 146), que diz: *“O movimento de organização da classe camponesa (...) apresentou, até 1962, todas as características de uma arregimentação revolucionária de tipo clássico. Os líderes (...) tinham todos a preocupação de dizer bem alto que estavam lutando contra a ordem das coisas prevaletentes”*.

Foi certamente por essa razão, que o então Presidente Juscelino Kubitschek (em mensagem ao Congresso Nacional em 1956) fazendo referência à ação política do seu governo para a região Nordeste, com vistas à “correção” dos desníveis regionais, deixou transparecer explicitamente sua preocupação com a unidade do Sistema Federativo e, sobretudo, com a manutenção da “segurança nacional”.

No entanto, o que é essencial e merece esclarecimento, é que, o que era na verdade um conflito de classes aparecia no discurso oficial como sendo um problema de desnível econômico regional. Se por um lado o Nordeste representava para o Governo Central uma região que teria que ser integrada à economia nacional, por outro, ela era encarada como um problema não só de estratégia política e de segurança nacional, mas também da unidade federativa.

De todo modo, os desníveis econômicos e sociais regionais, que se agravaram e se tornaram mais explícitos com o desenvolvimento acelerado do Sudeste, a partir do Pós-Guerra, passaram a exigir uma mobilização dos diferentes atores políticos e sociais em busca de uma solução para o problema do Nordeste, a fim de evitar que nessa região germinassem as potencialidades revolucionárias que estavam aflorando.

Diante desse contexto, o Presidente Kubitschek criou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1956, tendo em vista a preocupação de evitar uma convulsão social na região, bem como em afastar qualquer possibilidade de desenvolvimento de uma política consciente de ruptura da ordem social vigente. Esse grupo, que foi coordenado por Celso Furtado, tinha a finalidade de identificar os principais fatores que atuavam no processo de regressão e subdesenvolvimento do Nordeste e propor a elaboração de uma política de desenvolvimento para a região.

O relatório do GTDN (como ficou conhecido) constatou que havia uma enorme disparidade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do país e que isso constituía o mais grave problema a ser enfrentado. Constatou-se, ademais, que a renda *per capita* do nordestino (US\$ 96) equivalia, em 1956, a menos da terça parte da renda do habitante do Centro-Sul (US\$ 303). Assim, às causas que respondiam pelo atraso secular da economia nordestina juntar-se-ão outras de caráter “circunstancial” - resultante da própria política adotada pelo país - como a estagnação do setor primário e as constantes transferências de capitais privados do Nordeste em busca de economias de escalas e de melhores oportunidades de investimentos no Centro-Sul. Diante desse quadro, não restaria ao Nordeste outro caminho senão o da industrialização.

Em síntese, o plano de ação do Governo estabelecido no relatório do GTDN estruturou-se em quatro diretrizes básicas, quais sejam: i) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; ii) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos; iii) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e, iv) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estavam em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida.

Dentre as diretrizes acima especificadas, cabe registrar que a política de desenvolvimento a ser implementada na região deveria priorizar a intensificação de investimentos industriais mediante a concessão de incentivos: i) à indústria de base - siderurgia, principalmente - dado que estudos elaborados pelo grupo de trabalho (GTDN) indicavam que as dimensões do mercado justificavam a viabilidade econômica da instalação de um núcleo de indústrias siderúrgicas na região, o qual deveria ter um poder germinativo, permitindo a expansão de indústrias de transformação de ferro e aço e de mecânicas; ii) à implantação de indústrias mecânicas simples - principalmente, para a fabricação de implementos agrícolas e móveis metálicos - que já contavam com amplo mercado na região; iii) às indústrias que aproveitassem matéria-prima regional - sobretudo minerais - como indústrias de cimento e adubos fosfatados, com particular atenção para aquelas que contribuíssem para ampliar o nível de emprego na região; e, iv) à recuperação de indústrias tradicionais - notadamente têxtil e alimentar - em

razão da dimensão do mercado local, do baixo custo de mão-de-obra e da farta disponibilidade de matéria-prima. (GTDN, 1967, p. 83-87).

Convém ressaltar aqui, que a proeminência da política oficial para o setor industrial nordestino postulava objetivos muito ambiciosos, os quais podem ser nitidamente sintetizados na expressão que diz: *“A política de industrialização visa ao triplice objetivo de dar emprego [à] massa populacional flutuante, criar uma classe dirigente nova (...) e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que (...) tendem a migrar”*. (GTDN, 1967, p. 12).

O projeto governamental explicitado no GTDN, ainda almejava atingir outros objetivos de grandes dimensões na região, como a difusão de tecnologia moderna; formação de uma nova mentalidade empresarial; criação de uma estrutura industrial menos dependente de importações e com maior concatenação local; modernização da agricultura local e intensificação de relações capitalistas de produção no campo; aumento da oferta de gêneros alimentícios mediante uma política de fomento à agricultura irrigada nos vales úmidos do litoral e às margens do São Francisco; ampliação da oferta de energia elétrica (além de incentivos à pesquisa em outras modalidades de energia, como eólica e solar); melhoria dos níveis de educação e saúde da população; e por fim, incentivar a pesquisa em recursos naturais (vegetais e minerais, principalmente).

Como se pode ver, a proposta do GTDN tinha uma concepção estruturalista, ao visualizar mudanças profundas na economia nordestina sem, no entanto, explicitar qual a correlação de forças em que a industrialização regional deveria se apoiar. Apesar de ficar claro a presença do Estado, enquanto agente impulsionador do desenvolvimento - mediante investimentos em infra-estrutura básica, instituição de incentivos fiscais e financeiros e até mesmo como investidor direto - o principal papel nesse processo, no entanto, era reservado à iniciativa privada.

Além desse paradoxo e das proposições ambiciosas contidas no plano de ação do referido documento, existem outras afirmações vazias que, na prática, também não encontram correspondência. Para citar apenas um exemplo, diz o GTDN (1967, p. 55) que: *“Não há razão para que essa industrialização venha a constituir (...) fator de entorpecimento do processo de industrialização do Centro-Sul”*. Em essência, o GTDN considerava o processo de industrialização do Centro-Sul mais como uma experiência a ser seguida no Nordeste do que como um fator limitante das possibilidades de industrialização regional. Isso demonstra concretamente a falta de percepção do referido grupo de estudo, com relação, tanto aos efeitos da concentração industrial do Centro-Sul sobre o Nordeste, como da dinâmica que movia o processo de industrialização e de acumulação de capital no Brasil.

Ademais, ao pretender *“criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira”*, pode-se inferir, que em tese, a proposta do GTDN era transpor para os marcos da região uma política de industrialização assentada, marcadamente, na substituição regional de importações. Donde se conclui que a “nova” industrialização preconizada para a região deveria ter um caráter autônomo e, predominantemente, de base regionalista. Isto, sem lugar a dúvidas, encerra uma grande contradição na

medida em que o referido documento estava intrinsecamente inserido no contexto da ideologia dominante nos anos 50, que era a ideologia do desenvolvimentismo gestada nos escritórios da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). Como é de conhecimento amplo, a política econômica de inspiração *cepalina* baseava-se essencialmente na industrialização, que necessariamente não teria que ser (e nem poderia, no caso do Brasil e principalmente do Nordeste) implementada por capitais nacionais e/ou regionais.

Dessa forma, parece não haver dúvidas de que as possibilidades de implementação de um modelo de industrialização no Nordeste, nos moldes indicado pelo GTDN - dentro de um contexto de crescente inserção da economia brasileira na economia capitalista mundial - senão impossível, eram bastante remotas. A esse respeito afirma Cano (2000, p. 113-114): “... *essa concepção industrializante do GTDN pode ser criticada por não se ter dado conta de que a industrialização que se processava no país, a partir de meados da década de 1950, já não guardava as mesmas relações que predominaram no processo até então desenvolvido por substituição de importações*”.

Não obstante, em que pese o caráter explicitamente industrialista do GTDN, o mesmo chega a advertir, muito acertadamente (diga-se de passagem), que a industrialização por si só não seria suficiente para atender às exigências que o desenvolvimento requeria. Isso pode ser comprovado na seguinte afirmativa: “*Contar com essa industrialização para dar emprego às grandes massas demográficas excedentes da região (...) seria desconhecer a natureza real do problema e sua amplitude. Para modificar a estrutura ocupacional da região (...) será necessário atacar em duas frentes simultâneas: a da industrialização (...) e a do deslocamento da fronteira agrícola...*”. (GTDN, 1967, p. 54).

Foi dentro desse contexto que o relatório do GTDN deu origem à criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) em dezembro de 1959, pela Lei nº 3.692, com a finalidade de executar a política de desenvolvimento proposta para a região nordestina. Junto à Lei que criou esse órgão, instituíram-se inicialmente dois mecanismos de incentivos (artigos 18 e 19, respectivamente) no sentido de atrair investimentos para o Nordeste. Esses incentivos abrangiam: a) isenção de impostos à importação de equipamentos novos e sem similar de produção nacional; e, b) isenção do Imposto de Renda (em princípio até dezembro de 1968 e depois exaustivamente ampliado) para indústrias novas ou já instaladas que utilizassem matéria-prima regional. (SUDENE-BNB, 1990).

Com a aprovação do I Plano Diretor (PD) da SUDENE, pela Lei 3.995 de dezembro de 1961 (para o período de 1961-63) em seu artigo 34 estabeleceu-se que as empresas de capital 100% nacional podiam deduzir até 50% nas declarações do Imposto de Renda devido na Fonte, desde que fosse reinvestido ou aplicado em projetos considerados pela SUDENE como “prioritário” para o desenvolvimento do Nordeste. Posteriormente, em função da pressão dos grupos industriais extra-regionais, esse dispositivo foi modificado com a aprovação do II Plano Diretor, pela Lei 4.239 de junho de 1963 (para o período de 1963-65), que em seu artigo 18 suprimiu a exigência de capital 100%

nacional como requisito básico para obtenção dos favores fiscais, passando a beneficiar também empresas de capital estrangeiro, além de estender os benefícios - até então privativo de empresas industriais - à aplicação de projetos agrícolas.

Os outros dois (últimos) Planos Diretores que foram criados pela SUDENE (para os períodos de 1966-68 e 1969-73, respectivamente) trataram de aperfeiçoar e ampliar ostensivamente a vigência e a área de abrangência dos benefícios fiscais e financeiros. No III Plano, instituído pela Lei 4.869 de dezembro de 1965, tratou-se de promover uma maior diversificação e descentralização dos investimentos, além da criação de uma rede regional de comunicações e da melhoria do sistema de transportes. Já o IV Plano Diretor, instituído em outubro de 1968 pela Lei 5.508, além de assegurar as metas já estabelecidas nos planos anteriores deu maior ênfase à implantação de um centro dinâmico de produção industrial na região e maior integração da economia nordestina à economia brasileira. (BRASIL-SUDENE, 1980). No geral, em que pese as formulações mecanicistas dos quatro planos, a política de industrialização do Nordeste alcançou um maior grau de unidade com o IV Plano Diretor. Deve-se enfatizar, no entanto, que o desdobramento natural desse enfoque só veio a ganhar eficácia na fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento que se seguiram nas décadas de setenta e oitenta.

Todavia, convém ressaltar, que em meados dos anos sessenta, com o advento do golpe militar, a SUDENE sofreu uma forte intervenção e um redirecionamento de suas diretrizes. A partir daí, os governos militares trataram de tirar a relativa autonomia e legitimidade que havia sido imputada à SUDENE por ocasião de sua criação e transferiram investimentos para outras atividades econômicas e para outras regiões do país, esvaziando completamente a força coordenadora da agência de desenvolvimento do Nordeste. Nos anos oitenta, quando ocorreu a redemocratização do país, coincidiu com a crise recessiva, a interrupção dos fluxos de financiamento, a desaceleração do crescimento econômico do país, o debilitamento do aparelho estatal e com ele a falência das políticas de desenvolvimento regional. Nos anos noventa, depois de uma seqüência de erros por uma parcela minoritária de aproveitadores que resultaram em denúncias de irregularidades e desvios de aproximadamente R\$ 4 bilhões, a SUDENE se transformou em caso de polícia, o que resultou no seu fechamento, em 2001, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Em seu lugar foi criada a ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste), uma espécie de SUDENE piorada, com poucos recursos e, praticamente, sem poder de coordenação.

### **3 O viés na política empreendida pela Sudene e a instituição dos PNDs**

A partir da década de 1970 - não obstante o viés da política de desenvolvimento regional - o esforço no sentido de consolidar o processo de industrialização do Nordeste teve continuidade com a política institucional do Governo Federal através dos PNDs. Assim, aos Planos Diretores da SUDENE seguiram-se mais 6 Planos de Desenvolvimento Regionais (como parte integrante dos Planos de Desenvolvimento Nacionais), sendo: i) 3 Planos Regionais de Desenvolvimento - PRD (integrando os Planos Nacionais de Desenvolvimento, para os períodos de 1972-74, 1975-79 e 1980-85



respectivamente); ii) O Capítulo Nordeste do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND/NR (para o período de 1986-91); iii) Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste (1986); e, iv) O I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste - I PTDN (para o período de 1988-90). (BRASIL-SUDENE, 1990).

A rigor, a política de industrialização do Nordeste, que desde meados dos anos 60, já vinha privilegiando os grandes compartimentos industriais, contrariando as proposições do GTDN, a partir de meados da década de setenta - com a instituição do II PND - essa política inclinou-se, preponderantemente, para a implantação de grandes e modernos complexos industriais, notadamente químico e petroquímico, em função da vantajosa dotação de determinados recursos naturais existentes na região, como na Bahia, por exemplo.

Um estudo da própria SUDENE (1990, p. 40-49) revela que na fase dos PNDs, deu-se total ênfase à implantação de grandes complexos de base, como o Complexo Petroquímico de Camaçari (Bahia), o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Pólo Siderúrgico do Maranhão, o Complexo Industrial de Base de Sergipe, o Pólo Têxtil e de Confecções de Fortaleza (Ceará), o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrolina/Juazeiro), o Pólo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (Rio Grande do Norte), além dos vários Pólos Turísticos implantados nas capitais e principais cidades do Nordeste.<sup>3</sup>

Para que a política de desenvolvimento regional fosse consolidada, conforme a programação estabelecida nos Planos Regionais, criou-se um amplo e sofisticado aparato de incentivos fiscais e financeiros para atrair inversões em projetos reconhecidos pela SUDENE como “prioritário” para o desenvolvimento do Nordeste. Entre esses incentivos cabe realçar: i) a isenção e o reinvestimento do Imposto de Renda para a capitalização de empresas instaladas no Nordeste; ii) isenção do imposto de importação de equipamentos (quando não similares aos de fabricação nacional); e, iii) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A criação desse mecanismo, inicialmente conhecido como sistema 34/18<sup>4</sup> e depois transformado no FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste) em 1974, deu-se, preponderantemente, com a finalidade de aplicar recursos através da subscrição de ações em projetos implantados ou a serem implantados no Nordeste e garantir a manutenção de um modelo de mobilização de poupanças para inversões privadas. Em essência, esse sistema consistia em que as pessoas jurídicas pudessem deduzir em até 50% o montante do Imposto de Renda a pagar ao Tesouro Nacional, para investir ou reinvestir em projetos no Nordeste sob a coordenação da SUDENE.

<sup>3</sup> Não cabe nos contornos deste trabalho discutir a dimensão desses vários complexos industriais. A esse respeito ver: LIMA, 1994; ARAÚJO, 2000.

<sup>4</sup> A denominação 34/18 refere-se aos artigos 34 da Lei 3.995 de 14 de dezembro de 1961, alterado pelo artigo 18 da Lei 4.239 de 27 de junho de 1963, e pelo artigo 18 da Lei 4.869 de 1º de dezembro de 1965. Em 1974 foi criado o FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste (pelo Decreto-Lei 1.376) em substituição a esses artigos, cujo objetivo era promover uma maior eficiência na realocação dos recursos captados pelas deduções do Imposto de Renda das pessoas jurídicas. Cf. SUDENE-BNB, 1986, p. 15-16.

Criado inicialmente como um instrumento exclusivo para “reduzir as diferenças” econômicas e sociais regionais, o sistema de incentivos fiscais foi gradativamente se multidirecionando, tanto do ponto de vista setorial quanto do espaço geográfico. Com efeito, a primazia do Nordeste no mecanismo de incentivos logo foi quebrada com a entrada de outras regiões (Amazônia em 1963) na disputa pela localização dos benefícios, bem como pela inclusão de outros setores no processo, como turismo, pesca, entre outros. Conforme atesta documento da própria SUDENE: *“Já no final de 1970, a participação nordestina resumia-se a 54 % do montante dos recursos oriundos do abatimento do Imposto de Renda, em virtude da extensão dos benefícios fiscais à pesca (1967), ao turismo (1968) e ao reflorestamento (1968). Em 1980, essa participação reduziu-se a 1/5 dos recursos totais dos incentivos fiscais, elevando-se para 25% em 1984...”* (BRASIL-SUDENE, 1990, p. 17).

Não obstante o fator indutor dos investimentos no Nordeste ter sido, em princípio, determinado pela volumosa cesta de benefícios concedidos ao capital, as decisões de continuar investindo na região foram mudando gradualmente, passando a ser definidas em função das novas alternativas que surgiam com o desenvolvimento do processo de acumulação de capital nos distintos setores dos vários espaços regionais. Isso, no entanto, não elimina o papel desempenhado pelos incentivos fiscais, mesmo porque a gama de benefícios multiplicou-se.

Nesse processo, a industrialização do Nordeste, antes programada para ser funcional ao mercado regional, inverte-se completamente, passando a ter concatenação direta com o sistema nacional. Como enfatiza Moreira (1979, p. 84): *“a industrialização perde seu caráter originalmente proposto, como elemento de uma estratégia mais ampla e integrada de desenvolvimento regional, passando o Nordeste a funcionar como área de expansão, sobretudo da inversão de grandes empresas, numa conjuntura (...) de busca de novas formas para a (...) acumulação de capital”*. Dentro dessa perspectiva histórica, ressalta Araújo (1992, p. 5) que: *“A proposta inicial da SUDENE de constituição de um ‘centro autônomo de expansão manufatureira’ não foi implementada e ficou definitivamente inviabilizada nesse novo contexto”*.

A rigor, isso pode ser traduzido como um forte indicador de homogeneização dos distintos sub-espacos regionais pelo capital monopolista em expansão, no sentido de estabelecer o domínio sobre os mercados periféricos, bem como sobre a exploração de determinadas fontes recursos naturais existentes nessas áreas, ou mesmo para tirar proveito de algumas vantagens locacionais que lhes permitisse obter altas taxas de lucro.

Comentando sobre a ambigüidade dos resultados do programa de incentivo à industrialização do Nordeste, patrocinado pela SUDENE, Oliveira (1981, p. 125) afirma que: *“Os principais grupos econômicos do Centro-Sul transferiram-se para o Nordeste, implantando fábricas e unidades produtivas que, (...) mesmo quando [representasse] a duplicação de produções que, numa visão marginalista, poderiam ser mais econômicas no Centro-Sul, [asseguravam] a homogeneização monopolista do espaço econômico nacional”*.

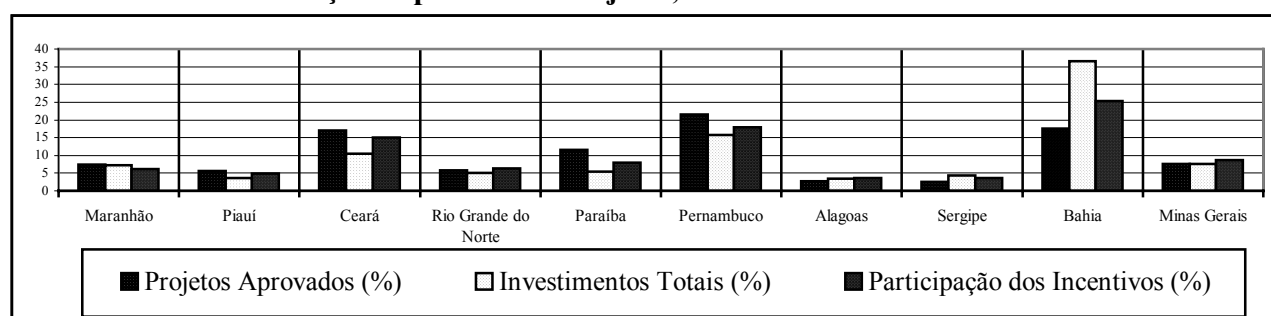
Em essência, quando se analisa a forma “disfuncional” como se deu a evolução e o aperfeiçoamento da legislação do sistema de incentivos no Nordeste, assim como o aprimoramento no estabelecimento dos critérios de seleção dos projetos e de concessão dos benefícios fiscais, constata-se nitidamente que ocorreu um “desvio” desse mecanismo, no sentido de se transformar cada vez mais num instrumento de indução intencional de capitalização de grandes empresas privadas, notadamente para as empresas do Sudeste do país. (ALMEIDA, 2001).

### 3.1 Concentração espacial e setorial dos investimentos

Em que pese a tendência observada na legislação pertinente à concessão dos incentivos, no sentido de promover uma descentralização dos investimentos - tentando vinculá-los a objetivos de natureza social e locacional - visando criar uma base sólida para a edificação de um moderno sistema econômico na região nordestina, as políticas de incentivos ao desenvolvimento regional acabaram por favorecer a concentração espacial e setorial dos investimentos em apenas três estados da região, conforme podemos ver a seguir no Gráfico 1.

Assim sendo, de um total de 2.820 projetos aprovados pela SUDENE até junho de 1990, 21,5% desse total concentrou-se em Pernambuco, 17,6% na Bahia e 17,0% no Ceará. No que concerne à distribuição dos incentivos, a participação foi de 17,9%, 25,3% e 15,0%, respectivamente para Pernambuco, Bahia e Ceará. Com relação aos investimentos a concentração foi ainda maior, sendo 36,5% na Bahia, 15,7% em Pernambuco e 10,5% no Ceará. Ou seja, mais da metade dos investimentos (62,7%) e dos incentivos totais (58,2%) foram carreados por apenas três estados da região, no período de 1962 a 1990. (SUDENE-BNB, 1990, p. 41).

**GRÁFICO 1 - Distribuição Espacial dos Projetos, Investimentos e Incentivos - 1962/1990**



FO

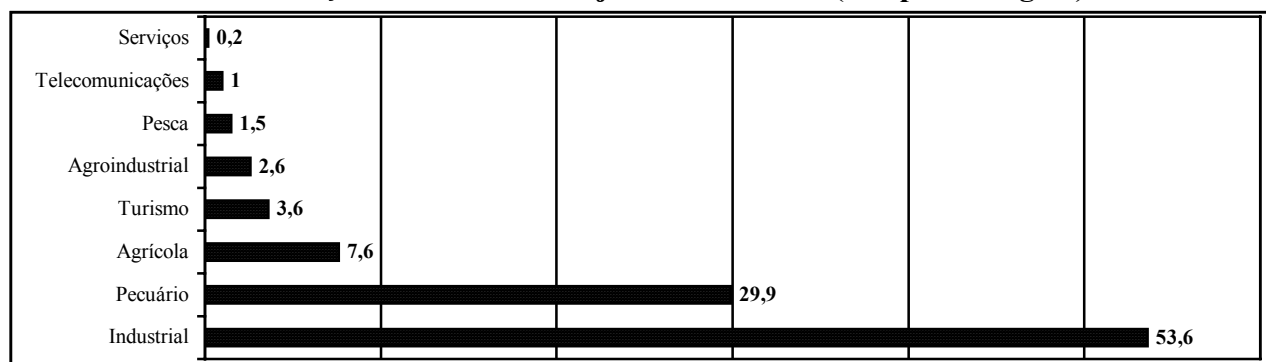
NTE: SUDENE-BNB, 1990.

Com base nos dados do Gráfico 1, pode-se verificar claramente uma desigualdade na distribuição dos projetos e dos incentivos. Isso pode ser explicado, não somente em função da multiplicidade de condições favoráveis apresentadas pelos estados do Ceará, Bahia e Pernambuco, mas também pela própria estratégia de promoção de desenvolvimento regional comandada pelo capital monopolista nacional e internacional, que tinha (e tem) como premissa fundamental a busca de economias de escala. Como enfatiza estudo de Clemente e Higachi (2000, p. 183): “*As economias de escala, sem dúvida, estão na origem das estruturas oligopólicas, pois é necessário que as empresas*

*esperem obter redução de custos por meio do aumento da escala de produção, caso contrário isso não ocorreria”.*

Deve-se destacar ainda, que do total de 2.820 projetos aprovados (até junho de 1990), 1.515 são compostos de projetos industriais (53,6%); 820 são pecuários (29,9%); 214 agrícolas (7,6%); 101 de turismo (3,6%); 73 agroindustriais (2,6%); 43 de pesca (1,5%); 29 de telecomunicações (1,0%); e 5 de serviços (0,2%). (Ver Gráfico 2). Acrescente-se ainda, que do total dos investimentos realizados no Nordeste entre 1962 e 1990, o setor industrial se sobressaiu com 78,3%, e com 74,2% relativamente à participação dos recursos provenientes do FINOR. (SUDENE-BNB, 1990).

**GRÁFICO 2 - Distribuição Setorial dos Projetos - 1962/1990 (Em percentagem)**



FO

NTE: SUDENE-BNB, 1990.

Como se ver, contrariamente ao que foi programado pela ação planejada do Estado, a política de desenvolvimento conduzida pela SUDENE no Nordeste acabou favorecendo a uma “*descentralização concentrada*” de um complexo de modernas e grandes empresas na região, comandadas particularmente por capitais extra-regionais, notadamente de São Paulo (de onde se originaram cerca de 50% dos investimentos efetivados no Norte e Nordeste) em detrimento das empresas constituídas por capitais da região nordestina.

### 3.2 Os destinatários dos benefícios fiscais

Com relação à concessão dos benefícios fiscais e financeiros, convém ressaltar que - diferentemente do que foi preconizado no GTDN e nos Planos Diretores que se seguiram, bem como pelo FINOR - os mesmos efetuaram-se, preponderantemente, em favor das grandes empresas nacionais (principalmente às do Sudeste) e multinacionais, notadamente para as que operavam no ramo de bens intermediários, entre as quais se destacam, por ordem de prioridade: os ramos dinâmicos primeiramente, e secundariamente, os setores tradicionais<sup>5</sup>. (BRASIL, 1985).

<sup>5</sup> A classificação entre indústrias dinâmicas e tradicionais tem sido freqüentemente utilizada em diversos trabalhos sobre a indústria brasileira e fundamenta-se a partir da observação de que, após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu, em âmbito nacional, um aumento substancial da importância relativa das indústrias metalúrgica, material de transporte, material elétrico e de comunicações, química, mecânica, minerais não-metálicos, papel e papelão, produtos farmacêuticos e veterinários, borracha, perfumaria, sabão e velas e produtos de matérias plásticas e, por essa razão são comumente classificadas como indústrias dinâmicas. Em contraposição, os ramos de produtos alimentares, bebidas, fumo, couros e peles, têxtil, vestuário, madeira, mobiliário e editorial e gráfica diminuíram substancialmente sua participação no produto industrial, sendo então considerados como indústrias tradicionais. A esse respeito conferir: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL: *Diretrizes para um plano de ação do BNB - 1991/95*. 1997. Vol. III, p. 33.

Conforme assiná-la um estudo realizado pela SUDENE, do total de investimentos realizados pelo sistema de incentivos (34/18-FINOR) no setor industrial do Nordeste até 1975, apenas cinco segmentos da indústria “dinâmica” carregaram mais de 60%, sendo: 30% no químico, 16% no metalúrgico, 7% no de minerais não-metálicos, 4% no de material elétrico e de comunicações e, 4% no de papel e papelão. Enquanto isso, os três principais segmentos da indústria “tradicional” (antiga especialidade do Nordeste) absorveram menos de 30% dos recursos oriundos dos incentivos, sendo: 15% no têxtil, 10 % no de produtos alimentícios e 3% no de vestuário e calçados. (SUDENE, 1984).

Além disso, convém destacar que foram justamente nos segmentos mais privilegiados pelos incentivos (os gêneros dinâmicos), exclusive o de minerais não-metálicos, em que predominou a participação acionária de capitais extra-regionais, notadamente do Sudeste e Sul, e em menor escala do exterior; ao contrário dos ramos tradicionais, em que predominou majoritariamente os capitais originários da região nordestina. (Ver Quadro 1).

Assim, de acordo com uma pesquisa publicada pela SUDENE, em 1992, pode-se verificar o controle do capital da indústria incentivada, tanto da perspectiva do número de empresas - cujos acionistas, em cada ramo específico, são majoritariamente, do Nordeste ou de origem extra-regional, seja do Sudeste, Sul, Norte e Centro-Oeste, ou do exterior - quanto da perspectiva da participação do valor do capital integralizado no total dos investimentos efetivados em cada setor produtivo. Segundo a referida pesquisa, a distinção da origem do acionista, pode ser encontrada na participação em cada empresa ou gênero e/ou grupo industrial, no valor das ações ordinárias dos empresários, residentes nas distintas regiões brasileiras ou no exterior. (SUDENE-BNB, 1992).

No que diz respeito ao número de empresas controladas pelas distintas frações do capital, pode-se constatar que de um total de 581 empresas que responderam ao questionário da pesquisa da SUDENE (antes referida) sobre o controle do capital integralizado, cerca de 63%, o que equivale a 366 empresas, eram controladas por acionistas originários da própria região nordestina. Já os grupos extra-regionais exerciam o controle de pouco mais de  $\frac{1}{3}$  das empresas, ou seja, 37% do total, que equivale a 215 empresas. Sendo que destas, 180 empresas (31% do total) eram controladas pelo Sudeste; 23 empresas (4%) pelo Sul e apenas 7 empresas (1%) eram controladas pelo exterior.

Por outro lado, no que concerne à participação do capital social por segmento produtivo - sob a forma de ações ordinárias - observa-se um comportamento bastante inverso do que se assinalou anteriormente. Como podemos ver no Quadro 1, os acionistas originários do Nordeste exerciam o controle de apenas 39% no total do capital social integralizado. Já os acionistas oriundos do Sudeste controlavam 50% do capital social total, sendo o restante controlado pelo Sul (5%), Centro-Oeste (3%) e pelo exterior (3%).

**QUADRO 1 - Nordeste - Controle da indústria segundo a origem dos acionistas - 1992**

GRUPOS INDÚSTRIAS	NÚMEROS DE EMPRESAS				VALOR DO CAPITAL (%)				
	NE	SE	SUL	EXT	NE	SE	SUL	C-O/N	EXT
Total	63	31	4	1	39	50	5	3	3
Extrativa	-	100	-	-	13	62	-	25	-
Transformação	64	30	4	1	39	49	5	3	3
Não-Duráveis	69	25	3	-	52	42	3	1	2
Intermediárias	61	33	4	-	36	51	6	3	4
Duráveis e de Capital	46	44	8	2	20	71	8	-	-

FONTE: SUDENE-BNB, 1992.

OBS.: Os valores não somam 100% quando ocorre participação igual no controle da empresa ou em razão de aproximação no cálculo das percentagens. A participação das regiões Norte e Centro-Oeste no número de empresas foi menor que 1%. As colunas referentes ao número de empresas representam a participação das diferentes frações do capital em cada ramo empresarial; já as colunas referentes ao valor do capital representam a participação das referidas frações do capital no sub-setor ou grupo de indústria.

De acordo com os dados do Quadro acima, pode-se inferir que há uma presença marcante de empresários originários do Nordeste na posse e/ou controle de um percentual significativo de empresas na região nordestina, embora seja bastante reduzida sua participação no total do capital social integralizado. Isso, a rigor, sugere que os grupos extra-regionais dirigem e controlam, no Nordeste, os empreendimentos industriais de maior porte, no conjunto da indústria incentivada pela SUDENE. Em síntese, os grupos regionais mantêm, aproximadamente  $\frac{2}{3}$  do total das empresas incentivadas, sob seu controle, muito embora no que se refere ao valor do capital acionário sua participação se reduza para  $\frac{2}{5}$  do total do capital social integralizado, no referido período.

Ademais, deve-se acrescentar ainda, que a presença de grandes grupos empresariais, regionais e extra-regionais, no Nordeste não se restringe apenas ao segmento industrial. Verifica-se também, uma presença marcante de grandes grupos privados em outros setores como agroindústria (notadamente na produção de grãos, frutas e pecuária) e construção civil, sem falar do setor de serviços em que sua presença é relativamente importante.

Com relação à presença de grandes grupos privados (extra-regionais) no Nordeste, afirma Araújo (1995, p. 146) que, entre 1975 e 1990, a participação regional no total das cinco mil maiores empresas do país se elevou de 12% para 18%. Esse aumento concentrou-se, principalmente, na atividade agropecuária (de 12% para 37%); na mineração (de 11% para 19%) e nos serviços (de 3,5% para 6%).

Passando em essência a natureza intrínseca à criação do sistema de incentivos fiscais e financeiros do Nordeste, pode-se constatar nitidamente que a sua exeqüibilidade operativa se constituiu fundamentalmente, num instrumento indutor da concentração e da centralização de capital a favor dos grandes depositários (originários do Sudeste) que por sua vez eram também os investidores em empresas afiliadas na região nordestina. Como bem define Oliveira (1981, p. 119): *“Evidentemente, essa regra é de ouro para o capitalismo monopolista em expansão no Centro-Sul, pois, por definição, deduz mais quem tem mais imposto a pagar”*.

Ainda com relação às empresas beneficiárias dos investimentos oriundos do sistema de incentivos (34/18), deve-se enfatizar que, a despeito da primazia dada aos segmentos industriais mais

“dinâmicos” até pelo menos meados dos anos 70; com a inclusão de outros setores, como petroquímica, agricultura, pecuária, turismo, entre outros, na disputa pelos benefícios fiscais (a partir da segunda metade dos anos 70 e, notadamente, nos anos 80) reduziu-se demasiadamente a participação majoritária das indústrias “dinâmicas” nos recursos originários do mecanismo dos incentivos: de 61% em 1975, caiu para 55% em 1985 e para 46% em 1990. (SUDENE-BNB, 1986; SUDENE, 1984; SUDENE, 1990).

Entretanto, em que pese a redução dos investimentos do sistema de incentivos nos ramos industriais mais “dinâmicos”, a partir de meados dos anos 70, isso não significa que esses segmentos tenham perdido prioridade com relação à concessão dos benefícios fiscais, mesmo por que do total dos investimentos realizados pelo FINOR no setor industrial nordestino até 1990, cerca de 50% foram açambarcados por apenas seis ramos desse grupo, entre os quais se destacam: química (15%), metalurgia (13%), minerais não-metálicos (11%), materiais elétrico e de comunicações (4,2%), petroquímica (3,5%) e papel e papelão (3,5%). (SUDENE, 1990).

No que se refere à participação dos ramos tradicionais (particularmente o têxtil, alimentar e vestuário e calçados) nos investimentos industriais realizados pelo sistema FINOR, a despeito de não haver alteração significativa entre 1975 (28%) e 1985 (28,5%); em 1990 esses segmentos carregaram 35% dos recursos procedentes do sistema de incentivos. No entanto, deve-se destacar, que esse aumento se deu basicamente, em função da elevação da participação do setor têxtil nas aplicações do FINOR, que passou de 15% em 1975 para 25% em 1990. (SUDENE, 1990).

Outra característica adversa, relacionada ao modelo de industrialização comandado pela SUDENE no Nordeste, é que os setores mais aquinhoados com os benefícios fiscais, entre os quais se sobressaem os de bens intermediários, a despeito de ficarem com a maior “fatia do bolo” dos incentivos, responderam, no entanto, pela menor quantidade do emprego direto gerado na região.

Destarte, em 1975, os cinco ramos industriais mais “dinâmicos” (química metalurgia, minerais não-metálicos, material elétrico e de comunicações e papel e papelão) com uma participação de 61% nos investimentos industriais efetuados pela SUDENE, responderam por apenas 30% do emprego direto na região. Enquanto isso, os ramos tradicionais (têxtil, alimentar e vestuário e calçados) com apenas 28% das inversões (menos da metade, do que foi registrado pelos gêneros “dinâmicos”) responderam por 34% do emprego. (SUDENE-BNB, 1986).

Em 1990, liderando as aplicações do FINOR com 50% das inversões, os segmentos “dinâmicos” participaram com 28% do emprego, enquanto os ramos tradicionais, com 35% dos investimentos realizados pela SUDENE, responderam por 31% do emprego direto na região nordestina. (SUDENE, 1990).

Os dados acima citados revelam, numa extensão desmedida, o caráter assimétrico das políticas de desenvolvimento implementadas na região. Além disso, é factualmente incontestável o distanciamento e a não correspondência entre o que se planejou e o que foi executado na região

nordestina. Assim, verifica-se, portanto, que a “prioridade” tão enfatizada com relação à criação de emprego, encetada no plano de ação proposto pelo GTDN e nos Planos Diretores que se seguiram, não encontram correspondência ao nível de exequibilidade operativa.

#### 4 Reestruturação produtiva e crescimento econômico no Nordeste

A concentração de investimentos nas regiões periféricas, mais particularmente no Nordeste, a partir dos anos setenta, provocou uma expansão do produto regional dessa região em nível incontestavelmente superior à média obtida pelas regiões mais desenvolvidas do país. Com efeito, as regiões mais atrasadas como Norte, Nordeste e Centro Oeste, em resposta à intensificação dos investimentos, experimentaram um aumento significativo de suas participações na formação do PIB brasileiro, no período de 1970 a 1999. (Ver Tabela 1). Por outro lado, a região Sudeste, considerada como a mais dinâmica do país perdeu participação na composição do PIB nacional (de 65% para 58%) no referido período.

**TABELA 1 - Distribuição Regional do PIB - 1970/1999**

REGIÕES	PRODUTO INTERNO BRUTO (%)				
	1970	1980	1985	1990	1999
Norte	2,2	3,3	4,2	5,3	4,5
Nordeste	12,1	13,1	15,0	17,0	13,1
Sudeste	65,0	61,3	59,2	56,0	58,3
Sul	17,0	17,0	17,0	16,0	17,8
C. Oeste	3,7	5,3	5,5	5,7	6,4
Brasil	100	100	100	100	100

FONTE: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil; IBGE. Censo Demográfico - 1991; SUDENE/DPO/Contas Regionais *apud* SUDENE. Boletim Conjuntural - Nordeste do Brasil. 1996, p. 374-375; IBGE. Brasil em Números. Vol. 7. 1999.

Não há dúvidas de que o aporte de investimentos públicos, realizado na ampliação e modernização da infra-estrutura regional, foi de fundamental importância para a atração das inversões (tanto públicas quanto privadas) no setor industrial do Nordeste. Destarte, em que pese as contradições das políticas de fomento ao desenvolvimento regional implantadas no Nordeste pela SUDENE, é de conhecimento comum, que a partir dos anos sessenta a economia da região passou por transformações importantes no perfil da sua estrutura produtiva, conforme podemos ver na Tabela 2.

**TABELA 2 - Nordeste - Estrutura do PIB segundo os setores econômicos - 1960/99**

SETORES ECONÔMICOS	FORMAÇÃO DO PIB (%)						
	1960	1965	1975	1985	1990	1995	1999
Agropecuária	41	29,1	23,9	16,2	14,4	12,6	9,70
Indústria	12	23,1	27,6	30,1	28,2	23,8	26,0
Serviços	47	47,8	48,5	53,7	57,4	63,6	64,30
Total	100	100	100	100	100	100	100

FONTE: BNB. Diretrizes para um plano de ação do BNB - 1991-95: setor secundário. 1997, p. 25-26; SUDENE. Agregados Econômicos Regionais: Produto Interno Bruto, Formação de Capital, Consumo do Governo - Nordeste do Brasil - 1965/1995. 1996; SUDENE. Desempenho da Economia do Nordeste. 2002.

Passando os dados acima em revista, pode-se ver que em 1960 o setor industrial contribuía com apenas 12% para a formação do produto regional, ficando o setor agropecuário com 41% e o setor de serviços com 47%. A partir desse período a participação da agropecuária declinou para 16% em 1985, chegando à ínfima percentagem de 9,7% em 1999, enquanto o setor industrial mais que dobrou sua participação no referido período, elevando sua contribuição no PIB regional de 12% em 1960 para 30% em 1985, embora tenha declinado para 26% em 1999. Já o setor de serviços, também elevou sua



participação no PIB regional, de 47% em 1960 passou para 48,5% em 1975; 53,7% em 1985 e depois para 64% em 1999. Em síntese, pode-se verificar, que ao longo das quatro décadas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento Regional, a economia nordestina apresentou uma radical transformação na sua estrutura produtiva, embora tenha perdido dinamismo a partir de meados dos anos 80, em função da crise que se abateu sobre a economia brasileira.

A rigor, a redução da participação da agropecuária em favor das atividades essencialmente urbanas, notadamente industriais, constitui o marco histórico mais "importante" das transformações registradas pela economia nordestina nos 40 anos que sucederam à criação da SUDENE. Todavia, deve-se ressaltar que essas transformações interromperam-se nos anos 80, quando a crise de instabilidade, provocada pelo excessivo endividamento externo do Brasil, reduziu a capacidade de financiamento do Estado. O que se seguiu foi um período de tentativas frustradas de planos de estabilização e um completo desmantelamento do aparelho estatal e com ele o de vários órgãos de planejamento regional, como a SUDENE e SUDAM, por exemplo.

Em síntese, a dinâmica econômica promovida no Nordeste pelo aporte de investimentos públicos e privados, imprimiu um ritmo de crescimento excessivamente elevado do produto regional na década de 1970, embora nas décadas seguintes tenha se atenuado. Como se ver na Tabela 3, no período de 1970 a 1998, a economia nordestina apresentou uma taxa anual de crescimento do PIB ligeiramente superior à média registrada pela economia brasileira no período.

**TABELA 3 - Taxa média anual de crescimento do PIB real do Brasil e Nordeste - 1960/98**

PERÍODOS	BRASIL (%)	NORDESTE (%)
1960-70	6,1	3,5
1970-80	8,6	8,7
1980-90	1,6	3,3
1990-98	2,7	3,0

FORTE: FGV/IBRE/DCS; IBGE / DPE/DECNA - Brasil; SUDENE/DPO/Contas Regionais - Nordeste *apud* SUDENE. Boletim Conjuntural - Nordeste do Brasil. 1996, p. 384; SUDENE. Contas Regionais. 2001.

Como se observa na Tabela 3, mesmo durante a grande recessão que atingiu a economia brasileira nos anos 80 - provocada pela crise de endividamento externo e pela cessação dos financiamentos do resto do mundo - a economia nordestina foi bem mais resistente que a nacional, respondendo por um incremento médio anual de 3,3%, contra 1,6% registrado para o Brasil. Nos anos noventa, mesmo diante uma retração da economia brasileira e mundial, a taxa de crescimento da economia nordestina (3,0%) ainda superou o crescimento verificado pela economia nacional (2,7%).

Assim, como resultado do esforço de ampliação da capacidade produtiva nos diversos segmentos da economia regional, o PIB nordestino experimentou um crescimento exponencial a partir dos anos 60 - passando de um montante de US\$ 8,6 bilhões em 1960 para US\$ 28,8 em 1970; 66,3 em 1980; 91,4 em 1990 e US\$ 98,9 bilhões em 1995 - elevando a contribuição regional na formação do PIB brasileiro de 13,2% em 1960 para 17,0% em 1990, embora tenha caído para 16% em 1995. (BRASIL-SUDENE, 1990; SUDENE, 1996; IDEMA-RN, 1997).

## 5 O deslocamento de grandes empresas para o Nordeste

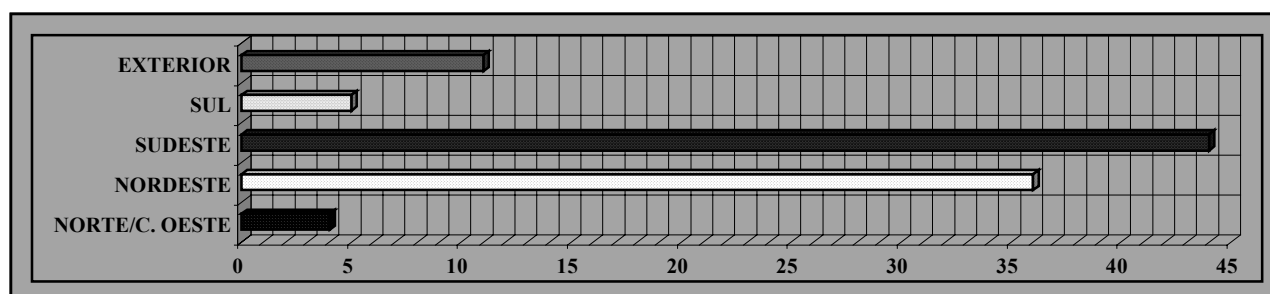
Quando possamos em revista a literatura que trata com maior austeridade da política de desenvolvimento regional implementada no Nordeste pela SUDENE, pode-se constatar, que a instalação de projetos de grande envergadura (como química, petroquímica e minerais não-metálicos, entre outros) a partir dos anos sessenta e, principalmente, na década de setenta, não se deve apenas à institucionalização do mecanismo dos incentivos fiscais e financeiros, mas também, à base de recursos naturais e energia elétrica existentes na região.<sup>6</sup>

Contudo, o resultado preferencial da concessão dos benefícios fiscais e financeiros a favor dos grandes grupos industriais, originários de outras regiões do país (notadamente do Sudeste), foi que se formou no Nordeste uma estrutura industrial, que a curto e médio prazo, pouco ou nada tinha a ver com o perfil da renda e da demanda regional. Nesse sentido afirma Oliveira (1989, p. 66): *“a estrutura industrial [que se formou no Nordeste] não é função do mercado regional, mas função do mercado nacional mais amplo”*.

Esse descolamento da “nova” estrutura industrial instalada no Nordeste, com relação ao perfil da renda e da demanda regional, pode ser confirmado quando se observa o destino das vendas da indústria incentivada (ver Gráfico 3 a seguir). A esse respeito, afirma Araújo (1984, p. 75) que, do total da produção da indústria incentivada até 1978, mais da metade (58%) das vendas se destinavam preferencialmente a mercados extra-regionais, sobressaindo-se o nacional, com 43% (sendo 25% somente para São Paulo) e o internacional com 15%, contra 42% para o mercado nordestino.

Nos anos oitenta, conforme assinala pesquisa da SUDENE, o Nordeste ampliou ainda mais sua articulação com o Sudeste - em relação aos anos setenta - ao mesmo tempo em que diminuiu suas vendas na própria região. Como se ver no Gráfico 3 abaixo, em 1992, apenas 36% das vendas da indústria incentivada tinha como destino a região nordestina, enquanto 64% se destinava a mercados extra-regionais, sendo 44% para o Sudeste, 5% para o Sul, 4% para o Norte/Centro-Oeste e 11% para o exterior. (SUDENE-BNB, 1992, p. 48).

**GRÁFICO 3 - Nordeste - Destino das vendas da Indústria incentivada - 1992**



FO

NTE: SUDENE-BNB, 1992.

<sup>6</sup> Entre outros estudos a esse respeito conferir: ANDRADE, 1987, Cap. III; CANO, 1998, Cap. VI; OLIVEIRA, 1989, Caps. II e III; VAINER, 1996; DINIZ e LEMOS, 1990.

Em síntese, o que se pode constatar com isso, é que a estrutura industrial que se implantou no Nordeste, a partir dos anos sessenta, e principalmente na década de setenta, com o aparato dos incentivos governamentais, reflete muito mais a necessidade de se ativar o setor de bens de capital da economia brasileira como um todo - visando assegurar a manutenção das taxas de remuneração do capital privado, concentrado no Sudeste do país - do que mesmo em reduzir os desníveis econômicos e sociais regionais.

A prioridade dos investimentos nos segmentos não-tradicionais da economia regional, com ênfase para a produção de bens intermediários, intrinsecamente colada à demanda extra-regional, se constituiu num indicador emblemático da mudança operada na função do Nordeste no contexto da “nova” divisão inter-regional do trabalho, comandada particularmente pela economia do Sudeste, especialmente, pelos grupos privados de São Paulo.

A rigor, o deslocamento de grandes grupos industriais concentrados no Sudeste, em direção às regiões periféricas, notadamente para o Nordeste, se deu em função de uma multiplicidade de fatores, entre os quais cabe destacar: i) a desaceleração da economia nacional após o ciclo expansivo da fase do “milagre econômico”, cujos efeitos negativos se concentraram na região mais industrializada do país; ii) institucionalização das políticas setoriais do II PND, somados, em alguns casos, à atração dos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional; iii) fortalecimento das organizações sindicais na região metropolitana em relação às regiões periféricas; iv) instituição de políticas ambientais restritivas, além da freqüente incidência de problemas de deseconomias de aglomeração nos grandes centros; e, v) possibilidades de aproveitamento de vantagens locais, a partir da exploração de determinados recursos naturais (ainda não incorporados ao sistema produtivo) com a ampliação e modernização da infra-estrutura de transportes e comunicações nas novas áreas. (GUIMARÃES NETO, 1995, p. 34-35).

Por essas razões, e em função da crise no preço do petróleo - a partir de meados dos anos setenta - as opções de investimentos (tanto públicos quanto privados) inclinaram-se, predominantemente, para os setores mais energético-intensivos. Veja-se, por exemplo, os casos da metalurgia e da petroquímica, setores altamente intensivos em energia elétrica e que foram merecedores de grandes incentivos no bloco de setores privilegiados pelo II PND. (BRASIL, 1975).

Percebe-se, ademais, que os investimentos realizados pelo II PND atribuíram proeminência especial à expansão dos ramos produtores de insumos básicos. Essa prioridade pelos segmentos de bens intermediários era claramente manifestada pelo Governo Geisel através de seu Ministro da Indústria e Comércio, ao afirmar que: *“Não [era] hora de estimular o crescimento de uma grande faixa de indústrias produtoras de bens de consumo duráveis”*. (LESSA apud CASTRO, 1985, p. 32-33). Isso demonstra claramente a mudança de rumo na política macroeconômica orientada pelo II PND, dando maior ênfase à indústria de base, à agricultura e, principalmente, à pesquisa sobre as potencialidades e

oportunidades de aproveitamento de determinados recursos naturais existentes nas regiões periféricas, particularmente na região nordestina.

## 6 O dimensionamento da questão social no Nordeste

Além das considerações enumeradas acima sobre as mudanças na estrutura produtiva da economia nordestina - inclinando-se cada vez mais no sentido de uma maior inserção do Nordeste no contexto da nova divisão social do trabalho, sob a hegemonia do capital monopolista nacional e internacional - convém fazer ainda algumas breves considerações acerca dos impactos sociais dessas metamorfoses sobre as condições de vida da população regional. Para isso, tomamos como referência a evolução de alguns indicadores sociais, como: esperança de vida ao nascer, mortalidade infantil, taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais de idade e o coeficiente de Gini<sup>7</sup> no período compreendido entre 1970 e 2000.

Em princípio, deve-se ressaltar, que em termos absoluto houve uma melhoria significativa dos indicadores sociais - no período acima referido - em praticamente todas as regiões brasileiras, tanto na fase de crescimento acelerado dos anos setenta quanto na fase de retração e declínio dos oitenta e noventa. No entanto, como podemos observar na Tabela 4, isso ocorreu de forma desigual em todas as regiões brasileiras, inclusive com perda de intensidade nos anos oitenta, sobretudo no Norte e Nordeste.

**TABELA 4 - Indicadores Sociais por Regiões - 1970/2000**

REGIÕES	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER POR REGIÕES				MORTALIDADE INFANTIL (% POR 1.000 NASCIDOS C/VIDA)				TAXA DE ALFABETIZAÇÃO (15 ANOS OU MAIS - %)				COEFICIENTE DE GINI PARA A RENDA			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000 <sup>2</sup>	1970	1980	1990	2000 <sup>3</sup>
Norte <sup>1</sup>	54	64	68	68	96	81	101	29	63,0	69,4	75,9	88,4	0,534	0,589	0,591	0,537
Nordeste	44	52	59	66	151	121	88	43	46,1	54,1	63,5	73,4	0,596	0,618	0,622	0,576
Sudeste	57	64	67	70	86	71	71	21	77,1	83,6	88,2	92,2	0,615	0,584	0,578	0,546
Sul	60	67	70	71	77	61	62	18	76,5	84,2	88,7	92,2	0,574	0,574	0,567	0,527
C. Oeste	56	65	68	69	81	78	80	21	67,5	76,5	83,9	89,2	0,519	0,626	0,610	0,572
Brasil	53	60	65	68	114	88	52	29	67,0	74,7	80,6	86,7	0,639	0,611	0,602	0,566

FONTE: ALBUQUERQUE e VILLELA, 1991; SUDENE, 1995; IBGE/IPEA/FJP - Desenvolvimento Humano no Brasil - 1970/96. 1997; SUDENE, 2001; IBGE. Síntese de Indicadores Sociais. 2003; IBGE. Síntese de Indicadores. 1996; IBGE. Indicadores de desenvolvimento sustentável. 2000.

Notas: (1) Exclusive a população rural; (2) Para a taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais, referente ao ano de 2000, utilizamos os dados de 1999 do IBGE. 2000; (3) Para o índice de Gini referente ao ano de 2000 utilizamos os dados de 2001, compilados pelo IBGE. 2003.

Conforme se evidencia nos dados da Tabela 4, a despeito de ter ocorrido uma melhoria significativa na performance dos indicadores sociais relativos ao Nordeste, as diferenças são ainda bastante perceptíveis em relação à média nacional. Pois, veja-se que, apesar da significativa elevação da expectativa de vida do nordestino - de 44 para 66 anos, no referido período - revelando, portanto, aspecto de uma convergência em torno da média nacional, esta ficou não obstante, inferior à média da expectativa de vida apresentada pelas outras regiões do país.

Com referência à evolução do nível de mortalidade infantil os dados revelam uma redução sistemática desse indicador em todas as regiões brasileiras no período em análise, embora essa redução tenha sido mais representativa nas regiões Sudeste (76%), Sul (77%) e Centro Oeste (74%). No Nordeste, apesar de ter diminuído o nível de mortalidade infantil (de 151 em 1970 para 43 em 2000, correspondente a 71,5%), esse índice ainda é bastante elevado, superando, inclusive, os coeficientes das regiões Sudeste e Sul conjuntamente, ao final da série. Isso nos permite afirmar que não houve uma convergência na evolução desse indicador para as distintas regiões brasileiras no período em análise.

Com relação à taxa de alfabetização constata-se uma evolução significativa desse indicador em todas as regiões, sendo que no Norte e Nordeste os resultados evoluíram com mais intensidade no período em estudo, embora a menor taxa de escolaridade ainda seja atribuída à região nordestina. No que diz respeito ao coeficiente de Gini, que indica o grau de concentração dos rendimentos, verifica-se uma melhora sistemática desse indicador no período em estudo, particularmente nas regiões Sudeste e Sul e, de forma bastante marginal no Nordeste. Já nas regiões Norte e Centro Oeste, ao contrário, registra-se uma deterioração desse indicador, o que indica que a concentração da renda foi ainda mais acentuada nessas duas regiões do que no Nordeste, no período em análise.

Ademais, um outro indicador emblemático, que expressa com razoável nitidez a assimetria existente entre o crescimento econômico e a evolução dos indicadores sociais do Nordeste nos quarenta anos pós-criação da SUDENE, é a incidência absoluta de pobreza que caracteriza a região, conforme podemos ver na Tabela 5 a seguir.

Recorrendo-se aos indicadores que tratam da evolução da pobreza brasileira, podemos acompanhar a trajetória do contingente da pobreza nordestina no período de 1970 a 1999. (Ver Tabela 5). A metodologia utilizada para classificação da linha de pobreza foi definida com base na renda das famílias que possuíam rendimentos familiares equivalentes a até um quarto do salário mínimo vigente no país, em dezembro de 1980, aplicando-se sobre esse valor o índice geral de preços (IGP-DI) para os anos seguintes. Isso significa, que a pessoa cujo rendimento familiar *per capita* encontra-se abaixo de um quarto do salário mínimo prevalecente no país, é classificada como pobre ou indigente.

**TABELA 5 - Número de pobres e incidência de pobreza absoluta e relativa - 1970/80/88/99**

REGIÕES	PARTICIPAÇÃO DOS POBRES POR REGIÕES								PARTICIPAÇÃO DOS POBRES POR REGIÕES NO TOTAL DO PAÍS			
	1970		1980		1988		1999		1970	1980	1988	1999
	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte <sup>1</sup>	1.865,3	59,3	1.738,4	30,9	1.327,4	29,1	3.813	36,2	4,2	5,9	3,0	8,8
Nordeste	19.422,1	76,8	16.657,2	49,6	23.776,3	58,8	21.873	48,8	43,5	56,6	53,0	50,7
Sudeste	13.178,5	37,7	5.968,2	12,0	11.426,1	18,5	11.491	17,0	29,5	20,3	25,5	26,6
Sul	7.568,2	51,4	3.336,5	18,2	5.418,0	25,0	4.402	18,3	16,9	11,3	12,1	10,2
C. Oeste	2.640,5	58,4	1.746,7	24,1	2.874,6	29,7	2.463	22,3	5,9	5,9	6,4	5,7
Brasil	44.674,6	54,1	29.447,0	34,8	44.822,4	32,5	43.129	27,7	100	100	100	100

FONTE: TOLOSA, 1991; GUIMARÃES NETO, 1995; DEL GROSSI *et alii* (2001).

Nota: (1) Exclusive a população rural.

<sup>7</sup> O índice de Gini é uma medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima). Cf. IBGE, 1996.

Em que pese o traço distintivo apresentado pela evolução dos indicadores sociais das diferentes regiões do país, no período em estudo, pode-se constatar nitidamente, que na década de 1970 (conforme dados da Tabela 5) houve uma redução razoável, tanto em termos relativo quanto em termos absoluto, no total da população pobre do Brasil, embora em termos relativo esse indicador tenha diminuído de intensidade ao longo dos anos 80 e 90. Como se ver, em 1970, mais da metade (54,1%) da população brasileira estava abaixo da linha de pobreza. Em 1980 esse valor havia diminuído para pouco mais de um terço (34,8%), atingindo 32,5% em 1988 e 27,7% em 1999. Em termos absolutos a redução da população pobre do país foi igualmente representativa na década de 70, passando de 44,7 milhões em 1970 para 29,4 milhões de pessoas em 1980, sendo que ao longo dos 80 esse indicador voltou a crescer, atingindo a cifra alarmante de 44, 8 milhões em 1988 e 43,1 em 1999, isso sem contar a população rural da região Norte.

No que respeita à participação das distintas regiões brasileiras no total de indigentes, observa-se um comportamento divergente no padrão de sua distribuição no período em estudo. Assim, conforme podemos observar na Tabela 5 acima, em 1970, o Nordeste tinha um número de pobres (19,4 milhões) superior ao somatório total da população pobre das regiões Norte (1,8 milhões), Sudeste (13,2 milhões) e Centro Oeste (2,6 milhões). Em 1980, apesar da notável redução da pobreza nordestina (que caiu de 19,4 milhões em 1970 para 16,7 milhões em 1980), a sua magnitude, no entanto, chegava a superar em 36% a pobreza das outras quatro regiões, que somavam conjuntamente um total de 12,3 milhões de indigentes naquele ano. Em 1988, a massa de indigentes (23,8 milhões de pessoas) existente no Nordeste, não somente superava o contingente de pobres apresentado pelas demais regiões do país (que somavam conjuntamente um montante 21,0 milhões de pessoas) como ultrapassava também a quantidade de pobres que havia registrado no início dos anos setenta. Já em 1999, a despeito do número de indigentes nordestino ter caído para 21,8 milhões (pouco inferior aos 22 milhões das outras quatro regiões juntas) ainda era suficiente para envergonhar a fisionomia social da região. Isso reflete claramente o reduzido alcance das políticas oficiais de desenvolvimento implementadas na região.

Como bem diz Cano (1994, p. 312): *“a despeito de que a pobreza e a questão social tenham sido o motivo que constituiu o primeiro conjunto de desenhos de políticas de desenvolvimento regional deste país, a maior parte dos esforços público e privado se canalizou muito mais para áreas que não tinham como beneficiadas diretas as camadas mais pobres da periferia nacional”*.

## **7 Considerações finais**

A análise da evolução da economia nordestina a partir dos anos sessenta - intermediada pela intervenção planejada do Estado na região, mediante a atuação da SUDENE - revela que nos quarenta anos que sucederam à criação desse órgão de estímulo ao desenvolvimento regional, foram obtidas importantes conquistas econômicas. No entanto, persistem - agravadas em muitos casos - as questões sociais básicas, tanto pelo modesto alcance das políticas de desenvolvimento, quanto pela índole perversa das mudanças ocorridas na estrutura produtiva da economia regional.

A partir da criação da SUDENE, a industrialização passou a ser justificada como condição *sine qua non* para eliminação das disparidades econômicas e sociais regionais e, principalmente, para reforçar o processo de integração do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional. Isso, a rigor, significou a transferência e expansão do domínio da burguesia do Sudeste para os marcos do espaço nordestino. Paradoxalmente, a SUDENE contribuiu diretamente para que esse processo se consumasse nos padrões de verticalização e dependência da economia nordestina em relação à hegemonia burguesa do Sudeste do país, concentrada no entorno de São Paulo.

A aceleração do processo de integração da economia nordestina à economia nacional, comandada pela burguesia industrial de São Paulo, além de acentuar a dependência do Nordeste em relação àquela região, imprimiu uma nova divisão do trabalho no contexto regional, em que o Nordeste assumiu uma “nova função” no processo de complementaridade da acumulação de capital em favor da burguesia industrial do Sudeste. Nesse processo, a região Nordeste, de tradicional produtora de bens primários (principalmente) para exportação, transformou-se nos anos pós-sessenta (notadamente, nas décadas de setenta e oitenta) numa região mais especializada na produção de insumos industriais para as modernas fábricas do Sudeste do país.

Não obstante, em que pese o viés na condução da política de desenvolvimento empreendida pela SUDENE no Nordeste, é inegável que a expansão e diversificação da economia - embora comandada pelo capital monopolista - produziu, com efeito, uma mudança radical na moldura da estrutura econômica da região. Nas quatro décadas que sucederam à criação desse órgão, o Nordeste cresceu em média mais do que o Brasil. Nesse período, a produção industrial da região mais que duplicou, fazendo o PIB do setor saltar de cerca de 12% em 1960, para 26% em 1999.

Ao longo das quatro décadas de atuação da SUDENE, é incontestável o seu papel para a reestruturação e o desenvolvimento nordestino. A instalação de vários complexos industriais e agroindustriais, de médio e grande porte, como o pólo de Camaçari (BA), o pólo Têxtil/Confecções de Fortaleza (CE), o pólo Minero-Metalúrgico do Maranhão, o complexo Agroindustrial de Petrolina/Juazeiro, os pólos de Fruticultura irrigada do Rio Grande do Norte, entre vários outros projetos nos demais estados da região, tiveram o apoio decisivo da SUDENE.

Todavia, deve registrar que, a despeito da região Nordeste, ter se destacado frente às outras regiões brasileiras - em termos de crescimento do produto por habitante - a mesma não conseguiu diminuir, na mesma proporção, a sua participação relativa na massa de indigentes do país. Pois, como podemos observar, a região nordestina, que respondia por cerca de 44% dos pobres do país em 1970, passou a responder por 53% em 1988 e 50% em 1999. Isso demonstra a necessidade premente de uma ampla revisão na moldura da política oficial de fomento para o desenvolvimento do Nordeste, que se ora abre com a refundação da SUDENE, pelo presidente Lula, em julho de 2003. É indispensável que as políticas de estímulo ao crescimento econômico estejam, de fato, subordinadas às estratégias de

superação da pobreza e de redução das disparidades econômicas e sociais que tanto envergonham a região, evitando, portanto, a manipulação criminosa pela má gestão e os desvios de suas funções.

Após ser extinta em 2001, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, depois de duas décadas seguidas de esvaziamento e enfraquecimento na coordenação do desenvolvimento regional que redundaram em denúncias de corrupção e desvios de cerca de R\$ 4 bilhões, a SUDENE renasce com o Governo Lula. Um aspecto inovador, é que o projeto de modelo da “nova” SUDENE terá mecanismos anticorrupção, conforme afirmação do Ministro Ciro Gomes, da Integração Nacional, órgão ao qual a mesma está vinculada. O Ministro assegura ainda que, “*os incentivos não serão disponibilizados indiscriminadamente*”. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2003). Pelos novos critérios definidos para concessão de incentivos, somente terá direito aos benefícios, as empresas que estejam localizadas no semi-árido; empresas que concederem participação nos lucros a seus funcionários e se localizarem distante dos grandes centros urbanos. Todavia, convém ressaltar que, até o encerramento deste texto (março de 2004) o projeto de recriação da SUDENE ainda não havia sido votado pelo Congresso, nem havia alocação de recursos no orçamento, compatível com a dimensão das necessidades. Devemos, portanto, aguardar os seus desdobramentos, para uma posterior avaliação.

## 8 Referências

- ALBUQUERQUE, R. C. de e VILLELA, R. “*A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas*”. In: VELLOSO, J. P. dos R. (Org.) **A Questão Social no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1991.
- ALMEIDA, J. E. de. **Indústria Incentivada no Nordeste Brasileiro**: considerações sobre alguns impactos econômicos, sociais e ambientais. Campina Grande/PB: UFPB, 2001. (Dissertação de Mestrado)
- ANDRADE, M. C. de. **Geografia Econômica do Nordeste**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- ARAÚJO, T. B. de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- \_\_\_\_\_. “*Industrialização do Nordeste: intenções e resultados*”. In: MARANHÃO, S. (Org.) **A Questão Nordeste**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- \_\_\_\_\_. “Nordeste, Nordestes”. In: **Teoria e Debate**, nº 19, jul/ago/set. São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. “*Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?*” In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (Orgs.) **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Diretrizes para um plano de ação do BNB - 1991/95**: setor secundário. Fortaleza: ETENE, 1997. Vol. III.
- BRASIL. **Decreto-Lei Nº 1.376 de 1974**. In: SUDENE-BNB. **Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR**: legislação básica. 1985.
- \_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**: programa de ação do governo para o Nordeste - II PND/NE. Recife, 1975.
- \_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SEPLAN. **II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975/79**. 1974.
- BRASIL-SUDENE. **Modernização regional em curso**: trinta anos de SUDENE. Recife, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Sudene vinte anos - 1959/79**. 2. ed. Recife, 1980.
- CANO, W. “*Celso Furtado e a questão regional no Brasil*”. In: TAVARES, M. da C. (Org.) **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil - 1930/95**. 2. ed. Campinas - SP: UNICAMP, 1998.



- CASTRO, A. B. de. “*Ajustamento x Transformação: a Economia Brasileira de 1974 a 1984*”. In: CASTRO, A. B. de e SOUZA, F. E. P. de. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CLEMENTE, A. e HIGACHI, H. Y. **Economia e Desenvolvimento Regional**. São Paulo: Atlas, 2000.
- DEL GROSSI, M. E. *et alii*. “*Evolução da pobreza no Brasil*”. TD. Nº 104. Campinas - SP: IE-UNICAMP, novembro, 2001.
- DINIZ, C. C. e LEMOS, M. B. “*Dinâmica Regional e suas Perspectivas no Brasil*”. In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990.
- FURTADO, C. **A Fantasia Organizada**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- GTDN. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. 2. ed. Recife, 1967.
- GUIMARÃES NETO, L. “*Desigualdades Regionais e Federalismo*”. In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (Orgs.) **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- GUIMARÃES NETO, L. “*Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*”. In: **Boletim sobre população, emprego e renda no Nordeste**. Recife, v. 5, nº 1/3, jan./dez. 1986.
- \_\_\_\_\_. “*Trajetória econômica de uma região periférica*”. In: **Estudos Avançados/ USP - Instituto de Estudos Avançados**, v. 11, nº 29. São Paulo: IEA, 1997.
- LIMA, P. “*Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas*”. In: **Estudos Avançados/USP - Instituto de Estudos Avançados**, v. 11, nº 29. São Paulo: IEA, 1997.
- MOREIRA, R. **Nordeste Brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- OLIVEIRA, F. de. **A Economia da Dependência Imperfeita**. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Elegia para uma Re(li)gião**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- SUDENE-BNB. **Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR: legislação básica**. Recife, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Incentivos fiscais do Nordeste: avaliação e sugestões de aprimoramento**. Recife, 1990.
- \_\_\_\_\_. **O Sistema FINOR: resultados e sugestões de aperfeiçoamento**. Fortaleza, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Pesquisa sobre o Desempenho da Indústria Incentivada do Nordeste - 1988**. Recife, 1992.
- SUDENE. **Dimensão e potencialidades da economia**. Recife, 2000. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/desempenho2html>>. Acesso em: 19/02/2001.
- \_\_\_\_\_. **Nordeste - oportunidades de investimentos**. 3. ed. Recife, 1977.
- \_\_\_\_\_. **Superintendência Adjunta de Desenvolvimento Social e Infra-Estrutura - Proposições de política social para o Nordeste**. 3. ed. Recife, 1984.
- SUDENE. **Contas Regionais**. 2001.
- TOLOSA, H. C. “*Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80*”. In: VELLOSO, J. P. dos R. (Org.) **A Questão Social no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1991.
- VAINER, C. B. “*Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional*”. In: MARGULIS, S. (Ed.) **Meio Ambiente: aspectos técnicos e econômicos**. 2. ed. Brasília: IPEA, 1996.