

# UM MODELO EXAURIDO: A EXPERIÊNCIA DA SUDENE<sup>1</sup>

José Elesbão de Almeida\*

José Bezerra de Araújo\*\*

## 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 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 de o Nordeste ter se destacado frente as 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-chave: industrialização, crescimento econômico, modernização, pobreza no Nordeste.*

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste 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 documen-

<sup>1</sup> O artigo foi apresentado no IX Encontro Nacional de Economia Política, realizado na Universidade Federal de Uberlândia/MG, no período 8 a 11 de junho de 2004.

\* Mestre em Economia e professor do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN. E-mail: joseelesbao@uol.com.br

\*\* Doutor em Economia e professor do Departamento de Economia e Finanças da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. E-mail: bezerraraujo@uol.com.br

Teor. e Evid. Econ.	Passo Fundo	v. 12	n. 23	p. 97-128	novembro 2004
---------------------	-------------	-------	-------	-----------	---------------

tos 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 agroexportadoras e de contínua perda de participação econômica na produção brasileira, 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 a aprofundar-se com mais intensidade a partir da década de 1930 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 o estado se modernizasse para a produção em larga escala e liderasse a constituição de 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 processos citados com a derrocada das barreiras alfandegárias existentes entre as várias regiões brasileiras, a ampliação do sistema de transportes, facilitando a livre circulação nacional das mercadorias produzidas em São Paulo, e a implantação de grandes usinas hidrelétricas e a criação da Petrobras (na década de 1950) permitiram que a economia brasileira se integrasse ao circuito de mercadorias liderado por 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 se somar um extraordinário crescimento no ritmo de acumulação, de concentração e centralização de capital na região Sudeste, simultaneamente com o empobrecimento social generalizado, seguido de estagnação e subdesen-

volvimento 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. Esses processos funcionavam, ao mesmo tempo, como um mecanismo de “sucção” e de bloqueio à emergente industrialização capitalista do Nordeste. Para o Sudeste, ao contrário, eles 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, cujos excedentes seriam apropriados pela 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”. Certamente, é 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 econômico. Por essa razão, o Estado foi aprisionado pela burguesia industrial do Sudeste (ainda em fase embrionária na década de 1930) 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 cujos objetivos consistiam (e ainda consistem), na maioria das vezes, em criar mecanismos para retardar a manifestação da 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, apoiando a reprodução de relações autoritárias e atrasadas entre as classes sociais, enquanto as políticas públicas apresentavam-se sempre marcadas pela assistência social esporádica e pelo clientelismo, reproduzindo e até estimulando os processos de dominação política, embora, em âmbito nacional, o Estado operasse dinamicamente, 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, de modo geral contribuíram para descapitalizar a região, enfraquecendo ainda mais (tanto econômico como politicamente) o poder da emergente burguesia industrial regional de 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 que “a burguesia industrial [do] Nordeste encontrava-se de braços atados para participar e comandar, no que deveria ser seu espaço, a expansão capitalista” (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 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 contribuiu decisivamente para a efervescência social e política no Nordeste a partir de meados da década de 1950, abrindo a possibilidade para a incorporação parcial e localizada da filosofia marxista-leninista e, conseqüentemente, para a deflagração generalizada de violência e ruptura 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 agrooligárquica 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 iminente de um movimento “revolucionário” encabeçado pelas Ligas Camponesas, sob a liderança de Francisco Julião. A despeito de as Ligas não conterem as premissas de um movimento revolucionário, caracterizando-se muito mais como agentes de mudanças de cunho reformista, a sua ascensão política poderia tomar uma dimensão revolucionária à medida que aumentasse o antagonismo das classes, o que poderia resultar na busca de uma filosofia de ação inspirada na dou-

trina 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): “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 de ser integrada à economia nacional, por outro, era encarado 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 de 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 de propor a elaboração de uma política de desenvolvimento para a região.

O relatório do GTDN – como ficou conhecido o documento-síntese dos trabalhos do grupo – 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-iam ou-

tras de caráter “circunstancial” – resultantes 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; 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 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; 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: “A política de industrialização visa ao tríplice 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 a correlação de forças em que a industrialização regional deveria se apoiar. Apesar de ficar clara a presença do Estado como 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 era reservado à iniciativa privada.

Além desse paradoxo e das proposições ambiciosas contidas no plano de ação do 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 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. Disso se conclui que a “nova” industrialização preconizada para a região deveria ter um caráter autônomo e, predominantemente, de base regionalista. Isso, sem lugar a dúvidas, encerra uma grande contradição na medida em que o referido documento estava intrinsecamente inserido no contexto da ideologia dominante na década de 1950, que era a ideologia do desenvolvimentismo gestada nos

escritórios da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal). Como é de conhecimento amplo, a política econômica de inspiração cepalina baseava-se essencialmente na industrialização, que necessariamente não teria de 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 – se não eram impossíveis, 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 ao seu caráter explicitamente industrialista, o GTDN chegou 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, afirmando no relatório final: “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 Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) 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 incentivo (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; 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 reinvestissem ou aplicassem em projetos considerados pela Sudene como “prioritário” para o desenvolvimento do Nordeste. Posteriormente, em

razão 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 privativos de empresas industriais – à aplicação de projetos agrícolas.

Os outros dois (últimos) planos diretores 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 às 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 1970 e 1980.

Entretanto, convém ressaltar que, em meados da década de 1960, 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. Na década de 1980, 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. Na década de 1990, 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 transformou-se em caso de polícia, o que resultou no seu fechamento, em 2001, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, mediante medida provisória. Em seu lugar foi criada a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), 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 PND<sub>s</sub>

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 PND<sub>s</sub>. Assim, aos Planos Diretores da Sudene seguiram-se mais seis Planos de Desenvolvimento Regionais (como parte integrante dos Planos de Desenvolvimento Nacionais), sendo: i) três 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); 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 da década de 1960, já vinha privilegiando os grandes compartimentos industriais, contrariando as proposições do GTDN, a partir de meados da década de 1970 - com a instituição do II PND - inclinou-se, preponderantemente, para a implantação de grandes e modernos complexos industriais, notadamente do químico e do petroquímico, em razão 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 PND<sub>s</sub>, 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>2</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 equipamen-

<sup>2</sup> Não cabe nos contornos deste trabalho discutir a dimensão desses vários complexos industriais. A esse respeito ver LIMA, 1994; ARAÚJO, 2000.

tos (quando não similares aos de fabricação nacional); iii) isenção do imposto sobre produtos industrializados (IPI).

A criação desse mecanismo, inicialmente conhecido como sistema 34/18<sup>3</sup> e depois transformado no Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) em 1974, visava, prioritariamente, 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 permitia 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.

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, inverteu-se completamente, passando a ter concatenação direta com o sistema nacional. Como enfatiza Moreira (1979, p. 84), “a industrialização

---

<sup>3</sup> A denominação 34/18 refere-se ao artigo 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 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. (SUDENE-BNB, 1986, p. 15-16).

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”. Nessa 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 subespaços 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 locais que lhes permitissem obter altas taxas de lucro.

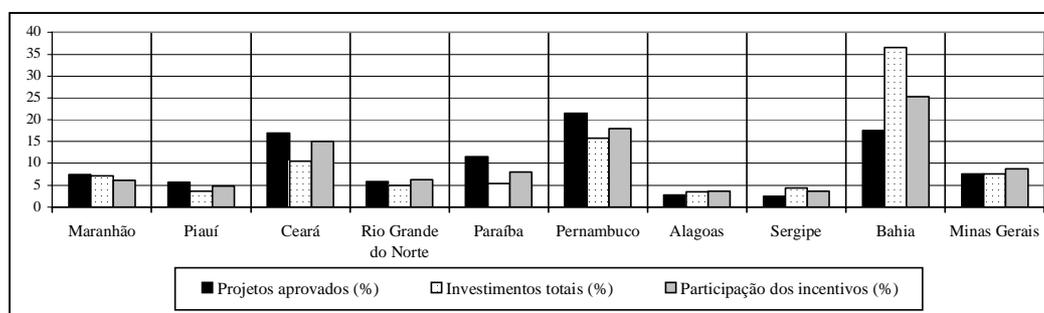
Comentando sobre a ambigüidade dos resultados do programa de incentivo à industrialização do Nordeste, patrocinado pela Sudene, Oliveira (1981, p. 125) afirma: “Os principais grupos econômicos do Centro-Sul transferiram-se para o Nordeste, implantando fábricas e unidades produtivas que, [...] mesmo quando [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 deram 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 à 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 se pode ver na Figura 1.

Assim, de um total de 2820 projetos aprovados pela Sudene até junho de 1990, 21,5% concentraram-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 de 36,5% na Bahia, de 15,7% em Pernambuco e de 10,5% no Ceará, ou seja, mais da metade dos investimentos (62,7%) e dos incentivos totais (58,2%) foi carregada por apenas três estados da região no período de 1962 a 1990. (SUDENE-BNB, 1990, p. 41).



Fonte: Sudene-BNB, 1990.

Figura 1 - Distribuição espacial dos projetos, investimentos e incentivos - 1962/1990

Com base nos dados da Figura 1, pode-se verificar claramente uma desigualdade na distribuição dos projetos e dos incentivos. Isso pode ser explicado não somente em razão 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%) (Fig. 2). Acrescente-se

que, do total dos investimentos realizados no Nordeste entre 1962 e 1990, o setor industrial sobressaiu-se com 78,3% e com 74,2%, relativamente à participação dos recursos provenientes do Finor. (SUDENE-BNB, 1990).

Fonte: Sudene-BNB, 1990.

Figura 2 - Distribuição setorial dos projetos - 1962/1990 (em percentagem)

Como se vê, contrariamente ao que foi programado pela ação planejada do Estado, a política de desenvolvimento conduzida pela Sudene no Nordeste acabou favorecendo 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 – esses se efetuaram, preponderantemente, em favor das grandes empresas nacionais (principalmente as do Sudeste) e de multinacionais, notadamente para as que operavam no ramo de bens intermediários, entre as quais se des-

Serv
Telecomunica
P
Agroindus
Turi
Agrí
Pecu
Indus

tacam, por ordem de prioridade, os ramos dinâmicos, primeiramente e, secundariamente, os setores tradicionais.<sup>4</sup> (BRASIL, 1985).

Conforme assinala 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 predominaram majoritariamente os capitais originários da região nordestina. (Tabela 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 integraliza-

<sup>4</sup> A classificação entre indústrias dinâmicas e tradicionais tem sido freqüentemente utilizada em diversos trabalhos sobre a indústria brasileira e fundamenta-se na 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; 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, por isso considerados como indústrias tradicionais. A esse respeito conferir: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL: *Diretrizes para um plano de ação do BNB - 1991/95*. 1997. v. III, p. 33.

do, 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 um terço das empresas, ou seja, 37% do total, que equivale a 215 empresas. Dessas, 180 empresas (31% do total) eram controladas pelo Sudeste; 23 (4%), pelo Sul e apenas 7 (1%), pelo exterior.

Por outro lado, no que concerne à participação do capital social por segmento produtivo – na forma de ações ordinárias – observa-se um comportamento bastante inverso do que se assinalou anteriormente. Como se pode ver na Tabela 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%), pelo Centro-Oeste (3%) e pelo exterior (3%).

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

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 subsetor ou grupo de indústria.

De acordo com os dados da tabela, 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 dois terços do total das empresas incentivadas sob seu controle, muito embora, no que se refere ao valor do capital acionário, sua participação se reduza para dois quintos do total do capital social integralizado no referido período.

Grupos
Total
Extrativa
Transformação
Não-Duráveis
Intermediários
Duráveis e...

Ademais, deve-se acrescentar que a presença de grandes grupos empresariais, regionais e extra-regionais, no Nordeste não se restringe 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 no 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, sobretudo, na atividade agropecuária (de 12% para 37%), na mineração (de 11% para 19%) e nos serviços (de 3,5% para 6%).

Passando à natureza intrínseca da criação do sistema de incentivos fiscais e financeiros do Nordeste, pode-se constatar nitidamente que a sua exequibilidade 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 da década de 1970, com a inclusão de outros setores, como petroquímica, agricultura, pecuária, turismo, entre outros, na disputa pelos benefícios fiscais (a partir da segunda metade dessa década, e, notadamente, na de 1980), 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 à redução dos investimentos do sistema de incentivos nos ramos industriais mais “dinâmicos” a partir de meados da década de 1970, isso não significa que esses segmentos tenham perdido prioridade com relação à concessão dos benefícios fiscais, mesmo porque, 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 do 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 razão 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, 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, ao passo que os ramos tradicionais, com 35% dos investimentos realizados pela Sudene, responderam por 31% do emprego direto na região nordestina. (SUDENE, 1990).

Os dados 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 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 encontrou correspondência em 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 da década de 1970, 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. (Tabela 2). Por outro lado, a região Sudeste, considerada como a mais dinâmica do país, perdeu participação na composição do PIB nacional (de 65% para 58,3%) no mesmo período.

Tabela 2 - 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
Centro-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 na modernização da infra-estrutura regional, foi de fundamental importância para a atração das inversões (tanto públicas quanto privadas) no setor industrial do Nordeste. Destarte, apesar das contradições das políticas de fomento ao desenvolvimento regional implantadas no Nordeste pela Sudene, é de conhecimento comum que, a partir da década de 1960, a economia da região passou por transformações importantes no perfil da sua estrutura produtiva, conforme se pode ver na Tabela 3.

Passando os dados citados em revista, pode-se ver que, em 1960, o setor industrial contribuía com apenas 12% na 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, ao passo que o setor industrial mais que dobrou sua participação no 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; a 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 da década de 80 em razão da crise que se abateu sobre a economia brasileira.

Tabela 3 - 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.

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 quarenta anos que se sucederam à criação da Sudene. Todavia, deve-se ressaltar que essas transformações interromperam-se na década de 1980, 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.

Tabela 4 - 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

Fonte: 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.

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 vê na Tabela 4, 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.

Como se observa na Tabela 4, mesmo durante a grande recessão que atingiu a economia brasileira na década de 1980 – 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. Na década de 1990, mesmo diante de 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 da década de 1960 – 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 se passa 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 da década de 1960 e, principalmente, na década de 1970, não se deveu apenas à institucionalização do mecanismo dos incentivos fiscais e financeiros, mas, também, a base de recursos naturais e energia elétrica existentes na região.<sup>5</sup>

Entretanto, 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 a formação no Nordeste de uma estrutura industrial que, a curto e médio prazo, pouco ou nada tinha a ver com o perfil da renda e da demanda

<sup>5</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.

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 (Fig. 2). 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 destinava 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.

Na década de 1980, conforme assinala pesquisa da Sudene, o Nordeste ampliou ainda mais sua articulação com o Sudeste – em relação à década de 1970 – ao mesmo tempo em que diminuiu suas vendas na própria região. Como se vê na Figura 3, em 1992, apenas 36% das vendas da indústria incentivada tinham como destino a região nordestina, ao passo que 64% se destinavam 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).

Fonte: SUDENE-BNB, 1992.

Figura 3 - Nordeste - Destino das vendas da indústria incentivada - 1992

Em síntese, o que se pode constatar com isso é que a estrutura industrial que se implantou no Nordeste a partir da década de 1960, e, sobretudo, na década de 1970, 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 reduzir os desníveis econômicos e sociais regionais.

EX
SU
NOR
NORTE/C

A prioridade dos investimentos nos segmentos não tradicionais da economia regional, com ênfase na produção de bens intermediários, intrinsecamente colada à demanda extra-regional, constituiu-se 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, deu-se em razão 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) a institucionalização das políticas setoriais do II PND, somada, em alguns casos, à atração dos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional; iii) o fortalecimento das organizações sindicais na região metropolitana em relação às regiões periféricas; iv) a instituição de políticas ambientais restritivas, além da freqüente incidência de problemas de deseconomias de aglomeração nos grandes centros; v) as possibilidades de aproveitamento de vantagens locacionais, 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 razão da crise no preço do petróleo – a partir de meados da década de 1970 –, as opções de investimentos (tanto públicos quanto privados) inclinaram-se, predominantemente, para os setores mais energético-intensivos. Vejam-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: “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 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, toma-se como referência a evolução de alguns indicadores sociais, como esperança de vida ao nascer, mortalidade infantil, taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos de idade ou mais e o coeficiente de Gini<sup>6</sup> para a renda no período compreendido entre 1970 e 2000.

Em princípio, deve-se ressaltar que, em termos absolutos, houve uma melhoria significativa dos indicadores sociais no período referido em praticamente todas as regiões brasileiras, tanto na fase de crescimento acelerado da década de 1970 quanto na fase de retração e declínio das décadas de 1980 e 1990. No entanto, como se pode observar na Tabela 5, isso ocorreu de forma desigual em todas as regiões brasileiras, inclusive com perda de intensidade na década de 1980, sobretudo no Norte e no Nordeste.

Tabela 5 - Indicadores sociais por regiões - 1970/2000

Regiões	E
Norte <sup>1</sup>	1
Nordeste	
Sudeste	
Sul	
C. Oeste	
Brasil	

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) Excluída 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.

<sup>6</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.

Conforme se evidencia nos dados da Tabela 5, 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. Veja-se que, apesar da significativa elevação da expectativa de vida do nordestino – de 44 para 66 anos no 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; 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 se pode ver na Tabela 6.

Recorrendo-se aos indicadores que tratam da evolução da pobreza brasileira, pode-se acompanhar a trajetória do contingente da pobreza nordestina no período de 1970 a 1999. (Tabela 6). 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 as décadas seguintes.

Isso significa que a pessoa cujo rendimento familiar *per capita* se encontra abaixo de um quarto do salário mínimo prevalecente no país é classificada como pobre ou indigente.

Tabela 6 - Número de pobres e incidência de pobreza absoluta e relativa - 1970/80/88/99

Fonte: TOLOSA, 1991; GUIMARÃES NETO, 1995; DEL GROSSI et al (2001).

Nota: (1) Exclusive a população rural.

Apesar do 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 (Tabela 6) houve uma redução razoável tanto em termos relativos quanto em termos absolutos no total da população pobre do Brasil, embora, em termos relativos, esse indicador tenha diminuído de intensidade ao longo das décadas de 1980 e 1990. Como se vê, 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; e, ao longo da década de 1980, esse indicador voltou a crescer, atingindo a cifra alarmante de 44,8 milhões em 1988 e de 43,1 em 1999, isso sem contar a população rural da região Norte.

No que diz respeito 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 se pode observar na Tabela 6, 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 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

Regiões	
Norte <sup>1</sup>	1
Nordeste	1
Sudeste	1
Sul	7
C. Oeste	2
Brasil	4

peças) 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 da década de 1970. Já em 1999, a despeito de o número de indigentes nordestinos 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 da década de 1960 – intermediada pela intervenção planejada do Estado na região mediante a atuação da Sudene – revela que, nos quarenta anos que se 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 a eliminação das disparidades econômicas e sociais regionais e, sobretudo, 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-1960 (notadamente, nas décadas de 1970 e 1980) numa região mais especializada na produção de insumos industriais para as modernas fábricas do Sudeste do país.

Não obstante, em que pese ao viés na condução da política de desenvolvimento empreendida pela Sudene no Nordeste, é inegável que a expansão e diversificação da economia – ainda que comandada pelo capital monopolista – produziu, com efeito, uma mudança radical na moldura da estrutura econômica da região. Nas quatro décadas que se 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 Minerio-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.

Entretanto, deve-se registrar que, a despeito de a região Nordeste ter se destacado perante 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, pois, como se pode 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 ora se 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 o desvio 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 está vincula-

da. O ministro assegura ainda que “os incentivos não serão disponibilizados indiscriminadamente”. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2003).

Pelos novos critérios definidos para concessão de incentivos, somente terão direito aos benefícios as empresas que estejam localizadas no semi-árido, empresas que concederem participação nos lucros a seus funcionários e se localizarem distantes dos grandes centros urbanos. Todavia, convém ressaltar que, até o encerramento deste texto (novembro de 2004), o projeto de recriação da Sudene – aprovado em 12 de agosto de 2004 pelo Congresso Nacional – não teve ainda sua implementação providenciada. Devem-se, portanto, aguardar os seus desdobramentos para uma posterior avaliação.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R. C. de; 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*. Dissertação (Mestrado) - UFPB, Campina Grande, 2001.

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. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 19, jul./ago./set. 1992.

\_\_\_\_\_. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, R. de B. A.; 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; SOUZA, F. E. P. de. *A economia brasileira em marcha forçada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CLEMENTE, A.; HIGACHI, H. Y. *Economia e desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2000.
- DEL GROSSI, M. E. et al. Evolução da pobreza no Brasil. TD, Campinas - SP: IE-Unicamp, n. 104 nov., 2001.
- DINIZ, C. C.; 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.; 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, n. 1/3, jan./dez. 1986.
- \_\_\_\_\_. Trajetória econômica de uma região periférica. *Estudos Avançados/ USP*, São Paulo: IEA, v. 11, n. 29, 1997.
- LIMA, P. Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas. *Estudos Avançados/USP*, São Paulo: IEA, v. 11, n. 29, 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 Fimor: 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 fev. 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.

## SYNOPSIS

*A FAILED MODEL: THE EXPERIENCE OF SUDENE*

*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.*

## SINOPSIS

*UN MODELO AGOTADO: UNA EXPERIENCIA DE SUDENE*

*El objetivo de este artículo es proyectar un perfil del proceso de industrialización comandado por Sudene en el Nordeste, en el periodo de 1960 hasta 2000, en la perspectiva de verificar si hay relación entre lo que fue planeado y lo que fue ejecutado en la región y en que medida las alteraciones ocurridas en la estructura productiva repercutieran en la mejoría de las condiciones de vida de la población regional. Se constató que en las cuatro décadas de actuación de Sudene, el Nordeste creció en media más que Brasil. En el referido periodo, la producción industrial de la región superó la duplicación, haciendo el PIB del sector saltar de en torno de 12% en 1960, para 26% en 1999. Entretanto, persisten las cuestiones sociales básicas, agravadas en muchos casos, por el modesto alcance de las políticas públicas. Además, conviene resaltar que, a despecho del Nordeste, tenerse destacado frente a las otras regiones brasileñas, con respecto al crecimiento del producto por habitante, no consiguió bajar, en la misma proporción, su participación relativa en el grupo de indigentes del país.*

*Palabras-clave: industrialización, crecimiento económico, modernización y pobreza en el Nordeste.*