

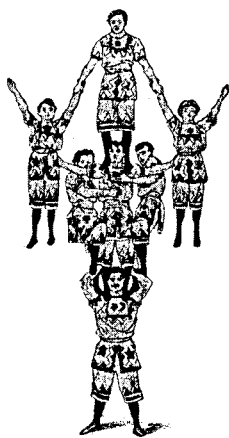
O nordeste brasileiro, contraponto inacabado da acumulação?

ASSUÉRO FERREIRA *

São passados quase vinte e dois anos de criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e, a partir daí, a implementação de um projeto de planificação econômica e social cujo conteúdo, explicitado no discurso, visava desarraigar as condições determinantes da miséria avassaladora de parte substancial da população nordestina, tanto rural quanto urbana.

Contudo, apesar das modificações ocorridas, sobretudo aquelas de natureza urbano-industrial, constata-se a pertinácia da pobreza e do obscurantismo social submetendo vastos contingentes populacionais, conformando assim uma institucionalização da marginalização econômica e da alienação social.

É neste quadro que se verificam 24,1% da População Economicamente Ativa com rendimentos abaixo de meio salário mínimo, e esta proporção se eleva ao absurdo de 54,2% quando se considera um salário mínimo. A par desse fato, e reforçando a idéia da subocupação (ou subemprego) vigente, 11,3% da PEA são constituídos de mão-de-obra não remunerada.¹ Desse modo, pode-se inferir, num cálculo otimista, que entre 4,5 e 5,0 milhões da força de trabalho nor-



* Do CAEN, Universidade Federal do Ceará.

¹ Informações baseadas nas tabulações avançadas do Censo Demográfico de 1980, FIBGE.

destina se encontram exercendo ocupações que apenas permitem a sobrevivência nos limites possíveis da resistência humana.

A dramaticidade dessa problemática, obviamente, não tem passado sem discussões, e estas ganham maiores foros quando se acirram as secas no semi-árido, pelo simples motivo de fazerem vir à tona as condições subumanas a que estão submetidas aquelas populações.

Entretanto, salvo alguma rara lucidez do problema, destas discussões fica quase que somente a impressão de que muito pouco se aprendeu ou se entendeu, da complexidade com que se apresenta a “questão nordestina”.

Sem dúvida, esta incompreensão parcial reside, precipuamente, no fato de que não existe uma questão nordestina *per se* e nem *per accidens*, mas que a sua complexização se funda como forma específica e subordinada da própria questão nacional, cuja organicidade dialética reproduz modos de subordinação/dependência internos, de mesmo conteúdo e intensidade decorrente da sua inserção dependente no processo de acumulação mundial.

Portanto, trata-se na verdade de considerar o problema de um dado espaço econômico específico, que embora mantendo os seus elementos singulares de relações estruturais, está francamente atrelado a um processo mais amplo diante do qual assume um papel subordinado e/ou subordinativo num jogo dialético de determinações, prevalecendo, em última instância, o *modus faciendi* do espaço econômico mais dinâmico ou hegemônico.

Conseqüentemente, tratar, econômica e socialmente, um determinado problema regional requer sobretudo passar pelo fato de que não se pode sobrelevar o conceito de “região”, notadamente em sua configuração física e locacional, em detrimento de como se dá a organicidade da reprodução do capital a nível nacional, o que remete a análise à apreensão de como se efetiva um espectro dinâmico mais amplo, e que contém certas especificidades, podendo ser espacialmente localizados.

Visto por este prisma, descarta-se a análise linear que considera o todo como soma das partes, e impõe-se à visão do todo como resultado de uma conjunção dialética das partes e vice-versa.

Este tipo de perspectiva poderia conduzir alguns a pensar que as chamadas “questões regionais” perderiam a sua razão de ser, de vez que estariam agora reduzidas a uma visão fatalista de subordinação do subconjunto ao universo.

Ao contrário, não há nenhuma razão para que isto ocorra. Seguindo-se a linha metodológica até aqui exposta, o que se vai verificar é que as “questões regionais” não perderão as suas especificidades, contudo, estarão, em cada etapa histórica, condicionadas à forma da reprodução no capital em geral, ao mesmo tempo que darão a tônica da unidade desse mesmo capital, ao nível nacional.

A análise da questão nordestina, portanto, deve estar, necessariamente, enquadrada nesta perspectiva de inserção de um dado espaço econômico num

espaço mais abrangente e que reflete, predominantemente, relações capitalistas de produção. Em outros termos, como dizem Oliveira e Reichstul, o problema consiste em focar a problemática tendo-se em conta que a expansão capitalista no Brasil conduziu a substituição de uma economia nacional formada por várias economias regionais por uma economia localizada em diversas partes do território nacional.²

É por esta ótica que este artigo pretende tratar a problemática da região Nordeste. Numa primeira parte, tenta-se mostrar que o mecanismo de subordinação regional se inicia, efetivamente, nos anos 30, fortalecendo a permanência dos elementos estruturais inibidores da dinâmica interna. Numa segunda, busca-se uma explicação para a consolidação da subordinação numa etapa superior do capital monopolista, na qual o Estado é o elemento fundamental de viabilização, para em seguida concluir sobre os limites da reprodução do capital a nível regional, na ótica de um espaço diferenciado e subordinado.

O ESTADO, O NORDESTE E O BRASIL, A ARTICULAÇÃO DA SUBORDINAÇÃO

Antes que se dê o processo de industrialização brasileira em sua maior intensidade/diversidade, cujo horizonte histórico pode ser definido a partir dos anos 30 com a ativação do processo de substituições de importações, eram as exportações de produtos primários que determinavam a localização e perfil das atividades produtivas. Sem embargo, não é menos verdade que as inter-relações intra-regionais seriam bastante tênues para determinar um projeto expansivo integrado em escala nacional, na medida em que, preponderantemente, os efeitos de difusão internos estariam restritos à própria região.

Ao se intentar o processo de substituição de importações, no qual a grande depressão de 30 vai ser de decisiva importância na sua viabilização, cria-se, institucionalmente, um conjunto de mecanismos, cujo objetivo primordial foi tornar possível empreender uma nova dinâmica que tivesse como epicentro o setor industrial. Não cabe dúvida que esta transfiguração reprodutiva iria privilegiar certas regiões e, em maior escala, aquelas que já contavam com uma base estrutural mínima requerida à reprodução ampliada do capital.

Assim, especificamente, será a região Sudeste privilegiada, visto que conta com essa base, decorrente, principalmente, da expansão cafeeira. Vê-se, então,

² Cf. F. Oliveira e H. F. Reichstul, "Mudanças na Divisão Inter-regional do Trabalho no Brasil" in *A Economia da Dependência Imperfeita* — 2.^a ed., Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1977, pp. 39-75.

Para um aprofundamento subsequente desta tese, ver F. Oliveira, *Elegia para uma Re(li)gião*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977.

que a intervenção estatal, ordenada ou não, se fará induzindo a intensificação da industrialização centralizada no Sudeste.

A consolidação deste processo se externará com maior vigor, dado que a composição de forças políticas, que emerge da Revolução de 30, embute no pacto de poder que se estabelece a ideologia industrializante. Ou seja, sobre-põe-se uma mudança de perspectiva intentando um redirecionamento, em forma e conteúdo, da atividade produtiva cujo desaguadouro será a estruturação mais efetiva e dominante de uma economia urbano-industrial.³

Outrossim, observe-se que por esta época a região Nordeste estava mergulhada num estado de semi-estagnação econômica, política e social. Do ponto de vista econômico, o que se constata é que embora tivessem ocorrido transformações parciais de natureza tecnológica na produção do açúcar, bem como a expansão da indústria têxtil paralela à expansão da cultura algodoeira, já nos fins do século XIX, o mercado interno não é suficientemente extenso, ademais de ser pouco dinâmico na sua expansão, para promover incentivos substanciais à implementação de investimentos internos de características mais difusas.

Deve-se deixar claro que esta restrição do mercado interno é decorrência imediata da estrutura da distribuição da renda extremamente concentrada, que por sua vez estará condicionada às características das relações de produção encaixadas na economia primário-exportadora, predominante na região. Corroborando também neste sentido o fato de que a atividade da economia agrário-exportadora ainda determinava, praticamente, a maior parte da realização de valor das mercadorias externamente à região.

Note-se que no Nordeste, nesse período, ao contrário da região cafeeira, as relações capitalistas não se aprofundam, envidando uma expansão do assalariamento que em última instância é o motor do alargamento do consumo e conseqüentemente do mercado interno.

Ademais, acrescenta-se a isso que a predominância da agroindústria no processo de acumulação determinará também uma tímida expansão da urbanização, exceção feita a alguns centros que serão escoadouros portuários dessas mercadorias, tais como as cidades de Recife, Salvador e em menor escala Fortaleza.⁴

Outrossim, faz-se mister ressaltar que, mesmo considerando-se o crescimento da cultura algodoeira como elemento de revitalização da economia regional, é importante chamar a atenção para o fato de que ele não contribuiu, certamente, para mudanças nas relações de produção estabelecidas. Na verdade, o cultivo se desenvolverá com maior intensidade, nas grandes propriedades,

³ Cf. F. Oliveira, *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*, Rio de Janeiro, Ed. Vozes/CEBRAP, 1981, cap. 2.

⁴ Embora a cultura algodoeira possa ser considerada como indutora da urbanização, esta não ocorre num ritmo que possa ser admitido como muito significativo.

resguardando as formas de parcerias que caracterizavam e ainda caracterizam em grande parte a atividade agrária dos sertões. Por outro lado, a exploração dessa cultura nas pequenas propriedades realiza-se de modo complementar às atividades de produção de subsistência tendo por objetivo, quase sempre, estabelecer determinada forma de renda, complementar, de natureza monetária, sem maior expressividade para o pequeno produtor, dada a subordinação deste ao capital mercantil que se interpõe como ponte de intermediação.

Isto se agudizará mais intensamente, quando se inseriram no contexto industrial têxtil do Nordeste empresas estrangeiras que irão exercer poderes quase absolutos na compra da pluma do algodão e conseqüente processamento, visando, em maior escala, a exportação. Novamente, a realização do valor das mercadorias, tal como aconteceu na Colônia, se realizará, com predominância, externamente à região. Sem dúvida, ao setor industrial pouco interessava que ocorressem mudanças estruturais na exploração agrícola do produto, concorrendo para aumentos significativos de produtividade, bem como mudanças nas relações de produção que implicariam, necessariamente, mudanças nas relações de poder existentes.

Em primeiro lugar, o não interesse por modificações estruturais nas relações produtivas que implicassem melhorias nas condições de trabalho e conseqüentemente aumentos de produtividade se fundamentava na existência de grandes extensões de terras cultiváveis. Estas eram suficientes para a manutenção da oferta agrícola com o uso extensivo da terra, cultivada com tecnologia extremamente primitiva. Ademais, o fato de as relações estabelecidas implicarem a manutenção dos baixos custos da mão-de-obra na produção primária facilitavam a manutenção dos baixos níveis de preços a nível de produtor.

Em segundo lugar, qualquer tentativa de modificação na estrutura de uso e posse da terra significaria uma contraposição aos interesses da oligarquia agrária da região, que detinha em suas mãos o aparato estatal. Em outros termos, detinha o poder político-institucional que, em última instância, seria o elemento responsável pela viabilização da reprodução do capital a nível regional.

Esta economia, de caráter pouco dinâmico, permanecerá até os anos cinquenta mantendo basicamente a mesma estrutura, o que permitirá, com maior facilidade, que a expansão da indústria do Sudeste se dê também no sentido de realizar, via processo de comercialização, parte da sua produção no Nordeste.

Como já se anotou anteriormente, nos termos em que se reestrutura o Estado após a Revolução de 30, os incentivos se fazem, objetivamente, incrementando a industrialização na região Sudeste. Isto se torna mais ou menos claro quando se analisa as composições de poder que a partir daí se estabelecem. Pois, embora se possa afirmar que a Revolução de 30 se conforma como a revolução burguesa no Brasil, cujo foco principal é a derrubada do poder da oligarquia cafeeira até então dominante, não é menos verdade que haverá em

seguida a necessidade de articulação das forças políticas. Ora, estas estarão compostas de representantes daquele segmento social, como fórmula necessária à sustentação dos governos subseqüentes. As oligarquias nordestinas, com o seu caráter de poder local, exercerão um papel apenas subsidiário neste processo.

Um exemplo significativo da existência deste tipo de arranjo político-institucional é que em nenhum momento o Estado cogitou efetivamente de mudanças estruturais na natureza de uso e posse da terra. Poder-se-ia citar, como contra-exemplo, a existência do confisco cambial que se realizava sobre o café como elemento que propiciará subsídios à industrialização. Contudo, a política cambial favorecerá decisivamente, em termos de renda, os produtores de café.

Na verdade, isso apenas corrobora no sentido de pôr à tona a natureza contraditória interna ao pacto de poder estabelecido, e estas contradições se tornam mais sentidas à medida que se estende a política econômica a nível nacional, pois vai descambar, necessariamente, no privilegiamento de certas regiões em detrimento de outras.

Neste sentido, o que se verá são medidas de política cambial e de restrição às importações que favorecerão sobremaneira a industrialização do Sudeste, que apresentava as bases mais imediatas para a acumulação, enquanto que para o Nordeste todo o esquema se dá, basicamente, de maneira assistencialista, quando muito com a chamada “política hidráulica” que foi de muito pouca, ou nenhuma, efetividade para atenuar os problemas nordestinos, mesmo os de caráter emergencial.⁵

Sobre este problema, o GTDN⁶ já expressava o definhamento da economia nordestina frente à expansão da economia do Sudeste, na medida em que as políticas governamentais criavam mecanismos endógenos de transferências de recursos para aquela região por meio do processo que veio a ser conhecido como “comércio triangular”.

Esse comércio triangular se caracterizava essencialmente pelo seguinte: o Nordeste obtinha, com o comércio exterior, um saldo positivo de divisas. Con-

⁵ Deve-se chamar a atenção para o fato de que uma política de subsídio governamental foi encetada no final do século XIX e começos do século XX, com o sentido de promover a modernização tecnológica na produção do açúcar, com a criação das usinas e dos chamados engenhos centrais. Contudo, esta, na verdade, se constituirá numa modernização inacabada, vez que não chega a modificar sensivelmente as condições de trabalho prevaletentes, a não ser sob o ponto de vista técnico, permanecendo, ou recrudescendo, as altas taxas de exploração anteriores. Para este ponto ver P. L. Eisenberg, *Modernização sem Mudança. A Indústria Açucareira em Pernambuco. 1840-1910*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1977, trad. de *The Sugar Industry in Pernambuco: 1840/1910. Modernization Without Change*, especialmente caps. 5 a 9.

⁶ Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, in *Formação Econômica do Brasil*, editado por F. R. Versiani e J. R. Mendonça de Barros, São Paulo, Ed. Saraiva, Série ANPEC de leituras de Economia, 1977, pp. 305-313.

tudo, dadas as impossibilidades institucionais (tarifárias ou restritivas da pauta de importações) despenderá estas divisas no Sudeste⁷ na compra de mercadorias. Como, em maior amplitude, as importações por parte do Nordeste da região Sudeste serão produtos manufaturados, enquanto que as exportações, tanto para o exterior quanto para o próprio interior do país, são matérias-primas ou produtos semi-elaborados e terão, portanto, um maior conteúdo de trabalho. Desse modo, o que na realidade ocorrerá não é uma simples transferência de recursos, na forma de fluxo monetário, mas sim uma transferência de mais-valia absoluta que caracterizará uma troca desigual de valor, em última instância.

Esta troca desigual de valor irá determinar o caráter da subordinação regional, dado que a predominância, em termos de recepção de massas de capital excedentes, será daquela região cuja dotação de capital por unidade de trabalho é mais intensa, e, no caso, a região Sudeste apresentará esta característica.

Neste ponto, é importante uma pequena digressão sobre a questão proposta no GTDN, do mecanismo de transferência de recursos no sentido Nordeste-Sudeste.

A tese da erosão de recursos do Nordeste que financiará, em parte, a reprodução do capital no Sudeste, não há por que não ser aceita e, como foi assinalado, na realidade este mecanismo caracterizará um fenômeno interno de troca desigual de valores e não somente uma perda em termos de relações de intercâmbio.⁸ Como decorrência, fundamenta-se um processo de subordinação regional, sedimentado também pela implementação de determinadas variáveis institucionais, que estarão inseridas na lógica capitalista, cuja função é endogeneizar um conjunto a mais de forças centrípetas tendo como resultante a região mais bem dotada de condições viabilizadoras da reprodução do capital.

Ademais, e este é um ponto de grande significação, se num primeiro plano se realizará, via troca desigual, transferências de recursos, num outro estabelece-se um processo de transferências financeiras não mais, necessariamente, embutidas na troca de mercadorias, mas sim a partir do excedente gerado a nível da atividade produtiva regional, cuja efetivação em termos de acumulação somente se tornará possível, a partir deste deslocamento de capitais, dada a dinâmica comparativa mais atrativa do Sudeste.

Por outro lado, embora se possa admitir como real a geração de divisas

⁷ O GTDN considera, em vez da região Sudeste, um espaço mais abrangente, denominado de Centro-Sul. Contudo, preferimos a denominação de Sudeste, vez que vai se concentrar no Estado de São Paulo o peso relevante do processo de industrialização.

⁸ O próprio GTDN ressalta este fato, contudo, com uma abordagem metodológica diferente, vez que considera o problema do ângulo do reequacionamento dos preços relativos e portanto de transferências implícitas de produtividade inter-regional, não dando conta, em sua maior extensão, do processo de subordinação/dependência que se instala.

pelo Nordeste, a partir do seu comércio externo, uma melhor qualificação do problema levaria à conclusão de que, embutidos no valor daquelas vendas, estariam os lucros das empresas estrangeiras sediadas na região, notadamente as de beneficiamento do algodão, cuja participação na pauta de exportações do Nordeste no período é bastante significativa, acrescendo-se o fato de se constituírem em grandes oligopólios internacionais.

O que se deduz deste argumento é que a questão da impossibilidade de investimentos internos do excedente gerado com o comércio externo na verdade pode se constituir, em grande parte, numa falsa apoteose, uma vez que partes substanciais desse excedente não necessariamente se constituiriam em poupanças internas integralizáveis.

Assim, o “projeto” de industrialização que se estabelece a partir dos anos 30 vai conformar-se dentro de dados pressupostos que implicarão, necessariamente, um processo de subordinação/dependência regional que, dadas as condições de viabilização da reprodução capitalista, é parte da sua lógica. Não há neste processo qualquer “trama diabólica” no sentido de desprivilegiar o Nordeste. Na verdade, o desenvolvimento capitalista se faz de modo desigual, a dinâmica da acumulação engendra os elementos determinantes da concentração e centralização do capital, como modo intrínseco de responder, satisfatoriamente, pela reprodução ampliada deste.

Deve-se citar, mesmo de passagem, que as transferências governamentais para o Nordeste poderiam, de certo modo, atuar no sentido de contrabalançar as transferências de recursos que daí se realizavam, tal como chama a atenção o GTDN.⁹ Contudo, essas transferências governamentais não irão ter, do ponto de vista econômico, o mesmo sentido daquelas transferências financeiras e de valor, já que se constituíam em fundos, em grande parte assistenciais, de atendimento aos problemas criados pelas secas, sendo portanto esterilizados, não se transformando prontamente em capital produtivo.¹⁰ Não é infundado enquadrar no mesmo pressuposto aquelas transferências destinadas à formação de infra-estrutura física, dado o seu caráter clientelista.

Assim a intervenção governamental objetivava primordialmente, e de modo assistemático, atenuar as pressões sociais advindas dos desequilíbrios provocados pelas secas. Como ficou destacado, este tipo de intervenção, do ponto de vista da formação de capital, era inócuo, pois se num primeiro plano mantinha, no máximo, os níveis de consumo das populações submetidas àqueles fatores climáticos adversos, e já se encontravam, secularmente num mínimo fisiológico, por outro, eram aplicados na construção de açudes e outros benefícios nas grandes

⁹ GTDN, *op. cit.*, pp. 312-313.

¹⁰ Faz-se mister ressaltar que estas transferências para a região embutiam um caráter reconcentrador da renda, em favor da oligarquia rural dominante, determinado pelo clientelismo político vigente.

propriedades, sem maior perspectiva de aproveitamento irrigatório, contribuindo apenas para concentrar mais ainda a propriedade e, conseqüentemente, a renda. A par deste fato, agravando ainda mais a questão, conformam-se as celebradas especulações comerciais e desvios dos recursos disponíveis que também provocarão efeitos reconcentracionistas. Daí, a tendência será consolidar cada vez mais a oligarquia rural e mercantil que, por sua vez, se fortificará no sentido de controlar, determinantemente, o estamento político-institucional no Nordeste.

Este mecanismo de intervenção governamental perdurará no Nordeste até meados dos anos cinqüenta, quando se insurgirão posições no sentido de melhor conscientizar a formação do capitalismo nacional.¹¹ Em outros termos, o problema consistirá agora, em nome de uma proposta de diminuição das “disparidades regionais”, em criar as bases para uma organicidade maior da acumulação capitalista a nível nacional. Desse modo, a perspectiva se dá na transformação de “uma economia nacional formada por várias economias regionais” por uma “economia nacional localizada em várias partes do território nacional”, de acordo com a tese, já citada, de Oliveira e Reichstul.

O significado desse projeto implicará, em última instância, um aprofundamento do horizonte de investimentos de tal forma a viabilizar em escala nacional a reprodução do capital independente da localização. Do ponto de vista da reprodução, na realidade, criava-se a possibilidade de descentralização do capital, resguardando, contudo, os níveis de concentração da região polar, cujos níveis de adensamento de capital ou centralização já punham em risco a realização das taxas de lucros requeridas para a continuidade da acumulação.

A INTEGRAÇÃO CAPITALISTA COMO MOMENTO DE CONSOLIDAÇÃO DA SUBORDINAÇÃO

A política governamental assumiu um caráter contraditório na economia brasileira, no que respeita ao estabelecimento de um projeto organizacional, ou de alavancagem do modo de produção capitalista, cuja base predominante fosse de natureza urbano-industrial. A conseqüência mais imediata deste processo foi um recrudescimento da concentração da atividade produtiva na região Sudeste, bem como uma intensificação da centralização de capitais naquela região, induzida pela dinâmica de acumulação mais intensa da mesma.

Sem embargo, a partir dos anos cinqüenta emergem elementos de pressão no sentido de reordenar o processo de acumulação de capital a nível nacional.

As soluções propostas e efetivadas serão no melhor estilo keynesiano. As-

¹¹ Não se deve pensar que o Estado abandona a política assistencialista no Nordeste como conseqüência da adoção do projeto de planificação subseqüente. Na verdade, aquela política terá continuidade com ligeiras modificações, contudo, na essência permanecendo a mesma.

sim, dota-se o Estado de mecanismos tais que assegurem um processo de capitalização a partir de transferências de parcelas do excedente gerado no processo produtivo e apropriadas através de taxaço que irão incentivar e/ou promover a acumulação. Em termos operacionais, o mecanismo de incentivos fiscais que se forma inicialmente é basicamente o seguinte: era permitida às empresas sediadas no país a dedução de até 50% de seu imposto de renda para aplicações em projetos produtivos na região Nordeste.¹²

Do ponto de vista governamental, apesar de todas as tentativas iniciais de intervenção, que vão desde a criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1909, posteriormente transformada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), até a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), como banco de desenvolvimento, no segundo governo Vargas (1952), de certo modo, frustraram-se as expectativas na medida em que o enfoque não assumia um caráter mais amplo e integrado socialmente. Melhor dizendo, os programas esboçados não davam conta de uma integração a nível mais abrangente e em compatibilidade com as necessidades mais amplas da região, que requeriam sobretudo modificações profundas de natureza estrutural.

Na verdade, ressalte-se que a estratégia do DNOCS, por estar referida quase que exclusivamente à problemática das secas e, portanto, mesmo tendo desenvolvido um valioso manancial de estudos sobre o tipologia da região semi-árida, do ponto de vista operacional, segue uma política de tipo clientelista, favorecendo sobremaneira as oligarquias regionais dominantes sem maior conteúdo social. Sem dúvida, contribuía ainda mais para agravar a estrutura de concentração da propriedade e da renda, como ressaltou-se anteriormente.

Por outro lado, o BNB, embora se tenha constituído objetivando encetar um processo de financiamento a médio e longo prazos das atividades produtivas regionais, inicialmente com parcela substancial de recursos públicos federais, muito pouco conseguiu realizar e funcionará mais como um banco comercial, com o agravante de, também, favorecer os interesses da oligarquia local.

¹² O estabelecimento deste mecanismo se deu no documento de aprovação do I Plano Diretor da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE, em 1961, no seu artigo 34. Ressalte-se que eram considerados, apenas, os projetos industriais de empresas genuinamente nacionais. Já em 1963, a instrumentação legal que aprovou o II Plano Diretor da SUDENE, em seu artigo 18, modifica o mecanismo de incentivos fiscais de tal modo que as empresas estrangeiras sediadas no país pudessem se beneficiar dos incentivos. Ademais, poderiam também gozar desses incentivos os projetos agropecuários. A consolidação desse mecanismo ficou conhecida, na prática, como 34/18. Chame-se atenção para o fato de que outros incentivos foram paralelamente criados, ou em parte antecederam o esquema 34/18, tais como isenções de taxas e direitos alfandegários, isenções parciais ou totais do imposto de renda para indústrias que utilizassem matérias-primas regionais.

Não é difícil deduzir que, se ocorreu alguma eficácia neste tipo de política, esta foi no sentido de consolidar a estrutura de propriedade e conseqüentemente de poder da oligarquia regional dominante.

É, portanto, neste contexto que surge, em última instância, a perspectiva de um crescimento econômico integrado à reprodução do capital a nível nacional, e esta é que dará conteúdo e forma à consolidação do “projeto de desenvolvimento do Nordeste”.

Com este objetivo, ou seja, o de formular uma política de desenvolvimento que integrasse a reprodução do capital no Nordeste à reprodução a nível nacional, foi que no governo Kubitschek, precisamente no ano de 1956, criou-se um grupo especial de trabalho denominado Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), a partir do qual foi criada a SUDENE (1959), cujo objetivo principal seria o de estabelecer e comandar as diretrizes para o enquadramento da região no processo de formação capitalista nacional, induzindo modificações no perfil da economia, tendo na implementação industrial o ponto de apoio principal.

Neste momento configurou-se um projeto do Estado no sentido de integrar as economias regionais, de tal modo que a acumulação de capital ocorresse dentro de uma dinâmica abrangente e solidária, induzindo, como diz Francisco de Oliveira, uma homogeneização do espaço capitalista nacional.¹³

A tentativa do Estado de integração não se deu apenas pela natureza ideológico-desenvolvimentista então assumida. Na verdade, ela decorreu também das pressões sociais que se insurgiram e tomaram corpo regionalmente. E isto ocorreu tanto a nível da classe dominante local como das classes dominadas. Entre estas, as pressões sociais se expressam nos movimentos das organizações camponesas que se estruturavam e que tomaram maior vulto, no início dos anos sessenta, e que poderiam pôr em risco a própria estabilidade da acumulação tanto a nível regional quanto nacional.

É óbvio que, se as pressões políticas partem das classes dominadas e dominantes, elas diferem em conteúdo e forma. Do lado da classe dominante, a expectativa era de poder participar de modo mais ativo na dinâmica que se realizava alhures. Ou seja, intentava um deslocamento, ou uma reprodução de imagem, do modo como se desdobrava a acumulação do capital no Sudeste, mantendo contudo a estrutura de propriedade, e conseqüentemente de poder a nível regional. Pelo lado das classes dominadas, insurgentes, a ótica é de reestruturação das formas de propriedade prevaletentes, embora não se possa considerar a existência de uma consciência mais sólida e ampliada deste processo e, portanto, mais avançada e generalizada regionalmente.

Não cabe dúvida de que o projeto de desenvolvimento desembocará num

¹³ Cf. F. Oliveira, *Elegia...* *op. cit.*

tipo de planejamento que afirmará a reprodução do capital de forma integrada e, dada a natureza incipiente da estrutura produtiva existente na região, esta será facilmente dominada.

A dominação efetuada não pode ser encarada como uma forma de “colonialismo interno”, como querem alguns autores.¹⁴ Na verdade, o caráter de dominação se corporifica no sentido de que a expansão capitalista na direção do Nordeste, necessariamente, se impõe determinando uma complementaridade produtiva, num processo de descentralização concentrada do capital, no âmbito do mesmo espaço nacional.

Aqui cabe uma pequena digressão conceitual sobre a tese do “colonialismo interno”, pois de algum modo isto tem conduzido também a certos malentendidos nas discussões sobre a questão do Nordeste.

O elemento básico da concepção da tese de “colonialismo interno” está em que este se caracteriza numa determinada nação pela existência, ou aprofundamento, das diferenças internas de desenvolvimento regionais. Estas decorrem, em geral, da exploração que uma dada região (ou regiões) exerce(m) sobre outra(s).

Neste sentido, “. . . como pudemos identificar a metrópole e a periferia a nível global, podemos analogamente identificar a metrópole e a periferia a nível nacional. Mais importante, os aspectos essenciais da relação entre a metrópole e a periferia e as suas conseqüências, principalmente para subdesenvolvimento, são as mesmas”.¹⁵

A falácia deste raciocínio provém principalmente da assimilação mecanicista do conceito de colonialismo. Este, na verdade, encerra um conteúdo de dominação fundamentalmente política, que possibilita a exploração econômica de uma nação sobre outra coexistindo certos aspectos jurídicos de controle nas relações internacionais. Portanto, o que sobrevém, dando forma aos conflitos e antagonismos emergentes, decorre da submissão explícita, formal, de uma nação a um Estado alienígena.

A transposição pura e simples deste conceito para explicar os diferenciais intranacionais de acumulação obscurece a natureza real da expansão capitalista para dar ênfase a antagonismos internos que na verdade não têm significado. No caso do Nordeste brasileiro, como já foi frisado, a consolidação integral da subordinação, nas esferas da produção, circulação e financeira, efetivou-se induzindo a reprodução das formas hegemônicas do capital a nível nacional, num processo em que predominam as estruturas oligopólicas já assentadas, e que, em maior escala, estariam, fortuitamente, noutra região.

¹⁴ Veja, por exemplo, A. Gunder Frank, *Do Subdesenvolvimento Capitalista* (Lisboa, Edições 70, s. d., trad. de *On Capitalist Underdevelopment*), pp. 103-112; e Y. Chaloult, *Estado, Acumulação e Colonialismo Interno*, Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1978, pp. 36-52.

¹⁵ Gunder Frank, *op. cit.*, p. 104.

Para deixar mais claro o raciocínio anterior, considere-se o seguinte: 1) a nível da região Sudeste a expectativa que se abre para os capitais (e aqui não interessa se nacional ou internacional) é que o investimento deve deslocar-se para o Nordeste num sentido de *alargamento*, ou seja, na ampliação do número de fábricas, participação acionária noutras etc. mantendo, regra geral, as técnicas já utilizadas no exterior e no Sudeste e vinculadas ao movimento desses capitais; 2) por outro lado, ao nível da região Nordeste, dada a incipiência da estrutura produtiva interna, a expectativa aberta ao capital é, em contraste com a expectativa “externa”, no sentido do *aprofundamento*,¹⁶ ou seja, implicará, necessariamente, uma mudança técnica, no pressuposto de uma “destruição criadora” que viabilizará a reprodução do capital, agora esboçando uma articulação consolidada a nível nacional, a qual, necessariamente, se subordinará ao movimento internacional do capital, tanto produtiva quanto financeiramente.

Por que considerar que o aprofundamento do capital na região Nordeste se dá no sentido da “destruição criadora” de natureza schumpeteriana?¹⁷

A região conta com um extenso excedente de mão-de-obra, decorrente principalmente da incapacidade do setor agrário, por um lado, de alocar produtivamente os excedentes populacionais que se formam ao nível do campo, intensificando os fluxos migratórios na direção campo-cidade. Por outro lado, a estrutura produtiva urbana, mais particularmente o setor industrial, dada a sua baixa dinâmica produtiva, revela-se, também, incapaz de absorver, direta ou indiretamente, a uma taxa conveniente, estes excedentes que de certo modo tendem a se acumular, implicando pressões negativas sobre os níveis salariais urbanos¹⁸ bem como encetando um processo migratório para outras regiões, notadamente para o Sudeste.

Desse modo, não se pode esperar que a substituição tecnológica perseguida tenha sido realizada de modo a fazer frente a uma situação de altos custos da força de trabalho. Na verdade, e embora possa parecer paradoxal, segundo os cânones da análise ortodoxa, a implantação de uma estrutura produtiva capital-intensiva realizou-se frente à existência de um contingente abundante de mão-de-obra disponível.

Portanto, o que vai prevalecer na ótica do aprofundamento do capital realizado no Nordeste é a viabilização de um aparato produtivo que embute na sua

¹⁶ Para uma discussão dos conceitos de *alargamento e aprofundamento* do capital através da expansão do investimento, vide M. Dobb, *Evolução do Capitalismo*, 6.ª ed., Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977, trad. de *Studies in the Development of Capitalism*, cap. 7.

¹⁷ Cf. J. A. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961, trad. de *Capitalism, Socialism and Democracy*, cap. 7.

¹⁸ Apenas a título de ilustração observe-se que, segundo os censos industriais (FIBGE), para a Indústria de Transformação do Nordeste, as relações entre salário médio e produtividade média da mão-de-obra eram em 1960, 1970 e 1975 de 26,3 22,6 e 15,8%, respectivamente. Isto dá uma clara noção do recrudescimento da taxa de exploração na região.

reestruturação os elementos essenciais ao estabelecimento de uma *competitividade intercapitalista em escala nacional*.

A importância de se frisar nos planos de investimento o caráter de alargamento do capital a partir da reprodução já em curso no Sudeste *vis-à-vis* sua natureza de aprofundamento ao se estabelecer no Nordeste, possibilita captar a essência de um movimento que, em última instância, se firma numa descentralização concentrada do capital. Pois é neste sentido que se consolida o mecanismo de subordinação-dependência, agora, num estágio mais avançado e mais amplo, que na realidade expressa o modo como o capital consegue impor hegemonicamente as suas formas dinâmicas de reprodução, no caso, através de uma disseminação oligopólica integrada à acumulação em escala mais ampliada, tendo o Estado como elemento pilar de enfrentamento.

Por outro lado, faz-se mister ressaltar que embora no escopo do planejamento se fundamentassem propostas para o setor agrário, estas, contudo, serão de alcance limitado, uma vez que consideram apenas mudanças de natureza técnica, não envidando diretrizes no sentido de se estabelecerem mudanças na estrutura de uso e posse da terra, que na realidade se põe como o problema maior, ou seja, onde se fundamenta, em maior amplitude, a “questão agrária nordestina”.

Assim, o setor agrícola caracterizado por formas arcaicas de produção, onde predomina a economia de subsistência nos minifúndios integrada aos latifúndios relativamente improdutivos, dedicados em maior escala às culturas comerciais e à pecuarização extensiva, dificilmente teria mobilidade para se reestruturar sem uma intervenção na estrutura agrária que viesse, efetivamente, modificar o seu *modus faciendi* e desse modo pudesse exibir uma dinâmica comparativa aos outros setores, notadamente o industrial.

A conseqüência disto é que, internamente, alarga-se o hiato entre o setor agrário e o setor industrial, passando aquele a exercer um papel de subordinação cada vez maior, na medida em que se aprofundam os mecanismos da “troca desigual” de valores em favor do setor mais fortemente capitalizado.

Outrossim, embora com menor capacitação de obtenção de recursos com vistas à modernização,¹⁹ gera-se ao nível do setor agrícola uma distorção bastante grave, qual seja, a da inserção progressiva da pecuarização extensiva, cujos efeitos sobre a absorção e/ou retenção da mão-de-obra já são bastante conhecidos. Observe-se que o número médio de empregos permanentes criados por projeto²⁰ é 35,7 e 91,2 na pecuária e lavoura respectivamente, ou seja, numa

¹⁹ Do número de projetos aprovados pela SUDENE para o setor agropecuário até o ano de 1977 (inclusive), cerca de 72% eram destinados à pecuária. Cf. O. E. Rebouças *et al.*, “Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Política”, in *Revista Econômica do Nordeste*, n.º 2, vol. 10, 1979, Quadro III, p. 12.

²⁰ Cf. Rebouças *et al.*, *op. cit.*, Quadro III, p. 12.

proporção de 1:2,5, denotando o fato de que a pecuarização como fator de “modernização”, na realidade, contribui adicionalmente com o segmento “não moderno” da agricultura, como fator de repulsão da mão-de-obra em escala bastante apreciável.

Outro elemento de fundamental importância no movimento articulado da descentralização concentrada do capital produtivo, realizado na direção do Nordeste, é que ele engendra intrinsecamente outros mecanismos complementares de caráter subordinativo, que são necessários à sua viabilização. Assim, deslocam-se no mesmo sentido os mecanismos de captação financeira que irão constituir o escoadouro do excedente gerado a nível do aparelho produtivo interno, visto que este excedente agora extraído deve recompor-se acumulativamente no circuito ampliado da reprodução do capital. Apenas para citar como ilustração, no período 1962-76 foram extintos 43 estabelecimentos bancários regionais²¹ que cedem lugar à penetração dos grandes conglomerados bancários nacionais.

E, aí, observa-se um fenômeno de extrema assimetria no movimento bancário em geral. Veja-se que para o ano de 1976 a participação percentual dos bancos comerciais privados no total de empréstimos é de apenas 7, 17 e 3% para o crédito rural, industrial e o setor público, enquanto que o crédito geral se divide mais ou menos igualmente entre o setor privado bancário e o BNB, Banco do Brasil e bancos oficiais dos Estados. Diante disso, não é difícil deduzir o papel que tem assumido o sistema bancário privado como articulador financeiro do excedente gerado no setor produtivo, em escala nacional, com o agravante de que este mesmo setor produtivo se alimenta financeiramente, em escala apreciável, dos créditos governamentais, via de regra, subsidiados.

Resumidamente, podemos concluir que o planejamento econômico do Nordeste, implementado a partir dos anos sessenta, teve como determinante básico da sua dinâmica um avanço do capital no sentido de promover uma acumulação articulada, tanto produtiva quanto financeiramente, em escala ampliada, impondo uma hegemonia de reprodução cuja característica essencial estava no assentamento de formas oligopólicas já estabelecidas, e sua perspectiva de consolidação somente poderia dar-se num espectro de amplitude do próprio movimento do capital em escala nacional, que por sua vez deveria estar integrada ao movimento mais largo em escala internacional.

CONCLUSÕES

Diante do exposto, pode-se distinguir dois momentos, que se inserem na mesma lógica, como determinantes da subordinação-dependência da região Nordeste à reprodução expandida da economia brasileira.

Num primeiro, com a intensificação do processo de substituição de importações engendra-se um mecanismo de troca desigual de mercadorias, o qual

²¹ Cf. Rebouças *et al.*, *op. cit.*, Quadro V, p. 17.

robustecerá os elementos estruturais inibidores de uma expansão produtiva diversificada e mais aprofundada capitalisticamente interna à região. Ademais, a política de intervenção governamental servirá também como esteio para o recrudescimento da concentração da propriedade e da renda, ao contrário de possibilitar melhorias nas condições de vida das extensas camadas da população submetidas às mais aviltantes das misérias, notadamente aquelas de origem rural.

A tentativa de estabelecer o controle capitalista integrado da reprodução descambará num segundo momento, consolidando, de forma ampliada, a subordinação ao centro hegemônico. A partir daí, a articulação oligopólica que se instala, determinantemente, não será feita apenas através da troca desigual de mercadorias e de transferências financeiras erráticas, mas, sim, interligando os circuitos produtivos, comerciais e financeiros através de uma descentralização concentrada do capital, reproduzindo a sua própria subordinação, agora internalizada em escala ampliada.

Mesmo mantendo certas especificidades internas, no que se relaciona às suas forças produtivas, a região Nordeste como espaço de reprodução do capital terá a sua autonomia extremamente constrangida pela dinâmica expansiva do centro hegemônico, o qual, por sua vez, pela natureza subordinada de sua inserção no processo de acumulação em escala internacional sofre, na essência, as mesmas limitações expansivas, mesmo que a nível interno expresse uma reprodução do capital subordinativa.

Não se pode desprezar o fato de que a maior (ou menor) autonomia regional em envidar uma expansão estará restringida à menor (ou maior) penetração das formas capitalísticas avançadas dominantes. Resulta, atualmente, que a expansão urbano-industrial é uma expansão “acabada”, não no sentido de que não possa esboçar algum avanço, mas sim no sentido de que como “onda inovadora”, na figura schumpeteriana, estará condicionada às possibilidades cíclicas de descentralização do centro subordinativo e, desse modo, se conformará *per se*, apenas marginalmente.

Não é desarrazoado admitir que o espaço menos penetrado capitalisticamente no Nordeste é o agrário. É aí que restam certos traços de autonomia, podendo, assim, constituir-se num meio que possibilite reverter o seu relativo imobilismo econômico e social, em função de uma melhoria direta das condições de vida de cerca de 18 milhões de pessoas. Mesmo assim, esta reversão somente poderá acontecer se for promovida uma reestruturação efetiva deste segmento, e não apenas de natureza técnica, mas também nas formas de uso e posse da terra que, inclusive, preserve a capacidade de absorção da força de trabalho. Mas subsiste aí um fator limitante da maior expressão que é a já histórica resistência das oligarquias nordestinas a este tipo de mudança. Além do que, estas transformações exigiriam dos poderes públicos estaduais e federais não somente a sustentação política do fato, mas igualmente investimentos ma-

ções em infra-estrutura física e social. Outrossim, no Nordeste, ainda são sobremaneira visíveis e consistentes as articulações entre as oligarquias e os governos estaduais, o que se constitui noutro entrave às possibilidades acima suscitadas.

O que não parece oferecer muita dúvida é que, diante das limitações impostas à reprodução do capital na região Nordeste, ou seja, dado o seu papel subordinado na divisão inter-regional e intersetorial do trabalho no Brasil, o poder público local assume um papel de extrema relevância, principalmente através dos gastos em infra-estrutura física e social, tanto no setor rural quanto no urbano, no sentido de melhorar as condições precárias de vida da maior parte da população regional. Porém, novamente, aparece um fator limitante, e este diz respeito exatamente às fórmulas de centralização das decisões políticas vigentes no país e aos efeitos recontracionistas do sistema tributário atual, estes últimos advindos da reforma tributária implementada em 1967. Estes dois fatores conjugados determinaram, inequivocamente, uma perda substantiva de autonomia dos estados e municípios, condicionando suas receitas, e obviamente as suas decisões de gastos, em escala apreciável às transferências federais. Para as regiões mais pobres como o Nordeste, esta problemática é mais aguda e sentida e, em certa medida, consolida outras formas de clientelismos, agora ocorrendo, via um atrelamento (ou alinhamento?) automático dos governos estaduais, bem como de parcela significativa dos representantes legislativos, aos ditames do governo federal, como única fórmula considerada “válida” para a obtenção de recursos. As conseqüências deste tipo de articulação política, no contexto nacional, são por demais conhecidas e, embora não sejam objeto deste trabalho, apenas são ressaltadas para evidenciar os impasses criados na perspectiva de implementação de uma maior representatividade das instituições públicas.

Por fim, este quadro induz necessariamente a repor a questão do Nordeste, sobretudo, como uma questão política, a qual requer para a sua solução tanto mudanças endógenas que possibilitem avanços e modernização dos seus quadros políticos representativos, quanto uma reestruturação do “modelo político brasileiro” que, permitindo uma maior descentralização e representatividade, traga no seu bojo uma redefinição das prioridades nacionais.

ABSTRACT

The first part of this article analyzes the mechanism of regional subordination which had its start in the thirties. This mechanism tended to strengthen the structural factors which inhibited an internal dynamic.

Later it seeks to explain how this subordination was consolidated in a higher stage of monopoly capitalism where the State was fundamental element which made this policy viable. It concludes by examining the limits of the reproduction of capital on a regional level from the perspective of a differentiated and limited geographical space.