ANAIS DO SEMINÁRIO REALIZADO EM BRASÍLIA
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

CONVÊNIO IPEA/CEPAL

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA-LATINA E CARIBE (CEPAL)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (ILPES

INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE ANAIS DO SEMINÁRIO REALIZADO EM BRASÍLIA* DE 12 A 14.03.84

* As opiniões expressas neste documento são de exclusiva responsabilidade dos autores e podem não coincidir com as opiniões das Instituições patrocinadoras do projeto.

CONVÊNIO IPEA/CEPAL

LC/BRS/L.01 (Sem. 4/1)

Brasília, 1985

SUMÁRIO

Pág.

Apresentação..... 3

PARTE I: INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO PROJETO..... 5

PARTE II: ANAIS DO SEMINÁRIO SOBRE INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE REALIZADO EM BRASÍLIA DE 12 A 14 DE MARÇO DE 1984..... 31

1. Sessão de Abertura..... 33

2. Complexos Industriais e Desenvolvimento do Nordeste: Potencialidades e Limitações..... 41
   Autores: Paulo Fontenele (Coordenador)
   Alfredo Neut
   Alencar de Freitas
   César Areal
   Edson Prudente
   José Humberto Ellery
   Lélio Rodrigues
   Tânia Munhoz
   Debatedores: Jorge Santana
   Rômulo Almeida
   Sergio Boisier

3. Instrumentos de Promoção Industrial e Desenvolvimento Regional: Discussão de Algumas Linhas de Política para o Nordeste..... 119
   Autores: Alberto Barbeito
   Hector Pistonesi
   Debatedores: Cristovam Buarque
   Osmundo Rebouças

4. Subsídios para a Formulação de um Programa Especial de Fomento à Pequena e Média Indústria do Nordeste 175
   Autor: Nilson Holanda
   Debatedores: Paulo Roberto Niccoli
   Frederico Robalinho
   Jorge Santana

5. Notas Sobre o Engrego e a Indústria no Nordeste.. 267
Autor: Leonardo Guimarães Neto
Debatedores: Cláudio de Moura Castro
Roberto Macedo
Tânia Munhoz

6. Critérios de Seleção de Tecnologias e Avaliação de Projetos Industriais no Nordeste: Análise e Recomendações..... 317
Autores: Cristovam Buarque
Sérgio Buarque
Debatedores: César Areal
Antonio Salles
Juan Hersztajn

7. A Competividade da Indústria no Nordeste..... 385
Autor: Fernando Pedrão
Debatedores: Carlos de Mattos
Flávio Tavares de Lyra
Alfredo Neut

8. A Política de Industrialização do Nordeste em Face da Crise da Economia Brasileira..... 425
Autores: José Roberto Mendonça de Barros
Antônio Carlos Galvão
Debatedores: Fernando Pedrão
Leonardo Guimarães Neto
Alencar de Freitas

9. Da Industrialização ao Desenvolvimento do Nordeste: Análise Crítica e Proposição de Políticas Alternativas 465
Autor: Lélio Rodrigues
Debatedores: Nilson Holanda
Edson Prudente
Antonio Antunes

10. Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste..... 623
Autor: Antonio Magalhães

11. Prioridades e Alternativas de uma Política de Industrialização do Nordeste..... 657
Painel: Antonio Magalhães
Getúlio Lamartine Fonseca
Gustavo Queiroz
Darc Antônio Costa
Marcos Jacob de Melo
Rômulo Almeida
Nilson Holanda

APRESENTAÇÃO

O Brasil vem desenvolvendo, nos últimos 20 anos, um importante programa de industrialização na região nordeste, com o objetivo de dinamizar sua economia e reduzir o hiato que a separa das regiões mais desenvolvidas do País.

A partir dos anos 70 ganha importância a idéia de utilizar-se complexos industriais como um dos elementos da estratégia de industrialização do nordeste. Formalizada no II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975/79 (II PND) essa estratégia é detalhada através da Exposição de Motivos nº 17/74, aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).

Em 1980, o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), através de sua Coordenadoria de Planejamento Regional, iniciou um estudo sobre os complexos industriais do nordeste, destinado a fornecer subsídios ao Governo Federal quanto à definição de prioridades, ao planejamento de ações e à alocação de recursos financeiros a esses empreendimentos.

Com o propósito de prestar cooperação técnica ao IPEA na realização do referido estudo, foi formulado, no âmbito do Convênio IPEA/CEPAL o ante-projeto intitulado "Complexos Industriais para o Desenvolvimento do Nordeste", que, por solicitação do governo brasileiro, teve o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (Projeto BRA/80/006), em associação com a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL e o Instituto Latinoamericano de Planejamento Econômico e Social - ILPES, como organismo executor, órgão este integrante do Sistema CEPAL.

Logo no início das atividades do Projeto ficaram claras a magnitude e complexidade da tarefa, assim como a necessidade de estudar os complexos industriais do nordeste no contexto, mais amplo, da industrialização regional, o que determinou sua prorrogação até fins de 1983.

Este documento, composto de duas partes, apresenta os principais resultados desse Projeto. A primeira parte contém a síntese das conclusões e recomendações do Projeto. A segunda é composta pelos anais do Seminário sobre *Industrialização do Nordeste, realizado* em Brasília de 12 a 14 de março de 1984, para assinalar o término das atividades do Projeto.

José Augusto Arantes Savasini
Superintendente do Instituto de Planejamento do IPEA

Alejandro Vera-Vassallo
Diretor do Escritório da CEPAL no Brasil

PROJETO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

EQUIPE TÉCNICA

IPEA

- Paulo Fontenele e Silva (Diretor Nacional)
  (Diretor Nacional)
- Alencar Soares de Freitas
  (Especialista em Desenvolvimento Industrial)
- César Augusto Gonçalves da Silva Areal
  (Especialista em Desenvolvimento Regional)
- Edson Sarques Prudente
  (Especialista em Desenvolvimento Regional)
- José Humberto Garcia Ellery
  (Especialista em Indústria Química)
- Lélio Rodrigues
  (Especialista em Desenvolvimento Regional)
- Tânia Maria Tonelli Munhoz
  (Especialista em Desenvolvimento Urbano)

PNUD/CEPAL/ILPES

- Alfredo Neut-Salinas
  (Especialista em Desenvolvimento Industrial)
- Enrique Ruben Melchior
  (Especialista em Desenvolvimento Regional, falecido 01/03/82)

Consultores

- Alberto Barbeito
- Antonio Carlos Galvão
- Antonio Nilson Craveiro Holanda
- Cristovam Buarque
- Fernando Pedrão
- Hector Pistonesi
- José Roberto Mendonça de Barros
- Leonardo Guimarães Neto

APOIO ADMINISTRATIVO

- Generoza Sabino Campelo Bezerra
- João Lima Dias
- Onofre Déco da Silva
- Lúcia Maria de Moura e Silva

PARTE I: INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO PROJETO

1. INTRODUÇÃO

1.1. ANTECEDENTES

Uma das características marcantes do desenvolvimento brasileiro tem sido a disparidade observada quanto à renda e à qualidade de vida em suas distintas regiões, notadamente entre as regiões nordeste e sudeste.

Esgotados os ciclos de exploração de bens primários de exportação - cronologicamente, pau-brasil, açúcar, ouro e café -, se inicia, em fins do século passado, o processo de industrialização nacional.

Propiciada pela acumulação de capital na zona cafeeira, a industrialização brasileira cresce e se consolida na região sudeste transformando-se, a partir dos anos 50, na variável dinâmica básica do desenvolvimento nacional.

Esse processo de transformação e modernização não atinge, todavia, a economia nordestina que permanece apegada a atividades tradicionais. Na agricultura, a exploração, na zona da mata, da cana-de-açúcar, e, na região semi-árida, do algodão, de culturas de subsistência e da pecuária extensiva. Na indústria, a produção de gêneros tradicionais, como têxtil, alimentos, couros, bebidas e óleos vegetais. No comércio exterior, a exportação de produtos primários, como algodão, açúcar e cacau.

A débil estrutura industrial do nordeste, concentrada em alguns poucos gêneros tradicionais, já mencionados, pôde manter-se isolada do processo de industrialização, que avançava no sudeste, até o final dos anos 50. A partir de então, com o desenvolvimento do sistema nacional de transportes, o nordeste é progressivamente integrado ao espaço econômico nacional, e sua indústria passa a enfrentar a concorrência cada vez maior da indústria do sudeste que, já nessa época, desfrutava de importantes economias de escala e de aglomeração e apresentava maiores índices de produtividade.

Por outro lado, a política econômica adotada pelo Governo Federal, orientada no sentido de fomentar a industrialização do Sudeste, contribuiu para inibir o surgimento de um processo similar no nordeste, favorecendo a transferência de recursos para o sudeste, sobretudo através da política cambial.

Em 1959, o governo brasileiro, alarmado com a situação do nordeste, agravada pela grande seca de 1958, cria o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que elabora o documento intitulado "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", ponto de referência de todos os estudos feitos posteriormente sobre a problemática da região.

O documento do GTDN propõe uma estratégia global para o desenvolvimento do nordeste, compreendendo quatro linhas principais: estímulo à industrialização; transformação do sistema produtivo da zona semi-árida, promovendo sua integração à economia de mercado e fortalecendo sua capacidade de resistência à seca; produção de alimentos, na zona da mata; ocupação da fronteira agrícola, especialmente na pré-amazônia maranhense. Papel de destaque é conferido à industrialização, como meio de dinamizar e transformar a estrutura da economia nordestina.

Em 1960, é criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), cujo primeiro Plano Diretor (1961-1963) enfatiza a necessidade de incentivar a iniciativa privada a implantar indústrias no nordeste.

Em 1962, é instituído o sistema de incentivos fiscais para o desenvolvimento do nordeste, pelo qual se admite que as firmas deduzam até 50% do imposto de renda desde que apliquem esses recursos, sob a forma de participação acionária, em empreendimentos industriais localizados na região. Este mecanismo de incentivos fiscais, mais conhecidos como Sistema 34/18 e, posteriormente, FINOR, a despeito das alterações por que passou desde sua criação, continua a constituir-se no principal instrumento de industrialização do nordeste.

A idéia de utilizar complexos industriais como um dos elementos da estratégia de industrialização do nordeste surge nos anos 60, sendo formalizada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) - II PND.

A estratégia de industrialização do nordeste, enunciada no II PND, seria detalhada através da Exposição de Motivos nº 17/74, aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Nos termos dessa E.M. "a estragégia de industrialização do nordeste, no próximo período, deve consistir em um esforço de consolidação da base industrial existente e de elevação de sua eficiência e competitividade. Uma vez que já se logrou considerável diversificação industrial e significativa modernização das indústrias tradicionais, há que estimular-se a complementaridade intra-setorial e intra-regional, explorar as claras vantagens comparativas regionais e definir espacialmente as prioridades setoriais, assim como os critérios de localização das novas atividades manufatureiras, reformulando, conseqüentemente, os procedimentos de análise de projetos e os critérios de destinação dos recursos financeiros. Deve conferir-se especial ênfase à formação de complexos industriais integrados, envolvendo conjuntos de unidades produtivas tecnologicamente interdependentes e espacialmente concentradas ...".

Em 1980, o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), órgão vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), iniciou, através de sua Coordenadoria de Planejamento Regional, um estudo sobre os complexos industriais do nordeste destinado a fornecer subsídios ao Governo Federal quanto à definição de prioridades, ao planejamento de ações e à alocação de recursos financeiros a esses empreendimentos.

Com o propósito de prestar cooperação técnica ao IPEA na realização do referido estudo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em associação com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), instituiu, por solicitação do Governo Brasileiro, o Projeto BRA/80/006, intitulado Complexos Industriais para o Desenvolvimento do Nordeste.

Logo no início das atividades do Projeto, ficaram claras a magnitude e complexidade da tarefa proposta, assim como a necessidade de estudar os complexos industriais do nordeste, dentro do contexto mais amplo da política de industrialização regional. Dessa forma, decidiu-se de comum acordo entre os organismos envolvidos, estender por 24 meses o prazo estabelecido para a execução do Projeto.

Cabe, por fim, mencionar que, de acordo com a proposta de trabalho originalmente apresentada pelo IPEA, supunha-se a participação de outros órgãos governamentais na execução do Projeto, tais como o Ministério da Indústria e do Comércio, o Ministério do Interior, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros. Embora essas instituições tenham colaborado, enviando representantes às reuniões de discussão e seminários, não foi possível contar com pessoal dessas instituições, em tempo integral, na execução das tarefas do Projeto, conforme se pretendia, o que contribuiu para limitar o alcance do estudo.

2. RESULTADOS E CONCLUSÕES

2.1. ESTUDOS RELATIVOS À POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE - 1960-1980

a) Objetivos

Diversos documentos oficiais permitem identificar os objetivos colimados pela política de industrialização do nordeste, nos últimos 20 anos. Destacam-se, a esse respeito o Relatório do GTDN,

já referido, os Planos Diretores da SUDENE e os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Numa tentativa de síntese, esses objetivos podem ser enunciados da seguinte maneira:

1. Constituir o setor industrial no elemento dinâmico do desenvolvimento do nordeste, capaz de impulsionar o crescimento da economia regional a taxas que assegurem a efetiva redução do hiato que separa o nordeste das regiões mais ricas do país, em particular do Sudeste.

Em função desse objetivo a política deveria promover o crescimento acelerado do parque industrial nordestino, assegurando as condições para seu funcionamento auto-sustentado e sua integração intra-regional.

A proposição original do GTDN de estabelecer no nordeste um centro autônomo de produção manufatureira foi progressivamente abandonada, dando lugar à tese da integração inter-regional da indústria brasileira.

2. Absorver os excedentes relativos de mão-de-obra existentes no meio urbano regional, pela criação de empregos no setor industrial.

A ênfase inicial colocada neste objetivo pelo documento do GTDN e pelo I Plano Diretor da SUDENE foi mudando com o passar do tempo, até reconhecer-se, a partir do III Plano Diretor, a impossibilidade de solucionar-se os graves problemas do desemprego e subemprego urbanos no nordeste através da industrialização.

3. Fixar na região os capitais gerados nas atividades econômicas, pela criação de uma classe empresarial moderna e dinâmica.

4. Contribuir para a desconcentração espacial da economia nordestina, sobretudo no que concerne às atividades urbano-industriais localizadas nas metrópoles regionais.

Em função desse objetivo mais recente, dever-se-ia estimular a implantação de indústrias fora das regiões metropolitanas de Fortaleza e, em especial, Recife e Salvador.

b) Limitações e Condicionantes

Quando se fala da política de industrialização do nordeste tem-se em mente a política explícita do Governo Federal, destinada a conferir determinada orientação ao processo de industrialização regional, e que praticamente, se resumiu na administração dos incentivos fiscais do chamado Sistema 34/18, posteriormente transformado no FINOR.

Diversos fatores, no entanto, de natureza política e só-

cio-econômica, afetaram decisivamente esse processo limitando, em maior ou menor grau, o alcance dessa política de industrialização.

Do ponto de vista da política de industrialização a principal limitação foi, seguramente, a progressiva redução dos recursos dos incentivos fiscais que ocorreu entre 1967 e 1971. Como se recorda, a capacidade de mobilizar recursos, cedo demonstrada pelo mecanismo dos incentivos fiscais, despertou a cobiça de certos setores que levaram o Governo Federal a estender o benefício à pesca, ao reflorestamento, ao turismo, à indústria aeronáutica e à alfabetização de adultos. Mais ainda, como conseqüência da seca de 1970, foram criados o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) que passaram a absorver metade dos recursos dos incentivos fiscais. Em decorrência dessas medidas, a política de industrialização do nordeste que, inicialmente, dispunha da totalidade dos incentivos fiscais sofreu perda progressiva desses recursos contando, atualmente, com menos de 15% do total dos incentivos fiscais.

A criação de linhas de financiamento subsidiado e de mecanismos de participação acionária e a instituição de diversos incentivos fiscais à industrialização - a exemplo daquelas administradas pelo Sistema BNDES, pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e pelo Programa BEFIEX -, em âmbito nacional, mas que terminaram por beneficiar maciçamente, pelo menos até recentemente, a indústria do sudeste, constituíram elementos de competição à indústria do nordeste.

Outro fator condicionante da industrialização do nordeste foi a política aduaneira. Ao contrário do que aconteceu com a do sudeste, fortemente protegida pela política aduaneira, a nascente indústria nordestina, além de não haver gozado de nenhuma proteção frente à indústria do sudeste, foi obrigada a adquirir nessa região, a preços de indústria protegida, a maior parte de suas máquinas e equipamentos industriais (60%).

Finalmente, uma das mais sérias restrições com que se defrontou a industrialização do nordeste foi a grande concentração da renda e da riqueza, limitando as possibilidades de mercado de uma região bastante populosa.

Na raiz deste problema está a grande concentração fundiária observada no nordeste. De acordo com os dados das Estatísticas Cadastrais do INCRA, relativos a 1976, contava a região com cerca de 1,2 milhão de propriedades, ocupando 97,8 milhões de ha. Os imóveis de menos de 50 ha representavam nada menos que 73,3% do total e detinham 12,1% da área total, sendo que aqueles com menos de 10 ha representavam 37,4% do número de imóveis e 1,9% da área total.

Por outro lado, os imóveis com mais de 500 ha respondiam por 2,7% dos estabelecimentos e por 48,0% da área total, sendo que aqueles com mais de 1.000 ha representavam 1,1% das propriedades e 35,0% da área total.

Tamanha concentração da propriedade rural não poderia deixar de ter efeitos altamente negativos sobre a distribuição regional da renda e está na base das características sociais da região: pobreza, subemprego e êxodo rural.

As estatísticas sobre a distribuição interpessoal da renda confirma tal hipótese. Dados do Censo Demográfico de 1980 indicam que os 10,0% mais ricos, da População Economicamente Ativa (PEA), concentravam 57,0% da renda, sendo que 1,0% detinha quase 1/4 da renda, mais precisamente 23,0%.

Enquanto isso, os 50,0% mais pobres detinham aproximadamente 10,0% da renda regional. Quase 2/3 da PEA (64,9%) recebiam menos de 2 Salários Mínimos (SM) e 34,5% menos de 1 Salário Mínimo. Nas áreas rurais o problema é mais grave, haja vista que essas parcelas representavam 95,9 e 82,4%, respectivamente.

Como decorrência dessa situação as necessidades de consumo da imensa maioria da população não se manifestam ao nível do mercado, determinando o caráter excludente da industrialização regional e compelindo suas empresas para mercados extra-regionais.

Uma política de redistribuição mais equitativa da renda , apoiada em uma reestruturação fundiária teria, provavelmente, maior influência sobre a industrialização do nordeste do que qualquer política industrial promovida pelo governo.

Com efeito, tal política operaria como fator dinamizador do processo de industrialização regional, ao ampliar o mercado de bens de consumo, duráveis e não duráveis, e de materiais de construção, produtos que apresentam menor densidade de capital, menor conteúdo de insumos extra-regionais e menor complexidade tecnológica.

c) Resultados Alcançados*

As duas últimas décadas assistiram a uma expansão sem precedentes do setor industrial no nordeste. Ao mesmo tempo, ocorreram profundas transformações na estrutura da indústria regional e moderni

*/ As informações, a seguir, foram extraídas do documento: Subsídios para a definição de uma Política de Desenvolvimento Regional para o Nordeste, Recife, Projeto Nordeste, SUDENE, 1984 (mimeo).

zou-se o conjunto das chamadas indústrias tradicionais, com destaque para o gênero têxtil.

De acordo com estimativas da SUDENE e da Fundação Getúlio Vargas, o produto interno do setor industrial nordestino expandiu-se, no período 1961-1980, à taxa média anual de 8,8%, chegando a superar a elevada média do país, em seu conjunto, da ordem de 8,5% a.a. Esse crescimento foi particularmente acentuado na década de 70, quando essa média alcançou 10,4% a.a. no nordeste, contra 8,3% a.a. no total do Brasil.

O rápido crescimento da indústria nordestina é explicado pelos maciços investimentos, feitos a partir do sistema de incentivos fiscais. Com efeito, a formação bruta de capital fixo no setor, no período 1965-1980, expandiu-se à média anual de 16%, sendo que na indústria de transformação essa média alcançou nada menos que 21%.

Essa expansão, que durou até o final dos anos 70, veio acompanhada de alterações significativas na estrutura da indústria regional, em especial da indústria de transformação, que operaram no sentido de reforçar os vínculos da indústria nordestina, com a indústria do sudeste, aí incluídas as firmas multinacionais.

Confrontando-se os dados dos censos industriais de 1950 e 1975 constata-se que passam a predominar na região os gêneros produtores de bens intermediários, em detrimento dos gêneros tradicionais. Com efeito, em termos de Valor da Transformação Industrial (VTI), a participação dos bens intermediários eleva-se, nesse período, de 16 para 42%, devendo representar atualmente mais da metade do VTI regional, em razão da conclusão de grandes projetos da indústria química. Enquanto isso, o VTI do conjunto das indústrias produtores de bens de consumo não duráveis passou de 83 para 47%.

Essa rápida expansão da indústria nordestina veio acompanhada de expressivos ganhos de produtividade. A indústria de transformação, em seu conjunto, aumentou sua produtividade à média anual de 5,8%, entre 1960 e 1975, sendo que no sub-período 1970-1975 essa média alcançou 9,5%.

Cabe observar que o avanço na produtividade ocorreu não apenas nos gêneros industriais mais modernos mas disseminou-se mesmo entre os gêneros tradicionais, mercê do rigoroso programa de modernização levado a efeito nesse período. Assim é que, na indústria de transformação, no período 1960-1975, a produtividade anual cresceu a 5,6% nos gêneros produtores de bens não duráveis, a 5,3% nos de bens intermediários e a 8,0% nos de bens duráveis e de capital. No sub-período 1970-1975 esses indicadores alcançaram 8,1, 10,6 e 12,5%, respectivamente.

Esse aumento na produtividade de trabalho só em parte foi transferido aos salários, haja vista que, para um crescimento da produtividade no conjunto da indústria de transformação, no período 1960-1975, à média anual de 5,8%, os salários cresceram à média anual de 4,3%. É curioso observar, ainda, que no sub-período 1970-1975, quando os ganhos de produtividade se dão em ritmo mais intenso, é maior a defasagem entre produtividade e salário: 9,5 contra 5,7% a.a., respectivamente.

Segundo apontam estudos da SUDENE a incorporação desses ganhos de produtividade ao salário-base do operário ligado diretamente à produção foi seguramente menor, conforme se depreende da estrutura de salários dos diversos gêneros industriais e de pesquisas recentes sobre empresas industriais incentivadas.

O reduzido grau de organização do trabalhador nordestino, os mecanismos institucionais que regulam o funcionamento dos sindicatos e o direito de greve e o excedente estrutural de mão-de-obra que caracteriza o mercado de trabalho não qualificado e semi-especializado do nordeste, reduzem o poder de barganha da classe operária e explicam os níveis de remuneração prevalecentes.

Esse fenômeno tem se traduzido numa participação decrescente da massa salários no VTI da região desde 1950, passando de 27%, naquele ano, para 23%, em 1960, e 19%, em 1975.

No que concerne ao emprego admite-se que o desempenho da indústria ficou aquém das imensas necessidades da força de trabalho regional. Estima-se que, entre 1960 e 1980, foram criados cerca de 300 mil empregos diretos - dados dos censos industriais, abrangendo estabelecimentos com pelo menos 5 empregados, indicam a criação de 285 mil empregos. A maior parte desses empregos foi criada na última década, quando se intensificou o processo de industrialização.

A expansão do emprego industrial ocorreu, principalmente, na indústria de transformação e, dentro desta, nos gêneros mais dinâmicos: bens intermediários e bens de capital e de consumo duráveis. Enquanto o emprego na indústria de transformação em seu conjunto, entre 1960 e 1975, cresceu à taxa média anual de 4,2%, sua expansão nesses gêneros foi de 5,9 e 11,5%, respectivamente. O fraco desempenho exibido pelos gêneros tradicionais - 2,5% a.a. - é explicado pelo programa de modernização empreendido na região, sobretudo com relação à indústria têxtil.

Apresentam-se, a seguir, os principais resultados de um levantamento realizado pela SUDENE e pelo BNB, em 1978, abrangendo todos os projetos industriais beneficiados pelo sistema de incentivos fiscais*.

O primeiro deles diz respeito à eficácia dos incentivos fiscais enquanto instrumento para a atração de investimento industriais para o nordeste. Cerca de 2/3 dos investidores declararam que não teriam localizado suas plantas na região, não fossem os incentivos fiscais e financeiros oferecidos pelo governo.

Esse levantamento revelou, também, que a nova indústria é controlada basicamente por grupos extra-regionais, sobretudo no sudeste, aí incluídas as empresas multinacionais. Esses grupos detêm cerca de 63% dos ativos industriais. Além disso, 40% das novas empresas pertenciam a grupos que possuiam unidades do mesmo gênero, em outras regiões do país.

Quase metade dos insumos industriais (48%) é comprada fora da região, proporção que se eleva ainda mais no caso dos gêneros mais modernos, a exemplo de material elétrico (90%), mecânica (80%), material de transporte (80%) e metalúrgica (70%). Também tiveram origem predominantemente extra-regional as máquinas e equipamentos industriais, sendo 60% de outras regiões, especialmente o sudeste, e 36% do exterior.

No que concerne às vendas, mais uma vez destacam-se aquelas efetuadas extra-regionalmente, cabendo salientar a elevada parcela por elas representadas nos seguintes gêneros: borracha (83%), têxtil (79%), material elétrico (75%), metalúrgica (60%), química (58%) e mecânica (55%).

A elevada dependência com relação a mercados extra-regionais, especialmente do ponto de vista da aquisição de insumos, e o fato de a nova indústria ser controlada majoritariamente por não residentes no nordeste sugerem que ocorrem expressivos vazamentos de renda para fora da região, reduzindo seus efeitos dinamizadores sobre a economia regional.

d) Conclusões

Avaliando-se os resultados obtidos pela política de industrialização do nordeste, no período 1960-1980, podem-se extrair as seguintes conclusões:

1. O setor industrial constituiu-se, efetivamente, no elemento dinâmico do desenvolvimento da região, tendo crescido não apenas em ritmo superior aos demais setores da economia nordestina, mas

*/ As informações, a seguir, foram extraídas de Rebouças, Osmundo E. et alii "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Política", Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, 10(2), abr/jun/79, p.308-318, e Magalhães, Antonio R. Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste, Brasília, IPEA/IPLAN, 1983.

superando, até mesmo, a expansão industrial do país em seu conjunto. Sua contribuição ao crescimento da economia regional, todavia não foi suficiente para alterar o quadro das desigualdades que separam o nordeste das demais regiões do país, particularmente do sudeste.

2. Os incentivos fiscais e financeiros instituídos pelo governo federal para promover a industrialização do nordeste revelaram-se eficazes, atraindo para a região expressivo volume de investimentos que, de outra forma, certamente não se teria localizado na região.

3. O parque industrial instalado no nordeste, através dos incentivos fiscais, apresenta, em geral, condições de auto-sustentação, exibindo índices de eficiência e produtividade similares ao da indústria do sudeste, o que lhe tem permitido competir com êxito em mercados extra-regionais. Tem demonstrado, ademais, satisfatória capacidade de sobrevivência, não apenas de acordo com padrões nacionais mas, até mesmo, segundo padrões internacionais.

4. A indústria nordestina apresenta pequena integração intra-regional, dependendo de mercados extra-regionais para a aquisição de máquinas e equipamentos, para o fornecimento de parcela substancial de seus insumos industriais e para as vendas de seus produtos. Sua integração inter-regional, sobretudo com o sudeste, reflete relações de dependência e sucursalização.

5. Apesar de haver criado cerca de 300 mil empregos diretos, este número revelou-se insuficiente para fazer face às imensas necessidades da força de trabalho urbano do nordeste, não se tendo registrado, sequer, a redução do subemprego urbano, nesse período.

6. Se, por um lado, essa geração de empregos reflete os padrões tecnológicos prevalecentes, a nível nacional, nas novas unidades industriais e está associada com o perfil da nova indústria nordestina, onde predominam gêneros produtores de bens intermediários, sabidamente mais capital intensivos, de outra parte revela a insuficiência dos critérios de seleção de projetos adotados pela SUDENE, e pelo BNB, que não discriminam adequadamente os projetos em função da tecnologia adotada, e a falta de investigação tecnológica voltada para o desenvolvimento de tecnologias mais adequadas à dotação regional de fatores de produção.

7. As entidades responsáveis pela política de industrialização do nordeste, especialmente a SUDENE e o BNB, adotaram uma atitude passiva, limitando-se a conceder incentivos fiscais e financeiros a projetos isolados, escolhidos inteiramente ao arbítrio da iniciativa privada. Na falta de definições claras quanto a gêneros prioritários, tamanho dos empreendimentos, localização, volume máximo de

investimento por gênero e por unidade e de estudos sistemáticos quanto a mercados, fontes de matérias-primas e alternativas tecnológicas pode-se afirmar que a nova indústria do nordeste resultou do somatório de decisões empresariais isoladas, desprovidas de concepção mais abrangente. A grande exceção fica por conta do Pólo Petroquímico de Camaçari, planejado de forma integrada e que, teve suas unidades principais implantadas simultaneamente. Cabe referir, em defesa da SUDENE e do BNB, que a ausência de uma política explícita de industrialização a nível nacional que identificasse o papel do nordeste no contexto brasileiro, seguramente dificultou a ação dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento regional.

8. A industrialização do nordeste, contrariamente ao que ocorreu no sudeste, especialmente com relação à indústria de base , não contou com participação de empresas estatais. Com exceção de um reduzido número de empresas - entre as quais merecem referência a COPENE, (atualmente empresa privada), no Pólo Petroquímico de Camaçarí, a PETROMISA e a PETROFÉRTIL, em Sergipe, a SALGEMA (atualmente empresa privada) em Alagoas -, as empresas estatais, que historicamente desempenharam papel estratégico na industrialização brasileira foram pouquíssimo utilizadas como instrumento da industrialização do nordeste. Este fato chama a atenção posto que uma das dificuldades para o desenvolvimento de regiões atrasadas é a carência de empresários, o que tem levado diversos países a recorrer a empresas estatais para promover a industrialização dessas regiões.

9. Foi dada pouca ênfase à pequena e média indústria, apesar de sua importância para o desenvolvimento da região, haja vista a superioridade demonstrada por esse tipo de empresa no que concerne ao emprego, à distribuição da riqueza e da renda e a internalização na região dos efeitos multiplicadores da industrialização, assim como sua adequação à capacidade empresarial disponível no nordeste . Excluídas, desde o início, do sistema de incentivos fiscais, essas empresas só puderam contar com um tímido programa de financiamento , hoje extinto, além de um reduzido programa de assistência técnica.

10. Outra lacuna da industrialização do nordeste diz respeito à agroindústria. Foi implantado um reduzido número de unidades e mesmo um programa especial de estímulo à agroindústria, instituído em 1974, deu escassos resultados.

11. Os investimentos industriais realizados nos últimos 20 anos estiveram maciçamente concentrados em torno das metrópoles regionais, acentuando as desigualdades intra-regionais. As regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador absorveram cerca de 4/5 dos investimentos, sendo que as duas últimas receberam aproxima-

damente 2/3.

12. No que concerne à criação de uma classe empresarial regional, pode-se dizer que a política de industrialização do nordeste apresentou êxito apenas parcial. Os grupos empresariais da região controlam 57% das empresas implantadas através dos incentivos fiscais, são responsáveis por 29% da inversão fixa realizada e 49% do emprego.

2.2. ESTUDOS RELATIVOS AOS COMPLEXOS INDUSTRIAIS DO NORDESTE*

Foram estudados, no âmbito do Projeto, os chamados complexos industriais do nordeste, a saber:

1. Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC)
2. Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA)
3. Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (CIIB-SE).
4. Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte (CQMRN)
5. Complexo Industrial-Portuário de Suape (SUAPE)
6. III Pólo Industrial do Nordeste (III Pólo)

Os estudos realizados tiveram caráter eminentemente operativo, já que destinados a fornecer subsídios a decisões governamentais, sobretudo no que concerne à alocação de recursos para esses empreendimentos.

A idéia de utilizar complexos industriais como um dos instrumentos da estratégia de desenvolvimento do Nordeste não é nova. Discutida nos anos 60, a idéia foi formalizada no II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975-1979 e detalhada através da Exposição de Motivos nº 17/74, aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico.

Todavia, decorridos 10 anos desde o reconhecimento, pelo Governo Federal, de sua importância para a industrialização do Nordeste, pouco foi feito no sentido de sua efetiva implantação. Com exceção do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), que já conta com 28 unidades em operação, produzindo petroquímicos básicos e intermediários, os demais complexos carecem de definições básicas, por parte do setor público e da iniciativa privada. O Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA) está ainda no início de implantação. O Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (CIIB-SE) e o Complexo Químico-Metalúrgico do

(*) Ver também o relatório Complexos Industriais e Desenvolvimento do Nordeste: Potencialidades e Limitações, que integra a presente edição.

Rio Grande do Norte (CQMRN) até agora encontram-se na fase de estudos básicos. O Complexo Industrial-Portuário de Suape (SUAPE), acha-se na fase de implantação da infra-estrutura. Todos eles carecem, em maior ou menor grau, de definições com respeito às linhas de produção, tecnologia, tamanho das unidades, grupos responsáveis pelos investimentos e esquema de financiamento.

Os chamados complexos industriais do Nordeste podem ser classificados em duas categorias: a primeira, compreende complexos mínero-químicos e é formada pelo COPEC, CIIB-SE, PCA e CQMRN; a segunda, formada por pólos industriais, inclui Suape e o III Pólo Industrial do Nordeste (III Pólo).

A despeito das dificuldades para classificar um empreendimento como complexo industrial, admite-se que os complexos mínero-químicos enquadram-se nessa categoria, em razão das intensas relações inter industriais que existem entre as unidades que deverão compô-las, assim como pela localização adjacente dessas unidades.

O grupo dos complexos mínero-químicos terá sua produção voltada, basicamente, para bens intermediários, visando a substituição de importações do exterior, em escala nacional. Nesse sentido, sua implantação serve, antes, a uma prioridade nacional do que ao desenvolvimento regional, propriamente dito. Sua localização no nordeste decorre da disponibilidade de matérias-primas, o que retrata a indiscutível vocação da região para esse gênero de empreendimento e constitui pré-requisito essencial para seu êxito econômico.

O estágio preliminar em que se encontra a maioria desses empreendimentos torna praticamente impossível determinar, de forma precisa, sua configuração e, conseqüentemente, estimar investimentos, emprego, valor agregado, custos e benefícios.

Por outro lado, o exame da experiência internacional e a consideração do caso brasileiro sugerem que, a menos que haja uma participação decisiva do Governo, dificilmente a implantação desses complexos ocorrerá num horizonte previsível e sua configuração aproveitará integralmente as potencialidades de suas respectivas matrizes de produção. Nesse sentido é oportuno recordar que as ricas jazidas de salgema, em Alagoas, e de potássio e evaporitos, em Sergipe, estiveram durante décadas nas mãos da iniciativa privada, sem que tenha ocorrido seu aproveitamento. Urge, portanto, encontrar formas de organização que permitam a participação da iniciativa privada, ao mesmo tempo em que se assegure a efetiva exploração do imenso potencial de recursos minerais no Nordeste, capaz de contribuir para a solução dos problemas de pagamentos e para o desenvolvimento regional.

A segunda categoria, a dos pólos industriais, que inclui SUAPE e o III Pólo, comporta consideráveis diferenças. O III Pólo é, na verdade, um programa de industrialização que, partindo das vocações do Estado do Ceará, visa fortalecer sua base industrial.

Quanto a SUAPE, cuja infra-estrutura portuária e industrial encontra-se em grande parte já implantada, ainda não é possível caracterizar-se um complexo, em razão das indefinições que persistem com relação às atividades que deverão ali implantar-se. Até agora, é mais adequado considerar Suape um grande distrito industrial dotado inclusive de porto. Se as unidades que vierem a localizar-se em Suape apresentarem fortes vínculos interindustriais ou se o serviços portuário for o elemento comum, determinante da localização industrial, aí então estará caracterizado o complexo.

Nos estudos realizados observa-se que quanto maior é a proporção de bens finais na produção do complexo, maiores são seus efeitos multiplicadores na economia regional. Assim é o caso do III Pólo, vis-à-vis, COPEC, PCA e demais complexos mínero-químicos. Por outras palavras, os empreendimentos voltados precipuamente para o atendimento de demandas nacionais e cuja produção não ultrapassa a etapa dos bens intermediários, não aprensentam grandes efeitos para a frente na economia da região.

Os efeitos para trás, no caso dos complexos mínero-químicos, são modestos, haja vista que se parte da extração mineral para a produção, em grande parte cativa, dos insumos utilizados no complexo. Por outro lado, boa parte dos insumos complementares provêm de fora da Região, assim como os equipamentos industriais.

Quanto à propriedade do capital, observa-se que predomina controle extra-regional. É pequena a participação de grupos locais, o que não contribui para a retenção, na região, da renda gerada, nem para a formação de um empresariado regional, objetivos preconizados pela política de industrialização do Nordeste.

A natureza capital intensiva dos complexos resulta em um padrão de geração de emprego inadequado às necessidades da região. Existe, adicionalmente, o problema da atração de fluxos migratórios que é exercida na fase de construção dos complexos, onde predominam trabalhadores não qualificados, e que, como tal, não são aproveitados na fase de operação, agravando os problemas de marginalização urbana.

Mencione-se, finalmente, que a implantação de complexos no nordeste não tem considerado, devidamente, as repercuções negativas nos espaços em que se inserem, com prejuízos para a qualidade de vi-

da.

Essas considerações sugerem que a utilização isolada da estratégia de complexos industriais oferece pequenas perspectivas de dinamização da economia regional.

Não obstante, reconhecendo que a implantação dos complexos industriais obedece a prioridades nacionais é lícito concluir que , uma vez tomada a decisão de implantar um complexo, é preferível, do ponto de vista do desenvolvimento regional, localizá-lo em uma região periférica do que na região rica. Cabe, neste caso, cuidar para que os eventuais efeitosnegativos, sobre o meio ambiente e a qualidade de vida, decorrentes da implantação do complexo, sejam devidamente contrabalançados por ações específicas.

Por outro lado, cabe financiar sua implantação com os recursos destinados à industrialização do país em seu conjunto, evitando a competição, no âmbito dos recursos reservados especificamente ao desenvolvimento regional, dos projetos integrantes do complexo com outros projetos de maior interesse para o desenvolvimento da região. Dada a magnitude desses projetos, eles provavelmente absorverão a maior parte dos recursos, prejudicando justamente aqueles projetos mais importantes para o desenvolvimento regional.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1. DIRETRIZES PARA O REDIRECIONAMENTO DA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE

A despeito dos resultados até aqui alcançados pela política de industrialização do nordeste, as conclusões apresentadas na seção anterior sugerem a oportunidade de proceder-se a uma revisão dessa política, abrangendo, entre outros, os seguintes aspectos principais:

a) Planejamento Industrial

A institucionalização de um sistema de planejamento industrial descentralizado flexível e dinâmico é condição indispensá

vel para a condução da política de industrialização do nordeste de maneira objetiva e racional, ampliando-se sua eficácia.

Nesse sentido, é desejável a definição de uma política nacional que explicite o papel que cada região deve cumprir no concerto da industrialização nacional. É impreterível, no entanto, que, na eventual persistência de indefinições a nível nacional, os órgãos responsáveis pela administração do desenvolvimento regional não se omitam e explicitem, com clareza, diretrizes objetivas para orientar a ação do setor privado na industrialização do nordeste.

Recomenda-se, assim, uma mudança na postura até aqui adotada pela SUDENE e pelo BNB implicando a definição dos objetivos que se pretende alcançar, as prioridades quanto a gêneros industriais, localização, tamanhos mínimo e máximo das unidades, volume máximo de investimento por gênero e por unidade, etc. Essas prioridades terão que ser escalonadas no tempo, estabelecendo-se programas de ação de curto, médio e longo prazos.

A operação eficiente de um sistema do tipo aqui sugerido não pode prescindir da participação efetiva da classe empresarial da região assim como de informações precisas e atualizadas quanto a mercados, oportunidades de investimento, suprimentos de matérias-primas.

Impõe-se, outrossim, a completa reformulação do sistema de análise e seleção de projetos, tornando-o capaz de discriminar, claramente projetos, em função dos objetivos pré-determinados.

Por suas características institucionais, sua experiência e sua dependência direta de um órgão político de alto nível, como é seu Conselho Deliberativo, caberia à SUDENE a coordenação do sistema de planejamento industrial a nível regional. Para desempenhar estas funções, a SUDENE teria que experimentar algumas reformas em sua estrutura administrativa e fortalecer seu corpo técnico.

b) Linhas de Ação Prioritárias

Cronologicamente, a prioridade imediata consiste no salvamento e recuperação da indústria regional, atualmente afetada pela crise recessiva em que se encontra a economia brasileira. Depois do

rápido crescimento observado no período 1960-1980 (média do produto industrial de 8,9% a.a.), especialmente na última década (média do produto industrial de 10,4% a.a.), a indústria regional, acompanhando tendência nacional, entra em crise e a partir de 1980, ano em que o crescimento do produto industrial declina para 2,7%. Em 1981, a taxa de variação foi de -1,7%.

Embora se reconheça que a solução da crise da indústria nordestina se insere no contexto mais amplo de solução da crise brasileira, é preciso que se adotem providências específicas relacionadas com a indústria regional. Nesse particular cabe mencionar a necessidade de proceder-se ao saneamento financeiro das empresas mais afetadas pela crise, compreendendo consolidação de dívidas e alteração da composição do passivo, reduzindo-se a parcela de capital de terceiros, pela mobilização de recursos para capitalização.

Por outro lado, uma situação de crise requer atenção redobrada na aprovação de novos projetos, com o propósito de evitar a saturação dos mercados, o que provocaria danos não só às novas empresas mas, também, àquelas que já se encontram em operação.

Numa perspectiva de médio e longo prazos sugere-se conduzir a industrialização regional segundo quatro linhas principais.

A primeira, com indicações mais detalhadas adiante, compreende a consolidação dos chamados complexos industriais do nordeste, a saber: Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (CIIB-SE), Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA), Complexo Químico Metalúrgico do Rio Grande do Norte (CQMRN), Complexo Industrial-Portuário de Suape (SUAPE) e III Pólo Industrial do Nordeste (III Pólo).

Boa parte das empresas que virão a integrá-los, sobretudo os quatro primeiros, do tipo mínero-químicos, serão grandes projetos, intensivos em capital e voltados, antes, para o atendimento de prioridades definidas a nível nacional, do que para o desenvolvimento regional, propriamente dito. Cabe, neste caso, estabelecer mecanismos especiais de apoio à sua implantação, compreendendo a definição de prioridades para concessão de financiamentos e de estímulos fiscais e financeiros a nível nacional - Sistema BNDES e CDI - e a participação de empresas estatais e, ao mesmo tempo, limitar o aporte de recursos de incentivos fiscais regionais a esses projetos.

A implantação dos complexos há que inserir-se em um contexto de industrialização mais amplo que, reconhecendo seu potencial limitado para o desenvolvimento regional, permita valorizar outros instrumentos mais aptos à consecução dos objetivos do desenvolvimento do Nordeste.

A segunda, refere-se à média e grande indústrias, voltadas

para o atendimento dos mercados regional e nacional. A ênfase, aqui, consiste na elaboração de programas plurianuais de industrialização segundo gêneros industriais prioritários.

Esse programas, elaborados sob liderança da SUDENE e do BNB, com a participação das associações empresariais e de outras entidades responsáveis pela política nacional de industrialização - a exemplo do Sistema BNDES e do CDI - teriam por objetivo promover a integração e complementaridade do parque industrial regional e conteriam, para cada gênero, indicações mínimas quanto à localização de unidades, tamanhos máximo e mínimo dos projetos, volume máximo dos investimentos segundo gênero e unidade, participação máximo dos recursos dos incentivos fiscais etc.

A elaboração desses programas seria precedida de estudos de oportunidades de investimento, atualizados periodicamente, focalizando, entre outros, os seguintes aspectos: mercado, matérias-primas e outros insumos, escala mínima de produção, localização, tecnologia e geração de emprego.

Com base nesses programas, seriam definidos orçamentos plurianuais de aplicação dos recursos dos incentivos fiscais, de forma a orientar as decisões dos investidores e assegurar o cumprimento dos cronogramas de implantação dos projetos aprovados.

A terceira linha de ação compreende a criação de um amplo programa de apoio à pequena e a micro indústrias, até agora praticamente marginalizadas na política de industrialização do nordeste e explicitamente excluídas do sistema de incentivos fiscais.

O apoio à pequena e à micro indústrias há que subordinar-se, naturalmente, a padrões mínimos de eficiência econômica, razão pela qual deverá ser seletivo, dirigindo-se àqueles gêneros em que sejam viáveis esses tipos de organizações.

Esse programa, definido num horizonte plurianual, compreenderia ações integradas de assistência financeira, técnica e gerencial, incluindo financiamentos de longo prazo com encargos financeiros diferenciados, oferta de facilidades de instalações industriais - galpões multifabris, minidistritos etc -, prestação de serviços - desenho industrial, manutenção de equipamentos, central de compras de matérias-primas etc.-, informações de mercado, formação de consórcios de comercialização, organização dos produtores e outras.

No que concerne, especificamente, à assistência creditícia, recomenda-se que os financiamentos atendam às necessidades de capital fixo e capital de giro e que os procedimentos legais e administrativos para sua concessão sejam simples, flexíveis e rápidos. Na concessão desses financiamentos deve-se conceder prioridade a empreendimentos que contribuam mais expressivamente para os objetivos de

absorção de mão-de-obra e desconcentração espacial.

Por outro lado, recomenda-se a constituição de um fundo de capital de risco para inversão em cotas de sociedades limitadas, com cláusula de retrovenda, assim como a criação de um mecanismo de financiamento à participação do empresário no investimento, semelhante ao Programa de Financiamento a Acionistas (FINAC), existente no caso das sociedades anônimas.

Os resultados obtidos pela SUDENE e pelo BNB em programa experimental de apoio à pequena indústria sugerem que é viável o esquema de apoio aqui preconizado.

Finalmente, a quarta linha de ação, compreende o apoio à agroindústria, segundo duas vertentes principais. A primeira, voltada para a média e a grande empresas e a segunda, destinada a atender à pequena indústria rural.

O apoio à média e à grande empresa deve ser precedido de uma profunda avaliação das causas do aparente insucesso do Programa Especial de Apoio à Agroindústria do Nordeste. Supõe-se que ainda existe uma considerável gama de oportunidades agroindustriais incluindo o beneficiamento de cereais, raízes e tubérculos, frutos e hortaliças, fibras e óleos vegetais e derivados da produção animal.

A categoria da pequena indústria rural incluiria, basicamente, o beneficiamento da produção dos projetos públicos de irrigação, do pescado dos açudes públicos, das famílias coletoras de babaçu e dos pequenos produtores de mandioca, laticínios e mamona.

c) Recursos Financeiros

A eficácia da política de industrialização do nordeste tem como pré-requisito uma substancial ampliação do volume de recursos financeiros colocados à disposição dos investidores na região, assim como a garantia de sua estabilidade ao longo do tempo, por prazo não inferior a 15 anos.

Isto implica, em primeiro lugar, a recuperação dos recursos dos incentivos fiscais para a industrialização - hoje reduzidos a aproximadamente 1/10 de sua participação original -, mediante a eliminação dos incentivos desviados para o reflorestamento, a pesca e o turismo, assim como a progressiva redução daqueles destinados a projetos agropecuários.

Por outro lado, impõe-se o reforço das linhas de financiamento industrial ao nordeste tanto para capital fixo - especialmente BNB e Sistema BNDES - como para capital de trabalho - especialmente BNB e Banco do Brasil.

d) Desenvolvimento e Assistência Tecnológica

Um elemento importante para a industrialização do nordeste, até agora pouco valorizado, diz respeito ao desenvolvimento tecnológico e à assistência técnica às empresas da região.

Sua importância deriva da necessidade de desenvolver tecnologia de produto e de processo para o aproveitamento dos recursos naturais e matérias-primas de origem agrícola e animal da região e de contribuir para a solução do problema do desemprego.

Recomenda-se, aqui, a adoção de três linhas principais de ação. A primeira, relaciona-se com a geração e difusão de tecnologia, compreendendo vários aspectos que, transcedem à tecnologia industrial, mas que neste caso incluem o processamento de recursos naturais e de matérias-primas de origem florestal e agropecuária, a conservação e processamento de alimentos, a produção de materiais de construção, a substituição e conservação de energia para fins industriais etc.

A segunda linha compreende a coleta, sistematização e difusão de informações sobre alternativas tecnológicas, segundo os gêneros industriais prioritários para o desenvolvimento da região, de forma a orientar o processo de avaliação dos projetos submetidos à SUDENE e ao BNB.

A terceira, diz respeito à assistência técnica à indústria incluindo a manutenção de máquinas e equipamentos, a padronização, de produtos e o controle de qualidade.

Com este propósito recomenda-se o fortalecimento da capacidade tecnológica da região e a ampliação do esforço desenvolvido pelas instituições regionais, a exemplo da Fundação de Tecnologia Industrial do Ceará (NUTEC), da Fundação Instituto Tecnológico do Estado de Pernambuco (ITEP) e do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED), na Bahia.

e) Participação do Estado

A exemplo do que sucedeu, principalmente no sudeste do país, a industrialização do nordeste certamente teria muito a ganhar com uma maior participação do Estado.

Essa participação é particularmente importante no caso dos complexos industriais mínero-químicos, onde vários projetos - pelo volume de capital requerido, pelo prazo de maturação e pela tecnologia - situam-se além do interesse ou da capacidade financeira da empresa privada nacional. Cabe salientar que não se trata de substituir a empresa privada nacional pela empresa estatal, mas de encontrar formas de organização que permitam o aproveitamento, a curto

prazo, do potencial de recursos minerais da região. A esse respeito é oportuno recordar o modelo tripartite adotado nas indústrias de 2ª geração do Complexo Petroquímico de Camaçarí onde 1/3 do capital foi aportado pelo governo federal, através de uma empresa estatal , 1/3 pela empresa privada nacional e 1/3 pela empresa multinacional , sendo a última responsável pela tecnologia.

Recomenda-se, finalmente, que se conceda tratamento preferencial às indústrias do nordeste por ocasião das aquisições, pelo governo federal, de produtos industrializados destinados à administração pública civil, às forças armadas, à previdência social e às empresas estatais.

3.2. RECOMENDAÇÕES RELATIVAS À CONSOLIDAÇÃO DOS COMPLEXOS INDUSTRIAIS DO NORDESTE

Em termos de recomendações gerais relativas aos complexos industriais do nordeste cabe mencionar as seguintes:

a) contratar os estudos complementares necessários para definir a matriz interindustrial de cada complexo, contendo informações detalhadas sobre requisitos de matérias-primas, processo industrial, coeficientes tecnológicos, escalas de produção, mercado, volume de investimento, viabilidade econômica das unidades básicas que deverão compô-los e sua prioridade no contexto da política nacional de industrialização;

b) em função dos estudos mencionados no item anterior elaborar, para cada complexo, plano diretor contendo indicações quanto às necessidades de infra-estrutura assim como um cronograma para sua implantação;

c) instituir, para cada complexo, grupos interministeriais de trabalho, encarregados de coordenar as ações e medidas de caráter legal, institucional, financeiro e técnico, necessárias à implantação das unidades industriais que constituirão o núcleo básico do complexo; esses grupos deveriam ser integrados por representantes do governo federal e dos governos estaduais contando, ainda, com representantes das empresas estatais e privadas interessadas em participar desses empreendimentos;

d) incentivar a implantação de indústrias relacionadas com os complexos, a montante e a jusante, estudando-se mecanismos de apoio, como o estabelecimento de cotas mínimas de compras e/ou vendas de produtos;

e) preservar as prerrogativas tributárias dos governos estaduais e municipais, com relação aos complexos, especialmente no que se refere a produtos atualmente isentos de impostos, a exemplo

de fertilizantes;

f) instituir, a nível estadual, comissões especiais encarregadas de estudar os efeitos dos complexos sobre o espaço urbano e o meio ambiente e de propor medidas preventivas aos efeitos potencialmente nocivos identificados;

g) promover, a nível estadual, treinamento de mão-de-obra, em função das necessidades do complexo e previamente à sua entrada em operação;

h) melhorar as condições de segurança de tráfego e ampliar a capacidade de carga da rede ferroviária, entre Salvador e Macau, a chamada Rota 12 da RFFSA.

Além dessas recomendações gerais seguem-se algumas recomendações específicas para cada complexo industrial:

a) Complexo Petroquímico de Camaçarí (COPEC)

- apoiar a conclusão das obras de proteção ambiental - cinturão verde, captação e tratamento de efluentes, sensores de poluição atmosférica e outros - e as obras de saneamento do Município de Camaçarí;

- equacionar os problemas de transportes de cargas, sobretudo aqueles ferroviários, e de passageiros;

- instituir mecanismos de estímulo à reinversão, no nordeste, de parte dos lucros gerados no COPEC;

- promover a implantação de indústria petroquímica de 4ª geração, revendo, inclusive, a política de preços dos produtos petroquímicos;

- estudar a possibilidade de ampliação do Complexo Básico, no contexto dos programas nacionais de expansão da indústria petroquímica.

b) Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (CIIB-SE)

- estudar as possibilidades de ampliação da fábrica de amônia-uréia, no contexto dos programas nacionais de expansão da indústria de fertilizantes nitrogenados no Brasil;

- estudar a viabilidade econômica de substituição do petróleo por carvão como combustível nas fábricas de cimento de Sergipe e de sua ampliação com vistas à exportação de clinquer para os mercados da costa oriental da África;

- estudar a viabilidade de implantação dos seguintes projetos:

1. fábrica integrada de fertilizantes fosfatados in-

cluindo unidades de produção de enxofre elementar, ácido sulfúrico , ácido fosfórico, MA/DAP e superfosfato;

2. fábrica de sulfato de amônia;

3. fábrica de nitrato de amônia poroso, para uso em explosivos tipo ANFO.

- avaliar a viabilidade econômica das alternativas de transporte da produção do complexo, a saber: transporte ferroviário até o Porto de Aratu versus implantação de um terminal portuário em Aracaju.

c) Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA)

- apoiar a conclusão do sistema de proteção ambiental na área da Salgema e da infra-estrutura na área do tabuleiro de Marechal Deodoro;

- apoiar os projetos de ampliação das unidades de cloro, soda caustica, dicloroetano e eteno, da SALGEMA S/A;

- apoiar a implantação, na área industrial de Marechal Deodoro dos seguintes projetos já aprovados:

1. fábrica integrada de MVC/PVC

2. fábrica integrada de aldeído acético, ácido acético, butanol e acetato de butila

3. fábrica integrada de cloreto de metila e de metileno, clorofórmio e tetracloreto de carbono

4. fábrica integrada de monocloroacético e monocloroacetato de sódio

5. unidade de produção de epicloridrina

6. unidade de produção de cloreto de amônia

- estudar a viabilidade econômica das demais unidades identificadas no estudo preliminar da matriz do PCA, incluindo: solventes clorados; LAB e alquilado pesado; MVA/EVA; polietileno de alta e de baixa densidade; cloroparafinas; óxido de propeno; hipoclorito de cálcio e cloreto de alumínio.

d) Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte

- apoiar a conclusão da fábrica de barrilha da ALCANORTE;

- apoiar a implantação da unidade piloto para produção dos sulfatos de sódio e de potássio, a partir das águas-mães das salinas;

- concluir os estudos de viabilidade da produção de magnésio metálico e óxido de magnésio, a partir das águas-mães das salinas.

e) Complexo Industrial-Portuário de Suape

- rever o cronograma de implantação da infra-estrutura de Suape de forma a tirar o máximo proveito das obras já executadas e ajustar a execução das obras subseqüentes aos cronogramas de implantação dos projetos industriais;

- reavaliar, no contexto da política nacional de industrialização, os projetos propostos para Suape nas áreas de fertilizantes, alumínio , siderurgia, metal-mecânica etc. e decidir sobre o apoio federal a sua implantação.

f) III Pólo Industrial do Nordeste (III Pólo)

- apoiar a complementação da infra-estrutura do Distrito Industrial de Fortaleza (DIF I);

- apoiar a implantação da usina de laminados planos da SIDERBRÁS;

- promover a integração da indústria têxtil no Estado do Ceará, incentivando a implantação de unidades de malharia e de acabamento de tecidos e a consolidação das unidades de confecções.

PARTE II: ANAIS DO SEMINÁRIO SOBRE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE REALIZADO EM BRASÍLIA DE 12 A 14 DE MARÇO DE 1984

1. SESSÃO DE ABERTURA

SESSÃO DE ABERTURA

JOSÉ AUGUSTO ARANTES SAVASINI (Superintendente do Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA) - Ao dar início a este seminário sobre industrialização do Nordeste, agradeço a todos os que aqui compareceram para discutir o assunto; o IPEA sente-se honrado em patrocinar, juntamente com o PNUD, a CEPALe o ILPES, evento que demonstra a prioridade que se confere aos temas referentes ao Nordeste. É este um trabalho da Coordenadoria de Desenvolvimento Regional do Instituto de Planejamento (IPLAN), do IPEA - como sabem, é função do IPLAN não apenas elaborar planos nacionais de desenvolvimento, como também acompanhá-los e avaliá-los. E foi no exercício dessa função que, na Coordenadoria de Desenvolvimento Regional, sob direção do Dr. Antônio Rocha Magalhães, começamos há três anos processo de avaliação do setor agropecuário da região, sobretudo em sua parte menos desenvolvida, que é o semi-árido. Num trabalho que é, hoje, rotineiro, vêm-se realizando diversas avaliações a nível do IPLAN, enfocando instrumentos de intervenção governamental no Nordeste, não somente no semi-árido mas também em outras áreas agrícolas; há dois anos promovemos um seminário parecido com este, para o qual foram convidados praticamente todos os interessados na agricultura e no processo de desenvolvimento do Nordeste, para debater conosco algumas das conclusões a que chegaremos.

Percebeu-se, na ocasião, que seria necessário dar sequência às discussões que se realizaram no encontro, no qual surgiram idéias novas sobre o processo de desenvolvimento da região. Com efeito, após sua realização , e como resultado do trabalho desenvolvido pelos participantes e instituições ali representadas, chegou-se a uma série de conclusões, consubstanciadas em documento em que se propôs imprimir nova orientação à política de desenvolvimento agropecuário do Nordeste, sobretudo do semi-árido.

Ao analisar a problemática rural nordestina, evidentemente, o documento referido teve que abordar as inter-relações com o setor urbano-industrial da região. Por isso sentiu-se necessidade, ao prosseguir e aprofundar o trabalho, de conferir maior ênfase à análise do setor secundário.

O conjunto de trabalho a que me referi, iniciado há dois anos naquele encontro em que se analisaram, sob novo enfoque, os problemas da região, é hoje conhecido como Projeto Nordeste. Dele participam mais de três centenas de técnicos de diversas instituições das esferas federal, regional, estaduais e locais, unidos por diretrizes sobre as quais encontrou-se consenso suficientemente amplo. Há dois meses realizou-se a primeira reunião da qual participaram os

dez governadores da região, que foram unânimes em aceitar as linhas de trabalho propostas pelo corpo técnico.

Este seminário insere-se, pois, nesse contexto; é mais um esforço que seus patrocinadores, juntamente com a SUDENE e outros órgãos e entidades governamentais, empreendemos com objetivo de aprimorar a intervenção do poder público que visa ao desenvolvimento do Nordeste.

Todos sabemos que o governo federal vem utilizando variada gama de instrumentos para agir sobre as deficiências e disfunções econômicas e sociais do Nordeste. Todos nós esperávamos resultados muito mais satisfatórios que os obtidos, mas o fato de haver a região, nos últimos anos, convivido com uma seca de gravíssimas proporções, fez com que instrumentos como o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo, por exemplo, alcançassem resultados muito aquém dos perseguidos.

Ocorreu o mesmo no setor industrial: apesar de todo o esforço despendido pelo governo federal, principalmente através da utilização de instrumentos como o FINOR, pode-se observar hoje que a estrutura industrial modernizou-se, cresceu a taxas relativamente elevadas, mas ainda apresenta os mesmos problemas que originaram a intervenção governamental - sobretudo no que toca à geração de emprego e renda, onde se percebe o grande atraso da região em confronto com o restante do país.

Esperamos que o debate de temas como o papel dos complexos industriais do Nordeste, os instrumentos de promoção industrial, a questão da pequena e média empresa industrial, o problema do emprego no setor secundário, os critérios de seleção e avaliação de projetos, a competitividade da indústria regional e os reflexos da crise econômica brasileira sobre a região possam contribuir para melhor compreensão da problemática industrial do Nordeste, fornecendo elementos para que se aprimore a política de desenvolvimento da região - que se deve inserir nos trabalhos, ora em andamento, sobre o setor rural nordestino.

Espero que as discussões que aqui desenvolveremos, e a soma de idéias que delas resultarão, possam contribuir para que, na sequência do trabalho, consiga-se aperfeiçoar o planejamento para a região nordestina, com vistas a buscar, para todo o Nordeste, taxas de crescimento superiores às das demais regiões do país, com o fim de reduzir as disparidades inter-regionais existentes.

Era isso o que tinha a mencionar, ao abrir os trabalhos deste seminário.

ALFREDO COSTA FILHO (Diretor do ILPES) - Quero expressar publicamente um agradecimento aos demais organismos das Nações Uni-

das que junto ao Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social permitiram concretar os trabalhos aqui apresentados. São eles, o Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que desde o aparecimento do ILPES há 22 anos, foi o organismo principal que viabilizou a implantação e a consolidação desse Instituto, dedicado ao planejamento e à coordenação da política econômica e social em América Latina e no Caribe; o PNUD também nessa circunstância, na elaboração desse trabalho, cooperou em forma decisiva. A outra colaboração que cabe agradecer, no âmbito de Nações Unidas, é à Comissão Econômica para a América Latina, que nos apoiou desde a sua sede em Santiago, em parte através do escritório de Buenos Aires e do México e na parte mais substantiva, através do escritório de Brasília.

O tema da industrialização esteve invariavelmente ligado às atividades do Instituto nestes 22 anos: o ILPES estabeleceu no começo da década de 60 uma Divisão de Indústria que foi pioneira em consolidar, nos 35 países membros, a idéia e a prática do planejamento industrial, da programação industrial e das distintas políticas específicas articuladas para o desenvolvimento industrial. Num segundo aspecto, o Instituto desenvolveu uma série de assessorias em planejamento e desenvolvimento industrial em uma boa parte dos seus Estados membros. Em uma terceira dimensão, o tema do desenvolvimento industrial esteve presente em todos os trabalhos de planejamento regional que o Instituto realiza na Região. E, numa quarta instância, a industrialização foi sempre um tema chave nas atividades de pesquisa do Instituto e nas atividades do seu programa de capacitação, que cumpre este ano 25 anos de existência, na medida que herdou um período inicial realizado pela CEPAL. Parto deste breve preâmbulo para dizer-lhes que pese a que o tema de políticas industriais nos fosse familiar, estivesse presente ao longo da história do Instituto, se assumiu esse trabalho num momento em que ele apresentava pelo menos três grandes desafios. Eu gostaria de me referir muito brevemente a eles:

Um primeiro desafio se refere às dúvidas mais recentes sobre a industrialização como base natural do desenvolvimento. É verdade que dos anos 30 aos 50, a Região teve no tema da industrialização uma grande bandeira, que orientava e alentava os esforços do desenvolvimento econômico e social em todos os países. Contudo, já na década dos 60, começavam claros sintomas de esgotamento dos modelos de substituição de importações, pese a que ainda se notavam certos surtos acelerados de desenvolvimento industrial, como aconteceu no próprio caso brasileiro. Na década dos 70 como que se cristalizava um certo sentimento de frustração: afinal, a indústria latino america-

na havia crescido muito; por exemplo, no período de 55-75, crescido a uma taxa anual de 7%, muito superior à dos países desenvolvidos, e menos apenas que alguns países socialistas e que o Japão. Pese a esse crescimento acelerado - com o qual a região reproduziu, internamente, uma estrutura produtiva manufatureira às vezes similar a dos países desenvolvidos - a funcionalidade desse desenvolvimento industrial foi bastante distinta em relação aos chamados países centrais. No fim da década dos 70, esse sentimento de frustração se alimentava de um reconhecimento muito simples: havia a industrialização ajudado a resolver os problemas básicos da Região? Os dados de 1978 diziam que não: no setor urbano de latinoamerica uma quarta parte da população continuava abaixo da linha de pobreza crítica; no setor rural, duas terceiras partes da população continuavam abaixo da linha de pobreza crítica. Evidentemente o processo de desenvolvimento fundamentado na industrialização não havia bastado.

Aqui, senhores, residiu o primeiro desafio. Era difícil a qualquer organismo internacional, no fim dos anos 70, assumir a responsabilidade de colaborar com equipes nacionais na formulação de políticas de industrialização, fossem quais fossem, a nível nacional ou regional.

A segunda razão de desafio é que no começo dos anos 80, já se configurava o agravamento do endividamento externo e uma nova perspectiva recessiva; recrudescia também a instabilidade interna, sobretudo nas economias afetadas pela captação frenética de poupanças externas observadas na década anterior. Já se configurava assim, em 1980, que nos anos futuros se assistiria a uma severa desmobilização de capacidade produtiva industrial e o que então se vislumbrava, está hoje tristemente comprovado. Ao invés de partir a novos caminhos de industrialização - economicamente mais eficazes e socialmente mais fecundos - a região assistiria a uma destruição parcial de capacidade produtiva, por certo mais forte nos países que praticaram mais ortodoxamente e os postulados de não-intervenção governamental no sistema produtivo. Contudo, a desmobilização industrial também apresentaria aspectos delicados ou mesmo severos em todos os países que viessem a adotar políticas fortes de ajustes para fazer frente aos desequilíbrios do setor externo. Era assim desafiante, senhores, durante os primeiros anos 80, para qualquer organismo internacional, ajudar a estabelecer políticas de desenvolvimento industrial no exato momento em que a industrialização regional estava mais bem em maré baixa.

O terceiro desafio se refere mais a este país e à própria Região Nordeste. Não era fácil para um organismo de cooperação técnica ajudar a elaborar parte da política industrial de um país tão com

plexo como este, e que nos últimos 20 anos havia apresentado elevadas taxas de crescimento industrial, sempre superiores à média de latino américa. Además, onde, por pressão da crise, a política de industrialização a nível nacional havia perdido alguns dos seus instrumentos mais característicos. Seria um esforço quase solitário o de produzir uma estratégia de industrialização para o Nordeste sem um marco de referência mais explícito sobre o papel da indústria na globalidade da política econômica. E se acrescentava a estas dificuldades a complexidade do próprio Nordeste.

Em síntese, os problemas que emanavam do marco regional latino-americano como um todo, somados aos novos problemas impostos pela crise dos anos 80 e acrescentados à complexidade intrínseca do que é uma política de desenvolvimento para o Nordeste, eram os três desafios aos quais me referi e em função dos quais o Instituto conformou seu envolvimento no trabalho que hoje se apresenta e se discute.

E, se decidiu aportar sua colaboração é porque outros tantos fatores assim o motivaram; permitam-me mencioná-los. Primeiro, pela ênfase posta no Nordeste, pela Secretaria de Planejamento e especialmente pelo Dr. José Augusto Savasini, como Superintendente do IPLAN, e desde o começo de sua administração. Este fato dava ao Instituto uma confiança adicional para somar-se ao IPLAN num trabalho comum. Um outro fator que abonava a participação era a dedicação total à causa do Nordeste, dos dois ex-colegas de IPLAN, economistas Antonio Rocha Magalhães e de Paulo Fontenele, que por um período o substituiu na Coordenadoria de Planejamento Regional do IPLAN. Eu diria que a dedicação desses senhores - que na linguagem da cooperação técnica seriam os contrapartes efetivos do Instituto - tanto ao tema da industrialização como à causa do Nordeste, foi uma outra garantia que se levou em consideração quando o Instituto assumiu responsabilidades nesse trabalho.

Quero finalizar precisamente comentando, quais foram as responsabilidades do Instituto que podem ser interpretadas em quatro níveis. Num primeiro nível, o Instituto designou aqui dois técnicos para todo o período de elaboração do trabalho: o Dr. Alfredo Neut Salinas, aqui presente, para a área de Projetos Industriais e o Dr. Henrique Melchior, grande especialista em desenvolvimento regional, tragicamente falecido durante esse período. Num segundo nível, o Instituto trouxe para colaboração estreita com o IPLAN, durante quatro meses, dois economistas do seu quadro de consultores o Dr. Alberto Barbeito, hoje vice-Ministro de Planejamento da Província de Buenos Aires; o Dr. Hector Pistonesi, hoje experto-senior da Fundação Bariloche, na Argentina. Embora não mantenham laços funcionais com

as Nações Unidas no momento, ambos estão presentes neste momento e desejo registrar um agradecimento ao Governo Argentino por haver permitido ambas participações. Creio que ambas foram decisivas na medida em que esses profissionais cerraram a colaboração do Instituto, dando unicidade final ao que se havia produzido.

Um terceiro nível de participação contou com o apoio do PNUD e da Comissão Econômica para a América Latina, havendo-se mobilizado cinco outros especialistas para produzirem alguns estudos específicos como os que foram preparados pelo Dr. Nilson Holanda, Dr. Fernando Pedrão, Dr. José Roberto Mendonça de Barros, Dr. Cristóvam Buarque, e Dr. Leonardo Guimarães Neto.

Uma quarta e última foram de contribuição é a que o ILPES prestou diretamente desde sua sede em Santiago do Chile, dentro da qual se destacam as colaborações do Dr. Carlos A. de Mattos, Diretor de Capacitação, e do Dr. Sérgio Boisier, responsável pela área de desenvolvimento regional do Instituto, ambos aqui presentes.

Provavelmente já me alonguei mais que o devido porém me pareceu importante registrar esses antecedentes. Se o Instituto, ao encarar este trabalho, reconheceu os grandes desafios a que me referi se sente hoje feliz por havê-los afrontado. Contudo, o êxito que se possa haver alcançado só foi possível diante dessa equipe excelente que o Dr. Antonio Rocha Magalhães pôs para articular-se com os nossos técnicos. Nesse caso de Cooperação Técnica o trabalho feito foi de tal forma irmanado com as contrapartes nacionais que hoje em dia é difícil saber qual foi a colaboração, certamente majoritária, dada pelos próprios profissionais do IPLAN. Eu estendo a eles o meu último agradecimento. Muito Obrigado.

ANTONIO ROCHA MAGALHÃES (IPLAN/IPEA) - Eu queria aproveitar este momento para agradecer as palavras do Dr. Alfredo e pedir a todos que considerem este encontro como um encontro informal, apesar do conforto do lugar gentilmente cedido pelo OMS. Complementando as palavras do Dr. Savasini e do Dr. Alfredo, eu gostaria de dizer que do nosso ponto de vista este Seminário marca o fim de um projeto em colaboração com o ILPES, trabalho cuja primeira parte foi discutida num Seminário que fizemos no meio do ano. A segunda parte será discutida agora. Do ponto de vista do Governo brasileiro, como colocou o Dr. Savasini, poderá na verdade caracterizar o início de um novo trabalho de discussão, redirecionamento e aperfeiçoamento da política de desenvolvimento industrial do Nordeste. Por isso que consideramos que as discussões aqui devem ser informais e muito autênticas, honestas, porque realmente precisamos de críticas construtivas se queremos chegar a uma política adequada para a industrialização do Nordeste.

2. COMPLEXOS INDUSTRIAIS E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES

Autores : Paulo Fontenele (Coordenador)
Alfredo Neut Salinas
Alencar Soares de Freitas
César Areal
Edson Prudente
José Humberto Ellery
Lélio Rodrigues
Tânia Munhoz

Debatedores : Jorge Santana
Rômulo Almeida
Sérgio Boisier

SUMÁRIO

pag.

APRESENTAÇÃO 45

PARTE I: COMPLEXOS INDUSTRIAIS, INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL 47

1 - Introdução 47

2 - A Noção de Complexo Industrial 47
2.1 - A Concepção Soviética 47
2.2 - A Contribuição de Isard 49
2.3 - A Moderna Concepção de Complexo Industrial ... 50
2.4 - Conclusões 52

3 - Complexos Industriais e Desenvolvimento Regional ... 53
3.1 - Complexos Industriais e Pólos de Crescimento . 53
3.2 - Economias Externas e Efeitos Multiplicadores . 54

4 - Conclusões 56

PARTE 2: COMPLEXOS INDUSTRIAIS DO NORDESTE 62

1 - Introdução 62

2 - Complexos Industriais do Nordeste 63
2.1 - Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) ... 63
2.2 - Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA) 68
2.3 - Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (CIIB-SE) 71
2.4 - Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte (CQMRN) 74
2.5 - III Pólo Industrial do Nordeste (III Pólo) .. 79
2.6 - Complexo Industrial Portuário de Suape (SUAPE) 81

PARTE 3: INDICAÇÕES PRELIMINARES DO INTER-RELACIONAMENTO ENTRE OS COMPLEXOS INDUSTRIAIS DO NORDESTE 85

1 - Relações Interindustriais entre os Complexos 85
2 - Fluxos de Carga entre os Complexos e Valores Unitários Médios de Produção 87
3 - Inter-relacionamento entre os Complexos Industriais, Movimentação de Cargas e Infra-estrutura de Transportes 88
3.1 - Sistema Ferroviário 88
3.2 - Sistema Portuário 90
3.3 - Sistema Rodoviário 90

PARTE 4: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 92

APRESENTAÇÃO

O presente documento contém a síntese dos relatórios elaborados na primeira fase do PROJETO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO NORDESTE, executado pelo Setor de Desenvolvimento Regional, do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), com cooperação técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Comissão Econômica para a América-Latina (CEPAL) e do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

Nessa etapa do trabalho foi estudada, em perspectiva ampla, a questão dos complexos industriais, enquanto instrumentos do desenvolvimento regional, bem assim, foram analisados os chamados Complexos Industriais do Nordeste, a saber: Complexo Petroquímico de Camaçarí (COPEC), Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (CIIB-SE), Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA), Complexo Industrial Portuário de Suape, Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte (CQMRN) e III Pólo Industrial do Nordeste.

O estudo dos Complexos Industriais do Nordeste, de natureza eminentemente operativa, tem por objetivo fornecer subsídios à ação do Governo Federal, com relação aos complexos.

A despeito das diferenças intrínsecas que existem no estudo de cada complexo, o método de abordagem é comum, na medida em que levanta os antecedentes, caracteriza a situação atual e investiga as possibilidades de configuração futura desses complexos.

O estágio preliminar em que se encontra a maior parte desses empreendimentos e as incertezas decorrentes da crise econômica por que atravessa o País introduzem elementos de incerteza, com relação ao horizonte temporal em que ocorrerá a efetiva implantação desses complexos.

O relatório compõe-se de quatro partes. Na primeira, discute-se, numa perspectiva teórica, o significado dos complexos industriais para o desenvolvimento regional. A segunda contém a síntese dos relatórios parciais elaborados sobre cada complexo. Na terceira, apresentam-se indicações preliminares do inter-relacionamento entre os complexos e suas implicações, sobretudo, quanto aos fluxos de mercadorias que entre eles correrão. Finalmente, na quarta parte alinham-se algumas conclusões e recomendações.

José Augusto Arantes Savasini
Superintendente do IPLAN

Parte I: COMPLEXOS INDUSTRIAIS, INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL [1/]

1. INTRODUÇÃO

A noção de complexo industrial aparece na literatura ocidental a partir dos trabalhos de ISARD, na segunda metada dos anos 50 [2/].

Esta noção, todavia, já está presente, desde a década de 20, nos trabalhos dos geógrafos, preocupados com a distribuição espacial eficiente das atividades produtivas.

Na década de 60 os complexos industriais ganham importância crescente como instrumentos para promoção do desenvolvimento regional, sobretudo por sua vinculação com a teoria dos pólos de crescimento.

A despeito de a teoria dos pólos de crescimento haver sido seriamente questionada, a estratégia de implantação de complexos industriais é, ainda, recomendada para o desenvolvimento de regiões periféricas, à vista da importância de certas externalidades e dos efeitos multiplicadores a eles associados.

Não obstante, o conceito de complexo industrial ainda carece de conteúdo e significado precisos, ao mesmo tempo em que se observa grande escassez de estudos de avaliação das experiências implementadas.

2. A NOÇÃO DE COMPLEXO INDUSTRIAL (CI)

2.1. A CONCEPÇÃO SOVIÉTICA

O termo complexo foi utilizado, pioneiramente, na União Soviética, no início de 1920, no contexto do planejamento das regiões econômicas do País.

1/ Esta seção é baseada no relatório Complexos Industriais, Industrialização e Desenvolvimento Regional, Brasília, IPEA/PNUD/CEPAL/ILPES, 1983, (mimeo), elaborado por Alberto Barbeito e Héctor Pistonesi, consultores do ILPES, como contribuição ao Projeto Desenvolvimento Industrial do Nordeste, promovido pelo IPEA, PNUD, CEPAL e ILPES, que em sua primeira fase estudou os complexos industriais do nordeste brasileiro.

2/ ISARD, W. et alii - Industrial Complex Analysis and Regional Development, Cambridge, MIT, 1959.

ISARD, W. - Methods of Regional Analysis, Cambridge, MIT, 1960.

Já em 1921, ALEKSANDROV sustentava que as regiões econômicas deveriam constituir-se em "grandes sistemas combinados de atividades" e que a delimitação de suas fronteiras deveria observar o princípio de maximização da produtividade do trabalho[3/]. Em 1922 foram determinadas 12 grandes regiões, denominadas Complexos Territoriais de Produção, que cobriam a parte européia da União Soviética.

Autores soviéticos posteriores observaram como características básicas dessa primeira fase, por um lado, a importância da implantação de complexos industriais com produção predeterminada e, de outra parte, o alto grau de imprecisão que se emprestava à noção de complexo, aplicada indistintamente a empreendimentos interligados setorial ou territorialmente [4/].

KOLOSOVOSKY tratou de precisar o conceito, destinguindo os grupamentos (gruppirovka) dos complexos (kompleks). Os primeiros designam um conjunto de unidades econômicas em um dado espaço, sem que prevaleçam relações técnicas econômicas entre elas. Os segundos, pressupõem a existência de relações de co-subordinação entre as unidades, no que concerne aos aspectos técnicos ou econômicos.

Para KOLOSOVSKY, as relações de co-subordinação derivam de fases ou ciclos da transformação de recursos naturais e energia. Essas fases, que podem ocorrer de forma completa ou parcial em dada região, dão origem a uma tipologia de Complexos Territoriais de Produção (CTP).

No âmbito dos CTPs, por seu turno, a ocorrência de Relações de vinculação específicas entre as unidades que os integram, determinam sua localização adjacente. Os núcleos territoriais assim formados - centros ou áreas geográficas reduzidas - denominam-se kombinat, e constituem o equivalente mais próximos da noção de complexo adotada no ocidente.

Assim, no caso da URSS, os kombinat podem ser considerados um elemento particular dos kompleks e estes, por sua vez, um caso de "grupamento" de unidades, que ocorre em um território ou unidade administrativa.

3/ SAVSHKIN, J. G.-"Large Area Complexes of Productive Forces of the Soviet Union, Papers of the Regional Socience Association". 9 (1), 1961.

4/ KOLOSOVSKY, N.N - "The Territorial-production Combination (complex) in Soviet Economic Geography", Journal of Regional Science, 3 (1), 1961.

BERNARD, J. - Planning in the Soviet Union, Pergamon Press, 1966.

Embora os CTP tenham sido inicialmente, concebidos como grandes unidades territoriais de planejamento, a regionalização efetiva do espaço soviético continuou sendo feita com base em critérios político-administrativos: repúblicas, províncias e unidades locais.

Recentemente, a organização das bases técnicas e materiais da produção, em qualquer das unidades administrativas, foi denominada por BANDMAN [5/] de Complexo de Produção Territorial (CPT), para distinguí-los dos CTP.

BANDMAN caracteriza os CPT como "um conjunto de unidades inter-relacionadas ... concentradas em uma área relativamente limitada ... compreendendo setores produtivos - esfera material e não material -, trabalho e recursos naturais, criadas segundo um plano... com o propósito de resolver problemas nacionais de grande escala".

Os tipos de problemas nacionais que podem motivar a criação dos CTP são: a)a exploração intensiva de recursos naturais em regiões novas; b) a exploração intensiva de recursos naturais ou outras atividades em regiões deprimidas; c) a modernização econômica - tecnológica ou organizacional - de regiões desenvolvidas.

Observa-se, assim, que o objetivo dos CTP não é, necessariamente, promover o máximo aproveitamento dos recursos de uma dada região, com vistas ao seu desenvolvimento , mas, antes, o de utilizar alguns desses recursos, em escala de eficiência nacional, para a solução de um dado problema do País.

2.2. A CONTRIBUIÇÃO DE ISARD

A idéia de complexo industrial surge em ISARD a partir de um objetivo estritamente regional: promover o desenvolvimento de uma região atrasada.

A estratégia de desenvolvimento implícita tem um forte caráter industrial, associado à idéia de difusão de efeitos de modernização para o restante da economia e de melhoria dos níveis de renda e bem-estar da população da região.

ISARD entende por complexo industrial "um conjunto de atividades realizadas em uma localização determinada e pertencentes a um grupo de atividades sujeitas a importantes inter-relações de produção, comercialização ou outras ... e que geram economias significativas a cada atividade, quando se encontram espacialmente adjacentes".

5/ BANDMAN, M. K. - "Territorial-production Complexes: definition and specific features", in The spatial structure of industrial systems, Warsaw, 1979.

6/ ISARD, W. - op. cit. p. 438.

A noção de complexo industrial surge como uma técnica de análise para a seleção de um conjunto de atividades, segundo certos critérios de otimização.

A técnica de ISARD foi enriquecida com as contribuições de PAELINCK [7] e NIJKAMP [8] que desenvolveram modelos de programação que permitem selecionar combinações de processos - a partir de um conjunto de atividades potenciais - e determinar os níveis ótimos de produção, no intervalo de programação que se considera, minimizando os custos em cada período.

Enquanto o enfoque de ISARD, limita-se à identificação de um conjunto de atividades industriais rentáveis do ponto de vista privado sob a ótica das vantagens comparativas, sem a consideração de outros aspectos relevantes para o desenvolvimento, a abordagem de PAELINCK e de NIJKAMP permite considerar outras funções-objetivo, a exemplo de balanço de pagamentos, emprego, utilização de recursos naturais e outras.

Por outro lado, a concepção de ISARD não leva em consideração mecanismos ativos de implementação da estratégia de complexos, deixando-a às forças de mercado, incentivadas em maior ou menor grau, por instrumentos de política econômica.

2.3. A MODERNA CONCEPÇÃO DE COMPLEXO INDUSTRIAL

Boa parte das contribuições mais recentes sobre complexos industriais apresenta um enfoque analítico, cujo principal objetivo é a identificação de tais complexos, a partir dos padrões de distribuição das atividades industriais no espaço [9].

7/ NIJKAMP, P. - Planning of Industrial Complexes by Means of Geometric Programming, Rotterdam, Rotterdam University Press, 1972.

8/ PAELINCK, J. - "Programming a Viable Minimal Investment Industrial Complex for a Growth Center", in M. N. Hansen Growth Centers in Regional Economic Development, New York, The Free Press, 1972.

9/ Vide, entre outros, RICHTER, C.E. - "The impact of industrial linkages on geographic association", Journal of Regional Science (JRS), 9(1), 1969; STREIT, M. E. - "Spatial associations and economic linkages between industries", JRS, 9(2), 1969; CZAMANSKI, S. - "Some empirical evidence of the strengths of linkages between groups of related industries in urban-regional complexes", Papers of the Regional Science Association, 27,1971; ROPKE, H. et alii - "A new approach to the identification of industrial complexes using input-output data", JRS, 14(1), 1979; LATHAN II, W.R. - "Needless complexity in the identification of industrial complexes", JRS, 16(1), 1976; CZAMANSKI, D. e CZAMANSKI, S. - "Industrial complexes: their typology, structure and relation to economic Development", Papers of the Regional Science Association, 33, 1977; CZAMANSKI, S. - "Needless complexity in the identification of industrial complexes: a comment", JRS, 17(3), 1977; BOPP, R. e GORDON, P. - "Agglomeration economies and industrial economic linkages: a comment", JRS, 17(1), 1977; LEVER, W.F. - "Manufacturing linkages, industrial dynamics and the transmission of growth", Regional Science and Urban Economies, 10, 1980; ABLAS, L. A. e CZAMANSKI, S. - "Agrupamentos e complexos industriais: uma revisão de métodos e resultados", in LONGO e RIZZIERI (org), Economia Urbana, IPE-USP, 1982.

Diferentemente do enfoque de ISARD, onde as atividades que podem dar origem ao complexo são identificadas a priori, com base em informações de engenharia [10/], estes estudos interpõem uma etapa analítica prévia, buscando evidências sobre a existência e importância dos complexos industriais.

A busca de tais evidências, realizada principalmente a partir de informações a nível regional dos Estados Unidos, Canadá e países europeus, parte da hipótese de que a aglomeração de indústrias no espaço não é devida, ou pelo menos não é devida exclusivamente, à atração exercida por núcleos ou centros urbanos, mas à interação entre as diferentes indústrias [11/].

A importância da validade desta hipótese para a política regional, reside na possibilidade de induzir a localização conjunta de atividades com fortes vínculos industriais em regiões deprimidas, que apresentam uma debilidade geral em termos de economia de aglomeração.

Portanto, dentro dessa concepção, a noção de complexo industrial possui duas dimensões: uma setorial, definida em termos de vínculos interindustriais; e outra espacial, derivada da semelhança nos padrões locacionais.

Ou seja, o vínculo interindustrial, desprovido de considerações espaciais, embora condição necessária não é condição suficiente para definir um complexo industrial.

CZAMANSKI, um dos autores que se mostrou mais preocupado em precisar a noção de complexo industrial, propõe a denominação de Conglomerado Industrial para designar um "grupo de indústrias ligadas por fluxos de bens e serviços mais fortes que aqueles que as ligam a outros setores da economia" (CZAMANSKI e CZAMANSKI, 1977, p. 93), enquanto que Complexo Industrial é um "grupo de indústrias ligadas por importantes fluxos de bens e serviços e, adicionalmente, por uma significativa semelhança em seus padrões locacionais" [12/].

Esta distinção adquire importância na medida em que a distribuição espacial das atividades industriais evidencie que os complexos identificados mostrem coincidências ou diferenças significativas com os correspondentes conglomerados. Esta comprovação proporciona uma avaliação empírica acerca da importância dos vínculos in-

---

10/ ABLAS, L.A. e CZAMANSKI, S. - op. cit. p. 227.

11/ CZAMANSKI, D. e CZAMANSKI, S. (1977) p. 93 e também CZAMANSKI, S. (1971) p. 138 e ABLAS e CZAMANSKI (1982) p. 210.

12/ CZAMANSKI, D. e CZAMANSKI, S. - p. 93-94. Em um trabalho anterior S. CZAMANSKI propõe uma definição muito similar à de ISARD; no entanto, na sua preocupação por identificar os complexos a partir de matrizes de insumo-produto já está presente, ainda que não explicitamente, esta distinção entre conglomerado ("cluster") e complexo. Ver: S. CZAMANSKI (1971).

terindustriais como fator de localização industrial, vis-à-vis o papel aglomerativo das economias de urbanização.

Assim, CZAMANSKI destaca a importância de "verificar a hipótese de que em uma aglomeração urbana, os vínculos secundários com unidades fornecedoras de serviços técnicos, comerciais ou financeiros têm preferência sobre aqueles baseados em fluxos de matérias-primas ou produtos". Se a hipótese se verifica, isto indicaria que "em uma aglomeração metropolitana os complexos industriais baseados na afinidade técnica entre plantas são relativamente raros, e que as economias de urbanização são mais importantes que aquelas" (S. CZAMANSKI), 1971, p. 138).

Deste modo, a importância da noção de complexo industrial, e portanto sua utilidade como instrumento de desenvolvimento regional, depende das evidências empíricas relativas às decisões de localização adotadas pelos agentes econômicos sem influência estatal decisiva.

A tarefa de verificar ou não a existência destes complexos "naturais" proporcionaria então uma "teoria" que respaldaria a estratégia de complexos industriais no plano da política.

2.4. CONCLUSÕES

À margem das diferenças com que cada um dos enfoques aborda o tema de complexos industriais, persistem dúvidas significativas acerca do conteúdo estrito desta noção.

A definição, comumente admitida, de que um C.I. é um "conjunto de atividades interindustrialmente vinculadas e agrupadas sob o ponto de vista locacional", contém um alto grau de imprecisão, que se manifesta claramente nas dificuldades para sua utilização empírica.

Quais são os critérios para estabelecer o limite preciso entre aquelas relações interindustriais que se incluem e aquelas que se descartam?

É possível identificar, a priori, atividades que cumpram os objetivos propostos de articulação e de difusão do crescimento?

A localização das atividades consideradas supõe, necessariamente, a concentração em um ponto, ou é admissível certa descentralização dentro da região?

Estas são perguntas que não parecem ter uma resposta teórica, senão uma solução que depende do caso considerado e da metodologia utilizada (dados de engenharia e esquemas de otimização em ISARD, ou análise multivariada e técnicas de triangulação matricial em CZAMANSKI).

Ou seja, a expressão complexo industrial não tem um sentido absoluto e preciso e, portanto, só se define um complexo quando se aplica um esquema metodológico particular à consideração de um caso concreto.

Todavia, mesmo a aplicação desse procedimento não permite concluir, de forma inequívoca, em que medida empreendimentos de grande porte e elevado grau de integração técnica, implantados em regiões periféricas, podem ser considerados complexos industriais. Com efeito, como decidir se um dado empreendimento constitui um complexo, na hipótese em que a aplicação das metodologias propostas permite identificar um conjunto de atividades mais amplo do que o efetivamente implantado?

Neste caso, sugere-se que não se trata, propriamente de um complexo industrial. Quando muito, na concepção de CZAMANSKI e CZAMANSKI, pode-se admitir que se trata de um complexo parcial, caso esteja presente a principal atividade industrial desse grupo de unidades (cluster).

3. COMPLEXOS INDUSTRIAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

3.1. COMPLEXOS INDUSTRIAIS E PÓLOS DE CRESCIMENTO

A noção de complexo industrial está intimamente associada, do ponto de vista regional, à teoria dos pólos de crescimento. Essa teoria foi bastante questionada, a partir da segunda metade dos anos 70, ocupando, atualmente, pouco espaço na ribalta do desenvolvimento regional. Não obstante, observa-se que as políticas regionais mantêm um grande conteúdo de polarização [13/] .

A convergência entre os complexos industriais e a teoria dos pólos de crescimento se dá, basicamente, com relação aos mecanismos de transmissão funcional e territorial dos impulsos de crescimento, que operam através da geração de economias externas e de efeitos multiplicadores.

As bases teóricas do crescimento desequilibrado tiveram grande impulso nos anos 50, com as contribuições de MYRDAL e PÉRROUX.

Para MYRDAL os desequilíbrios obedecem a um mecanismo de causação circular cumulativo, que resulta da ação diferenciada de efeitos para frente (forward effects) e efeitos para trás (backward effects) entre as regiões.

PÉRROUX considera os efeitos de polarização em um contexto funcional ou setorial, antes que geográfico. Esses efeitos ocorreriam a partir de unidades motrizes, assim definidas aquelas que exercem

13/ Ver BOISIER, S. - "Pólos de Crecimiento: estan muertos?" EURE, 8(24), 1982.

atração e dominância sobre as demais unidades com elas relacionadas. A unidade motriz pode ser simples ou complexa, uma empresa, uma indústria ou um conjunto de indústrias inter-relacionadas.

A função da indústria motriz é atuar como geradora de economias externas e multiplicar seus efeitos sobre um grande número de atividades a ela ligadas.

A concepção de PERROUX foi, posteriomente, enriquecida com as contribuições de BOUDEVILLE e seus seguidores, notadamente PAELINCK, que situaram a teoria dos pólos de crescimento na perspectiva do desenvolvimento regional.

O alcance dos efeitos multiplicadores, na economia regional, decorrentes da implantação da unidade motriz, está diretamente relacionado com o grau de diversificação da estrutura produtiva pré-existente.

Como observa BOISIER, "uma estratégia de desenvolvimento polarizado clássico, ou seja, concebida como a introdução de uma única atividade em um dado meio, somente será eficiente se tal meio (região) apresenta um grau suficiente de diversificação produtiva. Caso contrário, não basta, novamente tem que ser assinalada, a introdução de uma única atividade, mas é preciso introduzir toda uma matriz de atividades" [14/].

Assim, quando uma região possui uma matriz de atividades escassamente articulada, a única possibilidade de gerar-se economias externas e efeitos multiplicadores é através da implantação de um subsistema de atividades interdependentes. O conceito de complexo industrial incorpora-se, dessa forma, à teoria dos pólos, constituindo-se em elemento de grande valia para o desenvolvimento de regiões atrasadas [15/].

Por outro lado, ambas estratégias enfatizam a importância da indústria para o desenvolvimento, mercê de seu caráter dinâmico e modernizador. Admite-se, nos dois casos, que setores com uma maior rede de vinculações técnicas, a exemplo do siderúrgico e do petroquímico, têm maior capacidade de gerar economias externas e efeitos multiplicadores.

3.2. ECONOMIAS EXTERNAS E EFEITOS MULTIPLICADORES

As economias externas constituem elemento chave dos pólos de crescimento e dos complexos industriais.

O conceito foi introduzido na literatura econômica por

14/ BOISIER, S. - op. cit. p. 45.

15/ CZAMANSKI, S. - op. cit. (1971).

MARSHALL[16]. Para MARSHALL as economias externas decorrem, basicamente, da instalação da firma em um local onde a disponibilidade de determinados fatores ou serviços contribuem para a redução de seus custos, a exemplo de mão-de-obra qualificada ou facilidades de transportes ou comunicações. Neste sentido, as economias externas estão associadas a fatores locacionais.

As economias externas mencionadas por MARSHALL e MEADE supõe o inter-relacionamento direto entre os produtores, sem intermediação do mercado, constituindo o que SCITOVSKY[17] denominou economias externas não-pecuniárias ou tecnológicas, na medida em que a produção de uma firma depende, não apenas de seus insumos, mas, também da atividade de outras firmas.

Posteriormente, a noção de economias externas ampliou-se notavelmente ao incorporar-se ao campo das teorias de crescimento, abrangendo os fenômenos de indução sobre o investimento. Passam a considerar-se não apenas as relações interindustriais entre produtores mas, também, relações indiretas através dos consumidores[18]. Nesse contexto, surge o conceito, mais amplo, de externalidade.

Para análise dos fatores determinantes de economias externas PAELINCK[19] propõe a seguinte classificação:

i) interdependências técnicas, que se caracterizam por relações do tipo insumo-produto, e que se expressam: a) através variações nas quantidades produzidas, como decorrência de variações na produção da unidade motriz; b) por variações, nos preços, em virtude de reduções nos custos unitários, provocadas pelo progresso técnico ou por economias de escala;

ii) interdependência de renda, que opera de maneira indireta, através de modificações no nível de renda, produzida pelo incremento no nível de atividade da unidade motriz ou de alguma das unidades do complexo;

iii) interdependência geográfica, abrangendo os fatores de indução de novas inversões, resultantes da localização adjacente de unidades econômicas, entre os quais se destacam a disponibilidade e qualificação de mão-de-obra, redução nos custos de transportes, existência de infra-estrutura e de unidades de serviços.

16/ MARSHALL, A. - Principles of economics, Londres, Macmillan, 1920.
17/ SCITOVSKY, J. - "Two concepts of external economies", Journal of Regional Economic, 1954.
18/ AYDALOT, P. - "Nota sobre las economias externas y algunos conceptos conexos", Santiago, ILPES, Documento CPRD-c/7, reproduzido de Revue Economique, nº 6, 1965.
19/ PAELINCK, J. -"La teoria del desarrollo regional polarizado", Revista de Economia Latinoamericana, 3(9), Caracas, 1963.

A par das economias externas, geradas pela implantação de complexos industriais, consideram-se igualmente importantes, do ponto de vista do desenvolvimento regional, os efeitos multiplicadores que esses complexos provocam sobre a economia regional.

Podem-se distinguir três tipos de efeitos multiplicadores, que se escalonam no tempo, a partir da instalação do complexo:

i) efeitos multiplicadores originados pelos investimentos que se realizam na fase de implantação do complexo;

ii) efeitos multiplicadores originados do funcionamento do complexo e que, de acordo com CZAMANSKI e CZAMANSKI [20], podem ser decompostos em multiplicadores interindustriais, de emprego, de renda-consumo e de investimento;

iii) efeitos multiplicadores induzidos ou de atração locacional, a partir da implantação do complexo.

Os resultados desses efeitos multiplicadores, do ponto de vista do desenvolvimento da região onde se implanta o complexo, estão condicionados por um conjunto limitado de fatores relevantes, entre os quais se destacam:

- o grau de vinculação do complexo com as atividades preexistentes na região;
- a tecnologia adotada pelas unidades do complexo;
- a distribuição do valor agregado em termos de salários, lucros, juros e impostos;
- a proporção da renda gerada pelo complexo que é gasta na região, e que depende de fatores econômicos, sociais e políticos;
- o grau de diversificação da estrutura produtiva preexistente na região, que viabiliza a difusão desses efeitos.

4. CONCLUSÕES

Com base no exposto e tendo em vista experiências concretas de implantação de complexos industriais para promoção do desenvolvimento de regiões periféricas - especialmente os casos do sul da Itália (Mezzogiorno), de Porto Rico e da região de Ciudad Guayana, Venezuela [21], relacionam-se, a seguir, conclusões quanto à eficácia dessa estratégia para o desenvolvimento regional.

O uso do conceito de CI apresenta, no plano analítico, sérias limitações, relacionadas com a dificuldade de encontrar, a priori, regras de correspondência com os fenômenos reais. Desta maneira,

---

20/ CZAMANSKI e CZAMANSKI, op. cit. 1977.

21/ Ver BARBEITO, A. e PISTONESI, H. - op. cit. p. 43 a 54.

é difícil decidir quando um grupo de unidades ou de atividades industriais constituem, ou não, um CI. A solução deste problema requer a especificação de critérios adicionais ao conceito, que incorporam uma ampla margem de arbitrariedade.

Estas dificuldades não aparecem no enfoque normativo, na medida em que os CI são entendidos como o resultado da seleção de atividades relacionadas tecnicamente, a partir das características próprias da região e da função objetivo especificada para o processo de otimização.

Como instrumento para promover a industrialização e o desenvolvimento regional, a proposta de CI converge, em grande medida, com a teoria dos pólos de crescimento. Embora as políticas de desenvolvimento polarizado tenham produzido resultados pouco satisfatórios, ocasionando perda de interesse pela teoria, a estratégia de industrialização baseada em CI mantem-se em vigor, como consequência de sua própria natureza, que a torna, em princípio, mais apta para estimular processos de crescimento em regiões periféricas.

As experiências de CI em tais regiões não são muito numerosas, mesmo admitindo critérios pouco restritivos para classificação de complexos. O caráter limitado dessas experiências pode reduzir o alcance das conclusões aqui apresentadas. Contudo, o estudo dos casos mais importantes sugere alguns traços comuns, cujo reconhecimento pode contribuir para definir de maneira mais adequada o papel que os CI podem desempenhar para o desenvolvimento regional.

Ao considerar as experiências de complexos industriais observa-se que:

- a implantação de complexos industriais serve, antes, a objetivos globais (ou nacionais), derivados da dinâmica de expansão na região central do país, do que a objetivos propriamente regionais;
- sua composição setorial se orienta para a produção de bens intermediários, nos gêneros da indústria pesada, quase sempre produtos siderúrgicos e químicos;
- o tipo de produção e a tecnologia adotada determina a instalação de grandes unidades, com alta intensidade de capital;
- os capitais regionais, praticamente, não participam no processo de inversão; a propriedade dos projetos pertence ao Estado ou grupos capitalistas extra-regionais ou transnacionais;
- é necessário grande volume de investimento em infra-estrutura econômica e social, o que requer um papel ativo do setor público, mesmo que, comumente dando prioridade

ao primeiro tipo de equipamento;

- as características da produção de bens intermediários, o caráter "exportador" e, em muitos casos, a origem importada dos insumos básicos (Itália, Coréia, Porto Rico) determinam uma localização do tipo pontual costeira do complexo;
- a estratégia de industrialização via CI não costuma vir acompanhada de um conjunto mais amplo de políticas de desenvolvimento, em especial, aquelas voltadas para o meio rural (Porto Rico, Ciudad Guayana).

Estas características determinam os vínculos dos CI com a estrutura produtiva regional e condicionam os efeitos multiplicadores de sua implantação. As evidências empíricas neste aspecto assinalam que, apesar de melhora significativa de alguns indicadores macroeconômicos da região - valor agregado gerado, investimento e, inclusive, consumo - observa-se que a intensificidade dos efeitos de irradiação é, em geral, muito reduzida. Os CI têm mostrado limitações funcionais e territoriais, sendo escasso o impacto sobre outras atividades e, também, reduzida a penetração dos seus efeitos no interior da região periférica. Nesse sentido, prevalecem relações do tipo enclave, ainda que com graus variáveis de geração local de valor agregado. Como já assinalado, o nível dos multiplicadores depende mais da diversificação da economia da região na qual esses CI se implantem do que da sua composição setorial.

A capacidade de induzir a instalação de novas atividades, que depende da importância das economias externas geradas, tem-se mostrado limitada. Os complexos siderúrgicos e petroquímicos apresentam dificuldades para incorporar novas unidades, além das que compõem o núcleo inicial do complexo, onde a participação estatal é decisiva. Cabe observar que, usualmente, a implantação das etapas subsequentes é confiada à iniciativa privada.

Em consequência, a ampliação do complexo, além do núcleo básico inicial, exige um esforço adicional por parte do setor público, seja com medidas mais amplas de estímulo, seja assumindo a responsabilidade direta nas inversões produtivas.

Por outro lado, na medida em que o núcleo básico do complexo assuma formas oligopólicas, pode internalizar as economias que potencialmente seriam transmitidas à economia regional, limitando assim os efeitos de atração locacional.

Observe-se, finalmente, que, em geral, as unidades produtoras de bens finais têm como principal fator locacional a proximidade do mercado, o que reduz o potencial de atração dos complexos localizados em regiões periféricas.

Dada a alta intensidade de capital das unidades que integram os complexos, a criação de empregos diretos não é suficiente para reduzir substancialmente os níveis de desemprego e subemprego existentes nas regiões periféricas. Essa situação não se modifica através do emprego indireto, em virtude dos limitados efeitos dos complexos sobre as atividades locais.

A atração que a fase de construção do complexo exerce sobre trabalhadores da própria região e, eventualmente, de outras regiões do país, conjugada com a baixa absorção de mão-de-obra na fase de operação costumam provocar bolsões de desemprego e marginalidade ao seu redor.

Ainda que o valor agregado gerado pelo CI possa ser significativo, a parcela que permanece na região é reduzida.

Os benefícios tendem a ser desviados para outras regiões respondendo, por um lado, à origem extra-regional dos capitais e, por outro lado, às oportunidades de investimento, relativamente mais atrativas, fora da região. Cabe recordar neste aspecto a restrição imposta na Itália às empresas com participação estatal, forçadas a reinvestir no Mezzogiorno um percentual de seu lucro.

A massa de salários representa uma parte menor do valor agregado em função das características técnicas das unidades do complexo. A parte do valor agregado que pode permanecer na região, sob a forma de impostos dependerá das características da política fiscal vigente. Não obstante, as atividades que integram os complexos com frequência são incentivadas mediante prolongadas isenções de impostos, diretos e indiretos, perda fiscal à qual costumam-se acrescentar diversos tipos de subsídios (transporte público, tarifas energéticas, etc.).

O impacto sobre o consumo regional é, desta maneira, limitado. Além disso a crescente integração da região na economia nacional e a difusão de novos padrões de consumo, provocam a deterioração das formas locais de produção, de caráter semi-artesanal, com elevação da participação dos produtos de origem extra-regional no abastecimento da região.

O caráter unilateral das estratégias industrialistas, limitadas por sua vez à implantação de CI, não resolvem os problemas de balanço de pagamentos da região, e com frequência tendem à agravá-los, fato que se manifesta tanto no intercâmbio comercial como na transferência de renda. Com relação ao primeiro aspecto, ainda que cresçam as exportações do complexo, tem lugar uma expansão das importações de insumos e de bens de capital, mas principalmente das compras de bens de consumo, como consequência da dissolução das formas de produção semi-artesanais e dos estímulos a outros padrões de consumo.

As evidências empíricas também permitem comprovar a validade de algumas das vantagens atribuídas teoricamente aos CI nas regiões periféricas. Neste sentido, cabe assinalar a maior viabilidade econômica de conjuntos articulados de atividades, comparativamente à alternativa indústria-por-indústria. Além disso, cabe acrescentar que a dotação de capital social básico enfrenta nesses casos indivisibilidades de tal ordem que, para operar eficientemente, exige certos limites mínimos, dos quais a escala dos complexos pode se aproximar. De maneira similar se observa a redução de custos na etapa de construção das plantas, desde que essas atividades sejam adequadamente programadas e executadas.

A concretização destas vantagens exige um alto grau de coordenação nos planos de investimento das diferentes unidades, situação que resulta incompatível com padrões descentralizados de decisão, como os que regem os mecanismos de mercado. Conseqüentemente, observa-se ativa participação estatal nos investimentos diretamente produtivos que compõem os complexos.

De qualquer forma, admitido que a implantação dos CI resulta de decisões prévias sobre a expansão de indústrias básicas, discussão fora do alcance deste trabalho, o problema assume características particulares no que diz respeito à localização mais adequada dos complexos e à possibilidade de sua instalação nas regiões periféricas.

A dotação de recursos naturais, ou a particular situação geográfica da região atua, neste caso, como importante fator de atração locacional dos complexos [22/]. Sob esta ótica, e levando em consideração as vantagens locacionais mencionadas, a decisão de implantar um CI nas regiões periféricas não pode ser questionada, apesar da escassa difusão de efeitos na região como um todo.

Entretanto, não se pode considerar que os complexos constituem, *per se*, *uma estratégia de desenvolvimento regional capaz* de absorver o desemprego estrutural, gerar mecanismos de expansão difundir inovações, promover a formação de grupos empresariais locais, incrementar a produtividade na área rural e em outras atividades pré-existentes, irradiar efeitos sobre todo o espaço regional, modificar a distribuição da renda e ampliar o mercado.

22/ Podem ser citadas experiências de Porto Rico, o caso da siderurgia de Toronto na Itália, ou o complexo de Ulsan na Coréia que constituem um típico "enclave de transbordo". Ver KIM, AN-JAE."Industrialization and growth pole development in Republic of Korea: A case study of Ulsan Industrial Complex in the context of regional development in the Southern coastal area", Growth strategy and regional development planning in Asia, United Nations Center for Regional Development, Nagoya, 1978.

Por outro lado, deve-se reconhecer que a execução de reformas que visem a remover alguns dos obstáculos ao desenvolvimento das forças produtivas regionais (por exemplo, reforma fundiária), não asseguram a obtenção de um processo de rápida expansão capitalista, comparável ao que teve lugar nos países atualmente desenvolvidos ou, inclusive, nas próprias regiões centrais dos países em desenvolvimento. A condição tardia de reprodução de tal processo nas regiões periféricas impõe fortes limitações, derivadas de fatores tais como o crescente grau de complexidade tecnológica, o maior volume de capital *por homem ocupado*, e também, o caráter essencialmente aberto das regiões dentro do espaço nacional, que as expõe à concorrência das regiões centrais.

O reconhecimento dessas dificuldades não deve impedir, todavia, que se indague se os CI, pelo menos como foram entendidos até agora, constituem a forma mais eficaz de alocação dos recursos disponíveis para a promoção do desenvolvimento regional.

Não é, por acaso, possível a implantação de políticas que promovam a localização de empresas eficientes, de menor tamanho e/ou intensidade de capital, com maior vinculação com as atividades regionais e que abasteçam tanto o mercado extra-regional como o mercado regional em expansão ?[23]

Esta interrogação leva a uma questão adicional, que é a necessidade de se repensar incentivos e instrumentos de promoção, de modo a torná-los compatíveis com este objetivo.

---

(23) Pode mencionar-se a este respeito o caso das regiões Centro e Nordeste da Itália, áreas de industrialização posterior, caracterizadas pelo predomínio de pequenas e médias empresas em contraste com o triângulo industrial da região Noroeste. "As poucas plantas gigantes que existem nas regiões Central e Noroeste não são resultado da industrialização recente, mas sim tentativas de industrialização por grupos financeiros já consolidados em outras regiões... O desenvolvimento industrial posterior ocorreu independentemente destes investimentos iniciais... e é claro que esses grandes estabelecimentos não lideraram a industrialização *nas regiões nas quais foram localizadas*". O mesmo autor aponta que são as pequenas e médias empresas as que dinamizam o crescimento dessas regiões e, enquanto as indústrias de grande escala entraram em crise as de menor porte demonstraram maior capacidade de preservação dos níveis de emprego e de lucros. Ver GRAZIANI, A. - "The Mezzogiorno in the Italian economy", Cambridge Journal of Economics, nº 2, 1978.

Parte 2: COMPLEXOS INDUSTRIAIS DO NORDESTE

1. INTRODUÇÃO

A presente seção contém a síntese dos relatórios técnicos parciais, elaborados para cada um dos chamados complexos industriais do Nordeste, a saber:

- Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC)
- Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (CIIB - SE)
- Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA)
- Complexo Industrial-Portuário de Suape (SUAPE)
- Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte (CQMRN)
- III Pólo Industrial do Nordeste (III Pólo)

A idéia de utilizar complexos industriais como um dos instrumentos da estratégia de desenvolvimento do Nordeste não é nova. Discutida nos anos 60, a idéia é formalizada no II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975-1979 e detalhada através da Exposição de Motivos nº 17/74, aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico.

Os chamados complexos industriais do Nordeste podem ser classificados em duas categorias: a primeira, compreende complexos mínero-químicos e é composta pelo COPEC, CIIB -SE, PCA e CQMRN; a segunda, formada por pólos industriais, inclui Suape e o III Pólo.

A despeito das dificuldades, já mencionadas, para classificação de um empreendimento como complexo industrial, admite-se que os complexos mínero-químicos enquadram-se nessa categoria, em razão das relações interindustriais que existem entre as unidades que os compõem, assim como pela localização adjacente dessas unidades.

Cabe observar, no entanto, que, com exceção do COPEC, que já conta com 28 unidades em funcionamento, produzindo petroquímicos básicos e intermediários - produtos de 1ª, 2ª e em alguns casos de 3ª gerações -, os demais complexos ainda não foram implantados. O PCA encontra-se em início de implantação e o CIIB-SE e o CQMRN ainda estão em fase de estudos básicos, carecendo de diversas definições quanto à linha de produtos, tecnologia, tamanho das unidades, grupos responsáveis pelos investimentos e esquema de financiamento.

O estágio preliminar em que se encontram esses empreendimentos e as incerteza que existem com relação aos investimentos, tornam praticamente impossível determinar, de maneira precisa sua configuração e, conseqüentemente, estimar investimentos, emprego, valor agregado, custos e benefícios.

Na segunda categoria, a dos pólos industriais, que inclui

Suape e o III Pólo há, também, consideráveis diferenças entre os empreendimentos. O III Pólo é, na verdade, um programa de industrialização que, partindo das vocações industriais do Estado do Ceará, visa fortalecer a base industrial cearense. Embora parte considerável das ações previstas estivesse concentrada na Região Metropolitana de Fortaleza, foram programadas ações no interior do Estado.

Quanto a Suape, cuja infra-estrutura portuária e industrial encontra-se em grande parte já implantada, ainda não é possível caracterizar-se um complexo, em razão das indefinições que persistem com relação às atividades que deverão ali implantar-se. Até agora, é mais adequado considerar Suape um grande distrito industrial dotado, inclusive, de serviços portuários. Se as unidades que vierem a localizar-se em Suape apresentarem fortes vínculos interindustriais ou se o serviço portuário for o elemento determinante da localização industrial aí, então, estará caracterizado o complexo.

Pelo exposto, podem depreender-se as imensas dificuldades para quantificar os custos e benefícios associados com o III Pólo e com Suape.

2. COMPLEXOS INDUSTRIAIS DO NORDESTE

2.1. COMPLEXO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI (COPEC)

2.1.1. Localização

Geograficamente, o COPEC compõe um polígono industrial, cujos vértices são o Centro Industrial de Aratu (CIA), o Porto de Cabo to (Aratu), o terminal da PETROBRÁS, o Centro de Produção da PETROBRÁS (poços), a Refinaria Landulpho Alves, em Mataripe (RLAM), o próprio COPEC e a cidade de Salvador. Todos esses vértices estão a cerca de 35 km de distância um do outro.

2.1.2. Características do Complexo

A indústria petroquímica é um setor que apresenta intensas relações interindustriais, sendo suas principais ligações a montante com a indústria do petróleo, e a jusante com indústrias de transformação.

Para a implantação das unidades industriais do COPEC foram investidos US$ 3,4 bilhões. Em obras de infra-estrutura (água, energia, transportes, etc.) relacionadas com o Complexo, interna e externamente, o Estado da Bahia já empregou US$ 180 milhões, não computada a melhoria de portos e do sistema ferroviário. O seu faturamento

anual atinge atualmente US$ 2,5 bilhões, proporcionando uma economia anual de divisas de US 1,0 bilhão.

O Complexo Básico, com 28 empresas atualmente em produção, consome 1,5 milhão de t/ano de nafta e gasóleo, mais 500 mil t/ano de gás natural, que são seus insumos básicos. O consumo atual do COPEC é de 50.000 barris de óleo/dia (1/3 da produção da Bahia). Consome ainda gás da Bahia e de Sergipe.

A partir de dados obtidos junto à PETROQUISA e com base em informações das próprias empresas do COPEC, foi feita uma projeção para 1985 da participação da oferta baiana de produtos petroquímicos no total da oferta nacional. Assim é que a produção baiana de olefinas deverá, nesse ano, representar cerca de 34% da oferta nacional, os aromáticos 48%, os termoplásticos 29% e as fibras sintéticas 46%.

A produção atual do COPEC é de 4,5 milhões de t/ano, o que representa, tanto em volume quanto em faturamento, cerca de 51% da produção nacional. O COPEC gera cerca de Cr$ 30,0 bilhões (preços de dezembro de 1982) de ICM o que representa 17,6% do total arrecadado no Estado da Bahia.

Dadas suas características de capital intensivo, responde pela geração de 17.000 empregos, o que representa em termos de relação capital/mão-de-obra, um investimento médio da ordem de US$ 200.000 por emprego criado. Vale salientar aqui, que durante a etapa de construção do Complexo, foram empregados mais de 25 mil operários, a maioria dos quais, em razão de sua escassa qualificação, não foi recrutada para a etapa de operação das empresas, o que tem criado um grave problema de marginalidade na região.

2.1.3. Situação Atual

O COPEC é o maior complexo petroquímico do hemisfério Sul. Apresenta uma completa integração espacial e técnica entre suas unidades, distribuídas em 6 áreas:

1. Área do Complexo Básico (ACB)
   - -Central de Matérias-Primas (CEMAP)
   - -Central de Manutenção (CEMAN)
   - -Central de Utilidades (UTIL)
   - -Indústrias Petroquímicas Básicas e Intermediárias
2. Área Industrial Leste (AIL)
   - -Central de Tratamento de Efluentes Líquidos e Orgânicos (CETREL)
   - -Indústrias de Transformação
   - -Indústrias de Apoio

3. Área Industrial Norte (AIN)
   -Indústrias Químicas e de Fertilizantes
   -Indústrias potencialmente possuidoras de recursos hídricos
4. Área Industrial Oeste (AIO)
   - Metalurgia do Cobre e Indústrias Afins
5. Área de Usos Especiais
   - Institucional
   - Social-recreativa
   - Serviços
6. Outras
   - Refere-se à área de implantação de duas cervejarias pré-existentes ao COPEC.

A administração da área urbano-industrial do complexo e a coordenação das obras de infra-estrutura têm sido da responsabilidade, respectivamente, da COPEC (Coordenação do Complexo Petroquímico de Camaçari) e da COMCOP (Comissão Coordenadora do Complexo Petroquímico), ambos órgãos subordinados à Secretaria das Minas e Energia do Estado da Bahia.

A COPENE (Companhia Petroquímica do Nordeste), subsidiária da PETROQUISA, foi a responsável pelo planejamento e implantação do Complexo Básico (CB). Enquanto na produção de petroquímicos de 1ª geração a presença do capital estatal era majoritária, nas empresas de 2ª e 3ª gerações a propriedade é tripartite: um terço pertence ao capital estatal, um terço ao capital privado nacional e um terço ao capital estrangeiro.

Em junho de 1980, 17 empresas de segunda geração do COPEC, todas de controle nacional e privado, decidiram constituir uma empresa holding, transferindo-lhe as participações acionárias que detinham no capital votante da COPENE. Surgiu assim a Nordeste Química S.A. - NORQUISA, que concentrou em seu poder 47% do capital votante da COPENE, e tem desempenhado importante papel no desenvolvimento do setor químico do Nordeste.

O Complexo Básico apresenta atualmente um déficit da ordem de 15% a 20% de insumos básicos de 1ª geração que está sendo coberto por importações.

Infra-estrutura Física

a) Proteção Ambiental
   - A proteção ambiental do COPEC divide-se em três sistemas:

1. Um "cinturão verde", de 5.000 ha (largura mínima de 500 m), dos quais já foram plantados mais de 20%, destinado a reter e diluir emanações tóxicas;
2. A LIMPEC - Limpeza Pública de Camaçari, coleta e dá destino final aos resíduos sólidos dos núcleos urbanos, das instalações administrativas e os provenientes do processo industrial;
4. A CETREL - Central de Tratamento dos Efluentes Líquidos S.A., utiliza o Processo Biológico de Lodos Ativados para tratar os efluentes líquidos orgânicos. Através do Sistema de Tratamento de Inorgânicos, que consiste num complexo de barragens, estações elevatórias, linhas de recalque, e canais a céu aberto, coleta e afasta a poluição inorgânica que se concentra nos telhados e pátios industriais, bem como as purgas das torres de refrigeração.

b) Água

O abastecimento de água do COPEC é feito pela EMBASA - Empresa Baiana de Águas e Saneamento, que utiliza o manancial da bacía do rio Joanes para suprimento doméstico e industrial.

c) Energia

Atualmente, o consumo de Camaçari se situa em torno de 300 MVA. A COPENE, por intermédio da UTIL, atende ao Complexo Básico a partir de uma Central Termoelétrica de 225 MW. A CHESF - Companhia Hidrelétrica do São Francisco, acoplou a esta usina uma subestação com capacidade de transformação de 1.200 MVA, que, no entanto, não serve só ao COPEC. Como medida de segurança existe outra termoelétrica de 300 MVA conectada ao sistema.

d) Telecomunicações

A TELEBAHIA - Telecomunicações da Bahia S.A., atende às necessidades de comunicações do COPEC, inclusive com serviços de DDD e DDI.

e) Rodovias

O escoamento de cargas e de passageiros do COPEC é predominantemente rodoviário. As obras rodoviárias atendem razoavelmente às ligações das unidades industriais entre si, e entre os núcleos urbanos próximos.

f) Ferrovias

Em vista da prioridade que o Plano-Diretor estabeleceu em

relação à ferrovia, previa-se que, quando o COPEC começasse a funcionar em 1978, já deveriam estar prontos: o Canal de Tráfego, ligando o COPEC ao Porto de Aratu, e seu prolongamento até a Via Norte (que se dirige para Aracaju e Maceió); os ramais para atendimento à porta das fábricas; o desvio na cidade de Camaçari e a implantação do pátio ferroviário na área industrial. No entanto pouco foi feito até agora.

É indispensável a melhoria das condições de tráfego da linha-tronco Salvador-Alagoinhas, viabilizando o uso maciço da RFFSA pelas unidades do COPEC. Essa linha-tronco se interliga com a Via Norte, com a Via Centro, que segue até Pernambuco (Via Petrolina) e com a Via Sul, que atinge a região Centro-Sul do País (via Monte Azul-MG).

g) Porto de Aratu

Localizado na Bahia de Caboto, é administrado pela CODEBA-Companhia das Docas do Estado da Bahia. Possui dois terminais: um para granéis sólidos e outro para granéis líquidos. Sua bacia de evolução está dragada para 12 m, o que permite receber navios de até 65.000 TDW, podendo ser dragada para 20m.

2.1.4. Conclusões e Recomendações

O COPEC constitui importante empreendimento para o País e para o Estado da Bahia. Entretanto, a decisão de sua implantação atendeu a objetivos ligados muito mais ao processo de acumulação de capital, centrado basicamente no Sudeste, do que à política de desenvolvimento do Nordeste.

O COPEC apresenta as seguintes características:

a) a quase totalidade do capital investido no setor industrial é de propriedade de empresas com sede fora da região e conseqüentemente, o centro de decisão do COPEC é extra-regional, o que traz desvantagens, a nível regional, no que diz respeito à apropriação da renda;

b) a quase totalidade dos seus produtos intermediários, é remetida para fora da região, principalmente para o Sudeste, onde é processada. Parcela dessa produção retorna, depois, sob a forma de bens finais. Este fato configura a não integração do Complexo para frente e tras conseqüências desvantajosas para a Região em termos de geração e apropriação de renda;

c) O COPEC, por abrigar indústrias capital intensivas, não gera grande número de empregos diretos, sendo que a geração de empregos indiretos está prejudicada pela sua

integração incompleta na economia regional;

d) sua instalação não veio acompanhada das necessárias medidas de desenvolvimento social, que permitissem maior integração no espaço urbano em que se insere, o que contribui para o agravamento das questões sociais da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Consolidada a primeira fase do COPEC, recomenda-se a elaboração de um programa de implantação de indústrias de 4ª geração como forma de ampliar os efeitos para frente do complexo.

Por outro lado, para que o COPEC realize seu potencial de desenvolvimento é indispensável promover sua maior integração com a economia regional. Nesse sentido, deveriam ser instituídos mecanismos de estímulo à reinversão no Nordeste de parcela dos lucros gerados no COPEC.

Finalmente, urge equacionar os problemas de transporte de cargas, sobretudo no que diz respeito à cargas tipicamente ferroviárias, e de passageiros, como também os problemas urbanos, principalmente na Cidade de Camaçari.

2.2. PÓLO CLOROQUÍMICO DE ALAGOAS (PCA)

2.2.1. Localização

O Pólo Cloroquímico de Alagoas compreende duas áreas: a primeira no município de Maceió, próxima à Capital, onde estão implantadas a Salgema e a unidade de produção de eteno a partir do álcool e a segunda, no município de Marechal Deodoro, distando aproximadamente 12 km da Salgema. As duas áreas já estão ligadas por rodovia e serão, posteriormente, servidas por dutovias para transporte de matérias-primas. Na segunda área estão sendo implantadas as unidades industriais de segunda e terceira gerações.

A localização do Complexo é determinada pela existência de uma reserva de 3 bilhões de toneladas de salgema, situada nas imediações de Maceió.

2.2.2. Caraterísticas do PCA

O Complexo Industrial processará o cloro, a soda e o eteno para a elaboração de uma gama de produtos cloroquímicos.

Presentemente a Salgema, unidade matriz do PCA, possui a seguinte capacidade de produção:

- Dicloroetano (DCE)	300.000 t/ano
- Soda Cáustica	250.000 t/ano
- Cloro	220.000 t/ano

- Eteno 60.000 t/ano

Os custos históricos dos investimentos nessas unidades atingem US$ 176 milhões. O DCE atualmente produzindo (cerca de 100 mil t/ano) é exportado para Camaçari. A fábrica operará à plena capacidade quando o POLOSUL atingir sua maturação.

Para o desenvolvimento completo do PCA, a Salgema deverá duplicar sua produção de cloro-soda, dicloroetano e eteno.

São as seguintes as unidades de produção cuja instalação no PCA foi considerada viável:

- Fábrica Integrada de MVC/PVC
- Fábrica Integrada de Solventes Clorados
- Fábrica Integrada de Aldeído Acético e Derivados
- Fábrica Integrada de Ácido Monocloroacético e Derivados
- Fábrica Integrada de Ácido Clorídrico e Cloreto de Cálcio
- Fábrica Integrada de Vitamina C
- Fábrica Integrada de LAB e Alquilado Pesado
- Unidade de Produção de MVA/EVA
- Unidade de Produção de Polietileno (PEAD e PEBD)
- Unidade de Produção de Cloroparafinas
- Unidade de Produção de Óxido de Propeno
- Unidade de Produção de Hipoclorito de Cálcio
- Unidade de Produção de Cloreto de Alumínio
- Unidade de Produção de Epicloridrina
- Unidade de Produção de Cloreto de Amônia.

2.2.3. Situação Atual

A infra-estrutura da área da Salgema encontra-se praticamente concluída, faltando apenas implantar o sistema de preservação e isolamento entre suas unidades e a área urbana de Maceió.

A área das unidades de produção de segunda e terceira gerações, em Marechal Deodoro, está sendo preparada para a instalação do Complexo, estando concluída parte do sistema viário e dos sistemas de energia elétrica e abastecimento d'água provisórios.

Na execução das obras de infra-estrutura foram alocados, no período 1977-1982, cerca de Cr$ 7,2 bilhões (preços de dezembro de 1982), sendo Cr$ 4,4 bilhões pelo Governo Federal e Cr$ 2,8 bilhões pelo Governo do Estado.

Segundo estudos do Governo do Estado de Alagoas são necessários ainda Cr$ 11,8 bilhões (preços de dezembro de 1982), para o término das obras de infra-estrutura, sendo que os sistemas de abastecimento d'água e tratamento de efluentes industriais demandarão cerca de 60% deste total.

O Estado de Alagoas pretende alocar, a preços de dezembro de 1982, Cr$ 3,8 bilhões ao Projeto, inclusive recursos federais não-reembolsáveis, além de financiamentos do BNDES, Cr$ 4,0 bilhões, e do BNH Cr$ 4,0 bilhões. Já foi assinado contrato entre o Estado e o BNDES para financiamento da infra-estrutura, e foi solicitado à SEPLAN-PR, apoio financeiro para compor a contrapartida estadual ao empréstimo.

2.2.4. Outras Informações

Já estão garantidos para o PCA os seguintes projetos:

EMPRESAS	PRODUTOS/SERVIÇOS	VALOR DO INVESTIMENTO (Em US$ MIL)
1. CPA - Cia Petroquímica de Alagoas	MVC/PVC	145 000
2. Oxiteno de Alagoas	Aldeído, ácido acético, butanol e acetato de butila	73 000
3. Alcor-Química de Alagoas	Epicloridrina	36 000
4. PAN-AMERICANA	Cloretos de metila e de metileno, clorofórmio e tetracloreto de carbono	36 000
5. Alfar - Alagoas Matérias-Primas Farmacêuticas	Vitamina C	70 000
6. MCA-Ultra	Ácido monocloroacético e monocloroacetato de sódio	40 000
7. Ultracolor - Indústria Química	Cloreto de amônia	5 000
8. PETROBRÁS	Tancagem de álcool anidro	4 000
9. Cinal - Companhia Alagoas Industrial	Central de utilidades	46 000
Total dos Investimentos		455 000

Quando em plena operação o PCA gerará receita bruta da ordem de Cr$ 324 bilhões (preços de dezembro de 1982) e pagará ICM da ordem de Cr$ 42 bilhões (preços de dezembro de 1982). Serão gerados cerca de 6 mil empregos diretos e 15 mil indiretos.

2.2.5. Conclusões e Recomendações

O PCA é um empreendimento prioritário para o País e para

o Estado de Alagoas, oferecendo possibilidades de substituição de importações e incremento de exportações. Adequadamente planejado, poderá contribuir substancialmente para mudança na estrutura de produção de Alagoas, até hoje fortemente dependente da agroindústria açucareira.

No entanto, devido às características do Complexo, existe o risco de que se repitam os efeitos negativos observados na maioria dos complexos industriais dessa natureza. Para que se evitem esses erros, recomenda-se:

a) criar esquema de coordenação das ações dos governos Estadual e Federal, bem como das empresas privadas que ali se instalarão;
b) planejar o Complexo de forma que funcione com o mínimo de problemas sociais, empregando de forma adequada o pessoal da própria região, gerando receitas tributárias para o Estado, favorecendo a formação de mão-de-obra especializada e não comprometendo o meio ambiente;
c) estimular, em Maceió, implantação de indústrias de bens finais, a fim de promover o maior grau de integração possível do PCA no Estado de Alagoas e na região Nordeste.

2.3. COMPLEXO INDUSTRIAL INTEGRADO DE BASE DE SERGIPE (CIIB-SE)

2.3.1. Localização

O Complexo localiza-se, de forma dispersa, ao norte da cidade de Aracaju. Considerada, para efeito de vizualização, como um círculo com centro em Maruim - cidade situada a aproximadamente 15 km da capital - essa área tem raio de cerca de 20 km. Essa localização dispersa está condicionada pela necessidade de implantação das unidades industriais básicas do Complexo junto às reservas de matérias-primas: minerais de evaporitos (halita, silvinita, carnalita e taquidrita), calcários, enxofre e gás natural. Dessa forma, o CIIB-SE deverá constituir-se de sub-conjuntos de indústrias, nucleadas por cada uma das unidades básicas.

2.3.2. Características do CIIB

A partir das matérias-primas existentes na região, o Complexo produzirá, numa primeira etapa, fertilizantes e cimento. As potencialidades de produção do CIIB são, entretanto, bem mais amplas.

Encontram-se em operação uma unidade de processamento de

gás natural, uma fábrica de amônia-uréia e uma fábrica de cimento. A unidade de processamento de gás, da PETROBRÁS, tem capacidade nominal de produção de 400 m^3/dia de gás seco. Oferece 60 empregos diretos e custou US$ 38 milhões. A fábrica de fertilizantes nitrogenados, da PETROFÉRTIL, tem capacidade nominal de produção de 300 mil t/ano de amônia e de 363 mil t/ano de uréia. Emprega diretamente 450 pessoas e custou US$ 240 milhões. A fábrica de cimento, do Grupo Votorantin, tem capacidade de produção de 160 mil t/ano, localiza-se na área urbana de Aracaju e sua implantação precedeu à concepção do CIIB-SE.

Em fase de implantação, encontram-se projetos de extração e beneficiamento de potássio e de produção de cimento (duas unidades). A unidade de extração e beneficiamento de potássio, da PETROMISA, produzirá 500 mil t/ano de cloreto de potássio e gerará 730 empregos diretos, estimando-se seu custo inicial em US$ 164 milhões. As fábricas de cimento, uma da Companhia de Cimento Portland de Sergipe e a outra da Itaguassu Agroindustrial, produzirão 670 mil t/ano e gerarão cerca de 660 empregos diretos. Seu custo foi estimado em US$ 123 mil.

Além desses projetos, encontra-se em estudo unidade de extração de enxofre que, de acordo com projeto de pré-viabilidade, deverá produzir de 100 a 300 t/dia e gerar 65 empregos diretos. O custo estimado do projeto é de US$ 4,2 milhões.

No estudo do CIIB, realizado no âmbito do Projeto IPEA-CEPAL, foram selecionados os seguintes produtos como potencialmente possíveis de integrar a matriz do Complexo:

i) produtos finais - clínquer, cimento, cloreto de potássio, superfosfato triplo (TSP), fosfato de amônia (MAP/DAP), sulfato de amônia, uréia, cloreto de amônia, barrilha, GLP, nitrato de amônia;

ii) produtos intermediários - clínquer, carbonato bicálcico, ácido fosfórico, gesso, ácido sulfúrico, gás carbônico, enxofre, gás seco e amônia;

iii) matérias-primas - argila, calcário, silvinita, rocha fosfática (importada), minério de enxofre, gás natural.

2.3.3. Situação Atual

A infra-estrutura básica do Complexo, em termos de área integrada, ainda está sendo projetada. Presentemente, o CIIB está utilizando, para a implantação de suas unidades básicas, a infra-estrutura pré-existente na região. O sistema rodoviário, tem como eixo

principal a BR-101, e o sistema ferroviário é o mesmo que liga as capitais do Nordeste. O mesmo acontece com o abastecimento de água e energia elétrica. Todavia, todos estes sistemas deverão ser reestruturados com vistas a oferecer infra-estrutura adequada à implantação de um complexo da magnitude do CIIB.

O sistema de abastecimento d'água, que teve sua adutora implantada e foi projetado para atender às unidades industriais do CIIB e à cidade de Aracaju, foi orçado em US$ 31,0 milhões, financiados pela PETROBRÁS e pelo Estado de Sergipe, com apoio do Governo Federal. O sistema de esgotos e efluentes industriais está em fase de planejamento.

Para escoamento da produção do CIIB será necessário, além da malha rodo-ferroviária, um sistema portuário que contará com fluxo de carga estimado em cerca de 2 milhões t/ano. Este sistema portuário está em fase de estudos e conta com apoio dos Governos Estadual e Federal, bem como da PORTOBRÁS.

Concluído, o CIIB estará produzindo, aproximadamente, 3 520 t/ano, gerando uma receita de Cr$ 104,4 bilhões (preços de dezembro de 1982), e promovendo economia de divisas da ordem de US$ 321,0 milhões. No tocante à geração de impostos os efeitos do complexo não serão muito expressivos, tendo em vista a legislação atual que beneficia com isenção os produtos fertilizantes. Na etapa final, o CIIB deverá empregar diretamente cerca de 5 300 pessoas.

2.3.4. Outras Informações

Para levantar as possibilidades de produção do Complexo foram realizados estudos de mercado, a nível nacional, sobre clínquer, cimento, barrilha, fertilizantes fosfatados e potássicos, e levantadas informações de mercado de nitrato de amônia poroso, amônia e ácido fosfórico. Esses estudos serviram de balizadores para estabelecer, de forma indicativa, o possível tamanho das unidades de produção do CIIB.

2.3.5. Conclusões e Recomendações

A consolidação do CIIB é importante para o desenvolvimento estadual e regional. Embora seus efeitos diretos sobre o nível de emprego não sejam expressivos, sua implantação contribuirá para o fortalecimento e expanção de dois setores - a agricultura (fertilizantes) e a construção civil (cimento) - onde a absorção de mão-de-obra é mais intensa.

À economia de divisas gerada pelo CIIB deve-se somar sua contribuição para o fortalecimento do comércio inter-regional e melhoria das relações de intercâmbio entre a região Nordeste e o resto

do país. Atualmente os fertilizantes e a barrilha consumidos na região são importados, como também parcela ponderável do consumo nacional.

Devido ao estágio atual do CIIB, praticamente em fase inicial de instalação, não é possível ainda quantificar todos os seus efeitos econômicos e sociais.

A implantação do Complexo envolve, também, riscos para o equilíbrio dos ecossistemas locais, vez que muitas das suas indústrias caracterizam-se por serem potencialmente poluidoras.

A consolidação do projeto ainda depende de estudos complementares e de outras ações, tais como estudo de viabilidade econômico-financeira das unidades industriais, identificação de fontes de suprimento de algumas matérias-primas (principalmente rocha fosfática), definição das fontes de financiamento da infra-estrutura, estabelecimento de política de uso do solo compatível com as necessidades do CIIB-SE, institucionalização de mecanismos de programação, acompanhamento e avaliação, nas diferentes esferas do governo.

O Governo Federal, através da SEPLAN-PR, tem apoiado o empreendimento através da alocação de recursos, a fundo perdido, principalmente para a realização de estudos e execução de obras de infra-estrutura.

2.4. COMPLEXO QUÍMICO-METALÚRGICO DO RIO GRANDE DO NORTE (CQMRN)

2.4.1. Localização e Matérias-primas

A E.M. 348/77, que instituiu o CQMRN, estabeleceu sua localização no quadrilátero compreendido entre as cidades de Currais Novos, Macau, Areia Branca e Mossoró. O segmento químico do complexo tende a se concentrar em Macau - onde já se encontra em implantação, desde 1974, a fábrica de barrilha da ALCANORTE - com possíveis extensões para Areia Branca e Mossoró, todas na MRH-79 (Região Salineira). O segmento metalúrgico tende a concentrar-se em Currais Novos, sede das três grandes minas de scheelita, com possíveis extensões para Cruzeta e Caicó, todas na MRH-86 (Região do Seridó).

Na Região Salineira, o Complexo apóia-se fundamentalmente no sal - o Rio Grande do Norte responde por 81% da produção nacional - e mais particularmente nas "águas-mães" das salinas, efluente devolvido anualmente ao mar mas que constitui matéria-prima já concentrada a 10% do volume original e rica em magnésio, potássio e bromo. Secundariamente o calcário da formação Jandaíra, extensos depósitos de 11,1 bilhões de toneladas, e o gás natural da plataforma de Ubarana compõem, juntos com o sal e as "águas-mães", na mesma área de influência, a base desse segmento.

Na Região do Seridó, o complexo metalúrgico fundamenta-se na sheelita (minério de tungstênio), de que o Rio Grande do Norte também possui as maiores reservas nacionais (98%) e participa com 78% da oferta. Cogitou-se, ainda, no passado, de incluir entre as matérias-primas deste complexo as ocorrências de ferro da Serra da Formiga (1,3 milhão t de ferro contido, com teor superior a 50%) e as mineralizações pegmatíticas (tântalo, berilo , caulim, feldspato, lítio, bário e outros).

2.4.2. Caracterização das Unidades do CQMRN

À exceção da ALCANORTE, todas as demais unidades integrantes do CQMRN encontram-se em fase de perfil de projeto, não se dispondo ainda de listagem definitiva de quais mereceriam prioridade , suas escalas e seus cronogramas. Visualiza-se a possibilidade de escalonar o segmento químico em dois estágios, como se vê a seguir:

i) ALCANORTE: a partir do sal e do calcário, chegaria à sua primeira etapa (200 mil t/ano de barrilha, com dúvidas sobre rentabilidade) em 1988, com investimento total de Cr$ 94,7 bilhões (preços de dezembro de 1982) e 1.200 empregos; uma segunda etapa (400 mil t/ano, ainda com dúvidas sobre mercado), prevista para 1995, elevaria os investimentos para Cr$ 117,8 bilhões e os empregos para 1.500; o faturamento (preços CIP) seria de Cr$ 18,7 e 37,4 bilhões (preços de dezembro de 1982) respectivamente, e os principais consumidores da barrilha seriam as indústrias de vidro ôco, vidro plano, sabões e correlatos, bicromato de sódio (para curtumes) e outros ramos da química, metalurgia e têxteis;

ii) Sulfatos: a partir das "águas-mães" das salinas, com investimento de Cr$ 16,5 bilhões (preços de dezembro de 1982) e cerca de 250 empregos, a unidade poderia entrar em operação em 1988, com 65% da capacidade total, para lentamente atingir os 100% (81,5 mil t/ano de sulfato de potássio e 70,0 mil t/ano de sulfato de sódio) em 1994, com faturamento de Cr$ 7,8 bilhões/ano (preços de dezembro de 1982); o sulfato de potássio é a fonte mais adequada desse nutriente para várias culturas importantes, e o sulfato de sódio é consumido pelas indústrias de papel (embalagens kraft), detergentes e vidros;

iii) Magnésio: utilizando os efluentes da unidade de sulfa

to (ainda mais concentrados em Mg) e da ALCANORTE (ricos em cloreto de cálcio para precipitar o sulfato residual), este projeto poderia ser iniciado com 50% das metas originais - por acautelamento de mercado, por cuja demanda a Volkswagen responde por mais de 70% - possivelmente em 1991; na escala total, o investimento seria de Cr$ 36,8 bilhões (preços de dezembro de 1982), o faturamento de Cr$ 23,9 bilhões (preços de dezembro de 1982) e gerar-se-iam 592 empregos; a linha de produtos incluiria magnésio (24 mil t/ano para metalurgia), óxido de magnésio (10,3 mil t/ano para química e refratários), bromo (2,1 mil t/ano para aditivo à gasolina e diversos usos químicos), além de subprodutos e efluentes de utilização ainda não definida (boro, cloro, ácido clorídrico, gesso químico); cogita-se, atualmente, de reduzir a escala de produção do magnésio metálico para 12 ou 16 mil t/ano.

Resta ainda, para maior integração desses segmento do Complexo e melhor utilização energética, definir a utilização do gás natural, que poderia dar adequada destinação econômica a produtos tóxicos e subprodutos (via sulfato de amônia, clorados orgânicos e derivados orgânicos do bromo); compreendendo apenas os três projetos sumariados, o núcleo básico do complexo químico totalizaria, para a primeira etapa, investimentos de Cr$ 130,3 bilhões (preços de dezembro de 1982) e geraria 1.785 empregos, resultando num faturamento anual de Cr$ 38,1 bilhões (preços de dezembro de 1982), geração de Cr$ 3,1 bilhões (preços de dezembro de 1982) de ICM e poupança de divisas de US$ 89,2 milhões; na segunda etapa, investimentos de Cr$ 171,1 bilhões, faturamento de Cr$ 69,1 bilhões, receita de ICM de Cr$ 6,1 bilhões (preços de dezembro de 1982), economia de divisas de US$ 149,9 milhões e geração de 2.322 empregos.

Quanto ao segmento metalúrgico, só se pode atualmente proceder a uma triagem, certamente controversa, dos perfis disponíveis, relativos à verticalização do tungstênio. Quanto ao ferro, da Serra da Formiga, cujo aproveitamento cogitou-se no passado, considera-se, atualmente, que são praticamente nulas as possibilidades de seu aproveitamento.

IV) Tunsgstênio: a partir da scheelita concentrada e dos rejeitos acumulados (ou mesmo, alternativamente, do minério bruto) objetiva-se elevar a taxa de extração do tungstênio e, possivelmente, do molibdênio e agregar valor *via processamento em produtos intermediários* - (scheelita sintética, paratungstato de amônia, tungs -

tênio em pó ou carboneto de tungstênio). Para este último, numa escala de 0,8 mil t/ano , o investimento seria da ordem de Cr$ 6,3 bilhões e o faturamento de Cr$ 13,0 bilhões (preços de dezembro de 1982), com geração de 400 empregos; o carboneto é consumido pelas indústrias de metal duro (brocas, trefilação, ferramentas de corte) e a metalurgia do pó serviria à fabricação de filamentos para lâmpadas e válvulas, hoje ainda integralmente importadas.

2.4.3. Situação de Demandas de Infra-estrutura

Como a ALCANORTE é o único empreendimento em implantação, e seus cronogramas vêm sofrendo sucessivos atrasos, a montagem da infra-estrutura de base permanece igualmente indefinida. O fluxo de barrilha e óleo combustível seria feito pela ferrovia Macau-Natal (investimento em recuperação, a definir) e por um novo terminal graneleiro no Potengi (Cr$ 1,8 bilhão, preços de dezembro de 1982).

Outros investimentos de interesse comum a todo o pólo químico estão sendo assumidos exclusivamente pela Alcanorte, com ônus adicionais para sua já discutível rentabilidade: abastecimento de água (Cr$ 1,4 bilhão), linha de transmissão (Cr$ 0,6 bilhão) e eventualmente o gasoduto (Cr$ 0,7 bilhão), preços de dezembro de 1982 . Da parte do Governo Estadual registra-se o asfaltamento da RN-118, no trecho Macau-BR-304 (Cr$ 0,4 bilhão), e o reiterado pleito para o asfaltamento da BR-406 (Macau-Natal, 140 km ainda em terra). Para a região de Currais Novos não há quaisquer previsões de custos.

De maneira geral, ainda não se quantificaram as demandas por infra-estrutura de base do CQMRN, devido à própria indefinição de seus empreendimentos. Entretanto, tendo em conta os diversos perfis e projetos considerados para o Complexo, podem-se estimar as seguintes demandas futuras:

- água: 10,0 milhões de m^3/ano no pólo químico;
- energia comercial: 2.660 Tcal (pólo químico) e 320 Tcal (pólo metalúrgico);
- transportes: no âmbito microrregional, 5 mil t/ano (químico) e 122 mil t/ano (metalúrgico); nas exportações , 710 mil t/ano (químico) e 73 mil t/ano (metalúrgico);
- urbanização: incremento demográfico de 65% em Macau e 33% em Currais Novos.

2.4.4. Outras Informações

Considerando-se apenas a primeira etapa do complexo estima-

se os seguintes impactos na região (preços de dezembro de 1982):

a) na fase de implantação o investimento total seria de Cr$ 136,7 bilhões, gerando cerca de 1.700 empregos temporários;

b) o valor bruto da produção do CQMRN é estimado em cerca de Cr$ 51,1 bilhões, dos quais apenas 9,2% viriam a produzir efeitos para a frente;

c) o consumo de matérias-primas do Complexo é estimado em Cr$ 16,7 bilhões, dos quais cerca de 58,6% terão procedência estadual;

d) da renda gerada (Cr$ 49,3 bilhões) apenas 1/3 seria retida no Estado, sendo Cr$ 4,2 bilhões em serviços, ... Cr$ 5,0 bilhões em impostos, Cr$ 6,3 bilhões em salários e apenas Cr$ 1,2 bilhões de lucros;

e) quanto às fontes de financiamento do CQMRN, estima-se que serão compostas de 43,1% de recursos empresariais (próprios) 37,3% do FINOR e 19,6% de financiamentos, com *mínima participação* do Governo ou de empresas estatais.

2.4.5. Conclusões e Recomendações

Ressalvados os investimentos iniciais realizados na ALCA - NORTE, o CQMRN tem a peculiaridade de constituir-se ainda numa proposta, sequer oficial, de investimentos. Por isso comporta avaliação ex-ante, onde os próprios objetivos devem ser questionados. Recomenda-se abordagem regional e social, do ponto de vista do desenvolvimento do Rio Grande do Norte, para evitar que se produzam as distorções características de complexos industriais exclusivamente planejados dentro de enfoques setorial e nacional.

Entretanto, se a implantação do CQMRN precisar decidir-se mediante estes enfoques, propõe-se que:

i) *adotem-se providências destinadas a resolver os problemas* que durante quase 7 anos retardaram a execução do Complexo, tais como indefinição quanto à fontes de financiamento, tanto públicas quanto privadas, e incertezas quanto à retomada da expansão do mercado interno;

ii) reoriente-se o apoio federal ao CQMRN principalmente para a conclusão da ALCANORTE, para o que se recomenda adoção de orçamento plurianual de investimentos;

iii) delineie-se com precisão o interesse setorial e nacional no que diz respeito às necessidades dos produtos do CQMRN, considerando-se as alternativas locacionais

existentes.

iv) fixem-se prazos rígidos para o término dos trabalhos do GTI encarregado dos estudos de implantação do Complexo;

v) promova-se a constituição de empresas responsáveis pela fase executiva do CQMRN, com ampla delegação de competência quanto às prerrogativas federais e recursos assegurados em orçamento plurianual.

2.5. III PÓLO INDUSTRIAL DO NORDESTE (III PÓLO)

2.5.1. Informações Gerais

O III Pólo enquadra-se, antes no conceito de pólo que no de complexo industrial, constituindo, na verdade , um plano de desenvolvimento industrial para o Estado do Ceará com o objetivo de torná-lo a terceira área industrial do Nordeste, ademais da Bahia e de Pernambuco.

Embora planejado para todo o Estado, o III Pólo propõe concentração da ação governamental em áreas consideradas mais aptas a responder ao estímulo do setor público: Fortaleza (com dois distrito industrial), Cariri (Juazeiro, Crato e Barbalha), Sobral, Quixadá e Iguatu.

O III Pólo é composto por 11 programas, a saber:

1. Programa de Consolidação Industrial
2. Programa de Expansão e Apoio à Pequena e Média Indústria
3. Programa de Desenvolvimento da Indústria de Vestuário e têxtil.
4. Programa de Implantação do Pólo Metal-Mecânico
5. Programa de Expansão da Indústria Pesqueira
6. Programa de Integração da Indústria Coureira
7. Programa de Aproveitamento de Novas Oportunidades Industriais
8. Programa de Apoio à Infra-Estrutura
9. Programa de Apoio Tecnológico
10. Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos
11. Programa de Promoção Industrial

A vigência do III Pólo, inicialmente prevista para 1979-1982, foi posteriormente ampliada, na medida em que foi incorporando com algumas modificações no atual Plano de Governo do Ceará.

Seus programas apresentaram no período 1979-1982 desempenho diverso, sendo mais bem sucedidos os de desenvolvimentos das indústriais têxtil e do vestuário, o de apoio à infra-estrutura, o

de apoio tecnológico e, em certa medida, a do pólo metal-mecânico.

Em termos de dispêndio governamental, o Programa de Apoio à Infra-Estrutura recebeu a quase totalidade dos recursos alocados pelos Governos Federal e Estadual. De 1979 a 1982 foram alocados Cr$ 1,1 bilhão (preços correntes), pelo Governo Federal e Cr$ 230 milhões pelo Governo Estadual, aplicados na infra-estrutura dos dois distritos industriais de Fortaleza. Também foram aplicados recursos na infra-estrutura dos distritos industriais do interior, principalmente no Cariri e Sobral.

2.5.2. A importância do III Pólo para o Estado do Ceará

Ainda que alguns dos programas do III Pólo não tenham sido implementados satisfatoriamente, uma avaliação global dos seus resultados mostra efeitos positivos para a economia do Ceará.

Dados iniciais revelam que a participação do setor industrial, na formação do PIB estadual, passou de 21,9% em 1978, para 25,6% em 1980. Em 1981, ano caracterizado como de recessão para indústria nacional, a indústria cearense conseguiu crescer a taxas superiores a 2%.

Os recursos aplicados no Ceará pelo FINOR, no período 1979-1981, no valor de Cr$ 22,4 bilhões (a preços correntes) representam 50% do volume aplicado durante os dezoito anos anteriores.

Nesse período, o Ceará ocupou o primeiro lugar nas liberações do Fundo, com participação da ordem de 23,6% do total. O número de empregos criados pelos investimentos incentivados, no mesmo triênio, equivale a 41,3% do total de toto o período 1960-1978. No final do primeiro semestre de 1982 existiam, em análise na SUDENE, 41 projetos para o Ceará, cujo investimento total era da ordem de Cr$ 32,7 bilhões e que gerariam 11.842 empregos diretos.

2.5.3. Conclusões e Recomendações

A experiência recente de industrialização do Ceará no âmbito do III Pólo apresenta aspectos bastante positivos, do ponto de vista do desenvolvimento regional. Com efeito, observa-se que, ao lado de alguns grandes projetos, houve espaço para a implantação de pequenas e médias empresas, lideradas por empresários locais e vinculadas à economia regional.

É interessante observar, por exemplo, que a indústria cearense, no seu conjunto, até meados de 1982, fôra pouco afetada pela recessão iniciada em 1981, o que indicaria uma maior capacidade de resistência à crise econômica, vis-à-vis a indústria do nordeste, especialmente nos gêneros produtores de bens duráveis e bens de capital.

Tendo em vista a estrutura industrial do Ceará, entende-se que a estratégia governamental, pelo menos enquanto perdurar a atual crise da economia nacional, deve concentrar ações no reforço dos ramos industriais que apresentam maior nível de integração local e regional, tais como as indústrias têxtil, de alimentos, couros e confecções, como ênfase para pequenas e médias empresas.

A nível mais específico, fazem-se ainda as seguintes recomendações:

a) incluir no III Pólo um programa de fortalecimento da agroindústria;
b) criar programa de desenvolvimento das indústrias de mineração, com ênfase no apoio aos garimpos e aos pequenos mineradores;
c) promover a integração dos segmentos têxtil e de confecções, mediante implantação de unidades de acabamento de tecidos e de malharia;
d) complementar as obras de infra-estrutura dos dois distritos industriais de Fortaleza, segundo cronogramas compatíveis com a implantação dos projetos industriais a serem localizados nesses distritos;
e) apoiar a instalação da usina de laminados planos da SIDERBRÁS planejada para o Ceará, bem como o plano de expansão da usina do Grupo Gerdau que já funciona no 1º Distrito Industrial de Fortaleza;
f) estudar a possibilidade de aplicar parte dos recursos do FINOR no fortalecimento das pequenas e médias empresas.

2.6. *COMPLEXO INDUSTRIAL-PORTUÁRIO DE SUAPE (SUAPE)*

2.6.1. Localização

O Complexo Industrial-Portuário de Suape localiza-se no litoral sul da Região Metropolitana do Recife, distando, por rodovia, 50 km do porto da capital. Compreende trechos dos municípios do Cabo e Ipojuca (este fora dos limites da Região Metropolitana).

2.6.2. Características

O empreendimento tem área total de 532 km^2, dos quais 162 km^2 ocupados diretamente em função do Complexo - além das zonas industriais e portuária, o plano de ocupação e uso do solo compreende zonas residenciais, agrícolas, florestais, de preservação ecológica e cultural, turísticas e administrativa.

Surgiu por iniciativa do Governo Estadual, em 1968, como decorrência de estudos sobre a perda de posição relativa do Estado no contexto regional e nacional, a impossibilidade do porto do Recife atender, a médio prazo, ao fluxo de carga e descarga previsto e visando, paralelamente, descomgestionar o centro urbano do Recife.

Suape apresenta características diferentes dos demais complexos uma vez que compreende, basicamente, instalações portuárias , complementadas com as demais facilidades destinadas, a atrair indústrias que, teoricamente, utilizem intensamente serviços portuários . Na realidade deverá ser um agrupamento industrial acoplado a um porto, configurando-se como complexo na medida em que reunir um grupo de indústrias voltadas para um serviço comum - o porto.

Dentro das linhas do II PND de apoio à formação de complexos industriais integrados, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (E.M. 033, de 08.03.76) para estudar a viabilidade e propor medidas relacionadas com a implantação de Suape. Foi autorizada, então, a primeira contribuição, a fundo perdido, do Governo Federal, no valor de Cr$ 30,0 milhões (Cr$ 1.118,8 milhões de dezembro de 1982).

Os resultados da avaliação do Grupo de Trabalho foram favoráveis à execução do empreendimento, a partir de uma base industrial julgada viável para justificar o complexo. Aprovando a concepção industrial-portuária, recomendava-se que o projeto fosse incluído entre os prioritários, destinando-lhe recursos não-reembolsáveis da ordem de Cr$ 52,0 milhões (Cr$ 1.114,7 milhões de dezembro de 1982). Previam-se recursos para os anos 1978 e 1979, também não-reembolsáveis, da ordem de Cr$ 159,0 milhões (Cr$ 3.408,4 milhões de dezembro de 1982) que, no entanto, não foram liberados.

O III PND não desceu a detalhes de projetos não contendo , pois, menção a apoio direto ao empreendimento no atual governo. Em 1982, houve destinação de recursos do FISET para a zona de preservação ecológica.

Os recursos não-reembolsáveis, liberados pelo Governo Federal, até 1982, foram da ordem de Cr$ 1.334,0 milhões (preços de dezembro de 1982). O Governo Estadual aplicou, no mesmo período, Cr$ 37.263,8 milhões (preços de dezembro de 1982).

O custo total previsto para a primeira etapa é de cerca de Cr$ 83.150,3 milhões (preços de dezembro de 1982), assim discriminados:

DESTINAÇÃO	VALOR EM Cr$ MILHÕES
. Sistema Portuário	36.185,3
. Sistema Viário	17.430,0

. Sistema de Energia Elétrica	813,8
. Sistema de Telecomunicações	387,7
. Sistema de Saneamento Básico	11.729,0
. Sistema de Reflorestamento	2.068,0
. Sistema Urbanístico	3.775,6
. Sistema de Administração	4.340,4
. Desapropriações e Indenizações	6.420,5
TOTAL	83.150,3

2.6.3. Situação Atual

No sistema portuário, encontra-se em fase final o pier de petroleiros e o molhe. Prosseguem os trabalhos de dragagem e aterro, devendo iniciar-se corrente ano a abertura da dársena norte, em cujas margens estarão os terminais privativos das indústrias. Em construção, encontra-se o cais de acostagem de múltipla utilização - cais coletivo localizado no porto interno - com extensão inicial de 398 m de comprimento (podendo atingir 1.800 m) e que permitirá dar início à atividade portuária. Mencione-se, por oportuno, que já houve atracação no pier petroleiro.

No sistema viário, diversos trechos rodoviários estão concluídos, assim como a estação rodo-ferroviária. Encontra-se em fase adiantada a implantação do ramal ferroviário interno.

No sistema de saneamento básico estão concluídas a estação de tratamento de água, as barragens de Bita e Utinga, a estação elevatória, a linha-tronco de distribuição e adutoras, além do projeto básico de esgoto.

Também há realizações apreciáveis no sistema de preservação ecológica e cultural, nos planos urbanísticos e administrativo.

Encontra-se em atividade, desde 1980, a empresa Diamar, produzindo barcos de fibra de vidro. A Concreto Redimix está implantando unidade de britagem e concreto. Na área de tancagem estão em construção parques regulador e distribuidor de combustíveis e derivados de petróleo e álcool.

Previstas para a implantação em Suape, e em fase de definição, estão a FERTINAC (Grupo Agrofértil), em fertilizantes; Votorantim, em alcoolquímica; AGROQUISA e Amorim Primo em Sucroquímica.

2.6.4. Conclusões e Recomendações

Suape tem por objetivo dinamizar a economia pernambucana, permitindo a melhoria de sua posição relativa, que vem caindo há al

guns anos, tanto no contexto nacional quanto no regional. Para a consecução desse objetivo, supõe o Governo do Estado que a melhor estratégia consiste em promover a implantação de grandes projetos de indústrias de base.

A construção de Suape fundamenta-se na suposição de que o principal fator que tem inibido a implantação de novas indústrias em Pernambuco é a carência de infra-estrutura. Admite-se, assim, que maciços investimentos em infra-estrutura são a forma mais adequada de atrair indústrias para regiões periféricas. Essa concepção, que esteve presente em políticas de desenvolvimento regional nos anos 60, sobretudo por influência da política de desenvolvimento adotada no sul da Itália e pelas idéias de Hirshman, encontra-se atualmente superada, em virtude dos resultados alcançados em diversos países.

A falta de definições claras, por parte dos grupos privados e do Governo, com relação aos principais projetos industriais e de serviços, que teoricamente respondiam pela viabilidade do complexo, deixam-no sem o respaldo da prioridade que inicialmente lhe foi atribuída.

Por outro lado, a retração do Governo de Pernambuco com relação às obras de Suape e a falta de apoio explícito do Governo Federal, dificultam a adesão da iniciativa privada, gerando-se um círculo vicioso: não se implanta a infra-estrutura porque não há projetos definidos e os empresários não se definem , inclusive, porque não há infra-estrutura.

À vista do montante de recursos já investido e do volume de obras executado torna-se imperioso romper o impasse, para o que se recomenda uma reavaliação, criteriosa e objetiva, das efetivas oportunidades de investimentos industriais que existem em Suape, estabelecendo-se cronograma realista de sua implantação.

Em função dessa reavaliação, recomenda-se ampla revisão da infra-estrutura projetada para Suape, de forma a reduzí-la ao mínimo, tirar máximo proveito das obras já executadas e a ajustar o cronograma das obras subseqüentes aos cronogramas de implantação dos projetos. Ao mesmo tempo, deve-se elaborar orçamento plurianual de investimentos, com definição clara das fontes de financiamento, que deverão incluir cotações, a fundo perdido, do Governo Federal.

As limitadas condições do Porto do Recife - localização no centro da Cidade, pequeno calado e falta de área de retroporto - parecem não deixar dúvidas quanto às perspectivas de longo prazo de Suape. Não se trata, portanto, de prosseguir ou não com investimentos em Suape. Trata-se, sim, de definir um programa realista de complementação da infra-estrutura já implantada, que leve em conta necessidades objetivas e a disponibilidade de recursos.

Parte 3: INDICAÇÕES PRELIMINARES DO INTER-RELACIONAMENTO ENTRE OS COMPLEXOS INDUSTRIAIS DO NORDESTE

1. RELAÇÕES INTERINDUSTRIAIS ENTRE OS COMPLEXOS

A presente seção contém indicações preliminares quanto às prováveis relações interindustriais que poderão estabelecer-se entre os complexos industriais do Nordeste.

Cabe observar que a análise do inter-relacionamento entre os complexos teve que ser conduzida a um considerável grau de agregação, pela limitação das informações.

Duas hipóteses fundamentam o presente exercício. A primeira, diz respeito ao ano base escolhido: 1990. Supõe-se que nesse ano o país já terá superado a atual crise e recuperado sua trajetória histórica de crescimento. A segunda, considera o conjunto máximo de unidades produtivas de cada complexo, conforme delimitado nos respectivos relatórios parciais.

A despeito das restrições decorrentes da falta de informações e das premissas adotadas, considera-se que a análise apresentada, a seguir, contém algumas indicações que, embora tentativas, são de interesse para a compreensão do eventual padrão de inter-relacionamento entre os complexos.

O Quadro 1 apresenta os fluxos de compras e vendas de cada complexo, com relação aos demais complexos da Região, o resto da Região, o resto do País e o exterior. Com exceção de Suape, para os demais complexos não foi possível determinar o valor das compras de matérias-primas básicas. Cabe observar, todavia, que o valor dessas mercadorias está incluído no valor das vendas de cada complexo. O III Pólo não foi incluído na matriz em virtude de suas características de diversificação da produção, que dificultam a obtenção dos dados. Os números relativos a Suape devem ser considerados com reserva, haja vista a grande indefinição que persiste com relação às unidades produtivas que efetivamente virão ali instalar-se.

Analisando essa matriz constata-se, em primeiro lugar, que, provavelmente, será pequena a integração entre os CI. Com efeito, o bloco formado pelas linhas e colunas de 1 a 5 exibe grande número de elementos nulos, indicando que são de pequena importância as transações entre os complexos. Esse fraco inter-relacionamento decorre da predominância de bens intermediários na produção dos complexos mínero-químicos - Camaçari, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte.

Os efeitos para trás, desses complexos, serão modestos, à vista de que sua produção inicia-se pela exploração mineral e que a maior parte das matérias-primas consumidas é de produção cativa.

Os efeitos para a frente serão, provavelmente, mais inten-

QUADRO Nº 1

MATRIZ DE INTER-RELAÇÃO DOS CI (1990)

FLUXOS DE COMPRA E VENDA INTRA E INTERCOMPLEXOS, E DESTES COM O RESTO DA REGIÃO, DO PAÍS E O EXTERIOR

(Cr$ milhão de dez de 82)

ORIGEM \ DESTINO	1 CAMAÇARI-BA	2 PCA-AL	3 CIIB-SE	4 COMRN	5 SUAPE	6 RESTO REGIÃO	7 RESTO PAÍS	8 EXTERIOR	9 TOTAL	10 %
1. CAMAÇARI	193.360,7	18.481,2	-	-	-	71.517,0	488.653,1	32.515,3	804.527,3	50,19
2. PCA - AL	47.255,6	29.529,2	-	221,7	-	17.987,9	232.592,0	16.185,0	343.771,4	21,45
3. CIIB - SE	100,0	100,4	29.810,0	113,0	-	48.909,6	55.153,6	-	134.186,6	8,38
4. COMRN-RN	-	-	-	-	-	33.435,3	62.782,2	-	96.217,5	6,00
5. SUAPE-PE	-	-	-	-	25.576,0	93.477,0	53.745,0	51.356,1	224.154,1	13,98
SUBTOTAL	240.716,3	48.110,8	29.810,0	334,7	25.326,8	265.326,8	892.925,9	100.056,4	1.602.856,9	100,00
6. RESTO REGIÃO	-	603,1	-	-	15.681,1					
7. RESTO PAÍS	-	2.466,8	-	-	23.654,2					
8. EXTERIOR	-	-	-	-	7.273,1					
9 TOTAL	240.716,3	51.180,7	29.810,0	334,7	72.184,4					

FONTE: IPEA/IPLAN/SDR

COEFICIENTES TÉCNICOS DE VENDAS (VALOR)

ORIGEM \ DESTINO	1 CAMAÇARI-BA	2 PCA-AL	3 CIIB-SE	4 COMRN	5 SUAPE-PE	6 RESTO REGIÃO	7 RESTO PAÍS	8 EXTERIOR	9 TOTAL
1. CAMAÇARI	24,05	2,29	-	-	-	8,88	60,74	4,04	100,00
2. PCA-AL	13,76	8,59	-	0,06	-	5,24	67,65	4,70	100,00
3. CIIB-SE	0,07	0,07	22,21	0,08	-	36,46	41,11	-	100,00
4. COMRN	-	-	-	-	-	34,75	62,25	-	100,00
5. SUAPE-PE	-	-	-	-	11,40	41,70	23,99	22,91	100,00

sos fora do Nordeste. Os complexos mínero-químicos venderão a maior parte de sua produção para o resto do país e para o exterior: Camaçari, 64,7%; PCA, 72,9%; CIIB-SE, 41,1%; e CQMRN, 65,2%. O complexo de Sergipe, que apresenta o menor volume de vendas extra-regional, venderá apenas 36,4% de sua produção no Nordeste.

Suape e o III Pólo apresentarão maiores efeitos para a frente, posto que uma maior parcela de sua produção irá até a etapa dos bens finais. Presume-se que cerca de 50% das vendas, do III Pólo e 40% de Suape serão realizadas intra-regionalmente [24/].

Os complexos industriais do Nordeste não deverão contribuir decisivamente para as exportações do País, embora, no caso dos complexos mínero-químicos, seja ponderável sua contribuição à economia nacional de divisas, na medida em que parcela substancial de sua produção destina-se à substituição de importações.

Estas breves considerações sugerem que, provavelmente, a implantação desses complexos, na forma como estão concebidos, terá efeitos limitados na economia regional. Esses efeitos serão tanto menores, quanto menor a proporção de bens finais na produção total do complexo.

Caso ocorra a implantação dos complexos, da maneira prevista, é possível que o conjunto dos seis complexos apresente, em 1990, faturamento da ordem de Cr$ 1,6 trilhão (preços de dezembro de 1982), cabendo ao COPEC 50% do total. Esse valor corresponde a pouco mais da metade do valor da produção industrial do Nordeste, em 1980. A consecução dessas metas estará condicionada, naturalmente, aos rumos que tomar a economia brasileira diante da atual crise.

2. FLUXOS DE CARGA ENTRE OS COMPLEXOS E VALORES UNITÁRIOS MÉDIOS DA PRODUÇÃO

A matriz apresentada no Quadro 2 tem por finalidade ilustrar o provável fluxo de transportes que deverá existir, em 1990, entre os diversos CI e destes para o resto da região, o resto do país e o exterior. Os fluxos de cargas obedecem, em geral, o padrão observado na matriz anterior. Algumas alterações, entretanto, merecem destaque. A proporção das cargas a serem movimentadas dentro da região é maior do que a proporção do valor das vendas dentro da região. Essa relação inverte-se, com relação ao resto do país, indicando um maior valor unitário das mercadorias vendidas para fora da

24/ Para não excluir inteiramente o III Pólo, resolveu-se considerar o 1º Distrito Industrial de Fortaleza como indicador do esforço de industrialização do Estado do Ceará. O 1º Distrito Industrial de Fortaleza em 1990 deverá estar gerando 1,6 milhão de toneladas de produto, com valor estimado em Cr$ 87,8 bilhões (preços de dezembro de 1982).

região.

Da comparação das duas matrizes chega-se aos valores unitários médios por tonelada produzida. Esta relação é de Cr$ 52.874,00 para os produtos do III Pólo (1º Distrito Industrial de Fortaleza), a mais baixa de todas. Fazendo esta relação igual a 1,0, têm-se os seguintes valores para os demais complexos: CIIB-SE = 1,3; SUAPE = 1,6; COMRN = 1,8; Camaçari = 2,8 e Alagoas = 3,9. O PCA, portanto, será o empreendimento que deverá apresentar produção de maior valor unitário médio. Confirma-se o alto valor médio observado na produção das indústrias petroquímica e cloroquímica.

Os CI estarão gerando, em 1990, 15,8 milhões de toneladas de carga, assim distribuídas: intra-regional, 7,5 milhões; inter-regional, 6,4 milhões; e exterior, 1,4 milhão. O acréscimo líquido de tonelagem será da ordem de 11,0 milhões de toneladas, assim distribuídas: intra-regional, 6,0 milhões, inter-regional, 4,0 milhões; e exterior, 1,0 milhão.

3. INTER-RELACIONAMENTO ENTRE OS COMPLEXOS INDUSTRIAIS, MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS E INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES

3.1. SISTEMA FERROVIÁRIO

O sistema ferroviário que atenderá aos Complexos Industriais do Nordeste é a denominada Rota 12 da RFFSA, ligando Salvador a Macau e fazendo conexão com as capitais dos Estados, atravessados pela referida linha.

A característica principal desta rota é sua precariedade. O estado de construção e de manutenção, tanto da infra-estrutura (terraplenos, obras-de-arte, etc.) como da super-estrutura (vagões, terminais, etc.) é, em geral, precário acarretando risco de descarrilhamento e tombamento, e de interrupções em épocas de chuva.

De acordo com informações do GEIPOT, embora a Rota 12 tenha transportado, em 1979, apenas 3,6% da carga total movimentada pela RFFSA, nela ocorreram 17,2% dos acidentes. O trecho que apresenta piores condições é aquele entre Alagoinha (B) e Aracaju (SE), com 305 km de extensão. Independentemente do volume a transportar, a precariedade da Rota 12 implica em elevado grau de incerteza quanto às condições de tráfego regular ao longo do ano.

A vazão atual da ferrovia é baixa, com 357.000 t/ano. Entretanto, essa subutilização é decorrente dos problemas encontradas no sistema e não da falta de cargas, uma vez que estas circulam, atualmente, por rodovias.

A RFFSA considera que melhoramentos nessa Rota poderiam

QUADRO 2

MATRIZ DE INTER-RELAÇÃO DOS CI (1990)

FLUXO DE TRANSPORTE INTERCOMPLEXO, INTER-REGIONAL E INTERNACIONAL

(Em toneladas)

ORIGEM \ DESTINO	1 CAMAÇA-RI-BA	2 PCA-AL	3 CIIB-SE	4 COMRN	5 III Pólo CE	6 SUAPE PE	7 RESTO REGIÃO	8 RESTO PAÍS	9 EXTERIOR	10 TOTAL	11 %
1. CAMAÇARI	-	207.975	-	-	-	-	1.813.515	2.747.270	572.000	5.340.760	33,69
2. PCA-AL	255.000	-	-	3.612	-	-	104.000	883.940	410.608	1.657.160	10,46
3. CIIB-SE	2.423	2.412	-	2.729	-	-	1.645.271	1.867.165	-	3.520.000	22,21
4. COMRN	-	-	-	-	-	-	316.297	695.433	-	1.011.730	6,38
5. III PÓLO-CE	-	-	-	-	-	-	1.585.542	66.410	8.301	1.660.255	10,47
6. SUAPE-PE	-	-	-	-	-	-	2.051.000	163.500	446.500	2.661.000	16,79
SUBTOTAL	257.423	210.387	-	3.341	-	-	7.515.625	6.423.718	1.437.409	15.850.903	100,00
7. RESTO DA REGIÃO	-	19.765	-	-	-	1.806.470	-	-	-	-	-
8. RESTO PAÍS	-	27.650	-	-	-	2.616.050	-	-	-	-	-
9. EXTERIOR	-	-	-	-	-	139.000	-	-	-	-	-
10. TOTAL	257.423	257.802	-	6.341	-	4.561.520	-	-	-	-	-

FONTE: IPEA/IPLAN/SDR

COEFICIENTES TÉCNICOS DE VENDAS (TONELADAS)

ORIGEM \ DESTINO	1 CAMACARI-BA	2 PCA-AL	3 CIIB-SE	4 COMRN	5 III PÓLO-CE	6 SUAPE-PR	7 RESTO REGIÃO	8 RESTO PAÍS	9 EXTERIOR	10 TOTAL
1. CAMAÇARI-BA	-	3,89	-	-	-	-	33,96	51,43	10,72	100,00
2. PCA-AL	15,39	-	-	0,22	-	-	6,27	53,34	24,78	100,00
3. CIIB-SE	0,07	0,07	-	0,08	-	-	46,74	53,04	-	100,00
4. COMRN	-	-	-	-	-	-	31,26	68,74	-	100,00
5. III PÓLO-CE	-	-	-	-	-	-	95,50	4,00	0,50	100,00
6. SUAPE-PE	-	-	-	-	-	-	77,08	6,15	16,77	100,00

ser executados em 3 níveis, conforme o grau de eficiência desejado : capacitação da linha; capacitação, melhorias e confiabilidade de linha; e capacitação, melhoria, confiabilidade e ganhos operacionais. Os investimentos foram estimados (preços de dezembro de 1982) em: Cr$ 35,9 bilhões (US$ 142 milhões), Cr$ 55,6 bilhões (US$ 220 milhões) e Cr$ 68,7 bilhões (US$ 172 milhões) respectivamente, para cada um dos níveis de melhoramento mencionados.

Esses investimentos referentes ao sistema ferroviário compreendido entre Amado, na Bahia, e Macau, no Rio Grande do Norte, não estão previstos no orçamento da RFFSA para 1984, posto que a Rota 12 *não é prioritária para a RFFSA.*

O escoamento da produção sergipana é objeto de estudos, sendo mais indicada, no momento, a alternativa ferrovia-Porto de Aratu.

3.2. SISTEMA PORTUÁRIO

O Nordeste possui uma infra-estrutura portuária, atendendo às necessidades atuais de desembarque e embarque da região. Entretanto, na medida em que os Complexos Industriais iniciarem suas respectivas produções, os portos existentes deverão sofrer adaptações de modo a atender ao aumento e especificação das cargas a serem geradas pelos Complexos.

Considerando-se que praticamente 50% da produção dos complexos deverão sair da região, faz-se necessário desenvolver estudo específico, em função de cada produto, de modo a determinar-se quais as benfeitorias a serem executadas, principalmente nos portos de Recife (ou SUAPE), Maceió e Aratu, pois estes deverão ser responsáveis pelo escoamento dos produtos gerados em Pernambuco, no PCA e no CIIB-SE e Camaçari, respectivamente. O porto de Aratu deverá atender, inclusive, parte das cargas de Sergipe, precisando ser equipado para essa finalidade.

3.3. SISTEMA RODOVIÁRIO

Segundo estudos do DNER, no aspecto rodoviário não deverão ocorrer problemas de saturação, mesmo considerando o escoamento de parcela ponderável da produção projetada para essa via de transporte. O problema maior residirá na conservação das rodovias.

Considerando as capacidades das faixas viárias no Nordeste, os trechos ondulados, permitem previsão de 1.500 veículos por hora e por faixa. Os trechos de maior freqüência apresentam movimento de 600 veículos diários e o mais movimentado, feira de Santana-Salvador,

acusa 10.400 de média diária e conta com pista dupla.

Admitindo-se a carga média 7,7 t por caminhão - média ponderada de caminhões lotados, com meia carga e vazios -, a partir das pesquisas de origem e destino do DNER nos trechos correspondentes aos complexos, ainda é bem pequeno o nível de utilização das rodovias . Mesmo assim já há previsões de melhorias nos trechos onde há maior movimentação.

No caso do Ceará, há previsão de pavimentação de diversos trechos de rodovias federais, liberando as rodovias BR-116 e BR-304, apesar dos baixos índices de utilização dessas rodovias na maioria de seus trechos. No entorno de Fortaleza estão programadas melhorias que permitem prever ausência de estrangulamento, mesmo considerando a natureza da produção do Pólo Cearense, de escoamento predominantemente rodoviário.

A implantação do complexo no Rio Grande do Norte exigirá, paralelamente, estudos e obras no sistema de transportes. No estágio atual não podem ser feitas previsões ou tomadas medidas, devido ao grau de incerteza quanto às unidades que comporão o complexo. As melhorias, atualmente previstas, estão junto à capital estadual. Macau e Areia Branca apresentam ligação rodoviária precária com o resto do País.

Pernambuco apresenta diversos trechos que justificam duplicação, já previstas no atual plano, principalmente no entorno de Recife. No caso de Suape, se implantadas as indústrias cogitadas no estudo, parcela ponderável de entradas e saídas se daria por via portuária. A distribuição de combustíveis por rodovia não deverá oferecer maiores problemas.

A ligação Recife-Maceió-Aracaju-Salvador apresenta alguns problemas, mas já se cogita de melhorias e conservação que, na hipótese de adensamento de tráfego, podem ser antecipadas. Junto às capitais estão previstas duplicações de diversos trechos, justamente onde há utilização mais intensiva.

Os complexos de natureza mínero-química, no eixo Maceió - Aracaju-Salvador, utilizarão mais intensivamente serviços ferroviários e portuários. Já há decisão federal de adequar as cargas aos diferentes meios de transporte. O Decreto 88.821, de 06.10.83, aprovou o regulamento do serviço de transporte rodoviário de cargas ou produtos perigosos. O Ministério dos Transportes definirá as cargas que não devem transitar por rodovias indicando, para cada caso, a modalidade de transporte mais adequada.

Parte 4: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A idéia de utilizar complexos industriais como um dos instrumentos da estratégia de desenvolvimento do Nordeste não é nova. Discutida nos anos 60, a idéia foi formalizada no II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975-1979 e detalhada através da Exposição de Motivos nº 17/74, aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico.

Todavia, decorridos 10 anos desde o reconhecimento, pelo Governo Federal, de sua importância para a industrialização do Nordeste, pouco foi feito no sentido de sua efetiva implantação. Com exceção do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), que já conta com 28 unidades em operação, produzindo petroquímicos básicos e intermediários, os demais complexos carecem de definições básicas, por parte do setor público e da iniciativa privada. O Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA) está ainda no início de implantação. O Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe (CIIB-SE) e o Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte (CQMRN) até agora encontram-se na fase de estudos básicos. O Complexo Industrial-Portuário de Suape (SUAPE), acha-se na fase de implantação da infra-estrutura. Todos eles carecem, em maior ou menor grau, de definições com respeito às linhas de produção, tecnologia, tamanho das unidades, grupos responsáveis pelos investimentos e esquema de financiamento.

Os chamados complexos industriais do Nordeste podem ser classificados em duas categorias: a primeira, compreende complexos mínero-químicos e é formada pelo COPEC, CIIB-SE, PCA e CQMRN; a segunda, formada por pólos industriais, inclui SUAPE e o III Pólo Industrial do Nordeste (III Pólo).

A despeito das dificuldades, mencionadas, para classificar um empreendimento como complexo industrial, admite-se que os complexos mínero-químicos enquadram-se nessa categoria, em razão das intensas relações interindustriais que existem entre as unidades que deverão compô-los, assim como pela localização adjacente dessas unidades.

O grupo dos complexos mínero-químicos terá sua produção voltada, basicamente, para bens intermediários, visando à substituição de importações do exterior, em escala nacional. Nesse sentido, sua implantação serve, antes, a uma prioridade nacional do que ao desenvolvimento regional, propriamente dito. Sua localização no Nordeste decorre da disponibilidade de matérias-primas, o que retrata a

indiscutível vocação da Região para esse gênero de empreendimento e constitui pré-requisito essencial para seu êxito econômico.

O estágio preliminar em que se encontra a maioria desses empreendimentos tornam praticamente impossível determinar, de forma precisa, sua configuração e, conseqüentemente, estimar investimentos, emprego, valor agregado, custos e benefícios.

Por outro lado, o exame da experiência internacional e a consideração de casos brasileiros sugere que, a menos que haja uma participação decisiva do Governo, dificilmente a implantação desses complexos ocorrerá num horizonte previsível e sua configuração aproveitará integralmente as potencialidades de suas respectivas matrizes de produção. Nesse sentido é oportuno recordar que as ricas jazidas de salgema, em Alagoas, e de potássio e evaporitos,em Sergipe estiveram durante décadas nas mãos de iniciativa privada, sem que tenha ocorrido seu aproveitamento. Urge, portanto, encontrar formas de organização que permitam a participação da iniciativa privada,ao mesmo tempo em que se assegure a efetiva exploração do imenso potencial de recursos minerais do Nordeste, capaz de contribuir para a solução dos problemas do balanço do pagamentos e para o desenvolvimento nacional.

A segunda categoria, a dos pólos industriais, que inclui, SUAPE e o III Pólo, comporta consideráveis diferenças. O III Pólo é, na verdade, um programa de industrialização que, partindo das vocações do Estado do Ceará, visa fortalecer sua base industrial.

Quanto à SUAPE, cuja infra-estrutura portuária e industrial encontra-se em grande parte já implantada, ainda não é possível, caracterizar-se um complexo, em razão das indefinições que persistem com relação às atividades que deverão ali implantar-se.Até agora, é mais adequado considerar Suape um grande distrito industrial, dotado inclusive de porto. Se as unidades que vierem a localizar-se em Suape apresentarem fortes vínculos interindustriais ou se o serviço portuário for o elemento comum, determinante da localização industrial, aí então estará caracterizado o complexo.

Nos estudos realizados observa-se que quanto maior é a proporção de bens finais na produção do complexo, maiores são seus efeitos multiplicadores na economia regional. Assim é o caso do III Pólo, vis-à-vis , COPEC,PCA e demais complexos mínero-químicos. Por outras palavras, os empreendimentos voltados precipuamente para o atendimento de demandas nacionais, e cuja produção não ultrapassa a

etapa dos bens intermediários, não apresentam grandes efeitos para a frente na economia da Região.

Os efeitos para trás, no caso dos complexos mínero-químicos, são modestos, haja vista que se parte da extração mineral para a produção, em grande parte cativa, de insumos utilizados no complexo. Por outro lado, boa parte dos insumos complementares provém de fora da Região, assim como os equipamentos industriais.

Quanto à propriedade do capital, observa-se que predomina controle extra-regional. É pequena a participação de grupos locais, o que não contribui para a retenção, na região, da renda gerada, nem para a formação de um empresariado regional, objetivos preconizados pela política de industrialização do Nordeste.

A natureza capital intensiva dos complexos resulta em um padrão de geração de emprego inadequado às necessidades da Região. Existe, adicionalmente, o problema da atração de fluxos migratórios que é exercida na fase de construção dos complexos, onde predominam trabalhadores não qualificados, e que, como tal, não são aproveitados na fase de operação, agravando os problemas de marginalização urbana.

Mencione-se, finalmente, que a implantação de complexos no Nordeste não tem considerado, devidamente, as repercussões negativas nos espaços em que se inserem, com prejuízos para a qualidade de vida.

Essas condições sugerem que a utilização isolada da estratégia de complexos industriais oferece pequenas perspectivas de dinamização da economia regional.

A implantação dos complexos há que inserir-se em um contexto de industrialização mais amplo que, reconhecendo o potencial limitado dos complexos para o desenvolvimento, permita valorizar outros instrumentos mais aptos à consecução dos objetivos de desenvolvimento do Nordeste. Cabe aqui mencionar, no que concerne à indústria, a necessidade de uma postura mais ativa, por parte dos órgãos federais que atuam na Região, compreendendo a elaboração de programas de industrialização segundo gêneros industriais prioritários - ouvidas as associações empresariais -, a retomada e ampliação do programa de promoção de oportunidades de investimento e a definição de um amplo programa de apoio à pequena e média indústria, até agora praticamente marginalizada na política de industrialização e explicitamente ex-

cluída do sistema de incentivos fiscais. O apoio à pequena e média indústria há que subordinar-se, naturalmente, a padrões mínimos de eficiência econômica, razão pela qual deve ser seletivo, dirigindo-se àqueles gêneros passíveis de exploração sob esse tipo de organização.

Não obstante, reconhecendo que a implantação dos complexos industriais obedece a prioridades nacionais é lícito concluir que, uma vez tomada a decisão de implantar um complexo, é preferível, do ponto de vista do desenvolvimento regional, localizá-lo em uma região periférica do que na região rica. Cabe, neste caso, cuidar para que os eventuais efeitos negativos, sobre o meio ambiente e a qualidade de vida, decorrentes da implantação do complexo, sejam devidamente contrabalançados por ações específicas.

Por outro lado, cabe financiar sua implantação com os recursos destinados à industrialização do país em seu conjunto, evitando a competição, no âmbito dos recursos reservados especificamente ao desenvolvimento regional, dos projetos integrantes do complexo com outros projetos de maior interesse para o desenvolvimento da região. Dada a magnitude desses projetos, eles provavelmente absorverão a maior parte dos recursos, prejudicando justamente aqueles projetos mais importantes para o desenvolvimento regional.

Em termos de recomendações gerais relativas aos complexos industriais do nordeste cabe mencionar as seguintes:

a) contratar os estudos complementares necessários para definir a matriz interindustrial de cada complexo, contendo informações detalhadas sobre requisitos de matérias-primas, processo industrial, coeficientes tecnológicos, escalas de produção, mercado, volume de investimento, viabilidade econômica das unidades básicas que deverão compô-los e sua prioridade no contexto da política nacional de industrialização;

b) em função dos estudos mencionados no item anterior elaborar, para cada complexo, plano diretor contendo indicações quanto às necessidades de infra-estrutura assim como um cronograma para sua implantação;

c) instituir, para cada complexo, grupos interministeriais de trabalho, encarregados de coordenar as ações e medidas de caráter legal, institucional, financeiro e técnico, necessárias à implanta

ção das unidades industriais que constituirão o núcleo básico do complexo; esses grupos deveriam ser integrados por representantes do governo federal e dos governos estaduais contando, ainda, com representantes das empresas estatais e privadas interessadas em participar desses empreendimentos;

d) incentivar a implantação de indústrias relacionadas com os complexos, a montante e a jusante, estudando-se mecanismos de apoio, como o estabelecimento de cotas mínimas de compras e/ou vendas de produtos;

e) preservar as prerrogativas tributárias dos governos estaduais e municipais, com relação aos complexos, especialmente no que se refere a produtos atualmente isentos de impostos, a exemplo de fertilizantes;

f) instituir, a nível estadual, comissões especiais encarregadas de estudar os efeitos dos complexos sobre o espaço urbano e o meio ambiente e de propor medidas preventivas aos efeitos potencialmente nocivos identificados;

g) promover, a nível estadual, treinamento de mão-de-obra, em função das necessidades do complexo e previamente à sua entrada de operação;

h) melhorar as condições de segurança de tráfego e ampliar a capacidade de carga da rede ferroviária, entre Salvador e Macau, a chamada Rota 12 da RFFSA.

Além dessas recomendações gerais seguem-se algumas recomendações específicas para cada complexo industrial:

a) Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC)

- apoiar a conclusão das obras de proteção ambiental - cinturão verde, captação e tratamento de efluentes, sensores de poluição atmosférica e outros - e as obras de saneamento do Município de Camaçari;

- equacionar os problemas de transportes de cargas, sobretudo aqueles ferroviários, e de passageiros;

- instituir mecanismos de estímulo à reinversão, no nordeste, de parte dos lucros gerados no COPEC;

- promover a implantação de indústria petroquímica de 4ª geração, revendo, inclusive, a política de preços dos produtos petroquímicos;

- estudar a possibilidade de ampliação do Complexo Básico, no contexto dos programas nacionais de expansão da indústria petroquímica.

b) Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe - (CIIB-SE)

- estudar as possibilidades de ampliação da fábrica de amônia-uréia, no contexto dos programas nacionais de expansão da indústria de fertilizantes nitrogenados no Brasil;

- estudar a viabilidade econômica de substituição do petróleo por carvão como combustível nas fábricas de cimento de Sergipe e de sua ampliação com vistas à exportação de clínquer para os mercados da costa oriental da África;

- estudar a viabilidade de implantação dos seguintes projetos:

1. fábrica integrada de fertilizantes incluindo unidades de produção de enxofre elementar, ácido sulfúrico, ácido fosfórico, MA/DAP e superfosfato;
2. fábrica de sulfato de amônia;
3. fábrica de nitrato de amônia poroso, para uso em explosivos tipo ANFO.

- avaliar a viabilidade econômica das alternativas de transporte da produção do complexo, a saber: transporte ferroviário até o Porto de Aratu versus implantação de um terminal portuário em Aracaju.

c) Pólo Cloroquímico de Alagoas (PCA)

- apoiar a conclusão do sistema de proteção ambiental na área da Salgema e da infra-estrutura na área do tabuleiro de Marechal Deodoro;

- apoiar os projetos de ampliação das unidades de cloro, soda cáustica, dicloroetano e eteno, da SALGEMA S.A.

- apoiar a implantação, na área industrial de Marechal Deodoro dos seguintes projetos já aprovados:

1. fábrica integrada de MVC/PVC
2. fábrica integrada de aldeído acético, ácido acéti-

co, butanol e acetato de butila;

3. fábrica integrada de cloreto de metila e de metileno, clorofórmio e tetracloreto de carbono;
4. fábrica integrada de monocloroacético e monocloroacetato, de sódio;
5. unidade de produção de epicloridrina;
6. unidade de produção de cloreto de amônia.

- estudar a viabilidade econômica das demais unidades identificadas no estudo preliminar da matriz do PCA, incluindo: solventes clorados; LAB e alquilado pesado; MVA/EVA; polietileno de alta e de baixa densidade; cloroparafinas; óxido de propeno; hipoclorito de cálcio e cloreto de alumínio.

d) Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte - (CQMRN)

- apoiar a conclusão da fábrica de barrilha da ALCANORTE;

- apoiar a implantação da unidade piloto para produção dos sulfatos de sódio e de potássio, a partir das águas-mães das salinas;

- concluir os estudos de viabilidade da produção de magnésio metálico e óxido de magnésio, a partir das águas-mães das salinas.

e) Complexo Industrial-Portuário de Suape

- rever o cronograma de implantação da infra-estrutura de Suape de forma a tirar o máximo proveito das obras já executadas e ajustar a execução das obras subseqüentes aos cronogramas de implantação dos projetos industriais;

- reavaliar, no contexto da política nacional de industrialização, os projetos propostos para Suape nas áreas de fertilizantes, alumínio, siderurgia, metal-mecânica etc. e decidir sobre o apoio federal à sua implantação;

f) III Pólo Industrial do Nordeste (III Pólo)

- apoiar a complementação da infra-estrutura do Industrial de Fortaleza (DIF I);

- apoiar a implantação da usina de laminados planos de SIDERBRÁS;

- promover a integração da indústria têxtil no Estado do Ceará, incentivando a implantação de unidades de malharias e de acabamento de tecidos e a consolidação das unidades de confecções.

DEBATEDORES

DEBATEDOR - Jorge Fernando de Santana - Possivelmente eu nem gaste esses 15 minutos, até mesmo em razão da surpresa com que, de certa forma, fui apanhado, para substituir o Dr. José Martins Oliveira Amado, que, por algum motivo sério, não pode comparecer a esta reunião. Entretanto, alguns pontos da exposição do Dr. Paulo Fontenele realmente me chamaram a atenção de forma particular. O primeiro ponto diz respeito a um espaço maior para o Governo na promoção do desenvolvimento industrial do Nordeste. Essa é uma tese com a qual a gente tem concordado, embora colocando certos reparos. Reparos que fazem sentido, na medida em que já se sabe do papel extremamente amplo que o Estado vem desempenhando na economia nacional. Entretanto, existem algumas linhas em que é possível pensar num papel mais agressivo do Governo, no que toca ao desenvolvimento industrial. Em primeiro lugar, algo de concreto que o Governo poderia fazer pelo Nordeste seria a transferência, por exemplo, de parte substancial de suas empresas, sobre as quais ele tem efetivo comando, para a Região. Fica-se muitas vezes na retórica, falando de intervenção, da necessidade de o Governo assumir maior agilidade no Nordeste e, no entanto, aquilo que ele efetivamente pode fazer não faz.

Existe uma outra linha sob este aspecto, em que o Governo também poderia desempenhar um papel significativo: é no que toca à questão do disciplinamento da ação empresarial. É inadmissível que o Governo se omita a definir os setores que devem ser considerados prioritários para a concessão de incentivos, de subsídios e do apoio governamental. É inconcebível que se tire da sociedade um montante significativo de recursos a título de incentivo e subsídio e esses recursos não sejam canalizados para aqueles setores que venham gerar maiores benefícios para a população. Não é possível, portanto, admitir que o Governo se omita à definição de uma política industrial para a Região. E uma definição nesse sentido implica em estabelecer que segmentos devem ser considerados prioritários.

Uma terceira linha de intervenção governamental diz respeito à iniciativa que o Estado deve ter em alguns segmentos. Com efeito, alguns setores dificilmente contariam, sobretudo pelas dificuldades naturais da Região, com o interesse do empresariado, seja ele nacional ou internacional. Assim, o Governo poderia assumir a

iniciativa de alguns empreendimentos, preparando o terreno para que eles sejam repassados à iniciativa privada, cuja competência, na maioria dos casos, se tem manifestado maior.

Há um segundo ponto de reflexão sobre o qual eu gostaria de falar brevemente: é no que toca à questão da avaliação. De fato, estamos empenhados na revisão da política regional para o Nordeste, incluindo aí a questão da industrialização e da urbanização no Nordeste. Mas, achamos que se é possível avaliar-se, com certa precisão e até justiça, a questão da industrialização no seu todo, parece, de certa forma, um tanto prematura a avaliação dos chamados "complexos industriais", que são coisa muito recente e ainda incompleta. Esperar que esses complexos industriais tenham gerado para o Nordeste os benefícios que somente um prazo naturalmente mais longo (de 15 a 20 anos) asseguraria é, sob certos aspectos, trabalhar até mesmo contra determinados objetivos que se têm em vista. Não é possível criar um empresariado ativo e eficiente na Região, no curto espaço de tempo que se tem para a implantação dos complexos industriais. Posso admitir, no que toca à industrialização como um todo, que, de fato, se poderia ter conseguido muito mais do que se conseguiu. Quanto, porém, à questão dos complexos industriais, conforme acabamos de ver, alguns nem sequer têm definições e a gente já está tentando arrancar deles resultados impossíveis de alcançar. Por isso na proposta, que estamos tentando fazer, de uma política para o Nordeste, um dos princípios fundamentais é o da consolidação desses complexos industriais. E o que estamos esperando precisamente deste Seminário são subsídios que nos ajudem a definir linhas concretas e muito objetivas, com as quais poderemos caminhar para a consolidação desses complexos industriais do Nordeste.

O terceiro ponto a destacar é o do próprio conceito de complexo industrial. Fontenele desenvolve a noção de que o complexo industrial associa as dimensões setoriais e espaciais. Nisso, coincido com a tese que está na base da tentativa de revisão da política regional para o Nordeste, no que tange especificamente à questão industrial. É que nós estamos preocupados muito menos com a questão da disparidade regional de desenvolvimento - inclusive de desenvolvimento industrial - em relação a outras regiões brasileiras, do que com a utilização produtiva do próprio espaço regional do Nordeste. A exploração do potencial de recursos da Região interessa-nos muito mais do que a redução de disparidades inter-regionais de desenvolvimento industrial, que seria uma decorrência do uso efetivo e eficien

te do nosso espaço econômico, da exploração do nosso potencial. Essa abordagem espacial é um dos componentes essenciais da revisão da política e atitude governamental para com o Nordeste.

Mas, há um segundo ângulo da abordagem, nessa revisão, que nem sempre é tratado com suficiente clareza: é o que estamos chamando de compromisso com o desenvolvimento social. Nesse sentido, qualquer que seja a política que tenhamos de definir para o Nordeste - ou, mais precisamente, propor à consideração da sociedade do Nordeste - deve conter um compromisso claro, explícito com a melhoria da qualidade da vida, ou, de uma forma geral, com o desenvolvimento social. Este é o ângulo finalista da abordagem social, porque não podemos simplesmente medir o uso do nosso espaço pela eficiência econômica. O nosso espaço territorial Nordeste, o nosso potencial de recursos naturais deve ser utilizado com um direcionamento muito preciso para a melhoria da qualidade da vida na Região. Sem esse compromisso claro e prévio somente se lograrão eventuais bons resultados do processo de industrialização pelo ângulo da ampliação do produto (no que aliás, ele tem sido eficiente) mas não se há de esperar que espontaneamente venha a melhorar a qualidade da vida. Se pretendermos que o sistema industrial do Nordeste resolva problemas sociais importantes - como o do emprego e o da pobreza, da erradicação ou, pelo menos, da minoração do problema extremamente grave da pobreza - temos que colocar isso com toda ênfase , com toda clareza, como objetivo, com todos os seus desdobramentos em diretrizes e instrumentos de Governo, sob pena de ficar-se apenas na retórica.

Evidentemente, nenhum esforço poderá lograr êxito nesse sentido se não for produzida uma mobilização social muito ampla. E esse é o terceiro ângulo da abordagem que estamos propondo. É o que estamos designando por abordagem social, sob a ótica do meio, ou seja, somente uma população mobilizada, efetiva e amplamente, pode assegurar que o uso do seu espaço tenha compromisso com a sua própria vida, tenha compromisso com a superação dos seus grandes problemas . Do contrário, a gente vai continuar implantando complexos industriais, mas, como reconhece Fontenele, com muito maior número de efeitos extra-regionais, do que rigorosamente regionais. E não apenas sob a ótica social, senão também, pelo que ele expôs, sob a ótica estritamente econômica.

Tenho de concordar com todas as recomendações feitas no trabalho aqui apresentado, com certeza, os complexos industriais terão, no Nordeste, efeitos limitados. Por isso, é preciso complementá-los com toda uma gama de esforços, particularmente com o esforço desenhado no domínio da pequena e média indústria.

Ao final, gostaria de manifestar meu apoio à última suges-

tão do trabalho apresentado pelo Dr. Paulo Fontenele: que o uso de recursos nacionais seja a principal marca da disposição governamental de implantar e consolidar os complexos industriais do Nordeste, sem o sacrifício dos recursos do FINOR, isto é, sem o sacrifício dos recursos de incentivos que devem ser carregados para outros segmentos. Temos que redefinir o FINOR, evidentemente, sob uma série de ângulos. Mas temos de preservar essa fatia de recursos para a iniciativa privada e impedir que o Governo se aproprie dos "incentivos" para empreendimentos seus. Na verdade, tem-se observado, nos últimos anos, que estão sendo os incentivos fiscais, supostamente destinados à iniciativa privada, transformados, a pouco e pouco, em instrumento da ação do próprio Governo na Região, e mesmo fora dela: o que vêm a ser o PROTERRA e o PIN? De onde vêm os recursos do MOBRAL e da EMBRAER? Não é preciso ir muito longe: parte substancial dos recursos para a instalação de infra-estrutura no Nordeste, inclusive para os complexos industriais, no que toca sobretudo a energia e telecomunicações, coisas da responsabilidade do Estado termina provindo dos "incentivos". De modo que não foram somente os grandes empreendimentos dos complexos industriais que criaram problemas sérios para o conjunto da indústria regional: quando, em 1978, fizemos uma avaliação do sistema de incentivos para a indústria do Nordeste, encontramos, no conjunto de 763 empreendimentos, 31% paralisados ou em dificuldades. Observando os investimentos correspondentes a esses empreendimentos, encontramos que apenas 5,6% do total estavam definitivamente comprometidos. A análise mostrou que se tratava, na quase totalidade, de pequenos empreendimentos que não encontraram forma de se viabilizarem. E não encontraram, porque, em boa parte, o próprio Governo retirou "incentivos" para as suas próprias atividades ou para empreendimentos que poderia implementar com outras fontes de recursos. Assim, é muito importante que a sugestão final da relação apresentada pelo Dr. Paulo Fontenele seja levada a sério. Muito Obrigado.

DEBATEDOR - Rômulo Almeida - Não fui pego de sopetão, como o Jorge Santana, mas me encontro numa situação muito peculiar de tentar uma síntese, em 15 minutos, de um assunto tão vasto, num estado de sonolência em que estou, pois que fracassei na minha viagem de ontem e tive que pegar um avião hoje de madrugada, encurtando o meu período de sono, que é essencial. De maneira que eu me permito pedir desculpas por esta intervenção que, além de sonolenta seja talvez sonambulesca.

O assunto dos complexos industriais, a meu ver, tem que ser enquadrado numa estratégia geral, numa concepção muito mais ampla do problema regional . Aliás, o Jorge Santana colocou essas coor

denadas muito bem. De certa maneira eu estou de acordo com quase tudo o que ele disse. Meus reparos são de ênfase, reparos que eu diria de filosofia, de inspiração. Isso me coloca numa posição até um pouco delicada, porque eu não gosto de ser polêmico, eu gosto mais de ouvir do que impor minhas palavras. Sempre trabalhei em equipe com a idéia de ouvir. E estou aqui muito aberto para me fazer convencer de determinadas teses que hoje têm curso bastante prestigioso na maioria dos estudiosos dos problemas do Nordeste, mas que, entretanto, até o momento me parecem equivocadas. Espero que eu aqui me corrija do meu equívoco. Quero antes de mais nada fazer um pouco de genealogia da minha posição. Eu trouxe aqui um documento que é muito raro, que são os "papéis" iniciais de um frustrado projeto de plano federal para o Nordeste, no ano de 1954, em que o Banco do Nordeste funcionou como Secretaria Executiva. É um trabalho que não foi publicado, não houve nenhuma divulgação porque, era um trabalho que estava em pré-elaboração para, a partir daí, chegar e lançar em público. Chamava-se Plano Federal para o Nordeste. O Ministro da Fazenda e o Ministro de Viação e Obras Públicas, Oswaldo Aranha e José Américo, e também o Ministro da Agricultura, participavam de um comitê, juntamente com o Presidente do Banco do Nordeste. E coube ao Presidente do Banco do Nordeste uma espécie de Secretaria desse comitê, a nível governamental, e a primeira equipe do ETENE foi uma equipe ainda improvisada, enquanto os rapazes, como o Nicassio, como o Nilson, estavam sendo treinados para a equipe definitiva da ETENE. No meio desses "papers" aqui está o nº 2, que se refere ao seguinte: " Pequenas Indústrias Artesanais e Domésticas; Esboço de Planejamento para Assistir às Atividades Artesanais". E alguns outros itens também que revelam toda a nossa preocupação com o problema do emprego e com o problema da pequena atividade no Nordeste. Eu não quero fazer um relatório sobre isso e a seqüência que isso teve. Depois da tragédia de Vargas e do meu afastamento do BNB e da assunção da responsabilidade de elaborar um plano ao nível estadual, uma das preocupações básicas na Comissão de Planejamento Econômico - CPE - da Bahia foi a pequena empresa e o artesanato. Existe um outro documento dessa ocasião, do ano de 55 ou 56, não me recordo bem, que aliás foi publicado como apêndice do livro de Carlos Pereira sobre artesanato - Carlos Pereira é um técnico do SENAI, que foi levado por nós ao Nordeste, depois à Bahia, para estudar os problemas do artesanato. Ele publicou no apêndice o documento de política que eu tinha elaborado para discutir esses problemas e depois creio que a Revista Nacional de Estatística também o fez. Só estou citando isso para mostrar que toda a minha origem é de simpatia, de amor, de entusiasmo pela pequena atividade, isso vem até da minha pequena origem, pequena burguesa-

rural. Acontece que logo no início da experiência da CPE -, da qual aliás eu vejo aqui um participante que era muito jovem, o Fernando Pedrão - nós verificamos que a Bahia tinha uma diferença fundamental em relação a Pernambuco, além de alguns componentes históricos, que não importam aqui. Havia um elemento fundamental de diferença estrutural entre Bahia e Pernambuco: é que a Bahia, além de ter um mercado menor em torno do centro metropolitano, era também muito mais próxima do núcleo da industrialização avançada no País. Então, estava entre São Paulo e, por outro lado, Pernambuco, que já tinha avançado na indústria de consumo. Assim, verificamos naquela ocasião que a Bahia não teria possibilidade de desenvolvimento na base de pequena indústria e de indústria de consumo. Isso foi na década de 50. E foi na década de 50 e não de 60 que surgiu na CPE a idéia de desenvolver os recursos naturais, linhas de produtos intermediários, para o que a região estava particularmente apta. Isso, evidentemente, sem abandonar todas as outras possibilidades industriais que pudesse haver . Estou citando esse histórico, porque não somente é uma pequena contribuição, muito modesta, à introdução histórica do documento, que não considerou a origem regional da idéia de complexo, mas também porque eu tenho sido, vamos dizer, apontado como um dos entusiastas das idéias dos complexos industriais e de fato o sou e tenho sido. Mas quero explicar que nunca considerei a idéia de complexo industrial de uma forma isolada, como um instrumento único e suficiente no seu próprio dinamismo para daí determinar todo um processo de desenvolvimento regional, mas sim como um componente essencial. Agora, onde é que há as diferenças de opinião?

Acho que existe um consenso difundido em torno de proposições que considero equivocadas:

1. a industrialização no Nordeste teria sido um fracasso , em termos de emprego e desenvolvimento; seus efeitos foram muito pequenos, Eu nego que tenha sido um fracasso, eu considero que a industrialização do Nordeste foi um grande êxito, entretanto, um êxito que poderia ser muito maior se não tivesse sido vitimada por dois fatores: o primeiro foi a omissão da atitude planejadora que caracterizava a implementação inicial da SUDENE e que aliás, com muita razão , agora, o Fontenele e Jorge Santana acentuam:"É essencial planejar e é essencial a presença do Estado". O segundo fator foi a amputação da SUDENE e do sistema de incentivos fiscais, quer dizer, o processo industrial do Nordeste teria sido outro se naquele mesmo momento em que *havia mais ou menos 170 projetos aprovados, por ano*, na SUDENE , não houvessem sido reduzidos drasticamente os incentivos fiscais. E aquele coeficiente, aliás muito comparável com o que se verifica nas indústrias das áreas mais desenvolvidas, de mortalidade e de enfer-

midade das empresas novas na SUDENE, essa mesma taxa foi influenciada, como foi aqui indicado, entre outras razões, pela insuficiência operativa do sistema de incentivos fiscais, por sua vez decorrente, principalmente, da redução dos incentivos no momento em que a industrialização ganhava impulso e que havia muitas iniciativas e muitas perspectivas de novos projetos. Eu dou um testemunho disso porque voltei do exterior no ano de 66, fui ser Assessor do Ministro da Indústria e do Comércio, que me designou para ser membro do Conselho da SUDENE, representando o Ministério. Então observei de perto a mudança trágica que houve na política do Governo em relação aos incentivos fiscais.

Quero chamar a atenção mais uma vez para um ponto histórico fundamental: é que o emprego na indústria do Nordeste caia, num drástico plano inclinado. As indústrias tradicionais do Nordeste não estavam resistindo à concorrência das indústrias que se localizavam nas áreas de mercado do Sul do País. Aliás, sobre isso a gente poderia fazer um relato histórico que vem de muito antes, sobre a indústria têxtil e açucareira, Mas não vou tomar o tempo de vocês sobre isso. O que quero mostrar é que a curva descendente das indústrias tradicionais levaria o Nordeste a uma situação até inconcebível de crise se não tivesse havido a curva ascendente dos projetos novos da SUDENE. De certo esta curva poderia ser muito mais inflectida, muito mais vigorosa e por sua vez, a orientação do processo industrial poderia ter sido mais lúcida, mais bem orientada.

Outro ponto que se aponta é o da suposta ilusão do GTDN quanto ao emprego industrial no Nordeste. O próprio GTDN mostra que a indústria não é suficiente para resolver o problema do emprego. O GTDN confiou que se poderia empregar muito mais. Eu perguntaria a vocês o seguinte: se nós em vez de setecentas e tantas empresas, ou mil empresas, tivéssemos 2 mil empresas, a posição de emprego não seria muito melhor? E outra pergunta: os números de emprego industrial, computando não só aqueles que estão nos projetos aprovados, mas os do emprego industrial, nos serviços e na agricultura, que foi induzido por esses projetos e que são registrados pelos censos - Esses números não são significativos? Não tenho a menor dúvida que são da maior significação. Eu comparo, inclusive, com a experiência de outros países. Eu tenho, por exemplo, em mente um estudo da Organização Internacional do Trabalho, sobre a Colômbia, em que se verificou nesse País - modelar como país médio da América Latina, em termos de pujança de industrialização - que o crescimento do emprego industrial por ano foi apenas, durante um longo período, de dez mil. Ora, o Nordeste realizou um crescimento muito maior, a partir de uma situação de quase paisagem agrária. Portanto, o êxito foi muito grande.

2. Segunda proposição que me parece duvidosa: a limitação da industrialização se teria devido à preocupação com indústrias dinâmicas e afinal com o crescimento destas. Eu creio que é exatamente o contrário. O GTDN estava certo ao apontar a necessidade de estudar as indústrias de base e promovê-las. O erro resultou da omissão da SUDENE de fazer o planejamento dessas indústrias. E aqui eu quero chegar a um novo elemento histórico.

Ao voltar dos Estados Unidos e ser representante do Ministro Macedo Soares no Conselho da SUDENE, eu passei uma semana no Recife, para estudar o processo que eu tinha visto desde o começo, como representante do Estado da Bahia. Verifiquei que as coisas estavam mal. Pareceu-me então muito claro que era preciso estudar o potencial de indústrias de base, ou seja, de indústrias dinâmicas, como se adotou com a terminologia cepalina, mas indústrias baseadas sobretudo nos recursos da região, como uma estrutura básica para, a partir daí, procurar-se verticalizar o processo industrial, que sem planejamento se tornou demasiadamente horizontalizado. Diga-se de passagem, não há erro básico nisto. O erro da horizontalização é apenas a insuficiência do número de projetos. Se tivéssemos um número "n" de projetos que permitesse as vinculações interindustriais, sobretudo as vinculações para trás, a situação seria outra. Aqui há uma observação muito importante: as indústrias diversificadas em pequeno número não têm uma demanda homogênea para trás. Então, é preciso um grande número de indústrias diversificadas para fazer os pacotes de demandas capazes de gerar as indústrias a montante. Enquanto que um dos méritos das indústrias de base é exatamente apresentar um volume compacto de demanda que enseja rapidamente as atividades que forem próprias, que forem possíveis a montante. Dessa forma, inverto a proposição: erro foi o abandono pela SUDENE dos estudos que ela começou acerca das indústrias ditas "básicas", como também a fraqueza com que ela prosseguiu, molemente, o estudo inicial da recomposição das indústrias tradicionais, um dos desafios que a entidade procurou inicialmente enfrentar.

3. O terceiro erro que se aponta é que o capital teria sido subvencionado pelo sistema de incentivos, de onde pequena absorção de trabalho. Isso aí me parece um outro equívoco histórico, embora contenha uma meia verdade. Aparentemente, se o capital fosse mais caro e se houvesse investimento com esse capital mais caro -, o que é um dado essencial no raciocínio -, então as funções de produção seriam mais empregadoras, haveria uma substituição de capital por trabalho. Mas o que acontece é o seguinte: primeiro, essas atividades não seriam simplesmente viáveis com menos capital, com capital mais caro. Esse é um ponto fundamental. Não seriam viáveis simplesmen-

te porque elas não se instalariam numa região não defendida por barreiras aduaneiras ou de qualquer natureza, mas sim num território que é um mercado aberto, um mercado cada vez mais integrado pelas vias de comunicação e pela expansão do capitalismo central no Brasil. Portanto, essas atividades não seriam possíveis com capital menos intensivo.

Mas há outro ponto também importante: esse capital não foi tão barato como se supõe. Teria sido se o sistema de incentivos tivesse funcionado conforme as expectativas. Como isso não aconteceu, os projetos, em vez de amadurecerem em três anos, passaram a amadurecer em seis e sete anos; eles absorveram pesados sobrecustos administrativos e financeiros - financiamentos comerciais de curto prazo, renovados - e esses custos anularam completamente a possível taxa de subsídio que estaria implícita nos incentivos.

Mas ainda há um outro aspecto que me parece ponderável. Num Seminário da Confederação Nacional da Indústria, em 1970, por solicitação da COCENE - uma comissão que se criou no Senado Federal, sob a liderança do Senador Virgílio Távora -, sacando da minha experiência de antigo funcionário federal e de antigo diretor do Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria, na longínqua década dos 40, comparei os incentivos que a industrialização do Sul do País teve e os que beneficiavam a industrialização no Nordeste. E mostrei, está lá um quadro nos Anais da COCENE, que a industrialização se desenvolveu no Centro-Sul com incentivos, inclusive, de custos de capital, infinitamente maiores do que aqueles que se poderiam atribuir ao famoso barateamento do capital, através dos incentivos do Nordeste. Quer dizer, a rigor quase toda a velha indústria é propriedade do povo brasileiro. Porque foi o povo brasileiro que subvencionou com um câmbio favorecido para isso e com financiamentos do Banco do Brasil sem correção monetária, para dizer o mínimo, sem falar na reserva de mercado, que é o principal incentivo e que o Nordeste não tem. Portanto, eu considero isso um folclore, um folclore perigoso, uma coisa que sai da realidade histórica.

4. Mais uma proposição equivocada: a estratégia industrial foi unilateral, desligada de transformações significativas em outras áreas. Eu não creio também que isso seja verdadeiro em termos absolutos, o é em termos relativos. Quer dizer, a SUDENE considerou inicialmente a estratégia industrial, entrosada, imbricada num sistema global, eu não preciso aqui repetir.

Deixo de ler as anotações em torno de várias proposições difundidas que considero igualmente equivocadas.

Antes de concluir sobre os complexos industriais, impõe-se partir de princípios, e perguntar que é que se pretende com o desen-

volvimento do Nordeste? Isso é questão de formulação política, formulação até ética. De minha parte considero que são essenciais o emprego e o salário compatível com os custos de vida na região (para os mesmos padrões de vida são maiores do que no Sul do País), que é preciso preservar a ecologia também a identidade cultural da região. Eu diria, em síntese, uma coisa: que o objetivo fundamental de uma política de desenvolvimento regional é o de fazer com que o Nordeste se integre, não por subordinação, por dependência, mas por uma verdadeira participação em termos econômicos, sociais, culturais e políticos, na vida nacional. Isso, em termos econômicos significa, a meu ver reduzir a heterogeneidade inter-regional. Aqui, dever-se-ia discutir o problema do desenvolvimento desigual, inclusive esse aspecto da desigualdade e da heterogeneidade em cada região. Mas, o essencial é o seguinte: uma região intranacional tem que funcionar dentro de parâmetros nacionais . Pessoalmente desejo mudar o chamado modelo econômico nacional, até de forma radical. Mas não é uma política diferente no Nordeste que tem o poder de sequer balançá-lo. Portanto temos que partir desses parâmetros nacionais. E então, quando falo em homogeneizar as estruturas em termos inter-regionais, quero dizer homogeneizar a própria heterogeneidade que existe na região paradigma. Contanto que o Nordeste participe daquela estrutura que já avançou no Centro-Sul, e que permite um maior nível de acumulação, de salário e de emprego. E aqui vem a constatação de que a industrialização na base da indústria de bens de consumo destinados ao mercado regional e na base da pequena e média empresa não alcançará jamais esse objetivo de homogeneizar as estruturas, de fazer com que o Nordeste participe paritariamente do conjunto nacional. É pena que esse tema exija um debate muito mais aprofundado. Evidentemente, estou aqui apenas enunciando a questão.

Se nós pensarmos que o Nordeste deve abdicar dos grandes pacotes de investimento e das indústrias que são indústrias de caráter nacional para nos preocuparmos apenas com a ilusão do emprego a curto prazo, em projetos médios e pequenos destinados ao mercado regional, nós não conduziremos o Nordeste senão a aprofundar a situação de disparidade e de dependência.

Eu gostaria de discutir aqui o problema da pequena e média empresa, que foi sempre a minha paixão pequeno-burguesa. Tenho até um estudo sobre isso, estou trabalhando mais para publicá-lo, em que se observa muito claramente que as empresas pequenas só têm realmente resistido à crise e só mostram um certo vigor a partir de 50 trabalhadores. Ora, a partir de 50 trabalhadores já são empresas médias na estrutura nordestina.

Quero, entretanto, dizer que estou de pleno acordo que uma

estratégia de grandes projetos ou de complexos industriais não pode ser uma estratégia isolada. Além disso, é exigência preliminar que sejam eficientes no planejamento e na operação. Como o Jorge mostrou muito bem, não há tempo para julgar os complexos porque só existe um em funcionamento. E este mesmo não está sendo avaliado devidamente , quer dizer, há aspectos, há conseqüências deste complexo que não estão sendo levados em conta , ao se dizer que os complexos não têm vinculações locais. Eu quero apontar logo duas coisas que são omitidas, em geral, no debate sobre Camaçari. A NORQUISA é uma empresa criada em função da dinâmica do COPEC. A COPENER, que é uma empresa de substituição energética e que está sendo uma das empresas mais avançadas em termos de tecnologia agrícola na Bahia, é uma empresa gerada pela dinâmica do Complexo Petroquímico de Camaçari. Basta dizer esses dois pontos. Eu poderia avançar muito mais, aliás no Seminário anterior eu mostrei uma série de aspectos, mas não tenho tempo concedido para isso. Mas devo advertir que há sérios enganos nessa avaliação.

Convém a gente lembrar um pouco a história. Quando , como surgiu o Complexo Petroquímico de Camaçari? A primeira idéia vem do documento do Plano de Desenvolvimento da Bahia, do ano de 59. Mas, no plano nacional e da SUDENE, ela surgiu como? Ela surgiu nesse período em que eu era representante do Ministério da Indústria e Comércio e propus à SUDENE o estudo das oportunidades de indústrias de base no Nordeste, mas a Superintendência não se mostrou capacitada e disposta a fazer esse trabalho. Então, autorizado pelo Ministro da Indústria e Comércio, procurei o Ministro do Interior, este conversou com o Superintendente da SUDENE e mandou lavrar um Decreto estabelecendo uma comissão, para fazer um estudo integrado dessas possibilidades regionais, sobretudo nas suas vinculações com a estrutura presente e com a estrutura potencial de produção. Porque é claro que numa região periférica, como aliás se mostrou, o problema das vinculações é um problema de prospecto. Se já houvesse uma indústria amplamente diversificada, evidentemente que o multiplicador se aplicaria instantaneamente na região. Mas num vazio, numa área periférica, há que contar com um processo de difusão dos efeitos para trás e para a frente e além disso de externalidades de alcance mais geral, ou seja, de intensidade menor porém de raio mais largo, que têm o seu tempo de maturação. No caso do único complexo que existe no Nordeste, ele sofreu as contingências de uma política nacional muito centralizadora, que inclusive vetava os projetos de transformação dos produtos petroquímicos na Região nordestina, porque havia capacidade excedente em São Paulo; e, além disso, logo se agravou a crise que submeteu toda a economia do País. A internalização regio-

nal dos efeitos, embora estes constituam um potencial, exige tempo e também um planejamento, para que os empecilhos conjunturais ou institucionais a esse processo sejam afastados. No caso da Bahia, o documento inicial do Pôlo Petroquímico, que é do ano de 68, aponta para a necessidade de um estudo imediato de indústrias e atividades outras para trás e para a frente, e cita expressamente um segmento metal-mecânico e também a necessidade de desenvolver na agricultura uma frente tecnológica capaz de absorver a tecnologia que era infundida na região por esse pôlo dinâmico. Entretanto, isso não foi feito, apesar de dois Secretários de Estado, o Professor Talma Sampaio e o Professor Raimundo Fonseca, hoje Diretor da EMBRAPA, terem mostrado o maior empenho em estudos nesse sentido. Entretanto, o Governo não implementou nada do sugerido.

O caso deveria ser estudado melhor. Entrementes, cabe observar que não se trata de ausência de efeitos regionais positivos, como se costumou dizer. Pelo contrário, há muitos efeitos fiscais, sociais, urbanos, altamente positivos. Portanto, me parece equivocada a idéia de que essas indústrias são de interesse "nacional", não regional. Acho completamente equivocada essa imagem, como também é equivocada a idéia, ainda que menos equivocada, de que esses grandes projetos nacionais só devem aspirar a recursos de ordem nacional que não sejam recursos destinados ao desenvolvimento regional. Parece-me que a política certa é exigir que os fundos de incentivos regionais sejam ampliados. Isso sim. Agora não de reduzir as possibilidades de implantação das indústrias de base, que embora sejam de alcance nacional e tenham condições muito favoráveis de localização potencialmente na região, encontram , entretanto, obstáculos na incipiência do processo regional, na ambiência industrial local.

Enfim, desejo concluir dizendo que é preciso olhar integradamente o processo industrial e o planejamento industrial. Nesse planejamento industrial, uma coisa também fundamental é que a propriedade das empresas seja mais da região. Nesse ponto estou de acordo com algumas críticas em relação à experiência da SUDENE. Ela e o Banco do Nordeste não adotaram a posição de intervir no sentido de apoio com capital acionário, para dar sustentação ao empresário regional. Nem os governos estaduais. Por outro lado, o empresário regional tinha as suas possibilidades de capital e a sua experiência voltadas para a indústria cuja demanda cresceria com o processo de industrialização, como a de construção civil e outras tradicionais. É ilusão pensar que pudesse de repente brotar espontaneamente um empresariado regional num processo de industrialização numa região pobre, sem capitalização. Mas, o indispensável é que haja essa idéia de se favorecer o industrial regional. O grande erro da SUDENE foi apenas o de

facilitar os projetos de filiais ou sucursais. Esse é que foi o grande erro. Erro, contra o qual, me permitam a imodéstia, tive ocasião, no Conselho da SUDENE, de advertir: nós precisamos de imigrantes, nós precisamos de quem no Nordeste implante empreendimentos competitivos, com vocação para crescer, para conquistar mercado, não no Nordeste, no mercado nacional. Então essa história de indústria destinada ao mercado regional me parece o maior de todos os equívocos. Muito obrigado.

DEBATEDOR - Sérgio Boisier - Espero que o meu tempo não seja medido como o de Rômulo. Gostaria de dividir a minha apresentação em duas partes, uma primeira muito breve que a rigor examina superficialmente o documento apresentado e uma segunda que gostaria de tomar como ponto de partida do trabalho realizado e sugerir um par de idéias adicionais.

Na minha opinião, o documento que estamos comentando representa o resultado de um esforço sério e, certamente, muito necessário no Brasil, para esclarecer algumas interrogações básicas relacionadas com o conceito de complexo industrial e com a potencialidade instrumental deste conceito como ferramenta para o desenvolvimento regional. Deste ponto de vista, me parece que o trabalho realizado, contribuirá para melhorar o processo de tomada de decisões do governo federal e de outras instâncias decisionais.

Para os que ainda não tiveram a oportunidade de revisar o documento, darei uma descrição muito breve do mesmo, que, na verdade, já foi dada pelo Paulo. A primeira parte do documento é uma síntese muito boa, no meu entender, do conhecimento atual relevante do corpo teórico que dá racionalidade ao conceito de complexo industrial e as conclusões desta primeira parte indicam com precisão as vantagens e também as limitações do conceito de complexo industrial, sempre em relação ao desenvolvimento regional.

A segunda parte do documento é uma tentativa de analisar formalmente os seis complexos que estão sendo estudados dentro de um quadro caracterizado por uma informação insuficiente sob todos os aspectos. A terceira parte do documento tenta avaliar o grau de inter-relacionamento entre os complexos e conclui-se, a partir de uma matriz de relações interindustriais, que este inter-relacionamento é baixo, o que limita o impacto potencial do crescimento da economia nordestina. A quarta e última parte é uma excelente síntese das principais conclusões do trabalho, incluindo uma série de recomendações imediatas, com as quais eu não poderia deixar de estar de pleno acordo. Em resumo, o documento me parece um documento muito útil e de uma estatura técnica muito boa.

Entretanto, gostaria de aproveitar a oportunidade para apresentar algumas sugestões que poderiam completar ou complementar o estudo, dando base talvez, a novos antecedentes, tanto do ponto de vista conceitual, como do ponto de vista operacional.

Em primeiro lugar, acho que seria muito útil, ainda que duvide que isto tenha sido feito alguma vez na prática, pelo menos de uma maneira sistemática, porém, repito, acho que seria útil tentar construir uma espécie de vetor coluna, que mostrasse por unidade de produto final do complexo os requisitos diretos do que poderíamos chamar serviços e facilidades urbanas geradas pela atividade do complexo. Uma vez especificado este vetor de coeficientes técnicos urbanos e fornecida a escala de produção, teríamos então, uma idéia aproximada, porém muito útil, das necessidades do complexo em termos de, por exemplo, lugares ou terrenos industriais, capacidade das redes urbanas (eletricidade, água, esgoto, telefones, etc.), equipamentos de habitação, de saúde, de educação, de lazer, etc.

Estas informações poderiam gerar planos e programas de desenvolvimento urbano que poderiam significar um forte impacto local em inversões, emprego e qualidade de vida. Apenas para especular um minuto sobre esta idéia, este vetor tem, na realidade, dois grupos diferentes de coeficientes; por um lado, coeficientes de facilidades urbanas que indicam, por unidade de produto final, os requisitos de espaço e de capacidade das redes urbanas e, por outro lado, um conjunto de coeficientes de equipamentos sociais-urbanos derivados da expansão dos requisitos de mão-de-obra do complexo.

A título de mero exemplo ilustrativo, o procedimento de cálculo poderia ser mais ou menos o seguinte: a partir do coeficiente de mão-de-obra por unidade de produto e fornecida uma taxa de dependência familiar média para o país ou para a região, fica definida a população total por unidade de produto relacionada com a atividade do complexo, a qual , corrigida pela escala de produção, produz uma estimativa da população total vinculada à operação do complexo.

Se for conhecida a composição etária, a composição por idades relativas, seja a nível nacional ou a nível regional, a partir da informação anterior seria facilmente obtida uma estimativa da população em idade escolar vinculada ao complexo e fornecido o padrão da infra-estrutura escolar - metros quadrados de superfície escolar por estudante - é possível conhecer imediatamente, ou tem-se uma estimativa, das necessidades de equipamentos escolares a serem construídos. O mesmo tipo de exercício por ser repetido para outros tipos de equipamentos sociais-urbanos, como saúde, lazer, etc. Estas estimativas podem ajudar a configurar um programa paralelo de urbanização relacionado com o programa básico de construção e opera -

ção do complexo industrial.

Desta maneira, teríamos um quadro mais completo e orgânico do impacto local dos complexos de muita significação em potencial, já que tal programa de urbanização pode apoiar-se fortemente na produção de indústrias regionais e locais. Esta é uma possível linha de expansão deste tipo de estudo que me ocorreu sugerir.

Em segundo lugar, gostaria de insistir em um ponto que já tive oportunidade de mencionar por ocasião do primeiro seminário realizado em vinculação a este projeto. Refiro-me à necessidade de ampliar a cobertura do estudo, de maneira a examinar a natureza, os alcances e as limitações dos complexos agroindustriais como instrumentos de política regional do Nordeste.

Acho que estamos habituados demais a considerar a idéia de complexo industrial em termos dos exemplos mais clássicos, metalurgia, metal-mecânica, química e petroquímica, etc., todos com tecnologia de ponta e com as características positivas e negativas que o próprio documento comentado destaca muito bem. Do ponto de vista de uma política regional, a principal carência deste tipo de complexo, e neste ponto a minha opinião é diferente da do Dr. Almeida, é um grau muito fraco de articulação com a economia local, como o documento assinala muito bem.

Por outro lado, a crescente interação entre os processos puramente agropecuários e os processos industriais, comerciais e financeiros produziu um aumento de operações integradas que nada mais são do que complexos do tipo agroindustrial. Simplesmente para recordar a idéia básica, em princípio a agroindústria compreende processos e atividades que agregam valor a produtos de origem agropecuária e florestal mediante a incorporação de utilidade por mudanças produzidas no espaço, no tempo e na forma dos produtos originais. Por esta razão, podemos considerar a cadeia agroindustrial, também chamada de sistema agroindustrial ou complexo agroindustrial, como uma unidade funcional e econômica que inclui pelo menos uma atividade agropecuária ou florestal, pelo menos uma atividade industrial e pelo menos uma atividade comercial ligadas por relações de insumo / produto.

Isto significa que existe uma inter-dependência entre as atividades da cadeia agroindustrial, mas que também esta inter-dependência pode ser assimétrica no sentido de que existem etapas ou atividades produtivas que exercem um domínio econômico sobre algumas ou todas as etapas da cadeia através de um intercâmbio na utilização da propriedade, ou seja, mediante o controle monopolístico ou quase monopolítisco de alguns mercados de produtos ou recursos.

A importância da agroindústria na América Latina fica cla-

ra se observarmos que, de acordo com cifras da CEPAL, por volta de 1970, o setor agroindustrial representou, em média, uns 22% da produção industrial manufatureira da América Latina, naturalmente com fortes oscilações entre os diversos países, que vão, se me recordo bem, desde cerca de 16%, como no caso do Brasil, até cerca de 81%, como no caso da República Dominicana. No caso do Nordeste, onde o redirecionamento da política de industrialização é amplamente aceito hoje em dia, as potencialidades de um desenvolvimento fortemente baseado na agroindústria merecem ser seriamente exploradas como complemento para outras linhas estratégicas de industrialização.

Para terminar e cumprir desta forma uma média de tempo razoável entre os comentaristas, me parece que a primeira sugestão é um complemento desejável do estudo feito até aqui e a segunda sugestão me parece um complemento indispensável desta linha de estudo sobre os complexos industriais. Muito obrigado.

3. INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DISCUSSÃO DE ALGUMAS LINHAS DE POLÍTICA PARA O NORDESTE

Autores: Alberto Barbeiro
Héctor Pistonesi

Debatedores: Cristovam Buarque
Osmundo Rebouças

SUMÁRIO

pag.

I. POLÍTICAS DE PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL 123

1. Desenvolvimento Regional e Industrialização Dominante..... 123
2. Instrumentos de Promoção e Processo de Industrialização... 125

II. ELEMENTOS PARA UMA DISCURSSÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL DO NORDESTE..... 133

1. Composição Setorial dos Investimentos 133
2. A Escolha de Técnicos 139
3. Porte das Empresas 144
4. Diretrizes de Política de Emprego 149

ANEXO 153

BIBLIOGRAFIA 157

I - POLÍTICAS DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A julgar pelos indicadores globais, o processo de industrialização do Nordeste tem revelado nos últimos anos um significativo grau de dinamismo. No entanto, os principais problemas da região persistem, ou até mesmo têm-se agravado. Tal situação suscita a necessidade de reconsiderar a política de desenvolvimento regional adotada até o momento e, nela, a política de industrialização.

Este último ponto implica não só analisar os objetivos propostos e não cumpridos, como também determinar em que medida as políticas de promoção implementadas têm sido responsáveis pelos padrões de industrialização obtidos, que têm sido qualificados por muitos autores como insatisfatórios.

Para examinar este aspecto, é conveniente analisar as relações entre as políticas de promoção e os fatores de locação industrial, exame que se pretende fazer na primeira parte deste trabalho com base na análise comparada do sistema de incentivos aplicado no Nordeste e do sistema de incentivos aplicado no Mezzogiorno, região que constitui talvez a experiência mais importante em matéria de política de promoção da industrialização regional.

Na segunda parte, e à luz das evidências obtidas, esboçam-se algumas linhas de discussão com o propósito de contribuir para a revisão das políticas vigentes no Nordeste.

1. Desenvolvimento Regional e Industrialização Dominante

A preocupação com as desigualdades regionais acentuou-se durante a década de 50, tanto nos países centrais como nos países subdesenvolvidos, fundamentada tanto em princípios de eqüidade quanto no interesse de controlar a intensificação dos conflitos sociais resultantes de formas extremas de pobreza.

O exame de algumas das principais tentativas de desenvolver regiões periféricas permite que se observem certos traços gerais, como, por exemplo, o fato de tratar-se do ensaio de uma fase inicial pré-industrialista baseada na ação estatal direta através dos gastos e das obras públicas nas zonas rurais. Tais ações foram freqüentemente mediatizadas pelo poder latifundiário que pro

---

1. São examinadas especificamente as experiências do Mezzogiorno, do Nordeste do Brasil, das Guianas e de Porto Rico.

piciou os investimentos e manteve o clientelismo político.

A existência de regiões atrasadas no interior constitui um obstáculo para a estabilidade e para a expansão econômica das áreas dinâmicas do país: agitação social, obstáculos a suas crescentes necessidades de realização, e rigidez e ineficiência na oferta de matérias-primas e/ou alimentos.

As políticas regionais apresentam uma segunda fase com definida orientação industrialista sob formas funcionais com as exigências de expansão do capital da região mais adiantada: investimentos diretos, mercado, aproveitamento de recursos naturais, etc. Mais do que o tipo de industrialização adotada, as estratégias podem diferir com relação à introdução de alterações em outros setores, especialmente na estrutura rural, alterações cujos graus e alcances resultam da particular articulação entre as forças sociais.

O acionar das forças sociais envolvidas e as características da confrontação política e o debate que procede e subjaz à imposição das teses industrialistas têm sido salientados tanto no caso do Mezzogiorno [2] como no caso do Nordeste do Brasil. [3]

As políticas de industrialização predominantes encontraram justificativa teórica nos princípios do crescimento polarizado, resultando daí a promoção e implantação de "unidades motrizes" ou de "complexos industriais", na suposição de que tais implantações, por sua escala, modernidade e dinamismo, maximizaram os efeitos de difusão em escala setorial e regional.

O tipo de implantação promovida está voltada para a produção de bens intermediários destinados aos mercados extrarre

2. "... No que diz respeito à questão meridonal, configuram-se duas posições: uma sustenta que, no âmbito do sistema político vigente, é possível uma solução do problema por meio de uma política de industrialização mantida e incentivada pelo Estado; a outra, que favorece o aspecto político, sustenta que a situação do Mezzogiorno não pode prescindir da questão agrária... Esta segunda posição está conforme as idéias de Gramsci e fundamenta-se no reconhecimento de que o processo de desenvolvimento só pode ser atingido a partir de uma modificação nas relações de classe da sociedade meridional". (Delmonte e Gianola, 1978).

3. "Embora o documento (do GTDN) se proponha a apresentar uma estratégia integrada de desenvolvimento, termina por insistir na prioridade da industrialização no quadro do processo. A industrialização seria o motor do processo que, por assim dizer, levaria ao desenvolvimento. Seria a única alternativa para a Região Nordeste, muito mais que para outras áreas, como se pode ver na afirmativa seguinte: de fato, se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização é uma forma racional de abrir o caminho para o desenvolvimento, para o Nordeste é, até certo ponto, a única forma de abrir esse caminho. No caso de demonstrar-se que a solução não é viável, somente restaria ao Nordeste a alternativa de despovoar-se ou permanecer como região de baixíssimo poder de renda". (GTDN, pág. 58) R. Moreira (1976, pág. 56)

gionais, principalmente os setores da siderurgia e da química. A natureza de tais atividades pressupõe tecnologias de alta densidade de capital e a participação de investimentos de fora da região. O Estado desempenha um papel ativo importante, não só através da orientação imposta aos incentivos à industrialização, mas também por meio de investimentos nas atividades diretamente produtivas e, fundamentalmente, na criação da infra-estrutura necessária.[4]

O padrão de industrialização adotado, que se inscreve no crescente processo de integração dessas regiões no espaço nacional, apesar de haver provocado uma melhoria considerável nos principais indicadores macroeconômicos, tem contribuído de forma apenas secundária para a resolução dos principais problemas da região.

De fato, as atividades industriais promovidas demonstram uma escassa articulação com as formas produtivas preexistentes na região, de base eminentemente agrícola. Os efeitos de irradiação no espaço regional são mínimos, tanto no que se refere à indução a novas atividades como à expansão e modernização das atividades já existentes. Os investimentos realizados concentram-se em um reduzido número de centros urbanos da região.

A criação de novos empregos é insuficiente, persistindo as condições de desemprego e subemprego, condições que, inclusive, se agravam em razão da migração rural e da progressiva destruição de atividades locais de caráter semi-artesanal.

Das receitas geradas pelos novos investimentos, apenas uma pequena proporção incorpora-se ao gasto nacional, em virtude do deslocamento dos benefícios e da difusão de um padrão de consumo incorporados por um crescente abastecimento de bens de origem extra-regional.

2. Instrumentos de Promoção e Processo de Industrialização

O papel atribuído à industrialização nas experiências de desenvolvimento de regiões periféricas contrasta com os resultados obtidos. A insatisfação no que diz respeito às metas propostas pode ser considerada sob dois aspectos. Por um lado, a inconsistência entre os objetivos de desenvolvimento regional propostos e a implementação de uma estratégia unilateral baseada na radicação de indústrias e desvinculada de transformações significativas em outras áreas da estrutura produtiva. Por outro, como conseqüên

4. Vide documento: "Complejos Industriales, Industrialización Y Desarrollo Regional", IPEA/ILPES, Brasília, 1982, pág. 51 e segs.

cia do perfil que assume o processo de industrialização.

Com relação a este segundo aspecto é importante examinar em que medida tal perfil foi determinado ou ao menos reforçado pelos instrumentos de promoção industrial utilizados. Isto implica questionar o grau de eficácia dos referidos instrumentos, tanto no sentido de sua importância para promover a localização de indústrias na região como no sentido da composição setorial, características técnicas e porte das unidades implantadas.

Aceita-se com relativa facilidade o fato de que as radicações obtidas são conseqüência dos estímulos proporcionados, com o que se outorga uma qualificação positiva aos instrumentos. No entanto, uma evolução desta natureza requer bases de verificação mais complexas que uma simples referência quantitativa (número de projetos aprovados ou montante global dos investimentos), devendo apoiar-se no conhecimento dos fatores reais de localização que impulsionaram as decisões de investir na região periférica. [5]

O outro aspecto a considerar é o grau de influência dos instrumentos de promoção sobre o perfil obtido. Tais instrumentos podem consistir em medidas diretas relacionadas com os investimentos produtivos do Estado, bem como em incentivos destinados aos investimentos privados e que atuam mediante alterações nos fatores de localização.

Os incentivos procuram, em última instância, modificar a rentabilidade espacial das alternativas de investimentos, [6] e, nessa procura, operam sobre os diferentes fatores de localização cuja estrutura particular pode resultar em perfis industriais específicos.

---

5. Nesse sentido, deve-se assinalar que, no Nordeste do Brasil, 35% das empresas promovidas (39,8% dos investimentos fixos) consideram que teriam realizado tais investimentos mesmo sem o apoio dos instrumentos de promoção industrial (dados colhidos em A. Rocha Magalhães, 1982, pág. 72).

6. "... o sistema de incentivos com finalidade territorial constitui um conjunto de instrumentos que respondem ao objetivo de modificar a conveniência do empresário, orientando assim a escolha do local para determinadas áreas prefixadas pela autoridade pública" (E. Bertezzaghi, et alii, 1977, pág. 135).

Fatores de Localização	Incentivos Principais
1. Redução do custo de Transportes	Redução de tarifas Políticas de infra-estrutura.
2. Redução do custo da mão-de obra	Redução de contribuições sociais Capacitação.
3. Redução do custo de capital	Incentivos fiscais (redução ou isenção de impostos) Incentivos financeiros (taxas de juros subsidiadas); contribuições a fundo perdido Desgravação de tarifas sobre equipamentos importados.
4. Redução do custo dos insumos	Política de preços e tarifas
5. Criação de Economias Externas	Infra-estrutura geral e específica; serviços diversos Assistência técnica.
6. Ampliação do Mercado	Políticas de compras do setor público Assistência técnica em marketing Sistemas de subcontratação.

Essa enumeração articulada de incentivos e fatores de localização apenas pretende assinalar as vinculações diretas que entre eles podem existir. Outros incentivos apresentam um menor grau de especificidade. Pode-se mencionar a garantia de acesso aos mesmos (diminuição de requisitos para a tramitação de crédito); redução do risco (participação estatal no capital societário);ou limitações à localização em outras regiões (por disposições diretas ou incorporação aos custos das deseconomias externas).

O grau de diversificação do sistema de incentivos que for aplicado, assim como o grau de diferenciação interna de cada instrumento influem sobre o tipo de unidades econômicas com possibilidades de aceder aos benefícios.

Assim, um sistema não diversificado de incentivo que se limite a reduzir o custo do capital e não preveja instrumentos como capacitação de mão-de-obra, oferta de serviços auxiliares, ou que atuem sobre a demanda, prejudica as pequenas e médias empresas

em virtude de suas maiores dificuldades para enfrentar por si mesmas tais obstáculos.

Por outro lado, quando não estão internamente diferenciados, os incentivos tendem a provocar efeitos similares. Por exemplo, quando os estímulos financeiros se baseiam em prazos e taxas de juros uniformes, ou quando se busca a formação de capital através da desgravação de ganhos.

Esses dois aspectos, ao determinar diferentes possibilidades de acesso dos agentes econômicos ao uso dos incentivos, têm conseqüências sobre a composição setorial dos investimentos, a tecnologia, o emprego e o grau de participação dos empresários regionais, e o nível de descentralização no espaço regional.

Ao considerar os sistemas de incentivos industriais aplicados no sul da Itália e no Nordeste do Brasil, observa-se que os principais instrumentos se orientam no sentido de reduzir o custo do capital, seja mediante a recuperação de contribuições impositivas sobre os benefícios, como no caso do Nordeste com o 34/18 FINOR, seja mediante contribuições a fundo perdido, crédito subsidiado ou "leasing no Mezzogiorno", ou, em ambas as experiências, através da desgravação de tarifas sobre equipamentos importados (vide anexo I).

A implementação do 34/19 FINOR significa uma redução do custo do capital em virtude da utilização de recursos desgravados para projetos próprios e/ou obtenção de recursos desgravados por terceiros em condições mais vantajosas que as habituais no mercado de capitais.

Com tudo isso, o sistema de incentivos aplicados na Itália é mais diversificado que o vigente para o Nordeste, uma vez que inclui tanto normas referentes à localização dos investimentos das empresas de participação estatal, como incentivos destinados a reduzir o custo da mão-de-obra, do transporte e de outros insumos. No entanto, salvo o papel imposto às empresas estatais, na prática esses incentivos alcançaram uma dimensão menor do que os incentivos destinados a reduzir o custo do capital.

Por sua vez, o sistema de incentivos aplicados no Mezzogiorno apresenta uma maior diferenciação interna dos instrumentos, procurando, em especial, um tratamento diferenciado segundo o porte das empresas, setores de atividade e localização sub-regional.

De fato, no caso do Nordeste, o principal instrumento de promoção, 34/18 FINOR, é administrado mediante um sistema de classificação que pretende combinar prioridades de ordem setorial

sub-regional, escala ocupacional, utilização de insumos locais, exportações e participação salarial no valor agregado.

O sistema de porcentagem articula-se com base em um conjunto de prioridades não necessiariamente compatíveis e cujo resultado, como se verá, tende a privilegiar os aspectos de índole setorial em detrimento dos aspectos referentes à criação de emprego, porte dos estabelecimentos e localização no espaço regional.

A limitada diferenciação efetivamente observada nesse instrumento se vê acentuada pela natureza dos mecanismos financeiros complementares. Nesse sentido, pode-se citar a escassa significação dos programas de financiamento para pequenas e médias empresas, tanto com relação aos recursos destinados a tais programas como com relação ao reduzido subsídio diferencial resultante das taxas de juros aplicadas (Robalinho de Barros, et alii, 1973).

No caso do Mezzogiorno, os instrumentos financeiros mais importantes, como as contribuições a fundo perdido e o crédito subsidiado, estabelecem diferenças segundo o tamanho, fixando proporções variáveis em relação ao montante dos investimentos com financiamento preferencial e taxas de juros distintas no caso do crédito. As diretrizes de apoio à pequena e média empresas contavam com quota importante destinada à região (50-65% do total dos recursos destinados a essa finalidade) e com uma taxa de juros fortemente subsidiada, da ordem dos 30% de taxa de referência.

No entanto, o sistema de incentivos que se encontra em vigor desde 1957, registra alterações importantes no que diz respeito à diferenciação interna dos instrumentos e ao tratamento das empresas de menor porte. Num sentido instável e até mesmo contraditório, predomina uma tendência a favorecer as empresas de maior porte, por exemplo, mediante uma reiterada elevação dos limites máximos que definem a dimensão das unidades. [7] Embora se tenham incorporado também ao sistema diferenciações referentes a prioridades de caráter setorial e sub-regional, as mesmas se combinam de uma forma marginal com a diferenciação segundo escala.

Como já se assinalou, a principal característica dos sistemas de incentivos para a industrialização regional é a ênfase dada aos instrumentos que subsidiam o custo do capital, omitindo,

7. "A legislação sobre os incentivos sofreu inúmeras e sucessivas modificações. Começa rapidamente uma evolução que, esvaziando de conteúdo o conceito de pequena e média empresas, transforma progressivamente o sistema dos incentivos em um novo instrumento utilizado preeminentemente pelos principais grupos monopolistas". (A. Del Monte e A. Giannola, 1978, pág. 288).

ou minimizando, outros aspectos promocionais, como, por exemplo, os relativos à capacitação ou barateamento da mão-de-obra, ou a ampliação do mercado mediante a canalização do poder de compra estatal; ou de economias externas como as que resultam da implantação de unidades auxiliares da produção de serviços.

Sem prejuízo de maior aprofundamento, que terá lugar mais adiante, deve-se aceitar o fato de que uma orientação do tipo da citada obstaculiza o acesso das empresas de menor porte, que corresponde em sua maioria a iniciativas de origem local.

A aplicação de sistemas de promoção com subsídios discriminatórios em relação aos fatores de produção suscita a questão do impacto de tais modificações sobre os preços relativos e, conseqüentemente, sua eventual influência na escola de atividades e tecnologias.

No caso do Mezzogiorno os estudos realizados são unânimes quanto ao fato de que o sistema de incentivos aplicado favorece as iniciativas de alta intensidade de capital. [8]

Com relação ao Nordeste, Goodman et alii (1971) consideram também que o sistema de incentivos do 34/18 FINOR modifica o preço dos fatores, barateando relativamente o preço do capital, daí a adoção de tecnologias intensivas de capital.

Esses autores chegam a tal conclusão mediante a utilização de funções de produção do tipo CES, cuja avaliação conduz, para todos os setores analisados, a valores positivos de elasticidade de substituição de fatores (Goodman et alii, pág. 357). Depois de admitir a possibilidade de substituição de fatores, isto é, a existência de opções tecnológicas, os autores propuseram modificações no sistema de incentivos visando a baratear os custos trabalhistas e favorecer a adoção de técnicas mais intensivas de mão-de-obra.

A comprovação da elasticidade de substituição positiva contida no mencionado trabalho coincide com intentos similares implementados em inúmeros países em desenvolvimento (L. White, 1978). No entanto, a metodologia utilizada apresenta sérias limitações tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista econométri

8. "... levando em consideração todos os fatores quantitativos de custo, para a maior parte dos produtos e áreas a localização no Mezzogiorno poucas vezes mostra-se conveniente... à exceção das iniciativas de forte intensidade de capital" (Bartezzaghi et alii, 1976, pág. 149). No mesmo sentido, expressam-se Allem e Maclemman afirmando que "como a maior parte dos esquemas de incentivos regionais, o sistema italiano favorece as empresas mais intensivas em capital devido a ter-se baseado, principalmente, em subsídios que gravitam em torno do capital" (K. Allem e M.C. Maclemann, 1970, pág. 61).

co. [9]

Nilson Holanda (1975) questiona a possibilidade de utilizar técnicas intensivas em mão-de-obra baseando-se, principalmente, na limitada existência de alternativas tecnológicas eficientes. [10]

No entanto, White (1978) refere-se a outros métodos utilizados para pesquisar a influência dos preços relativos dos fatores sobre a escolha de técnicas de produção. Considerados mais apropriados do que os enfoques econométricos, dão demonstrações poderosas da existência e necessidade dos métodos intensivos em trabalho assim como da influência dos preços relativos sobre a mencionada escolha.

A existência de técnicas alternativas é sustentada também através de estudos de casos como os incluídos em Bhalla (1975), onde se conclui que " no setor manufatureiro existem possibilidades de substituição tanto nos processos básicos como nas operações auxiliares. No entanto, a identificação de diferentes possibilidades tecnológicas é necessária, mas não suficiente, já que, uma vez que se sabe que as proporções de fatores são flexíveis, é essencial encontrar os meios de aplicar as técnicas eficientes de grande densidade de mão-de-obra que se têm identificado" (Bhalla, 1975, pág. 350).

Os preços relativos não constituem nem o único nem o mais importante dos meios que têm atuado na escolha das tecnologi

---

9. De fato, a utilização de funções de produção para pesquisar a elasticidade de substituição de fatores baseia-se em suposições altamente restritivas (no caso da CES, por exemplo, o processo de avaliação implica a existência de mercados competitivos onde os agentes econômicos otimizam seu comportamento, igualando produtividade e remunerações), além de outros problemas referentes à homogeneidade e agregação e até mesmo o sentido da causalidade entre a relação capital/trabalho e os preços relativos dos fatores.

10. "A primeira limitação decorre do fato de que, de um ponto de vista tecnológico, simplesmente talvez não exista a alternativa de uso intensivo de mão- de-obra... A rigor, somente tem sentido comparar técnicas alternativas quando elas são igualmente eficientes (em termos técnicos ou de engenharia)" (N. Holanda, 1975, págs. 76/77). Definir eficiência em termos exclusivamente físicos para afirmar que as alternativas técnicas são poucas ou nulas, é como considerar uma função de produção ligada à origem ou que, por isso mesmo, possua um reduzido campo de possibilidades de substituição de fatores, em um caso extremo, que constitui uma combinação técnica fixa entre os mesmos. Precisamente Hall Hill (1983), em seu estudo sobre a indústria fiandeira na Indonésia, comprova que "a gama de variação das combinações capital/trabalho é muito ampla, nela podendo-se identificar quatro tecnologias alternativas... Além disso, a isoquanta é de origem conexa, "motivo pelo qual as quatro tecnologias são tecnicamente eficientes, havendo, portanto, escolha de técnicas na indústria. Não se poderia chegar a qualquer conclusão sobre a eficiência econômica das técnicas sem antes especificar os preços dos fatores". (Pág. 345)

as implantadas nas regiões periféricas. Em conseqüência, também não é razoável esperar mudanças substanciais nos padrões tecnológicos com instrumentos que se limitem a modificações isoladas nos preços relativos.

Na escolha de técnicas também desempenharam papel importante outros fatores. As grandes empresas, em especial as multinacionais, não adaptam a tecnologia, e sim a transferem de matrizes para filiais ou a adquirem no mercado mundial; por sua vez, o mercado tecnológico raramente é competitivo e a informação é difícil de se obter; os esforços de pesquisa e desenvolvimento orientados para novas técnicas de trabalho intensivas estão excluídos do interesse dos países desenvolvidos, e nos restantes mostram-se ainda escassos.

Por sua vez, os empresários tendem a acreditar que as técnicas mecanizadas são ainda mais adequadas, independente do preço dos fatores, identificando o conceito de eficiência com a produtividade da força de trabalho. [11]

Além dos efeitos produzidos pelas modificações nos preços relativos, o sistema de incentivos para a industrialização do Nordeste apresenta mecanismos que viabilizam a influência de fatores como os mencionados.

De fato, o 34/18 FINOR favorece os investimentos de grande porte. Em primeiro lugar, porque, ao operar através de desgravações do imposto de renda, os maiores recursos capitalizáveis correspondem aos contribuintes de maior porte. Segundo, porque a possibilidade de formular projetos e conseguir recursos de terceiros através do 34/18 é mais reduzida para as pequenas empresas, geralmente locais. [12]

Os grandes projetos correspondem a capitais extra-regionais, muitas vezes até multinacionais, que tendem a transferir tecnologia com base em grandes escalas e alta intensidade de capital. [13]

---

11. "A mística de alta produtividade e modernismo impregna tanto os responsáveis pelo setor público como os agentes privados" (White, 1978, pág. 50).

12. As deduções do 34/18 jogam a favor das grandes empresas já instaladas no Centro-Sul ... o mecanismo ... fortalece fundamentalmente as indústrias de capital intensivo, possibilitando que as firmas do Centro-Sul dele se aproveitem, abrindo filiais no Nordeste (R. Moreira, 1976, pág. 131).

13. "Tomando-se a condição de aplicadores em projetos próprios — já que a aplicação em projetos de terceiros não pode ser conhecida com os dados de que se dispõe — tem-se que das 199 maiores empresas... 24 delas tem projetos próprios, implantados ou em implantação no Nordeste... Interessante é observar-se a origem do capital das empresas ou grupos que estão na situação acima. Das 24 empresas com projetos próprios, 4 são estatais, 6 são de propriedade privada predominantemente nacional (não sabemos o grau de associação que possa existir), e 14 são de propriedade estrangeira (totalmente, com participação, se existir, de capital nacional apenas simbólico)" (F. de Oliveira, 1981, pág. 126).

O sistema de classificação estabelecido para a distribuição dos recursos do 34/18 FINOR não altera as diferenças assinaladas no que se refere às diferentes possibilidades de acesso. O sistema atribui elevado peso a projetos nos setores de bens de capital e de bens intermediários básicos, ao passo que é reduzido o peso atribuído ao uso intensivo de mão-de-obra assim como às escalas ocupacionais mais reduzidas. [14]

Em conseqüência, as pequenas e médias empresas contam com escassas possibilidades de apoio através do regime do 34/18. Essa circunstância vê-se reforçada pela pouca relevância de outros incentivos específicos para esse grupo de empresas e pelos obstáculos práticos que se lhes apresentam para seu acesso (garantias bancárias, informação tecnológica, etc.).

Quanto ao Mezzogiorno, apesar da maior diferenciação interna dos incentivos, a realidade é que a industrialização resultante também oferece um perfil em que predominam as empresas de maior porte e técnicas intensivas de capital. Às mencionadas dificuldades das pequenas e médias empresas para aceder aos estímulos estabelecidos junta-se um fator adicional, que é a importância dos investimentos realizados pelas empresas estatais, as quais predominam nos setores de indústrias básicas, de maior intensidade de capital e reduzida absorção de emprego.

Em síntese, o tipo de industrialização registrado nas regiões periféricas mostra uma participação decisiva das empresas de origem extra-regional, fenômeno este derivado do processo de expansão do capital da região central e cujo resultado é uma crescente homogeneização do espaço nacional, que se opera tanto na propriedade quanto nas características técnicas e sociais da produção. [15]

---

14. De fato, a fórmula utilizada para tal fim implica que, para uma mesma relação K/L, a classificação será crescente em função do volume de emprego proporcionado.

15. "Os principais grupos econômicos do Centro-Sul transferiram-se para o Nordeste, implantando fábricas e unidades produtivas que, em alguns casos, mesmo quando operam a capacidade ociosa, mesmo quando representam duplicação de produções que, numa visão marginalista, poderiam ser mais econômicas no Centro - Sul, asseguram a homogeneização monopolista do espaço econômico Nacional" (F. de Oliveira, 1981, pág. 125).
"O verdadeiro objetivo não foi tanto o desenvolvimento do Mezzogiorno como tal, mas a criação de situações que ajudem no desenvolvimento de outras regiões ou setores produtivos. Os objetivos iniciais podem variar, de acordo com as necessidades de cada momento. No início, a necessidade de aliviar a tensão social causada pela pobreza e pelo desemprego conduz à ampliação das medidas redistributivas e sociais. Em outro período, a necessidade de ampliar a base produtiva nacional mediante a descentralização de atividades produtivas de localização inadequada nas regiões industriais maduras conduz a processos de desenvolvimento industrial (por exemplo, a expansão da siderurgia e da petroquímica no Mezzogiorno). No entanto, estas não são respostas a necessidades específicas das regiões receptoras, mas das regiões centrais" (A. Graziani, 1978, pág. 356).

Os sistemas de incentivos, antes de modificar as características da industrialização dominante na região central, constituem um instrumento para sua expansão e descentralização até as regiões periféricas.

A reduzida diversificação dos sistemas, centrados no barateamento do capital, e a mínima diferenciação interna dos instrumentos limitam o acesso das empresas de menor escala e origem local, permitindo o uso de técnicas de alta intensidade de capital, com escassa absorção de emprego e grande concentração no espaço regional.

II - ELEMENTOS PARA UMA DISCUSSÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL DO NORDESTE

Na seção anterior foram assinaladas as insuficiências do padrão de industrialização adotado no Nordeste para contribuir na solução dos problemas de desemprego, subemprego e pobreza extrema e, de um modo geral, para impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas da região.

Examinou-se também o papel que a política de promoção industrial desempenhou em relação ao tipo de industrialização implementada, concluindo-se que não foi suficiente para modificar, com base nos objetivos propostos para o desenvolvimento da região, a inserção do capitalismo da região Centro-Sul no espaço regional.

Aquelas insuficiências e esta falta de eficiência tornam necessárias a revisão da política de promoção industrial implementada até agora na região. Na seção seguinte pretende-se apenas esboçar algumas linhas de análise, destinadas a fornecer material para essa tarefa de revisão.

A eliminação do desemprego e do subemprego e a extinção das condições de pobreza constituem, sem dúvida alguma, objetivos da política de desenvolvimento regional. O processo de industrialização pode contribuir apenas em parte para que esses objetivos sejam atingidos. Também é necessário formular medidas destinadas a modificar as causas estruturais que impedem o desenvolvimento do setor agropecuário. Além disso, porém, essas duas vias de intervenção devem ser coordenadas para que ambos os processos se realimentem mutuamente e permitam a difusão dos mecanismos de desenvolvimento, principalmente do espaço regional.

Quanto à parte que aqui interessa, ou seja, a política de promoção industrial, impõe-se o exame dos fatores que orientam o processo de industrialização para os objetivos já mencionados. Trata-se daqueles aspectos da atividade industrial que exercem influência sobre o emprego e as condições de vida da população regional.

Isso significa que a capacidade das unidades industriais de gerar emprego está ligada ao tipo de atividade implantada, ao tamanho das unidades e à tecnologia adotada, fatores que, por sua vez, encontram-se altamente articulados entre si. Além disso, a geração indireta de empregos dependerá das vinculações técnicas e de renda que as atividades venham a estabelecer com a estrutura produtiva regional existente, do que dependerá o grau de difusão no espaço regional.

Por outro lado, a melhoria das condições de vida da população significa a ampliação das possibilidades de emprego, com a conseqüente diminuição do subemprego e incremento da produtividade da força de trabalho. Dessa forma, relaciona-se aos fatores já mencionados. Além disso, são relevantes também os aspectos referentes à distribuição funcional e espacial das rendas; nesse sentido, influem a propriedade dos investimentos (de origem local ou extrarregional), o tamanho das unidades e a intensidade de capital.

A complexidade que impõe as inter-relações entre todos os aspectos mencionados torna difícil o exame de qualquer um desses aspectos de forma isolada. No entanto, com finalidade de análise e tendo em vista a apresentação, é conveniente realizar um exame até certo ponto autônomo.

Cabe, por fim, assinalar que este trabalho pretende concentrar-se naqueles aspectos considerados mais relevantes no que diz respeito à revisão das políticas de promoção. Nesse sentido, especial atenção será dedicada aos seguintes tópicos:

- aspectos setoriais, tanto no que se refere à criação direta de emprego como à difusão funcional e espacial dos efeitos de indução;
- problemas relacionados com a escolha de técnicas e com a viabilidade de alternativas;
- dimensão das unidades, o papel da pequena e média empresas e a origem dos capitais;
- problemas específicos do emprego, relacionando-o com as dimensões anteriores, e do subemprego e sua vinculação com o setor informal.

1. Composição Setorial dos Investimentos

Ainda que até agora se tenha dedicado pouca atenção, não há dúvida de que a composição do produto industrial, tanto a nível interindustrial (ramo ou setor) como intraindustrial (produto), tem conseqüências imediatas sobre o emprego. De fato, além da possível diversidade de tecnologias disponíveis que impliquem uma ampla gama de possibilidades de substituição de "fatores", percebe-se que alguns bens se produzem com maior intensidade de mão-de-obra do que outros. Pode-se comparar, por exemplo, a fabricação de artigos de couro, ou de roupas, com a produção petroquímica.

O tipo de industrialização promovida no Nordeste do Brasil privilegiou os setores produtores de bens intermediários que operam com alta intensidade de capital. Os dados acumulados até

1977 [16] referentes aos projetos de investimentos promovidos na região, assinalam que 68,9% do total de investimentos corresponderam aos setores de " bens intermediários". No entanto, representam somente 39,9% dos empregos gerados. Por sua vez, cada emprego gerado requereu 133 mil dólares a valores de 1982, enquanto que o conjunto de projetos correspondentes ao setor de "bens não duráveis" representa 23,6% do investimento total, 49,8% dos empregos e somente 26.000 dólares de 1982 para cada emprego gerado.

A limitada criação de emprego por unidade de investimento torna-se ainda mais expressiva com relação aos complexos industriais projetados e/ou implantados. Os quase 500 milhões de dólares de investimento para o Complexo do Rio Grande do Norte, relacionados com a ocupação prevista de 1.780 empregos diretos, expressa um nível de 280.000 dólares por homem ocupado, mais de 10 vezes o montante unitário requerido pelos setores de "bens não duráveis".

Deverá a industrialização nordestina continuar desenvolvendo os setores de bens intermediários com fatores de intensidade de capital predominantes até agora? De um ponto de vista regional e admitindo-se o modo como objetivos prioritários incrementam as oportunidades de emprego da população, a resposta é negativa. Segundo esse padrão de industrialização, qualquer melhoria nas condições atuais de emprego é ilusória. [17]

As condições anteriores podem não ser as únicas a sustentar a necessidade de reorientar as políticas de industrialização do Nordeste. Nesse sentido, é previsível que os setores de bens intermediários altamente capitalizados apresentem nos próximos anos uma desaceleração ou estancamento nas taxas de expansão. A esse respeito deve salientar-se que os investimentos nesse setor são de grande escala e destinam-se a operar por um longo período com alta capacidade ociosa, e que os projetos se dimensionaram com

16. Elaborados a partir de informação básica contida em A. Rocha Magalhães (1982).

17. O crescimento anual da PEA nordestina pode ser estimado em umas 400 mil pessoas, na hipótese de que o setor industrial proporcione 1/3 dos novos empregos necessários (o resto corresponderia as atividades e serviços), o total do investimento industrial deveria ser de uns 16 bilhoes de dólares por ano, se a relação K/L for similar à média dos projetos de "bens intermediários" aprovados desde 1977, e de 27 bilhões se a relação equivaler a do Complexo do Rio Grande do Norte. Pode-se comprovar a inviabilidade de resolver o problema de emprego ao considerar-se que as exigências anuais de investimento industrial equivalem a um montante entre 60/100% do produto regional e que, assim, se trataria de ocupar 1/3 do incremento vegetativo da PEA, o que significa a manutenção dos altos níveis de desemprego aberto e subemprego.

base em projeções de demanda com taxas "otimistas" nos últimos anos e que dificultem sua retomada a curto prazo. Dessa forma, parecem limitadas as perspectivas de ampliação das atuais linhas de produção. Fatores similares operam negativamente nas expectativas de rentabilidade de médio prazo referentes a menos projetos desse tipo. Cabe acrescentar as crescentes dificuldades para a colocação de exportações assim como para a obtenção de financiamento externo.

Em conseqüência, a reorientação da industrialização regional pode basear-se não só no insatisfatório dos resultados, mas também nas perspectivas para os próximos anos de um menor crescimento do setor de bens intermediários de alta densidade de capital.

Isso significaria, portanto, orientar a política industrial para a promoção de setores e produtos com menor intensidade de capital que gerem maior ocupação e se integrem em maior medida com o aparelho produtivo regional existente. [18] Essas características, por sua vez, podem favorecer uma maior participação das empresas de porte médio e pequeno, dos capitais de origem local e uma maior descentralização no espaço regional.

Trata-se então de orientar a promoção dos investimentos para setores de produção de bens de consumo durável e de capital dotados de alta capacidade de criação de empregos (eletrônica, mecânica, equipamentos elétrico e aparelhos eletrodomésticos) e, especialmente, para atividades, com essa mesma capacidade, ligadas ao aproveitamento de insumos agropecuários (têxteis e vestuário; calçados e couros; alimentos processados; mobiliários etc.) ou com unidades que prolonguem o ciclo de transformação dos insumos básicos elaborados pelos grande empreendimentos ou Complexos Industriais (produtos de plástico etc.)

Dessa forma, tenderia o emprego a expandir-se a uma maior integração e diversificação funcional e espacial da indústria regional.

A consecução desses objetivos exige que se implemente um conjunto adequado de incentivos. Como já foi assinalado, o regime vigente, por seu acesso, diversificação e diferenciação, tem-se mostrado inadequado. Sobretudo, tem-se questionado a formação de capitais contidos no 34/18 e as prioridades subjacentes no sistema de

18. Deve-se observar que até 1977 nos projetos promovidos para o Nordeste a densidade de capital no setor químico apresenta uma média seis vezes superior à correspondente a bens de consumo não duráveis e 4,6 maior que a relativa aos bens duráveis de consumo e de capital.

classificação para a distribuição de tais recursos.

A viabilidade de uma estratégia setorial diversificada costuma enfrentar um questionamento duplo: primeiro, como conseguir os estímulos adequados, isto é, de onde obter os recursos em questão, e, segundo, como superar as restrições de mercado no tipo de produção industrial proposta - em vez de orientar-se mais diretamente para a demanda final.

Quanto ao primeiro aspecto, vincula-se ele à magnitude do fundo de acumulação para a promoção da industrialização regional. Atualmente, esse fundo se constitui mediante um sistema de desgravação do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. O que se propõe agora é alocar os referidos recursos com vistas ao estímulo de investimentos, uns diretamente compatíveis com objetivos estritamente regionais: maior criação de emprego, integração produtiva, empreendimentos locais, em vez de, como já se fez, promover atividades que interessem à expansão do capital da região Centro-Sul.[19]

Na medida em que a formação e implementação atual do fundo de promoção regional é um determinante significativo do tipo de industrialização implantada na região, a possibilidade de reorientar a estratégia exige um estudo tendente a facilitar o cumprimento de novos objetivos. As modificações a introduzir devem conter, no mínimo, uma redefinição do sistema de classificação compatível com as prioridades setoriais sugeridas, e maior ênfase com relação à criação de emprego e à pequena e média empresas. Inclusive, dever-se-ia analisar a eventual conveniência de desvincular o fundo de acumulação do mecanismo da desgravação impositiva, outorgando maior autonomia à SUDENE para a aplicação dos recursos.

Outro problema que enfrenta uma estratégia com uma composição setorial como a proposta é o das possibilidades de realização da produção.

As atividades propostas se orientam basicamente para bens de consumo final, podendo compreender tanto produtos simples, como destinados aos setores de mais baixas rendas, como também que uma certa parte dos mesmos possua maior sofisticação (ainda que num mesmo setor, como têxteis, alimentos e bebidas), orientando-se para setores de rendas mais elevadas, regionais e extra-re-

---

19. Cabe lembrar que a concessão dos incentivos apresenta um alto grau de determinação com respeito às decisões de investir no Nordeste. Por exemplo, 33,2% dos intrevistados (39,8% do capital) responderam que teriam realizado os investimentos mesmo sem apoio, e 21,2% das empresas (45,5% do capital) responderam que o principal fator de localização na região foi a presença de recursos naturais (Magalhães, 1982).

gionais.

Quanto aos bens de consumo maciço, é preciso considerar a viabilidade do mercado regional. A ampliação desse mercado pode ser conseguida mediante políticas de redistribuição de renda, seja por medidas fiscais, como redistribuição na propriedade dos ativos (reforma fundiária, por exemplo). Mas além dessas ações serem ou não adotadas, deve-se levar em conta que a própria estratégia deve aumentar a retenção da renda geradora na região, especialmente pela maior participação dos salários no valor agregado.

A implementação progressiva de um amplo conjunto de projetos com alta geração de empregos pode ser orientada de tal modo que articule um expansivo mercado mútuo mediante o efeito renda. Esse efeito pode ser impulsionado e mantido através de uma adequada orientação dos gastos públicos, estimulando, por exemplo, a construção de casas populares, escolas, postos de saúde, equipamentos e mobiliário para os mesmos, ou, inclusive, subsidiando a distribuição de bens essenciais em setores de maior pobreza.

2. A Escolha de Técnicas

A reduzida geração de emprego é um dos aspectos mais controvertidos da industrialização nordestina. Muitas experiências de desenvolvimento proporcionam um relativo grau de insatisfação e têm provocado o questionamento das teorias do desenvolvimento e da industrialização predominantes até há pouco tempo.

A persistência e a ampliação do desemprego, das grandes áreas de miséria absoluta e das desigualdades sociais são contraditórias com processos de crescimento do produto global e industrial. A contribuição da indústria tem sido maior que a do emprego com relação ao aumento da produção, assinalando um crescimento da produtividade do trabalho contraposto aos maiores resultados obtidos na melhoria das condições de vida da população.

O conflito entre o crescimento do produto e do emprego determina que alguns autores proponham a conveniência de fixar metas específicas prioritárias baseadas na geração de emprego (Steurent e Streeten, 1971). Embora o questionamento das teorias do desenvolvimento compreenda uma diversidade de fatores, estamos interessados aqui nos aspectos relativos a este último objetivo.

Nas regiões periféricas com oferta abundante de mão-de-obra, o predomínio das propostas destinadas a incentivas a aplicação de técnicas com maior intensidade de capital baseia-se em três classes principais de argumentação.

A primeira considera que tais tipos de técnicas, mais

"modernas", são mais eficientes, posto que incrementam a produtividade do trabalho em tal medida que proporcionam maior produto por unidade de capital. Não obstante, a pretendida validez universal dessa hipótese é questionada por inúmeras evidências empíricas. A verdade é que em diversos casos se comprovou que um nível inferior de investimentos por trabalhador permite obter uma produtividade do capital mais elevada que outras com maior densidade de capital.[20]

Além disso, a prova da eficiência através da maior produtividade por homem ocupado expressa um critério microeconômico, próprio do empresário individual, e não um enfoque global ou, se se preferir, social. Segundo este ponto de vista, o que interessa é o incremento da produtividade média de toda a força de trabalho disponível e não apenas a daqueles que conseguem manter-se ocupados. Conforme indaga Schumacker (1978): "Qual é a produtividade do trabalhador desocupado que não encontra emprego em virtude da aplicação de investimentos com alta intensidade de capital?"

O segundo argumento em favor da utilização de técnicas mais intensivas em capital tem um referencial temporal ao considerar que as técnicas com menor uso de força de trabalho favorecem a formação de poupança, e a acumulação, acelerando o crescimento do produto a longo prazo e também a futura absorção de empregos.

O crescimento da poupança seria conseqüência da menor participação dos salários da renda gerada pelas atividades de capital intensivo. A maior concentração da renda por parte dos não assalariados elevaria a propensão a poupar, ao mesmo tempo em que estimularia as decisões de investir.

No entanto, D. Morawetz (1974, pag.502) assinala que não se conhecem projetos rigorosos de verificar a hipótese de que "as técnicas de menos trabalho intensivo tendem a estar associadas com propensões de poupar mais elevadas". Por outro lado, ainda em um plano estritamente teórico, os argumentos desse tipo parecem ter pouco embasamento.

Com efeito, deve-se reconhecer que padrões alternativos na distribuição da renda traduzem-se em perfis distintos de demanda, alterando os preços relativos e estimulando (ou desestimulando) os investimentos em setores específicos, e não provocando um estímulo global aos investimentos.

Do mesmo modo, ao considerar os efeitos da concentração

---

20. Nesse sentido, pode-se citar a opinião de K. Mardsen, baseada em dados sobre o Japão, Índia, Taiwan, Chile e EEUU. Outras evidências do mesmo tipo podem ser encontradas em D. Morawetz (1974), A.S. Bhalla (ed.1975), e Norberto Garcia (1981).

da renda sobre a formação da poupança e do investimento global, não se pode omitir a importância do consumo improdutivo dos setores de altas rendas. [21]

Por fim, a literatura também não traz resultados conclusivos sobre a pretensa maior rapidez do progresso técnico associado com a utilização de técnicas de capital intensivo. [22]

Em suma, as evidências quanto às regiões periféricas com oferta abundante de mão-de-obra não são de modo algum conclusivas quanto às maiores vantagens de distribuir os recursos para formas produtivas de mais capital intensivo.

Admitida essa conclusão, resta, no entanto, analisar as razões que induzem à adoção predominante de técnicas de capital intensivo. Um dos argumentos defendidos com freqüência pretende a inexistência de alternativas tecnológicas eficientes. Esse fato é desmentido pelas evidências recolhidas pela literatura econômica dos últimos anos, e que compreende um amplo número de setores econômicos.

Nesse sentido, ao analisar uma série de estudos específicos, Bhalla conclui que:

"A maior parte desses estudos de casos específicos sugere algo importante: que é errôneo o ponto de vista determinista de que não existem possibilidades de escolha de técnicas, sobretudo nas indústrias manufatureiras. Se se examinarem os processos de produção em si mesmos, como, por exemplo, o trabalho dos metais e na produção de tecidos de algodão, ou nas operações auxiliares, como a manipulação de materiais, o transporte e a embalagem, os fatos corroboram a existência de possibilidades de substituição entre capitais, mão-de-obra e materiais. Essa conclusão parece válida sejam quais forem a região geográfica e a indústria manufatureira a que se refere o estudo. (A.S. Bhalla, 1975, pag. 339). [23]

---

21. Segundo a teoria econômica ortodoxa, a acumulação é resultado da poupança, sendo necessário à sociedade ter uma classe rica porque só os ricos poupam. A poupança pode contribuir para a riqueza de uma família individual, mas uma nação só pode aumentar sua capacidade produtiva pelo investimento. Os ricos são aqueles que mantêm um alto nível de consumo e com isso gastam o excedente disponível para investimento" (Joan Robinson, 1981, pag. 38).

22. "Já se afirmou que as técnicas de produção de capital intensivo se associam mais facilmente a um progresso técnico rápido que as técnicas de trabalho intensivo. Uma vez, mas raramente, se manifestam evidências desse tipo, sendo uma área na qual se exige maior pesquisa. Evidências preliminares no Quênia e na China sugerem que algum tipo de progresso técnico não incorporado (disembodied) pode ser possível em relação a técnicas trabalho-intensivas" (D.Morawetz, 1974, pag. 502).

23. Podem-se consultar também Schumack (1978), H.Packa (1976), R.Peixoto (1975), L. White (1978), Morawetz (1974), H. Hill (1973). Para uma evolução das tecnologias alternativas, H. Rathner (1975) e A. Marques dos Santos (1976).

Com relação aos fatores que induzem à adoção de técnicas de capital intensivo existem duas correntes principais, formadas por aqueles que se baseiam nos mecanismos de mercado e atribuem influência decisiva aos preços relativos dos fatores produtivos, e por aqueles que atribuem escassa ou nenhuma significação aos mesmos, privilegiando-se a influência de elementos estruturais ou institucionais, tais como o grau de concentração da renda, o modo de geração e transferência da tecnologia, o tipo de agente que realiza os investimentos, etc.

As divergências quanto ao diagnóstico têm um reflexo natural com relação aos instrumentos das políticas de promoção, que privilegiam o papel dos preços relativos, considerando que basta modificar as políticas que barateiam o preço do capital e/ou encarecem o custo da mão-de-obra.

Não obstante, embora se possa admitir que uma política que reduza o custo do capital reforça a adoção de tecnologias estranhas a respeito do uso da mão-de-obra, considera-se que uma correta distribuição de recursos exige a aplicação de um conjunto mais amplo de medidas que renovem os obstáculos estruturais apontados e alterem os mecanismos de transferências e adoção tecnológica. [24]

Com relação a este último aspecto, um primeiro passo é deixar de considerar a tecnologia como um "dado" que vem incorporado aos projetos de investimento, e propô-la como uma variável para o desenvolvimento regional. Para isso, "é necessário modificar o procedimento habitual de tomada de decisões, a própria metodologia da avaliação de projetos, incorporando a consideração da tecnologia nessa avaliação..." (P.F. Conod, 1976, pag. 12).

A esse respeito, um fenômeno geralmente não levado em conta é a diferenciação que tem lugar no interior do processo de produção, onde se distinguem fases estritamente de processamento de outras de índole auxiliar, como o recebimento, classificação, acondicionamento e armazenagem de materiais, envado, embalagem, armazenamento e distribuição dos produtos elaborados. São precisamente essas últimas que podem proporcionar maior número de empregos, e isso pode realizar-se sem afetar a utilização de equipamentos modernos eficientes de processamento industrial.

Em conseqüência, os instrumentos financeiros e fiscais

---

24. Aplicação de corretivos de preços pode mostrar-se ineficaz na ausência de outras medidas. Tal aconteceria se, por acaso, se pretendesse reduzir o nível dos salários, mantendo-se inalterada a distribuição desigual dos ativos. Se "em um caso o demônio adota a forma do desemprego, em outro adota a forma de uma desigual distribuição da renda entre a propriedade e o trabalho". (Stewart e Streeten, 1976, pag. 399).

devem ser diagramados de maneira que sua distribuição seja acondicionada por esse controle sobre as técnicas incluídas nos projetos, tanto as operações de processamento quanto nas atividades auxiliares.

Em segundo lugar, considerar a tecnologia como variável implica uma estratégia de criação e adaptação de técnicas apropriadas aos objetivos de desenvolvimento propostos. Segundo Schomookler, "a maior parte das novas tecnologias industriais têm sido descobertas porque foram pesquisadas" [25]; isto é, a tecnologia não constitui um processo de conhecimento, mas é condicionada e orientada pela estrutura social em que tem lugar.

3. Porte das Empresas

O padrão de industrialização das regiões periféricas baseou-se principalmente na localização de grandes unidades caracterizadas por técnicas de alta intensidade de capital e pela origem extra-regional do investimento [26].

Esse padrão tem-se revelado pouco capacitado a promover o desenvolvimento de tal tipo de regiões por causa de seus efeitos pouco significativos sobre a criação direta ou indireta de empregos e sobre a distribuição intra-regional dos bens.

A necessidade de promover um novo tipo de industrialização determina a importância de se levar em conta o papel que a pequena e a média empresas podem desempenhar em um processo de industrialização. Em especial se se considera que esse tipo de unidades utiliza geralmente técnicas mais intensivas em mão-de-obra e que, pela menor dimensão dos capitais exigidos, favorece a participação de capitais de origem regional.

Nas políticas de promoção implementadas no passado, inspiradas na noção de indústrias dinâmicas ou na teoria dos pólos de crescimento, as pequenas unidades têm merecido

---

25. Citado por D. Dickson (1978).

26. No caso do Nordeste, a nova indústria implantada e promovida pelo sistema de incentivos fiscais do 34/18 apresentava até 1977 um porte médio, avaliado em termos do pessoal ocupado, de 256, que supera o limite superior utilizado para definir a média empresa. O montante médio dos investimentos em capital fixo por emprego criado de 77.914 dólares em 1982, chegando a 133.210 no caso dos bens intermediários que representam 69% do investimento total no período. Quanto à origem dos investimentos, apenas 29% são de origem nordestina (Magalhães, 1982).

muito pouca atenção [27].

No entanto, a análise da estrutura industrial da maior parte dos países confirma uma presença significativa da pequena e média empresas, tanto em número de unidades como em sua participação no valor industrial e, em especial, no que se refere à ocupação.

No caso da pequena empresa, R. Banerji (1978) oferece evidências sobre sua importância nos países industrialmente adiantados, e também nos países menos desenvolvidos. [28]

No caso do Brasil, as unidades pequenas e médias representavam, em 1970, 50,5% do valor de transformação industrial, e 62,3% dos empregos industriais. Por outro lado, a importância dessas unidades não declinou com o avanço do processo de industrialização, uma vez que essas porcentagens revelam uma grande estabilidade no período 1959/70 (R. Boneli e W. Suzigan, 1978). [29]

Embora exista consenso sobre a capacidade das médias e pequenas empresas para a absorção de emprego, costuma-se indagar a respeito de sua eficácia no uso dos restantes recursos produtivos.

Nesse sentido, a maior parte das evidências disponíveis

---

27. No que se refere ao Nordeste, "... o programa conjunto SUDENE/BNV, voltado para este tipo de estabelecimentos industriais, atingiu, no período 1967/76, cerca de 900 empresas, tendo criado 12.500 empregos. Relatórios mais recentes do Banco registram, para 1967/77, 958 subempréstimos contratados no programa de assistência à pequena e média indústria. É evidente que isto representa um tímido resultado, se confrontarmos com o número de aproximadamente 30.000 estabelecimentos industriais na região que... podiam ser considerados como classificados em pequenas e médias" (até 100 empregados). (L. Guimarães Neto, 1982, pág. 486/7.) Ver: F. J. Robalinho de Barros et alii (1977).

28. Banergi define a pequena indústria como aquela que ocupa até 49 trabalhadores. Avalia uma amostragem de 9 países de "altas rendas" (Áustria, Austrália, Canadá, França, Alemanha Federal, Japão, Noruega, Reino Unido e Estados Unidos) e 21 países de "médias e baixas rendas". A participação das pequenas indústrias no total dos estabelecimentos é, em média, de 86% no caso do primeiro grupo de países e de 91% para o segundo; quanto ao valor agregado, essas porcentagens são 19,2 e 23,6, respectivamente, e no que se refere à ocupação, 24,4 e 52%, respectivamente.

    Gonçalvez (1976) afirma que a própria dinâmica do sistema capitalista ajuda a sobrevivência das pequenas e médias empresas, uma vez que "... seja nos ciclos de expansão industrial, em que desempenham um papel ativo na diversificação, seja nos períodos relativos à estagnação ou crise, em que funcionam como estrutura defensiva, as pequenas e médias empresas são tão indispensáveis como a grande reprodução do sistema industrial". Além disso, "... embora a presença das pequenas e médias empresas independa do nível de desenvolvimento dos países, nas economias menos avançadas sua importância é maior tanto em termos quantitativos quanto em relação de problemas sociais e econômicos mais gerais" (E. L. Caillaux, 1979, pág. 5).

29. Neste trabalho, definem-se como pequenas as indústrias que ocupam até 100 dependentes, e como médias empresas as que ocupam entre 101 e 350.

demonstra que as pequenas indústrias tendem a utilizar menos capital por unidade de produto (D. Morawetz, 1974). [30]

Dessa forma, as pequenas e médias empresas, como no caso das regiões periféricas, apresentam, em relação às grandes empresas, a vantagem de um uso mais intensivo de forma de trabalho cuja eventual menor produtividade poderia ser positivamente compensada com um maior rendimento do capital.

A análise da indústria brasileira em seu conjunto revela que os diferenciais de produtividade do trabalho das grandes unidades não superam os 30% no caso das pequenas empresas e os 12% no caso das médias, sendo, portanto, muito provável que estas obtenham um produto maior por unidade de capital. Por outro lado, esse diferencial de produtividade tem apresentado uma tendência decrescente no período 1970/4, quando se consideram os estabelecimentos com mais de 4 dependentes (R. Bonelli e W. Suzigan, 1978).

Mesmo admitindo, no entanto, a importância das pequenas e médias empresas na absorção de emprego e as menores exigências de capital por homem ocupado, isso não significa que as conclusões anteriores sejam necessariamente válidas quando se consideram os efeitos indiretos sobre o emprego, sendo conveniente lembrar como o predomínio de certo tipo de escalas de estabelecimento está associado à composição setorial do investimento. [31] Por outro lado, na medida em que as unidades maiores pressuponham um maior incremento na produtividade da força de trabalho, ampliando o excedente, podem garantir um maior incremento futuro do emprego.

Esboça-se, assim, um conflito entre a atual criação de empregos, impulsionando a criação de pequenas e médias empresas, e sua evolução a longo prazo. No entanto, mesmo admitindo-se que, numa análise especial, as grandes unidades podem mostrar superioridade quando se examinam os efeitos indiretos e dinâmicos, isso não

---

30. K. Mardsen (1969), ao examinar as razões do capital/produto na indústria do Japão, Índia, Taiwan, Chile e Estados Unidos, afirma que "empresas pequenas com um nível inferior de investimentos por trabalhador, tendem a obter do capital uma produtividade mais elevada do que outras mais importantes com maior densidade de capital" (pag. 456).
N.E. Garcia (1981), ao examinar o emprego e produtividade por tamanho no caso do México, expressa-se no mesmo sentido: "... a informação disponível mostra um custo em recursos por unidade de emprego gerado que cresce com o tamanho do estabelecimento, e os respectivos diferenciais superam os diferenciais de produtividade por tamanho (pag. 11).

31. N.E. Garcia (1981) faz uma estimativa dos efeitos diretos e indiretos inter-industriais na criação de empregos por parte de empresa para a indústria mexicana, considerando 28 ramos de atividades e pondo as pequenas indústrias de um lado e as médias e grandes de outro. Os resultados revelam que médias e grandes empresas predominam em 11 setores e pequenas em 10 , havendo resultados semelhantes em sete.

significa necessariamente que vá ocorrer o mesmo no caso de uma região periférica em espaço nacional.

Quando se trata de grandes unidades, cujos capitais são de origem extra-regional, que se localizam na região para aproveitar os recursos naturais existentes, especialmente de origem mineral, e que apresentam vínculos débeis com a estrutura produtiva regional, aqueles efeitos indiretos e a influência do maior excedente gerado podem ser muito reduzidos em relação ao impacto na economia regional.

Em grande medida, ocorre essa circunstância no caso das empresas extra-regionais implantadas no Nordeste mediante o sistema de incentivos fiscais e que produzem bens intermediários com escassa integração local.

Ao contrário, as médias e pequenas unidades costumam ter uma forte relação com o resto das atividades regionais, sendo, em geral, empresas de origem local. Assim, no caso do Nordeste, "... as empresas controladas por empresários nordestinos (que têm menor tamanho relativo [32]) são mais integradas regionalmente, adquirindo dois terços de seus insumos no Nordeste (A. Magalhães, 1982, pag. 156). Dessa forma, a pequena e média indústria, no caso de uma região periférica, pode ter um impacto importante na criação de empregos tanto direta quanto indiretamente, e, mesmo que o excedente que gera por homem ocupado seja menor que no caso das grandes, o grau de localização do mesmo é muito menor. Se, além disso, os produtos que elaboram cobrem uma boa parte dos bens-salários em condições de competir com a oferta extra-regional, o efeito renda/consumo pode ter uma influência significativa na ampliação do mercado regional. Isto, sem descartar a participação dessas empresas nas exportações [33].

Em suma, destacou-se e importância que a pequena e a média indústrias podem ter numa estratégia de desenvolvimento de uma região periférica, especialmente no que se refere à absorção

---

32. Essas unidades podem ser incluídas na categoria de médias e pequenas empresas, sobretudo quando se leva em conta, além do pessoal ocupado, o montante dos investimentos fixos. Tomando os investimentos médios por estabelecimentos segundo o controle do capital social, e considerando como 100 a média dos investimentos totais promovidos, o porte médio das empresas controladas por empresários nordestinos é de 50,9 (Magalhães, 1982, pag. 115).

33. "Em geral, as indústrias controladas por empresários nordestinos... exploram melhor as oportunidades do mercado regional e as exportações para o exterior, oferecendo, ao mesmo tempo, a maior contribuição, entre os grupos analisados, para a balança comercial do Nordeste, respondendo isoladamente pelo superávit com o exterior" (Magalhães, 1982, pag. 179).

de emprego na distribuição da renda. Com isso, não se pretende excluir a grande empresa dessa estratégia, mas, antes, demonstrar que ela não tem o caráter unilateral atual atribuído pela quase exclusiva implantação de grandes empresas [34].

Isso deve significar para o Nordeste uma necessária revisão da política de promoção industrial aplicada até o momento em favor de uma maior atenção à pequena e média indústrias.

A política de promoção deve incorporar aqueles instrumentos e outras facilidades operacionais que permitam às pequenas e médias empresas terem efetivo acesso aos incentivos.

Os obstáculos que até agora têm impedido tal acesso envolvem duas ordens de fatores, uns relativos a problemas externos, e outros a problemas internos às próprias unidades.

Quanto aos problemas externos que enfrentam as pequenas e médias empresas, o principal é, sem dúvida, de caráter financeiro tanto no que se refere às necessidades para complementar o capital próprio dos investimentos de capital fixo, como no que se refere às insuficiências no capital de giro.

"Na ausência de qualquer tipo de incentivo, essas empresas possuem graves limitações para o acesso ao crédito. Geralmente devem enfrentar taxas de juros maiores que as unidades maiores e exigências de índole administrativa e outros aspectos — como garantias e patrimônios —, que, usualmente, não chegam a satisfazer. Os sistemas de promoção que incluem incentivos financeiros na prática não costumam prever a superação desses obstáculos" (F.J. Robalino de Barros et alii, 1973).

Outras dificuldades não menos importantes referem-se ao acesso aos mercados, tanto de produtos como de matérias-primas; e à carência de infra-estrutura, de disponibilidade de trabalho qualificado e de serviço que elas, individualmente, não podem resolver, ou ainda dificuldades de acesso à informação sobre tecnologias apropriadas.

Os problemas de ordem interna estão relacionados com a reduzida capacidade gerencial e administrativa e com as deficiências na organização do processo produtivo. Essas insuficiências de

---

34. "Assim como não é necessariamente certo que convenha criar empregos na pequena indústria — e somente nela — , é também um erro omitir sua consideração e seu papel em uma estratégia de crescimento industrial que inclua o emprego produtivo como um de seus objetivos" (N.E.Garcia,1981),p.13) De fato esperar que a grande indústria por si só esteja em condições de gerar empregos para uma certa porção do crescimento anual da força de trabalho e simultaneamente reabsorver mão-de-obra ocupada em setores de baixa produtividade, ou significa exigir demasiado, ou aceitar que esse fenômeno levará vários decênios para ser resolvido." (OIT,PREALC,1979,pag.10).

gestão muitas vezes impedem o acesso a vantagens de índole fiscal ou financeira contidas nas políticas de promoção.

Essa enumeração de problemas usualmente enfrentados pela pequena e média empresas sugerem as principais linhas de in - trumentos que uma política de promoção deveria conter.

As políticas implementadas ou em vigência com este objetivo na região contêm já uma boa parte de instrumentos adequados para remover esses obstáculos. No entanto, tais instrumentos não alcançam a dimensão suficiente nem integram um programa amplo e coerente. Os benefícios que os instrumentos outorgam teoricamente, são de difícil acesso para as empresas e, principalmente, os recursos que são incluídos nos programas de financiamento são pouco significativos (F.J. Robalino de Barros et alii, 1973).

Os problemas menos atendidos nas políticas implementadas são os que se referem ao mercado e à capacitação da mão-de - obra. Com relação ao primeiro, além do assessoramento interno sobre técnicas de marketing, é necessário estabelecer bolsas de subcontratação estimulando as grandes empresas para que adotem esse sistema; incluir as pequenas e médias empresas na política de gastos públicos; proporcionar assessoramento às empresas sobre exportação e importação; estabelecer programas especiais para facilitar a aquisição mais barata de insumos a associados de pequenas e médias empresas que utilizem o mesmo tipo de insumo.

4. Diretrizes de Política de Emprego

Nas seções anteriores, examinaram-se três aspectos intimamente ligados entre si e que constituem determinantes essen - ciais da geração de emprego industrial na região.

Em vista da diferente potencialidade para a absorção de empregos nos diferentes setores da atividade industrial, parece apropriado prioritizar os investimentos nas atividades produtoras de bens de consumo não durável, nos setores produtores de bens de consumo duráveis e de capital, caracterizados pelo uso intensivo de mão-de-obra, e nas atividades que complementem ou prolonguem o processamento de insumos básicos produzidos pelos grandes empreendimentos já instalados na região.

Tal fato, além de sua maior capacidade de absorção direta da força de trabalho, poderia levar à geração direta de emprego, tanto em virtude da integração progressiva que ocorreria no âmbito do aparelho produtivo industrial, quanto como causa da maior relação que se estabeleceria entre este e o setor agropecuário.

Além do mais, o padrão de distribuição da receita que isso propiciaria, caracterizado por maior participação dos salários no valor agregado, reforçaria esses efeitos de criação de emprego por meio de ampliação progressiva do mercado regional.

Sob esse aspecto, assinala-se também a importância de uma política de gastos públicos que apoie e reforce tal processo.

No que se refere à tecnologia, a possibilidade de promover a adoção de técnicas intensivas de menos capital foi examinada a partir do reconhecimento da existência de alternativas tecnológicas, e que as mesmas poderiam ser eficientes, fosse nas fases de processamento, fosse, especialmente, nas atividades subsidiárias de unidade industrial.

A esse respeito, é necessário rever os instrumentos de promoção utilizados até o presente, tanto por sua incidência sobre os componentes do custo, como por sua pequena capacidade para modificar os padrões tecnológicos acarretados pela expansão do capitalismo do Centro-Sul para o Nordeste.

Quanto à escolha estrita de técnicas recomenda-se a fiscalização dos projetos de investimentos, não considerando a tecnologia como um dado, mas sim como uma variável fundamental para os objetivos de desenvolvimento propostos.

Com relação ao porte das unidades cuja localização se promove, foram examinadas as vantagens e possibilidades de incrementar a participação da pequena e média empresas, levada em conta sua maior capacidade para a criação de empregos por unidade de investimentos e diante da evidência de que essas unidades permitem, ao mesmo tempo, a obtenção de um maior produto por unidade de capital.

Por outro lado, ao facilitar o acesso de empresários regionais, permite-se uma maior retenção das divisas geradas na própria região.

Levando em conta o conjunto de obstáculos que limitam o surgimento e a expansão desse tipo de unidades produtivas, propõe-se que o programa de promoção inclua um conjunto suficientemente diversificado e diferenciado de instrumentos.

Não obstante, admitindo-se que essas três diretrizes da política de promoção industrial possam concentrar-se com êxito, o segmento formal do setor industrial continuará constituindo uma contribuição parcial para o problema do desemprego e subemprego regional.

Uma solução mais integral para esse problema e para o problema relativo à ampliação do mercado regional exige que essa

política seja coordenada e complementada com a política correspondente ao desenvolvimento do setor agrícola e com um conjunto de instrumentos dirigidos ao setor informal urbano.

A maior parte do esforço em prol do desenvolvimento está orientada para as cidades e, em especial, para as cidades maiores. Uma tarefa indispensável consiste em criar novos postos de trabalho nas áreas rurais e nas povoações pequenas. Em grande medida, as manifestações do desemprego e subemprego urbano se originam na ausência de facilidades trabalhistas e assistenciais nas áreas rurais, que estimulam a migração.

Parte dos aspectos mencionados até agora é resumida por Schumacher (1978), ao sugerir quatro diretrizes básicas nas políticas de desenvolvimento regional:

1. Os postos de trabalho devem ser criados em áreas onde as pessoas estão vivendo, e não em áreas metropolitanas, que é para onde tendem a emigrar.
2. Esses postos de trabalho devem ser de baixo custo para que possam atingir um número considerável, sem exigir grandes quantidades de capital e de importações impossíveis de obter.
3. Os métodos de produção devem ser relativamente simples e não exigir qualificações de pessoal e complexidade organizativas e administrativas.
4. A produção deve basear-se principalmente em materiais locais, e ser orientada para o abastecimento da região.

No que diz respeito ao setor informal urbano, já existe uma ampla bibliografia que ressalta a importância desse setor na absorção de emprego.[35]

Em um de seus relatórios, a OIT chama a atenção para esse aspecto esquecido da economia urbana, e recomenda que "... o Governo deveria acabar com a discriminação dessas atividades..."; assinala ainda que "...o Governo deveria dar apoio ativo ao setor informal mediante a canalização de maiores recursos e o estabelecimento de maiores vínculos com o setor formal" (H. Schmitz, 1982, pag. 151).

No caso do Nordeste, realizaram-se pesquisas sobre o

35. Para uma revisão crítica dessa bibliofrafia no que diz respeito Pa pequena indústria manufatureira, vide H. Schmitz (1982).

setor informal, com base em informações primárias e estudos de casos específicos, para vários centros urbanos.[36] Alguns desses estudos contêm análises das políticas para tal tipo de unidades na perspectiva que "... o objetivo e o papel da microprodução sejam definidos complementarmente com os objetivos e papéis das outras partes do sistema econômico ..." Nesse contexto, a função empregadora da microprodução teria que ser pensada em termos da definição de um espaço econômico próprio e de instrumentos de política (crédito, reserva de mercado, capacitação de pessoal, infra-estrutura econômica específica, etc.) que lhe permita uma expansão e, a partir desse processo, a maior absorção de força de trabalho urbana , o que implica uma definição (e provavelmente restrição) do espaço econômico das atividades formais". (S. Guimarães Neto, 1982, pag. 55).

36. Vide L.A.Fuenzalida (1976); L.Guimarães Neto et al(1982); H. Schmitz (1982), parte 3; e R. Duarte (1982).

ANEXO

I - SISTEMA DE INCENTIVOS INDUSTRIAIS PARA O MEZZOGIORNO

1. Financeiros

a. Contribuição a fundos perdidos [37]

— Sem diferenciação quanto aos tipos de empresa e como porcentagem dos investimentos fixos (1947).

— Restrito às médias e pequenas empresas e a áreas menos industrializadas do país (1959).

— Restringe-se ao Mezzogiorno e é concedida a qualquer tipo de empresas, diferenciadas em duas categorias, pequena e média de um lado, e grandes de outro lado, com transferências cujas porcentagens diminuem com o volume do investimento (1965).

— Consideram-se três categorias de empresas — pequenas, médias e grandes; amplia-se a diferença de limites máximos, que decrescem segundo o volume do investimento (1971).

— Elevam-se os limites que definem as categorias de empresas, e elevam-se também as porcentagens máximas de transferência, favorecendo as médias e grandes empresas (1976).

b. Créditos subsidiados [37]

— Sem diferenciação quanto aos tipos de empresa, com taxa equivalente a 1/3 da vigente no mercado e 15 anos de prazo (1947).

— Regime preferencial para as pequenas e médias empresas em todo o país, com taxas menores para as áreas deprimidas do Centro-Norte e ainda menores para o Mezzogiorno (1959).

— No caso do Mezzogiorno, ampliam-se progressivamente os limites que definem o porte da empresa, até eliminar-se na prática a diferenciação segundo o porte (1959-62).

— Financiamento diferenciado com regime de classificação por prioridades setoriais (química, mecânica, têxtil). Territoriais e porte da empresa (1965).

— Regime diferenciado, com taxas menores para as pequenas e mé

37. Tanto no caso da contribuição a fundos perdidos, como com relação ao regime de créditos subsidiados, cada dispositivo substitui o de data anterior.

dias empresas, mas com topes financiáveis crescentes com o volume do investimento (1971).

— Exclusão do regime de crédito subsidiado para as grandes empresas (1976).

c. Leasing subsidiado

— Atribuição de um fundo para subsidiar operações de leasing sobre bens móveis e imóveis, podendo-se contratar, com opção para compra e com preço estipulado. No caso de imóveis, sua construção se leva a termo segundo as indicações da empresa tomadora do leasing.

2. Fiscais

a. Isenção de direitos aduaneiros para materiais de construção e maquinaria. Isenção de imposto sobre os ganhos dos investimentos localizados no Mezzogiorno (1947).

b. Isenção do imposto sobre circulação de mercadorias para a compra de maquinaria e materiais, até uns 50% (1971).

c. Redução de até 50% das tarifas ferroviárias para o transporte de maquinarias e materiais ligados a projetos de investimentos (1947).

— Redução de tarifas de energia elétrica para baixos consumos (1971).

3. Investimentos diretos do Estado (Empresas públicas ou mistas)

— Estipula-se que 40% dos investimentos das empresas com participação estatal devem ser alocados para o Mezzogiorno, bem como 60% dos novos investimentos (1957).

— Posteriormente, elevam-se esses limites a, respectivamente, 60% e 80%.

4. Incentivos para o uso da mão-de-obra

— Redução das transferências para o sistema de previdência social (1968).

— Eliminação das transferências para o sistema de previdência social para os incrementos de ocupação aplicáveis a unidades artesanais e setores industriais prioritários (1976).

5. Assistência à pequena e média empresas

— Em 1961, cria-se o ISAM (Instituto per l'Asistenza allo

Sviluppo del Mezzogiorno), cujo papel é a promoção e assistência da pequena e média empresas. Só começou a funcionar em 1964. Suas principais funções são:

— promoção e publicidade para investimentos potenciais no Sul,

— assessoramento sobre mercado, administrativo, fiscal e tecnológico,

— assessoramento sobre aspectos técnico-econômicos de localização e expansão,

— cursos de formação de pessoal e para empresários,

— estudos de pesquisa.

II — SISTEMA DE INCENTIVOS INDUSTRIAIS PARA O NORDESTE

1. Financeiros

a. Sistema de incentivos fiscal-financeiros do 34/18 FINOR

— Isenção de 50% do imposto de renda das pessoas jurídicas de todo o país e de capital nacional para investir no Nordeste em projetos próprios ou de terceiros (1961). Recursos próprios do investidor 50%.

— Suspensão da exigência de capital nacional para a isenção. Extensão da aplicação dos recursos a projetos em outros setores (agropecuário, pesca, turismo, reflorestamento) e extensão do regime à Região Amazônica (1963).

— Redução da porcentagem mínima de recursos próprios do investidor até 1/3 do total do investimento.

— Fixação de limites máximos para a participação de transferência do FINOR no total do investimento, em cinco categorias determinadas segundo prioridades, utilizando um sistema de classificação, reunindo as transferências entre cerca de 30% e 75% (1974).

b. Finamciamento Creditício

— Linhas de crédito para a importação de equipamentos e compras de equipamentos no mercado nacional.

— Financiamento a longo prazo para projetos aprovados pela SUDENE a taxas ligeiramente inferiores às vigentes em outras regiões e a cargo do BNB.

— Programa especial de financiamento para as pequenas e médias empresas a cargo do BNB, que faz parte de um programa integral de assistência a esse tipo de empresas.

2. **Incentivos fiscais**

— Isenção do imposto de renda para os novos projetos por um período de 10 a 15 anos, na condição de que seus produtos não tenham similares na região.

— Isenção do imposto de renda de empresas com projetos aprovados pela SUDENE, que não podem beneficiar-se da isenção total citada, equivalente a 50%, podem-se desgravar a metade dos 50% restantes, enquadrando-se no regime do 34/18 FINOR.

— Faculdade outorgada aos governos estaduais para conceder isenção de até 60% do ICM por cinco anos e no caso de não haver produção de bens similares na região.

— Isenção sobre direitos tarifários para a importação de equipamentos novos, na condição de não existirem similares de produção nacional. Essas isenções são concedidas pela SUDENE, com prévia aprovação do Conselho de Política Aduaneira.

3. **Assistência e assessoramento às pequenas e médias empresas**

— Programa criado em 1967 e financiado pelo BNB.

Criam-se Núcleos de Assistência Industrial (NAI) cujas funções são:

— Prestação de assistência técnica direta às empesas,

— Elaboração, para as empresas, de documentos específicos com a finalidade de obter financiamento e incentivos fiscais,

— Treinamento de recursos humanos,

— Realização de estudos industriais,

— Elaboração de estudos de novas oportunidades industriais.

B I B L I O G R A F I A

1. K. ALLEN e M.C. MACLEMANN, Regional Problems and Policies in Italy and France, George Allen e Univin, Londres, 1970.

2. BANERJI, Small-Scale Production Units and Manufacturing: An International Cross-Section Overview, Weltwirtschaftliches Archiv, vol. nº 1, 1978.

3. E. BARTEZZAGHI, A. DELL'ORO e S. MARIOTTI, Localizzazione Industriale e Incentivi, Clup, Milão, 1976.

4. A.S. BHALLA, ed. Tecnología y Empleo en la Industria: Estudios de Casos, OIT, Genebra, 1975.

5. A.S. BHALLA, Enseñanza de los Estudios de Casos, em A.S.Bhalla, ed. (1975)

6. R. BONELLY e W. SUZIGAN, A Importância da Pequena e Média Empresas no Crescimento Industrial e Algumas Medidas de Política Econômica em Tendências Recentes da Industrialização Brasileira: Desempenho, Instituições e Política, Parte V, IPEA, Rio de Janeiro, 1978.

7. E.L. CAILLAUX, A Política Econômica Governamental Dirigida às Pequenas e Médias Empresas: Cenário e Alternativas, Relatório de Pesquisas, Rio de Janeiro, 1979.

8. A. Del MONTE e A. GIANNOLA, Il Mezzogiorno Nell'Economia Italiana, Universale Paperbachs il Mulino, Bolonha, Itália, 1978.

9. D. DICKSON, Tecnología Alternativa, Ed. Blume, Madri, 1978.

10. R. DUARTE, Criação de Empregos e Renda na Economia Informal Urbana no Nordeste: O Caso de Salvador e Fortaleza. Em Encontro Nacional de Economia, 10, ANPEC, vol. 1, pag. 77-85, Brasília, 1982.

11. L.A. FUENZALIDA, Criação mais Rápida de Emprego e Renda Mediante a Expansão e Modernização de Micro-Empresas, Revista Econômica do Nordeste, vol. 7, nº 2, Abril/Junho, 1976.

12. N. GARCIA, Empleo Manufacturera, Productividad y Remuneraciones, por Tamaño de Establecimiento (México 1965-75), OII, (PREALC), monografia 18, 1981.

13. N. GARCIA, J. RAMOS e A. GUITIERREZ, México: La Pequeña Industria en Una Estrategia de Empleo Productivo, OII (PREALC), monografia 18, 1981.

14. F. GONOD, Materiaux pur de Nouvelles Politiques du Transfert Tecnologique, Revue Tiers, Revue Tiers - Monde, XVII, nº 65 Janeiro/Março, 1976.

15. AUGUSTO GRAZIANI, The Mezzogiorno in the Italian Economy, Cambridge Journal of Economics, 1978, 2, pp. 335-372.

16. L. GUIMARÃES NETO, A. DO VALLE SOUZA e T.P. DE ARAÚJO, Consideração sobre Proposição de Política para a 'Pequena Produção Urbana' na Região Metropolitana do Recife, em Encontro Nacional de Economia, 10. ANPC, V. 1, p. 45-66, Brasília, 1982.

17. L. GUIMARÃES NETO, O Emprego no Nordeste: Sugestões de Política, Revista Econômica do Nordeste, vol. 13, nº 3, 1982.

18. HAL HILL, Choice of Technique in the Indonesian Weaning Industry, Economic Development and Cultural Change, vol. 31, nº 2, Janeiro, 1983.

19. NILSON HOLANDA, Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional, Banco do Nordeste do Brasil, 1975, Fortaleza.

20. ANTÔNIO ROCHA MAGALHÃES, Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste, Teses Departamento de Economia, USP, 1982.

21. ANTÔNIO MARQUES DOS SANTOS, Contribution à la Critique du Concept de Technologie Intermédiaire, Revue Tiers Monde, XVIII, nº 65, Janeiro/Março, 1976.

22. K. MARSDEN, En Busca de una Síntesis del Crecimiento Económico y la Justicia Social, Revista Internacional del Trabajo, vol. 80, nº 5, 1969.

23. D. MORAWETZ, Employment Implications of Industrialization in Developing Countries: A Survey, The Economic Journal, vol. 84, nº 335, Setembro, 1974.

24. RAIMUNDO MOREIRA, Una Política Regional de Industrialización. El Nordeste Brasileño, Ediciones Siap-Planteos, Buenos Aires, 1976.

25. FRANCISCO DE OLIVEIRA, Elogio para uma Re(li)gião, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1981.

26. H. PACK, The Substituition of Labour for Capital in Kenyan Manufacturing, The Economic Journal, vol. 86, nº 341, Março, 1976.

27. RENATO PEIXOTO DAGNINO, Tecnología Apropiada — Una Alternati -

va?, Dissertação de Mestrado, Deptº de Economia, Universidade de Brasília, 1977.

28. HENRIQUE RATTNER, Viabilité d'una techonologie intermédiaire", Revue Tiers Monde, XVI, nº 62, Abril/junho, 1975.

29. F.J. ROBALINO DE BARROS, Pequenas e Médias Indústrias, Análise dos Problemas, Incentivos, e sua Contribuição ao Desenvolvimento, IPEA/IMPES, Rio de Janeiro, 1973.

30. JOAN ROBINSON, Desenvolvimento e Subdesenvolvimento; Manuais de Economia Cambridge-Nova Série, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1981.

31. A.K. SATO, Desenvolvimento Econômico, Oligopólio e as Pequenas e Médias Empresas, UNICAMP, 1977.

32. H. SCHMITZ, Manufacturing in the Bactayard: Case Studies on Accumulation and Employment in Small-Scale Brazilian Industry, Londres, Frances Printer, 1982.

33. H. SCHMITZ, Restrições ao Crescimento de Indústrias de Pequena Escala nos Países em Desenvolvimento: Uma Revisão Crítica , Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 12, nº 1, abril , 1982.

34. E.F. SCHUMACHER, Lo Pequeño es Hermoso, H. Blume Ediciones Madrid, 1978.

35. F. STEWART e P. STREETEN, New Strategies for Development: Poverty Income Distribution and Growth, Oxford Economic Papers, (New Series), vol. 28, nº 3, Novembro de 1976.

36. LAURENCE J. WHITE, The Evidence on Appropriate Factor Proportions Manufacturing in Less Developd Countries: A Survey. Economic Development and Cultural Change, vol. 27, nº 1. oxt. 1978, pp. 27-59.

37. D. GOODMAN, J.F. FERREIRA SERRA e R. C. DE ALBUQUERQUE, Os Incentivos Financeiros à Industrialização do Nordeste e a Escolha de Tecnologias, Pesquisa e Planejamento, pp. 329-365, Rio de Janeiro, dezembro, 1971.

DEBATEDORES

DEBATEDOR - Cristóvam Buarque - Para mim fica um tanto difícil debater o texto, devido à identidade de pensamentos que sinto em relação a quase totalidade da concepção que está por detrás dele: tanto no lado analítico, de crítica ao que foi feito nestes últimos anos, como no nível das propostas que apresenta. Aliás, concordo tanto com o documento apresentado, que minha maior crítica ao mesmo, é um certo grau de óbvio que ele contém. Para um grupo de analistas que são críticos ao modelo que vem sendo implantado, as proposições feitas, - que seriam bastante ousadas há uns seis ou sete anos - hoje parecem tradicionalistas Estou de acordo de que a política de desenvolvimento do Nordeste não levou aos resultados que se esperava e não posso deixar de concordar com as proposições de reorientação da indústria: para setores de bens de consumo de massa, com nova política de seleção de tecnologias mais intesivas em mão-de-obra; incentivos especiais à pequena e média indústria, - embora eu acho que aí é preciso tomar certos cuidados; que se deve procurar criar empregos, especialmente em áreas mais deprimidas como as rurais. Eu concordo basicamente com todos esses pontos e por isso eu preferia usar a minha participação no sentido crítico ao documento, mas para complementá-lo, preenchendo duas lacunas que eu acho estão no documento: analisar se é viável, se essas propostas, com as quais eu concordo não são utópicas; e, segundo, depois de definir se elas são viáveis, perguntar como executá-las. A viabilidade é ao nível político. E a execução ao nível técnico. Então, eu gostaria de participar analisando essas duas coisas: a viabilidade política de uma nova orientação econômica no Nordeste, que vise o que hoje se costuma chamar "o pequeno", em vez "do grande"; e, como realmente fazer com que essa concepção possa ser implantada, qual é o caminho técnico.

Em certo momento o documento procura preencher isso, mas de uma maneira que acho muito simplista, em que diz que é preciso modificar o critério de pontagem no mecanismo de avaliação de projetos e é preciso criar mercado. Primeiro, eu acho que mudar os critérios de pontagem é muito pouco, não vai levar a nada. Inclusive, não se pode usar um novo critério de análise de projetos que seja incompatível com a realidade, porque se terá projetos que não venderão. Segundo, criar mercado, cai numa tautologia, porque as quatro modificações que são propostas no documento já têm por finalidade criar um mercado, mas, ao mesmo tempo, o autor reconhece que elas não são viáveis se não se cria o mercado. Isso aí é um círculo em que se fica girando. Para cortar esse círculo eu queria tentar ver se isso é viável ou não, e depois, caso seja viável, como é que a gente o executa tecnicamente. É claro que eu não vou dar hoje minhas sugestões para como viabilizar tecnicamente, porque é mais ou menos o que vou

falar amanhã na minha apresentação. Mas quanto ao lado político , eu acho útil falar, porque vai permitir fazer uma introdução.

Quero começar dizendo que acho que o modelo de desenvolvimento do Nordeste não fracassou, o que fracassou foi o modelo de desenvolvimento, pura e simplesmente os modelos de desenvolvimento aplicados em todo o Terceiro Mundo desde a Segunda Guerra fracassaram. O fracasso nordestino é apenas um detalhe, obviamente , para nós nordestinos é o detalhe primordial. Mas o fracasso é o fracasso de uma concepção desenvolvimentista. E aí a pergunta, quando queremos ver a viabilidade alternativa é: Essa alternativa é viável politicamente? Alguns acham que só com uma revolução social. Outros acham que não, que as próprias leis do mercado vão superar os erros que ocorreram nesses 40 anos.

Acho que se eu acreditasse nas leis do mercado não viria para este Seminário. Se acreditasse nas leis do mercado eu seria contra a criação da SUDENE, que distorciona as leis do mercado, oferecendo capital barato, o que distorciona o emprego de mão-de-obra,gerando um planejamento, o que impede as livres opções do mercado. Então, não acredito no poder das leis de mercado. Acho que as leis de mercado não funcionaram nem vão funcionar e nem vão permitir tirar-nos do quadro em que estamos. Mas, também eu não acredito que haverá uma revolução neste País nos próximos anos. Então, a gente tem que trabalhar dentro de um marco bastante limitado: como é que a gente vai mudar sem mudar muito? Essas mudanças são viáveis sem um processo radical de transformação social? Eu acho que são. Acho que são pelo seguinte: como fracassou não apenas o modelo, não apenas o modelo do Nordeste, mas fracassou a concepção de desenvolvimento no Brasil inteiro, acho que vai ser possível a gente começar a formular uma nova estratégia para o Nordeste. Essa nova estratégia tem que eliminar alguns erros que estavam na orientação inicial do GTDN. O primeiro desses erros é a visão regionalista, ver o Nordeste como uma unidade. O Nordeste não é uma unidade. O Nordeste é parte integrante de um organismo maior chamado Brasil.

Qualquer nova concepção para o Nordeste tem que partir do princípio que vai estar submissa ao nível econômico, à realidade do resto do País; e ao nível político, à realidade do Governo que esteja em Brasília. Não tem outra maneira. Acho que uma das falhas do documento é essa: se mantém ao nível do regionalismo. O documento rompe as duas concepções do desenvolvimento proposto , mas não rompe com um terceiro. Há três aspectos: o regionalismo, o

industrialismo, de qualquer maneira e a modernização tecnológica de qualquer forma. O documento, realmente, tem a grande contribuição de romper com esses dois últimos aspectos. Ele propõe uma administração da inovação tecnológica, e não apenas procurar induzir de qualquer forma a modernização; e também critica o industrialismo, no sentido de cada vez mais passar da agricultura à cidade. Mas, em compensação, mantém-se ao nível do regionalismo. Daí propõe soluções para o Nordeste sem referir-se ao conjunto do País. Mas, grande parte das propostas são incompatíveis com o atual modelo econômico brasileiro. Isso não faz com que o documento esteja errado, mas requer que ele diga que o modelo nacional está errado, senão a análise fica insuficiente. Eu acho que o modelo está errado e que ele vai ser transformado. Isto é um tema polêmico, mas que vale a pena ser colocado. Eu critiquei o documento por não ser ousado, então vou colocar alguns aspectos discutíveis, polêmicos.

Acho que nos próximos anos vamos ter modificações — não vou dizer radicias — mas de conteúdo, na orientação da política econômica a nível nacional. Enquanto não houver isto, não vale a pena falar em desenvolvimento do Nordeste. Em grande parte o que leva o desenvolvimento do Nordeste a não ter dado o resultado que se esperava, é que o não-resultado está dentro da lógica da economia nacional. Faz parte de uma concepção de desenvolvimento nacional a não satisfação dos objetivos regionais que estavam propostos em 59. Então, enquanto essa lógica for mantida, não adianta falar em desenvolvimento, a não ser que conceituemos o desenvolvimento. Não se pode negar que a taxa de crescimento do produto industrial do Nordeste cresceu mais rápido do que a do resto do País. Não se pode esquecer que nestes últimos 20 anos surgiram setores de ponta no Nordeste. Não se pode esquecer que houve no Nordeste uma modernização de grandes subsetores da indústria brasileira. Então, ou conceituamos que isso é desenvolvimento e que depois de encher o bolo nacional ele se distribue, e aí não criticamos a situação, apenas lamentamos que esteja sendo lenta, ou a gente critica e diz: vamos mudar realmente a nível nacional, em vez de ficar esperando resolver o problema regional dentro do atual quadro nacional.

Agora, por que eu sou otimista, no sentido de achar que vai haver mudança no quadro nacional? Quem lê jornal percebe que o País está em vésperas de alguma transformação. A gente vai ter que viver alguma mudança, em algum momento, nos próximos meses ou anos. Eu quero dizer o que eu acho que deverão ser essas

mudanças, como condição básica para ter uma alternativa no Nordeste, em vez de continuar no caminho em que estamos. Há quatro alternativas para o Brasil nos próximos anos: uma alternativa seria continuar na crise em que estamos. Lógico que continuar no que estamos é uma alternativa pouco viável, porque levará obviamente a uma das duas outras alternativas: uma rebelião popular, que pode ocorrer a qualquer momento, pela insatisfação geral, e que não vai levar a nenhuma revolução, porque revolução não se faz ao nível da economia e sim ao nível da política e não há partidos políticos em condições de liderar essa rebelião, levaria a uma terceira alternativa que seria um golpe de estado.

A terceira alternativa levaria a internacionalização definitiva da economia brasileira, ou seja, um "pinochetazo" econômico no País, que eu acho que tiraria o País do marasmo em que está durante alguns anos. Obviamente, pioraria tudo depois. Mas, se a gente libera o câmbio, se permite que o capital estrangeiro possa comprar qualquer empresa brasileira, como se fez no Chile, a economia conseguiria reduzir sensivelmente a dívida, conseguiria até dinamizar um pouco a economia, como o Chile conseguiu, durante mais de 5 anos. Obviamente, essa alternativa não é defendida por nenhum de nós. Eu, pelo menos, faço questão de dizer que eu não a defendo e ela levará mais dias menos dia a uma das outras duas alternativas.

Então, fora uma a quarta alternativa, mesmo que seja muito difícil de ocorrer, eu não vejo outra saída a não ser o desastre. Esta quarta alternativa seria um período de transição do modelo econômico dos últimos 40 anos; que 1964 apenas fortaleceu o rumo, que começou em 50, em 30. A quarta alternativa é uma mudança de rumo, uma mudança de rumo dentro de um processo de transição que possa cumprir com três objetivos: primeiro, a redescoberta da Nação como unidade econômica. Desde a descoberta que a economia brasileira é integrada no contexto internacional. Em 30 a gente fez um protecionismo alfandegário imaginando que com isso ia internar a economia. Não internou-se nada. Apenas protegeu-se para fabricar aqui dentro o que antes se importava. Isso não é nacionalizar a indústria, apenas partiu-se de necessidades que eram importadas e passou-se a fabricar aqui dentro. Continuamos dentro do contexto internacional. Mais adiante foi trazido capital externo para produzir aqui dentro os bens mais sofisticados. Em 1964 a solução da crise foi, para manter os rumos em que se estava, implantou-se um regime autoritário, não por sadismo dos dirigentes, mas por uma necessidade econômica de manter o rumo. Aquele rumo era incom

patível com o processo democrático. Como seria hoje uma entrega absoluta da economia ao capital estrangeiro. Então, a redescoberta da Nação significa a parar e começar a ver se os rumos da economia brasileira são ou não nacionais. Não são. Dois recursos fundamentais do modelo econômico são o dólar e o petróleo. Então, não se pode ter como desenvolvimento nacional o modelo que requeira recursos externos. Até recentemente foi possível, porque se jogava para o futuro se pedia emprestado e importava os recursos que faltavam. Um dia é preciso pagar. Não dá para continuar jogando para diante. Então, seja qual for a alternativa para resolver o problema da dívida, com moratória, sem moratória, com OPEP dos pobres ou não, vamos ter que voltar a economia para dentro. Isso significa voltar a descobrir quais são as reais necessidades da economia brasileira. Isso vai ser fundamental na retomada do desenvolvimento — entre aspas — do Nordeste, porque para o Nordeste desenvolver-se, o Brasil terá que voltar-se para dentro.

O segundo ponto a descoberta da potencialidade nacional: não só das necessidades, mas da potencialidade nacional também; se não temos petróleo, não adianta imaginar indústria automobilística, isso foi uma balela; se não temos petróleo não adianta nem imaginar um ar condicionado tão frio como esse que a gente tem aqui — isso é um luxo incompatível com a nossa economia.

Este segundo ponto é ao nível dos recursos. Vamos ter que adaptar a nossa taxa de crescimento à disponibilidade de recursos. Não adianta planejar o contrário. O planejamento tradicional assume metas de crescimento. Queremos chegar a 10% ao ano. Para chegar a 10% o que é preciso? Capital estrangeiro, financiamento do Banco Interamericano, etc. Não adianta mais fazer isso. É preciso inverter a pergunta: de que recursos dispomos ? e em função disto perguntar, qual é a taxa possível, a partir de agora. Talvez seja 4%, dificilmente será 5%, dificilmente vai ser 6%, impossível ser mais de 6%. Isso força uma modificação radical da concepção. Não será mais possível crescer rapidamente, vamos ter que crescer lentamente. Agora, como é que se vai crescer lentamente e resolver os problemas da pobreza? Simplesmente, colocando o problema da pobreza como ponto fundamental. Até aqui o problema da pobreza nunca esteve presente nos planos de desenvolvimento. Nos planos de desenvolvimento esta presente crescer. A solução da pobreza vinha como uma conseqüência inerente ao crescimento. Não veio. Agora, é preciso inverter: necessitamos solucionar o problema da pobreza, em função disto vamos estruturar o padrão de crescimento, que vai ser lento, mas de tal forma que resolva o problema da pobreza.

E aqui vem o terceiro ponto. O primeiro seria a volta para dentro, o segundo seriam os limites ao crescimento, o terceiro será de fato a mudança das prioridades nacionais. E na hora que as prioridades forem modificadas para de fato superar a parcela da pobreza absoluta que tem no País, aí tudo isso que está sendo proposto no documento começa a ser viável, começa a ser viável no nível político. Faltam aí as propostas técnicas de como viabilizar isso.

Eu concordo plenamente que as propostas técnicas vão requerer modificações de política do tipo propostas aqui. Os detalhes técnicos disso eu apresentaria amanhã, porque já disseram que passei do tempo que me permitiam.

Só para resumir, quero, como Debatedor, dizer que concordo com a linha do documento, lamento que ele não seja um pouco mais ousado, lamento também que ele não seja também mais abrangente, no sentido de incorporar quais são as dificuldade reais a nível político e quais são os mecanismos técnicos, porque eu não aceito a mudança da pontagem e o problema de criar mercado como sendo soluções.

DEBATEDOR - Osmundo Rebouças - *Estamos com uma excelente oportunidade de verificar que o desenvolvimento do Nordeste é muito difícil e parece que pelas palavras do último Debatedor*, não há esperança. Se o Nordeste, desde a época da colonização, começou a ter uma espécie de vida própria, em termos econômicos e políticos e foi sede de Capital do País; se com a evolução da indústria nacional no Centro-Sul houve uma competitividade e acabou com a indústria do Nordeste; se com o "boom" da economia brasileira, ou milagre econômico, o Nordeste cresceu, mas foi de um modelo eleitista que não foi socialmente direcionado; se com a atual corrente da crise internacional o Nordeste está apanhando com todas as medidas corretivas e repressivas contra a economia de uma região que não foi culpada por essa crise; e se agora vemos que só poderemos mudar se mudar todo o modelo brasileiro, não resta esperança para a Região Nordeste.

Creio que o documento levantou pontos importantes, muito pertinentes sobre a situação da região da indústria regional. Não adianta perder tempo em elogiar, acho que tem pontos plenamente bem colocados. Eu gostaria de acrescentar algo e complementar alguns pontos que ele traz. Creio que deveríamos enriquecer esse tipo de análise com uma visão mais global do problema regional, da

indústria nordestina, ver a coisa mais em termos multissetoriais , multirregionais e em termos nacionais, para entendê-la melhor e encaminhar uma solução.

Sabemos que em todo modelo ou em toda política aplicada a uma região existem efeitos inter-regionais e inter-setoriais , tanto no lado de custos como no dos benefícios. No lado dos custos nós poderemos verificar, por exemplo, que existe uma disponibilidade limitada de recursos de capital para investimento no País e, portanto, temos que considerar que, retirando uma parcela para uma determinada região, é preciso considerar os custos de tal medida. Em termos, por exemplo, de taxa de juros, quando se destina uma parcela de capital do bolo nacional para uma região, está-se diminuindo a oferta para outros usos, contribuindo para uma elevação dos custos. Existem os setores incentivados que são beneficiados, e os que não são incentivados arcam com custos maiores em virtude dessa política. Há também as regiões incentivadas que ganham e as não-incentivadas que terminam pagando algum preço por isso. Há o problema de, por exemplo, olhar uma política para a pequena empresa e sabemos que a produtividade do trabalho na pequena empresa é bem menor que na grande, e é preciso avaliar esses custos. Existem custos em todo tipo de programa. Em termos de benefícios, nós temos também que olhar os efeitos de cada política ou programa e os benefícios sobre regiões, setores classes de renda.

Conhecemos muito bem o chamado vazamento dos efeitos da política regional - entre setores existem os vazamentos. Se adotamos uma política para beneficiar um setor industrial, existem efeitos que são beneficiados. Entre regiões existe a dependência de uma sobre outra no mercado de insumos e no mercado de produtos, a dependência do fornecimento de mercadorias e serviços. Tudo isso faz com que o efeito de uma política localizada numa região seja não só naquela região, mas também fora dela. Exemplos típicos são o Nordeste brasileiro e o Mezzogiorno na Itália. Os estudos verificados mostram que os investimentos aplicados no sul da Itália e no Nordeste brasileiro têm efeitos que não são pertencentes só ao Nordeste nem ao Sul da Itália, mas também ao Centro-Sul do País e ao norte da Itália.

Essas considerações têm implicações muito importantes na avaliação dos efeitos de uma política regional. Se, por exemplo, o Nordeste precisa gerar 100 mil empregos numa política industrial, para uma dada tecnologia e sabemos que os efeitos globais de investimento que gerarem 100 mil empregos vão ser 80 mil no Nordeste e 20 mil fora do Nordeste, o que é normal numa situação de hoje, de maneira muito otimista, é claro que devemos ter, então, para obter os

100 mil empregos no Nordeste, um programa maior do que aqueles que dão 100 mil-total-no País. - No caso, 100 mil era o objetivo regional, mas o programa só deu 80 mil; os investimentos devem ser multiplicados para aumentar por mais um quarto. Há o problema de redundância dos investimentos que nós aplicamos e pensamos que daria um resultado "X" e vai dar muito menos, porque as pesquisas mostram muito claramente que os empresários decidem investir dentro do bolo dos incentivos fiscais, mas nem sempre é devido ao incentivo, pois eles iriam de qualquer maneira, em grande proporção, fazer aquele mesmo tipo de projeto.

Seja o caso, por exemplo, da agricultura. Se pretendemos obter 100 mil empregos na agricultura, é claro que vamos ter que verificar a repercussão disso na programação industrial. Os investimentos na agricultura vão diminuir a emigração para as áreas urbanas e vão afetar a oferta de trabalho para indústrias na região. Quer dizer que o programa de um setor tem profundos efeitos sobre o programa de outro setor, também de uma região sobre programas de outras regiões. O caso dos projetos urbanos versus projetos rurais.

Essa visão global, inter-setorial, multirregional, é que eu acho muito útil para evitar que certos programas tenham resultados que, sabemos, decepcionam muito em termos de objetivos, quando comparados. No caso de projeto de pequena empresa, podemos ter, objetivos para a pequena empresa, mas ele tem implicações sobre recursos que poderiam ser tirados da grande para a pequena e apresentam certos custos.

No trabalho do Prof. Duarte vemos a freqüente referência a aspectos de tecnologia, capital-intensivo, trabalho-intensivo e dá a entender, que nós poderíamos diminuir os investimentos de capital intensivos para aumentar o trabalho intensivo. É claro que não há necessidade desse "trade-off" entre um e outro, pois poderemos ter os programas de capital intensivos e se considerarmos que é possível aumentar o volume global de recursos podemos então ampliar os programas trabalho-intensivos, também, sem prejuízo dos programas de capital-intensivos, o que é viável ao considerarmos que o volume de recursos atualmente aplicados na industrialização da região é extremamente reduzido diante das necessidades.

Nos aspectos setoriais, o trabalho procura considerar o custo relativo de emprego em setores, digamos, bem de consumo durável, setores tradicionais versus setores dinâmicos e mostra que no setor tradicional se cria muito mais emprego do que no outro. Isso é bastante claro, mas nós podemos aumentar um sem reduzir necessariamente o outro, podemos aumentar a produção de bens de consumo durável e não-durável e bem de capital sem reduzir a produção dos

bens intermediários.

Os dados revelam que o déficit comercial do Nordeste tem sido tremendamente elevado, crescente nos últimos 20 anos. Realmente, a região precisaria ter uma produção local de bens de consumo duráveis e não-duráveis, porque senão o déficit continuaria crescendo a tal ponto de aboserver o efeito de crescimento de renda. Quer dizer, esse déficit do comércio regional tem sido uma coisa assustadora diante do crescimento do produto regional.

Na consideração desses aspectos setoriais temos que levar em conta, contudo, o problema da eficiência, da escala do investimento necessário para que o programa seja eficiente, auto-sustentado, capaz de competir. Não podemos estar fazendo produto de bens duráveis e não-duráveis a qualquer custo, sem capacidade de competição, só porque é do Nordeste. Isso é um aspecto que precisa ser muito bem notado, para evitar propostas que sejam bastante perigosas.

O Nordeste pode ser competitivo e acho que deve procurar setores e projetos competitivos com o resto da indústria nacional, do mesmo modo que a indústria nacional do Centro-Sul cresceu, competindo com a do Nordeste, como no caso da indústria têxtil, por exemplo. Devemos também procurar indústria competitiva no Nordeste doravante e acabar com a idéia de que o Nordeste deve ser só complemento do Centro-Sul; ele deve entrar para competir também. Aí vemos que o problema de o mercado crescer para justificar uma indústria no Nordeste, de bens não duráveis, é muito complicado porque o mercado, lógico, é reflexo da própria programação, como disse o Professor Cristóvam. O mercado é efeito do próprio programa. Mas também o mercado só será razoavelmente grande se resultar de um conjunto complexo de vários tipos de projetos, em vários setores, na agricultura, na indústria, nos investimentos sociais, nas atividades governamentais, no setor de serviços. Ou seja, o mercado não pode surgir só de uma indústria, ele tem que surgir de um programa complexo, bastante amplo, de desenvolvimento da região. Daí eu ver com muita simpatia a idéia do Projeto Nordeste, que procura ser um projeto multissetorial. De fato não há sentido falar em desenvolvimento do Nordeste olhando só para a agricultura ou só para a indústria; tem que ser uma visão abrangente.

Dos aspectos tecnológicos, nós vemos os trabalhos dos autores falando sobre a incapacidade de a indústria aumentar emprego suficiente. Isso é um problema generalizado no mundo moderno. Temos aqui no Brasil normalmente o crescimento do emprego na base de 40% da taxa de crescimento do produto, principalmente nas áreas urbanas. Isso é um dado profundamente preocupante e que nos leva a

perguntar como é que uma indústria pode prometer emprego para uma população crescente em nosso País e no Nordeste. Eu acho que não têm fundamento os argumentos que estão no trabalho, mas não são pontos de vista dos autores, eles apenas relatam certos argumentos, de que o aumento de salários na renda decorrente de técnicas de trabalho intensivas iriam diminuir a taxa de poupança. Essa preocupação não tem fundamento, porque se nós fizermos um programa que aumente o produto das indústrias trabalho-intensivas, mas sem relativamente o daquelas capital-intensivas, ou seja, de uma maneira equilibrada, esse problema desaparece em termos de afetar a poupança. E de fato o aumento da taxa de consumo em decorrência de programa trabalho-intensivo não tem necessariamente efeitos sobre poupança em termos negativos, como está amplamente demonstrado em estudos feitos para a própria economia brasileira.

O que vemos de tudo isso é que precisamos muito no Nordeste é de mais recursos para fazermos vários programas bons, não é tirar de um tipo de programa para outro tipo, mas aumentar os recursos globais, porque o que se está aplicando na região é realmente ínfimo, em termos das necessidades regionais.

Quanto à ação do Governo na Região Nordeste, nós verificamos que no caso de uma região periférica e pobre, como é o caso do Nordeste, o Governo tem que aumentar substancialmente o papel das estatais. Eu não vejo muita possibilidade de industrializar o Nordeste somente na base da indústria privada. As indústrias estatais precisam ter um papel regional que no Brasil não têm. As estatais não aplicam no Nordeste nem 10% de suas aplicações globais, de sorte que há uma necessidade de estatização para o desenvolvimento da região.

Para finalizar, creio que o programa de industrialização no Nordeste precisaria considerar alguns pontos básicos. Primeiro, definir qual é o papel que nós queremos que o Nordeste desempenhe na indústria brasileira. É preciso se definir claramente o que é que nós queremos do Nordeste na indústria brasileira. Isso ninguém viu ainda claramente em documentos.

Segundo, qual é o objetivo, então, da política de industrialização que nós vamos implantar em termos econômicos de geração de renda, em termos sociais de geração de emprego. Porque não definirmos isso é evidente que vamos ter uma série de confusões e conflitos. Por exemplo, podemos ter um crescimento de renda elevadíssimo na indústria nordestina, acompanhado por uma queda do emprego industrial, ou um crescimento muito baixo do emprego industrial. Por outro lado, pode ocorrer um crescimento de emprego industrial do Nordeste muito alto mas com baixíssimo crescimento de renda industrial; se exagerarmos o crescimento com técnicas trabalho-intensivos, pode-

remos ter até mais emprego sem mais renda na indústria nordestina . É preciso, portanto, dosar em termos de objetivos a renda e o emprego.

O terceiro ponto é definir as alternativas tecnológicas para verificar qual é a possibilidade de gerar emprego com aquela renda e também verificar a capacidade de competitividade.

O quarto ponto é avaliar as necessidades de investimento por ramo industrial no programa a ser implantado por setor da indústria e por ramo.

Em quinto lugar, é preciso fazermos as correções para os vazamentos inter-regionais. Se vamos investir no Nordeste, os efeitos não vão ser só no Nordeste. Devemos fazer as correções para garantir o efeito internalizado no Nordeste que seja compatível com os nossos objetivos, porque nós queremos objetivos lá dentro e não fora de lá.

Sexto, são necessárias correções para efeitos intersetoriais, porque podemos verificar o crescimento da indústria e temos que examinar o efeito sobre a agricultura, sobre a parte social,etc.

Sétimo, avaliação dos custos e dos benefícios para o País, dessa política, porque não podemos querer fazer indústria no Nordeste a qualquer custo e ela tem vantagens também. Quais são essas vantagens e esses custos?

Oitavo, uma espécie de cronograma desse programa, o que nós queremos no tempo? Não é só este ano que vamos trabalhar é no horizonte futuro, o que requer os nossos cronogramas de ação.

Nono, compromisso de estabilidade da política econômica e da política industrial para o Nordeste, o compromisso do Governo de manter a política em ritmo estável e não declinante ou na base da vicissitude política ou da ocasião - temos tido sérios problemas desse tipo na Região Nordeste.

E, finalmente, qual o efeito desse programa sobre a distribuição da renda pessoal e especial da renda dentro do Nordeste, quais são os Estados, a zona urbana e a zona rural, as classes de renda que vão ganhar com esse tipo de programa.

Basicamente, era isto o que eu tinha a dizer. Muito obrigado.

4. SUBSIDIOS PARA A FORMULAÇÃO DE UM PROGRAMA ESPECIAL DE FOMENTO À PEQUENA E MÉDIA INDÚSTRIA DO NORDESTE

Autores . Nilson Holanda

Debatedores : Paulo Roberto Niccoli
Frederico Robalinho
Jorge Santana

SUMÁRIO

pag.

APRESENTAÇÃO..... 179

1. INTRODUÇÃO..... 181

1.1. Caracterização da Pequena e Média Empresa..... 181
1.2. Critérios Utilizados no Estudo..... 182
1.3. Teoria Econômica e Tamanho das Empresas..... 183
1.4. A Evidência dos Fatos..... 184
1.5. Problemas e Potencialidades das PME's..... 186

2. A PEQUENA E MÉDIA INDÚSTRIA NO BRASIL..... 187
3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE FOMENTO À PEQUENA E MÉDIA EMPRESA..... 203
4. O PROGRAMA DE PEQUENA E MÉDIA INDÚSTRIA DO NORDESTE (PME)... 211

4.1. Antecedentes..... 211
4.2. O Desempenho do Programa (1967/81)..... 212
4.3. A Avaliação: Indicadores Quantitativos..... 217
4.4. A Suspensão do Programa: Causas e Conqüências..... 225

5. RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES..... 231

5.1. Objetivos..... 231
5.2. Estratégia..... 232
5.3. Instrumentos Operacionais..... 236

5.3.1. Assistência Financeira..... 237
5.3.2. Assistência Técnica..... 244
5.3.3. Outras Medidas de Apoio..... 245

5.4. Agentes Executores..... 245

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho corresponde à síntese do documento elaborado, por solicitação da CEPAL, para servir como subsídio à discussão da estratégia de industrialização do Nordeste, como parte de um programa mais amplo de pesquisas realizadas conjuntamente pela CEPAL e IPEA.

Procurou-se concentrar a análise na avaliação do Programa de Assistência Financeira à Pequena e Média Empresa do Nordeste - (PME), desenvolvido pelo BNB e SUDENE, no período de 1967 a 1981.

Paralelamente, buscou-se levantar algumas informações básicas relacionadas com programas semelhantes executados por outras instituições financeiras, a nível nacional, a par dos principais elementos estatísticos e conceituais que definem a posição e o papel das pequenas e médias indústrias no desenvolvimento do Brasil.

Ao final, foram formuladas algumas conclusões e recomendações preliminares com vistas à formulação de um novo plano de assistência às pequenas e médias indústrias do Nordeste.

Na elaboração do documento original, concluido em dezembro de 1983, contamos com a inestimável colaboração dos técnicos WALTER QUEIROZ (que fez os principais levantamentos relacionados com as operações do Programa da PME do BNB e redigiu partes do texto final) e FERNANDO SENA (que coordenou os levantamentos estatísticos do trabalho).

Em relação ao texto original a presente síntese incorpora as seguintes alterações:

TEXTO ORIGINAL	SÍNTESE
PARTE I, II, III - Introdução; Teoria Econômica e Tamanho das Empresas; As Funções da PME em um processo de desenvolvimento.	- Fundidos na Parte I.
PARTE IV - Estrutura e Evolução da Indústria Brasileira.	- Eliminado
PARTE V - A Pequena e Média Indústria no Brasil	- Sintetizado na Parte II
PARTE VI - Produtividade de Mão-de-obra e Tamanho das Empresas	- Eliminado

PARTE VII	
- A Experiência Brasileira de Fomento à Pequena e Média Indústria	- Sintetizado na Parte III
PARTE VIII	
- O Programa de Pequenas e Médias Indústrias do Nordeste	- Idem, Parte IV
PARTE IX	
- Recomendações e Sugestões	- Reproduzido na íntegra na Parte V.
ANEXOS	- Eliminados

Brasília, janeiro de 1984.

NILSON HOLANDA

1. INTRODUÇÃO

1.1. CARACTERIZAÇÃO DA PEQUENA E MÉDIA EMPRESA (PME)

Quaisquer definições de pequena e média empresa, envolvem, naturalmente, conceitos de natureza convencional ou relativa. Com efeito, a caracterização do tamanho de uma indústria depende de vários fatores, como a natureza da atividade industrial, o nível de desenvolvimento do País ou região, os objetivos da política governamental e a própria disponibilidade de informações estatísticas para fins de análise e avaliação.

Freqüentemente, essas definições têm um caráter empírico ou operacional, com o objetivo de fornecer parâmetros ou critérios de enquadramento ou classificação de empresas no contexto de programas especiais de financiamento e assistência técnica voltada para a pequena e média empresa.

Em princípio, o tamanho de uma empresa deveria ser definido por sua capacidade de produção anual, seja em termos de valor bruto de produção (VBP) ou volume bruto de vendas (valor de faturamento anual), seja em termos de valor agregado ou valor de transformação industrial (VTI).

Esse índice, todavia, nem sempre é suficientemente preciso ou confiável, por deficiências contábeis (subfaturamento) e estatísticas, ou pela dificuldade de comparações temporais de indicadores monetários, em países sujeitos a processos inflacionários agudos.

Por outro lado, como um dos principais objetivos da política econômica é geralmente maximizar o rendimento do recurso mais escasso - particularmente, o capital - um indicador absoluto de VBP ou VTI pode esconder consideráveis discrepâncias de velocidade de rotação de capital ($\frac{VBP}{K}$) ou de valor agregado por unidade de investimento ($\frac{VTI}{k}$) entre diferentes tipos de indústrias.

Por isso, um dos critérios mais usuais para caracterização de indústrias, por classes de tamanho, é o do capital investido, seja capital fixo, seja capital total (capital fixo + capital de giro ou de trabalho).

A rigor, dever-se-ia utilizar sempre, neste caso, o conceito de investimento total, agregando-se ao capital fixo aquela parcela de capital de trabalho que a empresa utiliza em bases permanentes e da qual deverá sempre dispor, ou sob a forma de capital próprio ou com base em empréstimo de longo prazo(**).

(*) Corresponde à síntese das Partes I, II e III do trabalho original.

(**) Para a definição de capital de trabalho permanente, ver NILSON HOLANDA, Planejamento e Projetos, Parte "Investimento", UFC/APEC/1983, 12ª edição.

Alguns entendem, porém, que o capital fixo é de estimativa mais simples e precisa, porque representado por fatores tangíveis e de fácil avaliação, em função do que se prefere considerar freqüentemente apenas essa parcela do capital total.

A adoção desse critério, porém, não elimina as dificuldades contábeis e estatísticas relacionadas com problemas de subavaliação ou superavaliação, ou de utilização de índices de correção monetária (em comparações temporais) ou taxas de câmbio (para comparações internacionais).

Nessas condições, um dos indicadores mais apropriados passa a ser o número de pessoas empregadas. Este é um dado bastante preciso e confiável, porque está disponível em séries estatísticas para diferentes países e é imune às variações monetárias e manipulações contábeis.

A utilização desse critério para caracterizar o tamanho das empresas apresenta, todavia, a desvantagem de ignorar as consideráveis variações de dotação de capital por trabalhador, introduzindo assim alguma distorção nas comparações e análises feitas.

Outros critérios também utilizados são os de volume de vendas ou consumo de energia que guardam estreita relação com o nível de emprego ou o montante do investimento, além de apresentarem algumas vantagens do ponto de vista estatístico ou operacional(*).

Por todas essas razões os critérios mais comumente utilizados são:

a) na fase de estudo e análise do tema, o do pessoal ocupado; e
b) em programas de financiamento e assistência, o do capital aplicado (pequena e média indústria) ou do faturamento anual (microempresas), às vezes combinado com o do pessoal ocupado.

1.2. CRITÉRIOS UTILIZADOS NO ESTUDO

Para efeito do presente trabalho, adotou-se a seguinte classificação, que é compatível com estudos anteriores e com as estatísticas brasileiras:

(*) Poder-se-ia mencionar ainda diversas outras características das pequenas e médias indústrias, como baixa especialização profissional dos seus dirigentes, falta de acesso ao mercado de capitais, etc. Muitas dessas características, no entanto, servem mais para descrever as pequenas e médias indústrias do que defini-las. Cf. STANLEY AND MORSE, Modern Small Industry for Developing Countries, SRI, 1965, apud Robalino de Barros e Ruy Modenesi, Pequenas e Médias Indústrias, IPEA, 1973. Ver também Roberto Jimenez, "Análisis de algumas Estrategias de Apoyo Financeiro a Pequeñas Unidades Productivas en America Latina", CEPAL; out. 81.

Classes	Pessoal Ocupado
- Pequenas Indústrias	5 a 99 pessoas
- Médias Indústrias	100 a 499 pessoas
- Grandes Indústrias	+ de 500 pessoas

O IBGE também publica uma classificação por grupos de valor de produção. Entretanto, como os levantamentos mais recentes tiveram a mesma distribuição de classes de 20 anos atrás, essa estatística perdeu expressão face à corrosão dos valores nominais aí considerados (a classe mais elevada do valor da produção, do Censo de 1980, por exemplo, abrange sozinha 75% do valor da produção industrial).

Na análise dos vários programas de financiamento do Brasil, foram considerados os critérios das diversas instituições que prestam assistência à PME no País e que são, basicamente, valor do ativo fixo e/ou do faturamento anual, geralmente expresso em uma unidade de valor constante.

A adoção desses critérios decorre não apenas de sua maior operacionalidade, como do fato de que o critério do emprego, em alguns casos, pode ser discriminatório contra as empresas que absorvem mais mão-de-obra, frustrando assim um dos objetivos principais de programasde assistência às PME's.

1.3. TEORIA ECONÔMICA E TAMANHO DAS EMPRESAS

A abordagem tradicional da teoria econômica, em relação ao problema do tamanho das empresas, diz respeito basicamente ao conceito de economias de escala (*).

De acordo com essa teoria dever-se-ia esperar uma tendência irreversível ao aumento da escala das empresas e à progressiva destruição das pequenas indústrias.

É essa efetivamente a tese postulada com mais frequência pelos teóricos da economia (**), particularmente por MARSHALL ROBINSON, FLORANCE, STEINDL e pelos marxistas ortodoxos.

MARSHALL, por exemplo (a quem se deve, em grande parte, a definição precisa do conceito de economias de escala) previa a extinção das pequenas empresas, embora tenha revisto posteriormente essa posição, defendendo a tese de sua permanência provisória.

Essa permanência decorreria não apenas da existência de certos setores em que as economias de escala não seriam significati

(*) Para uma definição de economias de escala, ver Nilson Holanda Planejamento e Projetos, pags. 183/185, 12a. edição, 1983, UFC/APEC.

(**) Ver SATO, Ademar Kyotoshi, Desenvolvimento Econômico, Oligopólio e as Pequenas e Médias Empresas, 1976.

vas como também de um processo de crescimento e declínio (ou ciclo vital) a que todas as empresas seriam submetidas, com a constante entrada de novos empresários, movidos pelo espírito de aventura e dispostos a assumir riscos (*).

1.4. A EVIDÊNCIA DOS FATOS

Na prática não se tem confirmado essa tendência, em função de que diversas qualificações foram introduzidas na teoria tradicional para justificar a permanência provisória das pequenas empresas.

A experiência de vários países indica a presença difusa da pequena indústria em diferentes setores de atividade econômica e a sua sobrivência e vitalidade ao longo do tempo e das transformações da estrutura industrial.

Conforme observa SATO, um exame superficial de estatísticas e pesquisas sobre o assunto evidencia as seguintes constatações básicas:

a) a presença significativa de pequenas e médias empresas, particularmente em termos de número de estabelecimentos, na estrutura industrial da maioria dos países;
b) a permanência dessas pequenas e médias empresas - embora com perda relativa de posição - ao longo do tempo e das transformações históricas da estrutura industrial;
c) a dispersão das pequenas e médias empresas no sentido de que estão presentes em praticamente todos os ramos e setores industriais (embora de forma não uniforme); e
d) o desempenho empresarial, em termos de produtividade e lucratividade, geralmente abaixo dos padrões médios da indústria ou dos grandes estabelecimentos (embora essa evidência não seja tão conclusiva).

No caso particular do Brasil, as pequenas e médias indústrias (PMI's) representavam, em 1980, 99% dos estabelecimentos, empregavam 80% da mão-de-obra industrial e geravam 75% da produção industrial.

Por outro lado, a análise da evolução dessas indústrias no período 60/80 evidencia que as pequenas e médias empresas aumentaram a sua participação tanto na produção como no emprego industrial, em detrimento das grandes indústrias. A estrutura e caracterização

(*) Diz MARSHALL que "as vantagens que uma grande empresa tem sobre uma pequena são evidentes na manufatura" e em muitas indústrias "os grandes estabelecimentos tendem a fazer desaparecer os pequenos". Ao mesmo tempo, nota que "a grande prosperidade de uma grande empresa raramente dura muito". ALFRED MARSHALL, Principles of Economics, tradução espanhola, Aguillar, Madrid, 1957, pag. 240.

dessas PMI's estão analisadas na Parte V.

Nos Estados Unidos caracteriza-se como "small business" a empresa que tem menos de 500 empregados (abrangendo, portanto, aquilo que conceituamos como pequena e média empresa), fazendo-se porém a seguinte distinção:

- "pequena indústria" - pequenos estabelecimentos controlados por pequenas empresas;
- "pequenas indústrias aparentes" - pequenos estabelecimentos controlados por grandes empresas; e
- "grandes indústrias" - grandes estabelecimentos controlados por grandes empresas(*).

Dentro desse critério existiam nos Estados Unidos, em 1980, 16,8 milhões de pequenas empresas (inclusive na agricultura) de acordo com as estatísticas do IRS (Internal Revenue Service).

Considerando-se uma amostra da "Small Business Administration" (SBA), que abrange um total de 4 milhões de empresas de todos os setores econômicos, observa-se que em 1980 as pequenas empresas correspondiam a 86% de todos os estabelecimentos e geravam 32,5% do emprego total . As percentagens correspondentes para as "pequenas empresas aparentes" eram de 11,3% e 15,4% e para as "grandes" eram de 2,7% e 52,1%.

Do ponto de vista da contribuição para a formação do PIB observa-se um declínio de participação dos pequenos estabelecimentos de 51,9% em 1955 para 46,5% em 1977, o que corresponde a um decréscimo médio de 0,44% ao ano, conforme mostra o Gráfico I.

No Japão são consideradas pequenas e médias indústrias aquelas que empregam até 300 empregados (classificando-se como micro empresas as que têm até 20 empregados) ou cujo capital não ultrapassa 100 milhões de ienes (ou US$ 420 mil).

Historicamente, as PMI's sempre tiveram grande importância no processo de industrialização do Japão, cuja economia tem-se caracterizado por um certo "dualismo" com a convivência articulada de grandes e pequenas empresas.

No período mais recente (1970 em diante) o número de pequenas empresas - particularmente pequenas empresas modernas e de alta produtividade - tem aumentado, ao contrário do que seria de esperar (conforme observa ITIRO IIDA, em seu trabalho sobre Pequena e Média Empresa no Japão (pag. 56, CNPq, Brasília, 1983).

(*) SMALL BUSINESS ADMINISTRATION, The State of Small Business, a Report to the President, 1982.

1.5. PROBLEMAS E POTENCIALIDADES DAS PMI's

As pequenas e médias empresas enfrentam uma série de problemas específicos relacionados com suas características gerenciais, administrativas, tecnológicas e financeiras.

Esses problemas dizem respeito principalmente a:

a) estrutura organizacional inadequada;
b) falta de planejamento e controle;
c) processo administrativo caracterizado pelo empirismo personalismo e centralização;
d) baixo nível tecnológico, equipamentos obsoletos, pequena dotação de capital por trabalhador;
e) escassez de mão-de-obra qualificada e alta rotação de pessoal;
f) dificuldades de acesso a mercados de produtos e matérias-primas; e
g) estrangulamento financeiro, em decorrência de insuficiência de fundos de longo prazo, particularmente para capital de trabalho, de falta de acesso às fontes institucionais de crédito especializado, de altas taxas de juros pagas e de baixa rentabilidade obtida(*).

No caso particular do Brasil, as PME's enfrentam dificuldades nas áreas gerencial (sistema de informações, recursos humanos) de mercado (competição, comercialização) fiscal (carga tributária) financeira (acesso a crédito), conforme exaustivo levantamento feito por um Grupo de Trabalho do Banco do Brasil que analisou o problema em 1979 (**).

Ao mesmo tempo, porém, essas PME's podem desempenhar importante papel em um processo de desenvolvimento industrial, contribuindo para melhorar a eficiência no uso dos recursos, elevar a taxa de poupança, aumentar a integração industrial, formar empresários e administradores, reduzir disparidades regionais, criar empregos, melhorar o nível de competição nos mercados e fortalecer o empresariado nacional.

(*) Ver Roberto Jimenez, op. cit.

(**) Banco do Brasil, GT/PME, Diretoria de Planejamento, Micro, Pequenas e Médias Empresas: uma abordagem analítica de suas dificuldades e das possíveis medidas para solucioná-las, Brasília, 1979.

2. A PEQUENA E MÉDIA INDÚSTRIA NO BRASIL (*)

Em 1980, as pequenas indústrias do Brasil compreendiam, 92% dos estabelecimentos, empregavam 43,6% da mão-de-obra do setor e geravam 29,6% do valor da produção industrial (Tabela 1).

As percentagens correspondentes para as indústrias médias eram de 7,08%, 36,3 % e 45,2%.

Em conjunto, as pequenas e médias empresas representavam, em 1980:

- 99% dos estabelecimentos;
- 80% do emprego industrial; e
- 75% da produção industrial.

2.1. EVOLUÇÃO RECENTE

A análise dos dados disponíveis para o período 1970/80 evidencia que, a despeito do acelerado processo de crescimento e modernização industrial do País, as pequenas e médias empresas mantiveram, ao longo da década, uma expressiva participação no valor da produção e na ocupação de mão-de-obra do setor (Tabela 2).

Na realidade, como se pode notar na Tabela 3, ao longo do período 1960/80, as pequenas indústrias tiveram uma perda na participação da produção industrial, mas aumentaram a sua participação no emprego industrial.

As médias empresas tiveram ganhos de posição, tanto em termos de participação na produção como no emprego, enquanto as grandes indústrias tiveram comportamento inverso (salvo para o período 1975/80 quanto tiveram pequeno aumento em sua participação no emprego total).

As taxas médias anuais de crescimento da produção industrial e do pessoal ocupado, por classes de tamanho, no vintênio 1960/80, são apresentadas na Tabela 4.

Observe-se que as pequenas e médias empresas tiveram taxas de crescimento - tanto do emprego como da produção - mais elevadas que as das grandes indústrias.

Aprofundando-se um pouco mais a análise, nota-se que essas taxas de crescimento vão-se elevando na medida em que aumenta a escala da empresa até alcançar um valor máximo no segmento de indústrias médias que ocupam 100 a 249 pessoas. A partir daí começam a declinar.

Algumas hipóteses podem ser aventadas para explicar esse comportamento:

(*) Corresponde à síntese da parte V do trabalho original; a Parte IV, que tratava da estrutura e evolução da indústria brasileira como um todo, foi omitido.

TABELA 1

BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO

DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS RECENSEADOS, PESSOAL OCUPADO E VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL, POR CLASSES DE TAMANHO DAS EMPRESAS

CLASSES DE TAMANHO	ESTABELECIMENTOS			PESSOAL OCUPADO			VALOR DA PRODUÇÃO IDUSTRIAL (Cr$ milhões de 1980)		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
PEQUENAS INDÚSTRIAS	58.214	86.770	108.862	1.020.035	1.599.853	2.030.313	841.500	2.214.149	2.773.844
- de 5 a 9 pessoas	27.529	39.010	46.757	177.572	254.611	305.540	111.765	249.680	205.126
- de 10 a 19 pessoas	15.382	23.115	30.660	207.113	311.233	412.080	158.535	379.353	442.292
- de 20 a 29 pessoas	5.852	17.433	22.521	140.298	532.311	691.710	115.221	763.792	1.003.790
- de 30 a 49 pessoas	5.120			194.115			165.66		
- de 50 a 69 pessoas	2.368	7.212	8.924	138.309	501.698	620.983	124.611	821.324	1.122.636
- de 70 a 99 pessoas	1.963			162.628			165.702		
MÉDIAS INDÚSTRAIS	3.779	6.488	8.375	780.655	1.303.162	1.686.615	909.174	2.651.048	4.236.521
- de 100 a 149 pessoas	1.482	4.007	6.265	180.064	555.158	963.494	203.377	1.180.162	2.279.530
- de 150 a 249 pessoas	1.270			245.040			285.236		
- de 250 a 499 pessoas	1.027	2.481	2.110	355.551	748.004	723.121	420.561	1.470.886	1.956.991
SUBTOTAL	61.993	93.258	117.237	1.800.690	2.903.015	3.761.928	1.750.674	4.865.197	7.010.365
GRANDES INDÚSTRIAS	634	783	1.007	625.684	701.050	933.430	823.236	1.692.038	2.363.206
- de 500 a 999 pessoas	453	783	1.007	307.251	701.050	933.430	358.592	1.692.038	2.363.206
- de 1.000 a 1.999 pessoas	141			189.396			208.007		
- de 2.000 a 3.499 pessoas	35								
- de 3.500 a 4.999 pessoas	2			129.037			256.637		
- de 5.000 a 9.999 pessoas	1								
- 10.000 a mais pessoas	2								
TOTAL	62.627	94.041	118.244	2.426.374	3.604.065	4.650.358	2.573.910	6.557.235	9.373.571

FONTE: Censo Industrial , Brasil - 1970.
Anuários Estatísticos, Brasil, 1982, 1975 e 1980.

NOTAS: Excluídos grupos sem delcaração e 1 a 4 pessoas
- Valores inflacionados pelo Índice Geral de Preços (col. 2) da FGV.
Fatores de conversão:
- 1960: 769,23
- 1970: 22,99
- 1975: 8,61.

TABELA 2

BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS RECENSEADOS, PESSOAL OCUPADO, E VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL, POR GRUPOS DE PESSOAL OCUPADO

1970, 1975 E 1980 (%)

CLASSES DE TAMANHO	ESTABELECIMENTOS			PESSOAL OCUPADO			VALOR DA PRODUÇÃO		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
PEQUENAS INDÚSTRIAS	92,95	92,27	92,07	42,04	44,39	43,66	32,70	33,77	29,59
- de 5 a 9 pessoas	43,96	41,48	39,54	7,32	7,06	6,57	4,34	3,81	2,18
- de 10 a 19 pessoas	24,56	24,58	25,93	8,54	8,64	8,86	6,16	5,78	4,72
- de 20 a 29 pessoas	9,34	18,54	19,05	5,78	14,77	14,88	4,48	11,65	10,71
- de 30 a 49 pessoas	8,18			8,00			6,44		
- de 50 a 69 pessoas	3,78	7,67	7,55	5,70	13,92	13,35	4,84	12,53	11,98
- de 70 a 99 pessoas	3,13			6,70			6,44		
MÉDIAS INDÚSTRIAS	6,04	6,90	7,08	32,17	36,16	36,27	35,32	40,43	45,20
- de 100 a 149 pessoas	2,37	4,26	5,30	7,42	15,40	20,72	7,90	18,00	24,32
- de 150 a 249 pessoas	2,03			10,10		15,55	11,08		
- de 250 a 499 pessoas	1,64	2,64	1,78	14,65	20,76		16,34	22,43	20,88
SUBTOTAL	98,99	99,17	99,15	74,21	80,55	79,93	68,02	74,20	74,79
GRANDES INDÚSTRIAS	1,01	0,83	0,85	25,79	19,45	20,07	31,98	25,80	25,21
- de 500 a 999 pessoas	0,72	0,83	0,85	12,66	19,45	20,07	13,93	25,80	25,21
- de 1.000 a 1.999 pessoas	0,23			7,81			8,08		
- de 2.000 a 3.499 pessoas	0,06						9,97		
- de 3.500 a 4.999 pessoas				5,32					
- de 5.000 a 9.999 pessoas									
- de 10.000 a mais pessoas									
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Tabela 1.

TABELA 3

BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE PEQUENAS E MÉDIAS INDÚSTRIAS NA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E OCUPAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

(1960/80)

CLASSES DE INDÚSTRIAS	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%)							
	NO VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL				NA OCUPAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA			
	1960	1970	1975	1980	1960	1970	1975	1980
PEQUENAS INDÚSTRIAS	35,8	32,7	33,8	29,6	39,2	42,0	44,4	43,0
INDÚSTRIAS MÉDIAS	30,0	35,3	40,4	45,2	29,5	32,2	36,2	36,3
SUBTOTAL	65,8	68,0	74,2	74,8	68,7	74,2	80,6	80,0
INDÚSTRIAS GRANDES	34,2	32,0	25,8	25,2	31,3	25,8	19,4	20,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1º) para a maioria das indústrias o tamanho ótimo se encontra ao nível das empresas de porte médio;

2º) as taxas de mortalidade das pequenas indústrias seriam tanto mais elevadas quanto menores fossem as indústrias;

3º) ao longo do tempo; há um contínuo processo de ascensão de empresas situadas em uma faixa de tamanho para as faixas superiores até o nível das de porte médio; essa migração escalar das empresas tenderia assim a distorcer as comparações temporais das contribuições de cada segmento de tamanho.

Infelizmente, as estatísticas disponíveis não nos permitem testar as diferentes hipóteses levantadas.

Analisando-se a evolução do emprego e da produção industrial nos períodos 1970/75 e 1975/80, observa-se que na fase do boom (1970/75) as pequenas e médias empresas cresceram mais que a média do setor industrial como um todo. Na fase seguinte (1975/80), que se caracteriza por um redução substancial da taxa de crescimento do setor, as pequenas indústrias passaram a crescer menos que a média, enquanto as médias indústrias mantêm o seu desempenho anterior (Tabela 4.a)

É digno de nota o impacto negativo da recessão no segmento de microempresas de 5 a 9 pessoas ocupadas (cuja produção declinou no período 1975/80) e a vitalidade do segmento de empresas médias com 100 a 249 pessoas (que nessa fase recessiva manteve uma taxa de crescimento superior ao dobro da do setor).

Isso poderia indicar que a crise econômica atinge mais fortemente as indústrias de menor porte, seja em função de sua debilidade congênita, seja em decorrência de um descompasso temporário entre as taxas de natalidade e de mortalidade dessas pequenas indústrias.

2.2. DISTRIBUIÇÃO POR GÊNEROS INDUSTRIAIS

Em termos de número de estabelecimentos as pequenas empresas predominam nos setores de minerais não metálicos (97,15%), madeira (97%), editorial e gráfica (96,41%) e produtos alimentares (96,04%); as médias indústrias são importantes nos ramos de fumo (24,6%), produtos farmacêuticos e veterinários (20%), papel e papelão (17,9%), material elétrico e de comunicações (16,95%) e têxtil (15,9%); enquanto as grandes indústrias somente tem expressão nas áreas de fumo (5,48%), material de transportes (3,6%) e material elétrico e de comunicações (2,96%).

Já no que se refere à contribuição para o emprego e valor da produção as indústrias podem ser classificadas de acordo com a Tabela 5.

TABELA 4

BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO

TAXAS DE CRESCIMENTO DO PESSOAL OCUPADO E

VALOR DA PRODUÇÃO POR GRUPOS DE PESSOAL OCUPADO

1960/80

GRUPOS DE PESSOAL OCUPADO	TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO (%) 1960/80	
	PESSOAL OCUPADO	PRODUÇÃO INDUSTRIAL (a preços constantes)
PEQUENAS INDÚSTRIAS	6,03	11,61
- 5 a 9 pessoas	4,34	6,41
- 10 a 19 pessoas	5,80	9,81
- 20 a 29 pessoas	6,55	12,41
- 30 a 99 pessoas	6,68	13,81
INDÚSTRIAS MÉDIAS	6,57	15,01
- 100 a 249 pessoas	7,17	15,27
- 250 a 499 pessoas	5,87	14,71
GRANDES INDÚSTRIAS	3,14	10,97
TOTAL	5,47	12,67

TABELA 4.A

BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO

TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL DO PESSOAL OCUPADO

E DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR GRUPOS DE PESSOAL OCUPADO

(Cr$ milhões de 1980)

GRUPOS DE PESSOAL OCUPADO	1960		1970		1975		1980		TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL									
									PESSOAL					PRODUÇÃO				
	PESSOAL	PRODUÇÃO	PESSOAL	PRODUÇÃO	PESSOAL	PRODUÇÃO	PESSOAL	PRODUÇÃO	60/80	60/70	70/80	70/75	75/80	60/80	60/70	70/80	70/75	75/80
PEQUENAS INDÚSTRIAS	628.458	308.430	1.020.035	841.501	1.599.853	2.214.149	2.030.313	2.773.844	6,03	4,97	7,13	9,42	4,88	11,61	10,56	12,67	21,34	4,61
de 5 a 9 pessoas	130.397	59.201	177.572	111.754	254.611	249.680	305.540	205.126	4,34	3,14	5,58	7,47	3,71	6,41	6,56	5,26	17,44	-0,04
de 10 a 19 pessoas	133.450	68.073	207.113	158.539	311.233	379.353	412.080	442.292	5,80	4,49	7,12	8,49	5,77	9,81	8,82	10,80	19,06	3,12
de 20 a 29 pessoas	194.409	96.742	140.298	115.224	532.311	763.792	691.710	1.003.790	6,55	5,57	7,53	9,74	5,38	12,41	11,24	13,53	22,15	5,62
de 30 a 49 pessoas			194.115	165.666														
de 50 a 69 pessoas	170.202	84.414	138.309	124.606	501.698	821.324	620.983	1.122.636	6,68	5,86	7,52	10,77	4,36	13,81	13,15	14,48	23,12	6,45
de 70 a 99 pessoas			162.628	165.712														
INDÚSTRIAS MÉDIAS	472.098	258.463	780.655	909.161	1.303.162	2.651.048	1.686.615	4.236.521	6,57	5,16	8,01	10,79	5,29	15,01	13,40	16,64	23,87	9,83
de 100 a 149 pessoas	241.050	132.805	180.064	203.369	555.158	1.180.162	963.494	2.279.530	7,17	5,84	8,52	5,48	11,66	15,27	13,91	16,65	19,65	14,07
de 150 a 249 pessoas			245.040	285.237														
de 250 a 499 pessoas	231.048	125.658	355.551	420.555	748.004	1.470.885	723.121	1.956.991	5,87	4,40	7,36	16,04	-0,01	14,71	12,84	16,62	28,46	5,98
SUBTOTAL	1.100.556	566.893	1.800.690	1.750.662	2.903.015	4.865.197	3.716.928	7.010.365	6,27	5,05	7,52	10,02	5,07	13,40	11,94	14,88	22,68	7,38
GRANDES INDÚSTRIAS	502.437	294.805	625.684	823.248	701.050	1.692.038	933.430	2.373.206	3,14	2,22	4,08	3,30	5,89	10,97	10,81	11,12	15,50	6,91
de 500 a mais pessoas	502.437	294.805	625.684	823.248	701.050	1.692.038	933.430	2.363.206	3,14	2,22	4,08	2,30	5,89	10,97	10,81	11,12	15,50	6,91
TOTAL	1.602.993	861.698	2.426.374	2.573.910	3.604.065	6.557.235	4.650.358	9.373.571	5,47	4,23	6,72	8,23	5,23	12,67	11,56	13,80	20,57	7,41

FONTE: Censo Industrial - Brasil - 1960 - FIBGE.

1970 - 1975 e 1980 - Dados retirados da Tabela 22.

NOTA : Ver Tabela 22.

2.3. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

Os dados publicados pelo IBGE não permitem uma análise da distribuição regional das indústrias por classes de tamanho.

Somente para poucos Estados, com alguns ajustes, podemos ter uma avaliação da contribuição de cada segmento de tamanho para o emprego e a produção total do setor.

As Tabelas 8 e 9 apresentam esses dados (em termos percentuais), no período 1970/80, para:

- 3 Estados do Nordeste: Pernambuco, Ceará e Alagoas;
- 2 Estados do Sudeste: São Paulo e Minas Gerais;
- 1 Estado do Sul: Santa Catarina; e
- 2 Estados do Centro-Oeste: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (englobadamente).

Em termos de pessoal ocupado, em 1980, a participação da pequena indústria em todos esses Estados, à exceção de Alagoas e São Paulo, era maior que a participação correspondente do Brasil.

Já com relação às indústrias de tamanho médio, essa participação só supera a média nacional nos casos de Pernambuco e São Paulo.

A contribuição da grande indústria para a geração de emprego é mais expressiva nos Estados de Alagoas, Ceará e São Paulo.

Observe-se que no Brasil como um todo, em termos de emprego, tem preponderância a pequena indústria (com 43,65% do total), seguindo-lhe a média indústria (36,27%) e a grande (20,07%).

A estrutura de São Paulo - como seria de esperar, dado o grande peso industrial desse Estado - se aproxima bastante da estrutura brasileira (ou, melhor dizendo, esta se aproxima daquela), o mesmo ocorrendo com Minas Gerais.

Em Santa Catarina, reconhecidamente um Estado com uma estrutura industrial bem equilibrada - e em Pernambuco e Ceará, dois Estados pobres do Nordeste - predominaram as pequenas indústrias (o mesmo ocorrendo no Centro-Oeste).

Já Alagoas tem uma estrutura um tanto atípica, com uma proporção bem maior de grande indústrias (e menor das pequenas) certamente como conseqüência do peso de sua agroindústria açucareira e do projeto da SALGEMA (base do complexo cloroquímico de Alagoas, envolvendo a produção de soda e cloro e a posterior integração deste último com o eteno, para produção de DCE/MVC/PVC).

Analisando-se a evolução ocorrida no período 1970/80 observa-se que a pequena indústria aumentou sua participação na geração de empregos, em todo o período, no Brasil (salvo com relação ao qüinqüênio 1975/80, quando houve pequena queda dessa participação) e em todos os Estados, à exceção do Ceará (desprezando-se o pequeno declí

TABELA 5

BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DAS INDÚSTRIAS POR CLASSES DE TAMANHO EM FUNÇÃO DO EMPREGO E VALOR DA PRODUÇÃO

(1980)

CATEGORIAS	CONTRIBUIÇÃO RELATIVA DA CATEGORIA (%) PARA O TOTAL DE:	
		VALOR DA PRODUÇÃO
I. PREDOMINANTEMENTE PEQUENAS		
. Madeira	73	59
. Mobiliário	65	50
. Editorial e gráfica	62	49
. Minerais não metálicos	62	45
. Produtos alimentares	55	42
II. PREDOMINANTEMENTE MÉDIAS		
. Produtos Farmacêuticos e Veterinários	56	61
. Couros, peles e Arfefatos para viagens	53	59
. Papel e Papelão	52	54
. Têxtil	50	47
. Produtos de mat. plásticos	47	54
. Mecânica	42	44
III. PREDOMINANTEMENTE GRANDES		
. Material de Transportes	53	72
. Fumo	39	42
. Borracha	25	49
. Material Elétrico e de Comunicação	33	39

TABELA 6

BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO

DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS RECENSEADOS, PESSOAL OCUPADO E VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL (Cr$ MILHÕES DE 1980) POR CLASSES DE TAMANHO, SEGUNDO GÊNEROS DE INDÚSTRIA

1980

GÊNEROS DE INDÚSTRIA	CLASSES DE TAMANHO											
	PEQUENAS INDÚSTRIAS			MÉDIAS INDÚSTRIAS			GRANDES INDÚSTRIAS			TOTAL		
	ESTABEL.	PESSOAL	VALOR DA PRODUÇÃO	ESTAB.	PESSOAL	VALOR DA PRODUÇÃO	ESTABEL	PESSOAL	VALOR DA PRODUÇÃO	ESTABEL.	PESSOAL	VALOR DA PRODUÇÃO
TOTAL	108.862	2.030.313	2.773.844	8.375	1.686.615	4.236.521	1.007	933.430	2.363.206	118.244	4.650.358	9.373.571
Produtos de Minerais não metál.	16.636	231.067	174.100	417	77.272	115.719	71	64.157	94.013	17.124	372.496	383.832
Metalúrgica	8.436	187.630	251.956	1.017	206.776	537.278	136	132.266	510.466	9.589	526.672	1.299.700
Mecânica	6.767	193.536	204.559	1.120	216.953	328.351	113	104.748	202.867	8.000	515.237	735.777
Material Elétrico e de Comunic.	2.244	61.883	88.126	475	101.138	213.684	83	78.996	194.294	2.802	242.017	496.104
Material de Transporte	2.499	58.161	58.080	313	67.605	147.865	105	139.087	519.602	2.917	264.853	725.547
Madeira	10.048	171.059	109.539	286	54.007	62.199	14	9.058	12.805	10.348	234.124	184.540
Mobiliário	5.829	103.717	71.145	276	51.059	63.984	6	3.678	6.102	6.111	158.454	141.231
Papel e Papelão	1.224	36.764	59.582	272	55.950	138.979	23	15.159	59.468	1.519	107.873	258.029
Borrcha	941	21.396	33.317	99	20.127	47.473	13	14.023	63.181	1.053	55.546	143.971
Couro, Peles e Artefatos p/viagem	655	15.258	15.852	106	21.044	26.231	3	3.127	2.302	764	39.429	44.335
Química	2.601	68.493	514.753	379	72.175	1.139.177	34	24.354	126.916	3.014	165.022	1.780.848
Produtos Farmacêuticos e Veter.	358	10.961	29.758	91	18.877	63.343	6	4.043	11.462	455	33.881	104.533
Perfumaria, sabões e velas	564	11.887	26.165	35	6.894	23.707	8	5.004	25.695	607	23.785	75.567
Produtos de Matérias Plásticas	1.918	53.382	75.668	289	54.952	106.675	13	9.045	14.018	2.220	117.379	196.361
Têxtil	4.483	106.589	188.200	871	198.296	302.952	112	90.907	154.470	5.466	395.792	645.622
Vestuário, calçados e Artef.tec.	9.180	185.202	120.045	723	143.462	111.184	100	98.528	99.275	10.003	427.192	330.504
Produtos alimentares	23.910	310.373	542.300	895	183.385	595.108	91	73.075	153.075	24.896	566.833	1.291.028
Bebidas	1.252	24.206	31.197	121	23.552	51.951	9	5.889	13.912	1.382	53.647	97.060
Fumo	102	2.328	4.749	36	9.186	28.723	8	7.298	23.695	146	18.812	57.168
Editorial e Gráfica	5.181	81.475	69.023	173	33.007	44.446	20	17.352	27.055	5.374	131.834	140.524
Diversos	2.544	54.031	56.319	197	37.771	50.276	16	12.957	29.837	2.757	103.759	136.432
Ativid. Apoio Serv.de Caráter Industrial	1.490	41.915	49.411	184	33.127	37.216	23	20.679	18.150	1.697	95.721	104.777

FONTE: FIBGE - Anuário Estatístico, 1982 - (Dados da Sinopse Preliminar do Censo Industrial de 1980.

TABELA 7
BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO
DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS RECENSEADOS, PESSOAL OCUPADO E VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR CLASSES DE TAMANHO SEGUNDO GÊNEROS DE INDÚSTRIA
1980
(%)

GÊNEROS DE INDÚSTRIA	CLASSES DE TAMANHO											
	TOTAL			PEQUENAS INDÚSTRIAS			MÉDIAS INDÚSTRIAS			GRANDES INDÚSTRIAS		
	ESTABEL.	PESSOAL	VALOR DA PRODUÇÃO	ESTABEL.	PESSOAL	VALOR DA PRODUÇÃO	ESTABEL.	PESSOAL	VALOR DA PRODUÇÃO	ESTABEL.	PESSOAL	VALOR DA PRODUÇÃO
TOTAL	100,00	100,00	100,00	92,07	43,66	29,59	7,08	36,27	45,20	0,85	20,07	25,21
Produtos de minerais não metálicos	100,00	100,00	100,00	97,15	62,03	45,36	2,44	20,75	30,15	0,41	17,22	24,49
Metalúrgica	100,00	100,00	100,00	87,98	35,63	19,39	10,60	39,26	41,34	1,42	25,11	39,27
Mecânica	100,00	100,00	100,00	84,59	37,56	27,80	14,00	42,11	44,63	1,41	20,33	27,57
Material elétrico e de comunicações	100,00	100,00	100,00	80,09	25,57	17,76	16,95	41,79	43,07	2,96	32,64	39,17
Material de transporte	100,00	100,00	100,00	85,67	21,96	8,00	10,73	25,53	20,38	3,60	52,51	71,62
Madeira	100,00	100,00	100,00	97,10	73,06	59,36	2,76	23,07	33,70	0,14	3,87	6,94
Mobiliário	100,00	100,00	100,00	95,39	65,46	50,38	4,52	32,22	45,30	0,09	2,32	4,32
Papel e Papelão	100,00	100,00	100,00	80,58	34,08	23,09	17,91	51,87	53,86	1,51	14,05	23,05
Borrcha	100,00	100,00	100,00	89,36	38,52	23,14	9,40	36,23	32,98	1,24	25,25	43,88
Couro, peles e artefatos p/viagem	100,00	100,00	100,00	85,73	38,70	35,71	13,88	53,37	59,10	0,39	7,93	5,19
Química	100,00	100,00	100,00	86,30	41,50	28,01	12,57	43,74	63,97	1,13	14,76	7,12
Produtos farmacêuticos e veterin.	100,00	100,00	100,00	78,68	32,35	28,46	20,00	55,72	60,58	1,32	11,93	10,96
Perfumaria, sabões e velas	100,00	100,00	100,00	92,91	49,98	34,63	5,77	28,98	31,37	1,32	21,04	34,00
Produtos de matérias plásticas	100,00	100,00	100,00	86,40	45,48	38,54	13,02	46,82	54,32	0,58	7,70	7,14
Têxtil	100,00	100,00	100,00	82,02	26,93	29,15	15,93	50,10	46,92	2,05	22,97	23,93
Vestuário, calçados e artef. de tec.	100,00	100,00	100,00	91,77	43,35	36,32	7,23	33,58	33,64	1,00	23,07	30,04
Produtos alimentares	100,00	100,00	100,00	96,04	54,76	42,00	3,59	32,35	46,10	0,37	12,89	11,90
Bebidas	100,00	100,00	100,00	90,59	45,12	32,14	8,76	43,90	53,53	0,65	10,98	14,33
Fumo	100,00	100,00	100,00	69,86	12,38	8,31	24,66	48,83	50,24	5,48	38,79	41,45
Editorial e gráfica	100,00	100,00	100,00	96,41	61,80	49,12	3,22	25,04	31,63	0,37	13,16	19,25
Diversos	100,00	100,00	100,00	92,27	51,11	41,28	7,15	36,40	36,85	0,58	12,49	21,87
Atividade apoio serv. de car.indust.	100,00	100,00	100,00	87,80	43,79	47,16	10,84	34,61	35,52	1,36	21,60	17,32

TABELA 8

BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO PESSOAL OCUPADO NOS ESTABELECIMENTOS RECENSEADOS, SEGUNDO CLASSES DE TAMANHO PARA O BRASIL E ESTADOS SELECIONADOS

1970, 1975 E 1980

UNIDADES	ANOS	CLASSES DE TAMANHO DAS INDÚSTRIAS									TOTAL (%)
		PEQUENAS			MÉDIAS			GRANDES			
		1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980	
BRASIL	1970	42,03			32,17			25,80			100,00
	1975		44,39			36,16			19,45		100,00
	1980			43,66			36,27			20,07	100,00
SÃO PAULO	1970	37,00			33,73			29,27			100,00
	1975		40,87			37,06			22,07		100,00
	1980			39,72			37,96			22,32	100,00
SANTA CATARINA	1970	53,13			23,41			23,46			100,00
	1975		49,64			31,62			18,74		100,00
	1980			48,04			32,14			18,82	100,00
PERNAMBUCO	1970	29,96			37,80			32,24			100,00
	1975		45,30			41,18			13,52		100,00
	1980			49,10			40,47			10,43	100,00
CEARÁ	1970	59,24			21,33			19,43			100,00
	1975		38,19			42,82			18,99		100,00
	1980			45,87			31,19			22,94	100,00
MINAS GERAIS	1970	41,15			29,68			29,17			100,00
	1975		43,33			37,07			19,60		100,00
	1980			44,31			35,05			20,64	100,00
ALAGOAS	1970	25,58			53,60			20,82			100,00
	1975		25,11			49,01			25,88		100,00
	1980			28,44			35,84			35,72	100,00
MATO GROSSO DO SUL + MATO GROSSO	1970	75,94			24,06			-			100,00
	1975		90,35			9,65			-		100,00
	1980			85,69			14,31			-	100,00

FONTE: Dados originais:
Censo Industrial - Brasil - 1970 e 1975
Censo Industrial - Estados - 1970 e 1975
Anuário Estatístico do Brasil de 1982 - 1980

NOTA: Excluídos: sem declaração e 1 a 4 pessoas.

TABELA 9

BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA PRODUÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS RECENSEADOS SEGUNDO CLASSES DE TAMANHO PARA O BRASIL E ESTADOS SELECIONADOS

1970, 1975 E 1980

(%)

UNIDADES	ANOS	CLASSES DE TAMANHO DAS INDÚSTRIAS									TOTAL (%)
		PEQUENAS			MÉDIAS			GRANDES			
		1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980	
BRASIL	1970	32,69			35,32			31,99			100,00
	1975		33,77			40,43			25,80		100,00
	1980			29,59			45,20			25,21	100,00
SÃO PAULO	1970	29,52			34,69			35,79			100,00
	1975		28,65			45,06			26,29		100,00
	1980			28,14			43,45			28,41	100,00
SANTA CATARINA	1970	45,38			28,60			26,02			100,00
	1975		42,63			36,35			21,02		100,00
	1980			34,72			43,64			21,64	100,00
PERNAMBUCO	1970	23,66			46,33			30,01			100,00
	1975		43,02			46,64			10,34		100,00
	1980			35,83			52,56			11,61	100,00
CEARÁ	1970	67,75			26,51			7,74			100,00
	1975		49,26			43,38			7,36		100,00
	1980			50,94			28,60			20,46	100,00
MINAS GERAIS	1970	30,08			33,53			36,39			100,00
	1975		29,94			43,44			26,62		100,00
	1980			26,39			42,57			31,04	100,00
ALAGOAS	1970	29,69			54,86			15,45			100,00
	1975		38,43			39,50			22,07		100,00
	1980			28,87			36,65			34,48	100,00
MATO GROSSO DO SUL + MATO GROSSO	1970	44,32			55,68			-			100,00
	1975		56,43			22,47			21,10		100,00
	1980			54,55			45,45			-	

FONTE: Censo Industrial - Brasil - 1970 e 1975
Censo Industrial - Estados - 1970 e 1975
Anuário Estatístico do Brasil - 1982, 1980.

NOTA: Excluídos: sem declaração e 1 a 4 pessoas.

nio do Estado de Santa Catarina entre 1970 e 1975).

As indústrias médias também cresceram de importância nesse período, sendo essa evidência menos conclusiva para os Estados do Ceará e Alagoas.

As indústrias de grande porte, de um modo geral, perderam importância, à exceção do Ceará e Alagoas.

O Ceará parece representar um caso especial, pois ao longo dos últimos 10 anos diminuiu a contribuição das pequenas indústrias e aumentou a das grandes indústrias. Isso deve refletir o impacto da implantação de alguns grandes projetos têxtis que tem constituído a base do programa de industrialização do Estado.

Do ponto de vista da contribuição para a produção industrial total, considerando o Brasil como um todo, verifica-se que, no período 1970/80, houve perda de posição da pequena e da grande indústria, ao mesmo tempo em que aumentava a participação da média.

O mesmo padrão é observado para São Paulo e Santa Catarina.

Já no Ceará a perda da pequena indústria é relativamente maior (de 66%, em 1970, para 51%, em 1980) e os ganhos mais significativos são da grande indústria (de 8%, em 1970, para 20%, em 1980), transformações que se observam também no Estado de Alagoas (com menor queda da participação da pequena indústria).

A conclusão geral a que se pode chegar, com a limitação da evidência disponível, é a de que, ao longo do processo de desenvolvimento, as pequenas indústrias mantêm uma posição relevante, do ponto de vista de sua participação no emprego e na produção (às vezes apresentando pequena queda em relação a esta última) enquanto as médias indústrias aumentam de importância, em detrimento das indústrias de maior porte.

Esse padrão pode ser alterado temporariamente em função de distorções introduzidas pela implantação de grandes projetos em Estados de pequena base industrial (como a SALGEMA e agroindústria açucareira de Alagoas e o programa têxtil do Ceará).

2.4. PRODUÇÃO POR ESTABELECIMENTO E PESSOA OCUPADA

A Tabela 10 apresenta os valores de produção por estabelecimento e por pessoa ocupada em 1970, 75 e 80 (a preços constantes de 1980), por classes de tamanho das indústrias.

O índice da produção por estabelecimento é sempre maior para cada estrato mais elevado de tamnho das empresas, como seria de esperar.

Admitindo-se um índice igual a 100 para a indústria como um todo, em 1980, observa-se que a proporção de produção por esta

TABELA 10
BRASIL: INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO
VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR ESTABELECIMENTO E POR PESSOA OCUPADA POR GRUPOS DE PESSOAL OCUPADO
1970, 1975 E 1980

GRUPOS DE PESSOAL OCUPADO	PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR ESTABELECIMENTO (Cr$ de 1980)			PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR PESSOA OCUPADA (Cr$ de 1980)		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980
PEQUENAS INDÚSTRIAS	14.456	25.517	25.480	825	1.384	1.366
de 5 a 9 pessoas	4.060	6.400	4.387	629	981	671
de 10 a 19 pessoas	10.306	16.411	14.425	765	1.219	1.073
de 20 a 29 pessoas	19.689	43.813	44.571	821	1.435	1.451
de 30 a 49 pessoas	32.357			853		
de 50 a 69 pessoas	52.623	113.883	125.799	901	1.637	1.807
de 70 a 99 pessoas	84.413			1.019		
MÉDIAS INDÚSTRIAS	240.585	408.607	505.853	1.165	2.034	2.511
de 100 a 149 pessoas	137.231	294.525	363.851	1.129	2.126	2.365
de 150 a 249 pessoas	224.595			1.164		
de 250 a 499 pessoas	409.504	592.860	927.483	1.183	1.966	2.706
GRANDES INDÚSTRIAS	1.298.479	2.160.968	2.346.778	1.316	2.413	2.531
de 500 a mais pessoas	1.298.479	2.160.968	2.346.778	1.316	2.413	2.531
TOTAL	41.099	69.727	79.273	1.061	1.819	2.016

belecimento, segundo estratos de tamanho, é a seguinte:

- Pequena indústria 32
- Média indústria 638
- Grande indústria 2.960

Por outro lado, a comparação desses índices para os qüinqüênios 1970/75 e 75/80 mostra claramente o impacto da crise conjuntural mais recente. De 1970 a 1975 o setor industrial aumentou esse índice em 70%; no qüinqüênio seguinte esse aumento foi de apenas 13,7% observando-se estagnação na pequena indústria, aumento de 24% para a média e de 9% para a grande. Mais uma vez o segmento de 5 a 9 pessoas foi o que apresentou maior queda desse índice (-31%).

Com relação à produção por pessoa ocupada observa-se também que a produtividade aumenta na medida em que cresce o tamanho da empresa, até o nível de empresas médias de 250 a 499 pessoas; a partir daí esse índice diminui.

Considerando-se o índice da indústria como igual a 100, temos os seguintes índices correspondentes para:

- Pequena indústria 68
- Média indústria 125
- Grande indústria 126

Todos os estratos do segmento da pequena indústria apresentam uma produtividade por pessoa ocupada inferior à média do setor, mas a discrepância é maior em relação ao segmento de 5 a 9 pessoas, cujo índice corresponde a apenas um terço daquele correspondente à indústria como um todo.

O impacto da recessão também se faz sentir nesses indicadores. O crescimento do índice, no qüinqüênio 1975/80, foi o seguinte:

- Indústria (como um todo) + 10,8%
- Pequena indústria - 1,3%
- Média indústria + 23,45%
- Grande indústria + 4,9%

3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA PARA FOMENTO À PEQUENA E MÉDIA EMPRESA(*)

O Brasil dispõe de uma ampla e variada experiência de financiamento à pequenas, médias e microempresas de praticamente todos os setores econômicos.

Esse trabalho de assistência às empresas de pequeno e médio porte teve início em meados da década de 1960 - sendo mais relevantes os programas do FIPEME/BNDE (1965) e da PME/BNB/SUDENE (1967) - e se consolidou com a criação do CEBRAE - Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Indústria, em 1972.

3.1. CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS

Para uma avaliação das características dos programas mais importantes de assistência às PME's foram montadas as Tabelas 20 e 21.

Observe-se que há uma excessiva diferenciação de linhas de crédito, em termos de finalidades, critérios de enquadramento, limites de operações, prazos e encargos financeiros.

Por outro lado, uma análise comparativa desses programas torna-se particularmente difícil em função das diferentes "moedas" utilizadas no Brasil para assegurar a convivência com a inflação: ORTN's (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), MVR (Maior Valor de Referência), MSM (Maior Salário Mínimo), UPC (Unidade Padrão de Capital) do BNH, e assim por diante. Por isso nas Tabelas 20 e 21, procurou-se traduzir as várias unidades em termos de uma medida comum de ORTN's equivalentes.

Para efeito de enquadramento como pequena e média empresa, os critérios mais comumente utilizados foram:

Programa	ATIVO FIXO Valores
. FIPEME/BNDES (1973)(a)	3.950.000 ORTN's
. FINAC/BNDES (a)	500.000 ORTN's
. FINEM/BNDES (atual)(a)	500.000 ORTN's
. PME/BNB (1967)	86.200 ORTN's
(1973)	258.600 ORTN's

(a) Inclusive investimento a realizar.

(*) Síntese da Parte VII do trabalho original.

FATURAMENTO

Programa	Valores
. Banco do Brasil [b]	251.600 ORTN's
. FINAME[c]	251.600 ORTN's
. REINVEST/BNH	251.600 ORTN's
. REGIR/BNH	251.600 ORTN's
. FUNGETUR [b] (média)	74.000 ORTN's
. (pequena)	29.600 ORTN's
. Resolução 388/695 (Banco Central)	251.600 ORTN's
. BADESP (250.000 MVR)	740.000 ORTN's
. BD - Rio (30 a 70.000 MVR)	88.000/207.000 ORTN's
. SUFRAMA (benefícios fiscais)	20.000 ORTN's
. MINISTÉRIO DA DESBUROCARATIZAÇÃO (tributação simplificada e isenção de impostos [c]	100.000 ORTN's

(b) Faturamento bruto.

(c) Faturamento líquido

De um modo geral, tem-se admitido que a pequena e média empresa é aquela cujo ativo fixo (inclusive investimento a realizar) não ultrapassa 500.000 ORTN's[(*)] ou cujo faturamento anual é da ordem de 250.000 ORTN's [(**)].

Considerava-se como microempresa no setor industrial aquela cujo faturamento não excedesse 25.000/30.000 ORTN's, baixando-se esse limite para 6.000/10.000 ORTN's nos setores de comércio e prestação de serviços [(***)].

Com relação a taxas de juros, as condições também eram bastante variadas, mas a análise da evolução recente deixa bem claras duas tendências:

a) diferenciação de taxas de juros por regiões e tamanho das empresas; e

b) eliminação progressiva dos subsídios embutidos em taxas

(*) No Programa da PME/BNB as novas inversões representaram cerca de 100% do investimento existente. Assim, a definição do BNB se torna equivalente à do BNDES / FINEM.

(**) Em dezembro de 1983, o valor da ORTN era de Cr$ 7.012,99 e a taxa de câmbio da ordem de Cr$ 966,00 por dólar. Assim:
- 500.000 ORTN's = Cr$ 3.506 milhões = US$ 3,63 milhões
- 250.000 ORTN's = Cr$ 1.753 milhões = US$ 1,81 milhões

(***) Os critérios aqui também são bastante variados como nos casos de:

- CEBRAE - indústria (5.000 MVR)	14.800 ORTN's
comércio (2.000 MVR)	5.920 ORTN's
- BB - capital fixo (5.000 MVR)	14.800 ORTN's
- BNDES	25.000 ORTN's
- CEF (10.000 MVR)	29.600 ORTN's
- BD - Rio	1.000 ORTN's
- Ministério da Desburocratização	4.000 ORTN's

de juros fixas ou de correção monetária limitada (proporção de correção).

A reunião do Conselho Monetário Nacional de 12/12/83 eliminou quase todos os subsídios do crédito, ressalvados os programas voltados para microempresa e mantendo-se ainda um pequeno diferencial de subsídio para os programas do Nordeste.

3.2. FINANCIAMENTO DE CAPITAL FIXO (FIPEME/BNDES E PME/BNB)

Do ponto de vista do financiamento de capital fixo ou de projetos integrados (capital fixo e capital de trabalho permanente) para pequenas e médias empresas, os programas mais importantes do País, particularmente para o Nordeste, foram o FIPEME/BNDES e o PME/BNB.

Na realidade, o FIPEME/BNDES foi a primeira linha de crédito instituída com a finalidade de atender à pequena e média empresa em âmbito nacional e dotada de características compatíveis com as condições daquela categoria de empreendimentos industriais. Sua criação, em 1965, foi até mesmo anterior ao surgimento do programa PME do BNB e SUDENE para o Nordeste (1967).

Apesar de suas adequadas características operacionais e de contar o BNDES com amplas disponibilidades de recursos, o programa FIPEME não chegou a alcançar grandes repercussões no Nordeste.

Isto poderia ser atribuído, de início, ao fato de o BNDES, até o final dos anos 60, não haver estendido seu campo de ação na região, a não ser em casos isolados, principalmente porque ainda não era utilizado, em larga escala, o sistema de repasses a Agentes Financeiros que passou a prevalecer em período posterior. Também teria influído na diminuta penetração do FIPEME, no âmbito regional, a existência paralela do programa BNB/SUDENE que, além de oferecer condições mais atrativas, era dotado de mecanismos mais simplificados e proporcionava maior facilidade de relacionamento entre os órgãos executores e coordenadores.

Assim, somente depois que os Bancos Estaduais da região se tornaram mais bem estruturados, graças inclusive à atração do programa BNB/SUDENE, e começaram a diversificar um pouco mais suas operações, é que o BNDES passou a ter maior presença na região. A essa altura, porém, o seu programa já sofrera algumas alterações e se aproximava de sua substituição pelo POC - Programa de Operações Conjuntas.

A partir da criação do POC, em 1974/75, a presença do BNDES na região cresceu de forma bastante expressiva, sobretudo naqueles períodos em que prevaleceram regimes de encargos financeiros subsidiados. Mesmo quando esses regimes foram extintos, restabelecen

do-se a incidência de correção monetária integral dos recursos aplicados, continuou o BNDES como a principal fonte de financiamento para realização de operações de médio e longo prazo com o setor industrial da região.

Uma análise pormenorizada do Programa de PME/BNB consta da Parte seguinte.

Já do ponto de vista do financiamento do capital de giro o programa mais importante, em termos quantitativos, é o da antiga Resolução 388 do Banco Central (posteriormente substituída pela Resolução 395, de 17/06/81), que estabeleceu para os bancos comerciais a obrigatoriedade de aplicarem parte de seus depósitos à vista (15% nos grandes bancos, 13% nos médios e 11% nos pequenos) em empréstimos a médias, pequenas e microempresas, a juros subsidiados.

Em função da exacerbação da inflação, esses juros foram sendo progressivamente elevados e na reunião do CMN de 12/12/83, foi eliminado o subsídio para o Centro Sul (Resolução 886) ao tempo em que foram introduzidas definições mais estritas para enquadramento dos beneficiários do Programa (Resolução 868).

Devem ser mencionadas ainda as tentativas que foram feitas com o objetivo de financiar microempresas, sendo uma das primeiras a patrocinada pela ONU, uma organização vinculada à Federação das Indústrias e a outras associações de classe de Pernambuco, que, no início da década de 1970 criou um Fundo de Garantia para avaliar empréstimos bancários concedidos a microempresas por parte da rede bancária privada, em moldes semelhantes aos sistemas que seriam criados anos depois pelo BNB e Caixa Econômica (e mais recentemente o CEBRAE (*).

(*) Para uma análise desses programas, ver documento original. Ver também José Gentil Schreiber, Análise de Custo Benefício de Programas UND, Tese de Mestrado, UFPe, Recife, agosto, 1975.

TABELA 11

BRASIL: PROGRAMA DE FINANCIAMENTO A MICROEMPRESAS

PROGRAMAS	CRITÉRIOS DE ENQUADRAMENTO	LIMITES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO	FINALIDADES DOS EMPRÉSTIMOS	JUROS ANUAIS	PRAZO
MICRO-EMPRESAS/BNDES	Faturamento Bruto: Indústria: até 25.000 ORTN's Comércio e Ser.:até 10.000 ORTN's	Ind. 2.800 ORTN's Com. e Serv. 800 ORTN's	Capital fixo e de giro	82,48%	Fixo:4anos
PAMICRO/CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	Faturamento Bruto: Indústrias: até 10.000 MVR (29.600 ORTN's) Com.e Serv.:até 4.000 MVR (11.840 ORTN's)	250 MVR (750 ORTN's)	Capital de Giro	61,76% (a) 71,19 % (b)	1 ano
CRÉDITO ORIENTADO ÀS MICROEMPRESAS/ SEPLAN/CEBRAE	1º Faturamento Líquido: Indústria: até 5.000 MVR (14.800 ORTN's) Comércio: até 2.000 MVR (5.920 ORTN's)	Giro: 150 MVR (a) - 200 MVR (b) (444 ORTN's) 5.920ORTN's Fixo e misto: 250 MVR (a) e 300 MVR (b) (740 ORTN's) (888 ORTN's)	Capital fixo e de giro	52% (a) 60% (b)	Fixo:3 anos Giro: 1 ano
PROMICRO/BNB(1979)	1º Ativo fixo total não superior a Cr$ 300 mil de 1979 (989 ORTN's) 2º Ativo fixo total não superior a Cr$ 8.400 mil de 1979 ou 27.600 ORTN's 3º Máximo de 10 empregados (somente Nordeste)		Capital fixo e de giro	18% a.a.	3 anos

a) Região Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo
b) Outras Regiões

Notas: MSM de dez 82 = 23.568
ORTN de dez 82 = 2.733,27
} 1 MSM = 8,62 ORTN's

TABELA 12
BRASIL: PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO A PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

PROGRAMAS	CRITÉRIOS DE ENQUADRAMENTO	LIMITES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO	FINALIDADE DOS EMPRÉSTIMOS	JUROS ANUAIS	PRAZOS MÁXIMOS
A. CAPITAL FIXO E MISTO					
Financiamento a Empresas - FINEM/BNDE	Ativo Fixo (inclusive investimento a realizar) até 500.000 ORTN's	60, 70 e 80% do investimento total, de acordo com a região.	Capital Fixo e Capital de Giro (inclusive saneamento financeiro).	5 a 6,5% + CM(a) 7 a 8,5% + CM(b) 9 a 10,0%+ CM(c)	10 anos (fixo ou misto) 5 anos (giro)
- FIPEME/BNDE (programa extinto)	Ativo Fixo (inclusive investimento a realizar) não superior a Cr$ 300 milhões de 1973 (3.950.000 ORTN's)	US$ 2 milhões em operações em moeda nacional US$ 500 mil para operações em moeda estrangeira Participação do BNDE até 60% do investimento total	Capital Fixo	1964/65: 8%+ CM de 25% 1967/68: 8%+ CM de 14% 1968/71: 8%+ CM de 10% 1971...: 4%+ ORTN	8 anos
- Inversão no Setor Industrial/Banco do Brasil	Faturamento Bruto até ..... 85.000 MVR (251600 ORTN's)	Até 1600 MVR (4.736 ORTN's)	Capital Fixo	6% + CM (Norte e Nordeste 8% + CM (Outras Regiões)	5 anos
- Programa de Pequena e Média Indústria/FINAME	Faturamento Líquido até 85.000 MVR (251600 ORTN's)	Até 90% do valor dos equipamentos (inclusive IPI)	Equipamentos	3% + 70% de CM (Norte e Nordeste) 3% + CM (Outras Regiões)	5 anos
- PME-BNB/SUDENE (Programa extinto em 1981)	Ativo existente não superior a: 1967: 10.000 vezes MSM (86.200 ORTN's) 1973: 30.000 vezes MSM (258.600 ORTN's).	BNB: até 80% das novas inversões Agente Financeiro: até 10%, idem.	Capital Fixo de Trabalho	1967/69: 14% 1970/72: 20% 1973/81: 16% a 25%	1967/69:4 anos 1970/72:6 anos 1973/81:8 anos
- Programa de Crédito Industrial Suplementar (BNB)	Ativo Fixo de 70.000 UPC's (70.000 ORTN's).		Capital Fixo de Trabalho	1975:3% a 5% + ORTN 1981:8% + ORTN 1982:12%+ ORTN	
- REINVEST/BNH	Empresas Produtoras, transportadoras e distribuidoras de materiais de construção cujo faturamento anual não ultrapasse - 85.000	75% a 90% do investimento de acordo com a região e a faixa de financiamento	Expansão, racionalização e modernização de empresas	4 a 6% + CM (a) 5 a 8% + CM (b) 6 a 9% + CM (c)	8 anos

continua ...

conclusão...

PROGRAMAS	CRITÉRIOS DE ENQUADRAMENTO	LIMITES MÁXIMOS DE FINANCIAMENTO	FINALIDADE DOS EMPRÉSTIMOS	JUROS ANUAIS	JUROS MÁXIMOS
- FUNGETAR/EMBRATUR	Faturamento Bruto Pequena: até 10.000 MVR (29.600 ORTN's) Média: até 25.000 MVR (74.000 ORTN's)	Até 80% do investimento	Empreendimentos, obras e serviços da área de Turismo	62% (pequena) 82% (média)	10 anos
B. CAPITALIZAÇÃO DE EMPRESAS					
- Financiamento a Acionistas - FINAC/BNDE	Ativo Fixo (inclusive investimento a realizar) até 500.000 ORTN's.	60, 70 e 80% do investimento total de acordo com a região	Integralização de ações da empresa executora do projeto	5 a 6,5% + CM(a) 7 a 8,5% + CM(b) 9 a 10,0%+ CM(c)	10 anos (fixo ou misto) 5 anos (giro)
C. CAPITAL DE GIRO					
- Res. 386/695/834 (Banco Central) (868 de 20/12/83)	Faturamento Líquido (indústria, Comércio e prestação de serviços Micro: até 5.000 MVR (14.800 ORTN's) Pequena e Médias: até 85.000 MVR (251.600 ORTN's).	Até 800 MVR (2.368 ORTN's).	Capital de Giro	1983:3% + 70% CM(a) 3% + 80% CM(b e c) 1984:3% + 85% CM (a) 3% + 94% CM (b e c)	1 ano
- Cobertura de Gastos correntes / Banco do Brasil	Empresas Industriais de qualquer parte do Norte, Nordeste e Mato Grosso do Sul e de pequenos e médio porte nas demais regiões (critérios idênticos aos da Res. 388/695/834).	Até 800 MVR (2.368 ORTN's).	Capital de Giro	6% + CM(a) 8% + CM (b)	2 anos
- Aquisição de Matérias-primas/Banco do Brasil	Faturamento (*)	Até 1/3 do consumo dos últimos 12 meses	Aquisição de Matérias-primas	61 a 68% (a) 66 a 73% (b e c)	1 a 2 anos
- REGIR/BNH	Faturamento anual até 85.000 MVR (251.600 ORTN's).	Até 90% do investimento	Capital de trabalho	4 a 6% + CM (a) 5 a 8% + CM (b) 6 a 9% + CM (c)	3,5 anos

Notas: (a) Região I: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Espírito Santo e Vale do Jequitinhoha
(b) Região II: Sul, Sudeste e DF
(c) Região III: São Paulo.

	INDÚSTRIA	COMÉRC.E SERVIÇO
Pequena	35.000 MVR	12.000 MVR
Média	85.000 MVR	40.000 MVR

4. O PROGRAMA DE PEQUENA E MÉDIA INDÚSTRIA DO NORDESTE (PME)(*)

4.1. ANTECEDENTES

Desde o início de suas atividades, o BNB preocupou-se em desenvolver um programa especial de financiamento e assistência técnica adaptado às características e necessidades específicas da pequena indústria regional.

Esse interesse decorria da convicção de que, a exemplo do que ocorria em outros países, esse segmento industrial poderia dar uma significativa contribuição para a expansão do emprego e da produção industrial do Nordeste.

Por isso, em 1960, foi criada, junto ao Departamento Industrial do Banco, uma Divisão de Pequena Indústria, com o objetivo de tratar de forma especializada as tarefas relacionadas com a assistência à pequena e média indústria.

Paralelamente, técnicos do Departamento foram designados para participar de cursos de aperfeiçoamento no Research Center for Management Science, de Delft, na Holanda, e no Stanford Research Institute, da Califórnia, nos Estados Unidos, tendo em vista familiarizar-se com os modernos métodos de assistência a pequenas indústrias.

No ano seguinte, 1961, o BNB colaborou com o Stanfor Research Institute (SRI) na realização de uma pesquisa sobre problemas financeiros das pequenas indústrias da região, como parte de um estudo mais geral realizado por aquele Instituto em diferentes países do mundo (**).

O seu Primeiro Plano de Ação, elaborado em 1962, incluia como uma de suas metas principais "descobrir e implementar novos métodos e processos de financiamento pelos quais possa o Banco... incluir no âmbito de sua assistência financeira aquelas empresas que, por limitações do seu tamanho econômico, ainda não puderam beneficiar-se plenamente dos programas em andamento".

Terminava o Plano por propor a criação de um Centro de Pesquisa e Assistência Técnica para Pequenas Indústrias com a participação do Banco, da SUDENE, dos Governos Estaduais e das Federações de Indústrias dos Estados.

Somente em 1967 foi possível fazer-se uma revisão ampla

(*) Síntese da Parte VIII do documento original.

(**) Trabalho realizado por Robert Davenport do SRI, com a assistência de Nilson Holanda, do BNB. Posteriormente, a convite da SUDENE, Robert Davenport visitou novamente o Nordeste e apresentou um relatório sobre o Programa de Pequena e Média Indústria no Nordeste Brasileiro, SRI, Contrato AID-12-610 janeiro de 1969.

dos esquemas anteriores e organizar um sistema para a execução de um programa de assistência à PMI.

Esse sistema tornou-se exequível com a promulgação da Portaria nº 0170, de 04/08/67, do Ministério do Interior, através da qual a SUDENE e o BNB conjugavam esforços e davam início efetivo à execução do Programa de Assistência à Pequena e Média Empresa Industrial do Nordeste (PME).

O Programa caracterizava o BNB como órgão central do sistema com as funções de coordenação, formulação de estratégia operacional e suprimento de recursos para a concessão de empréstimos.

Aos Bancos Estaduais de Desenvolvimento, por sua vez, seriam confiadas as tarefas relativas ao julgamento das propostas de empréstimos, bem como a administração dos créditos concedidos.

Por outro lado, a fim de permitir que as atividades compreendidas no programa fossem executadas de forma descentralizada, procurou-se estruturar, em todos os Estados da região, Núcleos de Assistência Industrial (*) - NAI's - entidades voltadas basicamente para a prestação de assistência técnica, ao mesmo tempo em que se estruturavam, no âmbito dos Bancos Estaduais, as carteiras de crédito especializado através das quais se executaria o programa de assistência financeira.

4.2. O DESEMPENHO DO PROGRAMA (1967/81)

Uma análise retrospectiva do Programa de PME do BNB apresenta indicações bastante úteis para uma avaliação dos problemas, limitações e potencialidades da pequena indústria nordestina e dos fatores que influenciam o desempenho das instituições voltadas para o atendimento das necessidades dessas indústrias.

Durante quase 14 anos, através de sucessivas reformulações de políticas e com substancial esforço de investimento próprio, o BNB tentou definir um sistema racional e eficiente de apoio às pequenas unidades industriais do Nordeste, alcançando nesse particular, razoável sucesso, embora, por motivos vários, o Programa tenha sido descontinuado a partir de 1979/81.

No período de 1967 a 1978, o BNB pôs à disposição dos seus agentes financeiros recursos da ordem de Cr$ 100.676 milhões (a preços de outubro de 1983), que permitiram a subcontratação de 1.063 empréstimos (até 1981) em benefício de pequenas e médias indústrias no valor global de Cr$ 83.063 milhões, dos quais Cr$ 73.382 milhões com recursos dos repasses e Cr$ 9.681 milhões, correspondem-

(*) Posteriormente transformados em CEAG's - Centros de Assistência Governamental.

tes à contrapartida dos Agentes (Tabelas 22 e 23).

O programa foi praticamente extinto em 1981. quando se esgotou o prazo de utilização dos últimos repasses contratados em 1978 e o BNB não renovou os seus acordos de assistência financeira com os bancos estaduais de desenvolvimento.

Uma adequada análise dessa longa experiência requer sejam consideradas as seguintes fases, do ponto de vista do processo de implementação e execução do Programa:

1ª) do fim de 1967 até o 2º trimestre de 1969, período de implementação e utilização dos recursos oriundos dos primeiros contratos de empréstimos globais; nesta fase inicial, o Programa experimentou surpreendente desenvolvimento, verificando-se grande dinamismo das operações e intenso ritmo de trabalho dos Agentes;
Os créditos abertos pelo Banco elevaram-se a ..... Cr$ 23.469 milhões o que corresponde a 23% do total comprometido em todo o Programa. Das 1.063 operações realizadas até 30/04/81, 431 foram contratadas no período 1967/69, envolvendo recursos no montante de Cr$ 18.627 milhões; vale dizer, quase 23% do total efetivamente aplicado no âmbito do Programa(*).

2ª) do 3º trimestre de 1969 até o 3º trimestre de 1970 , quando, esgotados os prazos de utilização dos recursos, foi suspensa pelo Banco a concessão de novos empréstimos para repasse; procedeu-se a uma avaliação do desempenho dos Agentes e a uma reformulação das normas das operações do Programa com vistas principalmente a adaptar seus encargos financeiros às novas taxas instituídas pelo Conselho Monetário Nacional;
Com efeito, através da Resolução 2.179 do BNB, paralelamente à elevação do teto de participação dos recursos do Banco em cada financiamento (de 3.000 para 4.000 vezes o maior salário mínimo (vigente no País) e à ampliação dos prazos dos contratos (de 5 para 7 anos , nas operações com os Agentes, e de 4 para 6 anos, nos subempréstimos), os encargos financeiros para os mutuários finais passaram de 14% para 20% ao ano, dos quais 10% a título de correção monetária, e para os Agentes

(*) Há que distinguir entre créditos abertos pelo BNB aos agentes financeiros, que correspondem aos valores globais postos à disposição dos bancos estaduais e operações realizadas com mutuários finais ou subempréstimos. Entre uns e outros há uma considerável defasagem no tempo de efetivação das operações.

TABELA 13
BNB - PROGRAMA DE PEQUENA E MÉDIA INDÚSTRIA
CRÉDITOS ABERTOS AOS AGENTES FINANCEIROS
(Em Cr$ milhões de outubro de 1983)

ANOS / AGENTES	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	TOTAL
BDM (MA)	-	2.403.250	-	1.662.950	-	-	2.050.500	-	-	2.205.750	-	-	-	-	8.322.450
BEP (PI)	1.791.180	-	-	-	829.140	-	2.050.500	-	1.869.150	1.323.450	927.750	668.850	-	-	9.460.020
BANDECE (CE)	895.590	1.682.275	-	1.662.950	-	2.390.100	-	2.390.100	4.361.350	1.764.600	-	891.800	-	-	16.004.865
BDRN (RN)	2.985.300	-	-	1.330.360	-	-	-	-	1.246.100	882.300	618.500	891.800	-	-	7.954.360
BEP(PB)	2.388.240	-	-	1.164.065	-	-	2.050.500	-	1.869.150	1.764.600	-	891.800	-	-	10.129.355
BANDEPE (PE)	2.985.300	2.403.250	-	997.770	1.381.900	-	4.101.000	3.186.800	3.115.250	1.764.600	-	-	-	-	19.935.870
BEA(AL)	597.060	-	598.440	-	-	-	-	-	1.246.100	1.323.450	1.237.00	668.850	-	-	5.670.906
BANESE (SE)	597.060	-	-	332.590	-	-	2.050.500	-	1.869.150	882.300	-	334.425	-	-	6.066.025
DESENBANCO (BA)	1.074.708	-	1.276.672	-	2.211.040	-	-	-	4.361.350	1.764.600	-	-	-	-	10.688.370
BDMG(MG)	1.791.180	-	-	-	552.760	-	4.101.000	-	-	-	-	-	-	-	6.444.940
TOTAL	15.105.618	6.488.775	1.875.112	7.150.685	4.974.840	2.356.200	16.404.000	5.576.900	19.937.600	13.675.650	2.783.250	4.347.525	-	-	100.676.155
Nº CONTRATOS	09	03	02	06	04	01	06	02	11	11	03	06	-	-	64

FONTE: BNB, Departamento Industrial.

NOTA: Valores atualizados pelo índice Geral de Preços da FGV (col. 2).

TABELA 14

BNB - PROGRAMA DE PEQUENA E MÉDIA EMPRESA - SUBEMPRÉSTIMOS CONTRATADOS
(1967/1981)

(Em Cr$ milhões de outubro/83)

ANOS	Nº	SUBEMPRÉSTIMOS				VALOR MÉDIO DO SUBEMPRÉSTIMO	NOVOS EMPREGOS	
		RECURSOS BNB					Nº	%
1967	31	1.092	155	1.247	1,5	40	293	1,9
1968	261	9.003	1.331	10.334	12,4	39	2.140	13,7
1969	139	6.084	962	7.046	8,5	51	1.596	10,1
1970	28	1.345	260	1.605	1,9	57	241	1,5
1971	47	2.088	314	2.402	2,9	51	565	3,6
1972	60	3.291	542	3.833	4,6	64	717	4,6
1973	66	7.106	1.267	8.373	10,1	127	1.091	6,9
1974	90	13.542	2.957	16.499	19,9	183	2.775	17,7
1975	48	5.595	1.480	7.075	8,5	147	1.083	6,9
1976	108	12.001	266	12.267	14,8	114	2.224	14,1
1977	83	6.321	128	6.449	7,8	78	1.257	8,0
1978	58	3.900	22	3.922	4,7	68	936	5,9
1979	29	1.653	-	1.653	2,0	57	622	4,0
1980	14	354	-	354	0,4	25	178	1,1
1981	01	7	-	7	0,0	7	-	-
TOTAL	1.063	73.382	9.684	83.066	100,0	78	15.718	100,0

FONTE: BNB - Departamento Industrial.

Financeiros elevaram-se de 7 para 14% a.a., reduzindo de 1% seu "del-credere".

Em 1970, apenas 6 Agentes atuaram, realizando 28 operações de subempréstimo, menor número verificado em todo o tempo de funcionamento do Programa (à exceção de 1980/81).

3ª) a partir do último trimestre de 1970 até o 3º trimestre de 1973; nesta fase, os agentes financeiros (a exceção do de Pernambuco) demonstraram falta de dinamismo, o que foi atribuído à influência dos seguintes fatores:

a) elevação dos encargos financeiros e conseqüente retração da demanda;
b) mudança na administração e nas políticas dos Agentes Financeiros;
c) relativa escassez de recursos próprios dos Agentes para fazer face à contrapartida dos recursos alheios proporcionada pelo Banco;
d) maiores facilidades para utilização de recursos oriundos de outras fontes de repasse (FIPEME e FINAME);

4ª) esta fase que vai do final de 1973 ao término de exercício de 1975, se caracteriza por grande expansão do programa, em função de novos recursos obtidos da USAID, da reformulação das diretrizes operacionais e da prioridade atribuída pela administração do Banco à assistência à pequena indústria.

Do final de 1973 até 1975, foram contratados 19 repasses no valor de Cr$ 41.917 milhões (41% do total contratado nos 15 anos de existência do programa).

Por outro lado, as diretrizes do Programa foram reformuladas através da Portaria SUDENE/BNB nº 001/73, posteriormente complementada pelo 001/74, de 01/08/74;

5ª) de 1975 até 1978, quando foram firmados novos contratos com os Agentes Financeiros, nas bases estabelecidas pela Portaria SUDENE/BNB nº 001/75, de 27/10/75, que visou a corrigir algumas distorções na execução do Programa, particularmente com relação a tendência à concentração de empréstimos em benefício de indústrias de maior porte (*);

(*) Consideradas as diferentes administrações do BNB, observa-se que, no quinquênio do Governo Geisel (1974/78), foram contratados com recursos do Banco, empréstimos correspondentes a 51% de todos os empréstimos do período 67/81.

6ª) esta fase - que vai de 1979 a 1981 - é a de progressiva extinção do Programa, em função de alterações de políticas governamentais, escassez de recursos (associada ao recrudescimento da inflação), debilitação do sistema de bancos estaduais de desenvolvimento e expansão de programas alternativos do CEBRAE e BNDES.

4.3. AVALIAÇÃO: INDICADORES QUANTITATIVOS

Do ponto de vista quantitativo, alguns indicadores básicos evidenciam o sucesso do programa da PME, a despeito do grau de abrangência relativamente pequeno no número de empresas atendidas.

Foram beneficiadas 1.063 empresas, que expandiram suas inversões totais (capital fixo + capital de giro permanente) de Cr$ 102.502 milhões para Cr$ 219.502 milhões (a preços de outubro de 1983). O investimento total dessas empresas aumentou portanto 114% (Tabela 24).

O investimento marginal médio por empresa foi de Cr$ 110 milhões e o investimento total médio de Cr$ 206 milhões (Tabela 55).

Indução de Investimentos

Foi significativo o esforço de mobilização de recursos próprios dos empresários beneficiados, que participaram com 29% (Cr$ 33.937 milhões) do valor total dos novos investimentos, sendo os restantes 71% financiados pelo BNB, USAID e Agentes Financeiros.

Criação de Empregos

As inversões adicionais ensejaram a criação de 15.718 novas oportunidades de emprego direto a um custo médio de Cr$ 7,4 milhões ou US$ 9 mil (taxa média de Cr$ 821 por dólar, em outubro de 1983).

Esse é um dado extremamente importante porque um estudo elaborado sobre o programa de industrialização do Nordeste estimou o custo de criação de um emprego, a nível de projeto, em:

- US$ 49,8 mil para implantação de indústria
- US$ 31,9 mil para ampliação e modernização (*).

Ressalte-se que os dados do BNB refletem uma avaliação "a posteriori", enquanto os dados da SUDENE são os que constam dos pro-

(*) Ver Antonio Rocha Magalhães, Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste, Anexo Estatístico, pag. 48, Tabela IV.8. Os dados de Magalhães são de Cr$ 608 mil para implantação e Cr$ 453 mil para expansão e modernização (a preços de 1977). Esses valores foram transformados em dólares à taxa média de Cr$ 14,22 por dólar de 1977.

TABELA 15

BNB - PROGRAMA DE PEQUENA INDÚSTRIA INDICADORES ECONÔMICOS

(1967/81)

ANOS	Nº DE EMPRESAS	VALORES DOS INVESTIMENTOS EM Cr$ MIL A PREÇOS OUT.83				EMPREGOS CRIADOS (B)	INVEST.POR EMPREGO CRIADO
		INVERSÕES EXISTENTES	NOVAS INVERSÕES (A)	INVERSÕES TOTAIS	VALOR MÉDIO DO INVESTIMENTO (INVERSÕES TOTAIS ÷ Nº DE EMPRESAS)		A/B (Cr$ mil de outubro de 79)
1967	31	1.883.100	1.586.337	3.469.437	111.917	293	5.414
1968	261	12.836.229	12.474.199	25.310.428	96.975	2.140	5.829
1969	139	8.778.277	8.924.471	17.702.748	127.358	1.596	5.592
1970	28	1.703.855	2.076.803	3.780.658	135.023	241	8.617
1971	47	4.612.634	3.241.170	7.853.804	167.102	565	5.737
1972	60	6.690.183	5.163.593	11.853.776	197.562	717	7.202
1973	66	8.654.900	12.104.488	20.759.388	314.536	1.091	11.095
1974	90	19.540.679	23.810.674	43.351.353	481.682	2.775	8.580
1975	48	6.112.602	11.537.446	17.650.048	367.709	1.083	10.653
1976	108	15.072.128	16.762.136	31.834.264	294.762	2.224	7.537
1977	83	7.363.783	10.191.134	17.554.917	211.505	1.257	8.108
1978	58	6.203.359	6.139.367	12.342.726	212.806	936	6.559
1979	29	2.393.253	2.480.792	4.874.045	168.070	622	3.988
1980	14	491.883	480.955	972.838	69.488	178	2.702
1981	01	164.995	26.182	191.177	191.177	-	-
TOTAL	1.063	102.501.860	116.999.747	219.501.607	206.493	15.718	7.443

FONTE: BNB - Departamento Industrial.

jetos, onde quase sempre os valores dos investimentos necessários são subestimados, ou a criação de empregos é superestimada. Em pesquisa realizada pelo BNB em 1978, abrangendo todo o universo das 763 empresas industriais beneficiadas pela SUDENE até julho daquele ano, verificou-se que, para uma previsão de criação de empregos de 242 mil pessoas, haviam sido criadas efetivamente 150 mil novas oportunidades (62% do previsto), embora muitas empresas ainda se encontrassem em fase de implantação (correspondendo a 19% dos investimentos previstos) (*).

Além disso, os elementos do BNB incluem 28% de projetos de implantação, em função do que a discrepância de valor médio do investimento por emprego, entre os programas do PME e do FINOR, poderia ser estimada da seguinte forma:

Investimento por Emprego Criado (em US$)	
A. Programa PME	9.000
B. Programa FINOR (49.800 x 0,28)+ (31.900 x 0,72)	36.900
C. Relação B/A	4,10

Um estudo elaborado pelo Banco do Brasil encontrou os seguintes dados de investimento por emprego (**), (Em Cr$ mil de 1981):

A. Pequenas e Médias Indústrias	410
B. Grandes Indústrias	1.690
C. Relação B/A	4,12

Finalidade dos Empréstimos

Mais da metade dos financiamentos destinou-se a inversões fixas e capital de giro para ampliação, modernização e/ou relocalização de empresas existentes, 28% foram aplicados na implantação de novas unidades e pouco menos de 20% tiveram por finalidade exclusivamente o reforço do capital de giro para empresas já em funcionamento (Tabela 25).

Gêneros Industriais Beneficiados

A não ser as indústrias de fumo, liminarmente excluídas do Programa, todos os ramos industriais e o setor de turismo foram beneficiados, ressaltando-se os de produtos alimentares e minerais não metálicos com , respectivamente, 15,5% e 15% do valor total dos subempréstimos contratados (Tabela 26).

Em terceiro lugar, destaca-se o setor de turismo, princi -

(*) Ver BNB, Revista Econômica do Nordeste, "Desenvolvimento do Nordeste, Diagnóstico e Sugestões de Políticas", abril/julho 1979, págs. 308 e sgs.

(**) BB, GT sobre Pequena e Média Empresa. Citado na publicação MIPEM - Sistema de Apoio Integrado.

palmente hotéis , com uma participação de 14,6% no total atrás.

Seguem-se, com participações bem menores, os setores metalúrgico, com 7,2%, o de vestuário, calçados e artefatos de tecidos, com 5,8% e o de madeira com cerca de 5,5%. Os demais ramos tiveram participação relativa bastante reduzida, nenhum deles alcançando sequer 5%.

Distribuição Regional

A distribuição espacial dos repasses evidencia a predominância dos Estados de Pernambuco, Ceará e Bahia que, em conjunto, detêm cerca de 55% dos financiamentos e do total dos empregos criados. Com cerca de 9,5% segue-se-lhe o Estado da Paraíba, com 9 % , o Piauí e, com pouco mais de 7%, o Maranhão, tendo os demais Estados participação bastante inferior (Tabelas 27 e 28).

O valor médio dos empréstimos foi de Cr$ 69 milhões, mas existem consideráveis variações nesse valor de Estado por Estado.

Em Pernambuco, Estado responsável por quase 1/4 dos repasses, os créditos foram bastante pulverizados, sendo a média dos empréstimos (Cr$ 54,3 milhões) menor do que a de todos os outros Agentes, exceto Minas Gerais (onde o Programa foi realizado diretamente pelo BNB, a partir de 1972.

Em Alagoas, Bahia, Sergipe e Rio Grande do Norte, observaram-se os maiores valores médios, superiores em, respectivamente , 86%, 31%, 29% e 18% ao que se verificou em todo o Programa. Nos demais Estados, situaram-se em torno da média do Programa.

Quanto ao tamanho dos estabelecimentos, medido através da relação investimento por empresa, em Alagoas, a média do Programa (Cr$ 206 milhões) foi ultrapassada em 89%, alcançando Cr$ 390,3 milhões, e na Bahia e em Sergipe esse excesso foi superior a 30%.

Entretanto, o custo de cada novo emprego foi mais elevado em Sergipe, em Pernambuco, na Bahia e no Maranhão do que em todo o Programa (Cr$ 7,4 milhões), ressaltando-se o caso de Sergipe, onde a relação novas inversões/novos empregos (Cr$ 10,6 milhões) é bastante superior à dos demais Estados e à média do Programa (Tabela 27).

Apenas em Sergipe predominaram os subempréstimos para implantação de empresas (51%). Em Pernambuco, destinaram-se a essa finalidade menos de 10% dos repasses, enquanto nos demais Estados houve variação entre 25% na Paraíba e 37% do Ceará.

Em 4 Estados (Alagoas, Maranhão, Ceará e Minas Gerais) , a parcela destinada à ampliação e modernização de empresas foi superior a 54% dos recursos aplicados, em 5 outros (Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Bahia) essa participação foi superior a 50% e apenas em Sergipe, não ultrapassou 40% (Tabela 28).

TABELA 16

BNB - PROGRAMA PME: FINALIDADE DOS SUBEMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS
(1967/81)

FINALIDADE	NÚMERO DE OPERAÇÕES	INVESTIMENTOS		
		VALOR TOTAL*	%	VALOR MÉDIO
IMPLANTAÇÃO	157	20.372,0	28	129,8
AMPLIAÇÃO E/OU MODERNIZAÇÃO	562	38.656,3	53	68,7
CAPITAL DE GIRO	344	14.354,2	19	41,7
TOTAL	1.063	73.382,5	100	69,0

FONTE: BNB - Departamento Industrial

(*) A preços de outubro de 1983.

TABELA 17
BNB - PROGRAMA DE PEQUENA E MÉDIA INDÚSTRIA
SUBEMPRÉSTIMOS CONTRATADOS POR RAMO DE ATIVIDADE
1967/81(*)

RAMO DE ATIVIDADE	Nº DE EMPRESAS	VALOR - Cr$ milhões de outubro de 1983			%	Nº DE EMPREGOS
		BNB	AGENTE	TOTAL		
Extrativa de produtos minerais	2	107.718	18.526	126.244	0,1	82
Minerais não metálicos	143	10.950.122	1.475.178	12.425.300	15,0	2.562
Metalúrgica	89	5.497.411	449.038	5.946.449	7,2	1.180
Mecânica	25	1.838.944	175.000	2.013.944	2,4	484
Material elétrico e de comunicações	15	831.773	115.389	947.162	1,1	200
Material de transportes	19	661.471	94.224	755.695	0,9	290
Madeira	75	4.114.332	492.349	4.606.681	5,5	1.040
Mobiliário	75	3.725.401	351.930	4.077.331	4,9	1.010
Papel e Papelão	15	1.048.869	216.618	1.265.487	1,5	221
Borracha	21	1.096.896	121.314	1.218.210	1,5	328
Couros, peles e artef. para viagens	23	1.029.629	143.146	1.172.775	1,4	212
Química	33	2.154.939	311.310	2.466.249	3,0	376
Produtos farmac. e veterinários	07	218.478	53.479	271.957	0,3	74
Perfumaria, sabões e velas	37	2.317.192	271.917	2.589.109	3,1	390
Produtos de matérias plásticas	29	2.286.099	168.559	2.454.658	3,0	252
Têxtil	44	3.094.101	436.875	3.530.976	4,3	583
Vest., calçados e artef. de tecidos	72	4.199.305	657.141	4.856.446	5,8	1.372
Produtos alimentares	153	11.469.021	1.372.957	12.841.978	15,5	2.120
Bebidas	19	1.396.271	98.143	1.494.414	1,8	258
Fumo	-	-	-	-	-	-
Editorial e gráfica	50	2.535.842	348.733	2.884.575	3,5	431
Diversas	21	2.569.128	251.764	2.820.892	3,4	617
Transporte fluvial	33	183.768	24.405	208.173	0,2	-
Hotéis e similares	63	10.055.203	2.033.290	12.088.493	14,6	1.636
TOTAL	1.063	73.381.913	9.681.285	83.063.193	100,0	15.718

TABELA 18
BNB - PROGRAMA DE PEQUENA INDÚSTRIA
INVERSÕES (Em Cr$ milhões de outubro de 1983) E EMPREGO
1967/81

ESTADOS	NÚMERO DE EMPRESAS	INVERSÕES (FIXAS + CAPITAL DE GIRO)				VALOR MÉDIO DO INVESTIMENTO	NOVOS EMPREGOS	INVESTIMENTO/ EMPREGO
		EXISTENTES	NOVAS	TOTAL	%			
MARANHÃO	70	5.604	8.124	13.728	6,26	196,1	1.001	8,1
PIAUÍ	105	9.744	9.446	19.190	8,75	182,8	1.646	5,7
CEARÁ	173	15.694	21.121	36.815	16,78	212,8	3.398	6,2
RIO RANDE DO NORTE	58	3.763	7.299	11.062	5,04	191,0	1.034	7,1
PARAÍBA	124	13.416	11.563	24.979	11,38	201,4	1.919	6,0
PERNAMBUCO	303	25.817	23.790	49.607	22,61	163,7	2.443	9,7
ALAGOAS	35	5.921	7.740	13.661	6,22	390,3	1.104	7,0
SERGIPE	43	4.794	6.700	11.494	5,23	267,3	632	10,6
BAHIA	120	17.510	20.520	38.030	17,32	316,9	2.389	8,6
MINAS GERAIS	32	239	697	936	0,41	29,2	152	4,6
TOTAL	1.063	102.502	117.000	219.502	100,00	206,5	15.718	7,4

FONTE: BNB - Departamento Industrial.

TABELA 19

PROGRAMA DE PEQUENA INDÚSTRIA SUBEMPRÉSTIMOS CONTRATADOS POR FINALIDADE (Em Cr$ 1.000.000 de outubro/83)

1967/81

ESTADOS	IMPLANTAÇÃO				AMPLIAÇÃO E/OU MODERNIZAÇÃO				CAPITAL DE GIRO				TOTAL			
	Nº DE EMPRES	VALOR		%	Nº DE EMPRESAS	VALOR		%	Nº DE EMPRESAS	VALOR		%	Nº DE EMPRESAS	VALOR		%
		TOTAL	MÉDIO			TOTAL	MÉDIO			TOTAL	MÉDIO			TOTAL	MÉDIO	
MARANHÃO	12	1.881,5	156,8	9,2	43	2.977,8	69,2	7,7	15	482,1	32,1	3,4	70	5.341,4	76,3	7,3
PIAUÍ	20	1.802,8	90,1	8,9	49	3.479,6	71,0	9,0	36	1.334,7	37,1	9,3	105	6.617,1	63,0	9,0
CEARÁ	47	5.054,7	107,6	24,8	101	7.5538	68,8	19,5	25	1.202,8	48,1	8,4	173	13.811,3	79,8	18,8
RIO GRANDE DO NORTE	12	1.351,8	112,6	6,6	25	2.351,1	94,0	6,1	21	923,2	44,0	6,4	58	4.626,1	79,8	6,3
PARAÍBA	12	1.742,5	145,2	8,6	77	3.589,8	46,6	9,3	35	1.635,2	46,7	11,4	124	6.967,5	69,0	9,5
PERNAMBUCO	10	1.495,5	149,6	7,3	145	8.899,3	61,4	23,0	148	6.058,5	40,9	42,2	303	16.453,3	54,3	22,4
ALAGOAS	10	1.236,7	123,7	6,1	17	2.601,3	153,0	6,7	08	639,5	79,9	4,4	35	4.477,5	127, 9	6,1
SERGIPE	09	1.938,0	215,3	9,5	25	1.541,5	61,7	4,0	09	350,8	39,0	2,4	43	3.830,3	89,1	5,2
BAHIA	23	3.785,0	154,6	18,6	63	5.412,3	85,9	14,0	34	1.587,9	46,7	11,1	120	10.785,2	89,9	14,7
MINAS GERAIS	02	83,5	41,7	0,4	17	249,8	14,7	0,7	13	139,5	10,7	1,0	32	472,8	14,8	0,7
OMISSÃO OBSERVADA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	157	20.372,0	129,8	100,0	562	38.656,3	68,8	100,0	344	14.354,2	41,7	100,0	1.063	73.382,5	69,0	100,0

FONTE: BNB - Departamento Industrial.

Quanto aos subempréstimos destinados exclusivamente para capital de giro, as maiores participações ocorreram em Pernambuco (37%), Minas Gerais (28%), Paraíba, com 23%, seguindo-se o Piauí e o Rio Grande do Norte com 20% cada um, Bahia (15%) e Alagoas (14%). NO Ceará, Segipe e Maranhão, para o capital de giro, os subempréstimos não chegaram a 10% do total.

Financiamento do Programa

Do total de Cr$ 83 bilhões mobilizados para financiamento dos subempréstimos, 75% foram oriundos do próprio BNB, 13% da USAID e 12% dos Agentes Financeiros Estaduais.

Assistência Técnica

De 1968 a 1983 foram treinados 489 técnicos do sistema CEAG, ao mesmo tempo em que foram proporcionadas oportunidades de treinamento para 113.630 empresários.

Foram elaborados 37.963 trabalhos de assistência técnica, inclusive 23.281 beneficiando microempresas.

4.4. A SUSPENSÃO DO PROGRAMA: CAUSAS E CONSEQÜENCIAS

É curioso que um programa como o da PME - adequado às necessidades e problemas específicos da pequena indústria do Nordeste e executado com bastante êxito durante mais de uma década - tenha sido descontinuado a partir de 1981:

Para explicar esse paradoxal fenômeno algumas hipóteses podem ser adiantadas:

a) problemas relacionados com a disponibilidade de recursos do BNB e a prioridade atribuída pelo Governo à execução do Programa. Na realidade, o programa de PME sempre dependeu fundamentalmente do BNB, de sua capacidade e disposição de aportar recursos subsidiados para o seu financiamento. Afora a cooperação recebida da USAID, jamais o BNB obteve qualquer ajuda especial do Governo Federal para executar esse Programa. Por isso, sempre constituiu problema para aquela Entidade a capacidade de mobilizar recursos em condições de custos e de prazos compatíveis com as características econômicas das pequenas indústrias.

Daí a ocorrência de alguns subperíodos de maior ou menor intensidade do Programa ao longo de sua vigência. Na medida em que a administração do BNB admitia dispor de melhores condições financeiras, destinava à execução

do Programa recursos mais substanciais; quando acreditava não atravessar situações favoráveis, reduzia seus aportes de recursos.

A partir de 1980, finalmente, o BNB abstêve-se de continuar fazendo qualquer nova alocação de recursos ao Programa, encerrando-se, então, suas atividades no âmbito da assistência financeira;

b) a exacerbação do processo inflacionário em anos recentes. Um dos pontos básicos da filosofia do programa era o de conceder às PME empréstimos com taxas fixas de juros, de modo a reduzir os riscos e a natural relutância de muitas dessas empresas em assumirem compromissos financeiros de longo prazo. Essas taxas nominais sempre envolviam um subsídio, que se previa tolerável, dentro de determinadas perspectivas de evolução da taxa de inflação. Todavia, o descontrole do processo inflacionário do Brasil nos últimos 5 anos inviabilizou completamente essa sistemática de taxas fixas, e erodiu, de forma substancial, o retorno dos recursos vinculados ao Programa, conforme mostra a Tabela 33 e GráficoII;

c) escassez de recursos e desinteresse dos Bancos Estaduais; não mais dispondo de sua fonte tradicional de recursos subsidiados (o BNB), tendo diminuida a sua remuneração ("dei credere") na execução dos repasses e não podendo fazer face, com seus próprios meios, aos encargos de execução do Programa, os Bancos Estaduais também se retraíram e passaram a orientar sua ação financiadora de acordo com as linhas de crédito de outros órgãos - principalmente o BNDES. Em período mais recente (81/83) também tem atuado mais intensamente como Agentes do Programa SEPLAN/CEBRAE de microempresas;

d) custos elevados de assistência técnica e insuficiência de meios financeiros para o seu custeio. Diante das crescentes restrições orçamentárias dos últimos anos, a SUDENE foi obrigada a reduzir ou manter em níveis baixos as suas contribuições financeiras, e mesmo a sua participação na coordenação dos órgãos de assistência técnica (NAI's) anteriormente instituídos: Em conseqüência, estes passaram a receber maior colaboração financeira do sistema CEBRAE e a orientar suas ações em sincronia com as diretrizes dessa Instituição que são de abrangência nacional;

TABELA 20

BNB - PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA À PEQUENA E MÉDIA EMPRESA (PME)

TAXAS DE JUROS PARA O MUTUÁRIO FINAL

(Nominal e Real)

ANOS	TAXA DE INFLAÇÃO (%)	TAXAS DE JUROS (%)	
		NOMINAL	REAL(**)
1967	28,38	14	-11,2
1968	24,22	14	- 9,2
1969	20,50	14	- 5,4
1970	19,95	20	0,04
1971	20,34	20	0,3
1972	17,30	20	2,3
1973	14,91	16	0,9
1974	28,69	16	- 9,9
1975	27,88	16	- 9,3
1976(*)	41,24	25	-11,5
1977(*)	42,65	25	-12,4
1978(*)	38,70	25	- 9,9
1979(*)	53,93	25	-18,8
1980(*)	100,23	25	-37,6
1981(*)	109,89	25	-40,4
1982	95,40	25	-36,0

(*) A partir de 1976 os encargos foram distribuídos em 3 faixas de acordo com o tamanho da empresa com taxas nominais de juros de 16%, 20 e 25%. No cálculo acima considera-se apenas a última faixa.

(**) Para cálculo da taxa de juros real adotou-se a seguinte fórmula:

$$R = \left[\frac{(1+r)}{(1+i)} \times 100 \right] - 100$$

onde: R = Taxa de juros real

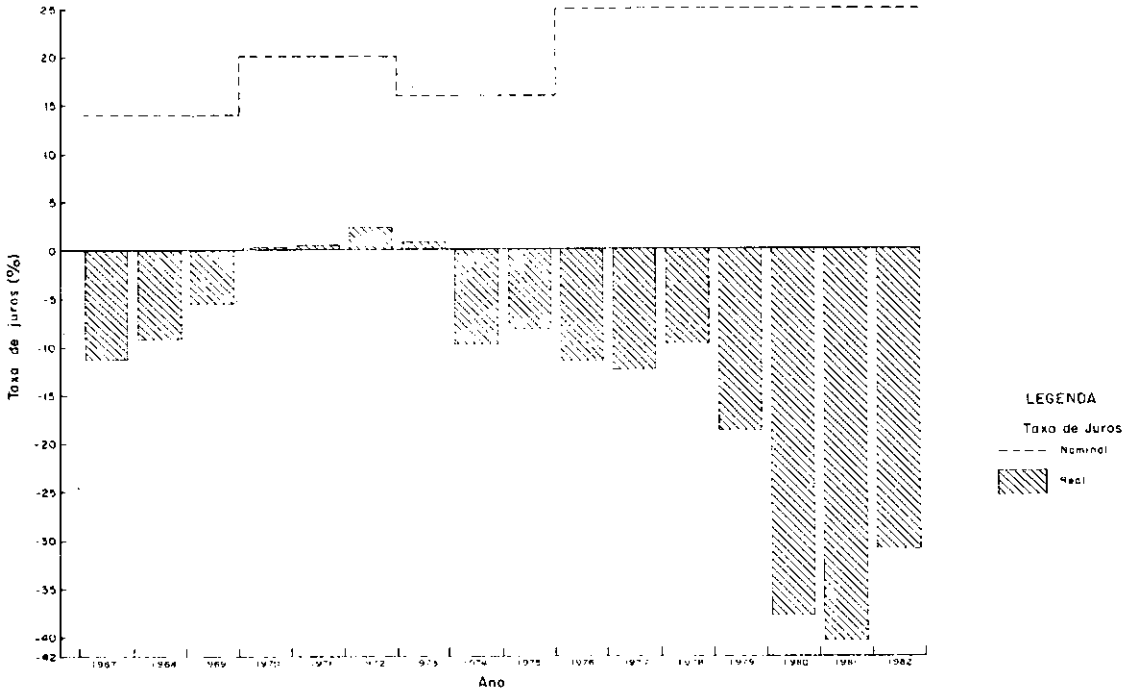
r = Taxa de juros nominal

i = Taxa de Inflação.

Gráfico

BNB - Programa de Assistência Financeira à Pequena e Média Empresa

Taxas de Juros para o Mutuário Final



e) Os CEAG's não conseguiram ampliar suas receitas próprias e assim não lograram alcançar um mínimo de autonomia administrativa ou financeira. E sua dependência em relação aos demais órgãos do Governo Federal se acentuava na medida em que os Estados não manifestavam maior interesse em fortalecê-los, em função do conhecido "paradoxo das prioridades invertidas" (quanto mais prioritário um programa, menor o esforço de investimento dos Estados, dentro do pressuposto de que os recursos para financiamento desse programa poderão ser mobilizados de fontes federais);

f) tendência à centralização administrativa no âmbito federal. Tem sido uma constante na experiência brasileira dos últimos 20 anos a tendência à centralização de decisões e à uniformização de programas a nível nacional, com pouca consideração às peculiaridades de cada região. Dada sua inspiração regional e gerência relativamente autônoma por parte do BNB e da SUDENE, o programa da PME conflitava com essa orientação centralizadora do Governo Federal e assim tinha sua sobrevivência ameaçada pela ausência de apoio financeiro dos órgãos que atuavam nessa área, a nível de Governo Federal;

g) descontinuidade administrativa. As mudanças governamentais no Brasil tem-se caracterizado muitas vezes por frequentes mudanças de orientação e alterações de prioridades, nem sempre justificadas por uma avaliação da eficiência dos programas em andamento e certamente influenciada por uma tendência à mudança pela mudança. No momento, por exemplo, o modismo dominante é a assistência à microempresa, programa, sem dúvida, prioritário, mas que não deveria ser um substituto ao de assistência à pequena e média empresa;

h) insuficiente organização dos pequenos e médios empresários. A limitada vocação associativa dos pequenos e médios empresários inviabiliza a sua capacidade de exercerem um "lobby" na defesa dos seus interesses, ao contrário do que ocorre com outros grupos de pressão e categorias profissionais. Recentemente, a AGROPENE - Associação de Empresários Ru -

rais do Nordeste beneficiados com incentivos fiscais - desenvolveu intensa campanha para impedir que fosse reduzida a proporção de recursos do FINOR destinada a projetos agropecuários. Esse programa, que se admite de reduzida eficácia, foi mantido, mas o Programa da PME, de reconhecida eficiência, desapareceu sem qualquer protesto (*).

(*) Um exemplo de importância de associativismo empresarial é dado pela experiência japonesa. De 1932 a 1936, o número de associações industriais crescem de 212 para 850 e o de associações comerciais de 5 para 1.197. No mesmo período, o número de membros dessas associações crescem de 16.919 para 68.539 na área industrial e de 818 para 103.904 na área comercial. Essa intensa mobilização empresarial em período tão curto explica em grande parte a atenção e a prioridade atribuídas à pequena indústria naquele País. Ver Itiro Iida, op. cit. pag. 33

5. RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES

A análise da experiência brasileira e nordestina dos últimos anos induz-nos a uma recomendação de natureza fundamental, qual seja de instituir-se, com urgência e prioridade, um PROGRAMA ESPECIAL DE ASSISTÊNCIA À PEQUENA E MÉDIA EMPRESA DO NORDESTE.

Sobre o assunto parece existir um certo consenso, pelo simples fato de se reconhecer que, a despeito de uma ou outra iniciativa de nível nacional, regional ou estadual, essa categoria de unidades produtoras tem atravessado, mais recentemente, um período de relativo abandono, carecendo, assim, de urgente revitalização e fortalecimento.

Por outro lado, apesar da ausência de dados para uma avaliação mais profunda, a análise dos programas desenvolvidos pelo BNB e SUDENE evidencia que a resposta do setor aos incentivos do Governo tem sido positiva e eficiente.

Nessas condições, seria conveniente que se tentasse delinear o conteúdo básico de um programa desse tipo, sob a forma de um conjunto de recomendações gerais que pudesse servir de base para uma discussão mais ampla do tema.

Essas recomendações diriam respeito a quatro aspectos fundamentais do programa:

a) Objetivos
b) Estratégia de Ação
c) Instrumentos Operacionais
d) Agentes Executores

5.1 OBJETIVOS

Em termos de objetivos, considerem-se como mais relevantes:

1) acelerar o desenvolvimento do setor industrial do Nordeste, ampliando a sua base e promovendo a sua maior integração;
2) criar novas oportunidades de emprego produtivo;
3) desconcentrar espacialmente a atividade industrial e reduzir a tendência ao crescimento explosivo das áreas metropolitanas;
4) promover a difusão de inovações tecnológicas e de modernas técnicas gerenciais;
5) substituir importações (inclusive inter-regionais) e expandir exportações;
6) fortalecer o empresariado local, reduzindo a dependência da região em relação à iniciativa em-

presarial do Centro-Sul;

7) aperfeiçoar as condições de competição nos mercados de insumos e produtos industriais;
8) reduzir o consumo de energia e combustíveis importados.

5.2. ESTRATÉGIA

Em termos de estratégia de ação, as seguintes diretrizes poderiam ser formuladas:

Sistema Integrado de Promoção

A abordagem do problema deve ser feita dentro de uma visão sistêmica, em que diferentes elementos devem ser eficientemente combinados visando à maximização de resultados. Conforme observa STANLEY (op. cit.), em programas desse tipo prevalece o princípio das "combinações e interações", no sentido de que a produtividade de pequenas fábricas, tal como ocorre com as culturas agrícolas, depende de uma adequada combinação de fatores que interagem de forma muito significativa. Se um programa de desenvolvimento contribui para melhorar somente um desses fatores, os resultados poderão ser bastante reduzidos, não compensando talvez os esforços despendidos; em sentido contrário, a melhoria de uma adequada combinação de fatores poderá resultar em grandes benefícios.

As pesquisas efetuadas em diferentes países e regiões têm conduzido ao reconhecimento de que, entre os fatores determinantes do desenvolvimento das pequenas e médias empresas industriais, destacam-se capital e crédito, treinamento gerencial, assistência técnica, sistema de informação e de suprimento de serviços comuns, espírito empresarial e ambiente sócio-político favorável.

A avaliação da importância relativa de cada um desses fatores e a identificação daqueles que são realmente críticos é que irá determinar a escolha e a intensidade de uso dos diferentes instrumentos operacionais do programa.

Simplificação, Integração e Uniformização de Critérios Operacionais

A multiplicidade de órgãos e programas e a diversidade dos critérios operacionais das diversas instituições que atuam na área geram confusão, desperdício e ineficiência. Há que fazer um esforço de integração e compatibilização dos objetivos e instrumentos dos diversos agentes do Governo, definindo objetivos comuns, balisando faixas de atuação, articulando estratégias, procurando alcançar, enfim, um consenso mínimo em relação aos elementos essenciais do Programa. Um exemplo típico é o que se refere à própria definição do que deve constituir uma PME. Embora não se pretenda uma uniformiza -

ção total de critérios - como se explica mais adiante - há necessidades de fixar alguns conceitos fundamentais, até mesmo para conter a frequente desorientação dos pequenos e médios empresários em meio à pletora de siglas e à divergência de condições de financiamento e assistência.

Diferenciação Regional e por Estratos de Tamanho das Empresas

A experiência brasileira demonstra que é fundamental reconhecer as profundas desigualdades existentes entre as diversas regiões do País e, nesse particular, já existe uma razoável diferenciação de abordagem e tratamento do problema.

A despeito disso, ressurge frequentemente a tendência para a formulação centralizada de estratégias e objetivos, sem uma adequada avaliação da estrutura e características dos setores industriais de cada região.

Por outro lado, há que demarcar com razoável clareza e precisão - ainda que com uma certa dose de empirismo - as fronteiras entre os diferentes estratos de tamanho para uma eficiente e coerente gradação de incentivos, subsídios e favores governamentais. Essa demarcação deve levar em conta, de um lado, as necessidades específicas de cada segmento de tamanho, e, de outro, a contribuição que cada estrato poderá dar para a consecução dos objetivos que se tem em vista.

Definição e Escalonamento de Prioridades

O universo de empresas a atender é extremamente vasto e os instrumentos e incentivos a utilizar implicam em custos elevados para o Governo e a sociedade. Há necessidades, portanto, de definir, prévia e precisamente, em função dos objetivos estabelecidos, a que grupos de empresas se pretende dar assistência e de que forma. Há que resistir à tentação demagógica de programas excessivamente abrangentes e generosos e, por isso mesmo, incompatíveis com os recursos técnicos e financeiros disponíveis. Cumpre evitar que duvidosos efeitos quantitativos venham a comprometer aspectos qualitativos de importância estratégica. A ênfase atual na assistência a microempresas, por exemplo, com sacrifício do apoio dado à pequenas e médias empresas industriais, pode não ser a forma mais eficiente de utilizar os recursos escassos e relativamente caros do sistema CEBRAE/CEAG's. Igualmente, o sistema excessivamente liberal de utilização dos recursos da Resolução 388/695, ao talante quase exclusivo dos bancos privados, pode ter representado uma oportunidade que se perdeu de promover-se o efetivo fortalecimento de um amplo segmento de PME's. Mas essas são apenas algumas hipóteses que ressaltam a neces-

sidade de definição de prioridades.

Programação Plurianual e Continuidade Administrativa

Face à natureza e complexidade dos problemas da PME , a sua abordagem deve partir de uma visão de longo prazo, que se expressa na formulação de metas plurianuais e na criação de condições de permanência e estabilidade para os Programas a serem definidos . Considere-se o problema da assistência técnica. A sua eficiência depende de confiança e credibilidade do sistema, frente à sua clientela, condições que somente podem ser criadas através de um esforço persistente e continuado de muitos anos. Ora, o que se observa frequentemente é a improvisação e a descontinuidade, a interrupção brusca de programas e a proliferação de siglas que são apenas novos rótulos sobre velhos problemas. Dessa forma, as experiências não se sedimentam, os planos não atingem a sua fase de maturação, gerando o descrédito e a perda de espaços duramente conquistados.

O problema diz respeito fundamentalmente à estrutura administrativa e ao sistema de planejamento do País, mas é provável que pudesse ser atenuado com a formulação de um instrumento legal que definisse de forma mais estável a política do Governo em relação às PMI's, liberando-as da influência de voluveis Resoluções do Conselho Monetário Nacional.

Algo nesse sentido foi feito pelo Ministério da Desburocratização com a formulação do projeto do Estatuto da Microempresa, que, infelizmente, até agora não logrou a aprovação do Presidente da República.

Descentralização de Planejamento e Execução

Embora os programas de PME e Microempresas (particularmente os da EMBRATUR, BNDES, FINAME e CEBRAE) já sejam executados de forma razoavelmente descentralizada, através dos seus diversos agentes financeiros e de assistência técnica em cada Estado , ainda se observam fortes tendências centralizadoras, especialmente a nível de planejamento, formulação de diretrizes, coordenação e controle. Isso é reforçado pela elevada dependência financeira dos organismos descentralizados em relação ao órgão central do sistema, que reflete também um certo desinteresse e passividade dos Estados.

Alguns CEAG's do Nordeste, por exemplo, são mantidos com contribuições financeiras do CEBRAE, correspondentes a 50% do orçamento total, enquanto a participação do próprio Estado é quase inexpressiva.

Por outro lado, existem problemas político-institucionais relacionados com a propensão (da parte do Governo Central) ao "by pass" dos órgãos regionais - como a SUDENE e o BNB - mes-

mo quando esses órgãos revelaram competência e eficiência na execução de programas de fomento à PME.

Na realidade, o que se verificou em muitos casos foi que as experiências regionais bem sucedidas (como no caso da extensão agrícola, da ANCAR, e do sistema de assistência técnica industrial dos NAI's) foram sufocados pela criação de órgãos nacionais que avocavam a si todo o comando de determinadas políticas, assumindo responsabilidades que hoje já são consideradas excessivas e incompatíveis com o sistema federativo do País.

Uma progressiva descentralização - tanto de autoridade e recursos como de responsabilidades e compromissos - do Governo Central para os órgãos regionais e Estados constitui assim um dos pontos essenciais de uma nova estratégia de fomento às PME's do Nordeste.

Mobilização de Fontes Estáveis de Recursos

O problema de mobilização de recursos, em bases permanentes ou de longo prazo, para financiamento dos programas, deve merecer atenção especial. Nenhum programa pode ser razoavelmente eficiente se alicerçado em dotações anuais, insuficientes, incertas e inseguras, porque supridas irregularmente e quase sempre em função de critérios arbitrários e indefinidos. O problema é basicamente de decisão política, mas para orientação dessa decisão, as seguintes alternativas técnicas devem ser consideradas:

- Planejamento plurianual;
- Vinculação de recursos fiscais da União e dos Estados ou do orçamento monetário;
- Definição de um componente de auto-financiamento dos programas, com o retorno dos recursos que nele forem comprometidos.

Sistema de Avaliação Permanente

É surpreendente a tendência da administração pública para subverter programas inicialmente bem concebidos e executados. Os seus objetivos são rapidamente distorcidos e o aparato institucional cedo se transforma numa estrutura burocrática ineficiente e deteriorada. Perde-se a noção dos fins que se tem em vista e a sobrevivência da burocracia emergente passa a ser um fim em si mesmo.

O critério básico de avaliação passa a ser quanto se gastou (insumo) e não quanto se obteve (produto). Por isso, impõe-se um esforço permanente de avaliação e revisão , com vistas a melhorar ou, pelo menos, manter a eficiência do Programa.

Para tanto, seria conveniente mesmo que, já no primeiro momento de sua implantação, fossem definidos alguns parâmetros mínimos de avaliação e uma sistemática ordenada de estatísticas e relató -

rios periódicos, cuja ausência (ou escamoteação) torna, às vezes, extremamente difícil uma avaliação "a posteriori".

Incentivo ao Associativismo e Integração de Esforços Governo/Empresa Privada

Um programa de financiamento à PME não deve ser considerado um benesse unilateral de parte do Governo, formulado de forma isolada, sem uma consulta aos seus principais beneficiários. Se isso frequentemente ocorre é porque os pequenos empresários, separados e divididos, raramente dispõem de condições técnicas e políticas para assessorarem o Governo.

Nessas condições, é conveniente estimular a organização cooperativa e associativa desses pequenos e médios empreendedores, tarefa para qual os Estados e os órgãos regionais muito podem contribuir.

5.3. INSTRUMENTOS OPERACIONAIS

Os fatores básicos que condicionam o crescimento e o desempenho das PME's, podem ser classificados em dois grupos:

a) Fatores ou impactos de natureza externa, relacionados com as flutuações da conjuntura econômica, as políticas globais e setoriais de desenvolvimento e as políticas voltadas especificamente para o desenvolvimento das PME's;
b) Fatores ou problemas de natureza interna que se resumem na tríade:
   - capitalização
   - desenvolvimento tecnológico
   - capacitação gerencial.

Todos esses elementos estão estreitamente inter-relacionados (conforme mostra o diagrama anexo) em função do que uma eficiente política de fomento requer um conhecimento preciso da interação desses diversos fatores e uma dosagem adequada dos vários instrumentos e incentivos que o Governo tem à sua disposição.

Esses instrumentos podem ser agrupados em três categorias principais:

a) assistência financeira, sob a forma de provisão de capital de risco ou concessão de empréstimo para capital fixo ou de trabalho;
b) assistência técnica nas áreas gerencial (em sentido amplo) e tecnológico; e
c) incentivos e subsídios que contribuam adicionalmente para fortalecer as PME's do ponto de vista financeiro, ad

ministrativo e institucional.

Nessas condições, um Programa Especial de Fomento às Pequenas e Médias Indústrias do Nordeste, deveria contemplar os mecanismos de ação especificadas a seguir.

5.3.1. ASSISTÊNCIA FINANCEIRA

As PME's padecem de crônica insuficiência de recursos para financiamento de suas necessidades de operação e expansão, inclusive por sua conhecida marginalização em relação às fontes institucionais de crédito. Por isso, o suprimento de capital, em condições especiais e favorecidas, é de importância estratégica para um programa de fomento às PME's.

Mesmo quando as deficiências de natureza financeira não constituem, na realidade, o principal problema das pequenas e médias empresas - elas tendem a ser tidas como tal, na visão do empresário e, conseqüentemente, o crédito se converte no elemento indutor da adesão do pequeno industrial ao conjunto das ações de que se compõe o programa. A ausência desse componente de suprimento de capital retiraria do qualquer programa grande parte do interesse que ele poderia despertar junto ao seu público-meta.

Em qualquer hipótese, a prestação de assistência financeira deve ser cercada de cautelas especiais, evitando-se que se converta em mera distribuição de favores, sem qualquer avaliação das reais necessidades das empresas assistidas, e dos reais resultados do programa, a exemplo do que teria ocorrido, na prática, com algumas das iniciativas surgidas nos últimos anos e que absorveram expressivo volume de recursos.

E é nesse particular, que a experiência do Programa PME/BNB/SUDENE nos parece muito relevante, em função das seguintes características:

a) a concessão de crédito estava sempre associada à prestação de assistência técnica, sendo precedida pela realização de um amplo diagnóstico da empresa proponente, no decorrer do qual examinavam-se os seus principais problemas e dimensionavam-se suas reais necessidades; e

b) posteriormente, submetia-se a empresa assistida a um cuidadoso processo de acompanhamento não somente da aplicação do crédito, como também do seu próprio desempenho econômico-financeiro.

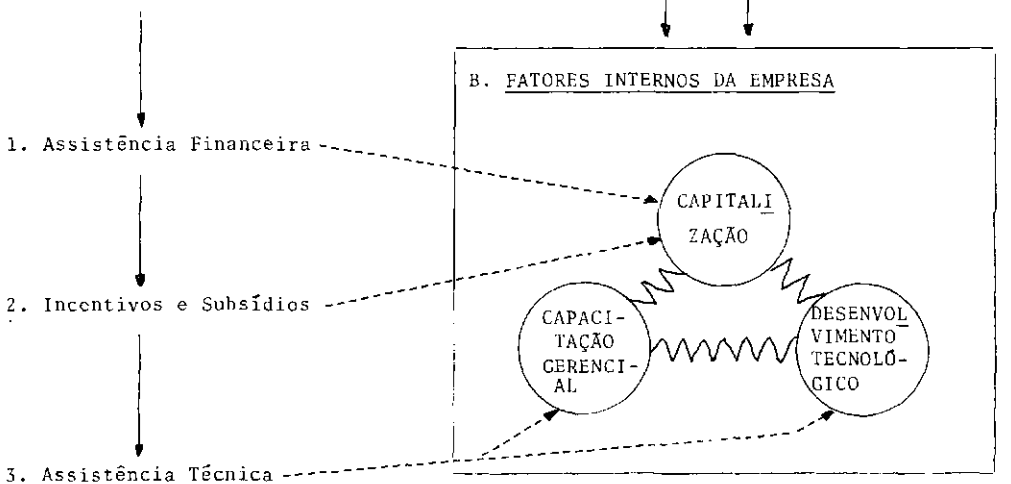
Os benefícios alcançados em termos de indução de novos investimentos e criação de empregos e bem assim, a relativamente pequena proporção de recursos destinados a empréstimos exclusivamente pa-

A. FATORES EXTERNOS À EMPRESA

I. FLUTUAÇÕES DA CONJUNTURA ECONÔMICA

II. POLÍTICAS GLOBAIS E SETORIAIS DE DESENVOLVIMENTO

III. POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE FOMENTO ÀS PME's



ra capital de giro(*) indicam o rigor e eficiência com que foi conduzido o programa.

Admitida assim uma adequada sistemática de incentivos financeiros, a mobilização de capital em benefício de pequenas indústrias poderia considerar as seguintes alternativas:

a) empréstimos de médio e longo prazo para capital fixo e capital de trabalho permanente;
b) aportes de capital de risco; e
c) incentivos e isenções fiscais para investimento ou reinvestimento nas empresas.

Os empréstimos para implantação, expansão, modernização e relocalização de indústrias, constituem o instrumento clássico de fomento às PME's desde que atendidas as condições básicas de:

- adequação em termos de custos e prazos;
- suficiência em função das necessidades dimensionadas;
- tempestividade no sentido de concessão no tempo devido;
- simplicidade, rapidez e desburocratização de procedimentos;
- articulação com a assistência técnica.

O problema do custo é fundamental. Esse custo, do ponto de vista do pequeno empresário, tem duas componentes principais:

a) um custo real, em termos financeiros (taxa de juros real, ou seja, a taxa nominal, descontada da correção) e administrativos (tempo gasto e dispêndios feitos para obtenção do crédito); e
b) um custo psicológico, representado pelo risco da impossibilidade de resgatar o crédito e perda de um conceito e de um patrimônio que às vezes representam o resultado de toda uma vida de trabalho e canseiras.

Isso implica em que as taxas de juros devem ser baixas , em termos reais, ou subsidiadas, e, de preferência, definidas como taxas fixas (em contraposição às taxas variáveis de acordo com a inflação que se tornaram comuns no Brasil nos últimos anos).

Pretender desenvolver a PME com taxas de juros elevados em uma conjuntura de inflação quase galopante (que chegou a 210%, em 1983) é ilusório e inútil. Há que encontrar, portanto, meios e processos que permitam reduzir o custo e o ônus do crédito para as PME's.

O problema de subsídio através do crédito é bastante con -

(*) A despeito da inexistência de qualquer restrição, nesse particular, salvo a um correto dimensionamento das necessidades desse capital de giro, dado que o BNB foi um dos primeiros bancos do País a eliminar o preconceito existente contra esse tipo de financiamento da parte do sistema de bancos de desenvolvimento.

troverso e o momento atual é particularmente impróprio para discutí-lo no Brasil. A generalização do subsídio no País chegou a um tal exagero que o Governo decidiu caminhar no sentido do exagero inverso, qual seja o da eliminação total dos subsídios, conforme determinação do Conselho Monetário Nacional, nas duas últimas reuniões de dezembro de 1983. Essa, porém, é uma situação conjuntural que não deve afetar formulações ou especulações de mais longo prazo.

O problema do subsídio deve ser equacionado dentro de três critérios principais:

a) como graduá-lo e mantê-lo dentro de limites toleráveis;
b) como direcioná-lo estrita e rigorosamente para os fins que se tem em vista; e
c) como financiá-lo, ou seja, como identificar e mobilizar as fontes dessas transferências, assegurando continuidade e sustentação ao sistema.

Assim a conciliação dos objetivos de atender satisfatoriamente PME's e evitar à corrosão dos recursos vinculados ao programa, poderia ser alcançada através da combinação das seguintes estratégias:

1) taxas de correção variável (como proporção da correção monetária) nos casos em que a perspectiva de valorização dos ativos financiados diminuem o risco efetivo e psicológico do endividamento (como construção de edifícios, compra de imóveis e equipamentos, etc); ademais, a fixação do subsídio como uma proporção constante da correção monetária total permitiria (dependendo da forma de cálculo) limitar esse subsídio a um valor previamente determinado (em termos reais);
2) taxas fixas (com base numa estimativa de inflação e com uma provisão de redução dessa taxa, na hipótese de baixa na taxa de inflação) para empréstimos de outras finalidades, particularmente capital de trabalho;
3) indução ao investimento e reinvestimento de recursos próprios de modo a minimizar as necessidades de recursos de empréstimos.

Finalmente, podemos considerar uma terceira hipótese de taxas de juros reais (embora de baixo nível) com o objetivo de assegurar o efetivo retorno dos fundos investidos e a continuidade do programa.

Neste último caso seria possível estimar o montante dos recursos necessários para atender a determinados segmentos de pequenas e médias empresas, dentro de um certo horizonte de planejamento. Por exemplo, na Tabela 35, fez-se um exercício aritmético fundamentado nos seguintes pressupostos:

a) aporte anual de Cr$ 50 bilhões (cerca de US$ 59 milhões, considerada a taxa de câmbio de outubro de 1983) por parte do Governo Federal para constituição de um fundo rotativo de assistência financeira às PMI's;

b) empréstimo médio de Cr$ 70 milhões por empresa, para financiamento de investimentos médios de Cr$ 100 milhões, admitindo-se uma contrapartida de 30% de recursos próprios dos empresários (esses parâmetros correspondem às médias do Programa PME/BNB);

c) prazo médio dos empréstimos de 5 anos;

d) taxa de juros real igual a 2% para custeio dos gastos administrativos do programa; em conseqüência, os retornos corresponderiam aos valores corrigidos de acordo com a inflação;

e) suspensão de novos aportes de recursos do Governo Federal quando o fundo rotativo disponível para novos empréstimos se houvesse estabilizado ao nível de Cr$ 155 bilhões/ano, o que permitiria a redução desses aportes a partir do 9º ano e sua eliminação no 13º ano.

Considerados esses parâmetros seria possível atender a 95% de todas as pequenas indústrias do Nordeste (15.679 para um universo de 16.110 empresas) até o 10º ano e a totalidade das pequenas e médias empresas (16.865) a partir do 11º ano (*).

A mobilização anual de novos recursos da ordem de Cr$ 50 bilhões corresponde a 1/3 dos volumes atualmente comprometidos com o FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste).

O total de recursos mobilizados em 12 anos ascenderia a Cr$ 465 bilhões e o volume total de empréstimos a Cr$ 1.410 bilhões, que propiciariam investimentos da ordem de Cr$ 2.015 bilhões ensejando a criação de 272 mil empregos diretos (se aceitos os indicadores do programa do BNB).

A segunda alternativa prevê a suplementação da assistência creditícia com investimento de capital de risco, sob a forma de participação acionária ou compra de quotas de sociedade de responsabilidade limitada.

Esta segunda alternativa apresenta uma série de problemas.

Em primeiro lugar, poucas empresas de pequeno e médio porte estão organizadas, ou tem capacidade de organizar-se, sob a forma de sociedades anônimas. Isso já era difícil no regime da antiga Lei de Sociedades Anônimas (Decreto-Lei 2.627 de 29/09/40), em função do que o Programa da PME do Nordeste foi criado exatamente para atender às empresas que não tinham condições de levantar recursos do sistema

(*) Considerando-se o número de empresas de 1980

TABELA 21

ESTIMATIVA DE INVESTIMENTOS NECESSÁRIOS
PARA UM PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA
FINANCEIRA À PMI DO NORDESTE
(Cr$ de out/83)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
A. APORTE DO GOVERNO (Cr$ bilhões)	50	50	50	50	50	50	50	50	334	19,7	9,4	3,2	zero
B. RETORNOS DE EMPRÉSTIMOS (Cr$ bilhões)		10	10	10	10	10							
			12	12	12	12	12						
				14,4	14,4	14,4	14,4	14,4					
					17,3	17,3	17,3	17,3	17,3				
						20,7	20,7	20,7	20,7	20,7			
							24,8	24,8	24,8	24,8	24,8		
								27,9	27,9	27,9	27,9	27,9	
									31	31	31	31	31
										31	31	31	31
											31	31	31
												31	31
													31
C. (A+B) FUNDO ROTATIVO DISPONÍVEL PARA NOVOS EMPRÉSTIMOS (Cr$ bilhões)	50	50	72	86,4	103,7	124,4	139,2	155	155	155	155	155	155
D. EMPRESAS ATENDIDAS (Número) NO ANO ($D = \frac{C \times 100}{70}$)	714	857	1028	1234	1481	1777	1988	2200	2200	2200	2200	2200	2200
NÚMERO ACUMULADO	714	1571	2599	3.833	5.314	7091	9079	11279	13479	15679	17879	20879	22279

34/18 e uma das condições para que elas recebessem o empréstimo era exatamente a renúncia à faculdade de recorrer aos mecanismos dos incentivos fiscais.

Com a criação do FINOR, em 1974, e a reformulação da Lei das S/A (6.404, de 15/12/76), isso se tornou praticamente impossível.

Em segundo lugar, a compra de quotas de sociedades limitadas exigiria a definição prévia de uma sistemática complexa que assegurasse a recompra dessas quotas e, em consequência, a liquidez do fundo investidor; além disso, deixaria ao desabrigo do sistema um grande número de empresas organizadas sob a forma de firmas individuais.

Nada impede, porém, que sejam estudadas as possibilidades de montagem de um fundo de capital de risco para investimentos em PME sob duas modalidades:

a) investimentos em quotas de sociedades limitadas, o que exigiria a revisão da legislação correspondente (criando-se, talvez, um Estatuto próprio para a Pequena e Média Empresa, a exemplo do que já foi proposto para a Microempresa), e a formação de Companhias de Participações especializadas, a exemplo do que, segundo consta, já vem sendo tentado no Rio Grande do Sul, numa experiência conjunta do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul e de empresas privadas;

b) criação de um FINAC (Programa de Financiamento a Acionistas) especial para PME's com vistas ao reforço de sua capitalização.

Com relação aos demais incentivos fiscais para investimento ou reinvestimento, o programa deveria contemplar basicamente a assistência técnica às empresas para aproveitamento das isenções já existentes, na área do Imposto de Renda (para a região Nordeste) e o estudo de outras alternativas nos campos da tributação do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados, da área federal) e ICM (Imposto de Circulação de Mercadorias, da área estadual). Uma experiência a ser analisada é a do PROVIN, do Estado do Ceará, que contempla a devolução às empresas contribuintes, através do Banco de Desenvolvimento do Ceará, de parte do ICM recolhido, para financiamento de necessidades de capital de trabalho da empresa.

Outro tema a ser analisado é o das contribuições previdenciárias e encargos trabalhistas que oneram excessivamente as empresas, impedindo-as, não raro, de evoluirem do setor informal para o setor formal da economia.

5.3.2. ASSISTÊNCIA TÉCNICA

A experiência demonstra ser indispensável a articulação da assistência creditícia com a assistência técnica, em todos os níveis da empresa.

Essa assistência envolveria, principalmente, serviços de consultoria industrial, treinamento de empresários e administradores e assistência tecnológica.

Consultoria e Treinamento

As duas primeiras áreas acima mencionadas - serviços de consultoria industrial e treinamento de empresários - administradores - correspondem a atividades que já constituem campo de atuação específico dos órgãos que integram o sistema CEBRAE. Trata-se, portanto, de áreas onde já existe uma sólida base de experiência acumulada e pessoal treinado.

Seria necessário, porém, reorientar o sistema de apoio técnico gerencial no sentido de se atribuir máxima prioridade ao atendimento da pequena e média indústria, reduzindo-se talvez a ênfase atual na assistência às microempresas comerciais e de prestação de serviços, cujas necessidades, pela própria magnitude do universo por elas compreendido, não são compatíveis com a capacidade de assistência inerente às estruturas dos CEAG's.

Para ser eficiente, a assistência técnica tem de resguardar alguns padrões mínimos de qualidade, constituindo assim um serviço caro e complexo que deve ser utilizado de forma judiciosa e com vistas à maximização de resultados.

Impõe-se também que o serviço seja pago, ainda que parcialmente, pelo seu usuário, dado necessidade de atendimento a critérios de qualidade, seletividade e confiabilidade.

Dessa forma, paralelamente à reorientação proposta das atividades do sistema CEBRAE, dever-se-ia redobrar esforços no sentido de melhorar a capacitação profissional dos técnicos vinculados ao sistema, assegurar-lhes condições adequadas de remuneração (reduzindo os elevados índices de "turnover" atualmente observados) e fortalecer a estrutura administrativa e operacional dos NAI's, inclusive procurando induzir uma maior participação dos Estados nas responsabilidades pelo custeio de suas atividades.

Assistência Tecnológica

A assistência tecnológica visaria a transferir para as pequenas e médias unidades industriais aquelas inovações que sejam consideradas aplicáveis às condições locais de funcionamento e que pos-

sam contribuir para a efetiva melhoria do seu desempenho.

Nesse particular, já existem atualmente no País, inclusive no próprio Nordeste, algumas iniciativas que se têm revelado promissoras e que poderiam vir a ser apoiadas e fortalecidas. No Estado do Ceará, por exemplo, o NUTEC (Núcleo de Assistência Tecnológico) e o NTCA (Núcleo de Tecnologia de Calçados e Afins) têm conseguido realizar um trabalho bastante coletivo e articulado com as Universidades locais e Institutos de Pesquisa, que já começa a apresentar bons resultados. A incorporação dessa experiência e de outras que tenham sido ou estejam sendo executadas no País proporcionaria valiosos subsídios para assegurar maior eficiência deste segmento de ações do Programa.

5.3.3. OUTRAS MEDIDAS DE APOIO

Dentre outras medidas de apoio devem ser consideradas:

a) facilidade de instalações industriais (mini-distritos, galpões fabris, áreas de terrenos apropriadas, etc.);
b) prestação de serviços comuns (manutenção de máquinas, instalação de restaurantes, desenho industrial, central de compras de matérias-primas);
c) informações de mercado e criação de canais de comercialização próprios;
d) organização de consórcios de exportação e fomento à adoção de práticas de sub-contratação e empreitadas; e
e) simplificação de exigências de natureza fiscal e tributária.

5.4. AGENTES EXECUTORES

Não haveria grandes dificuldades para a montagem de uma estrutura institucional que viabilizasse a execução do Programa, tendo em vista a existência de recursos técnicos adequados (até mesmo ociosos ou utilizados de forma menos eficiente) nos vários órgãos de desenvolvimento que atuam na região: de um lado, o BNB e os Bancos Estaduais de Desenvolvimento, de outro, a SUDENE, o CEBRAE e o Sistema de Núcleos de Assistência Gerencial ou de Pesquisa Tecnológica dos Estados.

A esse grupo de agentes deveriam ser somados os esforços de outras Instituições de âmbito nacional como o BNDES, o FINAME, o BANCO DO BRASIL, a CAIXA ECONÔMICA, o CNPq, o MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO, etc.

O problema estaria em montar-se um esquema racional de ar-

ticulação e cooperação entre essas várias entidades. Nesse particular, uma experiência exitosa é a do Protocolo do Recife, assinado em 1967, entre BNB, SUDENE e BNDES (ao qual se agregou, depois, o BANCO DO BRASIL) e que até hoje disciplina a coordenação das atividades dessas diferentes agências governamentais no Nordeste.

Não se recomendaria, de imediato, a inclusão de bancos privados na estrutura institucional a ser utilizada porque, além de não estarem tecnicamente aparelhados para atuar nesse tipo de assistência financeira, têm demonstrado, reiteradamente, todas as vezes em que participaram de esquemas de aplicação de recursos de origem oficial, exagerada tendência ao desvirtuamento das finalidades originalmente estabelecidas, seja mediante discriminação ou favorecimento de determinadas empresas, seja mediante a introdução de exigências adicionais que implicassem em lhes proporcionar maiores vantagens que não simplesmente aquelas decorrentes de sua normal participação na execução do programa. Experiências anteriores evidenciam, ademais, que se afigura bastante difícil evitar que ocorram semelhantes desvirtuamentos, tendo em vista a relativa insuficiência dos atuais instrumentos e mecanismos de fiscalização de toda a rede bancária privada no País.

BIBLIOGRAFIA

. BANCO DO BRASIL; GT/PME, Diretoria de Planejamento, Micro, Pequenas e Médias Empresas: uma abordagem analítica de suas dificuldades e das possíveis medidas para solucioná-las, Brasília, 1979.

. BANCO DO BRASIL, GT sobre Pequena e Média Empresa. Citado na publicação MIPEM - Sistema de Apoio Integrado.

. BANCO CENTRAL, Informativo Mensal nº 40, novembro/83.

. BNB, Revista Econômica do Nordeste, Desenvolvimento do Nordeste, Diagnóstico e Sugestões de Políticas, abril/junho de 1979, pág. 308 e sgs.

. BARROS, Robalino e Ruy MODENESI, Pequenas e Médias Indústrias, IPEA, 1973.

. DAVENPORT, Robert, Relatório sobre Programa de Pequena e Média Indústria no Nordeste Brasileiro, SRI, Contrato AID-12-610, janeiro, 1969.

. HOLANDA, Nilson, Planejamento e Projetos, Capítulo "Investimento", UFC/APEC, 1983, 12a. edição.

. IIDA, Itino, Trabalho sobre Pequena e Média Empresa no Japão, pág. 56, CNPq, Brasília, 1983 e pag. 33.

. JIMENEZ, Robert, Análises de Algu as Estratégias de Apoyo Financiero e Pequeñas Unidades Productivas en América Latina, CEPAL, out/81.

. MAGALHÃES, Antonio Rocha, Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste, Anexo Estatístico, pág. 48, Tabela IV.8.

. MARSHALL, Alfred, Principles of Economics, tradução espanhola, Aguillar, Madrid, 1957, pág. 240.

. SATO, Ademar Kyotoshi, Desenvolvimento Econômico, Oligópolio e as Pequenas e Médias Empresas, 1976.

. SCHEREIBER, José Gentil, Análise de Custo Benefício de Programas UND, Tese de Mestrado, UFPe, Recife, agosto de 1975.

. SMALL BUSINESS ADMINISTRATION, The State of Small Business, a Report to the President.

. STALEY AND MORSE, Modern Small Industry for Developing Countries, SRI, 1965.

ABREVIATURAS E SIGLAS

AGROPENE	-	Associação de Empresários Rurais do Nordeste
ANCAR	-	Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural
BD	-	Banco de Desenvolvimento
BADESP	-	Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo
BNDES	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNB	-	Banco do Nordeste do Brasil S/A
BNH	-	Banco Nacional de Habitação
CEF	-	Caixa Econômica Federal
CEAG's	-	Centros de Apoio e Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa
CEBRAE	-	Centro Brasileiro de Apoio à Pequenas e Médidas Empresa
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina
CMN	-	Conselho Monetário Nacional
EMBRATUR	-	Empresa Brasileira de Turismo
FINAME	-	Financiadora de Máquinas e Equipamentos
FINAC	-	Financiamento a Acionistas (BNDES)
FIPEME	-	Financiamento à Pequena e Média Empresa (BNDES)
FUNGETUR	-	Fundo Geral de Turismo
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	-	Instituto de Planejamento Econômico e Social
NAI's	-	Núcleos de Assistência Industrial do Nordeste
NUTEC	-	Núcleo de Assistência Tecnológica do Ceará
NTCA	-	Núcleo de Tecnologia de Calçados e Afins (Nordeste)
PMI's	-	Pequenas e Médias Indústria
PME	-	Pequena e Média Empresa
POC/BNDES	-	Programa de Operações Conjuntas
SEPLAN	-	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SUFRAMA	-	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SBA	-	Small Business Administration
SRI	-	Stanfor Research Institute
USAID	-	Agency of International Development of th United States
UFPe	-	Universidade Federal de Pernambuco

DEBATEDORES

DEBATEDOR - Paulo Roberto de Oliveira Niccoli - Inicialmente, eu gostaria de cumprimentar o Professor Holanda pela qualidade do seu trabalho e pela preocupação nele demonstrada com a sobrevivência das pequenas e médias empresas, principalmente aquelas situadas na Região Nordeste do País. Discordo, no entanto, com as críticas, por V.Sa. tecidas com relação ao funcionamento do sistema CEBRAE, apresentadas na Parte V de seu trabalho. E quando propõe a criação de um programa especial de assistência à pequena e média empresa do Nordeste demonstra, no meu entender, um certo desconhecimento daquilo que já vem sendo feito na região em benefício das pequenas e médias empresas. Na citada Parte V do trabalho do ilustre Professor Holanda, tive oportunidade de pinçar três afirmações e sobre elas gostaria de tecer breves comentários. Diz o ilustre Professor que as diretrizes emanadas pelo CEBRAE, de abrangência nacional, nem sempre são compatíveis com as características das pequenas e médias empresas regionais. Afirma ainda que a uniformização de programas a nível nacional existe com pouca consideração às peculiaridades regionais. E considera a prioridade concedida pelo CEBRAE às microempresas um modismo e, embora admita a sua importância, reclama maior atenção às pequenas e médias empresas, de uma maneira geral.

As diretrizes do CEBRAE, na realidade, se ajustam às características das pequenas e médias empresas regionais, pois a orientação fornecida é orientada para a interiorização dos trabalhos, visando a criação e a manutenção de empregos e o aumento da renda familiar, principalmente, nas comunidades mais carentes, como é o caso do nosso programa, o PROGERAR. Há o aumento das exportações de produtos regionais, com consórcios hoje existentes de empresas produtoras de redes, artesanato, confecções, enfim, todos esses aspectos relacionados com a problemática nordestina. Quanto à uniformização de programas, a nível nacional, essa uniformização só ocorre nas áreas em que o CEBRAE compatibiliza sua orientação com as diretrizes gerais de política de Governo, isto é, no caso de fomento às exportações e também no Programa de Substituição e Conservação de Energia, embora não exija a execução de tais programas pelos SEAG's.

Na realidade o CEBRAE não empurra pela garganta dos Estados e nem pela garganta dos SEAGs, programas que não são peculiares às regiões aonde esses SEACs estão instalados. Eventualmente pode ocorrer, por necessidade adicional de recursos, que um determinado SEAG venha aceitar um determinado programa não compatível com as características da região aonde ele está instalado. Mas eu entendo, a minha experiência de CEBRAE não é tão longa, eu sou Presidente da Empresa há cinco meses, mas eu entendo que isso seja exceção, não acredito que seja regra. Com relação ao apoio que o CEBRAE vem destinando às

microempresas da região significa, no nosso entender, direcionar os trabalhos dos SEAGs para o atendimento de uma parcela que nós entendemos mais representativa do universo empresarial do Nordeste. O CEBRAE atende, inclusive, por orientação nossa, àquela microempresa informal e com resultados bastante animadores. Eu não entendo como não priorizar a microempresa, quando hoje boa parte da opinião pública reclama, por exemplo, a aprovação do estatuto da microempresa, de cuja elaboração o CEBRAE participou com destaque.

Se ouvirmos os representantes dos organismos estaduais envolvidos nessa problemática de apoio à pequena e média empresa e à microempresa, a opinião é quase unânime quanto à importância desse segmento de empresas, quer do ponto de vista social, quer do ponto de vista político e do ponto de vista econômico. Merece, portanto, no nosso entender a prioridade que lhe é atribuída, não só no Nordeste, como nas demais regiões do País. Com a mesma atenção e o mesmo cuidado o CEBRAE procura desenvolver uma série de trabalhos e ações junto às pequenas e médias empresas, também.

Na Parte VI do trabalho do nosso Professor Holanda, onde é proposto um programa especial de assistência às pequenas e médias empresas do Nordeste, dentre outras colocações, com as quais concordo plenamente, o Professor preconiza a descentralização de planejamento e execução. Evidentemente que a descentralização preconizada é desejável e deverá ocorrer no bojo de uma série de reformas que eu considero mais amplas e que por certo virão, como por exemplo a reforma tributária. Cita, no entanto, como exemplo de centralização, a participação do CEBRAE no custeio dos SEAGs. Diz o Professor Holanda que essa participação é da ordem de 50%, mas é mais. Professor. Hoje o CEBRAE participa com aproximadamente 70% do custeio dos SEAGs. Mas eu não entendo isso como um exemplo de centralização, porque, na realidade o que nós procuramos é manter funcionando o sistema CEBRAE. E como o Sr. mesmo mencionou, a participação das entidades mantenedoras locais nos SEAGs vem decrescendo de ano a ano. E, dentro do possível, o Governo Federal vem procurando suprir essa necessidade de recursos.

Na Parte VI, ainda, apresenta as proposições do programa, proposições essas que entendemos na realidade já existirem, já estão delineadas na prática e encontram-se em funcionamento ou em fase de experimento pelo sistema CEBRAE e outros organismos estaduais e federais.

Então, se existe crédito direcionado, se existem programas específicos, nós entendemos que a questão é como coordenar os instrumentos hoje existentes, de forma a efetivamente atendermos às neces-

sidades das pequenas e médias empresas. E eu entendo que o CEBRAE reúne todos os requisitos para ser o instrumento formulador de política para a pequena e média empresa e coordenar esses instrumentos existentes, até por vocação histórica.

Finalizando Professor, eu diria o seguinte: o que seria melhor, a criação de um novo programa, de mais um programa de apoio à pequena e média empresa, neste caso direcionado à Região Nordeste, ou uma melhor coordenação dos instrumentos e uma melhor utilização dos instrumentos hoje existentes?

Basicamente essas são as observações que eu gostaria de fazer e agradecendo aos promotores do evento a oportunidade de poder me expressar junto ao nosso querido Professor.

DEBATEDOR - Frederico Robalinho - O trabalho de Nilson Holanda, segundo minha opinião, é um pouco mais do que um simples trabalho ou um diagnóstico. É, no meu entender quase que uma proposição de política, proposição essa que como todos nós sabemos está baseada, basicamente, através do desenvolvimento dessas forças inerentes à pequena e média empresa no Nordeste. Qualquer um de nós, empresários, político, tecnocratas, pensamos estar bem conscientes da importância da pequena e média empresa, mas subjacentes a essa unanimidade de opinião, existem determinados fatores que merecem ser levados em consideração, fatores esses que no meu entender estão basicamente voltados para o que eu poderia chamar de um alto conteúdo político da pequena e média empresa, de um alto peso específico político da pequena e média empresa. Então, definir um programa de apoio à pequena e média empresa, no meu entender, pressupõe antes de tudo, examinar todos esses fatores e colocar os seus devidos pesos.

No trabalho do Nilson Holanda, que é um trabalho relativamente extenso, eu faria algumas observações que, no meu entender, merecem ser destacadas. A primeira observação que foi muito bem colocada no seu trabalho refere-se à parafernália de definições e conceitos que existem sobre pequena e média empresa. E o que é interessante de tudo isso é que no resultado final, dentro das instituições que hoje financiam a pequena e média empresa resume-se que existe um critério que basicamente defina a pequena e média empresa, como o próprio Nilson falou e projetou no quadro. Ou seja, é uma pequena e média empresa aquela cujo investimento fixo não ultrapassa a 500 mil ORTN's se considerarmos o valor de hoje, deve estar em torno de 4 bilhões de cruzeiros o investimento fixo. E nós poderíamos contar, talvez, as empresas que estão acima dessa patamar. Isso de certa forma pode ser considerado como uma certa discriminação dentro dos programas de apoio financeiro à pequena e média empresa. Em outras

palavras, os programas de financiamento, eles basicamente englobam um universo empresarial em que as verdadeiras pequenas e médias empresas têm dificuldades de acesso, se nós considerarmos essa classificação. Realmente, é muito difícil partir-se para uma classificação em que se possa definir precisamente o que é uma pequena e uma média empresa. Em termos de número de pessoas empregadas, existe também uma série de definições. Mas isso é um trabalho , que no meu entender, mereceria talvez um debate mais amplo, para poder discutir em termos de apoio financeiro.

Dentro do trabalho do Nilson eu faria também algumas observações que na verdade não foram observações colocadas por ele, foram colocadas em função do trabalho do Satto, quando ele levanta algumas evidências que são constatadas em termos de pequena e média empresa. Essas evidências, inclusive, eu poderia citar, no caso, na página 5, quando ele menciona que uma das evidências de que existe, de que é uma pequena e média empresa, é relativa ao desempenho empresarial. Ou seja, o desempenho empresarial em termos de produtividade e lucratividade da pequena e média empresa geralmente é abaixo do desempenho empresarial de uma grande empresa. Eu acho que basicamente isso é um preconceito, porque se nós formos medir desempenho empresarial por lucratividade ou por faturamento, realmente a grande empresa leva vantagens. Mas se nós considerarmos o desempenho empresarial nas circunstâncias em que hoje está a economia brasileira, na conjuntura econômica atual, muitas vezes um pequeno empresário apresenta um desempenho empresarial muito superior ao de um grande empresário. Se nós considerarmos, por exemplo, os índices de falências e a capacidade de sobrevivência e inovação de uma pequena empresa, então, eu acho que em algumas ocasiões não se pode generalizar determinados conceitos.

Dentro dessas observações, mais adiante eu também destacaria uma observação feita no trabalho do Nilson sobre os problemas e as potencialidades das pequenas e médias indústrias, em que na página 14 é citado explicitamente que entre esses problemas existem o baixo nível tecnológico e equipamentos obsoletos e a pequena dotação de capital por trabalhador. Evidentemente, isso é uma afirmação bastante lógica se nós olharmos a coisa de um ângulo meramente superficial. Mas o conceito, hoje, de tecnologia e inclusive de produtividade , nós vamos verificar que existem determinadas empresas de porte pequeno que apresentam índices de produtividade bem superiores do que uma grande empresa. Até mesmo poderíamos dizer que em determinados setores no conceito de tamanho tem mudado em função da evolução tecnológica. Isso me faz lembrar, por exemplo, o setor de bens de capital, em que há alguns anos, ao se instalar uma empresa de bens de capital,

a primeira preocupação era saber as dimensões do galpão, para se instalar todos os tipos de máquinas para se fazer uma total verticalização da produção. Nos países desenvolvidos: Japão, Alemanha e Estados Unidos, se sabe perfeitamente que hoje as indústrias de bens de capital basicamente se baseiam na parte de projetos, engenharia, na parte de desenvolvimento de produtos e a maior parte dos componentes são encomendados em outras empresas. Vale-me aqui uma observação quando há alguns anos estive visitando uma fábrica de bens de capital na Alemanha, que vende para o mundo inteiro. Me surpreendeu ao chegar nessa fábrica e encontrar uma pequena indústria, que no meu entender eu iria encontrar uma grande indústria do porte de uma Villares ou de uma Bardela que existem no Brasil. Entretanto, a indústria verdadeira que existia dentro daquela empresa era uma pequena sala com alguns engenheiros projetistas que desenvolviam uma alta tecnologia, encomendava seus componentes em outras empresas e faziam as *montagens* dentro daquela empresa. Ou seja, o conceito de tamanho é muito relativo se nós associarmos com a tecnologia.

Essa observação que eu faço não pode, de certa forma, ser generalizada quando nós vamos considerar as diferenciações entre uma pequena, uma média e uma grande empresa.

Também mais adiante, no trabalho do Nilson, eu faria aqui uma observação que aliás foi um trabalho, não é uma observação minha, mas isso é o resultado inclusive de pesquisa feita no IPEA há algum tempo atrás pelo Sérgio Boisier que diz o seguinte: não existem regiões mais produtivas do que outras, existem sim, setores mais produtivos do que outros. Poderia-se, talvez, imaginar uma região altamente subdesenvolvida, com alguns setores, com algumas empresas industriais dentro daqueles setores com alta tecnologia. Assim, então, não se pode assumir que a Região Nordeste é uma região menos produtiva do que a Região Sudeste, por exemplo, ou do que a Região Sul. Existem setores na Região Nordeste que são menos produtivos e existem setores que são mais produtivos do que na Região Sul. Então, dentro da conceituação de um programa, também, são generalizações a meu ver um tanto perigosas se fizermos essas considerações.

Dentro do trabalho do Nilson, o que realmente mais se destaca, e que eu chamei de quase uma proposição de política, foram as recomendações e as suas sugestões para um programa de pequena e média empresa. Não vou aqui entrar em detalhes operacionais do programa, se esse programa seria integrado com o CEBRAE, que é um programa de alta relevância no País, ou se seria um programa diferenciado, administrado pela SUDENE, ou pelo Banco do Nordeste. Mas, no meu entender, dentro dos objetivos, dentro da estratégia e dentro dos instrumentos operacionais definidos pelo trabalho do Nilson eu os conside-

ro da mais alta relevância e faço apenas algumas pequenas observações. No que concerne aos objetivos do programa, no meu entender o Nilson fez uma observação que talvez não coubesse dentro dos objetivos, ou seja, entre os objetivos de um programa de apoio à pequena e média empresa deveria se fortalecer o empresariado local, reduzindo a dependência da região em relação à iniciativa empresarial da Região Centro-Sul. Ora, eu acho que isso tem que ser uma conseqüência e não um objetivo. Evidentemente não se pode isolar a região da Região Centro-Sul. Existem evidentemente mais iniciativas empresariais na Região Centro-Sul, por uma questão, talvez, de ordem cultural e de ordem educacional. O que eu faço observar aqui é que é mais importante num programa de apoio à pequena e média empresa procurar-se induzir as pessoas a se tornarem empresários e não se preocupar tanto em evitar essa excessiva dependência de empresas que vêm da Região Sul para a Região Nordeste, mas sim, se voltar para os potenciais pequenos e médios empresários na Região, pensando que o que é uma pequena e média empresa, hoje, poderá ser uma grande empresa daqui a 10, 15, 20 anos. Essa era apenas uma observação de caráter talvez conceitual.

Dentro do programa que o Nilson apresentou, na minha opinião existem os instrumentos operacionais que foram muito bem colocados e esses instrumentos operacionais que ele colocou em três áreas, que seriam: a capitalização, o desenvolvimento tecnológico e a capacitação empresarial. Aí eu faria uma observação talvez até um tanto radical, dizendo que existem sete razões básicas por que uma pequena e média empresa não se desenvolve. A primeira razão é a capitalização. E as seis outras não têm importância. Talvez seja um tanto radical dizer isso; na verdade a assistência gerencial é altamente importante. Mas em primeiro lugar deveríamos pensar concretamente e objetivamente como se fazer a capitalização da pequena e média empresa. De nada adianta se pensar em termos de um programa gerencial, em termos de um programa de apoio tecnológico se o pequeno empresário vive sufocado a todo instante de como vai pagar as suas duplicatas, de como vai pagar a sua folha de pagamento ao final do mês. E aí então reside, no meu entender, o fulcro principal do problema da pequena e média empresa, que é a capitalização da pequena e média empresa. E dentro da capitalização poderíamos talvez discorrer e partir para uma série de divagações. Mas, é do conhecimento de todos nós que para um programa do porte que o Nilson está propondo é necessário que haja uma adequação dos custos financeiros para a pequena e média empresa. Não somente em termos de prazos, também, mas em termos de formas de como esses recursos serão alocados e aportados à pequena e média empresa.

A própria continuidade desse programa, como o Nilson colo-

cou, por um determinado período, sem interrupções de ordem política e uma orientação global em que se evitassem talvez maiores interferências de mudanças estratégicas do Governo no plano federal.

Eu citaria, a título de curiosidade, não iria discutir os sas sugestões, mas acredito que até no seu trabalho maior foi discutido, existem várias maneiras de se tentar capitalizar uma pequena e média empresa e existem tremendas dificuldades de se capitalizar a pequena e média empresa. Existem formas semelhantes que poderiam ser adotadas e inclusive existe uma experiência que está sendo adotada no Rio Grande do Sul, que são sistemas de investimentos para as pequenas e médias empresas, sob forma de capital acionário. Aí surge a grande questão: mas a maioria das pequenas e médias empresas têm capital limitado, não são sociedades anônimas. A meu ver entraria o aspecto gerencial, administrativo, de se tentar mudar a pequena e média empresa, transformá-la numa S/A. A nova Lei da S/A surgiu exatamente para facilitar o empresário e se criar talvez um programa, não sei, existe até um programa semelhante nos Estados Unidos, que são pequenas sociedades de investimentos que atuam a nível municipal, a nível estadual e que tem um suporte federal. E essas instituições, essas sociedades, vão procurar as pequenas empresas daquela comunidade e procurar participar no capital acionário dentro daquelas empresas. Existem várias maneiras talvez de se discutir formas de capitalização. Mas, infelizmente as resistências são muito grandes, inclusive de ordem institucional.

O Nilson citou, inclusive, um fator limitante entre vários fatores que ele citou, das formas de apoio financeiro. E eu destaco aqui inclusive um caso interessante que existe no País que é a Resolução 388, que não é uma maneira de capitalização, mas é a forma de empréstimo de curto prazo, que é altamente distorcida. Mas existe a distorção porque de certa forma não existe um controle, não sobre o resultado da aplicação, mas sobre a aplicação em si. Porque a 388, como os Srs. sabem, esse depósito compulsório tem que ser aplicado necessariamente em pequena e média empresa.Mas nunca foi discriminado o que é a pequena e média empresa para um Banco privado. Se pelo menos se subdividisse em termos percentuais, por exemplo, que 5% desse depósito compulsório fosse aplicado nas empresas que faturassem até 2 mil salários-mínimos; que 15% desses depósitos compulsórios fossem aplicados em empresas que faturassem até 10 salários-mínimos. Enfim, e que isso fosse fiscalizado. Eu acho que haveria talvez uma melhor alocação desses recursos. E tal decisão cabe basicamente ao Conselho Monetário, que hoje é a oficina das decisões nacionais.

Eu diria, em síntese, para não me alongar muito, que existem vários fatores hoje que limitam o crescimento e o apoio à peque-

na e média empresa. Um dos fatores que eu destaco é a inexistência de uma mentalidade desenvolvimentista e a falta de capacidade de muitos Bancos de desenvolvimento para a criação de novos programas, de partir agressivamente para novos programas. Isso evidentemente tem uma história muito longa que o próprio Nilson mencionou em seu trabalho. As administrações de Bancos estaduais de desenvolvimento sofrem injunções de ordem política, normalmente essas administrações não são escolhidas por caráter técnico, mas sim por caráter político e isso então cria esse fator limitante. E isso resulta no que nós chamamos hoje como incompetência administrativa na alocação de recursos.

Outro fator que também foi mencionado com ênfase é basicamente o jogo de interesse e pressões na definição de canalização de recursos, como foi citado o exemplo de recursos na SUDENE para determinados grupos, dentro dessas instituições. Eu citaria um outro fator limitante, que é a simples repetição de experiências fracassadas, o desconhecimento de experiências válidas e a duplicação de esforços. Essa duplicação que foi também colocada pelo Nilson, a meu ver é um grande desperdício de energias que existe hoje nos programas de apoio à pequena e média empresa.

A limitação de recursos dos BDs às dotações orçamentárias dos respectivos Estados e a mera atitude dos Estados como expectadores de repasses do Governo Federal. Isso, evidentemente, faz com que haja uma certa passividade nos programas de apoio à pequena e média empresa. Deveria se partir, a meu ver, de iniciativas mais locais do que deiniciativas nacionais.

Outro fato é evidentemente a deficiente estrutura de mercados de capital da Região Nordeste, como decorrência desses fatores anteriores, quer dizer, para capitalizar uma pequena e média empresa há uma necessidade de se criar uma nova mentalidade, enfim, um novo conceito de capitalização dentro da área de mercado de capitais.

Eu faria uma outra observação que no meu entender talvez seja das mais importantes, que é a depreciação do talento empresarial e a conseguinte marginalização da pequena e média empresa. Há baixa acessibilidade de jovens à atividade empresarial. E isso ao meu entender é o grande fator limitante do crescimento e do surgimento de novas empresas. Eu diria o seguinte: neste País, infelizmente, o indivíduo só se torna empresário quando ele demonstra que não está precisando de recursos. Porque há uma preocupação excessiva das instituições financeiras em ver o que o indivíduo tem em termos de bens e raízes e não o que o indivíduo é em termos de gerador de riquezas ou de inovador.

Vale ressaltar um programa que existe na Alemanha, que a

meu ver poderia ser muito bem imitado no Brasil. É um programa em que existe um critério de diferenciação de apoio para o pequeno e médio empresário onde o grande critério é nada mais nada menos do que a idade do indivíduo. O indivíduo que tem até 30 anos de idade ele tem determinados apoios que o de 31 anos não tem. Não para discriminar os mais velhos, mas para poder incentivar a entrada de novos empresários na estrutura empresarial. Ou seja, aqueles que vêm da universidade, aqueles que saem e que vão tentar a vida como empregados ou como pequenos empresários, até a idade de 30 anos eles têm um apoio do próprio Governo que os de 31 anos não têm. Essa depreciação do talento empresarial no País e sobretudo no Nordeste, eu acho que é um fator altamente crucial. E daí poder-se-ia partir para um programa, no meu entender, mais objetivo e mais amplo em termos do surgimento de novos empresários.

E, por fim, eu diria o seguinte, que isso cabe realmente não a nós, mas talvez aos políticos, porque as decisões de caráter de alocação de recursos dependem basicamente de decisões de ordem política. O que se vê muitas vezes é uma alta dependência política do Nordeste em relação a decisões superiores. E essa dependência vai de certa forma se desdobrando a um ponto em que no final das contas os apoios são realmente bastante insignificantes. Como o próprio Nilson falou, um programa de apoio à pequena e média empresas é extinto e não existe absolutamente qualquer reação de caráter político.

Enfim, eu faria estas observações lembrando apenas o seguinte: que o seu trabalho merece realmente ser implantado e espero que seja um trabalho que não fique em uma biblioteca, como normalmente os trabalhos têm ficado, que seja revisado, seja discutido. Essas as colocações do Paulo Niccoli, no meu entender são da maior importância do Programa CEBRAE, mas que haja uma confiança da importância política da pequena e média empresa. E eu acho, Nilson, que você está de parabéns pelo trabalho.

DEBATEDOR - Jorge Fernando de Santana - Dado o adiantado da hora, tentarei apresentar as observações que esquematizei, de uma forma quase telegráfica. Como o Dr. Frederico, gostaria de parabenizar o Dr. Nilson Holanda, porque reconheço um mérito extraordinário no seu trabalho, pela riqueza de informações e análises e também pela abrangência do tratamento que ele deu à questão.

De modo geral, concordo com suas posições, na medida em que o trabalho destaca com bastante força a importância inegável das pequenas e médias empresas. Inclusive no caso do Nordeste, seja em termos estruturais, seja em termos conjunturais. Gostaria, no entanto, de destacar que, até por isso mesmo, as pequenas e médias empre-

sas passam a compor um capítulo importante, central, dentro da proposta de política para o Nordeste, que a Secretaria Executiva da SUDENE está tentando elaborar, no contexto do PROJETO NORDESTE. Por sinal, destaco aqui a presença do Dr. Leonardo Guimarães, autor do capítulo relativo ao setor industrial do Nordeste, o qual (seja permitida a referência) às páginas 150, 151, 154 e 155, trata, repetidamente, da questão da pequena e média indústria.

Faço agora algumas observações, de caráter geral, às questões que o Dr. Nilson levantou, relativamente às limitações da pequena e média indústria . Considero-as importantes. Mas considero também que, possivelmente por sua formação e índole, Dr. Nilson não falou das questões que eu reputo mais fundamentais.

A primeira delas é a nossa congênita descrença na sociedade civil. E não é por outra razão que há uma complexidade enorme de exigências e de normas que dificultam a vida e o próprio desempenho das pequenas e médias empresas. Felizmente o programa de desburocratização vem atacando de frente esse problema. Haja vista o Estatuto da Pequena e Média Empresa. E o programa de desburocratização, na medida em que for por essa filosofia, deverá eliminar uma série de problemas que terminam inviabilizando pequenos e médios empreendimentos. O importante é que os pequenos e médios empreendimentos (industriais, mas não só industriais) contem com instrumentos que sejam poucos, simples, mas eficientes e, sobretudo, estáveis, para que os empresários possam jogar com eles com a competência do seu limite. É preciso nesse caso, haver uma mudança de mentalidade, sem o que vamos ficar falando mil vezes as mesmas coisas, sem nenhum resultado prático.

Há uma segunda razão que me parece por trás de algumas das coisas que a gente propõe e não realiza: é a nossa fé, um tanto romântica, em que programas tecnicamente bem elaborados não podem senão ser acatados, implantados e bem sucedidos. Acho que não existe isso. Por mais bem elaborado que seja um programa - e vejo o do Dr. Nilson como exemplo - ele precisa de muito mais do que da sua própria consistência e força lógica. Aprendi com o Professor Carlos Francisco Lessa uma definição um tanto cínica do que é política econômica , mas profundamente verdadeira, do meu ponto de vista: que "a política econômica não tem nada a ver com a aplicação da teoria econômica , senão com a coalisão, a neutralização e até o suborno dos entes sociais", segundo ele. Na medida em que a gente acredita simplesmente na formalidade dos programas que elabora, minimiza-se a capacidade de organização e reação dos agentes sociais. E são esses agentes que precisamente implementam as nossas propostas. Isso me parece tanto mais verdadeiro, quanto também se sabe, no caso específico das peque

nas e médias indústrias, que um sistema tem a velocidade dos compo - nentes mais lentos e é isso que se precisa de ter bem presente ao formular projetos e programas.

Há uma terceira fonte de problemas: é a origem e a própria natureza burocrática e não política dos nossos programas. Nós nos sentamos em gabinetes, elaboramos - a partir das teorias que aprende mos e, poucas vezes, a partir das lições da história e da vida - pro gramas e projetos e tentamos impingí-los à realidade. Depois assus- tamos-nos ao ver que não há resposta da sociedade àquelas propostas boas, inteligentes e louváveis. É curioso como a burocracia se estru turou de forma a se contrapor à influência política. No entanto , infelizmente, o que a burocracia tem feito é reduzir tudo a instru - mentos dotados de flexibilidade e, por isso mesmo que dotados de flexibilidade, dotados de transitoriedade. E esses instrumentos fi- cam então, à mercê da boa vontade eventual dos decisores. Daí que hoje se decidem programas, amanhã se mudam os programas e as regras dentro da sociedade. Assim, levam-se empresários bem sucedidos a acreditarem em algumas linhas de programas, a enveredarem por essas linhas e, depois, a perderem absolutamente tudo o que tinham. Há e- xemplos e exemplos disso, no Nordeste. Não é, pois, de estranhar o tal "paradoxo das prioridades invertidas", do Dr. Nilson Holanda . Porque, afinal de contas, os Estados também têm suas prioridades , mas a nível federal se definem programas e se tenta impingí-los aos Estados. E, evidentemente, se eles são prioridade para o Governo Fe- deral, por que o Governo Federal não manifesta isso coerentemente, a locando os recursos, e vai exigir dos Estados, que não participaram, não foram consultados, que destaquem parte substancial dos seus par cos recursos para dar curso a programas que às vezes - e isso é mui- to frequente - não são do seu interesse?

Há uma quarta razão, no caso específico da pequena e média empresa: é a posição e a natureza marginal do programa de pequena e média indústria do Nordeste, na política regional e nos planos regio nais de desenvolvimento. Como a pequena e média indústria jamais com põe o quadro das opções políticas básicas, fundamentais - que são definidas, como destaquei antes, no plano meramente administrativo e burocrático - o programa e os instrumentos de pequena e média indús trias são apenas supletivos, acessórios, irrelevantes e, além do mais, susceptíveis de corte e extinção a qualquer momento menos favo rável. E é isso que ocorreu recentemente (para estranheza do Dr. Nil son Holanda), com a extinção do programa, no caso do Nordeste. En- tão é preciso, para o programa dar certo, que esteja inserido num novo modelo de intervenção, comprometido com um novo estilo de desen volvimento. Acredito que o exemplo que estamos vivendo, que o momen-

to difícil, de crise nacional, permeando toda a nossa sociedade, seja até propício para se repensarem destinos, roteiros e caminhos. Não vejo por que se nossas opções consistiram, até o presente, em privilegiar aqueles que detêm recursos, chamar de "paternalista" a atitude de tentar atender aos pobres: para entrar no FINOR, o limite para a maioria dos Estados, é de 75 mil UPC's; então, quando quem tem recursos entra e se beneficia; ora, se o modelo afinal não respondeu às nossas grandes inquietações - e o momento está provando que isso é verdade - por que não enveredarmos por outro caminho? Não se está propondo que a pequena e média indústria tome o lugar dos grandes empreendimentos industriais, mas sim que o modelo componha, unitária e integradamente, o grande, o pequeno e o médio empreendimento, de maneira a receber a prioridade e o apoio governamental de que se precisa para produzir um novo estilo de desenvolvimento regional.

Em resumo, não basta ser bem concebido formalmente e completo o programa, como o fez o Dr. Nilson Holanda, mas sim que ele aflore como algo central da política para o Nordeste e como resultado de um jogo de forças sociais traduzido, como aliás sugere o próprio Nilson Holanda, numa lei com suas explicações e instrumentos permanentes. Estou certo de que, sem uma participação significativa da sociedade, isso jamais vai acontecer. Em particular, acredito que o trabalho do Dr. Nilson Holanda, e isso é bem menos do que eu gostaria de destacar, poderia beneficiar-se da explicitação de uma série de coisas, porque nós temos instrumentos capazes de ajudar a definir aqueles setores que ele recomenda sejam definidos como prioritários, mas não aponta no seu trabalho. Temos, por força do Projeto Nordeste, uma série de levantamentos, que ajudariam a estabelecer uma série de setores, em relação aos quais a Região Nordeste grandemente se beneficiaria

A grande questão que fica para mim, como ficou para o Cristóvam Buarque, é que, se o programa de pequena e média indústria do Nordeste foi desativado no passado, o que assegura a viabilidade dessa nova proposta que o Dr. Nilson Holanda está fazendo? Curiosamente, o fato de inexistir o Nordeste como região no sentido sócio-político (embora exista numa série de outras acepções não fundamentais), torna esse vasto espaço territorial e demográfico alvo da atenção meramente assistencial e paternalista do Governo que, sob esse aspecto, não espera do Nordeste atitude reivindicativa, mas apenas idéias sugestivas, propostas ... Por isso, o que se decide fazer não reflete a globalidade e integração de esforços. E o que se nota é estar o programa do Dr. Nilson Holanda fundado nesses pressupostos: que ele só pode dar certo, se for constituído sob a ótica da globalidade, da integração. E é precisamente isso o que me parece, no programa, capaz de in

viabilizá-lo simplesmente.

Mais do que pensar um novo programa ou meramente uma coordenação do que aí existe, o que se teria de trabalhar seria, fundamentalmente, na mobilização de agentes sociais e daqueles agentes comprometidos com a temática aqui em discussão. Se coordenação quer dizer mobilização de agentes, concordo que esta seja feita, mas não mobilização de agentes a trabalharem para pequenos e médios empreendedores e sim mobilização e coordenação dos próprios pequenos e médios empreendedores, para que eles decidam o que fazer e, sobretudo, como fazer o seu próprio destino.

5. NOTAS SOBRE O EMPREGO E A INDÚSTRIA NO NORDESTE

Autor : Leonardo Guimarães Neto

Debatedores: Cláudio de Moura Castro
Roberto Macedo
Tânia Munhoz

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO pag.

1. APRESENTAÇÃO DA QUESTÃO..... 272
2. A RECENTE EVOLUÇÃO DO EMPREGO INDUSTRIAL..... 275

2.1. A Questão do Emprego na Economia Regional..... 275
2.2. A Natureza do Desenvolvimento Industrial Recente..... 276
2.3. Absorção da Mão-de-obra pela Industria 281
2.4. Emprego Indireto 288

3. RESULTADOS DE ALGUNS PROGRAMAS EM RELAÇÃO AO EMPREGO..... 293
4. SINTESE DA PROBLEMÁTICA..... 299
5. PROPOSIÇÕES 301

5.1. Objetivo básico..... 301
5.2. As Pré-condições..... 304

NOTAS SOBRE EMPREGO E INDÚSTRIA NO NORDESTE

Leonardo Guimarães Neto

APRESENTAÇÃO

O texto ora apresentado pretende discutir a questão do emprego associado à indústria nordestina, em sua recente evolução. Centra-se na análise da indústria extrativa mineral e de transformação e abrange o período compreendido pelas duas últimas décadas.

Pretende-se, logo de início, fazer uma sumária revisão do modo como o planejamento regional, através de suas análises e propostas, percebia o papel que a indústria nordestina deveria desempenhar no encaminhamento de solução para a questão do emprego, destacando inclusive alterações relevantes ocorridas na medida em que eram procedidas avaliações da intervenção governamental neste particular (item 1). Em seguida, tenta-se, também sumariamente, examinar a recente evolução do emprego industrial no Nordeste no intervalo de 1960 e 1980, associando este tema com a questão do desemprego e subemprego na economia regional e particularmente no seu segmento urbano. Além disso, aborda-se a natureza do desenvolvimento industrial e a questão do emprego direto e da produtividade entre os gêneros mais relevantes, tecendo-se algumas considerações sobre o emprego indireto (item 2).

No terceiro item do trabalho são apresentadas algumas constatações consideradas mais relevantes sobre alguns dos programas governamentais que tem como objetivo o fomento à industrialização regional e suas repercussões sobre o emprego. A parte mais analítica do documento é concluída com uma síntese, na qual a questão do emprego e da indústria são tratados a partir dos pontos de maior relevância e que não podem deixar de ser considerados na apresentação de propostas visando a expansão direta e indireta de emprego através do crescimento industrial (item 4).

O quinto item do documento apresenta algumas proposições derivadas da análise anteriormente desenvolvida, tanto a partir da recente evolução da indústria como das experiências recente de intervenção governamental neste particular. São então consideradas as medidas concretas, as pré-condições necessárias para a sua implantação e considerações sobre a questão tecnológica.

Além do item de conclusão é apresentado, no final do documento, um apêndice relativo à crise recente e sua repercussão sobre o emprego industrial, no sentido de completar o quadro geral apresentado no item 2 a respeito da evolução da economia industrial.

O que se deve levar em conta no presente texto é o fato de que se trata de notas sobre um tema muito polêmico, sobre o qual

são muito poucas as certezas, principalmente quando se pretende apresentar proposições de intervenção governamental. A orientação seguida foi a de centrar-se muito mais no exame concreto da experiência regional, sem apelo a esquemas formais ou excessivamente abstratos que, à base de pressupostos inaplicados ao caso nordestino, podem levar a sugestões equivocadas de políticas.

Em razão do intervalo de tempo muito reduzido para a elaboração do documento não foi possível utilizar, ou sequer consultar uma já significativa bibliografia sobre a questão do emprego ou da industrialização do Nordeste produzidas nestes últimos anos.

1. A PERCEPÇÃO DA QUESTÃO

A maneira como as entidades responsáveis pela elaboração de políticas para o desenvolvimento industrial têm percebido o papel do setor na criação de emprego, tem variado muito no decorrer do tempo, seguramente em razão das sucessivas avaliações e revisões que as entidades responsáveis, notadamente a SUDENE, procederam em distintos períodos. Sem a intenção de cobrir toda evolução desta percepção é importante mostrar, resumidamente, alguns marcos e reflexões mais significativas a este respeito.

A percepção inicial do papel da indústria regional na criação de empregos produtivos, pode ser extraído do relatório do GTDN (*Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste*[1].

Reconhecidamente, a perspectiva do GTDN a respeito do papel que a atividade industrial poderia ter na absorção dos excedentes relativos de mão-de-obra, pode ser classificada como otimista. Ao reconher a existência, no meio urbano nordestino, à época (segunda metade dos anos 50), de mais de meio milhão de desempregados e subempregados, o referido grupo considera que a solução do problema passa pela expansão da indústria manufatureira. Embora se deva registrar uma passagem no relatório, que assinala "...seria desconhecer a natureza real do problema do emprego, e de sua amplitude, querer resolvê-lo unicamente com a industrialização"[12], registre-se que, págicas adiante, o GTDN demonstra sua exagerada confiança na solução do problema a partir da expansão industrial. Neste particular, afirma que a "absorção de grandes massas de mão-de-obra" só é possível com a instalação da indústria manufatureira"[3].

O grupo de trabalho sugere também medidas vinculadas à atividade rural, no sentido de promover a absorção da força de trabalho

(1) Ver Brasil, Conselho de Desenvolvimento. GTDN - Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. 2 ed. Recife, SUDENE, 1967.
(2) Brasil. Conselho de Desenvolvimento GTDN. Op. cit. pág. 54.
(3) Idem op. cit. pág. 83.

regional, principalmente a rural e, sobretudo, a vinculada ao Semi-árido que, na sua concepção, deveria passar por transformações na sua organização econômica extremamente vulnerável às secas[4]. No entanto, embora complementar, o conjunto de ações na economia agrícola limitava-se à mão-de-obra rural, deixando para o "centro autônomo de produção manufatureira", que deveria ser implantado, a exclusiva responsabilidade no encaminhamento de solução para a desocupação e subocupação urbana.

Essa orientação tem maior ou menor desdobramento nos planos que se seguiram (I, II e III Planos Diretores [5], embora em nenhum deles a questão do emprego tenha a ênfase contida na estratégia inicial de desenvolvimento regional. No entanto, o IV Plano Diretor[6], embora retome colocação dos planos que o antecederam, avança algumas afirmativas bem distintas a respeito da questão do emprego e da industrialização.

"Na estratégia inicial de desenvolvimento adotada pela SUDENE cabia à indústria um papel relevante na absorção de parte da força trabalho excedente dos centros urbanos. Entretanto, o nível e a natureza do desenvolvimento tecnológico, a exigência do poder competitivo da indústria nordestina, importando em alta densidade de capital, diminuem a possibilidade da indústria de contribuir significativamente para a solução do problema do subemprego e desemprego[7]".

Compensando a colocação anterior, o IV Plano retorna a postura reformista do GTDN e abre o leque de proposições referente à promoção de oportunidades de emprego com prioridade para os segmentos mais empregadores. Neste particular é lembrado:

a) "programas que visam a ampliação da fronteira agrícola";
b) "liberação de terras sobretudo na zona da Mata";
c) "implantação de pequenas e médias indústrias"; e o artesanato[8].

Embora esteja sempre presente nos planos que se seguiram aos quatro planos diretores, a preocupação com a questão da integração intra-regional da atividade produtiva, este tema não é suficientemente explorado no que diz respeito à questão da geração indireta de emprego no que se refere ao setor industrial.

---

(4) O GTDN sugere quatro linhas básicas para a superação do subdesenvolvimento regional (i) constituição de um centro autônomo de produção manufatureira; (ii) transformação da economia do semi-árido; (iii) ampliação da fronteira agrícola; (iv) transformação dos vales úmidos.

(5) BRASIL, SUDENE, I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social (1961/63), Recife, 1966; BRASIL, SUDENE, II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1963/65), Recife, 1966; BRASIL, SUDENE, III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966/68). Recife, 1966.

(6) BRASIL, SUDENE. IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social.

(7) Idem, IV Plano ... op. cit. pág. 93.

(8) Idem, idem, pág. 109.

Oscilando entre uma posição excessivamente otimista e outra na qual é negada a possibilidade de a indústria contribuir para o encaminhamento de solução para a questão do emprego, o planejamento regional ou mais particularmente a SUDENE termina por não aprofundar a questão do emprego no contexto da industrialização.

Estas posições extremas a impedem de explorar alguns pontos que, embora presentes em vários dos documentos oficiais, nunca foram objeto de uma discussão e elaborações sistemáticas que seguramente poderiam, com maior realismo, orientar melhor a definição de uma política de industrialização capaz de repercutir positivamente sobre a questão social nordestina. Em primeiro lugar, aprofundar o tema de que a questão do emprego não é responsabilidade exclusiva de um ou outro segmento produtivo, isoladamente, mas diz respeito a uma estrutura produtiva capaz de internalizar os efeitos dinâmicos de renda ou emprego. Além disso, reconhecer que neste particular a atividade industrial pode, sem dúvida, exercer um papel importante dado o caráter dinamizador da atividade de transformação sobre os demais segmentos produtivos, implica em ressaltar sua função na criação indireta de emprego e renda através da internalização dos seus efeitos dinamizadores. Em terceiro lugar, não se pode minimizar os efeitos positivos que uma política reformista de distribuição de meios de produção, notadamente, a terra, teria sobre os níveis de ocupação [9]. Sobretudo quando se leva em conta as grandes extensões de terras desocupadas, tanto no interior do "espaço" econômico regional como na denominada área de fronteiras. Tanto numa como noutra, os latifúndios por exploração e as grandes propriedades estabelecidas, inclusive com estímulos governamentais, com fins meramente especulativos, reduzem significativamente o acesso a terra por parte de amplos contingentes de produtores rurais, pois, segundo o cadastro do INCRA estimava-se que as terras ociosas representavam 34% das terras cadastradas ou seja 25 milhões de hectares aproveitáveis e não exploradas. Isto sem contar com a existência de 48 milhões de hectares de terras devolutas [10].

No que se refere especificamente à indústria, não se pode deixar de considerar pelo menos três pontos de apoio na sua contribuição ao processo de integração da estrutura produtiva, e, conseqüentemente, à geração indireta de empregos produtivos:

a) a integração intra-setorial da própria indústria, partindo-se da estrutura industrial já implantada;

b) o fortalecimento da articulação entre a indústria e a

(9) COELHO, Jorge et al. Nordeste: reforma agrária e desenvolvimento rural. Recife. PIMES/UFPE. 1978.

(10) Estimativas válidas para a primeira metade dos anos 70. Ver COELHO, Jorge. op. cit. pág. 50/52.

agricultura regionais, notadamente a partir da formação de complexos agroindustriais ou do desenvolvimento da grande agroindústria e da pequena indústria rural;

c) a integração industrial com os serviços de produção, notadamente transportes, atividade comercial, comunicações, armazenagem, atividades bancárias e financeiras, bem como atividades de estudos básicos, de desenvolvimento tecnológico e assistência técnica.

A questão da integração da estrutura produtiva regional e do papel que, neste particular, o setor industrial pode desempenhar, não deve levar ao esquecimento um outro papel, que embora de menor importância, como têm demonstrado várias experiências de industrialização, inclusive a brasileira, pode ser considerado complementar ao anterior: o de criação direta de emprego a partir de segmentos muito empregadores (confecções, eletro-eletrônico, couro e calçados) e da atividade industrial de pequeno e médio porte.

2. A RECENTE EVOLUÇÃO DO EMPREGO INDUSTRIAL

2.1. A QUESTÃO DO EMPREGO NA ECONOMIA REGIONAL

O desemprego e o subemprego estrutural e a heterogeneidade do mercado de trabalho, no qual o emprego "informal" tem especial relevância estão presentes no sistema econômico nordestino, independentemente da conjuntura recessiva atual - que seguramente agudizam dramaticamente uma situação já reconhecidamente precária - e das secas. Os diagnósticos mais atuais [11] tem mostrado inclusive que a expansão econômica recente, na qual a economia regional cresceu significativamente nas duas últimas décadas - com taxas do PIB de mais de 7% ao ano - não resultou em melhoria importante das condições de emprego e de trabalho, e em decorrência das condições de vida.

As taxas de desemprego e subemprego urbano, estimadas há duas décadas entre 23% e 30% repetem-se em vários anos mais recente e a partir de diferentes estimativas: 27% segundo o GTDN [12] nos anos finais da década de 50, 26 e 25% segundo o ETENE para os anos de 1969, 22 a 25% em 1969 e 29,4% em 1972 [13], 22 a 25% segundo o

(11) Ver JATOBÁ, Jorge (Coord.) Diagnóstico e Proposições com vistas a uma política de Emprego para o Nordeste - CME/PIMES/UFPE - Recife, 1982 - mimeog. GUIMARÃES NETO, Leornardo - Urbanização, Emprego Urbano no Nordeste. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza 9(2)213-35 abr/jun.1978. FIDEPE - Indicadores Sociais de Pernambuco: Evolução do Emprego - 1949-1981. Recife, 1982.

(12) BRASIL - Conselho de Desenvolvimento GTDN - op. cit.

(13) BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. ETENE. Perspectiva de Desenvolvimento do Nordeste até 1980: Crescimento Demográfico e Emprego. Fortaleza, 1971. REBOUÇAS, Osmundo E. (Coord.) Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas . Revista Econômica do Nordeste nº 2 v. 10 abr/jun.1979.

IPEA para 1969[14], 30% segundo a SUDENE para 1968, 1969 e 1970[15], ao lado de dados mais recentes do Censo Demográfico de 1980 que, embora não permita a estimativa do subemprego, mostram a extensão da sub-remuneração ao assinalar que na população economicamente ativa cerca de 36% não superavam a marca de 1/2 salário mínimo[15a].

Não é desprezível o esforço que deve ser feito de criação anual de emprego exigido para a economia regional, quando se leva em conta que, presentemente, a força de trabalho nordestina está próxima de 12 milhões de pessoas e que, admitida uma expansão anual de 2,5% a 3% ao ano, teriam que ser criados cada ano entre 300 mil a 360 mil postos de trabalho para que o subemprego e desemprego e o processo emigratório não venham a ser intensificados.

Para que se tenha idéia da repercussão pouco significativa da expansão econômica recente da economia regional sobre o mercado de trabalho é suficiente assinalar-se que entre 1960 e 1970, ao tempo em que a economia regional expandia-se a 5% ao ano, saiam do Nordeste cerca de 1,3 milhões de pessoas, enquanto que na década seguinte (1970/80), às estimativas de crescimento do produto que revelam um crescimento de quase 10% se contrapõem os cálculos que mostram uma emigração de 2,3 milhões de nordestinos com destino a outras regiões brasileiras[16].

Esta é, sumariamente a dimensão da questão do emprego no Nordeste que, seguramente está na base de um outro problema maior: a denominada questão regional.

2.2. A NATUREZA DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL RECENTE

Nesta expansão industrial recente, na qual o produto da indústria extrativa e de transformação expandiu-se a uma taxa de aproximadamente 10% entre 1965/80 e os investimentos cresceram a 21% ao ano, a estrutura industrial sofre transformações da maior relevância. As análises feitas recentemente ressaltam o fato de que, em detrimento da indústria tradicional, baseada na produção de bens de consumo não duráveis, principalmente a têxtil e produtos alimentares, as indústrias de bens intermediários vêm, da década de 50 para cá, aumentando o seu peso relativo na estrutura da indústria regio

(14) GOODMAN, David E. & CAVALCANTI, Roberto. A Industrialização do Nordeste, v.1 A Economia Regional IPEA/INPES. Rio 1971. Ver também O'BRIEN, F. S. & SALM. C.L. "Desemprego e Subemprego no Brasil" Revista Brasileira de Economia, v. 24, nº 4, out/dez 1970.

(15) PELLERIN, George. Oferta e Demanda de Mão-de-obra no Nordeste. Recife. SUDENE. 1972 (mimeog).

(15a) Considerou-se a PEA sem rendimento e a que recebe até 1/2 salário mínimo.

(16) MOURA, Hélio. Nordeste: Migrações Internas e Desequilíbrios Regionais. Revista Pernambucana de Desenvolvimento v. 9, nº2, jul/dez 1982. CONDEPE. Recife. Em 1940 a relação entre a população nordestina residente fora e dentro do Nordeste era de 5%, em 1960 11%, em 1970 cerca de 13% e em 1980 aproximadamente 17%.

nal. De uma participação de 16% no valor da transformação industrial, de acordo com o Censo Industrial de 1950, registrava-se já em 1975 uma participação de 42%. Em razão do avanço que sobretudo na segunda metade da década de 70 tiveram os complexos industriais, é provável que a participação dos bens intermediários já tenham alcançado a metade do VTI da indústria regional. Enquanto isto, o segmento produtor de bens de consumo não duráveis passou, segundo os registros do Censo de 1950 para o de 1975, de uma participação de 83% para 47%. A tabela 1 revela o comportamento distinto dos segmentos da indústria extrativa mineral e de transformação, do qual resultou as alterações na composição da estrutura produtiva antes referida.

TABELA 1

NORDESTE: CRESCIMENTO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI) NO PERÍODO 1960 - 1975

ESPECIFICAÇÃO	TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO
1. Extrativa mineral	2,3
2. Indústria de transformação	10,2
a) bens de consumo não duráveis	8,2
b) bens intermediários	11,5
c) bens de consumo duráveis e de capital	20,4
3. Total	9,6

FONTE: IBGE: Censos Industriais de 1960 e 1970.

O crescimento do sub-setor de bens de consumo duráveis e de capital e de bens intermediários - respectivamente de 20% e 11,5% - contrasta com os 8% da expansão do sub-setor de bens de consumo não duráveis e com a indústria extrativa mineral, que praticamente estagnou no período e somente expandiu-se na primeira metade dos anos 70. Note-se que não obstante a expansão significativa do segmento produtor de bens de consumo durável e de capital, a pequena base que se constitui no seu ponto de partida em 1960 dá lugar a que seja, ainda, pouco importante a sua participação na estrutura da indústria regional: quase ausente em 1950 e 1960 este subsetor representa atualmente pouco mais de 10% do total do VTI da indústria de transformação.

Essas alterações da estrutura produtiva da indústria extrativa mineral e de transformação são indícios de processos mais gerais que ocorreram nas últimas décadas na economia brasileira com profundas repercussões sobre a região. Ao privilegiar a produção de bens intermediários e ao estimular via incentivos fiscais e financei

ros os investimentos industriais na região, as entidades responsáveis pelos programas de industrialização reforçaram a articulação da estrutura produtiva do Nordeste com as regiões mais industrializadas. Esta articulação dá-se não só em relação à dependência de fornecedores extra-regionais no suprimento de máquinas, equipamentos e insumos, mas diz respeito também aos mercados e aos recursos que financiaram os investimentos no setor.

Muito esclarecedores são os dados da pesquisa realizada pelo Banco do Nordeste e SUDENE, em 1978, objetivando uma avaliação do programa de industrialização(17).

O atrelamento da nova atividade industrial nordestina ao resto da economia brasileira é também perceptível quando se assinala, com base na pesquisa antes referida, que a parte relevante do produto é realizada no mercado extra-regional (58%). Note-se que tanto gêneros produtores de bens intermediários e de capital - como o de material elétrico que somente vendia no Nordeste 25% do total, ou o da borracha (17%), metalúrgico (40%), mecânica (45%), química (42%) - como gêneros da indústria de bens de consumo não duráveis como o segmento tradicional da têxtil (21% para o mercado regional) como produtos alimentares (39%) e o fumo (11%), orientam-se fundamentalmente para o mercado de outras regiões brasileiras.

No entanto, principalmente levando-se em conta a questão da integração vertical da atividade produtiva e a necessidade de internalização dos efeitos dinâmicos sobre a renda e o emprego, o que é importante indagar é qual a natureza da vinculação da indústria, sobretudo da "nova indústria", com a base de recursos e com a estrutura produtiva regional.

A este respeito informações sobre a origem dos fornecedores de insumos e equipamentos e sobre a composição das despesas na formação de capital no setor industrial revelam a reduzida repercussão da indústria sobre a estrutura econômica da região. Com relação aos insumos a pesquisa de avaliação do programa de industrialização realizada pela SUDENE/BNB em 1978, mostra que 48% do total, quase metade dos insumos portanto, são comprados fora do Nordeste. Este percentual é bastante mais elevado para os segmentos não tradicionais e geralmente, nas políticas de industrialização, considerados os setores dinâmicos e estratégicos para o desenvolvimento industrial. De fato, as empresas incentivadas do gênero material elétrico adquirem fora do Nordeste a quase totalidade dos insumos (90%); o mesmo pode-se afirmar para as de material de transporte (80%), mecânica (80%), material plástico (83%); um pouco menos com relação às empresas do

(17) Ver ARAÚJO, Tânia Bacelar. "Industrialização do Nordeste. Intenções e Resultados". In ANAIS do Seminário Internacional sobre Disparidade Regional. Recife. Forum NORDESTE. 1981

gênero da metalúrgica (70%) e da química (56%).

No que se refere aos bens de capital, particularmente à aquisição de equipamentos, a pesquisa referida registra que apenas 4% do equipamento das indústrias instaladas no Nordeste era adquirido na região. Pode-se argumentar que as máquinas e equipamentos não representam o total das despesas na formação de capital da indústria e que parte importante dos gastos sob a forma de edificações e obras poderiam representar significativamente na renda e no emprego, no interior da estrutura produtiva regional. Embora aceitável esta ponderação, o que se deve assinalar, com base em informações disponíveis sobre a formação de capital fixo no setor industrial[18] - incluído neste a indústria extrativa, de transformação, serviços industriais de utilidade pública e indústria da construção - é que no processo de expansão da capacidade produtiva do setor, quando se examina a participação nos gastos totais dos diversos bens de capital, vem ocorrendo uma presença cada vez mais marcante dos valores aplicados em equipamentos e maquinaria, em detrimento dos gastos em edificações não residenciais, obras e melhoria de terras. No intervalo compreendido pelos anos 1965/67 as maquinarias e equipamentos representavam 31% do total dos gastos na formação bruta de capital fixo, nos anos 1977/79 os gastos médios já alcançaram, naqueles mesmos itens, aproximadamente 55%. Tudo indica que, à medida que avançou, nessas duas décadas, o processo de acumulação de capital na atividade industrial, os tipos de bens de capital que, provavelmente, provocam menos repercussões sobre o nível de renda e emprego no interior da economia regional, são os que mais aumentam sua importância relativa no total dos gastos na formação de capital fixo da indústria.

É conveniente ressaltar, ainda a respeito do processo de integração e articulação do Nordeste com as regiões mais adiantadas do país e a respeito do "vazamento" que está no bojo desse processo, que outros aspectos além da formação de capital e consumo produtivo da atividade industrial devem ser considerados. De fato a debilidade dos efeitos dinâmicos e os vazamentos no caso regional, se explicam não só do lado da acumulação (gastos na formação de capital fixo, sobretudo) e do consumo produtivo (aquisição de insumos), como do lado dos gastos e consumo improdutivos (demanda de bens de consumo de assalariados ou de capitalistas). O alto coeficiente de importação inter-regional, que alcança a cifra de 27% e o deficit no balanço comercial do Nordeste com o restante do país que representa 15% do PIB regional, diz bem da dimensão dos efeitos dinâmicos que, a partir dos diversos aspectos referidos, não se internalizam na região.

Finalmente, um outro ponto dessa integração e articulação

(18) BRASIL. SUDENE. Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste do Brasil. Recife, SUDENE-CPR. 1982. Ver Tabela 2.14.

regional refere-se ao fato de que os grupos econômicos promotores da nova indústria regional são sobretudo extra-regionais, principalmente sediados no Sudeste, e que se dirigem para a região utilizando as vantagens oferecidas pelos incentivos fiscais e financeiros. A pesquisa industrial de 1978 feita pela SUDENE e BNB revela que 40% das empresas incentivadas até aquela data pelo mecanismo 34/18- FINOR-pertenciam a grupos que possuiam empresas do mesmo setor em outras regiões brasileiras, sem contar as unidades produtivas que se instalam no Nordeste em diferentes segmentos produtivos. Além disso, a mesma pesquisa assinala que do capital integralizado na "nova indústria", a parte mais importante pertence a grupos não nordestinos: 24% é proveniente de São Paulo, 20% de outros Estados brasileiros não considerados os do Nordeste e 22% é classificado como FINOR , no qual a participação dos grupos econômicos de fora da região é bem mais importante(19).

Ao analisar tais informações Tânia Bacelar de Araújo assinala(20), com razão, o que ela considera as duas características essenciais do crescimento industrial do Nordeste nos últimos anos: a dependência e a complementaridade. Tais aspectos, estreitamente ligados com a origem dos recursos que financiaram a expansão industrial, com os mercados da produção industrial, com o fornecimento de insumos e a aquisição de equipamentos, contrastam seguramente, com a "proposta do projeto de industrialização do GTDN para o Nordeste, que ... pretendia incentivar na região a criação de um parque autônomo, fundado numa indústria de base, de forte poder germinativo, de elevada capacidade dinamizadora interna, fortemente ligada à base de recursos da região nordestina"(21).

O que se pode, certamente acrescentar às observações anteriores é que a complementaridade inter-regional - que de fato ocorreu no processo de articulação e integração das regiões brasileiras, inclusive o Nordeste, nas últimas décadas - não corresponde uma complementaridade intra-regional ou, em outras palavras, uma integração vertical da estrutura produtiva nordestina, na qual a indústria seria a grande protagonista.

Em síntese, no longo e complexo processo de interligação do "arquipélago regional brasileiro" no qual, em relação ao caso específico do Nordeste, pode-se distinguir uma primeira fase de articulação comercial - comandada pelo capital mercantil - na qual o objetivo básico era a constituição do mercado nacional, e uma segun-

(19) PROJETO NORDESTE - Grupo 1 - "Proposta de Política de Desenvolvimento Regional para o Nordeste" - Relatório Preliminar. Recife - Set. 1983. pg.63 e 64.
(20) ARAÚJO, Tânia Bacelar. "Industrialização"- op. cit.
(21) Idem, idem, pág. 298.

da na qual a integração se dá crescentemente a partir do capital produtivo que tenta reproduzir na região a estrutura produtiva do Sul/Sudeste, o Nordeste passa por profundas modificações. É nesta segunda fase, na qual aparece como promotor o Estado brasileiro com os estímulos fiscais e financeiros, que a região nordestina passa por uma série de "ajustamento" do qual resulta entre os traços mais marcantes uma maior complementaridade inter-regional, definida sobretudo a partir da produção de bens intermediários para a indústria nacional. A grande prioridade dos anos 70, assinalada nos planos, aos complexos e pólos industriais traduz bem o processo real que ocorreu.

Vale finalmente registrar um outro traço marcante das transformações pelas quais passou o Nordeste, particularmente a sua atividade industrial: o da modernização. Posta em xeque pela concorrência inter-regional no processo de constituição e consolidação do mercado nacional de bens e serviços, alguns segmentos da tradicional indústria nordestina, como a têxtil, tiveram de adotar novos processos de trabalho através do reequipamento e nacionalização dos processos administrativos. O caso da indústria têxtil é sempre referido não só pela profundidade das alterações ocorridas como pela dramática dispensa de mão-de-obra, que, como se verá, entre 1950 e 1975, ficou reduzida à quase metade[22] (ver tabela 2.).

É óbvio que o caráter reflexo, parcial, seletivo e modernizante da expansão econômica ocorrida no Nordeste, quando o produto interno total expandiu-se de 1960/80 ao ano e o industrial a mais de 9%, teria reflexo pouco significativos sobre um mercado de trabalho no qual o subemprego e a sub-remuneração da força de trabalho sempre estiveram presentes.

2.3. ABSORÇÃO DA MÃO-DE-OBRA PELA INDÚSTRIA

Na análise que segue privilegia-se o segmento da indústria extrativa mineral e de transformação, para o qual estão disponíveis as informações sobre absorção da mão-de-obra.

Um primeiro destaque deve ser feito à capacidade que, nas duas últimas décadas, tiveram as atividades industriais na incorporação da força de trabalho regional ao processo produtivo. Considerando-se o conjunto de todos os estabelecimentos da indústria extrativa e de transformação, para o que só se dispõe de informações até 1975, o que se constata é que entre 1960 e 1975 foram criados, adicionalmente, na região cerca de 192 mil empregos (ver tabela 2), ci

(22) GUIMARÃES NETO, Leonardo. "A Política de Modernização das Indústrias Tradicionais no Nordeste: O Caso da Indústria Têxtil". Revista Pernambucana de Desenvolvimento. v. 9 nº 11 jan/jun/1982 - CONDEPE. Recife.

TABELA 2

NORDESTE: PESSOAL OCUPADO NO SETOR INDUSTRIAL

1950-1960-1970 - 1975

CLASSE E GÊNERO DE INDÚSTRIA	PESSOAL OCUPADO			
TOTAL GERAL	228.058	223.752	276.262	415.866
INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL	10.204	15.693	13.287	14.636
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	217.854	208.059	262.975	401.230
. Minerais não metálicos	20.167	25.980	40.518	57.002
. Metalúrgica	3.203	3.932	12.245	22.416
. Mecânica	404	506	4.523	20.449
. Mat. Elétrico e de comunicação	5	325	4.689	8.092
. Material de transporte	352	1.604	3.811	6.001
. Madeira	3.170	4.514	8.902	14.307
. Mobiliário	1.864	6.072	10.019	11.632
. Papel e Papelão	716	1.584	2.361	4.515
. Borracha	22	344	952	2.433
. Couros e Peles	4.223	4.609	3.086	3.658
. Químicos	6.436	9.485	11.540	18.219
. Prod. Farm. e Medicinais	664	650	707	1.384
. Prod. de Perf. sabões e velas	1.875	1.991	1.492	2.522
. Prod. de matérias plásticas	-	66	1.275	4.080
. Têxtil	81.240	58.629	38.379	46.465
. Vest. calçado e art. de tec.	7.268	8.480	13.127	27.515
. Prod. alimentares	69.030	62.840	81.700	115.573
. Bebidas	6.984	5.395	10.412	7.563
. Fumo	4.368	4.622	3.558	7.867
. Editorial e Gráfica	5.208	5.309	7.961	10.772
. Diversas	655	1.122	1.718	8.765

FONTE: IBGE - Censo Industrial

Obs.: 1950 - inclui pessoal ocupado nos escritórios das empresas

1975 - inclui pessoal ocupado em atividades administrativas.

fra bem menor, que o acréscimo provável da mão-de-obra que anualmente chega ao mercado de trabalho. Fazendo-se a comparação da evolução do emprego na indústria entre 1960 e 1980, o que é possível se se compara apenas os estabelecimentos com mais de cinco pessoas, constata-se que foram incorporadas adicionalmente nesses 20 anos (1960/80) aproximadamente 285 mil pessoas, quando então se passou de um total de 178 mil pessoas empregadas na indústria extrativa e de transformação no início da série consideradas - nos estabelecimentos de mais de cinco pessoas - para 463 mil. Tendo em vista a base pequena da qual se partiu, em termos de contingente empregado, o razoável crescimento de 4,7% ao ano do emprego industrial no período referido, não deu lugar a uma geração de empregos diretos que tivesse alguma significação no encaminhamento de solução para absorção do desemprego e subemprego urbano já existente ou em relação ao contingente que anualmente chega ao mercado de trabalho, notadamente o das maiores cidades nordestinas.

O exame mais detido dos segmentos que entre 1960/75 contribuíram mais intensamente para absorção da mão-de-obra industrial permite que se façam algumas associações entre este aspecto e a natureza da expansão industrial ocorrida recentemente no Nordeste. Na Tabela 3 observa-se de imediato que não obstante o grande peso que ainda em 1960 tinha a produção de bens de consumo não duráveis, no que se refere ao emprego industrial a contribuição maior na criação de postos de trabalho entre 1960 e 1975, deveu-se à indústria de bens intermediários. O ritmo de crescimento do emprego não só foi quase duas vezes e meia maior (5,9% ao ano contra 2,5%) como, em termos absolutos foi maior o crescimento de pessoas ocupadas no segmento produtor de bens intermediários (76 mil contra 71,8 mil). Curiosamente, foi intensa também a expansão do emprego no sub-setor de bens de consumo duráveis e bens de capital: representando segundo o censo de 1960 6,4% do total do emprego registrado na indústria de bens não duráveis de consumo, o referido segmento alcança 1/4 do total do emprego do sub-setor de bens não duráveis.

Pelo menos duas razões estão por trás dos fatos assinalados anteriormente, ambos estritamente associados à consideração do mercado nacional de bens de serviços. Uma primeira razão do pequeno crescimento relativo do emprego na indústria de bens de consumo não duráveis - que compreende a quase totalidade dos gêneros que compõem a denominada indústria tradicional - está associada à implantação de vigorosos programas de modernização do que resultou, segundo as informações censitárias (censo industrial e demográfico) uma redução significativa do emprego, sobredudo no gênero no qual se concentro esse esforço de modernização: o têxtil. Como condição de sobrevivência este gênero teve que alterar substancialmente seus processos

de trabalho e reduzir, em conseqüência sua capacidade de absorver produtivamente mão-de-obra. De fato, encontrando na região uma indústria têxtil na qual 81% dos teares e 54% dos fusos[23] possuiam mais de 30 anos, a SUDENE e o BNB coordenaram um esforço sem dúvida significativo de transformação desse gênero industrial, com alto custo social, no entanto.

Embora tenham sido pouco numerosos os programas explicitamente voltados para a modernização das indústrias tradicionais, as informações disponíveis parecem indicar que foi bem amis generalizado o esforço de modernização, inclusive a partir do mecanismo 34/18-FINOR, que contemplou muitos projetos de modernização. O aumento de produtividade da denominada indústria de bens de consumo duráveis, entre 1960 e 1975 foi de 5,6% ao ano, um pouco menor que a da indústria de transformação em seu conjunto, que foi de 5,8% ao ano (v. tabela 3). Na indústria têxtil o crescimento da produtividade média, segundo os dados do censo industrial de 1960 e 1975, foi de 9,5% ao ano, superior ao aumento verificado no país que foi de 8,2% ao ano.

No entanto, vale registrar que nem todos os segmentos tradicionais resistiram à competição e isto se constitui no segundo fator explicativo da reduzida absorção da mão-de-obra na indústria tradicional ou na de bens de consumo não duráveis. A competição inter-regional e intra-regional a partir da implantação de novos empreendimentos incentivados incidiu principalmente sobre a indústria tradicional de pequeno porte como a de calçados, a de vestuário e a de produtos alimentares. A indústria de couros e peles (classificada como tradicional e como de bens intermediários) praticamente estagnou no período 1960/75.

Através da tabela 2 têm-se uma visão mais pormenorizada dos gêneros que no período 1960/75 tiveram um crescimento menor do emprego. Além do que ocorreu com a têxtil é digno de destaque a evolução da indústria de couros e peles.

Os dois segmentos restantes - o de bens intermediários e o de bens de consumo duráveis e de capital - nos quais os esforços desenvolvidos voltaram-se, provavelmente, mais para a implantação de novas unidades produtivas do que para a modernização e alterações nos processos de trabalho, embora aumentassem significativamente sua produtividade média obtiveram taxas altas de crescimento do emprego. Conforme as informações da tabela 3, a indústria de bens intermediários embora tenha registrado uma produtividade média de 5,3% ao ano no período de acordo com os Censos de 1960 e 1975, a expansão do emprego ocorre a 5,9% ao ano. A de bens de consumo duráveis e de bens de capital expandiu sua produtividade média a 8% e o emprego a 11,5% ao ano.

(23) SUDENE. Pesquisa sobre a Indústria Têxtil. Recife, 1971.

TABELA 3

NORDESTE: PESSOAL OCUPADO, VTI, PRODUTIVIDADE E SALÁRIO MÉDIO NA INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL E DE TRANSFORMAÇÃO NO PERÍODO 1960-75

ESPECIFICAÇÃO	PESSOAL OCUPADO				TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO NO PERÍODO 1960/75		
	EM 1.000 PESSOAS			TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO 1960/75	VTI	PRODUTIVIDADE	SALÁRIO-MÉDIO
	1960	1975	ACRÉSCIMO 1960/75				
EXTRATIVA MINERAL	15,7	14,6	-1,1	-0,5	2,3	2,8	2,7
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	208,1	401,2	193,1	4,2	10,2	5,8	4,3
a) Bens de Consumo não duráveis	147,9	219,7	71,8	2,5	8,2	5,6	-
b) Bens Intermediários	50,6	126,6	76,0	5,9	11,5	5,3	4,6
c) Bens de Consumo Duráveis e de Capital	9,6	54,9	45,3	11,5	20,4	8,0	-
TOTAL	223,8	415,8	192,0	3,9	9,6	5,5	4,3

FONTE: IBGE - Censo Industrial de 1960 e 1975.

OBS. : (1) Resultados referentes a todos estabelecimentos industriais recenseados.

(2) Tabela extraída do texto "Proposta de Política de Desenvolvimento Regional para o Nordeste", ver nota 19.

(3) As taxas foram calculadas levando-se em conta as datas de referência das informações dos censos industriais.

A análise relativa ao emprego em anos das duas décadas consideradas - 1960/70 e 1970/75 para a maioria das informações , revelam que a expansão do produto e do emprego industrial teria ocorrido principalmente nos anos da década de 70, notadamente na sua primeira metade.

Na verdade, enquanto nos anos 1960/70, o valor da transformação industrial (VTI) expandiu-se a 5,5% para o total do segmento aqui considerado (extrativa mineral e transformação) e a 6,4% ao ano na indústria de transformação, no sub-período 1970/75 o VTI expandiu-se a 19,3% e 19,2% ao ano respectivamente. As estimativas do produto interno revelam que entre 1975/80 a expansão do setor industrial conjuntamente ocorreu a um ritmo de 8,9% ao ano (v. tabela 4). Provavelmente esta diferença de comportamento da indústria se explica pelo fato de a década de 60 se caracterizar não só por um subperíodo de "ajustamento" da economia regional, sobretudo urbana, a uma maior articulação das regiões brasileiras, face à ampliação e modernização da infra-estrutura e serviços de transportes (inclusive com a consolidação da indústria de autoveículos), como pelo fato de somente a partir da segunda metada dessa década de 60 começam a ser efetivamente implantados um conjunto significativo de projetos industriais, dos quais alguns só entram plenamente em operação na década seguinte.

Esta diferença de evolução constatada para o VTI e produto industrial é observada no emprego, com maior evidência. Na década de 60 o emprego na indústria extrativa mineral e de transformação expandiu-se a apenas 1,9% ao ano e a de transformação a 2,2%. A indústria de bens de consumo não duráveis praticamente estagnou e, em razão do seu peso relativo, explica em grande parte esta expansão insatisfatória do emprego industrial, a ritmo bem menor que o do crescimento da população urbana da região. Diferentemente é o comportamento desta variável na década seguinte, pois, para citar apenas o caso da indústria de transformação, o ritmo de absorção da mão-de-obra é de quase 9% ao ano (8,8%) entre 1970/75 e menor - mas ainda significativo - no subperíodo 1975/80.

Vale ressaltar que na base da explicação do intenso ritmo de expansão do emprego que prevaleceu nos anos 70 está o também intenso crescimento do produto ou o VTI da indústria, pois os níveis de produtividade com os quais passa a trabalhar a indústria na década de 70 (pelo menos na sua primeira metade) são muito altos: quase 10% ao ano para o total do segmento da extrativa mineral e transformação, 9,5% para a de transformação, alcançando no interior desta última até 12,5% no que se refere à indústria de bens de capital e de bens de consumo duráveis (tabela 4). É evidente que, com base em uma

expansão da produtividade nos termos anteriormente assinalado, para que o emprego se expandisse no ritmo anteriormente assinalado, deveria, necessariamente ocorrer um crescimento significativo do produto.

Vale registrar, finalmente, a distância que passa a existir entre o ritmo de expansão da produtividade e do salário médio de um sub-período (1960/70) para o outro (1970/75). Com taxas semelhantes de crescimento na década de 60, sobretudo quando se examinam essas duas variáveis em relação à indústria extrativa mineral de transformação e em relação, mais especificamente, à indústria de transformação. No entanto, o que se constata na primeira metade da década de 70 é, nos referidos segmentos, o fato de que a taxa de expansão do salário médio alcança apenas 60% e 62% da taxa de produtividade, respectivamente da indústria de transformação e do conjunto formado pela transformação e extrativa mineral (v. tabela 4). Parte importante, pois, dos ganhos de produtividade não foi apropriado, neste último sub-período, pelos trabalhadores. Note-se que a referência é feita aos salários médios que compreendem além dos salários de base dos operários a remuneração do pessoal administrativo e de gerência que em alguns gêneros tendem a elevar significativamente a média dos salários em comparação com o salário de base. Note-se ainda, a respeito, que há uma redução sistemática da folha de salário no VTI da indústria regional: de uma participação de 27% em 1950 passa-se para 23% em 1960 e 19% em 1975.

Esse período áureo para a expansão do emprego industrial na região dura relativamente pouco tempo. Já em 1978, a indústria de transformação reduzia o ímpeto que anteriormente havia sido registrado na sua formação de capital fixo, segundo levantamentos da SUDENE. De fato, se no período 1970/77 a expansão dos investimentos do referido segmento da indústria foi de 22% ao ano, em 1978 esta taxa cai para 2,9%, em 1979 para -11,6%, apresentando em 1980, também, uma taxa negativa: -18,5%. A extrativa mineral seguiu expandindo seus investimentos, mas em razão do seu peso menor no confronto com a indústria de transformação não foi capaz de compensar o declínio. Indicadores de produção física do IBGE revelam a continuidade do declínio, nos anos subseqüentes, a partir dos levantamentos para alguns gêneros industriais importantes[24].

Os dados relativos ao emprego industrial, levantados pelo Ministério do Trabalho são bastante expressivos, neste particular, em relação a alguns dos principais mercados de trabalho. Através do gráfico I e da Tabela 5 tem-se uma indicação do que vem ocorrendo nos

(24) Ver para os meses de 1981 e 1982, IBGE. Indicadores Conjunturais da Indústria - Produção Regional.

mercados de trabalho das regiões metropolitanas do Nordeste, com relação, especificamente ao emprego industrial.

Comparando-se as últimas informações disponíveis para o início do segundo semestre de 1983 com os níveis vigentes no início da década - mais precisamente no mês de agosto de 1980 - constata-se que foi, sem dúvida, significativo o declínio ocorrido neste intervalo de tempo na Região Metropolitana de Fortaleza, que sofreu menos o impacto da recessão, a queda do emprego foi no total do período acima referido de -8%. Recife e Salvador apresentaram taxas bem maiores - 17,8% e -11,3% respectivamente.

Se considerarmos como válidos, para o total do Estado do Ceará, Pernambuco e Bahia, as taxas apresentadas anteriormente para as Regiões Metropolitanas, pode-se concluir que os três anos de recessão implicarão a "destruição" de 40 mil empregos nesses três Estados mais importantes do ponto de vista do emprego industrial. Ora, isto significa que do total de empregos diretos criados pelo programa de industrialização até 1977[25] em todo o Nordeste, cerca de 27% teria deixado de existir. A eliminação do emprego em Pernambuco representaria metade dos empregos gerados pelo programa referido. Note-se, a partir dos dados da tabela 5 que o impacto da crise e das medidas recessivas sobre o mercado de trabalho das regiões metropolitanas do Nordeste, foi menor que aquele constatado para a Região Metropolitana de São Paulo.

Resumidamente, nesses anos de intenso crescimento econômico, embora em alguns sub-períodos tenha sido constatadas taxas importantes de expansão do emprego industrial - 8,8% entre 1970 e 1975 e 6,5% entre 1975 e 1980 conforme a tabela 4 - o montante absoluto do emprego criado na indústria apenas se aproximou, nas duas últimas décadas, do contingente que a cada ano chega ao mercado de trabalho regional. Por outro lado, as informações registram que esse período áureo foi seguido de um declínio muito intenso dos níveis de emprego a partir dos anos iniciais da presente década, no qual foram destruídos parcela importante dos empregos criados com os programas de industrialização.

2.4. EMPREGO INDIRETO

O que se assinalou anteriormente é válido para a absorção direta de emprego na atividade industrial. Torna-se agora necessário explorar um pouco a questão da repercussão do setor industrial em re

(25) Ano da pesquisa de avaliação do programa de industrialização efetuada pela SUDENE e BNB.

TABELA 4

NORDESTE: PESSOAL OCUPADO, VTI, PRODUTIVIDADE E SALÁRIO MÉDIO NA INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL E DE TRANSFORMAÇÃO, SEGUNDO SUB-PERÍODOS: 1960 - 1970 - 1975 - 1980

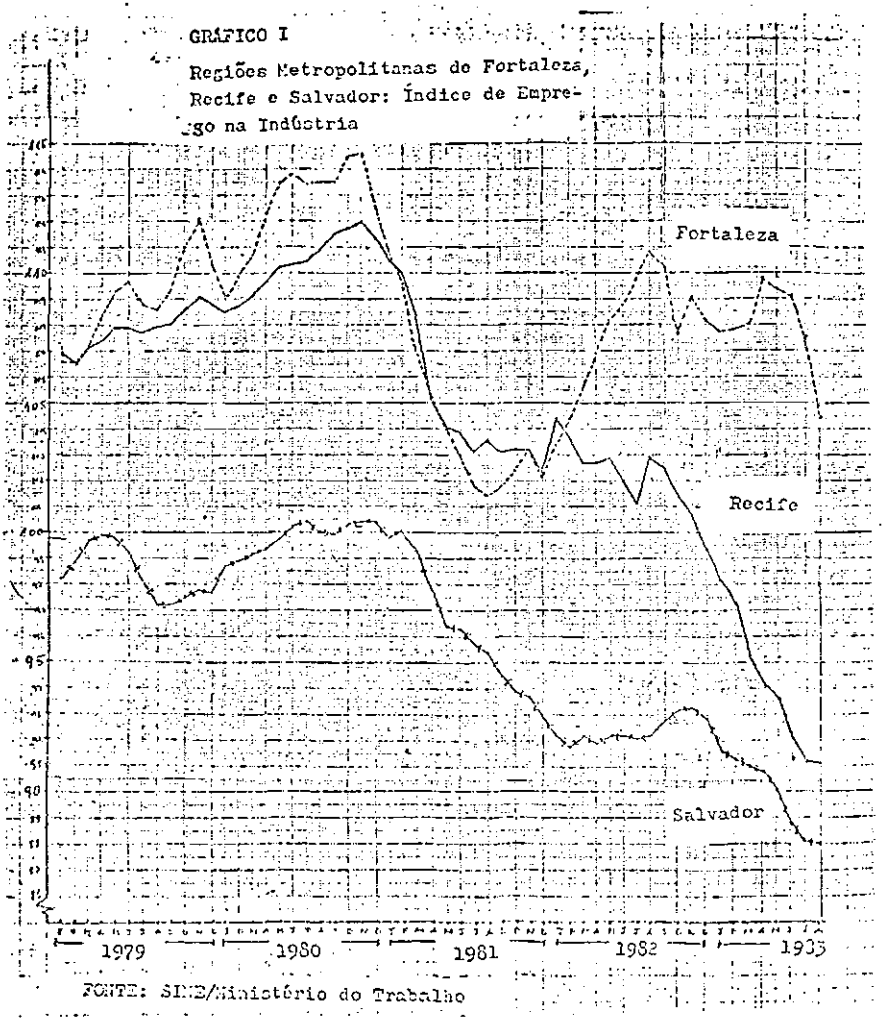
ESPECIFICAÇÃO	TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO					
	EXTRATIVA MINERAL	TRANSFORMAÇÃO				TOTAL GERAL
		TOTAL	NÃO DURÁVEIS	INTERMEDIÁRIOS	DURÁVEIS E DE CAPITAL	
PESSOAL OCUPADO						
- 1960/70	-1,5	2,2	0,6	4,4	9,0	1,9
- 1970/75	1,9	8,8	6,9	9,4	17,2	8,5
- 1975/80(1)	-	6,5	-	-	-	-
VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI)						
- 1960/70	- 5,9	6,4	5,0	7,5	15,5	5,5
- 1970/75	23,1	19,2	15,6	21,0	31,9	19,3
PRODUTIVIDADE						
- 1960/70	- 4,5	4,1	4,4	3,0	6,0	3,5
- 1970/75	20,9	0,5	8,1	10,6	12,5	9,9
SALÁRIO MÉDIO						
- 1960/70	- 3,6	3,8	2,7	5,2	3,2	3,4
- 1970/75	17,9	5,7	-	3,1	-	6,2

FONTE: IBGE - Censos Industriais e Sinopse Preliminar do Censo Industrial de 1980.

(1) Para efeito de comparação entre os censos de 1975 e 1980 (Sinopse preliminar), foram utilizados os dados referentes a estabelecimentos com mais de cinco pessoas ocupadas.

GRÁFICO I

Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador: Índice de Emprego na Indústria



FONTE: SINE/Ministério do Trabalho

TABELA 5

TAXA DE CRESCIMENTO DO EMPREGO INDUSTRIAL: REGIÕES METROPOLITANAS DE FORTALEZA, RECIFE, SALVADOR E SÃO PAULO

PERÍODO	REGIÕES METROPOLITANAS			
	FORTALEZA	RECIFE	SALVADOR	SÃO PAULO
AGO .1980/AGO.1983	-8,0	-17,8	-11,3	-25,2
AGO. 1980/AGO 1981	-10,7	- 6,6	- 4,6	-14,6
AGO 1981/AGO 1982	+ 9,3	- 0,6	- 3,4	- 2,8
AGO 1982/AGO 1983	- 5,8	-11,5	- 3,8	-10,0

FONTE: SINE/Ministério do Trabalho.

lação às demais atividades produtivas, bem como os efeitos dinâmicos do segmento industrial sobre si mesmo. Desde logo vale recordar alguns pontos já assinalados anteriormente quando se procurou entender a natureza da evolução recente da indústria nordestina. Em primeiro lugar a forte vinculação da atividade manufatureira regional com o segmento produtivo das regiões mais industrializadas do país. Isto é notório em relação a aquisição de meios e instrumentos de trabalho (insumos e equipamentos), quando se constata que a quase totalidade dos equipamentos e metade dos insumos industriais são adquiridos de fornecedores extra-regionais. Ora, esta constação por si mesma já define um reduzido poder de repercussão que a acumulação de capital, sobretudo o capital fixo, numa primeira instância, e o próprio desenvolvimento da atividade produtiva numa segunda instância, através da aquisição e transformação das matérias primas, teria em relação à geração indireta de renda e de emprego. Além disso, dois outros aspectos devem ser considerados para melhor compreender a questão do emprego indireto. O primeiro refere-se ao fato de que, principalmente no que se refere as relações inter-regionais, é sem dúvida significativo o coeficiente de importações da região, no qual além da presença marcante de bens de capital e de insumos industriais nota-se, também, uma participação relevante dos alimentos e de outros bens de consumo. Isto implica em dizer que ao receber seu rendimento - sob a forma de salário, lucro ou sob qualquer denominação - o consumidor nordestino adquire parte importante dos bens que constituem sua cesta de consumo de fora da região, tanto no que se refere a bens de consumo duráveis, como não duráveis. É evidente que isto representa um "vazamento" adicional importante àqueles já constatados na atividade industrial, quando os efeitos dinamizadores por conta das compras de insumos e equipamentos se transferem para outras regiões brasileiras, sobretudo as mais industrializadas.

Ao lado dos aspectos antes referidos, existem outros, associados aos segmentos industriais que se deveriam - na concepção daqueles que conceberam a estratégia inicial de desenvolvimento regional - constituir nas atividades "germinativas", capazes de dinamizar a estrutura produtiva regional, estimulando a criação indireta de emprego e renda. É suficiente recordar que a metalúrgica somente adquire 29% dos insumos no Nordeste, a mecânica 21%, material elétrico e comunicações 11%, material de transporte 20% e a química 45%. Note-se que é sobretudo a indústria de bens duráveis de consumo e de bens de capital que importa a maior parte dos insumos de que necessita: levantamentos feitos à indústria pernambuca, com base na pesquisa da SUDENE/BNB, revela que o referido grupo de indústria adquire apenas 15% dos

seus insumos no Nordeste[26].

É importante indagar, no momento, o que está por trás deste fato. Não resta dúvida que o início de uma expansão e diversificação da indústria teria, necessariamente, que ocorrer com uma demanda muito intensa de insumos e equipamentos do exterior, sobretudo quando o grau de industrialização é extremamente reduzido. No entanto, o que é importante considerar é que esta expansão e diversificação da indústria ocorre com uma contribuição importante de agentes (empresários e grupos econômicos) extra-regionais e num contexto de um processo de articulação da estrutura industrial do Nordeste com as regiões mais industrializadas do país. Enfim, ao lado do fato de se tratar de uma etapa inicial de diversificação da indústria, deve-se levar em conta que a indústria implantada na região, de imediato articula-se através das suas vendas, compras e em relação aos agentes promotores, com a estrutura industrial mais complexa do Sudeste e Sul. É a parte menor e, como tal, depende do segmento industrial das regiões mais desenvolvidas.

3. RESULTADOS DE ALGUNS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS EM RELAÇÃO AO EMPREGO

Uma análise sumária da ação governamental no Nordeste, visando ao desenvolvimento da atividade industrial deveria considerar, pelo menos, (i) o programa mais importante de industrialização que é aquele baseado no mecanismo 34/18-FINOR, (ii) o programa específico, mas nem por isto menos significativo, de modernização da têxtil, (iii) o programa da pequena e média indústria. O exame procedido centra-se em algumas poucas informações com vistas à análise das repercussões dos programas sobre a absorção da mão-de-obra.

A tabela 6 mostra sumariamente o número de empregos criados através do programa de industrialização que tem como mecanismo principal o 34/18-FINOR. As informações revelam que até 1977 foram criados aproximadamente 150 mil empregos, deste total a contribuição maior coube ao segmento produtor de bens intermediários, seguido do grupo constituído pelas unidades produtivas de bens de consumo não duráveis. Não resta dúvida que foi significativa a contribuição do programa, comparativamete com o total do emprego gerado pela indústria entre 1960/80, que correspondeu a 285 mil empregos, confrontando-se os dados do Censo Industrial de 1960 com os da Sinopse do Censo Industrial de 1980 (estabelecimentos com mais de 5 empregados, em

(26) Ver FIDEPE - "Indicadores Sociais de Pernambuco: Evolução do Emprego 1950-1981 Recife, 1982

TABELA 6

NORDESTE: EMPREGOS CRIADOS PELA INDÚSTRIA INCENTIVADA ATÉ 1977

ESPECIFICAÇÃO	EMPREGOS CRIADOS	
	ABSOLUTOS	%
1. Extrativa Mineral	2.589	1,7
2. Transformação	147.306	98,3
2.1. Bens de Consumo não duráveis	64.078	42,7
2.2. Bens intermediários	66.104	44,1
2.3. Bens de Consumo duráveis e de capital	16.108	10,8
2.4. Diversos	1.016	0,7
TOTAL	149.895	100,0

FONTE: BNB/SUDENE - Pesquisa Industrial - 1978.

ambos os casos). No entanto, esta contribuição como já se assinalou revela-se pouco significativa quando se examinam as condições do mercado de trabalho regional, ou, mais especificamente o mercado de trabalho urbano nordestino. De fato, é suficiente lembrar que (i) a força de trabalho urbana já alcançava a cifra de 5,5 milhões de pessoas em 1980, segundo o Censo Demográfico, (ii) vem crescendo intensamente e (iii) se caracteriza pela presença de aproximadamente um quarto (1,4 milhão) na condição de subempregado ou desempregado e um pouco mais, seguramente um terço (ou seja, 1,8 milhão), na qualidade de trabalhadores informais, que em grande parte se superpõe ao contingente anteriormente referido.

Vale registrar, para compreensão do significado dos resultados do programa, aliás um dos poucos que teve garantida em mais de duas décadas sua continuidade, não obstante a redução dos recursos originariamente a ele destinados, algumas circunstâncias bem particulares que seguramente o influenciaram. Em primeiro lugar, o fato de tratar-se de um programa regional, orientado para uma área de reduzido grau de industrialização, situada num país dotado de uma complexa estrutura industrial. Além disso, o momento no qual ocorre esta expansão e diversificação industrial do Nordeste, é o momento de consolidação do mercado nacional de bens e serviços - e seguramente do mercado de trabalho - principalmente a partir da indústria de base, do seu segmento de produção e montagem de autoveículos e a partir da modernização e expansão da infra-estrutura de transportes, notadamente de rodovias. Isto tudo definiu, de certo modo, a configuração da nova indústria nordestina: a exigência de processos tecnológicos avançados; a necessidade de modernização de segmentos tradicionais ameaçados pelo aumento da competição inter-regional em razão do processo crescente de articulação regional.

Some-se a isto o fato de que, no estabelecimento da orientação a ser seguida no programa de industrialização, prevaleceu muito mais decisão microeconômica e empresarial que a concepção de uma política de industrialização que definisse os gêneros, sub-setores ou atividades prioritárias, voltadas para a constituição de uma estrutura produtiva integrada e capaz de desempenhar função relevante no encaminhamento de soluções para a questão regional. Esta atitude prevalecente tanto na fase de recursos financeiros abundantes, no início do processo - o que justificava até certo ponto a aceitação de qualquer projeto com um grau mínimo de garantia de sua viabilidade - como na fase mais recente de escassez de recursos em face à demanda proveniente dos projetos, teve influência na configuração de um estrutura industrial caracterizada pela reduzida integração intra-regional e pela pequena internalização dos efeitos dinâmicos so

bre o emprego e renda.

O programa de modernização da indústria tradicional, sobretudo da têxtil, teve importância nas modificações dos processos produtivos e em relação ao mercado de trabalho. As informações disponíveis sobre o impacto da modernização e do "ajustamento" que a região foi obrigada a proceder na indústria têxtil são contraditórias, dependendo das fontes de informações. Com base nas informações da SUDENE e BNB, o impacto foi de pequenas proporções, como se verá, ocorrendo inclusive, segundo algumas estimativas um acréscimo do emprego. Outra é a visão fornecida pelas informações do Censo Industrial e do Censo Demográfico, relativas à evolução do emprego que revelam um impacto negativo considerável na capacidade de absorção da referida indústria, tanto no período crítico do "ajustamento" da têxtil às condições de maior competitividade inter-regional da década de 50, quanto nos anos de efetiva implantação do programa de modernização, nas décadas de 60 e 70.

As informações censitárias revelam, conforme dados da tabela 7, uma redução significativa de emprego na indústria têxtil, sobretudo quando comparados os níveis registrados na década de 70 com aqueles encontrados pelos censos de 1950. De acordo com o Censo Industrial, ocorreu um primeiro impacto na década de 50, reduzindo o emprego de 80 mil para 58,5 mil, que não pode ser atribuído ao programa de modernização, mas, com maior probabilidade, às conseqüências da competição maior que passa a existir nessa década, quando a evolução do sistema de transporte e uma maior articulação dos mercados regionais colocam em xeque a sobrevivência de um grande número de estabelecimentos têxteis, que em razão do isolamento relativo e de problemas econômicos e financeiros não quiseram ou não puderam modernizar seus equipamentos ou inovar seus processos de trabalho. As informações do Censo Demográfico confirmam a tendência registrada pelo censo anteriormente referido, apresentando, para grande parte das ocupações especificamente vinculadas à têxtil um declínio bem acentuado entre 1950 e 1970.

A partir de 1960 prossegue - ainda segundo o Censo Industrial - a redução da capacidade de absorção de força de trabalho por parte do gênero têxtil. Neste caso, pode-se atribuir a referida redução ao processo de modernização iniciado na década de 60 e que teve sequência no decênio seguinte. Vale registrar que numa primeira fase o programa de modernização propunha a manutenção dos mesmos níveis de produção, após o reequipamento dos estabelecimentos, salvo em alguns casos específicos. Essa não foi a orientação prevalecente numa segunda fase, quando se partiu para a implantação de novos empreendimentos mais modernos, inclusive estabelecen-

TABELA 7

NORDESTE: EVOLUÇÃO DO EMPREGO NA INDÚSTRIA TÊXTIL SEGUNDO DIVERSAS FONTES

FONTE DOS DADOS	DATAS				
	1950	1959	1970	1975	1980
1. Censo Industrial: pessoas ocupadas	80.728	58.629	38.379	44.695	
2. Sinopse do Censo Industrial de 1980: pessoas ocupadas (1)					66.500
3. Censo Demográfico: ocupações específicas da têxtil	60.965		24.065		48.055
- cardadores e penteadores	1.870		453		2.085
- macaroqueiros, bobinadores e espuladores	5.852		1.824		2.956
- fiandeiros	13.937		5.566		8.764
- urdidores e remetedores	1.627		551		800
- cordeeiros	704		781		2.664
- tecelões	34.386		13.261		26.804
- alvejadores e tintureiros têxteis	1.244		403		740
- estampadores têxteis	259		224		578
- acabadores de pano	1.086		1.002		3.064
4. Anuário do Trabalho: empregos ocupados (2)				51.221	
5. Pesquisa Têxtil da SUDENE: pessoas ocupadas		32.573	30.610 (3)		

NOTAS: (1) Pessoal ocupado nos estabelecimentos de mais de cinco psssoas

(2) Dados relativos ao ano de 1976

(3) Informações referentes a 1960 e relativas aos estabelecimentos que se constituiram objeto do programa de modernização.

do propostas de consolidação de polos têxteis na região. É provável que a esta evolução da política voltada para o desenvolvimento e modernização desse gênero esteja associado o fato de que na primeira década de vigência do programa tenha-se aprofundado a redução do emprego e na década de 70 apareçam indícios de recuperação do nível de ocupação, sobretudo quando se estabelece a comparação entre os dados de 1970 e os anos posteriores: 1975 e 1980. Os dados do Censo Demográfico também confirmam a tendência declinante do emprego na indústria têxtil, provocado pelo ajustamento e pelo esforço de modernização desse gênero industrial (v. tabela 7). Uma informação adicional que reforça a idéia de que o esforço de modernização seguramente provocou impacto negativo sobre a capacidade de absorção da mão-de-obra é fornecido pelo estudo do SENAI-CETIQT, patrocinado pelo IPEA/IPLAN[27], quando ao conceber a "fábrica-modelo" prevalecente em diferentes décadas revela uma redução do emprego semelhante à observada anteriormente: na década de 50 na unidade de produção estariam empregados 668 pessoas, na de 60 cerca de 446 e na de 70 aproximadamente 366 pessoas.

Outra é a versão que se pode obter a partir dos dados pesquisados pela SUDENE. Eles revelam que foi muito pequeno o impacto do programa, mesmo no período mais crítico (década de 60) sobre os níveis de emprego. Os autores da pesquisa chegam a afirmar que o "Processo de modernização do conjunto têxtil nordestino resultou na desocupação do fator trabalho em níveis razoáveis", concorrendo para isto várias circunstâncias favoráveis que neutralizaram o desemprego que poderia ocorrer. Entre as circunstâncias favoráveis são assinaladas a abertura de fábricas anteriormente fechadas, a instalação de novas unidades de produção e os casos de reequipamento com ampliação da capacidade produtiva[28]. Os dados da pesquisa industrial de avaliação da política geral de industrialização do Nordeste realizada pelo BNB/SUDENE revelam uma expansão do emprego quando se confronta o contingente de pessoas ocupadas em 1977 com aquele vigente quando da apresentação do primeiro projeto. Assim a referida pesquisa revela uma expansão de 20 mil empregos entre o contingente registrado no primeiro projeto e o número de empregados na data da pesquisa.

Na análise e no confronto das informações censitárias e das pesquisas é conveniente que se leve em conta que os dados dos censos referem-se à totalidade do gênero têxtil, não importando a dimensão e natureza da unidade produtiva, enquanto que as informa-

(27) SENAI. Efeitos dos Avanços Tecnológicos sobre o Emprego na Indústria Têxtil. Rio. IPEA/IPLAN. 1980 (mimeog.)
(28) SUDENE. Pesquisa Sobre a Indústria Têxtil do Nordeste. Recife. 1971

ções das pesquisas da SUDENE e do BNB dizem respeito apenas às empresas que se constituiram objeto da modernização e àquelas que foram incentivadas pelo 34/18-FINOR.

No que se refere ao programa voltado para a pequena e média empresa, o que se deve assinalar é que as ações desenvolvidas ainda são muito restritas e até fim da década de 70 o programa ainda possuía um caráter experimental, não obstante ter duração de uma dezena de anos. De fato, documento oficial da SUDENE[29] ao assinalar a vigência do programa a partir de 1967 revela que até o final de 1978 foram constatados um pouco mais de mil financiamentos , com a criação de 14,7 mil empregos diretos e a prestação de 2,4 mil serviços de assistência técnica. Para que se tenha uma idéia da dimensão da clientela potencial do programa é suficiente ressaltar que as empresas industriais nordestinas com menos de 100 empregados ultrapassam a cifra de 30 mil, segundo último censo industrial divulgado.

4. SÍNTESE DA PROBLEMÁTICA

O mercado de trabalho no Nordeste sempre se caracterizou pela existência de importantes contingentes submetidos a relações de trabalho extremamente precárias, quer no meio urbano, quer no meio rural. No meio urbano a presença do segmento "informal" e de um percentual importante de subempregados, com baixos níveis de remuneração, ao lado do significativo fluxo migratório que anualmente deixa o Nordeste, dizem bem da crônica incapacidade da economia regional em absorver sua força de trabalho. O fato de a região contar, presentemente, com uma força de trabalho que já ultrapassa os 12 milhões de pessoas e que, seguramente, lança anualmente, no mercado de trabalho mais de 300 mil pessoas, constitui uma faceta da gravidade da denominada questão regional, exigindo ações em profundidade visando a criação de emprego, que não só reduza o contingente desempregado e subempregado, como absorva o acréscimo da população que anualmente pressiona o mercado de trabalho.

O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), embora já no final da década de 50 percebesse a gravidade da situação do emprego na região, elaborou uma estratégia na qual , no que se refere ao emprego urbano, tinha como base para o encaminhamento de solução deste problema a promoção do desenvolvimento industrial.

A expansão industrial que ocorreu a partir de então foi bem distinta daquela preconizada pelo GTDN. Extremamente vinculada

(29) SUDENE - SUDENE 20 anos - Recife, 1980. pág. 109.

à estrutura produtiva do país, quer a partir da compra de insumos e equipamentos, quer a partir da venda dos seus produtos, a nova indústria da região caracteriza-se por uma desarticulação que dá lugar a "filtração" ou "vazamento" dos efeitos dinâmicos potenciais que poderiam provocar repercussões significativas sobre a renda e o emprego na região. Resultou, então, que o conjunto de repercussões provocadas pelo programa de industrialização, embora importante quando se estabelece a comparação entre a estrutura produtiva anterior e a nova estrutura, ou entre o contingente de pessoas empregadas no início do programa e após duas décadas de sua implantação, é pouco significativo quando examinado a partir da expansão da força de trabalho total da região ou da força de trabalho urbana.

Esta questão se constitui o centro da reflexão e da avaliação relacionadas com a expansão industrial do Nordeste e conduz necessariamente à discussão sobre o papel da indústria no encaminhamento de soluções para o problema do emprego na região.

A experiência nordestina, brasileira e de vários outros países e regiões não mais permitem a segurança das afirmativas dos planejadores da década de 50 e 60 que apontavam a indústria - ou qualquer outro setor isoladamente - como potencialmente capaz de solucionar a questão do subemprego e desemprego. A questão se desloca bem mais para o exame da estrutura produtiva de determinada economia, em seu conjunto, e para a articulação que existe entre os vários segmentos ou partes constitutivas. Assim importa considerar a integração ou a articulação vertical existente no setor industrial, a integração entre este setor e a atividade agropecuária - a partir do desenvolvimento da agroindústria ou dos denominados complexos industriais - ou, ainda a articulação entre a indústria (e a agricultura, isto é os setores produtores de mercadorias ou bens) e os serviços de produção (transporte, armazenagem, comércio, comunicações, sistema financeiro e bancário) que possuem uma inegável capacidade de absorção de mão-de-obra. Neste particular, a indústria passa a merecer um destaque não mais pela sua capacidade de criação direta de emprego mas, principalmente, pelo seu poder de dinamização das demais atividades produtivas a partir da transformação e utilização de insumos, da sua significativa necessidade de bens de capital, da crescente necessidade de insumos decorrentes não só do aumento da escala ou da ampliação física da sua capacidade de produção mas do incremento contínuo da produtividade. A quantidade crescente de mercadorias que entra, como matéria prima, nas unidades de produção industrial ou que sai como produto acabado exige na sua comercialização e deslocamento um conjunto complexo de serviços sobre os quais a atividade de transformação repercute significativamente.

Não resta dúvida que tanto quanto o caráter incipiente e retardatário da expansão industrial do Nordeste, o modo como a região se integrou ou se articulou com as áreas mais industrializadas do país está na base da explicação da desarticulação da estrutura produtiva regional. Assim sendo, a integração da estrutura produtiva interna deve ser procurada nos limites, provavelmente estreitos, deixados pelo processo de articulação da região com o resto do país. Para isto é evidente que se torna necessário um conjunto de decisões que extrapolem as microdecisões dos investidores individuais.

5. PROPOSIÇÕES

5.1. OBJETIVO BÁSICO

Do exposto, um dos caminhos que devem ser seguidos no futuro imediato é o da integração da estrutura produtiva regional, na qual o segmento industrial pode desempenhar um papel relevante, seja articulando-se internamente (integração intra-setorial) seja com os demais setores produtivos da economia. Tendo em vista a postura realista que deve presidir a concretização de tal objetivo, pelo menos dois aspectos devem ser considerados: (i) um primeiro referido ao fato de que a articulação com as regiões mais industrializadas provavelmente limita o campo no qual se possa desenvolver uma política de integração da estrutura produtiva regional; (ii) em seguida, que esse objetivo de integração exige como ponto de partida o conhecimento da atual estrutura regional, notadamente da indústria, além do conhecimento dos recursos naturais (renováveis e não renováveis) e as possibilidades técnicas de seu aproveitamento econômico.

No que se refere aos segmentos que prioritariamente devem ser considerados na busca de uma integração do aparelho produtivo da região, vários documentos têm, recentemente , apontado, no que se refere à articulação interna do próprio setor industrial, a implementação dos complexos industriais, da metal-mecânica e o desenvolvimento da pequena e média empresa em razão de sua estreita vinculação com a base de recursos regionais[30]. Com relação aos complexos industriais, são recomendados esforços visando:

a) no que se refere ao Complexo Petroquímico de Camaçari , a sua consolidação deve ser buscada em relação aos produtos finais da indústria petroquímica e sua aplicação

(30) SUDENE. Proposta do Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1980-85). Recife . 1979. Projeto Nordeste - Proposta de Política de Desenvolvimento Regional para o Nordeste (Relatório Preliminar do Grupo I). Recife-1983).

em vários gêneros da indústria de transformação; vários fatores (maior geração de emprego, menor dimensão do investimento inicial, possibilidade de implantação independentemente da associação com empresas estrangeiras) ressaltam a possibilidade e conveniência da implantação de um parque industrial de IV geração acoplado ao Pólo Petroquímico de Camaçari[31].

b) com respeito ao Pólo Cloroquímico de Alagoas, além da unidade produtora de cloro-sóda, de eteno e dicloretano, a implantação de fábricas integradas de MVC/PVC e de solventes clorados, unidade de MVA/EVA, de polietileno, fábrica de aldeido acético e derivados, unidade de cloroparafina, de óxido propano, fábrica integrada de ácido clorídico, além de outras [32].

Ainda com a preocupação de intensificar a integração intra-setorial da indústria nordestina, tem sido frequentemente mencionado em documentos oficiais a necessidade de, através da produção siderúrgica, se promover uma maior complementação com o Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte e a indústria metalmecânica dos demais Estados Nordestino[33].

A ênfase na articulação entre a indústria e a agricultura deve ser procurada tanto a partir do desenvolvimento da agroindústria, como de modo bem mais amplo através da formação de complexos agroindustriais nos quais se busca uma vinculação cada vez mais estreita entre as atividades industriais (produtoras de insumos, máquinas e equipamentos para a agroindústria), a transformação industrial dos produtos agropecuários, a produção agropecuária voltada para a indústria e os serviços diretamente acoplados a tais atividades (assistência técnica, pesquisa, comercialização, transporte, embalagem, etc.). Além das matérias primas que tradicionalmente entram na pauta de exportação da região (cacau, algodão e cana e outros derivados) deveriam se constituir em ponto de apoio para tal política produtos como abacaxi, maracujá, mandioca, caju, tomate, mamona, carne e derivados da produção animal, além de outros. Pelo menos duas linhas poderiam ser contempladas neste particular, aquela vinculada ao grande capital agroindustrial e a que considere o desenvolvimento da pequena indústria rural[34].

(31) IPEA/PNUD/CEPAL/ILPES - Complexo Petroquímico de Camaçari - Versão Preliminar - Brasília, julho de 1983.

(32) IPEA/PNUD/CEPAL/ILPES - PCA - Pólo Cloroquímico de Alagoas. Versão Preliminar. Janeiro de 1983.

(33) Ver relatório do GTDN, Planos Diretores e Proposta de Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1980-85).

(34) SUDENE - Projeto Nordeste - Grupo II - Política de Industrialização Rural para o Pequeno Produtor - Relatório Final - Recife - 1983.

A integração da estrutura produtiva pode também ser procurada a partir de uma vinculação maior do setor industrial com segmentos do terciário, notadamente os serviços de produção. Neste particular o estímulo e incentivo ao comércio visando ao escoamento da produção regional, para fora e no interior do Nordeste, bem como ao sistema de transporte em suas várias modalidades se constituem em atividades terciárias prioritárias. O mesmo pode-se afirmar dos serviços de apoio aos anteriores, constituídos pela armazenagem, embalagem, comunicações e pelo sistema financeiro e bancário. Embora não compreendidas nos serviços de produção, atividades de assistência técnica, pesquisas (econômicas, de processos produtivos e utilização produtiva de recursos naturais) e formação de pessoal, deveriam ser consideradas numa proposta de integração econômica intra-regional.

Complementarmente, numa linha em que lado a lado com proposta de integração da estrutura produtiva seja considerada, também, a geração direta de emprego, deve ser posto em destaque o papel da pequena e média empresa, tanto em razão do seu caráter empregador, da baixa relação investimento/emprego, como pela sua vinculação com os recursos naturais e matérias primas regionais e pela sua reconhecida articulação com empresas de maior porte. Neste caso, uma política consistente para este segmento não pode repetir o caráter apenas experimental, de pequena dimensão, do programa de pequena e média empresa da década passada. O desenvolvimento de uma capacidade maior de articulação com o público-meta e criação de fontes regulares e significativas de recursos financeiros e linhas de crédito representam as condições principais para a concretização do programa. Pela sua vinculação com a base de matérias primas e em razão da sua grande capacidade de geração direta de emprego, o sub-setor têxtil - confecções deve, a exemplo da pequena indústria, merecer uma atenção especial, repetindo para os demais Estados da região a experiência positiva de alguns poucos Estados na constituição de uma atividade capaz de acompanhar as mudanças e exigências da demanda regional e nacional, neste particular.

Finalmente, no contexto de uma preocupação mais restrita com a geração direta de emprego deve ser levada em conta a indústria eletro-eletrônica vinculada a uma variedade de produtos (rádios transistores, televisores, baterias, lâmpadas, medidores elétricos, transformadores, condicionadores de ar, pilhas secas, aparelhos de telefoni. e micro-motores)[35]. Relacionado com este caso, deve

(35) Projeto Nordeste. Proposta de Política de Desenvolvimento Regional para o Nordeste (Relatório Preliminar do Grupo I). Recife- 1983.

também ser considerado o esforço já realizado no sentido de desenvolvimento de atividades vinculadas à informática, com relação à qual os fatores determinantes de sua localização não excluem o Nordeste.

5.2. AS PRÉ-CONDIÇÕES

A concretização desse objetivo de integração da estrutura produtiva regional através de uma ação centrada na atividade industrial exige um conjunto de pré-condições. A primeira delas diz respeito à necessidade de uma política de desenvolvimento industrial para o Nordeste, nos termos preconizados pelo relatório preliminar do Projeto Nordeste (Grupo I) relativo à política geral para a região. Segundo este documento, a explicitação e institucionalização da política de industrialização, implicaria a definição prévia dos gêneros, atividades ou unidades de produção prioritários, bem como a sua localização "com base em estudos nos quais a questão da criação de emprego e da integração da estrutura produtiva regional se constituam os marcos de referência". Acrescente-se ainda que a referida política deveria definir o campo de possibilidades no interior do qual os empresários estabeleceriam as suas prioridades.

Uma segunda pré-condição refere-se à necessidade de uma definição a nível nacional de diretrizes que estabeleçam para a região ou espaços mais significativos do país o seu papel no contexto do desenvolvimento futuro da indústria. A partir daí se poderia, com maior precisão estabelecer os marcos do processo de industrialização do Nordeste e estabelecer previamente os limites no interior dos quais a política de desenvolvimento industrial da região procuraria integrar a estrutura produtiva do Nordeste.

Finalmente uma terceira pré-condição diz respeito ao estabelecimento de medidas anti-recessivas que não somente permitam a concretização dos projetos futuros de integração e articulação da economia regional, mas estanque o processo gradativo de desmantelamento da estrutura produtiva urbana da região, particularmente a indústria regional.

DEBATEDORES

DEBATEDOR - Cláudio de Moura Castro - Li o trabalho do Leonardo com muito interesse. Gostei. Achei um papel sereno, informativo e que permite leituras muito diferentes. O que gostaria de fazer é um conjunto de observações, ancoradas na sua leitura.

Inicialmente, cabem dois comentários de ordem geral, que talvez demarquem as idéias mais globais que tenho a respeito do assunto. Em primeiro lugar, foi criada uma indústria no Nordeste. E essa indústria sobrevive. Isso não é uma realização trivial. A criação de uma indústria desse porte, inevitavelmente, deixa conseqüências positivas em termos de práticas administrativas, em termos de certos hábitos de lidar com tecnologia e por aí afora. Portanto, não é coisa que passe em brancas nuvens, não é uma realização que se possa considerar como menor ou desprezível. E esse comentário é importante porque, em seguida passo a identificar e criticar as tolices que foram feitas. Assim, é preciso que não se perca a noção de que foi uma realização significativa. De fato, não foi fácil implantar no Nordeste uma indústria desse tamanho.

O segundo comentário é que dentro de uma indústria razoavelmente sadia foram feitos praticamente todos os erros que era possível fazer, isto é, quase uma comédia de erros. Considerando que uma indústria que lá está, que sobrevive, que compra, vende, opera e fecha os balanços no fim do ano, dentro desse quadro, praticamente tudo que podia sair errado assim foi.

Vamos explorar um pouco mais essas idéias. Perguntamos quais são as vantagens comparativas de uma indústria no Nordeste ? O que o Nordeste tem para oferecer como localização industrial? Matérias-primas? Sim, mas com exceção de uma ou outra (no caso o petróleo) não foram utilizadas as vantagens comparativas oferecidas pelas matérias-primas locais. Mercado? Não tanto, os dados do papel são muito eloqüentes, demonstrando a destinação final do produto fora da Região. Qualificação de mão-de-obra? Certamente que não, no momento em que foi criada. A prática da indústria acaba se constituindo na melhor das escolas de formação industrial, mas no momento em que foi implantada, o Nordeste não tinha particular vantagem comparativa em termos de qualificação de mão-de-obra. Salários? Aí precisamos distinguir entre os salários do mercado livre e os salários de mercado formal, este último atrelado à regulamentação e às práticas do Centro-Sul. Na medida em que se criou uma indústria grande, organizada, estruturada e razoavelmente sofisticada, inevitavelmente os salários têm que ser os salários desse mercado formal e vinculado ao Centro-Sul. Ou seja, salários equivalentes, negando por conseqüência todas as vantagens comparativas que poderia haver em termos dos custos da mão-de-obra.

Isso porque, as vantagens salariais que pode haver no Nordeste não estão nesse mercado formal que é praticamente igual ao Centro-Sul - com as desvantagens da inexperiência e de uma série de dificuldades de aclimatação aos processos industriais que têm sido descritas amplamente na literatura. Pelo contrário, as vantagens salariais seriam no mercado informal e que não são capitalizadas por uma indústria grande, em que os processos são todos realizados dentro dos portões da fábrica, ao contrário de indústrias que têm uma parte de montagem externa, como é freqüente na própria indústria de roupas de São Paulo. Portanto, não há um benefício claro nesse particular que capitalize uma mão-de-obra barata.

Quando o papel fala sobre a apropriação dos excedentes e, de certa forma, lamenta veladamente que não tenham sido apropriados pela mão-de-obra, podemos fazer um exercício muito frio e perguntar o que teria acontecido com a competitividade da indústria se os excedentes gerados tivessem sido absorvidos pelos salários? Teria sido viável essa indústria, com as desvantagens que tem em termos de qualificação de mão-de-obra e algumas desvantagens locacionais (distância e transporte)? Isso não teria tornado a indústria menos competitiva? O que parece claro é que quando falamos de excedente de salários estamos falando claramente em "trade offs", em alternativas entre uma indústria que contrataria mais gentes às custas de manter padrões médios de remuneração muito parecidos com os padrões locais - que são baixíssimos - e uma indústria que realmente beneficiasse aquelas pessoas que estão envolvidas no processo industrial, que operaria a salários que se aproximam muito daqueles do Centro-Sul, portanto, perdendo sua competitividade nacional.

Um dos aspectos talvez mais graves é que o sistema de incentivos caminha no sentido de beneficiar àqueles setores que usam muito capital e pouco trabalho, claramente prejudicando ou, pelo menos, estagnando aqueles setores que usam muita mão-de-obra e pouco capital.

Poderíamos fazer um exercício estritamente aritmético. Dado esse mesmo volume de capital - que tende a ser o fator escasso nesse tipo de contexto - quantos empregos poderiam ter sido criados se a industrialização tivesse, pelo menos, permanecido nos padrões de utilização de capital/trabalho que havia antes desse surto de industrialização? Em outras palavras, com o mesmo montante de capital, teria sido possível gerar muito mais empregos do que foram gerados com esse aprofundamento do capital?

Vejamos uma comparação interessante: fizemos alguns cálculos recentemente, estimando quantos empregos o FINSOCIAL criaria,

considerando que opta necessariamente por alternativas muito intensivas de mão-de-obra (mínimas exceções na área de saúde). Um Fundo que gera da ordem de US$ 1.5 bilhão ao ano, gera algo como duzentos mil empregos. Ou seja, em um ano o FINSOCIAL geraria quase tantos empregos quanto a totalidade do processo de industrialização realizado no Nordeste. Esse é um dado a se pensar.

De qualquer forma, foi um processo de industrialização que prejudicou a indústria que absorvia muita mão-de-obra e praticamente não apoiou a pequena indústria. Portanto, foi um processo bastante perverso desta perspectiva. O próprio papel menciona algumas linhas de ação interessante e que foram adotadas de forma muito modesta. Por exemplo, a agroindústria e o artesanato obviamente têm possibilidades na região. O exemplo mexicano de artesanato é muito interessante. Milhões de pessoas estão mobilizadas em um processo aparentemente bem controlado, no sentido de que gera-se um produto que pode ser comercializado e exportado. Não sei o que o poder público brasileiro está fazendo no artesanato é particularmente inteligente, sobretudo tendo em vista alguns pedidos de recursos para subsidiar a exportação de artesanato. Parece haver relativamente, pouca imaginação nesse apoio. Não foram exploradas algumas possibilidades de apoio misto, isto é, a combinação de alta com baixa tecnologia. Um exemplo interessante recentemente citado é Florença, onde a indústria - puramente artesanal - de malhas está utilizando uma cooperativa com uma rede de microcomputadores.

Curiosamente, criou-se uma burocracia gigantesaca no Nordeste para administrar o seu processo de desenvolvimento. Essa burocracia permitiu um processo industrial, com um grau tão elevado de "laissez faire" na sua implmentação que progressivamente caminhou-se para um sistema que privilegia cada vez mais indústrias que não têm nem matéria-prima, nem mercado, nem particulares vantagens comparativas, ou seja, muito pouca aderência local. O que fez essa burocracia tão grande gerar uma indústria com tão poucas afinidades locais? Uma burocracia que parece estar presente em tudo, no momento em que deveria criar uma indústria mais próxima das vantagens comparativas locais, surpreendentemente, opta por um "laissez faire" extraordinariamente vitoriano, muito ao estilo do liberalismo do Século XIX.

DEBATEDOR - Roberto Macedo - Acho que é a segunda ou terceira vez que vejo um trabalho do Leonardo, como sempre mostrando um conjunto de informações muito interessante, muito informativo a respeito do Nordeste. Sendo uma pessoa basicamente ligada ao Centro-Sul, como você diz,e trabalhando em São Paulo, fazendo análise mais agre-

gadas, acho que sou convidado para esses seminários mais como uma espécie de lição, Eu não fui chamado aqui para dar lição, mas simplesmente, talvez, para me lembrar de que muitas vezes nas análises que se faz a gente esquece uma dimensão regional do problema. Mas, depois vocês vão ver que eu vejo também que nas análises regionais se dá muito pouco peso à dimensão nacional do problema, embora, nesse caso não tenha sido olvidada. O trabalho tem uma parte que para mim é a mais interessante, nessa parte de diagnóstico, de descrição da realidade, o trabalho não se aventura, ele mesmo disse, em fazer especulações mais abastratas com base em modelos, acho que isso aí são dados sobre o bom aspecto, mas traz alguns problemas sobre outros que eu procurarei apontar em seguida.

Vejo que além desse diagnóstico tem uma parte mais de análise e eu separaria, procurando incorporar um mínimo de enfoque analítico, no sentido teórico, porque o Leonardo diz aqui no início , "a orientação seguida pôde centrar-se muito mais no exame concreto da experiência regional, sem apelo a esquemas formais excessivamente abstratos , que a base de pressupostos inaplicáveis ao caso nordestino podem levar a sugestões equivocadas e políticas".

Eu também sou contrário a esquemas muito abstratos. Por exemplo, eu daria um exemplo,um "paper" que eu li por ocasião de um trabalho que eu fiz, que procura estimar a elasticidade da substituição na indústria nordestina, a partir de uma função CES e com base não de indústrias funcionando, mas apenas de projetos submetidos às instituições financiadoras. Acho que isso aí realmente já é voar muito alto e não se chega à conclusão alguma. Acho que a gente pode incorporar coisas mínimas em termos de oferta e demanda, modelos mais simples. Vejo no seu trabalho, ele tem um diagnóstico de estrutura industrial que é baseado no que eu chamo "enfoque de organização industrial", vendo as coisas do lado da oferta. Você nota, por exemplo, no seu trabalho, tanto na página 12 como na página 21, ao analisar a questão de diferentes taxas de crescimento do setor de bens duráveis e de bens de consumo não-duráveis, você dá ênfase muito grande à questão da modernização da indústria têxtil. Ora, se você nota esses dados de crescimento da indústria, eles são muito condizentes com aquilo que seria de esperar em termos de elasticidade de renda , quer dizer, em termos do comportamento na demanda. A gente observa as estatísticas do Nordeste, há todo um efeito aí, não só da industrialização, mas houve um desenvolvimento econômico na região que se espelha no crescimento da renda "per capita", que deve ter um efeito do lado da demanda sobre a situação setorial. Não se trata apenas aí, eu vejo, não é uma questão de modernização tecnológica do setor. Agora, se nessa diagnose da estrutura industrial você enfa

tiza o lado da oferta, eu vejo que do lado mais macroeconômico fica pouco desprezado o papel da demanda. Você dá aí uma menção que acho importantíssima, e para mim foi um dos pontos mais interessantes do trabalho, talvez porque é uma das poucas coisas que venho acompanhando lá de São Paulo, é o efeito da crise recente sobre o emprego no Nordeste. Só há um consolo: é que a queda do emprego no Nordeste é menor que em São Paulo. Mas não sei se é consolo para você, para mim não é. Mas, eu vejo o seguinte: acho que essa questão do emprego no Nordeste não pode ser discutida sem estar ligada a um modelo mais macro de desenvolvimento, onde se examinasse como o crescimento da economia, como um todo, acaba se refletindo sobre o emprego no Nordeste, onde grande parte emigra da região. Quer dizer, isso está sendo, ou foi numa certa época, absorvido em outras regiões do País. E se esse desenvolvimento dessas regiões se estancar, os efeitos sobre a economia do Nordeste serão particularmente sérios, principalmente se você analisar a coisa, não sob a ótica do crescimento do emprego, mas da expansão do desemprego, e me assusta muito, justamente essa questão, porque eu não vi, embora verbalmente você tenha colocado, não sei se estão faltando páginas aqui, mas nas proposições que você faz, aqui no texto escrito, eu não vi a colocação dessa preocupação com a retirada da economia da recessão, embora você o fizesse verbalmente. Eu acho que pensar no emprego do Nordeste sem ver esse problema mais amplo da economia brasileira, como é que ela vinha se desenvolvendo e o processo de estancamento e recessão que ocorreu, que agora está tendo um impacto muito grande na absorção de mão-de-obra, acho que fica meio difícil você fazer qualquer prognóstico mais de médio e longo prazo, a respeito do que pode ocorrer. Você pode corrigir todas essas coisas que você está falando aí, em fazer a integralização da indústria nordestina, ver se vai produzir aquilo que o Nordeste tem condições de produzir, mas não há demanda macroeconômica para isso. Eu não sei como é que ele vai fazer esse tipo de reajustamento. Acho que a gritaria agora, se há talvez um ponto que une aí as várias aspirações regionais, é essa de procurar fazer com que a economia volte ao seu desenvolvimento. Agora me chamou muito a atenção, porque é uma área que eu trabalho mais, a parte de salários. E aí você coloca dados muito interessantes, talvez me inspire a escrever alguma coisa sobre o assunto, você constata um crescimento dos salários inferior à produtividade. Eu acho que os dados que você coloca geram indagações a meu ver muito interessantes, que poderiam ser aproveitados, desde que você colocasse um mínimo de questões de teoria econômica de interesse analítico.

O Cláudio já se referiu que não se trata apenas de analisar o

salário formal mas sim o salário geral da economia, levando em conta os aspectos do mercado informal. Eu acho também que você não pode analisar esse crescimento dos salários numa linha de que ele deveria necessariamente seguir o crescimento da produtividade, porque isso aí é uma linha. Já ao contrário da sua análise da estrutura industrial onde você coloca ênfase na oferta, aí você coloca ênfase na demanda. *Mas se a oferta for infinitamente elástica* e talvez seja um caso mais próximo da economia que se destina a um nível de pessoal não qualificado, não precisa haver crescimento nenhum. Então, qual é a questão que se coloca, do ponto de vista de interesse, de hipóteses a ser testadas? Precisaria isolar os dados da mão-de-obra não qualificada, mesmo ao nível dessa indústria, na linha por exemplo daquele trabalho que o Bacha faz para a região Centro-Sul, e verificar se essa industrialização trouxe algum efeito no salário-base da indústria, ou num salário que se fixa para as ocupações mais elementares que não dependem do nível de qualificação. Fora isso, você poderia até testar alguma idéia a respeito do efeito da industrialização sobre o nível de remuneração.

Outro aspecto em que é deficiente a comparação com o crescimento da produtividade na indústria, é que muito desse crescimento de salário que você está vendo aqui, é o resultado da própria instalação desses setores a que você se refere, porque coloca em cima do Nordeste uma estrutura salarial que inclusive encontra contrapartida nas regiões de onde vêm essas indústrias. E aí você está a cada ano incorporando digamos, salários do setor de bens duráveis, que crescem mais, aí a média salarial do setor pode ter um crescimento, mas é um crescimento ilusório no sentido daquele crescimento intertemporal que ainda se poderia pensar, em termos de taxa de produtividade. E há até metodologia que permite separar as duas coisas, quer dizer: qual é o crescimento que se deve à mudança de composição setorial e qual é o crescimento que se deve ao crescimento dos salários por si mesmo.

Outra hipótese que seria interessante testar nesse caso, seria a comparação de salários ao nível de ocupações, esses dados mais recentes da RAIS talvez permitam isso, ao nível de ocupações; de setores, para ver essa questão que o Cláudio levantou aqui, se houve algum aproveitamento ou se existe alguma competitividade da indústria nordestina em termos dos salários que paga.

Eu vi esses dados seus, acho que não caberia talvez no trabalho, mas vendo a coisa, por exemplo, em termos de idéias para escrever futuros trabalhos e sugerir ao pessoal que está a procura de tema de tese, acho que há muita coisa interessante se se colocar em

cima disso um mínimo de estrutura teórica sem grande sofisticação Sou contra a sofisticação excessiva que acho que não leva a muita coisa. Mas acho que é possível explorar melhor esses dados. Eu não me detive aqui ao nível de receitas específicas do caso nordestino. Eu acho que seria uma audácia muito grande, eu não tenho conhecimento da economia nordestina, nem dos detalhes a respeito, de propor essa ou aquela política. Mesmo no caso de emprego, acho que eu precisaria de um "input" de pelo menos seis meses de estudo para ter alguma opinião que chamarei de mais decente a respeito disso. Aliás, eu recebi esse trabalho ontem mas não apresento isso como desculpa para não comentar o trabalho, porque, mesmo que eu tivesse 10 ou 15 dias a mais não adicionaria muita coisa; para produzir realmente, para decolar no sentido de recomendações mais específicas, acho que eu precisaria de um conhecimento muito e infinitamente maior do pouco que eu tenho a respeito da economia nordestina. Mesmo assim, vendo, ao nível de generalidades em que você colocou as suas propostas posso fazer um comentário, você dá muita ênfase a essa questão da integração da indústria nordestina. Eu colocaria, digamos, do ponto de vista acadêmico, sem ter uma posição tomada a respeito disso, minhas dúvidas, não sei se o problema é realmente integrar a indústria, integrar para que? Se você está preocupado com o emprego, eu acho que deveria verificar qual é o dinamismo da coisa. Eu não vejo qual é o problema de você ter que comprar matéria-prima lá e não comprar de outra região, por mim não me cativa a idéia de integração da indústria. Pode ser que isso funcione, mas pode ser que não funcione. Você pode integrar a indústria e aliás ter um efeito desastroso sobre o emprego na medida em que você não examine as vantagens comparativas e as condições de custo, você pode fazer uma integração da indústria nordestina e depois não tem para quem vender, não só em termos de venda para a região Centro-Sul, mas também em termos de exportação. E se não colocar alguma barreira alfandegária ela sucumbe até mesmo à concorrência de outras regiões do País. Então, acho que essa integração da indústria que você defende aí eu colocaria com muito mais cautela, eu acho que isso estaria a exigir uma análise muito mais profunda, não se justifica apenas pelas observações que você faz a respeito do emprego; pode ser justificada por outras razões que eu desconheço, mas que você integrando a indústria vai ter necessariamente repercussões positivas sobre o emprego do Nordeste, eu não estou convencido e pode ter até repercussões negativas. Mas voltarei a insistir, vendo a coisa cá de baixo e prestando atenção nos dados mais recentes da economia brasileira, com os quais tenha lidado, acho que a grande questão no momento é realmente tirar a

economia do buraco, porque, nesse caso, essa história do sucateamento que a gente ouve em tudo quanto é seminário, em São Paulo, acho que vai acabar chegando lá em cima, no Nordeste. Eu pararei por aqui, muito obrigado.

DEBATEDORA - Tânia Munhoz - Eu acredito que o documento elaborado pelo Leonardo, cumpriu com o objetivo ao qual se propôs: fornecer um pano de fundo sobre a questão do emprego no processo de industrialização no Nordeste. Considerando a colocação anterior acredito que não seria o caso de ressaltar a crise na questão do desemprego no Nordeste porque o que se questiona não é o momento atual da crise, mas a absorção da força de trabalho existente no Nordeste por esse processo de industrialização. Está se questionando que havia um discurso oficial, onde se tinha como objetivo introduzir um processo de industrialização no Nordeste para absorver o excedente de força de trabalho lá existente, o que não ocorreu. Acho que nesse sentido o trabalho cumpriu o seu papel.

Acho que não tenho muito a dizer. Ontem já colocamos a questão fundamental: a quem serviu a industrialização do Nordeste ? *Eu havia dito ao Leonardo que não tinha muito a dizer porque real*mente os dados estão aí. O problema é questionar o modelo econômico, porque neste modelo concentrador e excludente a industrialização é a que hoje existe no Nordeste. O posicionamento é político, pois supõe mudança que não adviram pela ação do planejamento. Não é um problema de planejamento. Não acho que tenha faltado planejamento - o problema é de decisão política. A decisão política foi aquela de incorporar e recuperar um espaço (no caso o espaço nordestino) ao processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil em determinado período histórico. Porque vejam bem, o crescimento da industrialização, a concentração no espaço físico da Região Sudeste, basicamente, desestruturou também a industrialização no Sul do País. Acontece que no Nordeste se criou uma industrialização, por que? Para favorecer a quem? Criar emprego? Isso era parte do discurso oficial. Isso aí, quando se afirma, obviamente que vem carregado de toda uma ideologia, que, entretanto, encontra respaldo nos dados concretos . Uma indústria, como o Leonardo coloca, onde há vazamento, onde o excedente não permanece, etc., etc., obviamente não vai absorver força de trabalho. Então é aquela história. A nível do modelo e do papel, é até fácil de dizer que a indústria, através dos efeitos multiplicadores, vai criar pequenas e médias empresas. Isso aí funciona no papel, não funcionou para o Nordeste, por que? Porque o modelo é esse concentrador. A industrialização no Nordeste é uma extensão da industriali

zação do Centro-Sul. Obviamente, concordo com o professor Roberto Macedo, que o problema é nacional. Eu acho que temos que ter presente que o problema é nacional. Temos que ter presente que o problema do emprego no Nordeste, o problema da industrialização no Nordeste, o problema de desenvolvimento, da pobreza, etc. não vai ser resolvido a nível do Nordeste.

Acho que não tenho muito a acrescentar. Só gostaria de dizer que as proposições colocadas por Leonardo continuam a incorrer no mesmo erro, àquele de pensar ser possível investir ao mesmo tempo em Complexos, em Indústrias Dinâmicas, em Pequenas e Médias Empresas "tradicionais". É necessário estabelecer uma prioridade em função de que agentes sociais deve-se beneficiar.

Quando se coloca no trabalho que foi a indústria de bens intermediários aquela que mais absorveu mão-de-obra tem que se considerar que foi justamente essa indústria aquela que mais cresceu. A indústria têxtil ao modernizar-se liberou força-de-trabalho, e as pequenas e médias empresas estão agonizando. Concordo com o Professor, como é que se vai criar uma integração da estrutura produtiva regional? A industrialização do Nordeste não foi feita para ter uma estrutura produtiva regional. E aí tem uma questão que a gente sempre discute: até que ponto o processo de acumulação no País teria condições de ter outro parque industrial, em outra região? Estamos caminhando para um processo, da mudança . Entretanto qual é a saída? Eu também não sei qual é a saída. Espero que a Nação como um todo, enquanto sociedade civil, determine qual é a saída e que nós tenhamos sempre presente, enquanto planejadores, que a nossa função é limitada e que a tecnocracia está cada vez mais morta. Se nós não nos conscientizarmos desta realidade é porque estamos sobrevivendo à custa de ilusões. Voltando aos complexos industriais, obviamente que ninguém está pensando em destruir os complexos, inclusive custou dinheiro de todos nós e são belas obras de arte, ninguém está pensando nisso. Agora querer fazer (vocês que são economistas devem saber melhor) crescer todo mundo junto, a mil por hora, não sei como é que vai ser possível. Quando se fala em Nordeste nós temos que ver que no Nordeste a estruturação de classe é a mesma que existe no Centro-Sul. Nós somos um país onde existe uma sociedade de classe . Entretanto, quando se fala em Nordeste é como se fosse o Nordeste um saco só. O jogo de interesses, as classes dominantes no Nordeste existem, como existem classes dominantes no Centro-Sul. Qual o objetivo de uma Política de Industrialização? Atender e consolidar a classe dominante do Nordeste? Ou atender às classes não privilegiadas? Veja bem, o problema de Cubatão é o mesmo problema de Camaçari.

Eu não vejo grandes diferenças entre as favelas de Camaçari com as favelas de Cubatão. Elas existem, são consequências de um desenvolvimento que foi excludente, baseado na exploração maciça dessa coisa maravilhosa que nós temos que é a força de trabalho. Eu não teria muito mais a acrescentar. Só queria concluir dizendo que realmente as proposições, essas teriam que ser, no meu ponto de vista repensadas, em função de um planejamento que obviamente viesse de baixo e que fosse a aspiração da sociedade como um todo.

6. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE TECNOLOGIAS E AVALIAÇÃO DE PROJETOS INDUSTRIAIS NO NORDESTE: ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES

Autores : Cristovam Buarque
Sérgio Buarque

Debatedores : Antônio Salles
Juan Hersztajn
César Areal

SUMÁRIO

	Pág.
INTRODUÇÃO	323
PARTE 1: ANÁLISE	323
1. Objetivos e apresentação	323
2. Considerações sobre a Questão Tecnológica em Regiões e Países Subdesenvolvidos	324
3. Seleção de Tecnologia na Industrialização do Nordeste e os Limites e Alcances da SUDENE	327
3.1 - Visão Histórica do Problema	327
3.2 - Os Agentes da Seleção de Tecnologia	330
3.3 - O Processo de Seleção de Tecnologia do Nordeste	331
4. Implicações da Tecnologia Selecionada no Desenvolvimento Regional	341
4.1 - Relação Capital/ Trabalho	341
4.2 - Evolução do Nível de Produtividade	342
PARTE 2: PROPOSIÇÕES	344
5. O Problema	344
5.1 - Introdução	344
5.2 - As Características e Contradições da Economia Regional inserida dentro da Economia Nacional	345
5.3 - Outras Dificuldades	346
5.4 - A Estrutura das Recomendações Propostas	350
6. Recomendações Relativas ao Ciclo do Projeto	351
6.1 - Introdução	351
6.2 - A Carta-Consulta	352
6.3 - A Elaboração do Projeto	353
6.4 - A Avaliação do Projeto	358

INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho é definir as características básicas do processo de avaliação de projetos, na SUDENE, e sugerir recomendações que permitam superar possíveis limitações determinadas durante o estudo.

Como forma de sistematizar melhor o trabalho, os autores preferiram concentrar a análise nos aspectos relativos à seleção de tecnologia e no setor específico de projetos industriais. Isto se justifica, por um lado, porque o processo de seleção engloba em si todos os aspectos do processo de avaliação, além de que quaisquer que sejam as recomendações tendentes a melhorar a performance dos projetos elas terão que centrar seu trabalho no processo de seleção de novas alternativas tecnológicas. Por outro lado, consideraram que seria difícil um trabalho genérico sobre projetos de qualquer setor e que o industrial permite uma melhor análise do problema.

Cabe informar que o presente trabalho é basicamente a composição de partes diferentes de dois trabalhos anteriores, ambos preparados em co-autoria. O primeiro realizado a pedido do CNPq, relativo a uma análise do processo de avaliação de projetos por parte da SUDENE[1]. O outro [2], solicitado por ALIDE - Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento, relativo a uma proposta para induzir um sistema de análise que permita a seleção de "tecnologias apropriadas", nos projetos financiados pelos bancos de desenvolvimento do continente.

Parte 1: ANÁLISE

1. OBJETIVOS E APRESENTAÇÃO

Esta parte tem como objetivo apresentar uma avaliação do processo de Seleção de Tecnologia que ocorre na industrialização recente induzida pela SUDENE no Nordeste. A escolha do setor industrial obedece a duas razões de ordem metodológica: foi o setor privilegiado pela própria SUDENE para o fomento ao desenvolvimento do Nordeste,

(1) Buarque, C. e Buarque S.C., "Seleção de Tecnologia nos Projetos Industriais Financiados pela SUDENE" - CNPq - mimeo. set. 1981.

(2) Buarque, C. e Buarque S.C., "Tecnologia Apropriada: Una Política para la Banca de Desarrollo", ALIDE, Lima/Peru, 1982.

e é onde efetivamente se processam as transformações tecnológicas importantes e onde existe um amplo leque de opções tecnológicas.

Três hipóteses centrais orientam e justificam este trabalho:

a) a tecnologia é um vetor decisivo de mudança social e do desenvolvimento econômico, responsável pelo progresso mas também pela dependência e crise social;
b) existe uma tensão permanente entre a criação de emprego (objetivo explicitado pela SUDENE no seu programa de industrialização) e o aumento de produtividade geral do trabalho, o que dificulta a definição rigorosa de parâmetros tecnológicos;
c) a SUDENE não possui uma política explícita de seleção de tecnologia. O órgão trabalha portanto, de forma empírica e irregular, deixando, por omissão, que outros agentes econômicos decidam sobre o processo técnico a introduzir na indústria emergente no Nordeste.

Considerando a importância do planejamento na definição de tecnologias adequadas aos objetivos de desenvolvimento, e tendo em vista a importância da SUDENE, a pesquisa fica limitada à política (implícita) deste órgão com relação ao problema de escolha de tecnologia. A avaliação dos resultados gerais da introdução de tecnologias no recente desenvolvimento do Nordeste, além de exigir uma pesquisa muito mais ampla e demorada, fazendo uma análise das conseqüências sociais e das mudanças operadas, transcendia os limites do objetivo predeterminado. Cabe à pesquisa, antes de tudo, investigar os limites e as possibilidades da SUDENE influir na seleção de tecnologia e nas diretrizes e procedimentos que poderiam ser utilizados para promover a escolha de tecnologias adequadas ao desenvolvimento sócio-econômico da Região. Com base nesta investigação, o trabalho conclui com algumas sugestões para a definição de uma nova política de escolha de tecnologia que caso adotada poderia contribuir para uma melhor racionalidade no uso dos recursos da Região.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO TECNOLÓGICA EM REGIÕES E PAÍSES DESENVOLVIDOS

A seleção de tecnologia por parte dos países ou regiões atrasadas, quando não é resultado pura e simples de um processo não

programado de investimentos privados (em grande parte promovidos por empresas multinacionais ou grupos econômicos locais associados), tende a oscilar entre duas tendências contraditórias: o estímulo às indústrias baseadas em tecnologias trabalho-intensivas (com que pretendem fomentar a criação de emprego e criar um escoadouro para a mão-de-obra liberada pela modernização ou pela minifundização da agricultura) e a promoção da transferência de tecnologias modernas nos centros desenvolvidos, normalmente capital-intensivas e energia-intensivas. Esta oscilação tem levado a maior parte das economias atrasadas forâneas, desenhadas para servir a estruturas econômicas diferentes, e portanto possivelmente inadequadas para as características da disponibilidade de recursos dos países em desenvolvimento. Vários estudos têm comprovado que a modernização e o crescimento industrial com base numa tecnologia inadequada, além de muito caro, não tem sido capaz de alterar o ciclo de desemprego, pobreza,miséria e dependência, que muitas vezes, tem se agravado.

Apesar disto, porém, o GTDN[3], assim como os subsequentes documentos básicos de ordenação econômica do Nordeste os Planos Diretores[4] pouca importância deram aos aspectos específicos do problema tecnológico.

De uma maneira geral, as referências havidas são no sentido de buscar trazer ao parque produtivo nordestino, as tecnologias' modernas que prevalecem no Centro-Sul do País.

A própria origem do trabalho do GTDN, a seca - setor agrícola - e a crise na indústria têxtil - setor industrial - foram responsáveis pela parcialidade com que o problema foi encarado. Em âmbito mais geral, a própria filosofia dos anos 50/60, tanto na visão mecânica e monetarista das Etapas, quanto na visão dinâmica da dialética estruturalista da CEPAL, prevalecentes no desenvolvimentismo(5),o conceito de modernização, que ocupava o lugar central nos objetivos' de promoção humana, contribuiu fundamentalmente para esta visão parcial.

Os "planejadores" viam o principal entrave ao desenvolvimento e, portanto, a principal causa econômica da pobreza, como sendo a baixa produtividade e esta como sendo originada no "atraso tecnológico da Região" em relação às outras áreas do país.

---

(3) GTDN - Grupo Executivo para o Desenvolvimento do NE - "Uma política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste". Recife - 2ª edição, 1967.

(4) SUDENE - Planos Diretores: I/61-65 - II/63-65 - III/66-68 - IV/69-73. Publicados pela Divisão de Documentos da SUDENE, respectivamente.

(5) Melhor explicado na expressão de Mishan - "growthmania". Ver Mishan, E.J. "Techonology and Growth - The Price we pay" - Praeger Publishers. N. York,1969

É certo que os planejadores mais lúcidos, entre os quais o próprio Prof. C. Furtado, tinham consciência do risco que uma modernização brusca poderia ter sobre o nível de emprego em certos setores, especialmente o têxtil e a agricultura da cana. Prevalecia, entretanto, a idéia de que todo e o máximo avanço tecnológico é em si positivo, e que, mesmo correndo riscos em alguns setores - risco que procurava-se reduzir - o nível de emprego cresceria, no global, na medida em que o nível de investimentos e novas técnicas de produção chegassem ao NE.

O entrave fundamental ao desenvolvimento passa a ser então a escassez de capital, a ser superada via Incentivos Fiscais, e o papel dos planejadores se resumiria, basicamente, a dois aspectos:

a) no que se refere aos aspectos globais de infra-estrutura; definir os requerimentos e as estratégias a serem cumpridas, de forma a evitar entraves no processo de produção e poder canalizar racionalmente recursos para os serviços sociais;

b) no que se refere aos aspectos produtivos, a tarefa seria, - através de critérios predeterminados de análise- orientar o setor privado a investir em "projetos de interesse para o desenvolvimento da região".

No geral, e este é o caso da SUDENE, em um mecanismo indicativo de incentivos fiscais convivem a intenção de absorver tecnologias trabalho-intensivas, e uma dinâmica privada de utilização de tecnologias forâneas capital-intensivas, sobre a qual os órgãos planejadores podem influir de forma muito limitada. Em consequência, observa-se a desorganização das atividades econômicas tradicionais e o alto custo de capital para a criação de um emprego gerando um agravamento da marginalidade, desemprego e sub-emprego nos países subdesenvolvidos em vias de industrialização tardia [6]. Ao mesmo tempo, a substituição de importações (que norteou a política de desenvolvimento do Terceiro Mundo nas últimas décadas) e a política de transferência de tecnologia condicionam o tipo de opção tecnológica conforme padrões de consumo predeterminados e importados, que condicionam o tipo de produto e limitam as alternativas técnicas para sua produção.

No caso do Nordeste, a dependência não é apenas em relação ao exterior mas também frente ao Centro-Sul do País, como o grande financiador da industrialização e fornecedor de insumos industriais

(6) SILVA FUENZALIDA, Ismael - "Sociedad, Marginalidad y Tecnologia en America Latina" - en Nueva Sociedad nº 42 - maio-junho de 1979. Bogotá.

e *bens de consumo duráveis*: cerca de 70% dos detentores dos empreendimentos modernos do Nordeste estão no Centro-Sul[7].

3. SELEÇÃO DE TECNOLOGIA NA INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE E OS LIMITES E ALCANCES DA SUDENE

3.1. VISÃO HISTÓRICA DO PROBLEMA

No Nordeste da SUDENE, como de resto em todo o Brasil, a questão tecnológica não mereceu uma consideração e análise à parte, deixando-se implícito que a industrialização introduziria os processos de trabalho adequados ao desenvolvimento econômico da região. Os Planos Diretores de forma implícita, apenas recomendam que as inovações tecnológicas se ajustem aos objetivos de criação de um número significativo de empregos na região, como forma de absorver o excedente de mão-de-obra. Para tanto, é definido um "sistema de pontos" que procura premiar as indústrias com tecnologias que criam empregos, ao mesmo tempo, sem penalizar as nitidamente capital-intensivas.

Em documento que analisa os vinte anos de atividades da SUDENE, a direção daquele órgão de planejamento regional afirma que se procurou incentivar os projetos mais intensivos no fator trabalho, mas reconhece que "os resultados desse esforço nunca aparecerão completamente mercê das próprias limitações que o setor industrial tem para a geração de empregos"[8] Mais adiante, no mesmo texto, a SUDENE reconhece que isto levou "à adoção de tecnologias modernas e atualizadas como componentes irrecusáveis dos fatores produtivos, porque condicionantes do próprio sucesso dos empreendimentos, refletindo-se no custo médio do emprego que se elevou substancialmente ao longo do período". E, no entanto, a industrialização era a meta central definida pelo Relatório do GTDN e pelos Planos posteriores, com o objetivo de absorver a mão-de-obra excedente que se concentrava nos centros urbanos e que deveria crescer por conta da reestruturação da economia agrícola do Nordeste, outra meta do grupo de trabalho que gerou a SUDENE.

A concepção de desenvolvimento do documento do GTDN, que permanece nos outros programas da SUDENE, reproduz o desenvolvimentismo dos anos 50 e 60 que tenta aplicar nos países atrasados o processo de modernização experimentado no final do século passado pe-

(7) De ARAÚJO, Cláudio Otávio - "Uma política de organização do espaço brasileiro - A Solução pacífica da Questão Nordestina - Revista Pernambucana de Desenvolvimento - jan/fev. 81

(8) SUDENE - Vinte Anos - 1959/1979 - Ministério do Interior - 1980 - 2a. edição.

las nações do centro industrializado: transformação da estrutura agrária para aumentar a oferta de bens de consumo primário para os centros urbanos e liberar mão-de-obra para a indústria, extensão da fronteira agrícola para absorver parte desta força-de-trabalho que a indústria não consegue empregar, e, finalmente, o núcleo básico do desenvolvimento, a industrialização, onde se dá o rápido aumento da produtividade do trabalho. Ora, este modelo, além de apresentar um alto custo social, dependendo dos ritmos adotados, não encontra no Terceiro Mundo uma situação favorável porque aí já existe uma enorme massa de desempregados nos centros urbanos antes mesmo da pretendida modernização e, o que é mais importante, a industrialização utiliza uma tecnologia altamente desenvolvida e sofisticada que absorve bem menos trabalhadores do que se poderia esperar no alvorecer do capitalismo europeu (além de que a oferta crescente de mão-de-obra é totalmente desqualificada para operar os modernos instrumentos da técnica moderna). E é este aspecto do desajuste de tecnologia, que não foi devidamente considerado quando se definiu os instrumentos de orientação e intervenção da SUDENE na industrialização do Nordeste, e que veio gerar distorções graves no crescimento recente da economia da região.

A prioridade de industrialização permanece presente em todos os programas de desenvolvimento do Nordeste, com nuances diferentes e níveis distintos de detalhamento. Em todo caso, o documento do GTDN é o mais explícito quanto ao problema tecnológico, quando afirma que muitas das soluções convencionais da técnica moderna não se adequam às peculiaridades da região nordestina, donde propõe que se "inventarie e ajuíze a praticabilidade e viabilidade econômica" de conquistas tecnológicas "menos difundidas e que podem estar sendo aproveitadas em outras regiões (no exterior) de características similares"[9].

Os primeiros planos diretores da SUDENE, quando o sistema 34/18 não tinha ainda demonstrado sua pujança como fonte de poupança do Centro-Sul para o Nordeste, definiam uma política de industrialização montada sobre três linhas de atuação, a saber:

a) criação de indústrias básicas (siderurgia, petroquímica, mecânica, etc.) com tecnologia moderna, capital e energia intensiva para o que o Estado e as multinacionais e

(9) É interessante registrar, com relação a esta proposta, que a SUDENE chegou a formar um centro de informação sobre processo de produção que reuniu ampla documentação das técnicas de grandes empresas multinacionais de todo o mundo e das grandes empresas brasileiras. Apesar de limitado ao que o GTDN parecia identificar como "soluções convencionais da técnica moderna", este centro demonstrava uma preocupação em oferecer um leque amplo de opções para a decisão do investidor; mas, mesmo este limitado centro de informações foi queimado quando a SUDENE mudou-se para a sua sede própria o que indica um grau de desconsideração para com o processo de seleção de tecnologia.

grandes grupos nacionais entravam como investidores;

b) reorganização e reequipamento da indústria tradicional (têxtil, couro, etc.) setor responsável pela mobilização de uma fração importante da força de trabalho da região mas que operava de forma ineficiente;

c) reestruturação das atividades artesanais.

Fica claro , em todos os Planos Diretores, a tentativa da SUDENE de fazer conviver na região: um setor industrial altamente moderno e sofisticado, o grupo de indústrias básicas, que utiliza uma tecnologia de ponta e que deveria ter um efeito germinativo, dinamizador da economia industrial do Nordeste (gerando mais empregos indiretos, pelo efeito multiplicador, que diretos) e um setor de atividades basicamente criadoras de emprego, como o artesanato e as pequenas e médias empresas que ganham importância com o IV Plano Diretor. Para as empresas germinativas, a relação capital-trabalho recebe pouco ou nenhum cuidado na avaliação por parte da SUDENE, mesmo porque, os grandes grupos investidores possuem uma independência financeira que lhes permite barganhar com certos incentivos fiscais, ao mesmo tempo que jogam com os demais aspectos da política de concessão dos pontos definidores de prioridade. Às pequenas e médias empresas, assim como do artesanato, estaria reservado o papel de veículo de absorção de mão-de-obra e de utilização de uma tecnologia menos sofisticada e menos intensiva em capital, e deveriam se expandir gravitando em torno das indústrias básicas.

No II Plano Diretor, no geral idêntico aos documentos anteriores, se introduz como novidade sugestões de pesquisas específicas de aproveitamento técnico de recursos regionais como o sal, as águas-mães e a mamona, e um apoio maior à formação de quadros técnicos e profissionais.

A questão do emprego vem merecer um maior detalhamento no III Plano Diretor que define como uma das diretrizes básicas o aumento da produtividade dos fatores de produção, para o que propõe o aperfeiçoamento dos métodos de operação, através da introdução de inovações tecnológicas, e o apoio a uma "política de investimento deve ser orientada no sentido de absorver mão-de-obra não qualificada desempregada ou subempregada, sem, contudo, propor a criação de instrumentos adequados à sua realização.

No período em que dominava no País uma dinâmica de concentração de renda e de grandes investimentos altamente modernos, a SUDENE, funcionava segundo as diretrizes definida no IV Plano Diretor (1969-1972), uma das quais insistia no apoio à pequena e média empresa industrial, buscando o aumento de sua eficiência e produtividade. E também neste período quando se retorna ao nível das intenções, a antiga preocupação parcial do GTDN com a questão tecnológica, ac

definir como objetivo o "desenvolvimento de tecnologias adequadas à disponibilidade regional de fatores". No entanto, em consonância com o espírito dominante no País, naquela época, e com as propostas dos planos anteriores, o IV Plano Diretor destaca como uma meta decisiva o impulso à implantação dos complexos industriais e das grandes "indústrias alternativas".

Os Planos de Desenvolvimento Regional, que substituem os Planos Diretores a partir de 1972 não acrescentam nada de novo no modelo de industrialização, nem muito menos nos critérios de seleção de tecnologia. O que os caracteriza é, basicamente, a integração plena aos projetos de desenvolvimento definidos centralmente a nível nacional, o que corresponde ao esforço de centralização política e econômica do Brasil registrado nos anos setenta. Em relação ao problema de absorção de mão-de-obra, os três Planos de Desenvolvimento Regional apenas constatam que "o setor industrial moderno, instalado na região a partir da SUDENE, não vem apresentando condições, pelo nível tecnológico adotado, de absorver mão-de-obra em grande quantidade"(10).

Em particular, o III Plano de Desenvolvimento Regional (1980/85) ora em vigor, expressa uma preocupação nova com a dimensão social do desenvolvimento econômico pretendido para a Região. Entretanto, não parece trazer nenhuma novidade nem proposta de mudança nos mecanismos e instrumentos da SUDENE para uma adequada política de desenvolvimento; particularmente, não introduz nada em relação à seleção de tecnologia e aos agentes decisórios da definição dos processos de trabalho, um dos elementos capitais de mudança social e do desenvolvimento econômico.

3.2. OS AGENTES DA SELEÇÃO DE TECNOLOGIA

3.2.1. Os Empresários

A SUDENE tem como função orientar o processo econômico do Nordeste e controlar a eficiência do sistema de planejamento e incentivos fiscais, o que implica a tentativa de compatibilizar os interesses do empresariado nacional com objetivos específicos do desenvolvimento econômico e social da Região. Para tanto, ela procura exercer sua influência nas decisões de investir - na alocação de recursos privados - no sentido de obter o melhor rendimento da economia como um todo, em acordo com uma planificação indicativa. Dispõe para esta planificação de um limitado instrumental de incentivos fiscais e financeiros mas não conta com medidas de desincentivos para

(10) Plano de Desenvolvimento Regional - 1972/74 - Min. do Interior.

aquelas atividades e investimentos não prioritários ou considerados nefastos ou retardatários ao desenvolvimento. Existe um princípio implícito, segundo o qual sem incentivo o investimento privado no Nordeste já estará sendo penalizado (o que é falso se se considera as vantagens decorrentes da infra-estrutura que a SUDENE vem montando); outro conceito que parece guiar as políticas de desenvolvimento indica que, até prova em contrário, todo investimento de capital (em industrialização principalmente) terá sempre um efeito positivo sobre o desempenho econômico e social da região. Deste modo, é suficiente ao órgão planejador do desenvolvimento nordestino privilegiar os investimentos considerados mais prioritários para o Nordeste e deixar a decisão sobre o mesmo nas mãos dos empresários.

3.2.2. A SUDENE

Neste contexto, a decisão a investir sendo uma responsabilidade essencialmente privada (o que está perfeitamente coerente com o sistema de livre iniciativa em que está inserida a SUDENE), a seleção de tecnologia é, quase, uma decisão exclusiva do empresário, onde o papel da SUDENE limita-se apenas a analisar a opção, a posteriori, para fins de definir o nível de incentivos e benefícios fiscais financeiros a que o projeto terá direito. Nos primeiros contatos do empresário com a instituição de planejamento, ao nível da carta-consulta, prevalece basicamente o critério do mercado para definir se o projeto se insere ou não nos interesses da região, segundo critérios gerais da SUDENE. Caso receba o primeiro parecer favorável da SUDENE, o empresário deverá preparar um projeto detalhado que inclui uma descrição da tecnologia escolhida. A decisão a nível de tecnologia é tomada pelos empresários entre a carta-consulta e o projeto. Não há nenhuma indicação de que esta decisão seja influenciada pelo trabalho dos analistas e pela própria política de programação da SUDENE.

3.3. O PROCESSO DE SELEÇÃO DE TECNOLOGIA NO NORDESTE

3.3.1. Aspectos Teóricos

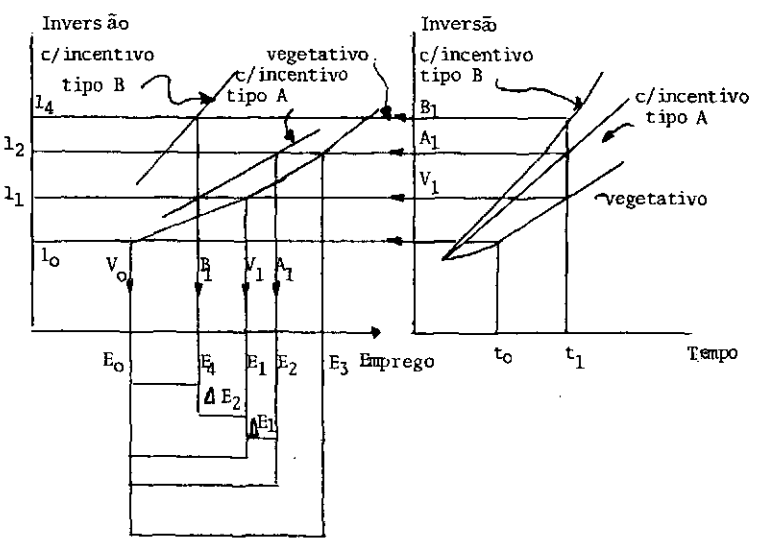
Em uma economia desenvolvida e onde prevaleça a total liberdade de mercado, teoricamente, o empresário encontra a tecnologia que lhe permite maximizar os lucros durante o funcionamento de sua empresa. Em uma economia subdesenvolvida onde prevalecesse total liberdade de mercado, os empresários tenderiam também para optar pela tecnologia que permitisse maximizar seus lucros no futuro. A diferença do país desenvolvido, entretanto, os empresários nas economias atrasadas, vêm-se obrigados a procurar tecnologias (processo e equipamentos) no exterior, onde a disponibilidade de recursos são dife -

rentes. Nestas condições a tecnologia importada, ainda que seja a melhor opção feita [11], toma por base um leque de opções tecnológicas que não coresponde necessariamente às condições potenciais máximas de lucros para o empresário.

Quando, porém, o empresário se situa em uma economia atrasada, onde o Estado intervém através de incentivos, a situação se complica bastante, uma vez que além das distorções normais devido ao desequilíbrio entre os países compradores e vendedores de tecnologia, aparece a variável adicional do custo de subsidiado do capital. Este subsídio, aliado à inflação e à característica especial do empresário subsidiado de nem sempre procurar maximizar o lucro do investimento futuro, mas, simplesmente, tirar vantagem direta dos próprios incentivos, apropriando-se de recursos baratos, leva a uma total leviandade na seleção de tecnologia.

Contando com estes incentivos e deixando aos empresários a liberdade total de opção tecnológica para seus projetos, a economia pode reagir de forma perversa sobre o emprego, conforme indica o gráfico abaixo[12].

Relacão Capital/Trabalho Evolução Inversão



(11) Mesmo assumindo que o empresário dispõe de toda informação possível sobre o mercado internacional de tecnologia que ele procura.

(12) Para maiores detalhes ver o trabalho dos autores, publicado por ALIDE, página 72-75, de onde foi tirado este gráfico.

Por este desenho, teórico, observa-se que a comparação entre o crescimento vegetativo do emprego e o crescimento induzido por sistemas de incentivos pode chegar a ser negativo. No gráfico, com uma política moderada de incentivos ao capital (tipo A), comparada com a economia sem incentivos (tendência vegetativa) o crescimento do emprego seria dado por $E_2 - E_1 = \Delta E_1$. Considerando, porém, um sistema mais favorável de incentivos (tipo B_1), a elevação do nível de investimentos se daria paralelamente com uma elevação radical na relação capital/trabalho, de forma que o aumento no emprego seria apenas de E_oE_4, com uma redução do emprego líquido, quando comparado com a situação sem incentivos (vegetativa), equivalente a $E_4 - E_1 = \Delta E_2$.

Nestas condições, torna-se-ia fundamental, a avaliação econômica do projeto que o empresário se propõe executar e para o qual ele solicita incentivos. Para isto seria necessário valorar-se os produtos e os fatores através dos seus preços econômicos, de forma a tornar mais meritórios os projetos que utilizem os fatores abundantes e produzam os bens e/ou serviços escassos. Isso significaria que, no caso da economia nordestina, onde há abundância de mão-de-obra e portanto desemprego, um projeto que utilize uma tecnologia com capital intensivo e pouco emprego de mão-de-obra, apresentaria uma baixa taxa de rendimento econômico.

Assume-se, que sobrevalorando o custo do capital e da divisa, e sub-valorando o da mão-de-obra e o dos recursos naturais domésticos, a tecnologia a ser empregada seria a mais apropriada possível à economia. No entanto este sistema encontra uma grande dificuldade, porque considera a tecnologia como uma variável secundária, em função da disponibilidade e dos preços econômicos dos recursos, que seria facilmente adaptada , graças simplesmente às modificações nas variáveis consideradas principais. Na realidade, isto não ocorre. A tecnologia tem sido uma variável determinante, capaz de impor soluções próprias independente do nível particular de disponbilidade de recursos da economia.

Noutras palavras, na elaboração de um projeto no Nordeste, como em qualquer país atrasado que não disponha de uma eficiente infra-estrutura científica e tecnológica, os preparadores frequentemente vêem-se obrigados a utilizar uma certa tecnologia (processo e equipamentos), e a adaptar o resto do seu projeto às condições desta tecnologia particular.

As principais razões para tal situação são as seguintes:

a) inexistência de oferta de tecnologias prontas que não sejam adaptadas à realidade econômica desses países;
b) falta de informação da parte dos empresários, consulto-

res e analistas para adaptar as tecnologias disponíveis.

Outros dois fatores adicionam-se, no caso específico do Nordeste, para tornar-se a estrutura tecnológica dos projetos diferente da ideal. Estes aspectos são os seguintes:

a) os próprios incentivos ao fomento industrial, que oferecem capital a taxas de juros muito convenientes dos tomadores; níveis reais negativos. Muitos empresários embarcam em projetos com o objetivo específico de "apropriar-se" dos recursos originados nos incentivos, em vez de preocupar-se com a maximização do lucro através da operação do projeto;

b) a obrigação de fortes pagamentos de benefícios sociais (INPS, FGTS, etc.) sobre as contas do pessoal, funcionando como um imposto sobre emprego.

3.3.2 O Processo Real[13]

Todas estas dificuldades levam a que os empresários e os seus consultores utilizem um processo de seleção de tecnologias que consiste simplesmente em estabelecer o contato com um fornecedor já conhecido (o caso muito comum de ampliação de empresas já existentes) ou em procurar um representante comercial estrangeiro, e solicitar-lhe o processo e os equipamentos necessários.

Esta via poderia ser aceitável se se consultasse um número razoável de fornecedores, e se analisassem as tecnologias e estas fossem adaptadas à economia da Região.

Na realidade, isto não ocorre. Em parte por falta de interesse, devido aos fatores que já vimos, e em parte por causa da dificuldade em poder obter um razoável grau de informação, os empresários limitam-se a determinar os seus equipamentos em função de: rapidez de resposta às consultas, condições financeiras propostas e agressividade comercial dos fornecedores.

A este processo podemos chamar de "Seleção através do Catálogo Telefônico", pois é por seu intermédio que se definem os futuros fornecedores. O resultado deste tipo de "seleção" tecnológica não pode ser outro que a compra de tecnologias absolutamente desvinculadas, do ponto de vista social e econômico da realidade do País.

As tecnologias assim "selecionadas" apresentam uma alta taxa capital/trabalho, são forçadas a funcionar com grande capacida-

(13) O "processo real" de seleção de tecnologia, utilizado pela SUDENE, é similar, em todos os seus aspectos principais, ao utilizado por quase todos os bancos de desenvolvimento na Améreca Latina. Sobre isto ver o livro citado: "Tecnologia Apropriada: Una Política para la Banca de Desarrollo", elaborado pelos autores. O capítulo III, desse livro apresenta relatório de uma pesquisa sobre o assunto, realizada entre todos os bancos de desenvolvimento do continente.

de ociosa e apresentam altos custos fixos, além de estarem quase sempre submetidas a decisões do exterior quanto a peças sobressalentes, disposições legais limitando o mercado, etc.

3.4. AVALIAÇÃO DE PROJETOS E ESCOLHA DE "TECNOLOGIA ADEQUADA"

3.4.1. O Impacto da Tecnologia Selecionada na Definição da Prioridade do Projeto.

Um detalhado sistema de pontos serve para calcular a escala de prioridades dos projetos apresentados e analisados na SUDENE, de acordo com a sua adaptação às metas de desenvolvimento definidas por este organismo de planejamento. Com base no Art. 31 do Dec. nº 64214 de 18/03/69, ainda em vigor, os projetos são classificados em cinco faixas de prioridades designadas pelas letras A, B, C, D e F, como indicado no quadro a seguir:

Faixas	Taxa de Participação dos Recursos	Quantidade de Pontos
A	75% (setenta e cinco por cento)	Igual ou maior do que 50
B	60% (sessenta por cento)	Igual ou maior do que 40 e menor do que 50
C	50% (cinquenta por cento)	Igual ou maior do que 30 e menor do que 40
D	40% (quarenta por cento)	Igual ou maior do que 25 e menor do que 30
E	30% (trinta por cento)	menor do que 25.

Dos critérios definidos pela SUDENE, para atribuição destes pontos, quatro têm implicações diretas ou indiretas sobre a escolha de tecnologia. Dito em outras palavras, a seleção de tecnologia influi na atribuição de pontos que define a prioridade do projeto, conforme quatro critérios: o tipo de indústria, a função da produção, a elevação na produtividade do trabalho e o emprego de mão-de-obra.

a) O tipo de indústria

Às indústrias de transformação são atribuídos pontos diferentes segundo o ramo de produção. Assim, o setor de bens de capital e intermediários básicos são beneficiados com 20 pontos, enquanto o setor de bens intermediários não básicos recebem 15, e o de bens de consumo durável e têxtil recebem apenas 10 pontos. Isto representa o incentivo à produção de bens de capital e bens intermediários básicos, o que implica uma opção tecnológica. Em si mesmo este incenti-

vo pode ser positivo para o desenvolvimento tecnológico da região , mas não representa uma escolha efetiva; ao contrário, como não existe uma atividade de pesquisa e de promoção da inovação, adaptação e criação tecnológica, o setor de bens de capital que se implanta com o apoio da SUDENE simplesmente reproduz e, como dizíamos, confirma a solução tecnológica dependente, e, provavelmente, inadequada para o Nordeste.

Dentro deste mesmo propósito, atribui-se 10 pontos aos projetos que objetivem exportar pelo menos 40% da sua produção. Mais uma vez observa-se as limitações dos critérios, no que se refere ao desenvolvimento regional, uma vez que: primeiro salvo casos específicos, é muito difícil saber a priori o percentual de exportações futuras de um projeto; segundo os resultados em divisor de uma unidade produtiva tem reflexos benéficos para o conjunto da economia nacional, e não necessariamente para a Região.

b) A função de Produção

Indústrias que utilizam matérias-primas e bens intermediários da própria região são beneficiados com 15 pontos (quando estes recursos compõem em 80% os insumos totais) e 10 pontos (para um percentual de 50 a 80% dos insumos totais). O emprego e aproveitamento de matérias-primas locais não representa, necessariamente, a criação de uma tecnologia mais adequada às características do ecossistema , embora possam ser uma base importante para isto. No caso do Nordeste, tudo indica que o efeito foi muito pequeno, limitando-se praticamente ao artesanato ou à pequena e média empresa. Isso porque há a tendência a se aproveitar matérias-primas e bens intermediários já conhecidos e explorados nos países desenvolvidos (muitas vezes prováveis importadores do novo produto) e que já contam com uma tecnologia pronta para a extração, beneficiamento e transformação das mesmas. A região ganha por poder absorver tecnologias já desenvolvidas, mas perde por ver inibido o processo de criação tecnológica e de aproveitamento de outras matérias-primas originais.

c) A Produtividade

Cinco pontos são destinados a todos os projetos que visem relocalização, modernização ou ampliação de empresas, com o objetivo específico de aumentar a produtividade. Como quase todos os critérios, este também não discrimina as formas distintas de aumento de produtividade, de modo que tanto pode servir para a racionalização do trabalho, como para o desenvolvimento de sistema e processos de produção, ou o aproveitamento de economias externas a partir da localização da unidade produtiva, ou, simplesmente, o uso de equipamentos de produção mais modernos.

d) O Emprego

O critério mais importante para o Nordeste de acordo com os objetivos explícitos da SUDENE, diz respeito à relação capital-trabalho ou ao efeito do investimento sobre a criação de emprego, ou seja, busca-se estimular a utilização de tecnologias que gerem uma massa maior de emprego. Para tanto, os projetos que "propiciem absorção intensiva de mão-de-obra, sem prejuízo da tecnologia adequada" são beneficiados com uma escala de pontos de acordo com o número absoluto de empregos diretos criados e com a densidade de capital . A seguinte fórmula aritmética simples define a escala de pontos até um máximo de 25 pontos:

$$N = \frac{1.250}{D_S} + 0{,}025\ E$$

onde E = número de empregos diretos, D_S = número de vezes em que o maior salário mínimo vigente no País está contido na relação do investimento total pelo número de empregos criados, ou seja , $D_S = \frac{I/E}{S}$

Esta expressão, vinculando o aspecto tecnológico a atribuição de pontos mostra bem a impotência ou desprezo da SUDENE aos aspectos do uso de tecnologia apropriada. Conforme os três aspectos a baixo:

i) à exceção do fato de que o número de pontos é diretamente proporcional ao emprego e inversamente proporcional ao investimento N = f (E, 1/I), nada indica o porque das constantes assumidas (fora o aspecto de obter-se um número de pontos coerente com a escala assumida) as quais se mantém desde a primeira versão dos critérios , há quase 15 anos;

ii) chama a atenção o aspecto genérico como é tomado o problema e logo depois traduzido à *expressão matemática* anterior; não há qualquer referência - fora os pontos - ao papel do analista, às considerações de análise específica da engenharia, a parâmetros tecnológicos por setor industrial, a limites específicos dos indicadores tecnológicos, por setor, etc.

iii) a análise da própria expressão, também deixa muito a desejar:

$$N_S = \frac{1.250}{D_S} + 0{,}025\ E$$

ou

$$N_S = \frac{1.250}{\frac{I/E}{S}} + 0{,}025\ E$$

Em um estudo anterior,[14] (com dados de 1970) mostrou-se que uma diferença marginal de emprego (mantendo o mesmo nível de inversões) entre uma tecnologia A e uma tecnologia B, daria à primeira tecnologia uma vantagem de apenas 0,044 pontos. Com dados de hoje, esta diferença seria de apenas 0,031 pontos. Isto mostra, não apenas a pouca importância dada ao emprego (ou seja, ao uso de tecnologias apropriadas), como também o fato de que esta reduzida importância vem declinando ainda mais, o que se explica pelo fato de manter-se as mesmas constantes da fórmula, enquanto a tendência tem sido de que o salário mínimo cresce mais lentamente do que o preço dos equipamentos. Obviamente para determinar o nível exato de pontos é preciso tomar em consideração a variação no investimento em troca do emprego. O quadro seguinte tenta medir tal efeito, assumindo os valores médios do investimento.

Para 1970[15] os cálculos mostram que comparando-se duas tecnologias, uma capital intensiva e outra intensiva em trabalho, a fórmula não propicia uma melhora sensível da propriedade em benefício da criadora de emprego. Para 1978 a situação seria ainda menos favorável.

TECNOLOGIA	INVEST. Cr$ mil	E	I/E.S.	M	INVEST. Cr$ mil	E	I/E.S	N
A*	13.000	100	650	4,4	180.000	100	2160	3
B	8.500	150	283	8,1	120.000	150	960	5
Salário Mínimo = Cr$ 200,00					Salário Mínimo = 833,00			

(*) Investimento médio dos projetos

Observa-se que:

a) a um projeto que em 1970 tivesse o nível de investimento médio e criasse um número de 100 empregos diretos, seria atribuído 4,4 pontos; este mesmo projeto, em 1978 receberia apenas 3 pontos;

b) se, em 1970, fosse possível uma modificação tecnológica que reduzisse o investimento de um projeto em 35% em troca de uma elevação de 50% no emprego, esta nova estrutura tecnológica teria um acréscimo de apenas 3.7 pontos; uma situação idêntica em 1978 daria apenas 2 pontos; isto em nada mudaria a categoria de prioridade do projeto.

iii) além de tudo isto, se por um "milagre" tecnológico um projeto pudesse obter um número elevado de pontos, o

(14) Buarque, C. Le Financement Public des Investissements Privés et Choix Technologiques - Mimeo - Paris, 1973, p. 119

(15) Buarque, C. Idem, p. 120.

"Critério" não permite que este total seja superior a 25 pontos; número de pontos que em alguns casos já são atribuídos diretamente de acordo com outros critérios, como o tipo de produto ou a localização dentro da região.

Em resumo, com base nessa fórmula, o incentivo atribuído a um projeto que gere muito emprego, dificilmente pode vir a oferecer qualquer compensação e indução a uma opção tecnológica menos capital intensiva.

Por tudo isto, o emprego é a última preocupação que tem um empresário interessado em classificar seu projeto nos quadros de prioridade da SUDENE.

3.4.2. A Análise da Tecnologia Selecionada

No sistema de pontos que deve orientar o analista no seu trabalho de avaliação dos projetos industriais, não existe nenhum item que diga referência aos problemas da origem da tecnologia, e consequente dependência tecnológica e da intensidade de energia. Ambos aspectos da transferência tecnológica ganharam uma grande importância nos últimos anos graças à consciência das formas permanentes: i) de dependência; e ii) da transferência de excedentes entre nações industrializadas e países subdesenvolvidos no primeiro caso; e a consciência da crise energética, no segundo. Por outro lado, a frase "sem prejuízo da tecnologia adequada" não diz muito sobre o tipo de tecnologia e sua avaliação tampouco manifesta atenção com o conceito mais recente de tecnologia adequada que parte, em geral, de uma crítica da tecnologia capital e energia intensiva, nem ainda com o tamanho das empresas montadas (exceção feita aos cuidados com os aspectos de mercado).

Ao analista parece restar pouco: calcular a quantidade de pontos a que tem direito cada empreendimento, seguindo os critérios definidos no manual e que já determina o nível de benefício fiscal e financeiro correspondente. Apenas, dependendo do interesse, preocupação e competência do analista, pode haver uma interferência no processo de seleção de tecnologia, discutindo-se alternativas com o investidor, sugerindo alterações na escolha de tecnologia ou, o que é mais frequente, nos aspectos superficiais relativos à eficiência do fluxograma e do "lay-out" da engenharia do projeto[16].

Não se discute o nível de qualificação técnica do pessoal da SUDENE, tanto no que refere às técnicas de avaliação de projetos,

(16) Mesmo isto, porém, é pouco provável que ocorra, porque o nível dos salários pagos atualmente pela SUDENE aos seus técnicos não é um incentivo a este interesse.

quanto aos aspectos de Engenharia. Apesar do esvaziamento (físico , saída de técnicos; e financeiros, forte redução relativa nos salários) sofrido pela SUDENE, este organismo ainda dispõe de um corpo de engenheiros sensível aos problemas tecnológicos. Entretanto, lhes é impossível cumprir um papel eficientemente ativo na seleção e adaptação de tecnologia, trabalhando individualmente, com os curtos recursos que dispõem e em prazos determinados, muitas vezes por razões políticas. Os engenheiros são obrigados a trabalhar em projetos de diferentes produtos (mesmo que especializados por setores), e isto torna impossível que, individualmente, cada um deles possa dar uma contribuição efetiva na definição de tecnologia ótima para o projeto que tem em análise. Por isso, no geral os analistas, aparentemente , se limitam a dar sugestões parciais, sobre aspectos particulares do processo de produção, lay-out, etc.

É significativo, neste aspecto, que haja nítidas diferenças na participação da opção tecnológica. Segundo depoimentos pessoais e observação direta, no setor têxtil os analistas têm uma importante atuação na escolha e opinião sobre tecnologia.Duas particularidades explicam este fato: primeiro, a permanência naquele setor de técnicos antigos e especializados nas técnicas do processo de produção têxtil; e, segundo, o fato do empresariado do ramo não contar com uma infra-estrutura de pesquisa, estudo e desenvolvimento de tecnologias, a exemplo das multinacionais dos setores mais modernos da economia. Deste modo, os técnicos do setor têxtil negociam e discutem em igualdade de condições com o empresariado, tendo, graças a isto, dado contribuições no que se refere a definição de tecnologias mais apropriadas. Cabe lembrar também que os aspectos tecnológicos (no sentido da relação capital/emprego) no setor têxtil, foi uma preocupação desde o início mais imediato da SUDENE. Nos documentos iniciais de política estava claramente expressa a preocupação com a necessidade de modernizar o setor têxtil (antigo decadente e em extinção pela concorrência com a moderna indústria do Sul) evitando porém, conseqüências negativas sobre o emprego. Embora isto não tenha sido conseguido sempre, e o emprego tenha sido sacrificado em nome de maior produtividade (de resto, situação esta difícil de evitar por causa da concorrência com o Centro-Sul) ficou a preocupação constante com o problema, o que, aliado à experiência dos técnicos , tem permitido alguns resultados positivos ou ao menos tem evitado situações mais dramáticas no nível de emprego.

Na falta de uma informação sistematizada e ampla sobre os processos de trabalho e os sistemas tecnológicos, resta aos técnicos da SUDENE comparar as propostas em análise com as tecnologias definidas por empresas similares, concorrentes no empreendimento em

pauta, para ver o grau de eficiência e competitividade. Esta prática, muito freqüente, é, como vemos, bastante insuficiente, sobretudo que pressupõe a existência e conhecimento de outras empresas similares.

4. IMPLICAÇÕES DA TECNOLOGIA SELECIONADA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A análise da tecnologia incorporada na indústria nordestina exigiria uma pesquisa adicional para identificar: o nível do avanço técnico, a origem da tecnologia transferida, sua adaptação e a possível criação e inovação tecnológica na própria Região. Por outro lado, a informação sobre a variável tecnológica no Nordeste é muito escassa. Em todo caso, para efeito da pesquisa sobre a política de tecnologia da SUDENE é importante analisar alguns resultados da industrialização e da tecnologia escolhida pelas empresas que se instalaram no Nordeste, nestes últimos vinte anos, particularmente, a relação capital-produto, a relação capital-trabalho (custo médio do emprego) e o nível de produtividade.

4.1. RELAÇÃO CAPITAL/TRABALHO

Em 18 anos, de 1960 a 1978, período de pleno funcionamento da SUDENE (embora os resultados mais palpáveis ainda não foram concretizados) o custo de capital por emprego criado, nos projetos financiados por este órgão, cresceu cerca de 152%, passando (a preços constantes de 1978) de Cr$ 302.000,00 para Cr$ 761.000,00, atingindo portanto o extraordinário nível de US$ 42.277,80 (Taxa de Câmbio Médio para 1978 igual a US$ 1,00 = Cr$ 18,00). Neste período, para um investimento total acumulado de Cr$ 233.403,7 bilhões de cruzeiros foram criados apenas 306.603 empregos diretos, segundo cálculos baseados nos projetos aprovados pela SUDENE (Ver tabela 1).

Parte desta distorção, pouco tem a ver com os aspectos tecnológicos no sentido mais estrito, tratando-se de fato de desvio de recursos do tipo sutuosidade arquitetônica e sobrefaturamento de gastos. Grande parte porém representa o uso intensivo de capital, diretamente nos equipamentos industriais.

Metade deste investimento total destinou-se a apenas três sub-setores da indústria, a saber, químico, siderúrgico e não metálico, todos que requerem um nível tecnológico capital-intensivo e a transferência de tecnologia forânea, seja através da intervenção do Estado, seja de investimentos diretos de empresas multinacionais ou grandes empresas nacionais associadas.

Enquanto aumenta-se o custo médio do emprego, a população ativa continua a crescer. De acordo com estimativas da SUDENE definida no II Plano de Desenvolvimento Regional, a população ativa do

TABELA 1

NORDESTE: INVESTIMENTO E EMPREGO NA INDÚSTRIA POR ANO, SITUAÇÃO EM 30.12.78

ANOS	INVESTIMENTO (Cr$ milhões) (1)			EMPREGO			INVESTIMENTO POR EMPREGO
	ANUAL	ACUMULADO		ANUAL	ACUMULADO		
		VALOR	ÍNDICE		NÚMERO	ÍNDICE	(Cr$ mil)
1960	1.925,9	1.952,9	100	6.449	6.449	100	302
1961	1.902,0	3.854,9	197	11.957	18.406	285	209
1962	1.910,6	5.765,5	295	9.876	28.282	438	204
1963	2.577,8	8.343,3	427	7.098	35.380	548	236
1964	4.960,0	13.303,9	681	9.930	45.310	702	293
1965	3.290,6	16.595,9	895	8.871	54.181	840	306
1966	5.961,9	22.557,8	1.155	21.892	76.073	1.179	296
1967	14.729,2	37.287,0	1.909	25.029	101.102	1.567	368
1968	10.270,3	47.557,3	2.435	21.341	122.443	1.898	388
1969	10.208,2	57.765,5	2.957	15.090	137.533	2.132	420
1970	14.013,1	71.778,6	3.675	15.593	153.126	2.374	468
1971	11.567,3	83.345,9	4.267	12.947	166.073	2.575	501
1972	8.870,9	93.216,8	4.722	15.497	181.570	2.815	507
1973	19.959,8	112.176,6	5.744	22.638	204.208	3.166	549
1974	39.912,3	152.088,9	7.787	30.204	234.412	3.634	648
1975	17.292,3	169.391,2	8.673	14.955	249.367	3.866	679
1976	34.271,1	203.652,3	10.428	28.474	277.841	4.308	732
1977	17.970,2	221.622,5	11.348	16.710	294.551	4.567	752
1978	11.783,2	233.403,7	11.961	12.052	306.603	4.754	761

FONTE: SUDENE

NOTA : Inclui projetos de turismo, pesca e serviços básicos
(1) Preços de 1978.

Nordeste teria alcançado 10,6 milhões no ano passado, aumentando, portanto, em 2,2 milhões em dez anos. Para o nível de relação capital-trabalho de 1978, teria sido, portanto, necessário (a preços de 78) um investimento adicional total de 1,67 trilhões de cruzeiros (US$ 93 bilhões) para absorver o novo contingente, sem falar no excedente de mão-de-obra já existente e a tendência a aumentar que apresentou o custo médio do emprego, segundo a série história da tabela 1.

4.2. EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE PRODUTIVIDADE

Em 14 anos, de 1960 a 1974, a indústria nosdestina cresceu em torno de 8,4% ao ano, taxa ligeiramente inferior à do crescimento da indústria brasileira, elevando a participação deste setor no produto regional de 22,1% para 28,9%. O volume da mão-de-obra ocupada pela indústria também elevou-se no mesmo período de 7,3% para 12,0%. Enquanto isto, no período 1960-1970 o capital industrial investido por unidade de produto praticamente duplicou no Nordeste, ao contrário do desempenho apresentado pela indústria nacional que teve reduzida ligeiramente a relação capital-produto, como se pode observar na Tabela 2.

TABELA 2

RELAÇÃO CAPITAL/VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL

ANO	NORDESTE	BRASIL
1960	10,0	7,1
1970	4,5	9,1

FONTE: Construída com dados do IBGE - Censo Industrial de 1960/1970-citado no II Plano de Desenvolvimento Regional.

No período 60/70 registra-se, portanto, uma queda pela metade da eficiência e utilização do capital industrial investido, o que em parte pode ser explicado pelas imobilizações ainda não maturadas e aquelas improdutivas como também por transferências de recursos dos projetos para outras atividades, produtivas, improdutivas ou especulativas. Parte porém desta grave distorção vem do uso intensivo de capital e da conseqüente capacidade ociosa dos empreendimentos. De qualquer forma, faltam dados mais atualizados para se estimar com precisão o efeito da industrialização e da tecnologia utilizada sobre a evolução da produtividade do trabalho no Nordeste (segundo informações da SUDENE, 2/3 do total de projetos industriais financiados com recursos do 34/18 e FINOR foram aprovados depois de 1972, que só a partir de 1977 estariam plenamente executados).

Parte 2: PROPOSIÇÕES

5. O PROBLEMA

5.1 - INTRODUÇÃO

O problema se coloca com os seguintes antecedentes e a seguinte formulação:

a) Antecedentes

i) durante os últimos quase 20 anos, foram investidos no setor industrial do NE, um total de cerca de Cr$ 250 bilhões (a preços de 78) dentro do programa de incentivos fiscais; este total de recursos permitiria a criação de um total de 300 mil empregos diretos;

ii) comparado com qualquer padrão, estes números indicam que os recursos desembolsados sofreram um enorme desperdício (desvio do setor produtivo a outras operações ou compra de bens outros que não fossem equipamentos ou infra-estrutura necessária) e foram investidos em bens de equipamentos sofisticados, com tecnologia não adequada à realidade da região; o primeiro fato se observa na reduzida relação P/K, e a segunda na elevação relação K/E;

iii) nestas condições, grande parte dos objetivos pretendidos com a Política de Incentivos, são prejudicadas;

iv) haveria portanto necessidade de definir uma maneira de selecionar tecnologias que permita maximizar o uso do capital na região e, assim, elevar o nível de emprego dos recursos abundantes; trata-se de definir uma política de seleção de projetos e de tecnologias específicas que permitam, ao mesmo tempo, fazer crescer o produto e o emprego por capital investido.

b) Formulação

v) como possibilitar a escolha de técnicas de produção eficientes, em uma região totalmente inserida dentro do País como um todo, onde algumas regiões apresentam características econômicas bastante diferentes; e estas por sua vez dependentes de economias ainda mais desenvolvidas;

vi) como adaptar a política de incentivos e como usar os mecanismos de controle que o aparelho do Estado dispõe na Região, de forma a que as escolhas de projetos e técnicas feitas pelo setor privado se adaptem à realidade dos recursos econômicos disponíveis.

5.2. AS CARACTERÍSTICAS E CONTRADIÇÕES DA ECONOMIA REGIONAL INSERIDA DENTRO DA ECONOMIA NACIONAL

No entanto, se cada país do Terceiro Mundo pode dispor de mecanismos protecionistas - graças à política cambial, alfandegária, monetária, etc. - que acionados podem promover tecnologias mais adaptadas , no caso do Nordeste, a situação é mais complicada uma vez que a Região se insere dentro de uma unidade mais ampla: o Brasil. O Nordeste não tem por isto, qualquer autonomia que o permita proteger-se, por exemplo, contra a importação de bens de capital originados do Centro-Sul, produzidos por empresas nacionais nesta área mais desenvolvida ou produzidos por empresas multinacionais, situadas no País, mas tecnologicamente voltadas para o exterior.

Nestas condições, torna-se impossível o Nordeste procurar formas de ajustar seus processos produtivos a suas condições particulares, se não há um consenso a nível nacional no sentido de propiciar um crescimento equilibrado. Em outras palavras, é mínima a margem de manobra da política tecnológica no Nordeste, se esta área continuar a ser, basicamente, um escoadouro para a produção de bens de capital produzidos no Centro-Sul.

Determinada porém esta disposição, a um crescimento nacional equilibrado, não seria difícil definir os instrumentos necessários a uma política tecnológica que busque analisar, do ponto de vista econômico mais amplo, o uso dos recursos disponíveis.

Esta política terá, forçosamente, que definir uma metodologia de opções locacionais que não se prendam exclusivamente aos critérios economicistas tradicionais. Ao definir o objetivo de desenvolvimento regional como uma meta nacional, será necessário ter em conta critérios de distribuição do espaço econômico, que permita este desenvolvimento, mesmo em casos em que uma outra localização pudesse ter um maior efeito sobre o crescimento global da economia nacional.

O Nordeste contaria assim com a preferência locacional de certos setores produtivos, independentemente de vantagens comparativas ou outros critérios economicistas.

Nestas condições, o setor produtivo nordestino disporia de uma espécie de "reserva de mercado nacional" para alguns de seus produtos. Isto permitiria uma opção tecnológica onde a idéia de custo mínimo de produção pudesse ser um dos fatores decisórios, mas não o único critério de opção. As empresas destes setores protegidos contariam com o mercado nacional, sem o risco de concorrências com empresas que pelo uso de técnicas mais eficientes viessem eliminá-las do mercado. Obviamente isto pode implicar em uma perda na eficiência global. Por um lado, a eficiência pode de fato ser reduzida, manifestando-se preços mais elevados do que aqueles que seriam possíveis atra-

vês de uma guerra tecnológica em um setor não oligopolizado. Mas esta redução seria o preço da redistribuição do aparelho produtivo a nível nacional, reduzindo-se as desigualdades regionais. Por outro lado, a redução da eficiência, ou a elevação nos preços pode ser evitada em grande parte, na medida em que a política tecnológica seja bem aplicada buscando o uso eficiente dos recursos locais, e na medida em que se adota uma economia regional protegida, ao mesmo tempo que se permite uma concorrência dentro da Região.

5.3. OUTRAS DIFICULDADES

a) As dificuldades filosóficas

Há uma filosofia por trás da concepção de participação da SUDENE. Ela consiste no reconhecimento de que o objetivo social do homem é o crescimento infinito e rápido da capacidade produtiva. Os órgãos de Desenvolvimento são instrumentos na consecução deste objetivo. Instrumento que se faz necessário pela dificuldade do setor privado e bancário corrente satisfazer os requerimentos em capital.

Quando, porém, se constata que este funcionamento fornecendo capital, favorecendo a implantação de indústrias e a modernização técnica não consegue satisfazer os objetivos a que se propõe - eliminar a pobreza - aparece uma inércia que dificulta a realização das modificações, devido à filosofia que lhe serve de base.

As modificações nos órgãos de desenvolvimento como a SUDENE terão que ser no sentido de reorientar a forma de ver os objetivos da economia e mesmo o funcionamento desta. Por isto a concepção do desenvolvimento como sinônimo de elevação da produtividade do trabalho, (independentemente de seus efeitos colaterais, tais como de semprego, concentração de renda, etc.), se apresenta como uma dificuldade a estas mudanças, pela reação natural a revisão de pressupostos básicos e bem sedimentados. Como expõe a Professora Joan Robinson no princípio mesmo de seu livro, Filosofia Econômica: "Uma razão pela qual a vida moderna é a tal ponto desconfortável se deve ao fato de que nós crescemos com uma consciência bem definida sobre coisas que nos acostumamos a ver como definitivas". A análise dos órgãos de Desenvolvimento, trás o mesmo desconforto: por um lado vê-se nele uma concepção bem definida para servir ao papel de fornecedor de capital abundante; por outro se constata as distorções que este capital provoca.

Esta é a dificuldade inicial para a formulação e a execução de uma política de seleção de tecnologia: superar a filosofia desenvolvimentista prevalecente e aceitar uma visão diferente que entenda:

- os custos externos (as externalidades negativas) do processo de inovação tecnológica brusca, especialmente quando fruto de importações geradas por uma oferta artificialmente induzida de capital;
- a incapacidade do desenvolvimentismo imitativo para solucionar os problemas das grandes massas;
- os riscos sociais e econômicos de seguir-se modelos imitativos que excluem estas grandes massas dos possíveis benefícios do desenvolvimento;
- a necessidade de definir um processo de controle de tecnologia importada ou doméstica, de forma a adaptá-la às potencialidades das economias onde se situarão.

Por isto a implantação de uma política para a seleção de tecnologias apropriadas deve requerer uma postura e posicionamento diferentes dos que têm prevalecido nas últimas décadas em relação ao desenvolvimento econômico, seus objetivos e meios.

Felizmente, graças à crise atual, é possível observar uma tomada de consciência que atualmente ocorre, no sentido de buscar-se uma reorientação do atual caminho em direção a novos estilos de desenvolvimento.

b) As Dificuldades Políticas

Ainda que esta filosofia passe a prevalecer entre os estudiosos e entre a maiora dos formuladores de política econômica, a tomada de decisões neste sentido é dificultada por razões políticas.

A reorientação do processo produtivo em direção à técnicas intensivas em emprego, implicará necessariamente uma distribuição dos benefícios entre toda a população e poderá (não necessariamente) ter conseqüências sobre as taxas de crescimento que ocorreram nos anos 60/70 em muitos países. Mantendo-se os mesmo indicadores e os mesmos objetivos econômicos do passado, as tecnologias apropriadas poderiam parecer menos eficientes que as tecnologias importadas, no que se refere, tanto ao crescimento global do produto, quanto à produtividade do trabalho. Uma reorientação para tecnologias apropriadas, ao incorporar mais mão-de-obra (quando este seja o caso) pode levar à redução na renda da parcela empregada (dependendo do produto e do mercado). Nestas condições estas alternativas são encaradas com uma oposição política por parte de produtores de bens de capital no exterior, os empresários locais de bens de consumo sofisticado e algumas parcelas de empregados de mão-de-obra especializada.

Se o padrão tecnológico se modifica de uma estrutura dada a outra menos intensa em capital, provavelmente haverá uma redistribuição da renda, com as seguintes conseqüências prováveis:

- pode ocorrer, embora não necessariamente, uma redução do valor absoluto dos lucros e, até mesmo, embora menos provável, na taxa de lucro;
- a distribuição deste lucro certamente se modificará elevando-se a proporção dos recursos dirigidos para o mercado interno;
- deverá crescer o nível global de salários;
- o componente salarial de mão-de-obra menos qualificada crescerá em detrimento do componente salarial das camadas mais especializadas;
- em conseqüência destas duas últimas ocorrências o mercado de bens de consumo locais deverá dinamizar-se, especialmente seu componente dirigido às rendas mais baixas;
- inversamente no que se refere às importações de bens de consumo ele provavelmente diminuirá em conseqüência da redução do componente renda dirigida à importação de bens sofisticados.

Estas mudanças na estrutura de distribuição da renda e do produto implica necessariamente em composições políticas a favor ou contra o uso de novas funções tecnológicas, conforme sejam os beneficiários ou não.

c) As Dificuldades Institucionais

A superação das dificuldades filosóficas e políticas, transcendem à gerencia e administração dos bancos e dos demais participantes do processo de seleção de tecnologia em torno aos bancos de desenvolvimento. Entretanto, ainda que estas dificuldades fossem superadas, o próprio sistema de seleção de tecnologia apresenta dificuldades institucionais que impedem uma opção por tecnologias apropriadas.

O primeiro impecilho institucional se origina no divórcio que há entre uma parte do sistema (os organismos diretamente vinculados à pesquisa, política e "geração" de tecnologia) e os organismos "executores" de tecnologia.

Além disso, cada um desses participantes apresenta limitações institucionais importantes, e que, para poder participar eficientemente do processo de adaptação da tecnologia terá que superar certos vícios de funcionamento.

A política tecnológica, nos países do Terceiro Mundo vem sendo definida, desde os anos 60, através dos centros Nacionais de Ciência e Tecnologia, dos quais o CNPq, no Brasil é um dos exemplos. Estes centros têm demonstrado uma debilidade no papel de criar uma tecnologia apropriada, devido sobretudo a duas características que a maioria deles apresenta:

i) um academicismo que impera na maior parte;

ii) a visão de desenvolvimento tecnológico como sendo reinventar, nos seus respectivos países, invenções técnicas já realizadas nos países desenvolvidos.

A primeira característica só será resolvida na medida em que os Centros passem a ser parte relacionada com o processo produtivo, por exemplo, através dos Bancos de Desenvolvimento, no caso do Nordeste, através da SUDENE. A segunda só poderá ser superada no caso em que for implantada uma concepção de tecnologia apropriada.

Firmas de Consultoria

Antes dos Bancos de Desenvolvimento, os empresários tomavam suas decisões de investimentos a partir de análises simplistas da própria diretoria, com base em informações de seus técnicos de engenharia.

Com a criação dos bancos de desenvolvimento, apareceu a necessidade de racionalizar os investimentos e os correspondentes financiamentos sob as condições especiais para as quais os bancos foram criados. O instrumento desta racionalização foi o estudo de projetos, para cuja elaboração foi necessário obter-se os serviços de técnicos.

O nascimento das consultorias ocorreu como um requerimento processual, e não como uma necessidade dos empresários procurando racionalizar seus investimentos. As consultorias operam no sentido de como extrair recursos dos bancos de desenvolvimento e outras fontes favoráveis governamentais e não de estudar-se as viabilidades, as estruturas mais eficientes e o tempo ótimo para a execução de determinado projeto.

No caso específico da SUDENE, as consultoras nasceram com problemas genéticos, e o tempo não corrigiu estas deficiências. Elas têm propiciado, basicamente, um serviço de despachantes para acesso a recursos baratos, através da intermediação e da corretagem.

Nestas condições, um dos elementos básicos do sistema de seleção de tecnologia padece de defeitos congênitos que impedem sua ação no processo de adaptação de tecnologia, a não ser que sofram modificações e se adaptem eles próprios às novas condições.

Os Empresários

Seria de esperar que a racionalidade do empresário pudesse preencher o papel de regulador de seleção, através de sua busca por uma estrutura produtiva que maximizasse os lucros, reduzindo os custos. Lamentavelmente, isto não ocorre.

As limitações de mercado, devido ao tamanho dos países, às restrições ao comércio internacional e à concentração da renda, ao lado dos financiamentos subsidiados, fazem com que o empresário se

apresse na procura de implantar seu empreendimento, antes que outro o faça e barre seu caminho, nem sempre preocupado com o lucro operacional máximo, mas sempre interessado no máximo de financiamento. Isto impossibilita "desperdiçar" tempo no estudo cuidadoso de alternativas tecnológicas.

Embora isto nada tenha que ver com os aspectos "institucionais" dos empresários, a estrutura de financiamento, as características do mercado (com suas fortes inelasticidades de demanda), além das impossibilidades de encontrar alternativas tecnológicas e os riscos da concorrência mais moderna (embora nem sempre mais eficiente), criaram distorções em boa parte do empresariado latino americano, que os impede de adaptarem-se a um novo sistema onde impere a busca de tecnologias mais apropriadas.

Os Instrumentos de Engenharia

Com o advento do processo de industrialização, no final dos anos 50, os cursos de engenharia mecânica, industrial e áreas afins se propagaram em todo o continente.

Mas, adiante da dependência tecnológica que vive a América Latina, o papel dos engenheiros mecânicos e industriais tem sido na grande maioria dos casos - o de administrar os equipamentos e processos importados. Raras vezes cabe ao técnico local a possibilidade de projetar o produto, criar o processo e inventar o equipamento.

Pouco a pouco cria-se entre estes técnicos a consciência de um simples papel de "tradutor" e "administrador" de técnicas importadas e não de formulador de técnicas.

As escolas passam a formar pessoal que se preste para este papel ou cai no academicismo desvinculado da realidade.

Isto mesmo ocorre na maioria dos Institutos Tecnológicos que se limitam ao academicismo ou controle de material, com pouco contato com a realidade de formulação de novas técnicas.

Esta visão e método de trabalho representa hoje uma dificuldade na execução de uma política de adaptação de tecnologia.

5.4. A ESTRUTURA DAS RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS

a) As Limitações do Estudo

O presente estudo trabalha dentro das limitações impostas pela estrutura sócio-econômica do Nordeste, onde prevalece o setor privado como principal responsável pelos investimentos no setor industrial. Nestas condições, em um mercado onde há concorrência, qualquer proposta de uma metodologia que vise selecionar tecnologias apropriadas não poderá prescindir da variável rentabilidade privada.

b) A estrutura da Proposta

As propostas aqui feitas tomam por base dois fatos:

a) a grande participação da SUDENE no financiamento ao setor industrial;

b) a grande atratividade que as condições de financiamento da SUDENE oferece ao setor privado e os benefícios que estas condições oferecem, permitindo inclusive a possibilidade de que alguns sacrifícios possam ser feitos pelos empresários no lado dos custos, de forma a serem compensados pelos benefícios no lado financeiro.

Assumindo estas duas premissões como verdadeiras, o estudo concentra suas propostas no processo de análise de projetos por parte da SUDENE ao mesmo tempo que nas políticas de empréstimos por parte dos bancos.

Os objetivos destes dois focos são de:

- por um lado criar as condições de política que desincentivem os empresários a optarem por técnicas intensivas em capital; e, ao mesmo tempo, atraí-los ao uso de tecnologias apropriadas;
- definir uma forma de participação da SUDENE no processo dos ciclos dos projetos (identificação da idéia, estudos de previabilidade e viabilidade e avaliação) que permita orientar as funções de produção dos projetos em direção ao uso de tecnologias mais apropriadas.

As recomendações se dividem em 4 partes:

- relativas ao Ciclo do Projeto
- relativas à Metodologia de Avaliação dos Projetos
- relativas aos participantes do Sistema de Seleção da Tecnologia
- relativos às Condições de Financiamento.

6. RECOMENDAÇÕES RELATIVAS AO CICLO DO PROJETO

6.1. INTRODUÇÃO

Apesar das cartas consulta, a SUDENE toma contato com os projetos que vão financiar, no dia em que o projeto pronto dá entrada para análise. Nestas condições, o projeto chega como uma caixa-negra, cujas possíveis modificações são difíceis ou quase impossíveis.

O interesse em analisar a tecnologia do projeto, com o objetivo de adaptá-la às condições da economia, requer uma modificação deste procedimento, no sntido de envolver a SUDENE no ciclo do proje

to, desde antes dele ser elaborado: na primeira etapa de formulação da idéia e identificação de alternativas tecnológicas.

6.2. A CARTA-CONSULTA

A SUDENE já utiliza certas formas de consulta preliminar com o empresário, antes de receber o projeto, através da Carta-consulta. Observa-se porém que ela tem duas funções:

a) permitir um melhor planejamento do FINOR;
b) permitir ao empresário proteger-se contra possíveis concorrentes.

A primeira destas funções é decorrente da limitação de recursos. Dispondo destes contatos, a SUDENE pode prever o nível de demanda futura por seus recursos.

A segunda função é decorrente das limitações de mercado na maioria dos países da América Latina. Esta limitação torna inviável um número elevado de projetos no mesmo setor. Graças ao contato inicial o empresário pode evitar de investir em estudos que são inviáveis devidoaos projetos já em análise. Em outros casos, onde há o instrumento formal de consulta, alguns empresários o usam com a finalidade explícita de ganhar precedência sobre concorrentes.

Nesta forma, a Carta não tem podido servir de instrumento de participação da SUDENE no processo de definição das características do projeto, especialmente nas opções tecnológicas.

Este, entretanto, deve ser o papel da carta-consulta preliminar: o de permitir um contato formal inicial que possibilite a participação ativa da SUDENE na elaboração do projeto.

Para que a carta-consulta cumpra este papel acima proposto, será necessário que ela forneça uma certa quantidade de informações, especialmente detalhes sobre a possíveis alternativas de tecnologia.

Com base na carta-consulta é possível uma análise preliminar dos aspectos tecnológicos do projeto, definindo-se:

a) identificação das características tecnológicas do projeto;
b) orientação aos responsáveis do projeto para possibilitar a seleção e a adaptação de tecnologias apropriadas.

Ainda que as verdadeiras características tecnológicas de um projeto não possam ser conhecidas antes da elaboração definitiva do projeto, ao nível de uma carta-consulta já é possível determinar alguns indicadores. Entre estes cabe chamar a atenção de:

a) processo de produção: características gerais do produto e do processo
b) relações: capital-trabalho;
produto-capital;

produto-trabalho;
estruturas de custos.

c) consumo energético: tipo de fontes energéticas
d) relação: custo-energia/custo operacional-total
e) origem: procedência nacional, regional ou estrangeira de "Know-how" e de equipamentos.

Nestas condições não ficaria difícil aos analistas da SUDENE recomendarem, aos elaboradores do projeto, caminhos no sentido de:

i) analisar e selecionar a tecnologia em forma desagregada, definindo as tecnologias específicas para cada uma das partes do projeto como um todo, tratando-se especialmente a parte de transporte e de produção (ou obtenção) de matérias-primas, quando fazem parte integrante do projeto (é o caso por exemplo de projetos agroindustriais, cimento...);
ii) procurar fontes de tecnologia reconhecidamente, mais apropriadas, conforme as informações disponíveis no 'banco de dados";
iii) manter o projeto dentro de padrões determinados conforme os indicadores tolerados como representativos de tecnologias apropriadas;
iv) tomar contato com produtores de equipamentos e de tecnologias nacionais ou regionais, de forma a beneficiar-se de técnicas mais apropriadas devido a "proximidade" de condições econômicas;
v) informar possíveis vantagens financeiras adicionais no uso da tecnologia e equipamentos originados de países regionais.

Os elaboradores, conhecendo as limitações impostas pela SUDENE e as possibilidades que uma tecnologia mais apropriada pode trazer em termos de eficiência futura da empresa e de incentivos financeiros adicionais, terão todo interesse em "colaborar" na opção de uma tecnologia mais apropriada. Além disto, a SUDENE preenherá, desta forma, um importante papel, através do seu "banco de dados" no sentido de facilitar o trabalho dos consultores[17].

6.3. A ELABORAÇÃO DO PROJETO

Em geral, atualmente, o ciclo do projeto coloca a SUDENE e a Consultora em pólos opostos do ciclo do projeto. Estes dois pólos

(17) Isto só será possível se se dispõe da infra-estrutura básica recomendada em outras partes deste estudo.

se encontram no documento de projeto que um elabora e outro analisa, mas, como antagonistas e não como cooperante em um processo mais amplo que consiste no ciclo completo, desde a concepção da idéia até sua execução, passando pelo aspecto central de seleção de tecnologia.

O primeiro passo a uma ação mais eficiente na elaboração do projeto, consiste exatamente em poder juntar o trabalho da firma consultora com o trabalho da SUDENE. Para tanto, é necessário que a participação da SUDENE faça-o envolver-se, de certa forma, no trabalho da própria consultora. É certo que este envolvimento gera riscos de comprometimento, caso seja muito estreito. Entretanto, este risco desaparece, e a contribuição será eficiente, se a SUDENE se limitar aos seguintes aspectos:

i) indicar fontes possíveis de tecnologia;

ii) recomendar cuidados especiais no processo de seleção de tecnologia;

iii) facilitar o acesso dos consultores ao "banco de informações tecnológicas";

iv) definir critérios de financiamento que realmente incentive a seleção de tecnologias mais apropriadas.

Nestas condições, o trabalho de consultoria, além de ser facilitado, será melhor realizado (conforme os critérios desejados pela SUDENE), reduzindo o trabalho e o custo de elaboração do projeto com vantagens para todos os participantes.

Na medida em que a SUDENE criar condições para facilitar o trabalho de elaboração, ela poderá exigir um projeto que melhor se adapte a seus propósitos. Dentro desta perspectiva, seria possível corrigir uma das grandes falhas do processo de seleção de tecnologia por parte da firma que elabora o projeto: a total ausência de critérios analíticos para optar por uma ou outra das tecnologias.

Como foi visto, na maioria dos casos os consultores assumem a primeira tecnologia a que têm acesso como sendo a tecnologia ótima, independentemente dos critérios privados e econômicos de maximização dos benefícios líquidos.

Ao oferecer um serviço de informações tecnológicas, a SUDENE poderá exigir métodos mais eficientes para uma seleção efetiva de tecnologia. Três inovações metodológicas são convenientes:

i) seleção da tecnologia do projeto, através de uma desagregação por setores e subsetores produtivos;

ii) apresentação de uma justificativa de opção selecionada, indicando-se pelo menos duas outras alternativas estudadas e as razões pelas quais foram preteridas em benefício da selecionada;

iii) definição de linhas possíveis de modificações da tecno-

logia selecionada, no sentido de que a mesmo possa vir a ser melhor adaptada às condições econômicas locais.

a) A Desagregação da Tecnologia

O conceito de desagregação tecnológica tem sido utilizado teoricamente e na prática. Entretanto, o conceito tem sido entendido em formas diferentes, e tem sempre se concentrado apenas na análise do problema de compra de tecnologia estrangeira para os setores mais modernos da economia.

Os dois usos mais conhecidos de desagregação dizem respeito ao setor petroquímico e ao setor de energia nuclear. Primeiro dispõe-se do trabalho de Barnett, de la Roche, Echeverri y Florez, sob o título "Desagregacion Tecnológica de Proyectos" - ; do segundo, o melhor exemplo é o de Araoz, Sábato, Wortman y Garginlo - sob o título "Apertura del Paquete Tecnológico para a Central Nuclear de Atucha".

Em ambos os trabalhos observa-se como objetivo a análise detalhada do projeto, de forma a diminuir o conteúdo importado, com finalidades de:

i) reduzir custo em divisas;
ii) diminuir dependência em relação a fontes de externas;
iii) possibilitar a "cópia" de projetos similares, com recursos nacionais;
iv) facilitar a negociação com as fontes das partes externas.

A idéia de apropriatividade tecnológica, em nenhum momento poderia estar presente na desagregação de tecnologias de refinarias e centrais nucleares, uma vez que elas são por definição, integralmente, compostos tecnológicos sofisticados. Neste caso, a desagregação de suas tecnologias equivale ao caso de grandes obras civis, como pode ser observado no trabalho de Oscar Wortman, "Desagregacion Tecnológica en las Grandes Obras Públicas; Estado del Arte". Tratar-se-ia de estudar "o como " executar a obra, com recursos locais, e como repetí-la, no futuro sem importação.

A desagregação aqui recomendada tem objetivos diferentes. Trata-se de por em questão o próprio método de produção em geral e descobrir novas formas de produzir, por processos ou equipamentos diferentes, reformando a função de produção, especialmente no que se refere à composição do capital e do trabalho.

De uma forma teórica, todo projeto pode ser desagregado até as suas mínimas unidades capazes de serem substituídas. Assim , teoricamente seria possível uma desagregação ao nível de máquinas , o que permitiria um número infinito de alternativas tecnológicas. Mesmo as máquinas podem ser desagregadas, de forma a poder-se estudar

a possibilidade de substituição ou adaptação de suas partes. Nestas condições a seleção final de tecnologia (ou seja do pacote tecnológico que consistiria na soma de cada parte do processo produtivo) se bem elaborada, poderia levar a uma tecnologia com um grau máximo de adaptação.

Entretanto, esta desagregação é obviamente teórica e impossível de ser obtida, devido a fatores tanto técnicos quanto metodológicos, assim como, considerações de custos do estudo.

Os fatores técnicos que impedem a desagragação total decorre de que os processos produtivos são encontrados no mercado como pacotes de equipamentos e métodos, tornando-se extremamente dificultoso e mesmo impossível a combinação entre pacotes diferentes, a combinação ao nível de máquinas com origens diferentes. Há, assim, uma rigidez técnica que não permite a desagregação além de um certo limite.

Os fatores metodológicos consistem na impossibilidade de um grupo de elaboradores poder compor uma tecnologia a partir de alternativas múltiplas para cada equipamento , uma vez que a seleção tecnológica tem que ser a partir da maximização global, o que não coincide necessariamente com a maximização de cada parte, nem com a soma das maximizações das partes; devido ao fato de que a seleção de cada parte da tecnologia tem reflexos sobre os demais componentes . Assim, pode ocorrer o caso de uma seleção ótima de um equipamento implicar uma perda em outras partes do processo. O tratamento metodológico correto, se se tentasse uma desagregação ao máximo do detalhe , seria praticamente impossível.

Além destas dificuldades, há uma limitação devido ao custo da avaliação do projeto tanto o custo direto de trabalho envolvido , quanto o custo indireto de "espera" pré-execução.

Apesar disto, porém, há um nível de desagregação tecnológica que é não apenas possível, mas até certo ponto natural. Consiste na partição do projeto em setores normalmente "independentes". O caso das indústrias de beneficiamento de recursos minerais, e das agro indústrias em geral, mostra bem esta situação.

Há, nestes casos, pelo menos três partes nitidamente desagregáveis: a produção ou extração da matéria prima, o transporte desta até a planta industrial e o próprio processo industrial de beneficiamento.

Cada uma destas partes permite uma seleção tecnológica independente. Para cada uma delas os consultores deveriam indicar a tecnologia selecionada e, no mínimo, duas rejeitadas; assim como possíveis linhas de adaptação das selecionadas, ao longo do tempo de funcionamento do projeto.

b) A Análise de Alternativas

Em geral, como foi visto, nos projetos apresentados à SUDENE a tecnologia é selecionada à priori, sem qualquer análise, no que foi chamado de seleção de tecnologia através do catálogo telefônico, adotando-se como "alternativa ótima" a primeira resposta que chegar de potenciais fornecedores de equipamentos.

Uma maneira de evitar-se tal desprezo na análise tecnológica pode ser através da requisição , a todos os elaboradores, de dados relativos à tecnologia selecionada, ao lado das razões que levaram à rejeição de pelo menos uma outra alternativa estudada. Isto obriga cada projeto a ter mais de uma alternativa analisada, forçando um processo de seleção mais cuidadoso.

O argumento de que isto aumentaria os custos de elaboração não se justificam, porque se isto não é feito (mesmo sem aparecer no projeto) o Estudo não está completo porque não cumpriu o mínimo de requerimentos que o justifiquem.

c) A Metodologia de Seleção

A definição de uma tecnologia ótima implica na disponibilidade de um critério que permita medir a bondade de uma tecnologia sobre a outra.

No que se refere ao setor industrial, a bondade de cada projeto deve ser observada conforme dois pontos de vista diferentes: o ponto de vista privado, e o ponto de vista econômico e social [18].

No que se refere ao ponto de vista privado, a bondade de um projeto seria dada pelo benefício líquido do mesmo, medido em termos de Taxa Interna de Retorno ou de Valor Presente Líquido (a uma taxa equivalente ao custo de oportunidade do capital).

Se se dispõe de um certo número de alternativas tecnológicas (n) para cada um dos (m) segmentos em partes desagregados.

O projeto dispõe, teoricamente, de (m.n) alternativas. Do ponto de vista privado o importante é a rentabilidade global. Nestes termos a melhor alternativa seria aquela entre um número certamente menor do que (m.n) que oferecesse a máxima rentabilidade.

Do ponto de vista econômico o problema adquire a complicação de transformar os preços de mercado em preços sociais, conforme o critério metodológico que se disponha.

---

(18) Embora possa haver contradições entre a bondade econômica de uma dada estrutura do projeto e sua bondade social (distributiva). Este estudo manteve a consideração de que a avaliação econômica tomaria em conta os aspectos distributivos.

6.4. A AVALIAÇÃO DO PROJETO

6.4.1. A Administração da Avaliação

Para realizar a avaliação de projetos com a finalidade de selecionar a tecnologia mais apropriada, uma condição básica é que a estrutura de organização do processo de avaliação de projeto permita o trabalho necessário.

A seleção da tecnologia de um projeto é o resultado das operações multidisciplinares de diferentes profissionais. Neste sentido, a primeira condição para propiciar um trabalho eficiente de seleção de tecnologia, consiste em criar uma organização multidisciplinar para o trabalho de avaliação.

A SUDENE é, neste sentido, em toda a América Latina, um dos organismos com melhor experiência na organização de um Departamento de Análise de Projetos dividido em grupos multidisciplinares e no possível especializados por setores e subsetores.

Mas, para fins de uma eficiente seleção de tecnologia, duas estruturas paralelas, de suporte, passam a ser necessárias: seção de apoio macroeconômico e um banco de dados tecnológicos.

Quanto à seção de apoio macroeconômico, ela se faz necessária para complementar certas omissões na transformação da visão do planejamento na visão da avaliação econômica e social dos projetos.

Além do seu braço assessor de vinculação externa ao nível econômico, uma outra "instituição" será básica no sistema de avaliação de projetos e seleção de tecnologia: trata-se da formação de um banco de dados tecnológicos. Com o Banco de Dados será possível dotar os engenheiros com informações que os permitam analisar, sem grandes custos de tempo, a tecnologia apresentada e confrontá-las com alternativas.

6.4.2. Os Critérios de Avaliação

O primeiro passo para definir o critério de apropriatividade tecnológica, consiste em definir os objetivos da tecnologia, do projeto e da economia onde ele se situa.

Deve-se partir do fato de que o papel da tecnologia é domar os recursos naturais da economia, de forma a elevar o nível de bem estar da sociedade. No caso da América Latina, tem havido uma tendência no sentido de que este objetivo, para ser cumprido requeria:

a) propiciar o crescimento econômico em forma rápida, de maneira a elevar o nível da renda global;
b) elevar o nível de emprego da mão-de-obra em proporção ao nível de investimento;

c) requerer reduzidos níveis de inversão em capital;
d) favorecer o equilíbrio (ou mesmo um superavit) no balanço de pagamentos;
e) contribuir para uma melhor distribuição de renda nacional;
f) ter um efeito dinâmico sobre a geração local de novas tecnologias;
g) não criar distorções sociais, culturais e ecológicas que apresentem custos elevados para a sociedade;
h) propiciar uma dinâmica sem crises.

No caso em que estes objetivos parciais fossem coincidentes e compatíveis, o critério de seleção de tecnologia seria uma tarefa fácil. Lamentavelmente, porém, estes objetivos são em grande parte conflitantes uns com os outros.

Assim, por exemplo: o crescimento rápido pode ser conflitante com todos os outros objetivos; a elevação do nível de emprego, pode coincidir com a redução no nível de investimento em capital, pode contribuir para não criar distorções sociais e culturais mas dificilmente contribuem para dar um efeito dinâmico à inovação tecnológica e, seu efeito sobre o balanço de pagamentos, conforme o projeto, pode ser coincidente ou conflitante. O quadro abaixo mostra a compatibilidade e o conflito entre os objetivos propostos pela tecnologia, conforme a referência (letras) da página anterior. Relações entre objetivos de uma tecnologia.

	a	b	c	d	e	f	g	h
a		x	x	+x	x	+x	x	x
b	x		+	+x	+	+x	+	+
c	x	+		+x	+	+x	+	+
d	+x	+x	+x		+x	+x	x	x
e	x	+	+	+x		+x	+	+
f	+x	+x	+x	+x	+x		+x	+x
g	x	+	+	x	+	+x		+
h	x	+	+	x	s	+	+x	+

+: compatíveis / x : conflitantes / +x: um ou outro conforme o caso.

Considerando estes conflitos, só haveriam duas maneiras de compará-los, de forma a, dada uma tecnologia, decidir se no conjunto de seus efeitos ela é apropriada ou não:

- uma forma subjetiva, onde os avaliadores compararíam os efeitos a partir da consciência de uma escala de prioridades;
- uma metodologia quantitativa que permitisse traduzir em

preços e custos todos os efeitos do projeto, de forma a contabilizá-los e permitir a estimulação de um coeficiente que indique a bondade da alternativa tecnológica através do projeto.

Não é possível quantificar todos os efeitos de um determinado projeto (e suas alternativas tecnológicas) mas seria um erro limitar o processo de decisões apenas a considerações subjetivas. A metodologia mais correta é quantificar estes efeitos, complementando-a a quantificação com as considerações qualitativas pertinentes.

Uma outra alternativa, que se situa entre ambas, se refere ao uso de pontos, atualmente utilizado pela SUDENE. Como foi visto, na parte I, este Critério de Avaliação não tem permitido resultados favoráveis, sendo necessário que a SUDENE tome como passo fundamental a definição de uma nova e moderna metodologia de avaliação de projeto.

6.4.3. Metodologia de Avaliação

O empresário, na definição de sua estrutura produtiva (seleção de tecnologia), toma em conta os preços de mercado de seus produtos e insumos.

A seleção de tecnologia apropriada do ponto de vista econômico, não pode, porém, basear-se nesta estrutura de preços. Ainda que os agentes privados de seleção dispusessem do conhecimento de todas as informações necessárias e de uma ampla possibilidade de ajustar às diversas alternativas aos seus interesses - ainda assim a tecnologia escolhida seria apenas apropriada aos interesses de maximização de lucros.

Isto se deve às "distorções" de mercado que diferenciam necessariamente os preços de mercado dos custos de oportunidade do ponto de vista da economia. Um exemplo disto se refere ao tratamento da mão-de-obra, de importância fundamental na escolha da tecnologia. Do ponto de vista privado, ainda que não houvessem as distorções decorrentes de: os cutos das prestações sociais do emprego, o desconhecimento de alternativas, etc. ainda assim o empresário consideraria cada emprego como responsável por um custo financeiro direto equivalente ao salário fixado . Se entretanto a economia apresenta um considerável nível de desemprego estrutural, como é o caso dos países da América Latina, o custo econômico da mão-de-obra, seu custo de oportunidade econômica, deve ser diferente do salário de mercado . Para determinar portanto o impacto de cada emprego requerido pela alternativa tecnológica em estudo será necessário utilizar como seu custo um valor diferente do equivalente de mercado.

Atualmente dispõe-se de duas metodologias básicas de avaliação econômica, alternativas aos critérios de efeitos (pontagem)

como são utilizados pela SUDENE.

A metodologia que aqui se assume a do BM, prevê que o ajuste do preço de mercado ao preço econômico, para cada insumo e produto, seja obtido através dos fatores de conversão que transformam um preço no outro.

$$P_E^i = {}_i \cdot P_M{}^i$$

onde P_E^i - preço econômico do bem-i-

P_M^i - preço de mercado do bem -i-

i - fator de conversão para o bem-i, de seu preço de mercado ao seu preço econômico medido em termos da fronteira.

Os parâmetros nacionais - como qualquer estrutura de preços utilizada em um projeto tem a finalidade de servir de comparação entre diferentes possibilidades de investimento. Neste sentido, um dado "set" de preços só se justifica se for o mesmo padrão aplicado a todos os projetos.

Os preços econômicos, entretanto, sendo estimados a partir de análises de variáveis econômicas, não podem ser observados diretamente, requerendo por isto, cálculos específicos. Por outro lado, dado as dificuldades metodológicas, as limitações estatísticas e as especificações das variáveis econômicas em cada momento, os avaliadores de projetos não podem realizar suas análises e ajustes se não dispõem do "set" de fatores de conversão.

O caso específico do Nordeste vai requerer certas adaptações que permitam combinar as características específicas da economia da Região, com o fato dela inserir-se formalmente dentro dos aspectos mais amplos da Economia Brasileira como um todo. Isto não impede porém a definição de parâmetros "nacionais para a Região, tomando em conta a prioridade dada pelo nível do planejamento federal aos resultados esperados dos projetos no Nordeste.

Dispondo destes parâmetros os analistas podem aplicá-los e ajustar os fluxos de fundos financeiros (privados) correspondentes a cada alternativa tecnológica, constituindo-se asssim os fluxos eco

Ver os livros básicos sobre o assunto:

ONUDI - Marglin, S., Dasgupta, S., Sen, Amartya; - "Guidelines for Project Evaluation" - ONUDI - New York, 1972.

OCDE - Little, I. M.D., Mirrelecs, A., - "Manuel d'Analyse des Projects Industriels Dans les Payes en Voie de Developpement" - OECD - Paris, 1968.

BM - Squire, L.; Van der Tak, H. G., "Economic Analysis of Projects", BIRD - Washington DC, 1975.

BID - Para mais detalhes sobre esta metodologia de cálculo, ver Powers, Terry - "El Cálculo de los precios de cuenta en la Evaluación de Proyectos" . BID - Washington DC, 1981.

nômicos, dos quais se calcula taxas internas de retorno ou valores presentes líquidos, que indicam - comparativamente, a bondade econômica de cada alternativa tecnológica.

A definição de eficiência e a própria atividade econômica da tecnologia deve ser dada em relação a uma outra tecnologia, através da comparação entre elas, por meio de indicadores que reflitam o resultado dos fatores de eficiência.

Para corrigir as limitações decorrentes da impossibilidade de quantificar todos os efeitos do projeto, é importante indicar, quantitativamente, os efeitos que não ficam refletidos no fluxo econômico do projeto, como as externalidades não tangíveis, tais como:

- efeitos ecológicos, tanto sobre os recursos esgotáveis como sobre o meio ambiente;
- efeitos de encadeamento graças a tecnologia utilizada;
- considerações especiais sobre a distribuição de renda e o nível de vida da população;
- possíveis contribuições ao desenvolvimento tecnológico nacional.

DEBATEDORES

DEBATEDOR - Cesar Augusto Areal - Entre o tema apresentado por escrito e o brilhante discurso optei por considerar o conteúdo do primeiro. Na preocupação de melhorar o processo de industrialização do Nordeste os estudos e avaliações têm abordado diversos tópicos O Seminário atual procurou abranger alguns assuntos que fornecessem subsídios para o estabelecimento de linhas de ação para o desenvolvimento regional no Nordeste. O sistema de incentivos, suas facetas e fases, e as linhas de políticas foram e vêm sendo estudadas e discutidas, já tendo amadurecidas diversas conclusões a serem incorporadas ao processo de planejamento. Seus resultados vão servir de base para novos itens do processo de aperfeiçoamento. Alguns estudos sugerem incursões por temas correlacionados. É o caso de se estudar efeitos de políticas sobre o emprego e qualidade de vida e enveredar-se pela política tecnológica, papel do setor público, usos específicos do dinheiro dos incentivos, etc. Essencialmente cada item, embora utilizando estudos e conclusões anteriores, deve ser estudado atendo-se ao tema básico.

Na verdade o trabalho apresentado pelo Cristóvam fugiu do tema básico proposto. Acredito que segundo seu conteúdo, ele se enquadraria mais nos títulos "Seleção de Tecnologia para o Nordeste" , na sua parte I, e "Tecnologia Apropriada aos Países em Desenvolvimento: Análises e Redomendações", na parte II.

Em decorrência do tempo disponível, o autor confessadamente utilizou dois trabalhos anteriores com alguns enxertos. Os dois trabalhos correspondentes às 2 partes do estudo apresentam muitos trechos comuns, que, embora não conflitantes, são repetitivos. Por problemas de revisão observa-se aspectos descosidos e partes trincadas, principalmente na parte II, que não cabe nesse debate ampliar , mas que para a revisão final pode ser enxugado e adaptado ao tema central. Os que receberam o trabalho observaram que a primeira parte é mais condizente com os problemas nordestinos, porque utiliza dados e observações regionais com metodologia válida para o aspecto tecnológico que propõe. Na parte II, de recomendações, volta-se para Bancos de Desenvolvimento, países latino-americanos, empréstimos e tecnologia, antes que SUDENE, região Nordeste, incentivos fiscais e critérios de avaliação. Obviamente há pontos de contato em alguns casos, principalmente, se o nível de abordagem são linhas gerais.

Sua experiência no BID, seus diversos trabalhos e cursos ministrados sobre projetos, que o fazem um dos mais renomados especialistas da área, com tempo maior para a realização do estudo, fez surgir, o excelente trabalho da Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento, que reputo da primeira linha

no gênero e que merece divulgação. Esse documento, que versa sobre política de tecnologia apropriada para bancos de desenvolvimento na América-Latina, animou o Cristovam a aceitar a missão de adaptar sua experiência ao caso específico dos critérios adotados pela SUDENE para seleção e avaliação de projetos. Aí se depara o conflito entre a formulação do objetivo proposto e o curso realmente seguido no trabalho apresentado.

A adoção de dois trabalhos semi-independentes, embora com títulos, na parte I - Análise e na parte II - Recomendações, que sugeriam interdependência, fazem nas duas partes em conjunto os diagnósticos não serem coerentes com as conclusões. Como ponto de partida, acredito que deveriam ser considerados os estudos sobre a nova indústria do Nordeste, consequência, em parte, dos critérios adotados, como os de Osmundo e de Magalhães e os de avaliação do FINOR como o de Gasques e Moita, além dos apresentados no seminário, como os de Pistonesi e Barbeito, que apresentam aspectos pertinentes. Julgamos que o trabalho deveria considerar um diagnóstico desse item (os critérios), do processo de seleção de projetos, com apreciação de sua evolução, prós e contras, boa ou má utilização, frequência das prioridades e resultados obtidos, implicações para os diversos objetivos preconizados na sua instituição, etc. Com a experiência do Cristovam, e utilizando seus trabalhos, resultariam idéias e conclusões que enriqueceriam o assunto para orientar novas decisões. Mas se infelizmente ele ficou devendo a adaptação de seus estudos ao tema proposto, como grande contribuição para a sua região, felizmente tomamos contato com seus trabalhos e idéias sobre tecnologia, que, nesse campo representa contribuição de real importância.

Uma das diferenças entre o tema proposto e o apresentado refere-se a que os critérios pedidos para exame não dizem respeito, e não tem como fim a tecnologia apenas. Num "país" Nordeste a tecnologia seria um item importantíssimo no elenco dos componentes de critérios de seleção de projetos. Na região ocorrem limitações que, se não reduzem a importância potencial, limitam as possibilidades de atuação. Já na introdução do trabalho é colocada a fuga do tema, quando o autor apresenta como objetivo "a definição de características básicas do processo de avaliação de projetos" e coloca a concentração da análise nos "aspectos relativos à seleção de tecnologia e nos projetos industriais". Projetos industriais OK. Coloca ainda que as recomendações para melhorar a performance dos projetos é o motivo da ênfase na tecnologia. Mas não é essa a intenção do título do trabalho. Acredito que a pouca importância atribuída à modificação nos

critérios, para resolver os problemas, contribuem para essa fuga.

Como fulcro dos dois trabalhos, conjugados como 2 partes, está a investigação dos limites e possibilidades da SUDENE influenciar na seleção de tecnologia, colocando o órgão com papel mais ativo, em vez de aceitador, recusador e atribuidor de pontos. Concorda-se que a atuação da SUDENE ainda é passiva, onde se tem como premissa que o empresário é quem entende de indústria e não há uma política explícita de tecnologia. Nesse ponto, se está dentro da realidade nacional de diminuição da intervenção do setor público, o que, sem dúvida, não atende aos interesses das periferias econômicas e sociais. Mas não se pode fugir de uma política industrial ativa por parte da SUDENE como resposta aos reclamos gerais dos que lidam com os problemas regionais.

A grande preocupação do livro transposto para o trabalho, em sua Parte II, reside nas economias nacionais e maneiras de protegê-las contra as tecnologias importadas, nem sempre condizentes com as condições locais. Se adaptaria mais, inclusive, para países em estágios menos complexos, diferentes do brasileiro. A transposição dos conceitos e conclusões para a região Nordeste nem sempre é válida, com as dificuldades aumentando pela inviabilidade de fechar a região. Precisaria ocorrer uma guinada violenta no modelo brasileiro e conseqüentemente no planejamento. Quando se pensa no modelo atual brasileiro, em que o setor privado cresce de importância e o estado, que deveria desenvolver papel específico de intervenção e participação direta, se encolhe cada vez mais, o planejamento se restringe a indicações com importância decrescente no contexto da administração nacional, o que é lamentável. Até a Itália com menos problemas regionais que o Brasil, e constantemente citada como comparação, goza de contribuições a fundo perdido e participação do Estado numa série grande de empreendimentos de natureza privada. Recordo que nos trabalhos do Plano Decenal eram sugeridas intervenções mais agressivas do Estado nas regiões periféricas, inclusive iniciando empreendimentos para, depois, repassá-los à iniciativa privada.

Quanto ao objetivo de atender o emprego, são válidas as preocupações com a tecnologia e a pequena e média empresa. Mas o centro dinâmico goza de problemas semelhantes e não vai mudar sua tendência às tecnologias capital-intensivas, até dando graças a Deus

se os nordestinos deixassem de ter incentivos nesse item. Sendo de caráter nacional, salvo se voltadas para a matéria-prima local, não seria difícil concluir onde elas se localizariam. Poderia até ocorrer que o país todo adotasse mudança tecnológica nos moldes sugeridos pelo Cristovam, mas o afastamento do centro ganharia contornos inaceitáveis a médio e longo prazos. O fechamento da economia merece maiores cuidados.

A quem interessaria as tecnologias mais simples que o Cristovam propugna, como mais apropriada à realidade social dos países? Eu acredito que as dificuldades políticas dos países ficam bem mais sérias quando adaptadas para regiões, o que ele não toca diretamente. As mudaças necessárias seriam mais radicais, porque ao grupo de pressões juntar-se-iam os empresários e grupos do centro do país. Além da mudança na filosofia, requerer-se-iam mudanças nos instrumentos com proibições, penalidades e maior fechamento da economia, que não interessa à classe empresarial e à elite dirigente a ela ligada, que usariam toda a força para culpar a atuação do Estado pelas mazelas existentes e não aceitaria passivamente as mudanças radicais nas regras do jogo. Eu acredito que o povo conscientizado, saberia expurgar osdefeitos imputados pelos meios de comunicação ao papel do Estado, a serviço não se sabe de quem (ou se sabe?), e o reforço do estado seria uma das soluções cogitáveis para o nosso país, para a solução das periferias econômicas e sociais. Como tudo, tem defeitos que precisam ser sanados, com a colocação dos interesses coletivos acima dos pessoais (será possível?) mas a intervenção do Estado nas regiões periféricas é antes um remédio que um veneno.

Eu acho que "se ... então ..." poderiam ocorrer os benefícios que Cristovam propugna. Os hábitos de consumo deveriam mudar e seria necessário promover equipamentos locais. Mas o "SE..." traz implícitos os instrumentos. Ressalto novamente, ser bem mais difícil na região do que num pequeno país porque como fechar a região? E o poder de competição em relação ao resto do país e ao exterior? E os hábitos de consumo generalizados pelo poder dos instrumentos de comunicação? E o aproveitamento dos recursos naturais da região? E... E. E...

Da mesma forma a estrutura e objetivos da SUDENE são algo diferentes dos Bancos de Desenvolvimento, mas nessa parte não há grandes choques. Também se enveredaria pelo lado dos incentivos. Até que ponto são comparáveis as conclusões para empréstimos e incenti

vos é uma questão. Com a inflação ambos envolvem recursos a fundo perdido, mas em ocasiões normais e com controle e cobrança de resultados, além de um poder de barganha diferente, poderão ocorrer diferenças sensíveis. Com incentivos e desincentivos podem ser obtidos resultados diferentes dos empréstimos. Sem cobrança de resultados e penalidades o empresário acaba usando o incentivo como empréstimo livre dos efeitos da inflação, freqüentemente utilizando em fins especulativos, praticando o sobre-preço, notando-se ainda reaquisição de ações em condições supervantajosas exatamente pela falta de atratividade das fases iniciais. Ainda na diferença entre incentivos e empréstimos é interessante colocar dois tipos de empresários quanto a eles. Os que usando o mercado nacional e externo investem na região para aproveitar os recursos naturais locais, que os incentivos apenas apressaram a decisão de investir e decidiram uma localização quase natural. São geralmente os gêneros de alta intensidade de capital que elevam a relação capital/emprego a níveis bem altos. Em contraste, o empresário que, vendo o capital disponível a preço barato, superdimensiona seu empreendimento, procurando trabalhar com capacidade ociosa, na esperança, ou pretenção, de ampliar a área de mercado, diminuir a possibilidade de concorrência e crescer mais facilmente após a crise. O Cristovam no seu livro aborda a possibilidade de adoção dos incentivos fiscais, mas descarta a possiblidade "devido a riscos e dificuldades existentes para um controle efetivo sobre os resultados".

A partir de criteriosas considerações sobre a questão tecnológica, com os resultados conflitantes, obtidos e os entraves para a definição de tecnologias apropriadas, por inexistência de alternativas, falta de informações e falta de atrativos (antes pelo contrário verdadeiras penalidades para o emprego), coloca indagações sobre a situação atual com seus efeitos perversos que necessitam revisão radical. O Cristovam, conhecido crítico de questões pré-definidas pertence ao grupo dos que aprofundam e questionam todos os assuntos que lidam. Felizmente observa-se que os resultados de coisas tidas como definitivas começam a ser questionadas. É a teoria da paralização , são os resultados da euforia desenvolvimentista dos anos 50 e 60 , a crença de que a escassez de capital é a principal causa da pobreza em confronto com as distorções que o capital provoca. Seria, talvez, decorrente de objetivos conflitantes, objetivos conflitantes com diretrizes, estes conflitantes com instrumentos e o tempo conspirando na ânsia de resultados. Se pararmos para meditar sobre as diversas

linhas teóricas que serviram de base para as políticas e o planejamento, a falta de resultados ou a necessidade de inovar fizeram com que fossem abandonadas. A ansiedade de resultados imediatos por traz de tudo.

É comum ver-se nos planos, intenções de políticas e programas de dirigentes, objetivos como crescimento rápido da economia , aumento da renda per capita, elevação do nível de emprego, diminuição da dependência externa, melhor distribuição da renda, aumento da produtividade do trabalho, aumento da eficiência, melhoria da qualidade de vida, etc. Como não é matemática, acredita-se na compatibilidade deles sem demonstração. Seguir firmemente um deles, contudo, pode implicar em sacrifício de outro, ou dos outros. Uma realidade nas intenções pode ser mais honesto mas não é aceitável politicamente e prevalece uma lista de coisas conjuntamente inatingíveis enriquecendo os trabalhos de avaliação, críticas e cobranças.

A influência do capital na industrialização e na modernização técnica apresenta efeitos colaterais de desemprego, dependência, concentração de renda, etc. Nos moldes atuais ocorre o choque inevitável entre progresso e crise social. As observações e críticas se avolumaram a ponto de já merecer estudos para sua avaliação e medidas de controle dos resultados. O Cristovam sugere REORIENTAÇÃO DA FORMA DE VER OS OBJETIVOS DA ECONOMIA E MESMO O FUNCIONAMENTO DESTA, seguindo o caminho que todos notam nos meios intelectuais de revisão de pressupostos básicos e bem sedimentados. Em sã consciência mesmo os mais conservadores em suas saídas para o café ou chope e nas suas meditações debatem e remoem onde está o erro de tudo o que se aprendeu a aceitar como certo, a forma tradicional de pensar. Tem-se idéia do que é, do que foi, mas as experiências não se repetem igualmente no tempo e no espaço e o que será...ou seria ... transforma-se em desapontamentos. A crise oferece momento para repensar e reformular. Deixa pontos de meditação: conseqüências das tecnologias importadas com suas mudanças bruscas, conseqüências do desenvolvimento imitativo do centro que exclui as massas da periferia dos benefícios do desenvolvimento e necessidade de definição de um processo de controle de tecnologia.

Os números como renda per capita, valor da produção, valor do investimento, produtividade do trabalho (que o trabalhodor pensa que é o resultado do seu melhor desempenho no trabalho), são objetivos perseguidos pelos técnicos trabalhando para políticos, ou com objetivos políticos, porque embora de natureza econômica mascaram

objetivos sociais como qualidade de vida com implicações de emprego, segurança, ecologia, bem-estar, alimentação, saúde, educação, lazer, etc. Os planejadores querendo fugir dos indicadores quantitativos de subdesenvolvimento perseguiam o crescimento de seus números, como se isso resolvesse, e a chegada do crescimento auto-sustentado fosse possível por imitação do centro. Há que se repensar os indicadores quantitativos. Os efeitos dos números no meio sócio-econômico não se fazem igualmente nos diversos espaços e tempos, impedindo padrões de referência justos. Somos tentados a pensar no desvio de objetivos econômicos e sociais. Embora desenvolvimento seja um conceito sócio-econômico, pode estar havendo defazagem no tempo de efeitos teoricamente válidos de caráter econômico e os sociais de caráter distributivo.

Eu acredito que a ansiedade dos resultados desses números mascara interesses. Eles servem para mostrar desigualdades e justificar benefícios, por outro lado escondem a realidade social e as mudanças negativas que acarretam para grande parte da população. É o conflito eterno de objetivos, que alimenta discussões, justifica alguns empregos técnicos e traz meditação sobre os reais objetivos que devem ser perseguidos. Mas se a decisão final é política, a meditação não pode ser unilateral em direção ao social apenas. Não se pode esperar tudo da industrialização, principalmente na geração de emprego. Se o grande charme da indústria é contribuir para altas taxas no crescimento da renda, grande parte do emprego urbano decorre do setor terciário, ampliado pela diversificação de serviços. O setor industrial concorre para a expansão do setor terciário e para a geração de receitas para o setor público e isso implica empregos; os pontos mais afastados dos efeitos em cadeia não podem ser minizados nessas considerações.

Embora na sua metodologia aprecie sucintamente os planos, PDRs e instruções metodológicas, o faz só no aspecto da tecnologia. Só toca nos critérios no item 3.4 sobre "Avaliação de Projetos e Escolha de Tecnologia Adequada". Critica o sistema de pontos por critérios vigente há 15 anos com a classificação em 5 faixas de acordo com os pontos obtidos. Esses critérios são estudados segundo seu impacto na escolha da tecnologia, ressaltando os pontos obtidos no item Emprego onde mostra que, com base na fórmula, o incentivo atribuído a um projeto que gere muito emprego dificilmente pode vir a oferecer compensação satisfatória para a indução a uma nova opção tecnológica menos capital intensiva. Conclui, tal como nas pesquisas sobre o tema, que o emprego é das últimas preocupações que tem um empresário que procura classificar seu projeto na SUDENE. Evidentemente que isto justifica alguma alteração, se realmente o emprego é

considerado prioritário, mas o autor não oferece alternativa ou sugestão para melhoria. Da mesma foram para os problemas de origem da tecnologia e consequente dependência. Não volta a tocar nos critérios, pois as conclusões e recomendações referem-se à participação mais ativa da SUDENE com vistas à seleção de tecnologia.

Nesse aspecto apresenta o custo de cpital por emprego criado no período 1960/78 de cerca de US$ 42 mil, com possível sobrefaturamento embutido. Outros trabalhos apresentam valores superiores a US$ 100 mil por emprego nas indústrias incentivadas. Mas o custo do novo contingente está exagerado pelo Cristovam porque eles não irão todos para essas indústrias incentivadas. Além disso, pelos seus números, 44,4% dos investimentos a preços constantes com 20% dos empregos foram para os setores químico e siderúrgico, deixando indagação sob a forma de incentivá-los.

Concordo que grande parte das dificuldades surge de objetivos conflitantes. Ele coloca para a tecnologia, mas todos sabemos ser geral. A tentativa de enquadrar o projeto numa série de atributos conflitantes com notas, acabará por fazer o conjunto tender para um total parecido. Se perde num item, as empresas barganham com os demais aspectos da política de concessão de pontos. Deve ser numeroso o contingente de projetos enquadrados na faixa de prioridades A. É como os quesitos das escolas de samba em que porta-bandeira, ou comissão de frente tem os mesmos pontos que enredo e alegorias, os quais fazem o visual da escola e fica diminuída sua importância frente aos aspectos mais de tradição, beneficiando as grandes escolas.

É interessante considerar alguns estudos nas reformulações propostas, seja nas considerações tecnológicas, que ficou como mensagem, seja nos critérios de seleção (o que deveria ser). Cabe colocar que 70% dos empresários entrevistados durante a pesquisa BNB/SUDENE declararam que teriam escolhido o mesmo gênero industrial e adotado a mesma tecnologia, ainda que houvesse, em lugar dos incentivos fiscais, outros estímulos à absorção de mão-de-obra, tipo de isenção dos encargos trabalhistas ou subsídios diretos por emprego criado. Sem uma reforma radical deve ser considerado que a tecnologia está embutida nas máquinas e equipamentos, deixando inviáveis as alternativas tecnológicas, dado o número de fornecedores e os problemas de reposição. Mas mesmo com os resultados da pesquisa eu acredito que o alívio nos encargos trabalhista com distribuição pelos empreendimentos capital-intensivos dos ônus pesados que caem nos trabalho-intensivos poderia gerar mais empregos com o próprio empresário procurando a desagregação da tecnologia dentro do gênero escolhido. O estudo sobre avaliação do FINOR mostra que o investidor pode adquirir suas cotas nos leilões por preços em torno de 1/6 do efetivamente

recebido. Não interessa a esse investidor apresentar resultados enquanto não dispuser do capital em suas mãos a preços generosos. A seleção pelos atuais critérios não considera a exigência de rentabilidade . Requer-se um estudo sério do FINOR industrial, mas um trabalho profundo, a nível das intenções dos investidores. Como está a situação dos 31% paralizadas ou em sérias dificuldades? Quanto foi recebido e porque a situação? Seria o mercado? Qual a natureza dos problemas e as causas? Se a SUDENE dispussesse desses estudos poderia reorientar frequentemente o processo de incentivos, assumindo papel mais ativo também nesse aspecto. Outros pontos também surgem do estudo cuidadoso dos recentes trabalhos nessa área e seu cruzamento pode apontar novos caminhos para o processo de industrialização.

Concordamos que o sistema de pontos é nitidamente favorável ao capital, não premiando tecnologias que objetivem mais emprego. Acreditamos que podem ser buscadas outras formas de incentivos como redução de encargos trabalhistas , o que poderia inclusive gerar desagregação de tecnologias com resultados promissores para esse aspecto. Achamos que o sistema atual pode ser reformulado mudando, em função de estudos de avaliação, faixas, critérios, percentuais, estabelecendo ponderações, distinguindo gêneros, estabelecendo percentuais de atendimento para tipos de indústria com atenção para indústrias com atenção para indústrias de bens de consumo. Devem ser cogitados efeitos ecológicos, utilização de energia, efeitos germinativos e de encadeamento a nível de tecnologia com pontuações diferentes, inclusive negativos. A possibilidade de colaborar com pesquisas ou aceitar indicações tecnológicas diferentes pode ser premiada de alguma forma. Torna-se necessário estudar uma série de indicadores que poderiam ser agrupados segundo objetivos. Também poderiam ser estudados alguns itens ou atividades que não teriam incentivos acabando com o princípio implícito de que sem incentivo o investimento privado no Nordeste já estaria sendo penalizado. A atuação do BNDES poderia ser cogitado para substituir alguns casos. Poderia ser ainda estudado o ressarcimento com juros e correção monetária no caso de ausência dos resultados propostos, comprovado o mau uso do dinheiro. Evidentemente todos os aspectos enumerados deveriam ser objeto de estudos preliminares.

Concordamos que a SUDENE precisa ser dinamizada. Não só na influência da escolha de tecnologia desde a fase de idéias iniciais, carta-consulta até a aprovação final, mas mesmo depois para reformulações e como assistência técnica para o assunto. As idéias de bancos de dados e centro de informações devem ser retomadas. São lamentáveis a falta de continuidade de iniciativas antes de amadurecer . Os estudos de pré-investimentos e inventário de alternativas para

aproveitamento de recursos naturais são outros itens a serem cogitados. Embora o GTDN propussesse o inventário e ajuizamento da praticabilidade e viabilidade econômica de conquistas tecnológicas menos difundidas que pudessem estar sendo aproveitadas em outras áreas com características similares, não há esforço nesse sentido. Mereceriam estudados a transformação de parte dos incentivos, ou recursos do PIN/PROTERRA, ou investimentos diretos num centro de informações ou banco de dados, devidamente conjugado com o CNPq e outros institutos de pesquisas tecnológicas, que evitaria estudos desnecessários de investidores, jogando como importante incentivo direto, orientando os investidores para um leque de alternativas tecnológicas, de empreendimentos viáveis, com estudos de mercado, de localização, de insumos e os demais pertinentes à escolha e decisão. Com isso, seria também possível conhecer as características tecnológicas de empreendimentos para compará-los, se for o caso, com as dos projetos apresentados. Mais sofisticadamente poderia ser envolvida a desagregação da tecnologia, atualmente de interesse do investidor talvez apenas para substituir importações, mas que poderia assumir importância, principalmente se casada com medidas desoneradoras de mão-de-obra. Também avaliações permanentes sobre incentivos e sobre as atividades econômicas da região e demais aspectos pertinentes podem orientar um processo dinâmico de seleção e avaliação de projetos.

Paralelamente a intervenção do estado de modo geral precisaria ser reforçada. Reforço de recursos com novos incentivos e investimentos diretos da União, política de gastos das empresas estatais, do BNDES, pesquisa tecnológica adaptada às realidades regionais, enfim, uma política nacional reconhecidamente favorável às regiões-problema, são tópicos que precisam ser reformulados ou cogitados. Há que se conscientizar que, face aos problemas e às desvantagens, os incentivos são pequenos, comparados com outros países que apresentam problemas menores que os nossos.

Temos dúvida da viabilidade política do fechamento da região, inclusive não é apresentada uma instrumentalização adequada. Salvo se adotada a nível nacional, inserida num esforço nacional, poderia ocorrer apenas com mudança radical do modelo atual. Se não integrada num consenso nacional de crescimento lento com prioridades mudadas, o Nordeste perderia terreno importante frente ao centro dinâmico do país. O centro-sul também tem problemas graves de emprego, mas vem procurando levar suas atividades segundo a escolha dos empresários, isto é, tanto quanto possível capital intensivo. E a iniciativa unilateral do Nordeste acabaria por lhe trazer prejuízos.

Acreditamos que os estudos e análises vão influir na necessidade de reformular não penas os critérios mas diversos instrumen -

tos de intervenção, inclusive formas de atuação e o próprio processo de industrialização. Não tenho dúvidas que os efeitos negativos da relação centro-periferia tendem a serem reforçados sem uma intervenção firme do Estado. Também a formulação de diretrizes nacionais/regionais precisa ser estabelecida para orientar as decisões radicais propostas. Da mesma forma o emprego deveria ser desonerado do ônus das obrigações trabalhistas a ser repartido com o capital, ou incentivado. Acredito poder coexistir pequenas e grandes empresas, talvez definindo parcelas de recursos a serem distribuídos.

Enfim concordo que é fundamental prosseguir a linha de pensamento de reformas radicais para que , com o reforço de novos estudos, o crescimento dos debates, sejam criadas bases para um consenso e se não tudo, pelo menos alguma coisa seja feita para diminuiremos problemas regionais.

DEBATEDOR - Antônio de Souza Salles - O tema em debate sugere a utilização da tecnologia adotada nos projetos industriais incentivados pela SUDENE, a serviço do emprego, da mão-de-obra abundante no Nordeste.

Em síntese, a proposta básica do autor recomenda que o processo de seleção de tecnologia deveria ser melhor analisado pela SUDENE e Bancos de desenvolvimentos, por ocasião da avaliação dos projetos industriais, a partir já da própria carta-consulta, sugerindo a participação mais ativa desses órgãos na fase de elaboração dos projetos, com o objetivo de identificar e induzir o uso de processos de produção mais adequados ao melhor aproveitamento dos recursos ociosos, particularmente a mão-de-obra.

O tema é estimulante e o seu objetivo em princípio irrecusável. Mas o que dizer da sua praticidade? O sistema adotado pela SUDENE para aferir a prioridade dos projetos em função desse objetivo não parece ao autor eficiente, por deixar que os agentes econômicos decidam sobre o processo técnico dentro do critério de rentabilidade puramente privada. O problema é complexo e a margem de manobra se afigura muito restrita.

Não pairam dúvidas que a região, mas não só ela, é o País como um todo, sofre a carência de recursos materiais e humanos necessários ao desenvolvimento e adaptação de tecnologias apropriadas às suas necessidades. O problema da adequação tecnológica se confunde, ou é o ponto de partida para um desenvolvimento equilibrado. Equacionada a questão estaria quase aberta a via de saída do subdesenvolvimento.

Fala-se em adequação tecnológica ou tecnologia intermediária, por definição mais intensiva em trabalho e por isso apropriada

às necessidades dos países em desenvolvimento. Mas onde pode ser encontrada essa tecnologia? Os países industrializados não se sentem incentivados a criar uma especial para os países atrasados. O Brasil, por sua vez, padece de uma grave dependência tecnológica externa. Eu lembraria aqui o exemplo dado pelo expositor, da indústria de latas na Tailândia, para formular alguns questionamentos. Primeiramente, trata-se de um caso isolado, parecendo que seria pouco consistente, a partir de um caso único, fazer generalizações, não só para todos os setores industriais, como também para países diferentes. Ademais, não foram dadas informações necessárias com relação à concorrência, preços, mercados, etc., tipo de produto, muito importante no caso, e uma outra questão que se poderia aventar seria indagar se haveria no Brasil alternativas tecnológicas para o exemplo dado.

O autor registra a observação com propriedade que as regiões atrasadas tendem a saltar etapas no processo de absorção de tecnologias, tomando emprestado de regiões e países industrializados os mais modernos métodos de produção, como produtividade e densidade de capital. Mas não é este mesmo o caso do Brasil? Com feito, é o que se declara em recente carta de intenção ao Fundo Monetário Internacional: "Combinando recursos naturais abundantes, com a importação em larga escala de capital e tecnologia, o Brasil transformou rapidamente a sua economia, basicamente agrícola, numa economia altamente industrial".

Em suma, O Brasil para modernizar-se adotou um modelo de dependência tecnológica. E se não fosse assim, talvez não tivesse conseguido alcançar o presente estágio de desenvolvimento econômico. Penso porém que o problema de emprego não é exclusivo do Nordeste, ainda que mais agudo ali, mas também uma questão nacional, não considerada diretamente, ao que suponho, ao se tomar a decisão de importar tecnologia em larga escala.

Seria possível definir-se para o Nordeste uma política de tecnologia industrial, adotando-se algo diferente do que se aplica no resto do País? Ora, no Brasil, investimento em pesquisa e desenvolvimento tecnológico é ainda muito limitado e incipiente e quase restrito a setores que por sinal requerem técnicas altamente sofisticadas, como seria o exemplo da indústria aeronáutica, armamentos, informática, hidreletricidade e poucos outros setores. Um destaque à parte para a indústria do álcool, em que o País adquiriu plena autonomia, com a observação de que essa independência é resultante do convívio com o setor agroindustrial da cana-de-açúcar, há cerca de 300 anos.

É pouco realista pensar-se que o Nordeste, mais atrasado do que o resto do País, com graves deficiências de recursos financei

ros e humanos possa mudar a situação de dependência tecnológica. Nem esta, obviamente, é a intenção do autor. Sua proposição se dirige à busca de uma opção tecnológica, apropriada às necessidades de emprego da região e que seja pré-existente. Volto a indagar, porém, se de fato existe essa tecnologia intermediária, a não ser em casos isolados. Penso, ao contrário, o que existe é uma rigidez técnica dificilmente superável. Sentindo a dificuldade, o autor, ao que me parece, propõe alguns caminhos, dentre eles a desagregação do processo de produção, optando por tecnologias especiais para cada uma das partes, dando tratamento específico aos itens de transporte, de produção, obtenção de matérias-primas quando fazem parte integrante do projeto.

A sugestão parece factível, sobretudo porque não interfere no núcleo do processo produtivo, pois se voltaria para as atividades auxiliares ou intermediárias e assim não corre o risco de desequilibrar o centro de produção.

Outros caminhos sugeridos na tentativa de procurar padrões tecnológicos razoáveis dentro do projeto perseguido conduzem à proposta de implantação de uma banco de dados de informações tecnológicas, que sem dúvida deve ser estimulada, pois teria ainda o mérito de centralizar e controlar os estudos desenvolvidos por centros de pesquisa e universidades existentes na região, evitaria a realização de pesquisas semelhantes, melhoraria o intercâmbio de informações e supriria a falta de informações, tanto para analistas de projetos, como para empresários e consultores. Entretanto, a criação de um banco de dados não parece uma tarefa fácil, já que envolve um esforço de pesquisa muito grande. Caberia ainda a observação de que na análise, a eventual modificação de equipamentos e processos requer do analista alto grau de especialização e experiência, visto que cada setor industrial possui características próprias e técnicas específicas.

Outras observações, competiria acrescentar ao debate do tema formulado com muita propriedade pelo autor, algumas observações ainda de caráter geral e outras mais restritas à problemática regional.

A seleção de tecnologia apropriada ao aproveitamento do fator trabalho, frente à intensidade do capital pode ser polêmica, pois se a utilização da técnica absorvedora de mão-de-obra é desejável socialmente, pelo lado financeiro, devido ao problema da concorrência, via de regra, o uso de tecnologia de capital intensivo pode ser a mais indicada. Ademais, poder-se-ia, ao forçar uma escolha tecnológica, sem uma percepção do problema econômico de forma global, em termos da empresa ou do projeto, estar levando a uma transferência de ineficiência ao sistema econômico. Por outro lado, é subjacente à de

cisão empresarial nas economias abertas a rentabilidade privada, cuja margem deve ser suficientemente atrativa ao empreendedor.

No tocante à problemática regional, registraria os pontos seguintes: de início a observação do autor, de que a SUDENE dispõe de um limitado instrumental de incentivos fiscais e financeiros e não conta com medidas de desincentivos para aquelas atividades e investimentos não prioritários ou considerados nefastos ou retardatários ao desenvolvimento. Esse fato, na verdade, restringe a ação da SUDENE para a eficácia de sua função extremamente importante de coordenação do processo de desenvolvimento regional.

Por outro lado, a dimensão do problema do Nordeste é de uma escala extremamente grave e crônica. São 35 milhões de pessoas, com um grande contingente desempregado, subempregado, vegetando em pobreza absoluta, com pouca ou nenhuma instrução, baixa qualificação, ocupando uma grande área, em parte semi-árida, sujeita aos efeitos de secas intermitentes em curtos espaços de tempo. Esse problema jamais será resolvido apenas pela industrialização, qualquer que seja a técnica de produção adotada. A continuidade da estratégia de industrialização é fundamental para o desenvolvimento, mas não só ela. Outras ações nos diversos setores econômicos e de infra-estrutura deverão ser empreendidos "pari passu" e em larga escala, para que seja possível romper o ciclo da pobreza. Algumas medidas, especialmente, terão que se voltar diretamente para a geração de emprego, atacando diretamente o problema. Para isso há necessidade de se retomar o planejamento regional, fortalecendo o papel de coordenação da SUDENE e atribuindo-lhe os meios necessários à execução da ação governamental no Nordeste. É comum conferir-se ao FINOR responsabilidade maior pela solução dessa problemática. No entanto, os incentivos fiscais são insuficientes e pouco representativos, face à magnitude do problema, além de virem sofrendo, ao longo dos anos, uma redução e esvaziamento muito grande.

Entre 1973 e 1982 a participação do FINOR na receita tributária nacional reduziu-se de 2,7% para 1,2%, aproximadamente. Por outro lado, só em 1982, cerca de 33% do FINOR foi aplicado no setor primário e quase isso ou quase a totalidade na pecuária, concentradora de renda e pouco empregadora.

O que fazer então à destinação do FINOR frente ao dilema apresentado? Algumas diretrizes deveriam ser seguidas no sentido de obter-se uma maior contribuição dos incentivos à questão do emprego. De princípio, convém firmar o ponto de vista de que o Nordeste não poderá abdicar da estratégia de implantar um parque industrial moderno, apoiado em setores dinâmicos e de base, de efeitos modernizadores e germinativos, notadamente aquelas indústrias que utilizam

matérias-primas regionais. De outra parte, é importante definir uma estratégia que priorize aqueles gêneros de indústria mais absorvedores de mão-de-obra, como é exemplo da indústria de vestuário e de calçados e outros ramos a serem identificados de acordo com a própria vocação regional. Não se poderá, é claro, excluir do benefício dos incentivos outras indústrias que possam se localizar na região, que não podem prescindir de investimentos produtivos. A questão básica dentro dessa política seria definir o grau de prioridade para a região e a partir daí, estabelecer claramente o apoio a ser concedido através do FINOR. Não é fácil, porquanto seria necessário levantar as potencialidades da região em termos iniciais e procurar direcionar, através de promoção dos investidores potenciais, com regras bem definidas em termos de incentivos, prioridades na análise dos projetos e na liberação dos recursos.

Por último, sugiro que se procure uma fórmula adequada de apoio à pequena e média empresa, reconhecidamente intensiva em mão-de-obra e hoje praticamente desprovida de um aparato institucional de apoio.

DEBATEDOR - Juan Hersztajn Moldau - Gostaria de reafirmar a minha satisfação em participar deste Seminário, principalmente de ter sido escolhido para ser um dos Debatedores do trabalho do Cristovam; do Cristovam se pode esperar coisas boas e realmente ele não decepciona. O trabalho é extremamente interessante, tratando de um assunto que não é muito discutido na literatura econômica que trata de avaliação de projetos, qual seja a questão tecnológica. Embora o título do trabalho não dê menção ao fato de que ele trataria fundamentalmente da questão tecnológica, ele, na verdade, discute principalmente esse aspecto e como tal este não deixa de ser realmente um trabalho que trata fundamentalmente da questão do desemprego no Nordeste, quer dizer, a opção tecnológica é estudada por Cristovam como o caminho para, eventualmente, se procurar uma solução para o grave problema de desemprego no Nordeste.

Vou tentar subdividir os meus comentários em duas partes, fazendo ao final alguns comentários rápidos sobre alguns pontos mencionados no trabalho. Inicialmente gostaria de me referir ao que considerei como sendo hipóteses subjacentes ao seu trabalho, a principal das quais de que um dos principais caminhos para se procurar uma solução ao problema do desemprego no Nordeste seria a via industrial e a segunda hipótese, de que dentro dessa solução, através da via industrial, seria através de uma opção tecnológica mais adequada à disponibilidade de fatores.

Eu gostaria de colocar algumas dúvidas que tenho sobre o

primeiro ponto, de que realmente seria a industrialização *necessariamente* o caminho para se procurar a solução para o problema do desemprego no Nordeste. Essa questão está muito associada a um conceito que é muito utilizado ao longo do trabalho do Cristovam e ao longo de todos os trabalhos que tratam desse assunto, que é a questão do verdadeiro custo do emprego no Nordeste e no Brasil de uma maneira geral, que é o que os economistas chamam de custo social do trabalho. Normalmente, se assume que no Brasil, de uma maneira geral e Nordeste em particular, o custo social do trabalho seria significativamente inferior ao seu valor nominal. Portanto, os empresários ao escolherem as tecnologias mais adequadas na produção desses produtos, são guiados por preços que não refletiriam efetivamente o valor que o trabalho deveria assumir em termos de sua escassez relativa, em relação ao outros fatores de produção disponíveis na economia.

O modelo usualmente empregado para explicar esse ponto trata de um processo de migração rural urbana, em que se assume um novo emprego gerado no setor urbano, atrairia trabalhadores do setor rural, trabalhadores que no setor rural teriam oportunidades de emprego que lhes renderiam uma remuneração significativamente inferior ao que poderiam perceber se empregados no setor formal da indústria no setor urbano, e que portanto , o verdadeiro custo de emprego dessa mão-de-obra no setor urbano, seria então dado pelo sacrifício de produção ao se fazer essa transferência do setor rural para o setor urbano. Isso, de uma maneira bastante grosseira, porque existem ainda considerações adicionais que normalmente são feitas pelos vários autores que tratam desse assunto, um dos quais corresponde aos custos de acomodação da mão-de-obra no setor urbano. Há autores que ainda argumentam que o próprio aumento de consumo gerado pelo aumento da remuneração desses trabalhadores teria um custo social representado pela diminuição de poupanças agregadas, mas não vou entrar neste assunto, assumirei que o principal elemento seria realmente dado pela redução de produção no setor rural, que cederia trabalhadores para o setor urbano. Nessas condições, então o custo social do trabalho seria significativamente inferior ao salário nominal. Acontece que se realmente ocorresse esse mecanismo, seria difícil explicar um fenômeno que é frequente em muitos países subdesenvolvidos, que é a co-existência de um crescimento acelerado, muitas vezes da produção industrial, com uma taxa de desemprego praticamente constante no setor urbano. Esse fenômeno foi observado em vários países, foi observado no Panamá e me parece que também foi observado no Nordeste, nos anos 50/60, onde se observou uma taxa de crescimento razoável da indústria, sem uma redução na taxa de desemprego, que continuou bastante elevada. Então, isso se choca, na verdade, com esse mecanismo de

transferência do setor rural ao urbano e se choca principalmente , com a idéia de que o custo social do trabalho seria realmente muito inferior ao salário nominal. Para explicar a ocorrência desse fenômeno, foram propostas teorias alternativas segundo as quais ocorreriam mecanismos ligeiramente diferentes de transferência do setor rural ao setor urbano, em que o trabalhador rural ao considerar a sua transferência para o setor urbano, consideraria, o que se poderia chamar de salário esperado no setor urbano, levando em conta a taxa de desemprego vigente neste setor que ele então compararia com a remuneração que ele percebe no setor rural. Ele procuraria, então, equalizar a remuneração que ele obtém no setor rural com a remuneração esperada no setor urbano, que seria dada pelo salário no setor formal industrial, ponderado pela probabilidade de ele encontrar emprego no setor urbano, que seria dada pela própria taxa de desemprego observada no setor urbano.

Então, de acordo com essa linha de raciocínio, a criação de um novo emprego no setor urbano acabaria atraindo um número maior de trabalhadores do que seria realmente possível de ser empregado por um novo projeto industrial, enfim, pela abertura de novas vagas no setor urbano. Portanto, o verdadeiro custo social da abertura de novas vagas no setor urbano não seria mais dado simplesmente por aquilo que os trabalhadores efetivamente empregados deixam de produzir ao se transferirem do setor rural, mas seria dado por aquilo que todos os trabalhadores que se transferem deixam de produzir, inclusive aqueles trabalhadores adicionais, que se transferiram para o setor urbano, adicionais àqueles que conseguiram efetivamente emprego. Isso porque essa condição de equilíbrio, de igualdade entre a remuneração esperada no setor urbano e a remuneração obtida no setor rural, para que se mantenha, exige que efetivamente haja a transferência de um número maior de trabalhadores do setor rural para o setor urbano. E essa condição de equilíbrio, na verdade, pressupõe que o produto do número de trabalhadores que se transferem, pela produção sacrificada no setor rural, acaba equivalendo exatamente ao salário nominal do setor urbano onde houve a abertura de novas vagas. Dessa forma haveria uma equivalência entre o salário nominal e o custo social do trabalho no setor urbano. E sendo válida essa argumentação, sendo válido esse mecanismo de transferência, não haveria razão para supor uma distinção entre o verdadeiro custo de emprego da mão-de-obra no setor urbano com o salário como é visto pelos empresários, que é o salário nominal, o salário que efetivamente ocorre no setor formal da economia. É claro que nada garante que a verdade esteja com este modelo de funcionamento do mecanismo de transferência de trabalhadores. Mas isso realmente faz a gente sugerir que efetivamente se pro-

cure fazer uma análise mais detalhada, um diagnóstico mais preciso da situação de desemprego no Nordeste, se é realmente algo localizado nas regiões urbanas ou se é algo que ocorre não apenas nas regiões urbanas, mas também na região rural sendo portanto um fenômeno disseminado em toda a região. Dependendo dos resultados do diagnóstico nós teríamos a validade de uma ou outra linha teórica, que procura explicar a determinação do valor social do trabalho, do verdadeiro custo de emprego da mão-de-obra. É claro que se houver, além do desemprego no setor urbano, também um desemprego absoluto no setor rural, é óbvio que mesmo nesses casos o custo social do trabalho seria próximo de zero, não haveria essa redução de produção que deveria ser considerada como custo do emprego da mão-de-obra adicional no setor urbano. Mas seria algo a ser determinado, algo que deveria merecer uma análise mais profunda.

Com relação à segunda questão, de realmente se saber se a industrialização é o melhor caminho para se obter um aumento de emprego na região nordestina e se a tecnologia é o melhor mecanismo, realmente pressupõe que seja válida uma das teorias segundo as quais o custo social do trabalho seja realmente significativamente inferior ao seu valor nominal. Sendo válida uma destas teorias que propõem a determinação do valor social do trabalho, a questão imediatamente seguinte é saber se realmente a tecnologia é o melhor caminho para se proceder a uma absorção maior de trabalho no setor urbano. O próprio Cristovam aborda os aspectos fundamentais. E afirma que efetivamente o primeiro ponto seria o de verificar a possibilidade ou não de se estimular a produção de produtos que permitam uma absorção maior de trabalho e o segundo ponto, seria dentro de cada setor produtivo se optar por tecnologia que sejam mais trabalho intensivas. Eu concordo com meus antecessores quanto à dificuldade de se alterar as proporções de utilização dos fatores. O próprio Cristovam Buarque enfatiza esse aspecto. Ele também sugere que muitos setores têm uma rigidez tecnológica bastante acentuada, que impede uma adaptação direta à disponibilidade relativa de fatores. E eu também concordo com o meu antecessor quando ele coloca como uma objeção à tentativa de se propor tecnologias mais intensivas em trabalho, a própria questão dos estímulos aos quais os empresários normalmente respondem entre os quais se destaca o atingimento do objetivo de lucro. É muito difícil convencer um empresário a não maximizar o seu lucro ou a incorrer em custos adicionais para poder utilizar mais mão-de-obra.

Eu tenho pouco tempo disponível mas gostaria de abordar ainda dois pontos: um deles diz respeito a uma questão sugerida pelo Buarque, de se procurar estimular a formação de uma infra-estrutura

científica e tecnológica voltada para a determinação de tecnologias trabalho intensivas. Não tenho nada a opor a essa idéia, apenas gostaria de ressaltar que isso tem muito a ver com a própria questão dos prazos de maturação. A determinação de uma infra-estrutura técnica e científica voltada ao emprego de mão-de-obra impõe longos períodos de espera, e é questionável se realmente nós podemos nos dar ao luxo de esperar um tempo tão grande, para esperar resultados provenientes dessa escolha. A questão de emprego no Nordeste parece ser uma questão que exige uma solução imediata e dificilmente se poderia esperar pelos resultados de uma opção como essa.

O segundo ponto que gostaria de mencionar apenas de passagem se refere a uma observação do próprio Cristovam. Ele menciona que a utilização de tecnologias como a que se verificou no Nordeste acabou implicando num emprego muito acentuado de capital em relação ao trabalho sendo estas tecnologias pouco adequadas à disponibilidade do fator trabalho como tal, e inclusive não adequadas à própria qualificação do trabalho. Então, nós deveríamos procurar escolher tecnologias que fossem mais adequadas ao tipo de trabalho existente no Nordeste. Acredito, entretanto, que se nós quiséssemos situar a própria questão de escolha de tecnologias, de formação de uma infra-estrutura técnica adequada à existência de uma mão-de-obra não qualificada, nós poderíamos imaginar como uma opção alternativa a de reeducar a mão-de-obra para que ela se adequasse a uma tecnologia que exigisse uma mão-de-obra um pouco mais qualificada.

Por último eu gostaria apenas de fazer breves comentários sobre o papel da SUDENE na escolha de tecnologia e na própria forma pela qual é conduzido o processo de avaliação pela SUDENE.

Concordo com o Cristovam quando ele faz críticas ao sistema de pontos, que realmente é inteiramente arbitrário. Não há nenhuma possibilidade de se defender a utilização do critério de pontos, tal como ele é adotado pela SUDENE, dada principalmente à arbitrariedade envolvida na escolha dos pontos associados aos diversos indicadores, que por sua vez estariam associados aos diversos objetivos que se procurariam atingir através do processo de seleção de projetos.

A segunda observação que eu gostaria de fazer é que não apenas a SUDENE poderia ter um papel mais ativo no processo de escolha tecnológica, como na própria escolha de critérios de avaliação. A SUDENE poderia empregar critérios muito mais adequados do que emprega. Não apenas em termos de uma avaliação social de projetos, mas mesmo em termos de uma avalição privada de projetos, uma vez que os métodos empregados pela SUDENE deixam muito a desejar. A utilização de critérios como por exemplo a relação entre o lucro e o ca

pital realmente não são considerados muito aceitáveis pela literatura econômica que trata de avaliação de projetos e que sugere a adoção de critérios como o valor atual líquido, a taxa interna de retorno, a razão benefício-custo, enfim, critérios que levam em conta tudo o que acontece com o projeto durante toda a sua vida útil e principalmente que levam em conta o próprio processo de desconto dos fluxos de receitas e despesas distribuídos ao longo do tempo.

7. A COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA DO NORDESTE

Autor : Fernando Pedrão

Debatedores : Carlos de Mattos
Flávio de Lyra
Alfredo Neut

SUMÁRIO

pág.

1. Os Aspectos Técnico e Econômico da Competitividade das Empresas..... 389

2. A evolução recente da Economia Brasileira e suas repercussões no Nordeste..... 391

3. As Aplicações de Capital por Grupos de Trabalho de Empresas e os Setores de Atividades..... 396

4. A competitividade das Empresas e sua especialização industrial..... 399

5. A Formação de um padrão industrial regional e a Competitividade das Empresas..... 403

6. Restrições e Possibilidades da Política Industrial.... 407

A COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA NO NORDESTE

Fernando Pedrão(*)

1. OS ASPECTOS TÉCNICO E ECONÔMICO DA COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS

As condições em que as empresas participam realmente no mercado, dependem de um conjunto de elementos, em que se destacam, por um lado, as características do mercado de cada grupo de produtos afins e do mercado de aplicações financeiras, que regula o fluxo de capital ao redor da produção de cada produto; e as condições, específicas de cada empresa, em como ela absorve e usa o capital. O tamanho de cada empresa indica, indiretamente, como ela processa seus usos de capital, mas não constitue indicação suficiente da "eficiência" como ela o faz, entendido este conceito como relativo a sua flexibilidade de adaptação aos procedimentos do mercado financeiro. Nesta exposição pretende-se ressaltar os aspectos relativos à heterogeneidade de condições em que funcionam as empresas no Brasil, bem como os efeitos que sobre elas têm exercido as transformações do mercado financeiro. Destacam-se alguns aspectos específicos da organização do fluxo financeiro no Brasil em seu conjunto, assinalando-se também as diferenças de condições de acesso à captação de financiamento, seja através de uma geração própria de poupanças, seja por financiamento público, direto ou indireto. Neste trabalho propõe-se a tese de que não se pode julgar a competitividade de qualquer empresa em particular sem reconhecer seu enraizamento no funcionamento financeiro da economia nacional.

Esta colocação pressupõe alguns esclarecimentos de tipo conceitual que, mesmo quando repetitivos, são oportunos.

Primeiro, a distinção entre empresa e indústria, com suas repercussões na interpretação das informações sobre o setor industrial e portanto, no próprio estilo da análise industrial que se realiza. As transformações das empresas nos dois últimos decênios projetam-se numa maior profissionalização de sua condução, e por certa despersonalização de suas decisões, cada vez mais, reguladas "desde fora" por requisitos do sistema bancário e pelo aumento dos controles públicos sobre as operações econômicas. Os objetivos econômicos da empresa distinguem-se com mais clareza frente aos objetivos da indústria, tornando-se claro ainda que os objetivos da empresa não se alcançam somente pela produção e que podem ser perseguidos por meios diferentes da produção. As estatísticas informam sobre os estabelecimentos industriais, que entretanto apenas denotam em quais unidades

(*) Docente Livre da Universidade Federal da Bahia.

de fábrica se concretiza a produção industrial, um conceito que obviamente dá lugar a imprecisões na própria análise de indústrias, já que permite registrar como diferentes indústrias os componentes de um mesmo complexo industrial, mesmo quando tendo apenas um só produto final a mercado.

Segundo, a racionalidade "técnica" dos processos de produção que, supostamente, explica a economia das indústrias, só pode ser atribuída à unidade fabril e jamais às empresas. A lógica da empresa corresponde ao manejo do seu fluxo financeiro, suas expressões de rendimento e de formação de patrimônio financeiro, que não se confundem com as noções de produtividade e de uso de capacidade instalada. A comparação das condições técnicas das empresas fica limitada ao âmbito da economia do funcionamento das fábricas, não levando em conta nenhum dos elementos relativos a sua participação no mercado.

Terceiro, a posição de cada empresa no mercado depende de um conjunto de elementos institucionais, que compreendem a proteção bem como outros elementos, tais como as relações de negócio e de amizade, a tradição em determinadas linhas de produção etc. Estes aspectos institucionais vão até as relações entre o setor privado e o público, finalmente atingindo a própria capacidade das empresas para chegar às fontes de financiamento.

Quarto, a participação efetiva das empresas no mercado descansa essencialmente, na valorização de seu patrimônio (Galbraith, 1971), que lhes permite mover-se aprofundando nalguma linha específica de produção ou mudando de linha de produção. O raciocínio diretor das empresas pode regular o uso da capacidade própria de proteção, ou "alugar" capacidade de produção de outros[1], em função de previsões de preços e mercado, que somente podem ser avaliadas ao nível do planejamento financeiro.

Tudo isto faz com que a modernização das empresas seja conduzida por sua posição no mercado financeiro, e, mais concretamente, por seu entrosamento no sistema financeiro. A própria viabilidade de que as empresas consigam se modernizar depende de seu acesso ao fluxo de financiamento da economia, em que é necessário distinguir os aspectos monetários propriamente ditos do financiamento do sistema financeiro (de Brunhoff, 1969), daqueles outros aspectos da organiza

(1) É uma política de produção executada através da política de compras, supostamente utilizada pela Chrysler, habitualmente utilizada pelas grandes fábricas de sapatos e agora promovida, via política de sub-contratações de uso de equipamento entre indústrias. Deve ser registrada como uma alternativa de uso combinado de capital financeiro e capital fixo, que modifica as condições econômicas de uso do equipamento.

ção social do sistema financeiro, que abrangem a regulamentação bancária do manejo do fluxo financeiro.

Nos países latino-americanos com economias mais complexas- Brasil, México, Argentina, Colombia e Venezuela - registram-se notáveis diferenças entre os setores de empresas que evoluem sobre padrões próprios de financiamento, articulados em escalas maiores de capital: o fluxo financeiro controlado pelo setor público, ou controlado por conglomerados multinacionais. É uma perspectiva do crescimento das empresas que se distancia daquela, mais tradicional, que confrontava o crescimento dos setores de bens de capital e de bens de consumo, ou que comparava o crescimento de indústrias pequenas e grandes, justamente omitindo a conexão entre o tamanho das indústrias e o das empresas. Estudos realizados nesses países, sobre o desempenho de suas economias nas décadas de 1960 e 1970[2] mostram que o comportamento das indústrias de bens de consumo não depende das habituais previsões de mercado, mas tem correspondido mais à disponibilidade de recursos, que permita aprofundar ou diversificar linhas de produção. Ainda, essa expansão tem respondido mais a modificações no plano da comercialização da produção que no das técnicas de produção.

Distinguem-se, assim, dois níveis de discussão do problema de competitividade, em que a análise das indústrias corresponde a uma discussão técnico-econômica; e a análise das empresas corresponde a uma discussão econômica e financeira. Nas páginas seguintes pretende-se (a) contrastar estes dois níveis de discussão do problema com os movimentos de oligopolização do mercado e estruturação do capital financeiro e (b) qualificar esta análise em relação com (i) a composição da indústria por linhas de atividade (classes de indústria) e (ii) com a composição de cada classe de indústria por grupo de tamanho.

2. A EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA E SUAS REPERCUSSÕES NO NORDESTE

O período de 1960 a 1980 marcou profundas transformações da indústria no Brasil que, entretanto, reúnem condições tão diferenciadas e contraditórias, como as de aprofundamento tecnológico do setor de bens de capital e aumento dos custos sociais totais, correspondentes à expansão deste sub-setor, com os subsídios que ela acarreta ; e de concentração do crescimento industrial em termos de dinamismo

(2) Esta referência cobre uma variada experiência com a preparação de diversos documentos em países latino-americanos. Alude-se, especialmente, à experiência mexicana, refletida no "Plan Nacional de Desarrollo de la Industria Pequeña y Mediana" (PAI-FOGAIN; Mexico, 1981) que questiona precisamente as possibilidades de expansão de grupos de indústrias tomando como referência os tamanhos típicos de estabelecimentos que correspondem a cada classe de indústria.

das classes de indústria de tecnologia mais complexa. Adicionalmente, a reorganização da economia mundial expressa na combinação de crises do petróleo com aumento do endividamento externo dos países devedores, veio demonstrar as crescentes limitações do mercado internacional para a maior parte dos produtos manufaturados, situados dentro das escalas técnicas desses países devedores[3]. Explicitou-se, assim, uma restrição estrutural da economia mundial à expansão industrial, tal como ela fora concebida praticamente até o final da década de 1960, negando-se, por extensão, o princípio antes aceito, de que os custos sociais da industrialização[4] seriam cobertos mais cedo ou mais tarde pela ampliação da participação no mercado mundial.

Na escala da economia nacional, esta restrição ao dinamismo da industrialização levou a sucessivos reajustes da composição da capacidade de produção, com inconfundíveis estímulos à busca de aumentos de rentabilidade mediante os possíveis mecanismos de recursos à rentabilidade financeira, comparada com a rentabilidade na produção; e de busca de vantagens monopolísticas comparado com aumento do número de consumidores. Isto significa uma reorganização da produção a nível de empresa e de região, com a predominância das empresas capazes de realizar aquela articulação com a comercialização da produção e com o financiamento que permitiriam alcançar estes objetivos de funcionamento monopólico. De fato, a partir do momento em que se explicitaram as restrições da industrialização dos decênios de 1950 e 1960, a indústria brasileira tendeu a um perfil que se reorganizou internamente, acompanhando a integração do sistema financeiro no país; e adaptando-se à evolução da demanda nacional. Nesse período ampliou-se a demanda do governo de bens manufaturados, garantindo a posição de algumas classes industriais, como daquelas que estão ligadas à construção civil e à extensão da infra-estrutura econômica. É, portanto, uma opção de industrialização que se remete àquelas vantagens econômicas que são dadas pela participação do governo, tendendo portanto a excluir aquelas opções industriais limitadas a escalas locais, incapazes de realizar uma formação de capital a escala suficiente para absorver este apoio do governo.

Delineia-se assim um perfil da industrialização que não co

(3) Apresenta-se aqui um argumento sobre as modificações na estrutura do mercado, que tem forte paralelismo com outro apresentado por Louis Lefeber ("On the paradigm for economic development" em "Economic theory and planning". A. Mitra, Oxford 1972), sobre as mudanças nas condições enfrentadas no século XIX pelos países agora ricos e as condições atuais enfrentadas pelos países sub-desenvolvidos.

(4) Distinguem-se aqui os custos da proteção dos custos totais da industrialização, em que os primeiros denotam diferenciais reais de preços aos produtores; e em que os segundos denotam diferenciais reais de custos pagos pela sociedade para a construção e sustentação do parque industrial.

incide com a situação em que se encontram concretamente as indústrias do Nordeste, tanto por sua maior concentração em setores de indústria de tecnologia menos complexa, como por sua organização social: empresas familiares de direção personalizada. Os movimentos de expansão industrial nacional acompanham o aumento de complexidade da economia da região e se distanciam do nível de heterogeneidade da economia nordestina. Daí segue uma lógica de aprofundamento do capital, que propende à preferência por tecnologias mais complexas, em que as oportunidades de investimento são continuamente ampliadas pela urbanização concentrada nas regiões mais ricas do sul. Manifesta-se um distanciamento entre os mecanismos da industrialização da escala nacional e os mecanismos de industrialização na região, onde o horizonte de mercado está, com frequência, limitado ao perfil da economia regional.

Assim, a industrialização no Nordeste segue uma trajetória que não pode ser separada dos movimentos da indústria no país em seu conjunto e portanto, tampouco pode ser isolada dos movimentos que (a) concretizam a relação entre as transformações da indústria e a organização do capital financeiro e (b) vinculam o funcionamento da indústria brasileira aos movimentos do capital financeiro. Igualmente, as transformações do parque industrial nordestino mostram os resultados de paulatinos reajustes nas relações entre este setor e a agricultura, a mineração e a prestação de serviços a empresas e a pessoas.

a) A Industrialização do Nordeste e a Organização do Capital financeiro no Brasil. A década de 1970 marcou uma etapa de organização do capital financeiro no Brasil, simbolizada pelo mercado de capitais, pela consolidação da participação do governo através do sistema financeiro habitacional; e por uma sensível concentração de capital nas maiores instituições de crédito. O peso gravitatório do sistema financeiro, liderado pelo componente público, mostraria uma clara tendência a apoiar a sustentação e o aprofundamento do parque concentrado no Centro-Sul, cada vez mais forte, à medida que se enfatizaram as prioridades do modelo de crescimento baseado na ampliação da participação no mercado internacional. Paralelamente, o encarecimento do dinheiro daria aos bancos uma posição privilegiada de lucratividade, comparada com a do capital aplicado diretamente na produção de bens (se bem que não necessariamente maior que a do capital aplicado na comercialização). Por último, a fome de capitais das indústrias elevaria seu endividamento, externo e interno, reduzindo sua capacidade para atualizar ou diversificar seus investimentos. Em síntese, o fluxo de capital para investimento industrial no Nordeste

dependeria, cada vez mais, do apoio público às empresas privadas, através de financiamento, de proteção e de compra dos produtos industriais.

b) O funcionamento da indústria e os movimentos do capital financeiro . É necessário distinguir entre as necessidades de capital para sustentar o funcionamento do parque industrial atual e a demanda de capital para realizar aquelas expansões desejadas nesse parque industrial. No decênio de 1970, a indústria brasileira teve crescentes dificuldades para garantir o capital financeiro necessário para operar seu capital fixo, dificuldades estas que também foram agravadas pelos aumentos de custos reais de operação, consequentemente ao financiamento da crescente capacidade ociosa(5).

Nestas condições, a renovação e a expansão da capacidade instalada responderam, cada vez mais, à disponibilidade de capital subsidiado e capacidade para atrair capitais. Isto tornou ainda mais importante o apoio público, como elemento definitório da condução da real política de investimentos industriais. Na prática, as empresas industriais tiveram acesso a financiamento na medida em que passaram por transformações estruturais - em sua contextura sócio-institucional e em sua forma - que as aproximaram dos padrões de funcionamento, previstos ou solicitados pelo próprio sistema financeiro. Noutras palavras, o uso de capital financeiro pelas empresas industriais acompanhou um movimento de identificação das indústrias com os modos de operações administrativas, econômica e financeira convergentes com os modos de operação dos bancos.

c) Relação entre a industrialização e as transformações da economia rural, da mineração e da prestação de serviços . No decorrer da década de 1960, a industrialização no Nordeste passou por significativas mudanças, refletindo o aprofundamento na construção de um parque sofisticado de produção de bens de capital, ao lado de um sensível aperfeiçoamento na comercialização da produção. No decênio de 1970 estas mudanças foram ainda mais profundas, incorporando-se elementos de automatização e apoio de informática, bem como ressaltando-se a orientação de diversos segmentos industriais voltados para a exportação. Acentuaram-se as diferenças entre as classes industriais

(5) A elevação do custo do dinheiro tornou anti-econômica uma política que fora de fato seguida pelas empresas nos decênios anteriores, de usar dinheiro subsidiado para ampliar patrimônio, mesmo a custas de uma sub-utilização endêmica de elevadas margens do capital fixo. A experiência com os países latino-americanos grandes e médios reitera esta observação, de que no decênio de 1970 a experiência industrial foi identificada com um direcionamento do crédito público mais para empresas com capacidade de contrair que para empresas de classes prioritárias. Esta, inclusive, é uma explicação para a ampliação de ramos de atividades que não respondem a aumentos de demanda, como dentro do grupo das metalmecânicas, da naval e das indústrias elétricas.

de tecnologia mais complexa, com renovação mais intensa e as classes de indústria que substituiram técnicas com mais lentidão, mesmo quando tiveram resultados econômicos comparáveis aos das primeiras. É o que se observa, por exemplo, na comparação dos resultados da indústria da construção civil com a metalmecânica: a maior rentabilidade prevista da metalmecânica compara-se com o fato de que ela é constrangida a operar com mais ociosidade, num mercado mais incerto que o da indústria da construção.

Entretanto, este desempenho da indústria, em termos de crescimento global mostra outra significação, ao ser decomposto entre indústrias que estão apoiadas no desempenho da economia rural e da mineração, do lado do setor primário; e nos resultados da prestação de serviços, no que ela acompanha a urbanização e as consequentes mudanças qualitativas do mercado das grandes cidades, principalmente no Centro-Sul e no Sul.

Observa-se que este crescimento industrial aproveitou relativamente pouco do crescimento destes outros setores, verificando-se os conhecidos fenômenos de vazamento de impulsos de crescimento destes outros setores , através de compras à indústria do Centro-Sul . Enquanto a expansão da economia rural se fazia com culturas como arroz, café, cacau e cana, que não são industrializados, ou que são industrializados no Centro-Sul, a industrialização no Nordeste se fazia em linhas de produção como a metalmecânica e a petroquímica, que não aproveitam os ganhos de produtividade da agricultura e da pecuária no Nordeste. Mecanismo similar deu-se em relação com o crescimento das atividades mineiras, que tampouco internalizaram para a região os ganhos alcançados na etapa da produção.

Este desencontro entre as bases de articulação intersetorial do crescimento industrial da região e os de sua economia rural, demonstra uma limitação fundamental deste processo industrial, que não incorporou os efeitos econômicos do desempenho daquelas linhas de atividade. Concretamente, a expansão da 'agricultura comercial " de produtos como cana de açúcar e arroz não se converteu em impulso industrial, como tampouco houve qualquer dinamismo intersetorial significativo na região que derivasse da notável expansão do florestamento e da pecuarização. Os diversos estudos realizados nos últimos anos coincidem em apontar que esta pecuarização tem-se materializado mais na reserva de terras para pecuária[6] com baixa carga animal; e

(6) A análise destes problemas obriga a desentranhar algumas das interrelações entre a industrialização e as transformações da economia rural. A "pecuarização" consiste, em primeiro lugar, na destinação de terras para pecuária, grande parte das vezes, com baixo investimento em rebanhos, portanto com sub-utilização planejada dos solos. O regime de produção sob contrato ou parceria, com frequência prevê que o parceiro deixe a terra plantada com pastos depois de dois ou três anos de uso com culturas de ciclo curto.

que este florestamento tem deslocado terras produtoras de alimentos para investimentos completamente desligados da organização da economia regional[7]. O aumento da superfície total destinado à pecuária tem tido muito poucos efeitos, mesmo para o aumento dos rebanhos tomando mais a forma de uma pecuária extensiva que de um aperfeiçoamento desta atividade que contivesse alguma consequência industrial.

Uma situação similar se encontra na falta de uma relação entre a ampliação das atividades de prestação de serviços atraídas pela urbanização; e a criação de indústrias que aproveitem este novo mercado. O aumento das compras de serviços de empresas de prestação de serviços e a expansão das economias do turismo, da informática e das consultoras especializadas, mostram inconfundíveis sinais de filtração para a economia do Rio e de São Paulo. Encontra-se aí novo tipo de dinamismo industrial induzido, associado à maior heterogeneidade da economia urbana das principais cidades do Centro-Sul, com ramificações em metrópoles regionais como Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza.

3. AS APLICAÇÕES DE CAPITAL POR GRUPOS DE TAMANHO DAS EMPRESAS E OS SETORES DE ATIVIDADE

Tradicionalmente, a análise econômica destingue grandes, médias e pequenas indústrias, dando lugar à classificações adicionais, entre indústrias nesses três grupos, que se concentram na produção de bens de consumo e na de bens de capital. Como se mencionou em parágrafos anteriores, estas classificações ordenam uma análise de estabelecimentos industriais, que permite ver como os investimentos se refletiram em modificações na composição do produto. Justamente por limitar-se a descrever os resultados da industrialização em termos de geração de produto, este tipo de análise ignora as modificações na composição e no montante do capital que é adscrito a cada grupo de tamanho de empresa e que flue a cada setor de atividade.

Ao analisar as condições de competitividade da indústria no Nordeste, é necessário esclarecer quais venham sendo os efeitos deste tipo de movimentos sobre a composição da indústria regional e sobre suas perspectivas de operação. Observe-se que nos períodos de 60/70 e de 1970 a 1980, respectivamente, a sustentação do nível da

(7) Aqui é indispensável resgatar o argumento relativo à interrelação entre a estruturação regional da economia e as possibilidades de industrialização. Esta falta de vinculação entre os componentes dinâmicos da economia rural e o perfil industrial reforça a tese relativa à falta de enraizamento regional da industrialização no Nordeste.

atividade industrial no Nordeste[8] dependeu, principalmente, de programas financeiros especiais do Governo Federal - estradas, barragens, programas habitacionais e outros - e que o dinamismo do produto industrial da região em seu conjunto não foi suficiente para superar sua posição no produto industrial do Brasil em seu conjunto. De fato, em 1980 o PIB industrial do Nordeste era de cerca de 16,5% do nacional, comparado com cerca de 18,5% do Rio Grande do Sul, uma relação que perdurou ao longo desse período.

Concomitantemente, a renovação e expansão do parque industrial privado nordestino respondeu, em essência, a estímulos públicos e a programas de investimento de empresas sediadas no sul do país. Prevaleceram as vantagens de isenção fiscal, crédito subsidiado e apoio de infra-estrutura, bem como as previsões de operações em mercado com vantagens monopólicas. Assim, afirmou-se um estilo de industrialização, que mostra poucos compromissos com a sustentação do parque industrial tradicional - com a possível exceção de alguns componentes da indústria têxtil e do vestuário e da transformação simples de produtos primários, restringindo o aprofundamento das margens de transformação em cada classe de indústria e portanto, deixando esta função à planta industrial do sul do País.

A contração da economia nacional a partir de 1978 e seu aprofundamento a partir de 1982, reforçaram esta caracterização do problema, mostrando (a) a necessidade de distinguir os aspectos relativos à trajetória de transformação do parque industrial do Nordeste, dos aspectos de crescimento da produção industrial; e (b) a necessidade de ver este crescimento do produto como subordinado aos movimentos que regulam a política de investimentos industriais no país em seu conjunto.

Até 1977 aproximadamente, os investimentos industriais no Nordeste acompanharam as prioridades e oportunidades de financiamento, representadas pelo FINOR, os repasses do BNDES através dos bancos estaduais de desenvolvimento, os recursos do Polonordeste e o apoio do FISET aos projetos de florestamento. Este conjunto de vanta

(8) Os efeitos totais do gasto público na sustentação do crescimento do PIB no Nordeste não são perfeitamente conhecidos, como tampouco é bem conhecido o modo como este efeito atinge a economia da região. Estudos recentes realizados para o Estado da Bahia ("A indústria na Bahia: uma estratégia de desenvolvimento", Sec. de Ind.eCom. da BA, Salvador, 1981) mostram que no decênio de 1970-1980 o setor da construção teve uma participação maior - no conjunto da década - que o setor petroquímico, ficando este último acumulado nos últimos anos. Não se conhecem os efeitos indiretos das políticas de obras e do financiamento dirigido, sabendo-se, entretanto, que a quase totalidade da expansão industrial teve apoio de financiamento especial e que a participação do setor publico na demanda global foi majoritária. São evidentes as implicações de uma contração da demanda pública para o crescimento da economia do Nordeste, dada a virtual impossibilidade de que o peso do setor público possa ser compensado em poucos anos.

gens privilegiou a proliferação de projetos agropecuários de grande e de médio porte, a expansão da área florestada, mesmo em zonas nitidamente agrícolas; a implantação de culturas comerciais, como o café e a produção frutícola para fins industriais. Não se conhecem cifras confiáveis sobre as aplicações totais na economia rural e na indústria, mas há poucas dúvidas de que as aplicações totais na economia rural tenham superado em muito os investimentos industriais, por representarem reserva de valor de menor risco e mais fácil acesso que as industriais, e por demandarem menor investimento financeiro por unidades de produto final. É justamente o que ocorre com a expansão da pecuária, que incorpora trabalho direto na preparação de solos e pastagens;e com o florestamento, que pode trabalhar com preços relativamente baixos da terra e com depreciação lenta dos equipamentos.

Pode-se dizer, portanto, que houve realmente dois níveis de prioridades, não sempre convergentes entre si: as prioridades próprias da política industrial que estiveram implícitas no perfil da distribuição da proteção e do crédito; e as prioridades inter-setoriais, que favoreceram o setor primário.

O agravamento da crise econômica neste começo da década de 1980, significou um aumento da ociosidade e um adicional encarecimento do dinheiro para a indústria, que atinge com mais força as indústrias pequenas e médias, que passam a ter que concorrer com as grandes, por contratos que antes não eram considerados atraentes por estas últimas[9]. A contracção dos gastos do setor público restringiu ainda mais as possibilidades de mercado. Em que pesem as críticas - às vezes generalizadas - ao hiper-desenvolvimento das empresas públicas, parece não haver dúvidas de ser esta uma consequência do fato de que seus programas de investimento - geralmente a médio e a longo prazo - sofrerarm menos os choques destas variações de mercado. No caso do Nordeste, ao agudizar-se esta recessão com inflação, a demanda pública ficou sendo o principal sustentáculo da preservação do parque industrial.

Há, portanto, a considerar, uma aparente divergência, entre o perfil das aplicações de capital financeiro na economia da re-

(9)É notório nos meios da empresa privada, que a contração da economia e a formação de bolsões de ociosidade, principalmente nas indústrias de bens de capital, levou a maior agressividade por parte das empresas maiores , com maior capital fixo exposto à falta de uso. As grandes empresas - industriais, e de prestação de serviços - passam a concorrer, desde 1981, por contratos de menor vulto e de maior risco, que antes estavam reservados para as empresas pequenas e médias. Este acirramento da concorrência dá vantagem àquelas empresas que contam com o apoio de consultoras associadas e de bancos associados. Dá vantagem aos que podem "esperar" financeiramente pelo retorno dos empreendimentos, numa palavra, aos que estão melhor assistidos financeiramente. É um tipo de concorrência em que perdem as regiões menos desenvolvidas, obviamente com o Nordeste à frente.

gião e a capitalização de sua indústria; e entre a formação de capital industrial e a produção do setor. Uma contradição que expõe as causas que levaram ao desenvolvimento do sistema financeiro nacional[10] e que determinaram o perfil da proteção às atividades industriais, mineiras, rurais e de prestação de serviços, com a inevitável conseqüência sobre os cálculos de taxa de retorno dos investimentos industriais. Numa palavra, as comparações de custos que levam a empresa privada a voltar-se para a indústria, a agricultura, a informática ou a especulação financeira.

Deste raciocínio escapam, unicamente, as decisões de investimento em grandes obras públicas, em programas de investimento de complexos já em funcionamento, como o petroquímico, que não dependem das previsões do mercado regional. Em resumo, as previsões de investimento que decorrem de avaliações da economia da região não ofereceram quaisquer indícios de mudanças substanciais de composição setorial da capacidade instalada industrial.

4. A COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS E SUA ESPECIALIZAÇÃO INDUSTRIAL

O atual parque industrial do Nordeste foi construído a partir de pressupostos de expansão gradual do mercado regional que, aliados a aparentes vantagens de distância física com as indústrias congêneres de São Paulo e do Sul, deveriam garantir mercado suficiente para cobrir seus custos. Na década de 1970 estas vantagens de distância foram erosionadas pelos sucessivos melhoramentos dos transportes internos e por modificações na estrutura do mercado interno nacional. Estas foram completamente diferentes das previsões que sustentaram a política de fomento industrial. Tais previsões, torna-se agora mais claro, em momento algum anteciparam tão pertinaz encarecimento do dinheiro, bem como não consideraram tão significativa queda da demanda. Assim, à parte o fato de que a "indústria do Nordeste" contém um segmento cada vez maior de sucursais de empresas do sul do país, a frustração destas previsões descreve uma completa modifica -

(10) Já se disse, com prioridade (Maria Conceição Tavares, em "O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente" em Desenvolvimento Capitalista no Brasil nº 2. ed. L. Belluzzo e R. Coutinho. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1983) que o presente desenvolvimento do sistema financeiro nacional responde a necessidades do financiamento de uma mudança de etapa do capitalismo industrial. Mesmo que tardiamente, este aperfeiçoamento do sistema financeiro passaria a ser essencial à continuidade da industrialização. Faltaria acrescentar, entretanto, que se trata de uma afirmação sobre o sistema financeiro que opera no país, distinguindo portanto, seu caráter de nacional, bem como indicando suas propriedades estruturais. Faltaria, ainda, ajustar dizendo que este desenvolvimento não descreve as mutações do capital financeiro no país, nem descreve como o aperfeiçoamento do sistema financeiro atinge diferentes sub-estruturas econômicas como a rural, nem diferentes regiões, como o Nordeste e o Norte.

ção do quadro de perspectivas de expansão industrial da região.

Em 1983 as perspectivas e restrições da industrialização foram adicionalmente modificadas pelos efeitos da seca no mercado regional: independente das restrições que afetam diretamente o comportamento do mercado de cada produto, a depressão geral provocada pela seca atingiu a indústria, contribuindo para baixar as margens de uso da capacidade instalada. Mesmo sem dispor de informações conclusivas sobre as variações no uso da capacidade instalada em classes de indústria que são altamente empregadoras no Nordeste, como as da confecção, da construção, informações não oficiais[11] revelam fortes oscilações de vendas, inclusive com aumento da mortalidade de indústrias novas[12].

Justamente, a agudização dos problemas de financiamento de operações - capital de giro e capital para reposição de depreciação - mostra a necessidade de analisar a competitividade da indústria em função da situação financeira das empresas, antes que em função de características técnicas, ou mesmo de custos econômicos das unidades de produção industrial. No período desde 1978 até o presente são as modificações no quadro do financiamento que marcam a posição da indústria no Nordeste, distinguindo, por exemplo, as indústrias que operam sem grandes modificações técnicas - como as de alimentos e bebidas, têxtil e vestuário e madeira e móveis - desenvolveram-se, em grande parte, em função de comercialização da produção[13] e de propaganda; e as indústrias que têm experimentado modificações frequentes nas técnicas de produção, como as dos ramos elétricos e químico. Tem havido substanciais diferenças na posição destes dois grupos de indústrias, em que as indústrias do primeiro grupo deponderam, basicamente, de capital de giro para cobrir sua "espera" entre a compra de matérias-primas e seus prazos de venda; e as indústrias do se

(11) As informações sobre uso de capacidade no Brasil em geral são incertas, quando não por ausência de dados seriados, por heterogeneidade e portanto, pela incerteza de sua significação. Como as indústrias brasileiras trabalham com muito menos reserva de matérias primas que, por exemplo, há quinze anos, as variações de venda refletem-se de modo quase imediato nas decisões de produção.

(12) Considera-se "normal" a elevada mortalidade de empresas novas e de empresas pequenas em economias como a brasileira, a mexicana, a argentina. É um fenômeno que indica pouco profissionalismo, bem como decisões empresariais baseadas em posições privilegiadas em relação com a demanda e os subsídios públicos. O ramo da construção civil no Nordeste tem sido característico neste sentido, registrando-se, além disso, uma excepcional mortalidade a partir da segunda metade da década de 1970.

(13) A questão da comercialização, logicamente está ligada à da oligopolização do mercado de manufaturas e à da modernização da empresa. No Brasil, a modernização da empresa (ver Maria Conceição Tavares op. cit.) está representada, principalmente por sua inserção no sistema financeiro. A comercialização é o principal mecanismo de realizar esta inserção, com uma tentativa de ampliar o mercado.

gundo grupo precisam de apoio financeiro adicional, para se manterem num mercado nacional mais fortemente dominado por concorrência entre empresas de diferentes tamanhos, mais claramente liderado por empresas sediadas no Sul.

O encarecimento do dinheiro tem modificado o modo de funcionamento das empresas. Comparado com seu estilo de funcionamento da década de 1960, elas deveram reduzir seus estoques de matériasprimas, em favor de sua liquidez; tolerar e exercer maiores demoras no cumprimento de obrigações financeiras; investir mais em iniciativas de previsões de lucro a curto prazo; e tolerar um comportamento muito mais agressivo do sistema bancário, agora muito mais concentrado em menor número de bancos e operando com vantagens monopólicas.

Esta pressão financeira tem sido o principal limitante da competitividade das empresas, mormente quando elas se defrontam com uma política econômica que incentivou seu endividamento externo, aumentando sua exposição aos riscos de uma carga de dívida em moeda forte. A pressão para aumentar a curto prazo o faturamento levou , por sua vez, a tomar maiores riscos, tanto no mercado interno como em aventuras de exportação, mesmo sem grande experiência e sem contar com uma infra-estrutura adequada de apoio institucional. Estes fatores acentuaram a necessidade de suplementação de capital de giro, demonstrando uma vez mais como a perda de ímpeto das vendas acentua a pressão de capital de giro na composição do capital das empresas. Entretanto, ao que tudo indica, esta pressão transmitiu-se de modo desigual entre empresas de diferentes grupos de tamanho e em diferentes linhas de atividade, dadas correspondentes diferenças nas necessidades de capital financeiro entre empresas que correspondem a diferentes grupos de tamanho, em cada linha de atividade[14].

As maiores dificuldades de acesso a capital financeiro por parte das empresas de menor tamanho restringem suas possibilidades de operação a mercados locais e mercados residuais, muitas vezes so-

(14) Os problemas de financiamento definidos nesta oportunidade levam a insistir numa linha de análise que toma como base a relação capital fixo/capital financeiro, na estrutura das empresas. Esta relação sintetiza as interdependências entre as técnicas de produção e de comercialização utilizadas, bem como a interrelação entre o nível de uso da capacidade instalada na indústria e a rentabilidade do capital utilizado pela empresa nesse empreendimento. A rigidez das necessidades de capital financeiro em cada grupo de tamanho de indústria corresponde a um determinado perfil de participação no mercado. Na prática, cada empresa só pode modificar seu regime de uso de capital financeiro mudando de tamanho de fábrica, ou modificando seu sistema de comercialização da produção. Ambas possibilidades, por sua vez, dependem das condições em que se dá seu acesso atual ao mercado. Obviamente, não cabe esperar que aumente a participação de uma empresa num mercado adverso, mas sem dúvida, cabe esperar que os custos de capital financeiro de uma empresa aumentem como consequência de uma retração de suas operações.

bre a base de absorver os custos de maiores facilidades ao comprador, ou de absorver os diferenciais dos custos do capital financeiro.

Mesmo admitindo a falácia de analisar a situação da indústria do Nordeste pelos dados de comportamento dos estabelecimentos industriais (isto é sem entrar no mérito do efeito do aumento da participação de sucursais do Sul e estrangeiras na indústria do Nordeste), observa-se que a competitividade da indústria do Nordeste varia, em função das possibilidades de maior ou menor aproveitamento desse mercado local, residual e marginal, que variam muito de uma a outra linha de atividade. Assim, por exemplo, as indústrias de confecções, alimentos e bebidas defendem-se melhor que as indústrias metal-mecânicas ou de materiais de transporte, que concorrem num mercado muito mais integrado sobre a escala nacional. A "resistência" da indústria do Nordeste ao aumento da pressão financeira e ao acirramento da concorrência resultaria da sustentação do mercado regional por estas indústrias.

Será, portanto, necessário distinguir dois níveis de discussão deste problema. No primeiro nível, a questão será identificar qual setor industrial pode ter a economia do Nordeste; e no segundo, caberia, então, discutir quais empresas comporão a indústria do Nordeste.

No primeiro nível há um dilema fundamental, que confronta a trajetória inicial de industrialização da região, de fábricas isoladas e complexos fabris, sempre apoiados em supostas vantagens de matérias-primas locais e mão-de-obra barata; e uma trajetória alternativa, que parte do movimento de capitais para aproveitar vantagens de política, na prática, para aproveitar políticas especiais de subsídio que compensem a falta de economias de aglomeração[15] e permitam trabalhar para o mercado nacional e para o exterior. Na prática, as possibilidades de aprofundamento do esquema inicial de aproveitamento de vantagens locais só pode prosseguir quando encontra diferenciais de rentabilidade, suficientes para sustentar elevadas compras locais e assim, garantir suprimento de matéria prima a pre-

(15) A questão de economias de aglomeração tem sido essencial do Nordeste, e, com frequência, confundida com a da formação de pólos de crescimento. Dado o atraso da região para aproveitar os estímulos da substituição de importações e a persistência de uma economia rural pouco diversificada, a industrialização enfrenta as dificuldades consequentes a um mercado regional apoiado sobre uma distribuição da renda mais desigual que a do Centro-Sul, portanto, muito rígida. *A expansão da indústria no Nordeste depende, mais que no Sul,* das mudanças qualitativas no meio econômico urbano de suas cidades principais, responsáveis pelo treinamento de pessoal, de prestação de serviços a empresas etc. Assim, a concentração da urbanização em Salvador, Recife e Fortaleza tem sido um obstáculo que apenas agora começa a ser suavizado pelo aparecimento de indústrias de transformação em cidade do interior.

ços nacionalmente baixos. É uma experiência que se repete, com diferentes matizes, nos casos da indústria de óleos vegetais, nas de sucos e doces e nas de couro e calçados. As dificuldades às vezes alegadas, de irregularidade de suprimento de matéria-prima por efeito de secas são válidas somente em parte, porque implicam dizer que estas indústrias jamais foram capazes de estimular o uso de terras de melhor localização, um fato que emerge de sua comparação com o mais recente uso de terras para florestamento.

O esquema alternativo de industrialização pelo aproveitamento de vantagens de subsídio apresenta dois inconvenientes fundamentais, que são a falta de seletividade de indústrias com capacidade para competir nacionalmente, e a falta de prioridades, que levam à criação das aludidas economias de aglomeração. Na prática, é um esquema residual a nível nacional, cuja significação depende de diferenciais de rentabilidade, entre determinados empreendimentos no Nordeste e alguma análoga no Sul. Tende a ser um mecanismo para trasladar produtores quase marginais do Sul, ou para que algumas empresas financeiramente melhor situadas, possam captar novas faixas de mercado, mesmo quando sejam pequenas faixas do mercado regional.

A verdadeira questão consiste, portanto, em definir quais empresas poderão compor este setor industrial do Nordeste. Observa-se que ao longo da política industrial na região tem prevalecido um pressuposto de aumentar o número de fábricas e de empresas, sem entrar no mérito de quaisquer substituições entre elas e inclusive , cuidando de que não haja quebras de indústrias.

5. A FORMAÇÃO DE UM PADRÃO INDUSTRIAL REGIONAL E A COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS

O perfil do crescimento da economia brasileira no decênio de 1960 e até 1972, e os sucessivos reajustes por ela experimentados desde então, marcam a formação de um padrão regional de industrialização, no qual estão patentes as marcas de esforços contraditórios de política industrial. A industrialização incipiente do primeiro movimento de substituição de importações tivera um alcance muito limitado sobre o Nordeste; e o subsequente auge da economia nacional tam pouco levara a uma integração significativa do parque industrial da região. As exceções principais seriam o complexo petroquímico na Bahia e a concentração de um setor têxtil e de vestuário no Ceará . Em seu conjunto, o alargamento do setor agroindustrial e do metal-mecânico pouco contribuíram para aumentar as relações interindustriais na região: Basicamente, o crescimento de cada classe de indústria no Nordeste se traduz num aumento das compras de matérias-primas às in-

dústrias do Sul.

O aprofundamento da crise da economia nacional leva a questionar o significado dessa organização regional da indústria, para a continuidade do crescimento do setor, e para a formação de capital industrial. Neste sentido, uma observação sumária mostra o seguinte:

a) Em relação com o crescimento do mercado regional. Definido pela magnitude e composição da demanda da região por produtos manufaturados, o mercado do Nordeste reflete, principalmente, o aumento de dinheiro à disposição do Governo na região e por extensão, suas compras de matérias-primas, para operações regulares e para investimento. Neste sentido observa-se que a composição da produção da maior parte das indústrias do Nordeste - tecidos e vestuário, química, indústria do açúcar e do álcool, etc. - não lhes permite aproveitar essa demanda pública: Até o presente, a maior parte dos fornecedores do Governo são empresas do Sul, ou empresas concessionárias e representantes de indústriais do Sul. O vazamento sistemático desta demanda pública compara-se com o fato de que a demanda das indústrias do Nordeste - como se infere da composição de suas vendas - está limitada ao consumo privado da própria região, compras minoritárias de Governo e um componente de exportação notavelmente menor que o das indústrias do Sul. Destaca-se, ainda, que a demanda de produtos agroindustriais no Nordeste também favorece as indústrias do Sul, numa indicação de que este vazamento de mercado não pode ser atribuído à vantagens técnicas nas classes de indústrias de tecnologia mais complexa, mas que tem muito a ver com a comercialização da produção.

As óbvias exceções deste padrão de comportamento são aquelas indústrias que estão setorialmente articuladas com sistemas de comercialização da produção de escala nacional, como são justamente as indústrias químicas e petroquímicas, indústrias cujo comportamento não depende da estrutura regional da renda.

b) Em relação à expansão da economia rural na região. A expansão da economia rural no Brasil vem se dando em respeito a determinações da integração do capital financeiro no centro econômico de São Paulo, com resultados colaterais sobre as transformações do capital industrial, mas comandando igualmente a economia rural e a prestação de serviços. São decisões financeiras de empresa, que estabelecem as opções de investimento em explorações comerciais rurais, portanto com um nexo necessário com os lucros de comercialização, mas com relações não tão claras nem necessárias com as operações de transformação industrial. No Nordeste, caracteristicamente, esta ex-

pansão da economia rural segue a lógica da procura de combustível determinada pela região de São Paulo; a lógica da substituição de matérias-primas na indústria do Centro-Sul; e algumas linhas de exportação direta ao exterior, de produtos tradicionais, seguindo linhas de exportação aberta pelas indústrias do Sul.

Os únicos casos bem identificados de indução de expansão da economia rural pela industrialização, são da indústria de alimentos e bebidas, que tem promovido a fruticultura e, indiretamente, algumas atividades colaterais do lado rural. Outros casos, como a industrialização do babaçu, do dendê, etc., são de incorporação de uma etapa de transformação industrial a uma atividade rural que já demonstrara ser economicamente viável, mesmo sem esse componente industrial. Justamente, um dos principais indicadores de falta de integração da indústria nacional, é a falta de integração do aproveitamento industrial dos produtos agrícolas básicos do Nordeste - como o cacau e o arroz - cuja exploração continua sendo governada pelas restrições de comercialização e preços, ao nível dos produtos agrícolas.

No quadro recessivo atual, questiona-se o significado do padrão regional de economia, como referencial para a consolidação de um padrão industrial regional. A não-concretização da política de construção sistemática de grandes complexos industriais de escala nacional, obriga a retomar todos os problemas originariamente propostos na década de 1950[16], de construção de um corpo industrial regional integrado, apoiado no aproveitamento sistemático das oportunidades oferecidas pela economia da região e não apenas em algumas delas, ou em modelos de industrialização que ignoram estes antecedentes. Destaca-se um critério de construir e garantir continuidade, a um impulso de expansão industrial, a partir da consideração da totalidade das perspectivas de transformação da economia da região e não apenas em função de oportunidades decorrentes do modo como se organiza o impulso econômico centrado no Centro-Sul.

Obviamente, trata-se de uma proposta de desenvolvimento industrial de alcance limitado, que agora é adicionalmente restringida pela crescente articulação do capital financeiro à escala da economia nacional, por sua identificação com a centralização das deci-

(16) Dentre os principais documentos desse período, que esboçam esse estilo de industrialização, contam-se um relatório de Hans Slinger (posteriormente publicado em seu "Economic development and cultural change", Prentice Hall), o livro de Stefan Robock, "Uma política de desenvolvimento para o Nordeste" (Banco do Nordeste do Brasil S/A, 1958), o trabalho de H.Schulz sobre o aproveitamento integral da mandioca, para o mesmo Banco do Nordeste, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado da Bahia (PLANDEB) para 1959-1963 e conta-se a política industrial realizada pelo o Banco do Nordeste nesse mesmo período.

sões de uso dos recursos financeiros e pelo concomitante debilitamento financeiro dos governos estaduais: comparadas com as condições de operação de 1950, as possibilidades de levar à prática uma política industrial "de baixo para cima" são, certamente, maiores, no que se refere ao fomento de iniciativas isoladas, porém são praticamente nulas, para reunir iniciativas convergentes entre si e sequenciadas, para alcançar a consistência necessária para materializar uma política. É um esquema a ser criticado à luz da atual realidade industrial nacional, que pressupõe modos de combinação de indústria, agricultura e serviços, completamente fora de quaisquer previsões da política industrial da década de 1950. No entanto, é uma variante de política que, simplesmente não pode ser ignorada como estilo de industrialização, cujo potencial deve ser avaliado. Trata-se de avaliá-lo à luz das possibilidades de uso do instrumental disponível e das possibilidades de financiamento: É a industrialização "de baixo para cima" orientada a captar mais os efeitos a montante dos investimentos, que seus efeitos a jusante; e favorecendo a articulação de sub-sistemas regionais de prestação de serviços, diretamente orientados e reunir economias de aglomeração.

Ainda ao nível de uma análise do padrão industrial regional e antes, portanto, de uma discussão de política industrial, verifica-se que a atual composição do parque industrial do Nordeste mostra, justamente, os inconvenientes de não ter concluído esta primeira fase de amadurecimento industrial; e os de não contar com uma política sistemática, de expansão de capacidade de produção em linhas prioritárias, ficando praticamente reduzida a receber investimentos individualmente positivos, mas sem aproveitar seus efeitos indiretos para estabelecer alguma tendência mais marcada, numa ou noutra direção. A atual recessão obriga a revisar as perspectivas industriais da região, já que modifica o padrão de funcionamento do sistema financeiro e o uso do dinheiro nas empresas do Centro-Sul. Por extensão, também modifica as restrições financeiras de mercado das empresas do Nordeste. Nas condições gerais de contração da oferta de dinheiro, a política industrial identifica-se mais como uma defesa da sobrevivência do atual parque industrial, que realmente como uma proposta de industrialização que o modifique.

Assim, pela própria dificuldade de estabelecer alternativas realistas (no sentido de viáveis) de política industrial, torna-se inevitável que as propostas de formalização de um determinado modelo industrial - como o de substituição de importações, ou o de orientação da indústria para exportações - sejam substituídas, seja pela industrialização possível a curto prazo, ou pela industrialização a médio prazo que é tornada possível pelo manejo deliberado da

política de curto prazo em função de uma concepção de política a médio prazo.

Esta realidade tem sido comprovada no Nordeste, onde a fragilidade dos instrumentos disponíveis, como o Polonordeste e o FINOR, leva a uma postura imediatista em relação com os investimentos possibilitados a curto prazo. Em lugar de um modelo industrial claramente definido, como pode ser definido a nível nacional, trata-se de internalizar os possíveis efeitos benéficos dos diferentes modelos de industrialização, transformando-os, simplesmente, em modos de financiamento que permitam concretizar uma sequência de projetos, pelo menos não contraditória com as condições de crescimento econômico na região, possivelmente procurando extrair deles os melhores resultados possíveis, em termos de emprego.

6. RESTRIÇÕES E POSSIBILIDADES DA POLÍTICA INDUSTRIAL

Os argumentos expostos nas seções anteriores deste documento mostram que a competitividade das indústrias do Nordeste depende de diversos fatores próprios da economia de empresa: Alguns fatores externos a cada uma delas, como a estrutura do financiamento disponível e as condições institucionais do acesso ao crédito; e alguns fatores internos de cada empresa, que se resumem no modo como cada uma delas usa capital. Sinteticamente, o desempenho das empresas como industrias não pode ser isolado de seu comportamento como unidades de decisão financeira, sublinhando-se com isto sua função de unidade de decisão de produção e de uso de capital. Neste quadro geral situam-se as questões já mais específicas da relação entre a expansão do capital fixo e a circulação de capital financeiro em cada empresa, finalmente, o modo como as empresas industriais resolvem suas funções comerciais.

Com esta argumentação pretende-se destacar que a capacidade das indústrias do Nordeste para sustentar-se no mercado depende de sua capacidade para chegar a perfis de uso de capital - de capital fixo e de capital financeiro - que sejam compatíveis com sua participação no mercado. Noutras palavras, as empresas devem ser capazes de adaptar-se àqueles custos de capital que podem ser pagos pela rentabilidade própria de sua forma de participação no mercado. Portanto, trata-se de saber se a participação das indústrias nordestinas no mercado nacional em geral, e no próprio mercado nordestino, é adequada a este princípio.

Com estes critérios, ao revisar agora os resultados do processo de industrialização dos dois últimos decênios, verifica-se que a posição de competitividade da indústria nordestina foi erosionada,

na medida em que ela não pode acompanhar a expansão do mercado regional. Vale notar que esta expansão do mercado regional foi ocupada por um aumento de operações de empresas do Sul, dada a pouca capacidade da estrutura industrial nordestina, para reproduzir-se incorporando tecnologia e diversificando-se, para atender os efeitos a montante dos setores industriais mais dinâmicos, que têm sido os de tecnologia mais complexa. Isto tem se refletido nas compras inter-regionais de produtos manufaturados, se bem que não oculte o aumento das compras de outros produtos e que, tampouco, oculte o fato de que são operações em grande parte realizadas entre sucursais das mesmas empresas, muitas vezes com sede no Sul do país[17].

As informações não oficiais divulgadas pelas associações de classe e os diversos órgãos representativos dos produtores, indicam que esta expansão do mercado regional tem sido alcançada mediante uma expansão das atividades do Governo em geral, com um marcado fortalecimento do papel do Governo Estadual, como mediador do fluxo financeiro no setor público nacional, no circuito habitacional e nas demais formas específicas de canalização de recursos tributários.

Há nisto uma situação aparentemente contraditória, já que é um aumento do poder financeiro do Governo Estadual, concomitante a uma centralização cada vez maior do sistema financeiro nacional, primeiro do segmento controlado pelo setor público, como na parte que cabe aos bancos privados. No entanto, é uma contradição que logo se esclarece, ao ver-se que a maior parte destes fundos tem uma clara localização setorial; e é operada, também, de acordo com regras bancárias específicas, inclusive com margens de rentabilidade previstas e com prazos e tipos de operação conhecidos.

Percebe se, assim, que se trata de um mercado basicamente monopolístico, em que as posições de participação das empresas não podem ser modificadas de modo significativo, sem que sejam também alteradas as regras com que operam os órgãos públicos intervenientes na distribuição do fluxo financeiro. Na prática, não há condições objetivas para isolar a capacidade de concorrência das empresas, que pode provir de suas condições técnicas de operação, das suas restrições financeiras e ainda, destas restrições de organização do merca-

(17) As cifras disponíveis, incertas e fragmentárias, mostram que estas compras inter-regionais aumentam mais em bens de consumo que em bens de capital; e dentre estas, que aumentam as compras de produtos de baixa tecnologia como artefatos para construção civil, em parte porque a demanda regional não seja suficiente para justificar novos investimentos, e em parte porque são mercados controlados monopolicamente. Logicamente, existe um argumento relativo ao resultado depressivo das secas na produção do Nordeste, mas há outro argumento, certamente mais realista, acerca dos mecanismos de comercialização da produção, que levam matérias-primas do Nordeste para o Sul, para serem elaboradas e devolvidas na forma de produtos "industriais" ou agro-industriais (fato que ocorre em terrenos como o da produção avícola e similares).

do financeiro. A atual restrição de meios de pagamentos acentuou esta subordinação do comportamento das empresas ao seu quadro financeiro, observando-se, primeiro, que os programas de produção são regulados - onde pode ser absorvida a ociosidade - de modo a fazer com que os custos de operação onerem o menos possível os custos de capital financeiro; e segundo, que os custos financeiros de operação ficam controlados mais por previsões de custos de dinheiro, que por previsões de quantidade de produção.

Evidencia-se, portanto, a pouca consistência de qualquer raciocínio que defina condições objetivas de competitividade das empresas nordestinas, por separado das condições específicas em que cada uma delas está inserida na mecânica de financiamento da economia. O aprofundamento na análise desta questão deverá, assim, apoiar-se num conhecimento mais detalhado dos custos a que estas empresas têm obtido seu capital financeiro; e das vantagens alternativas que podem encontrar, para aplicar suas disponibilidades de capital financeiro. A ênfase, marcada nos últimos anos em rentabilidade de aplicações a curto prazo, leva a levantar sérias dúvidas sobre a possibilidade de que uma política industrial, no sentido convencional da palavra, possa superar e corrigir esta perda de capacidade para competir das indústrias nordestinas.

DEBATEDORES

DEBATEDOR - Carlos de Mattos - Vou fazer alguns breves comentários, mas que espero sejam capazes de possibilitar uma discussão sumamente frutífera em torno deste problema.

Partindo da tese central do documento e das principais conclusões, eu acho que vale a pena enumerar uma ou duas delas para fazer algumas reflexões posteriormente. Na primeira página, Pedrão diz que não se pode julgar a competitividade de qualquer empresa em particular sem reconhecer suas raízes no funcionamento financeiro da economia nacional. Sendo assim, o autor chega às conclusões centrais de que a modernização das empresas se processa de acordo com a posição das mesmas no mercado financeiro e, mais concretamente, de acordo com a sua articulação sistemática e, mais adiante, que a competitividade das industrias do Nordeste, e poderia ser de qualquer região de menor desenvolvimento relativo, depende de diversos fatores próprios da economia da empresa. Por um lado, alguns fatores externos a cada uma delas, como a estrutura de financiamento disponível e as condições institucionais do acesso ao crédito e alguns fatores internos de cada empresa, que se resumem no modo pelo qual cada uma delas usa o capital.

Parecceria sumamente relevante situar a discussão em torno do relacionamento das empresas com o sistema financeiro nacional, principalmente levando em consideração as características de operação das empresas à medida em que a industrialização progride. O mesmo assinala na página 354: que as transformações das empresas nos dois últimos decênios se refletem em uma maior profissionalização em sua administração e em uma certa despersonalização em suas decisões que ficam cada vez mais controladas de fora por requisitos do sistema bancário e pelo aumento dos controles públicos sobre as operações econômicas. Isto significa que à medida que o capitalismo financeiro avança, a gestão das empresas tende a se despersonalizar e ficar mais controlada pelas condições do mercado financeiro.

Nestas condições, parece sumamente relevante o raciocínio de Pedrão. Entretanto, eu acho que as conclusões por ele alcançadas permitem algumas reflexões que talvez animassem a discussão posterior, considerando a competitividade de diversas unidades produtivas de caráter industrial de acordo com a localização geográfica das mesmas. Neste contexto, acho que poderíamos fazer dois tipos de observações: em primeiro lugar, um conjunto de observações sobre como os fatores externos mencionados por Pedrão em seu artigo, fundamentalmente os que se referem à inserção no sistema financeiro nacional, são afetados pela propriedade dos patrimônios das empresas. Definitivamente,

observações sobre qual é a origem do capital.

Acho que aqui poderiam ser distinguidos dois tipos de unidades produtivas, de forma sumamente esquemática, que seriam afetadas de maneira diferente pelos fatores externos. Por um lado, as empresas que poderiam considerar-se empresas regionais, nas quais a propriedade do capital é predominantemente dos residentes na região: Pedrão fala sobre elas na página 358, caracterizando-se como empresas familiares com uma direção personalizada. Por outro lado, as empresas resultantes de grandes projetos financiados com capitais extra-regionais - e aqui estou citando um trabalho exposto ontem -, frequentemente multinacionais, que tendem a transferir tecnologias em grandes escalas e com um alto coeficiente de capital.

Em um dos trabalhos discutidos ontem, chegou-se à conclusão de que o tipo de industrialização encontrado nas regiões periféricas contam com a participação decisiva das empresas de origem extra-regional, fenômeno este derivado do processo de expansão do capital da região central e cujo resultado é uma crescente homogeneização do espaço nacional que ocorre tanto na propriedade como nas características técnicas e sociais da produção, e então foram citadas algumas cifras extraídas do trabalho de Francisco de Oliveira sobre a importância que tiveram os projetos de capital extra-regional na industrialização do Nordeste. Classificadas neste forma as diferentes unidades produtivas localizadas em uma região periférica - poderia ser concretamente o caso do Nordeste, mas é geral para o caso da industrialização de regiões periféricas - , poderíamos pensar que a eficiência e competitividade rotativa das empresas do segundo grupo, ou seja, as de capital extra-regional, não seriam tão significativa afetadas pelo acesso das mesmas ao sistema financeiro nacional com o qual têm uma articulação muito forte desde o início; e sim estariam afetadas por certos fatores condicionantes relacionados com a estrutura e a situação da região na qual estão localizadas.

Nós percebemos que mesmo no caso da Itália, por exemplo , que foi mencionado ontem, ou no caso da industrialização das regiões periféricas na América Latina, mesmo quando são transferidas para elas processos de caráter e de capital extra-regional, estas empresas são afetadas por um menor grau de eficiência e de competitividade, e neste caso não poderíamos responsabilizar, na minha opinião, a sua articulação com o sistema financeiro nacional, porque estas empresas *já estão articuladas da melhor maneira possível com esse sis-*

tema, e sim certas condições estruturais próprias das regiões que mencionar e agora.

No caso do primeiro grupo de empresas, ou seja, as empresas de capital regional, poderíamos afirmar que seus níveis de eficiência e de competitividade poderiam ser afetados por suas possibilidades e formas de acesso ao sistema financeiro nacional, o qual, na minha opinião, também estaria condicionado pelas já mencionadas condições estruturais que afetam a região. Esta seria a primeira série de observações.

A segunda série de observações estaria justamente relacionada com o que eu chamaria de fatores condicionantes estruturais que estariam gravitando sobre os diversos tipos de regiões de cada sistema nacional. Na minha opinião, estes fatores condicionantes estruturais afetam de diversas maneiras os fatores internos, as formas de utilização do capital por cada unidade produtiva, o que em definitiva e última instância pode acabar produzindo significativas diferenças inter-regionais de eficiência e competitividade entre as indústrias do Sul e do Norte, entre as indústrias da Região Centro-Sul e do Nordeste, no caso brasileiro.

Obviamente, o problema da eficiência e da competitividade de uma determinada unidade produtiva, quando analisado em termos inter-regionais, deve ser considerado como um problema de caráter relativo, isto é, temos que comparar a eficiência e a competitividade de unidades produtivas localizadas em determinadas regiões, julgando e avaliando as mesmas em função da sua localização nas respectivas regiões.

Ora, o que desejamos enfatizar neste caso é que isto determina definitivamente fatores diferenciais inter-regionais de rentabilidade privada, dos quais resultam diferenças nas condições de acesso ao sistema financeiro nacionale aqui eu estaria invertendo de certa forma o raciocínio de Fernando ou estaria agregando um elemento : as diferenças de eficiência e competitividade entre duas regiões, uma com um desenvolvimento relativo maior e uma com um desenvolvimento relativo menor, estariam determinando diferenças inter-regionais de rentabilidade privada e de acordo com a racionalidade dominante em um sistema capitalista, estas diferenças resultarão em condições di-

ferentes de acesso ao sistema financeiro nacional.

Como assinalou Ory Masseil em um trabalho que eu acho importante para a discussão de problemas regionais, as origens destas diferenças, destas disparidades em qualquer tipo de elemento, são originadas no fato de que em algum ponto no tempo ocorreu uma distribuição geográfica desigual das condições para uma produção rentável e competitiva, ou seja, em algum período da sua evolução histórica, um subsistema de menor desenvolvimento relativo, um subsistema periférico no âmbito do sistema nacional, é afetado por certos fatores condicionantes estruturais que surgem como obstáculos efetivos para conquistar espontaneamente níveis de eficiência e de competitividade equiparáveis aos das regiões com um desenvolvimento relativo maior dentro deste mesmo âmbito e isto produz um "gap", uma brecha que, na melhor das hipóteses, tende a ficar congelada no tempo e na maior parte dos casos tende a acentuar-se.

Devido ao fato disto ter uma incidência direta sobre a rentabilidade calculada pelos diferentes agentes econômicos, ou sobre a rentabilidade percebida pelos diferentes agentes quando fazem um cálculo econômico e fundamentalmente pelo capital financeiro através dos diversos mecanismos do sistema financeiro nacional, determina orientações predominantes em termos da localização das empresas e mais concretamente das unidades produtivas. Isto significa que esta diferença de acesso ao sistema financeiro nacional, em função das expectativas de rentabilidade em diferentes pontos do território, determina então tendências em matéria de localização.

Quando falo sobre fatores condicionantes estruturais, refiro-me a elementos como a dimensão do mercado regional, à dimensão do mercado regional de São Paulo em comparação com a dimensão do mercado regional do Nordeste, o volume e a distribuição da renda em um ponto e no outro, que de alguma forma estão condicionando de forma muito acentuada as possíveis escalas de produção e de certa forma também a eficiência e a competitividade produtiva, as condições tecnológicas da região, a qualificação da força de trabalho, o desenvolvimento do sistema financeiro, o desenvolvimento do setor de serviços, o nível cultural, etc., etc.

Estes fatores têm que ser observados de maneira dinâmica

relativa, para poder estabelecer as comparações entre regiões dentro de um quadro não podemos deixar de lado a interdependência existente entre eles em um sistema articulado inter-regionalmente.

A persistência destas condições favorece a formação do que Myrdall já faz tempo classificou como círculos viciosos que definitivamente incidem sobre as condições de acesso que as diferentes unidades produtivas das diferentes regiões têm, ou podem ter, aos recursos do sistema financeiro nacional. O problema foi analisado por Myrdall, por um lado, e muito mais recentemente pelos autores neomarxistas , enfatizando este aspecto, que definitivamente condiciona a competitividade e a eficiência das empresas.

Sendo assim, a observação que eu faria a Pedrão é que na minha forma de encarar o problema, eu aceitaria a importância da articulação das unidades produtivas com o sistema financeiro nacional, mas consideraria de antemão, um fator condicionante essencial, determinante: as condições estruturais da região que, na minha opinião, tornam mais difícil a solução destes problemas do ponto de vista da política econômica.

Por exemplo, na página 365 de seu trabalho, Fernando Pedrão diz que a pressão financeira foi o principal fator limitante da competitividade das empresas. Eu diria que a menor competitividade, em parte por problemas financeiros, têm origem nestes fatores condicionantes estruturais que determinam o que Massei classificou de fator diferencial das condições para uma produção rentável e competitiva que definitivamente determina a orientação das empresas em direção a um ou outro lugar e isto condiciona os fatores de localização praticamente em situações que têm ou tiveram a tendência de se retroalimentarem.

Acho também que em algumas análises empíricas realizadas para o Brasil, nas quais tentou-se analisar, a partir de algumas pesquisas, quais foram os fatores de localização que determinaram que certas empresas se localizem em São Paulo; pode-se ver de forma bastante clara a situação determinada ou mantida pelos fatores condicionantes estruturais que mencionei.

Uma pesquisa feita pela Sony, para o caso das empresas grandes que se localizaram em São Paulo demonstrou que a maioria, entre diferentes firmas consultadas, atribuíram uma importância decisiva ou grande na escolha da região de implantação aos seguintes aspectos : 62% das empresas tomaram esta decisão, devido ao fácil acesso ao sistema de transportes; 57% devido à abundante mão-de-obra; 51% devido à proximidade dos principais compradores; 50% devido à proximidade dos principais fornecedores; 49% devido à disponibilidade e continui

dade do fornecimento de energia elétrica, relacionadas, obviamente , com a qualidade e persistência do serviço; 49% devido a um fator que vem crescendo diariamente em peso nas decisões de localização industrial, que é a existência de meios de comunicação e de meios de comunicação sofisticados; e 40% devido à disponibilidade de mão-de-obra qualificada.

Se fizermos uma análise destes fatores, identificando qual a disponibilidade deles em uma região de menor desenvolvimento relativo e qual a disponibilidade em uma região de maior desenvolvimento relativo, vamos verificar que um empresário não tem como se confundir quando está procurando rentabilidade, eficiência e competitividade para a sua nova implantação produtiva.

Para concluir, dentro do quadro da dinâmica espacial que predomina nos sistemas nacionais, do tipo dos sistemas predominantes na América Latina, e não esquecendo a racionalidade dominante neles, que é um fator básico para entender o comportamento dos agentes e, acima de tudo, as decisões que saem de seus cálculos econômicos, não parece factível pensar que, as atividades produtivas das regiões de menor desenvolvimento relativo possam espontaneamente conquistar níveis de eficiência e de competitividade equiparáveis às das regiões de maior desenvolvimento, em termos gerais. Esta a conclusão a que chego.

Portanto, seria necessário atuar, obviamente através do setor público, para reduzir a brecha em termos das condicionantes estruturais que afetam as diferentes regiões. Acho que somente desta maneira se poderia pensar em uma política que consiga, em algum momento determinado, estabelecer condições gerais de eficiência e competitividade e, portanto, de rentabilidade também, dentro de uma ótica de longo prazo, para as regiões de menor e maior desenvolvimento relativo. Isto seria tudo.

DEBATEDOR - Flávio Tavares de Lyra - De meu exame do sugestivo trabalho do Professor Fernando Pedrão, consegui identificar, digamos, três tipos de colocações que mais me chamaram a atenção. Em primeiro lugar, ele se refere a uma perda de poder competitivo da indústria nordestina, nos anos 70, considerando que a indústria nordestina não teria tido condições de acompanhar a expansão do mercado regional no Nordeste. Então, esta é a primeira questão que gostaria de desenvolver. Em segundo lugar, ele chama a atenção para a grande importância dos fatores financeiros na determinação do poder competitivo da indústria em geral, e da indústria nordestina em particular, dizendo que se torna praticamente impossível tratar as questões de competitividade sem considerar a forma de inserção das empresas na mecânica do financia-

mento da economia. E por fim, chama a atenção para a inevitabilidade de orientar a política econômica, a política industrial, na atual fase de crise, para questões basicamente de curto prazo, ou seja, orientá-la no sentido de preservar o parque industrial existente, não ficando muita margem de manobra para, digamos assim, uma reorientação com vistas à transformações no parque industrial da região. Então, é sobre estes três pontos que gostaria de centrar meus comentários.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à perda de poder competitivo da indústria nordestina, a impressão que tenho é que ela não perdeu participação relativa no mercado regional, pelo menos, até agora. Pode ser que, em termos potenciais, estejam dadas as condições para que ocorra isso. Se tomamos a renda do Nordeste como um indicador da demanda nordestina, obviamente que é uma aproximação, e a participação da indústria na formação da renda, nos damos conta que a indústria nordestina tem aumentado a sua participação na renda regional. Isto quer dizer, se este indicador é válido, que, até o momento presente, a indústria nordestina não tem perdido poder competitivo dentro do mercado regional nordestino, muito pelo contrário. Identifico como causas para que não tivesse havido tal perda o seguinte: se, por um lado, a indústria nordestina tornou-se crescentemente dependente do Centro-Sul do País, com uma balança comercial negativa, em termos de produtos manufaturados, por outro lado, em suas relações com o exterior deu-se a situação inversa. A indústria nordestina, ao longo dos anos transformou-se crescentemente em geradora de superavits na balança comercial de produtos manufaturados com o exterior. É uma coisa então, teria, de certa forma, compensado a outra, porque o que a indústria nordestina esteve perdendo em seu intercâmbio com o restante do País, ganhou, por outro lado, em seu intercâmbio com o exterior. Obviamente, que se nós fazemos essa análise a um nível mais desagregado e centramos a atenção nas indústrias chamadas dinâmicas, a situação parece ser desfavorável ao Nordete. As indústrias dinâmicas têm deficits grandes com o Centro-Sul e os superavits que apresentam com o exterior não chegam a compensar ditos deficits. Mas ,para o conjunto da indústria nordestina tem existido quase que um equilíbrio na Balança Comercial, considerados conjuntamente intercâmbio com o Sul do País e o intercâmbio com o exterior.

Esta é a primeira observação que eu queria fazer sobre o documento. Agora, acredito que do ponto de vista potencial, a indústria nordestina, na forma como desenvolveu-se incorporou toda uma série de debilidades que podem levar a que, realmente, seu poder competitivo seja bastante afetado daqui para a frente, principalmente se

o País continuar em crise. Um dos fatores que explicariam essa propensão à perda de poder competitivo da indústria nordestina, vincula-se à incapacidade que tem revelado a Região, para expandir os rendimentos de sua produção agrícola. É de todos conhecida a situação difícil que enfrenta a indústria têxtil nordestina, derivada da incapacidade da região para abastecer adequadamente essa indústria com algodão. O Nordeste está tornando-se um importador crescente de algodão de São Paulo. Situação semelhante ocorre com a indústria açucareira do Nordeste, onde os baixos rendimentos da produção de açúcar acabam determinando que a indústria açucareira nordestina também seja pouco competitiva a nível nacional. Então, a meu modo de ver, este é um fator que está atuando e que, seguramente, se não for corrigido, vai acabar determinando uma efetiva perda de poder competitivo da indústria nordestina.

Em seu estudo , o Professor Fernando Pedrão chama a atenção para um fator que teria reduzido o poder competitivo da indústria nordestina a partir dos anos 70, o melhoramento nos transportes e na estrutura da comercialização. Estou de pleno acordo com ele nesse aspecto. Do ponto de vista do melhoramento dos transportes é evidente que a rede de transportes com o Nordeste melhorou muito no período: há, entretanto um fator que não está sendo considerado, a elevação dos preços do petróleo, que provavelmente, mais que compensou o efeito do melhoramento nos transportes e na estrutura da comercialização. A elevação dos preços do petróleo seguramente tornou muitas empresas nordestinas mais competitivas, nem que seja desde uma ótica de curto prazo.

Agora, para se ver o impacto dessas mudanças, digamos assim,nos custos de transporte, já considerando os dois fatores, o problema da melhoria (o aumento do rendimento físico nos transportes) e o aumento do custo do combustível, parece-me que seria conveniente classificar a indústria nordestina em três categorias: a indústria que eu chamaria de base regional, quer dizer, a indústria que depende de insumos da região e que vende basicamente para o mercado regional; em segundo lugar, a indústria de base regional, mas que exporta parcela considerável de sua produção e finalmente a indústria que é dependente dos mercados nacionais, tanto pelo lado dos insumos quanto pelo lado dos mercados. Esses três tipos de indústrias tiveram obviamente impactos diferenciados, em função da mudança nos custos de transportes.

O primeiro grupo, as indústrias que estou chamando de base regional, que estão inseridas no contexto regional, tanto por sua demanda de insumos como pelos mercados a que vende, seguramente teve seu poder competitivo melhorado, ao menos numa perspectiva de curto

prazo.

O grupo das indústrias, que depende do mercado nacional, tanto do ponto de vista dos insumos, quanto do ponto de vista de suas vendas, foi prejudicado, na medida em que realmente ocorreu uma elevação dos custos de transporte. Neste caso estão as indústrias, digamos assim, dinâmicas da Região, as indústrias que têm características de complementaridade com relação às indústrias do Centro-Sul. E, finalmente, as indústrias de base regional que exportam foram prejudicadas na parte que elas destinam ao mercado nacional, mas, em compensação, nos mercados regionais, elas ficaram mais protegidas.

Dito isto, gostaria somente de acrescentar mais um comentário a respeito do tema. Em termos potenciais, realmente, a estrutura industrial que se conformou no Nordeste pode acabar conduzindo à perda de poder competitivo da indústria, na medida em que ela é pouco integrada regionalmente. Essa pouca integração regional vai acabar repercutindo na capacidade financeira da própria indústria regional, por esse lado limitando sua capacidade, digamos, de acumulação. A indústria regional poderá ter uma capacidade mais limitada de acumulação porque a estrutura industrial que se conformou na região é pouco integrada, ou seja, existem grandes vazamentos de demanda para outras regiões do País. Sobre o primeiro tema, eram estes os comentários.

Quanto ao segundo tema, a importância dos fatores financeiros, gostaria de dizer que, em geral, estou de acordo com o Professor Pedrão. Os fatores financeiros tendem a jogar um papel cada vez mais importante à medida em que os mercados se tornam oligopolizados, à medida em que, se desenvolve o capital financeiro. Agora, faria apenas uma ressalva: é necessário ter em conta que a longo prazo o capital financeiro também se orienta de acordo com uma certa racionalidade. Se no curto prazo é possível que o capital busque aplicações na órbita estritamente financeira, a longo prazo o capital orienta-se para aquelas áreas onde existe rentabilidade econômica. Então, aí é que entram em jogo os fatores, digamos assim, estruturais da região. É preciso, então, ter em conta que os fatores financeiros são realmente importantes, mas que numa perspectiva de longo prazo, os fatores, digamos assim, estruturais da região é que vão acabar determinando a rentabilidade e a orientação dos capitais para as aplicações.

Finalmente, um comentário rápido sobre o último tema, que diz respeito à impossibilidade de se conceber uma política industrial de longo prazo num período de crise. Estou inteiramente de acordo com o Dr. Pedrão, gostaria entretanto de enfatizar um aspecto para o qual ele chama a atenção. Diante da impossibilidade de realizar uma política de longo prazo, é possível salvar o parque indus-

trial do Nordeste atuando de forma seletiva, fazendo incidir as ações da política industrial sobre aqueles setores que guardam compatibilidade com os objetivos de uma política de médio e longo prazo. Em vez de fazer uma política indiscriminada de salvação do parque industrial do Nordeste, seria o caso de concentrar as ações em setores, em indústrias, que se enquadrassem dentro dos objetivos de uma política de longo prazo, voltada para a correção dos desequilíbrios que todos conhecemos, existentes na estrutura industrial do Nordeste, Era isto que tinha a dizer.

DEBATEDOR - Alfredo Neut-Salinas - Vou fazer um comentário muito breve do trabalho do Professor Pedrão, porque acho que algumas colocações que eu queria fazer já foram comentadas pelos meus antecessores no debate.

Em primeiro lugar, eu queria dizer que o documento do Professor Pedrão me pareceu muito interessante e de uma validade mais geral do que especificamente para a situação do Nordeste. A análise que ele faz dos fatores determinantes da competitividade das empresas industriais no atual quadro recessivo determinado pela aplicação de políticas econômicas monetaristas, poderia ser aplicada, a meu ver, à situação prevalecente no Brasil e na América Latina como um todo.

No seu documento de trabalho, o Professor Pedrão nos mostra, uma forma muito bem colocada, como, nas condições atuais de funcionamento do sistema econômico financeiro no Brasil, as mesmas que prevalecem na maioria dos países latino-americanos, os processos de industrialização, em geral, e o processo de industrialização do Nordeste em particular, ficam condicionados pelos parâmetros do mercado financeiro cada vez mais concentrado e oligopolizado.

Ao privilegiar o funcionamento das empresas industriais como unidades de decisão financeira, e não como unidades de produção, as políticas econômicas monetaristas estão conduzindo inevitalmente a uma paralização dos processos de desenvolvimento industrial. Em muitos casos, trata-se de uma verdadeira desindustrialização dos países das regiões.

As colocações do Professor Pedrão tem-me levado a uma reflexão em relação com este Seminário e com todo o trabalho que estamos tentando realizar, procurando definir alternativas para a política de industrialização do Nordeste. Esta reflexão eu colocaria do seguinte modo: até que ponto é viável, no contexto da política, econômico-financeira sustentada atualmente pelo Governo Federal, delinear uma política de industrialização do Nordeste que coloque a ênfase na geração de empregos a nível regional e, de um modo mais geral,

contribua para atenuar as desigualdades regionais de renda?

Para terminar, eu só gostaria de acrescentar um comentário com relação a uma das conclusões do trabalho do Professor Pedrão, a qual já foi comentada pelo Flávio Tavares na sua intervenção. Trata-se da conclusão referente à erosão da competitividade da indústria nordestina durante a última década.

Acho que sobre este ponto é preciso esclarecer o que se entende por indústria do Nordeste. Porque a parte mais expressiva do parque industrial instalado no Nordeste durante a década dos 70, ao amparo dos incentivos fiscais do FINOR, pertence à empresas extra-regionais.

A conclusão do Professor Pedrão aplica-se, a meu modo de ver, só às empresas de origem regional, que são as que podem ter tido dificuldades de acesso aos recursos financeiros necessários para acompanhar a expansão do mercado.

No que se refere às empresas de origem extra-regional qual tem operado no Nordeste, normalmente sucursais de empresas sediadas no Centro-Sul, articuladas com a estrutura oligopólica do sistema financeiro a nível nacional, não haveria razão para elas terem visto erosionar-se a sua capacidade de competência, tanto nos mercados regionais como nacionais.

PARTE 8 : POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE EM FACE DE CRISE DA ECONOMIA BRASILEIRA

Autores : José Roberto Mendonça de Barros
Antônio Carlos Galvão

Debatedores : Fernando Pedrão
Leonardo Guimarães Neto
Alencar Soares de Freitas

SUMÁRIO

pág.

1. A CRISE ATUAL..... 429

2. A POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE..... 435

3. A CRISE E A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE..... 444

BIBLIOGRAFIA..... 453

A POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE EM FACE DE CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA

1. A CRISE ATUAL

A crise que nos assola, cujos primeiros sintomas remontam ao início da década de setenta, tem deixado marcas profundas no quadro econômico mundial, particularmente sobre as instituições que se transformaram em pilares da expansão econômica sem precedentes ocorrida a partir da segunda guerra mundial. À desvalorização do dólar, em 1971, e à primeira crise do petróleo, iniciada em outubro de 1973 se seguiram uma série de desajustes em grande parte motivados pela forma de adaptação das economias centrais à nova ordem econômica internacional. Embora com pequenos desafogos, especial e temporalmente localizados, a crise foi se aprofundando, em maior ou em menor grau, na grande maioria dos países, especialmente naqueles "em desenvolvimento" não produtores de petróleo. Ademais, estes países assistiram a um novo aumento dos preços do petróleo em 1979 e à elevação substantiva das taxas de juros internacionais, particularmente a dos Estados Unidos, o principal exportador de capitais para os países em desenvolvimento e o detentor da moeda mundial por excelência, o dólar, que volta a se valorizar a partir de 1980.

O Brasil, que ao início dos anos setenta vinha apresentando taxas de crescimento excepcionais do produto interno, retarda de certa forma um possível reajuste de sua economia aos novos parâmetros internacionais, realimentando o endividamento externo e tentando galgar novas etapas em seu processo de desenvolvimento, através da implementação de um amplo programa de implantação de unidades industriais em setores estratégicos, como os de celulose, não-ferrosos, fertilizantes e outros. A chegada do segundo choque do petróleo pôs em aberto as feridas de nosso sistema econômico (notadamente a fragilidade do equilíbrio de nossas contas externas), deixando clara nossa impotência diante das amarras que envolviam a economia brasileira. Neste sentido, o mais grave é que a política interna americana de contenção inflacionária, em promovendo a alta da taxa de juros, amplificou sobremaneira o impacto da parcela de juros sobre nosso balanço de pagamentos, determinando uma asfixia cambial que nos levou à erosão das reservas e à iminente situação de insolvência nas contas externas.

Este caminho, descrito em linhas bem gerais, jogou o país em uma recessão sem precedentes em sua fase de desenvolvimento industrial, ou seja, nesta etapa, inaugurada por volta dos anos trinta, em que o padrão da acumulação industrial é o fator principal de determinação de nosso crescimento global. Pela primeira vez nestes últimos cinqüenta anos experimentamos taxas negativas de crescimento do PIB,

acompanhadas com o tempero pesado de índices recordes de inflação, hoje na casa dos 200%. Não há dúvida, portanto, de que esta é uma situação inédita para o Brasil industrial, tanto quantitativa como qualitativamente.

Em termos mundiais, nos parece coerente afirmar ainda que esta não é uma mera crise cíclica do capitalismo. Como nos coloca Celso Furtado: "A palavra crise, usada correntemente, quiçá não corresponda com rigor à situação que vivemos, pois trata-se menos de ruptura violenta de uma situação de equilíbrio, e mais de mudança de tendência, com geometria variável, que se traduz em reajustamentos parciais, deslocações seccionais, tal um processo de reciclagem, cuja lógica nos escapa, incapacitados que estamos para formular hipóteses válidas com respeito a sua direção"[1]. Assim, está implícito em tal afirmação que a retomada do processo de desenvolvimento se fará mediante alterações na estrutura produtiva-consuntiva do sistema capitalista, ao invés de por rearranjo da mesma estrutura que preexistia antes da crise. E nisto se põe em jogo a nova dinâmica setorial da indústria que, como é esperado, apontará para novos padrões tecnológicos e organizacionais. É interessante notar que existe uma grande incerteza associada à localização exata ou aproximada, dentro da estrutura industrial, dos setores que assumirão o papel de dinamizadores da futura acumulação de capital, e que incorporação efetivamente inovações tecnológicas significativas. Sobre os campos que vêm se mostrando mais promissores, como o da microeletrônica, ainda pairam dúvidas muito grandes quanto aos efeitos líquidos dinâmicos sobre o crescimento econômico global[2]. Se é verdade que o processo de retomada será acompanhado por um pacote relativamente amplo de inovações tecnológicas - que, a exemplo de "revoluções" industriais passadas, incluiriam necessariamente alterações no setor energético -, o núcleo da acumulação capitalista migrará para novos setores, redesenhando mesmo a estrutura produtiva da economia, com possíveis repercussões sobre as relações de produção capitalistas. Alguns dos elementos que afluíram mais vigorosamente nesta nossa crise, como a supranacionalidade do capital financeiro galgada sobre a égide da transnacionalização dos grandes

1. Celso Furtado; "A crise da Economia Capitalista", em Revista de Economia Política, Vol. 3, nº 2, São Paulo, Brasiliense, abril/junho de 1983, pag. 5.

2. Fábio S. Erber; "Microeletrônica: Revolução ou Reforma?", em X ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, vol. 2. Águas de São Pedro, SP - ANPEC, dezembro de 1982, pgs. 735 e 746. Erber conclui que: "No caso específico da microeletrônica, é possível que se superestime o efeito dinamizador do seu progresso técnico sobre o processo de acumulação de capital. No entanto, mesmo que esse efeito ocorra, é provável que venha acompanhado por uma concentração do poder econômico e político ao nível internacional e dentro de cada sociedade, reforçando as características essenciais do sistema capitalista". (pg. 745).

conglomerados industriais, nos mostram parcialmente a profundidade e o ineditismo das modificações que estão por vir.

Recoloquemos, entretanto, os pés no chão. Para o Brasil de hoje há alguns elementos norteadores da política econômica, com os quais já estamos convivendo, que determinam ou comprometem em grande parte o rumo de nossa economia nos anos vindouros. Após complicarem-se tremendamente as condições de "rolagem" de nossa dívida externa, com o fechamento do fluxo de novos recursos contratáveis junto ao sistema financeiro internacional, o país se viu obrigado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional, como forma de contentar os banqueiros internacionais e reestabelecer os fluxos de capitais de empréstimo necessários não só ao equacionamento das contas externas, mas também ao andamento da produção interna. Estes recursos emergenciais, negociados com o aval do FMI, vieram acompanhados, como é tradicional, de uma série de metas de política econômica que procuram nortear, do ponto de vista da comunidade financeira internacional, os rumos da economia brasileira em direção ao reestabelecimento de nossa "saúde" financeira, de nossa credibilidade no quadro mundial.

Embutida no tipo de negociação que vem sendo implementada está a concepção de que esta é uma crise de iliquidez mais do que um problema de insolvência dos países em desenvolvimento. Em outras palavras, uma crise caracterizada por uma interrupção temporária dos fluxos de caixa necessários ao pagamento das contas externas. O pouco dinamismo do crescimento dos países da OCDE, ao lado da estagnação do comércio internacional, estariam contribuindo para isto. Reestabelecidas condições mais favoráveis no cenário mundial, os países devedores aumentariam suas exportações e se veriam cada vez mais aliviados da pressão da dívida. Ora, esta concepção é extremamente otimista. A outra que aponta para um problema de insolvência, e portanto mais sério, parece mais realista, e acreditamos que pouco a pouco vá prevalecendo junto aos organismos internacionais. No que respeita ao FMI, a revisão sucessiva das metas acordadas com o Brasil, patenteada pelo envio de uma terceira carta-consulta neste dias, deve estar contribuindo para que este se aproxime desta segunda concepção.

A principal meta de política econômica contrata junto ao Fundo é a da redução do déficit de transações correntes em 1983 para metade do que este era em 1982, em relação ao PIB (de 4,5% do PIB para 2,2% em 1983)[3]. Instrumentaliza-se este objetivo mediante redução brutal dos gastos governamentais e aumento da carga fiscal, com vistas à redução das necessidades de financiamento do setor público;

3. Adroaldo Moura da Silva; "Reflexões sobre a Crise: Qual a saída de Curto Prazo?". São Paulo, mimeo, seminários IPE/USP nº 14/83, setembro de 1983, pg.6.

contenção do crédito com eliminação dos subsídios, especialmente à agricultura; e com uma política de contenção salarial, com elevação da taxa cambial e do preço dos principais componentes da pauta de importações (petróleo, trigo, etc.) e dos serviços públicos, no intuito de aumento da eficiência do sistema produtivo nacional[4]. O ajuste acordado com o Fundo prevê ainda a geração de saldos favoráveis na balança comercial, única saída real para a crise do BP.

Nas condições imperantes no comércio internacional, onde prevalecem cada vez mais o protecionismo e a reciprocidade, a via do aumento das exportações como solução real para o ajuste externo necessário torna-se no mínimo problemática. O caminho oposto, o de redução das importações, vem sendo o mais bem sucedido, pela via da recessão que assumiu proporções bem definidas até o presente momento do ano de 1983[5].

A inflação, por outro lado, não tem dado mostra de arrefecimento, e, no bojo das tensões geradas nos preços relativos, a exemplo da retirada do subsídio ao trigo importado, continua batendo recordes sucessivos. É bem verdade que a recente escalada inflacionária teve na quebra da safra agrícola, sujeita a cheias no Sul e seca no nordeste, um componente dedicidamente importante. O índice de variações dos preços agrícolas, outrora compensador das maiores variações dos preços industriais, vem crescendo significativamente acima dos demais preços, pressionando o orçamento das famílias de menor nível de renda que despendem proporções maiores desta com alimentos.

Sob o estigma da inflação desenvolve-se, ademais, a discussão acerca da chamada "desdolarização" da economia brasileira, envolvendo questões tais como a reciclagem ou desafogo das dívidas dos Estados e das empresas, a paulatina quebra do mecanismo da correção monetária, e outros elementos inerentes ao reordenamento da estrutura financeira interna do país. O círculo vicioso a que se encontra sujeita a estrutura financeira da economia brasileira e, em particular, a do setor público, aponta para a amarração de nossa economia às determinações do balanço de pagamentos, refletida pela importância decisiva da taxa cambial. Em outras palavras, a busca incansável de recursos em moeda internacional, impõe reajustamentos mais ou menos bruscos do mercado financeiro nacional, empurrando para níveis inimagináveis a taxa de juros interna e amplificando o déficit público, com a subsequente desenfreada emissão de títulos governamentais, jogando o país

4. Adroaldo Moura da Silva; "Reflexões sobre a Crise: Qual a saída de Curto Prazo?". São Paulo, mineo seminários IPE/USP nº 14/83, setembro de 1983, pg. 7.

5. Refere-se à data da elaboração do documento - 2º semestre de 1983.

cada vez mais fundo na recessão. Aparentemente, estas relações se reproduzem como que num circuito fechado, deixando impotente os instrumentos mais elementares de política econômica, como por exemplo aqueles de controle da moeda. Na verdade, nossa estrutura de intermediação financeira, repartida em três segmentos distintos, um nominal (em cruzeiros), um real (em UPC) e outro externo (em dólares), cuja evolução desde os anos setenta aponta para a retração do primeiro segmento e expansão dos outros dois, vem se sujeitando a uma crescente instabilidade, atestando o quão difícil é, numa situação inflacionária e recessiva, conter a especulação e a avidez dos agentes por ativos contratados em termos reais.

Entre os sub-produtos da recessão, o mais importante deles é sem dúvida o desemprego. Em 1981, o primeiro ano tipicamente recessivo, enquanto a produção industrial caía de 9,9%, os níveis de emprego industrial caíram 10,3%[6], e desde então tem-se mantido relativamente elevados. O desemprego vem se revelando um custo social bastante alto para a economia do país, tendo como contrapartida a persistência de altos índices de ociosidade na indústria, que se mantidos por mais tempo determinarão, pari passus com o sufoco financeiro oriundo da captação de recursos externos no passado recente, a insolvência de muitas empresas e até mesmo a quebra de importantes setores de nossa estrutura industrial, possivelmente se iniciando pelos setores produtores de bens de capital. Por outro lado, a pressão junto aos grandes centros urbanos de um contingente amplo de desempregados amplifica as carências sociais de equipamentos urbanos, como habitação, transportes e outros, além de forçar o surgimento de uma camada de pedintes, vendedores ambulantes, e outros tipos de subempregados, cada vez mais à margem de nossa economia. Os desempregados de maior qualificação, ou mesmo empregados de certas faixas menores de renda, ou montam micro-negócios, geralmente na esteira de sua especialização, ou quando profissionais liberais ou prestadores de serviços, procuram de todas as formas evitar o pagamento de suas contribuições fiscais.

O quadro recessivo-inflacionário descrito para a economia brasileira, iniciado em 1981, amenizado em 1982 e reativado em 1983, não deixa dúvidas de que o reajuste futuro, mesmo se o estimarmos sob bases as mais otimistas possíveis, consumirá boa parte desta década para reestabelecer os níveis anteriormente alcançados de renda per capita. Estimativas elaboradas por Eduardo Modiano[7], tendo como hi

6. Luiz Carlos Bresser Pereira: "Auge e Declínio nos Anos Setenta" em Revista de Economia Política, vol. 3., nº 2, São Paulo, Brasiliense, abri/junho de 1983, pg. 124.

7. Eduardo Modiano: "Energia e Economia: Um modelo Integrado para o Brasil", Pesquisa e Planejamento Econômico, volume 13, nº 2, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, agosto de 1983, pg. 307.

póteses básicas: 1) uma elevação do preço do petróleo de 2% em 1983, 4% em 1984 e de 7% a.a de 1985 a 1990; 2) uma redução de 30% no quantum de importações em 1983 (exceto petróleo e trigo), 3) manutenção de políticas salarial e cambial neutras; 4) a não incorporação ao modelo das quedas no preço do petróleo do último trimestre de 1982 e do primeiro de 1983; 5) uma inflação mundial de 7% com crescimento do comércio internacional de 3% ao longo da década; e 6) taxas de juros externos de 14% em 1983, 11% em 1984 e 10% de 1985 a 1990, nos revelam em qualquer dos cenários montados um esforço constante de aumento dos saldos da balança comercial (aumento real em torno de 43% entre 1983 e 1984, de 20% entre 1984 e 1985, decrescente até 1990), queda até 1985 da parcela dos juros da dívida externa, aumento das exportações de 10% a.a. até 1990 em média, e um decréscimo da relação dívida líquida-exportações de 3,20 em 1983 para um nível entre 1,6 e 2,0 em 1990, culminando com taxas ascendentes do PIB até 1986, onde se estabilizariam pouco acima dos 5%. São estimativas sem sobra de dúvidas bastante otimistas, assentadas em perspectivas que ao que parece não deverão prevalecer para os anos de 1983 e 1984, a exemplo de uma taxa de inflação de em torno de 110% para este ano ou de uma taxa de crescimento de 3,4% do PIB para o próximo ano. Dentro desta mesma ótica, outras estimativas elaboradas pelo CEBRAP dão conta de que se a taxa de crescimento do produto agrícola e do industrial forem, respectivamente, 2% e -4% em 1983 (bastante próximas às que devem se verificar) e para um crescimento constante do PIB de 5% a partir de 1984, apenas em 1988 recuperaremos os níveis de renda per capita de 1980. Da mesma forma, o produto industrial de 1980 só será alcançado em 1986 se seu crescimento for de -4%, em 1983, e de 5% a partir de 1984.

A conclusão imediata a que se chega é a de que a década dos oitenta será, salvo grandes variações, uma década difícil para o Brasil, marcada por um esforço de recuperação dos níveis de produção e renda alcançados no fim dos anos setenta. De outro lado, evidencia o ônus que recai sobre o país em conseqüência da adoção de uma política econômica recessiva.

Para os anos que se seguem, podem-se vislumbrar pelo menos as seguintes condições que, ao que se espera, imporão limites às políticas de fomento industrial, que são o nosso objeto de estudo mais específico neste trabalho:

1) prevalecerá uma situação de escassez cambial, implicando na desvalorização do câmbio e na manutenção de taxas de juros reais positivas;

2) não haverá um "sucateamento" total da indústria, uma vez que há limites políticos nítidos a um aumento de maiores

proporções na taxa do desemprego, ao que se contrapõe a política de abertura em curso;

3) deveremos assistir a uma reorganização da estrutura ativa-passiva dos Estados e da Federação, pela via da reforma tributária e possivelmente da "desdolarização" da economia brasileira, com o isolamento do segmento externo do mercado financeiro, sujeito ao chamado risco cambial;

4) deverá haver uma concentração de esforços por parte do governo no sentido de aumentar a produção de bens exportáveis ou de bens que proporcionem a substituição de importações.

2. A POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE

O III PND arrola entre seus objetivos para a política industrial o de "promover e apoiar a reorientação espacial dos novos investimentos, de modo compatível com os interesses mais amplos da política nacional de desenvolvimento...", explicitando que "... a descentralização industrial não é entendida neste Plano como transferência de atividades das áreas mais industrializadas para outras, mas como privilegiamento relativo dos atrativos locacionais de novas áreas e pólos"(8). O desenvolvimento industrial para o Nordeste em si, listado no capítulo referente à política regional, recebe apenas uma vaga atenção; o documento afirma simplesmente que "estimular-se-á, especialmente, o desenvolvimento agropecuário, agroindustrial e industrial..."(9) e, mais indiretamente, que "... o Governo Federal estará empenhado em coordenar o uso e fortalecer os instrumentos de ação regional e urbana", como por exemplo "os privilégios fiscais para investimentos privados no Nordeste e na Amazônia..."(10).

Em suma, ao contrário do II PND, que descia a níveis mais concretos em sua política industrial, delineando os perfis dos complexos industriais a serem instalados na região (11), o III PND se furta a tratar com mais detalhe o tema. Sua natureza, mais qualitativa que quantitativa, propunha um tratamento mais condensado dos objetivos da política econômica para o país, e neste sentido evidencia-se a inter-

8. Presidência da República; "III Nacional de Desenvolvimento, 1980/1985". Brasília, março de 1981, pg. 57.

9. Ibidem, pg. 66.

10. Ibidem, pg. 66.

11. Presidência da República; "II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1979), Brasília, setembro de 1974, pg. 62.

nalização da concepção de que o país atravessava um momento de crise[12].

Apesar da distância que separa o III PND da criação da SUDENE, as bases da política industrial para o Nordeste datam do início dos anos sessenta. Esta vem sendo gestada desde fins dos anos cinquenta quando se produz o mais famoso documento acerca do desenvolvimento econômico da região, o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, o GTDN[13].

No GTDN, a intensificação dos investimentos industriais é vista como única estratégia possível de redução das disparidades regionais e de crescimento mais que proporcional da região nordestina face especialmente ao Centro-Sul brasileiro, uma vez que caberia crescentemente ao setor industrial a responsabilidade pela dinâmica da economia nacional como um todo. Em particular dever-se-ia tratar de uma reestruturação do parque industrial nordestino em direção aos setores de base, a exemplo do objetivo postulado de implantação de uma indústria siderúrgica na região. De fato, a política de industrialização intentaria obter uma elevação da produtividade média da força de trabalho na faixa úmida, que, ao lado de uma desejada reorganização da estrutura produtiva da zona semi-árida, contribuiria para alterar a estrutura da economia regional, libertando-a dos elementos que induziam-na a uma menor acumulação de capital. Assim, em última análise, visava-se criar no Nordeste "um centro autônomo de expansão manufatureira" [14], nas palavras do próprio documento.

O principal instrumento da política industrial, estabelecido junto com o primeiro Plano Diretor da SUDENE, foi o conhecido mecanismo do crédito fiscal do artigo 34/18. O mecanismo se mostrou ao longo destas duas décadas passadas um poderoso estimulante das inversões industriais, tendo atraído um volume considerável de recursos, gerados principalmente no centro econômico do país, para a região. Em que pese sua reiterada importância no cenário regional, seu impacto foi

---

12. "Assim, este Plano Nacional de Desenvolvimento é sobretudo um documento qualitativo que explicita a política de desenvolvimento adotada e seus desdobramentos. Define objetivos, diretrizes e critérios, medidas e instrumentos de ação. Eles são válidos enquanto perdurarem condicionantes como os seguintes:

    i) permanência e desdobramento da crise energética;
    ii) persistência do balanço de pagamentos com restrição crítica;
    iii) crescentes pressões sobre o nível e custo de dívida externa;
    iv) substancial pressão inflacionária de origem interna e externa;
    v) necessidade de crescer para criar o maior número de possível empregos".
    III PND, op. cit. pg. 7.

13. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste: "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", em Flávio R. Versiani e José Roberto Mendonça de Barros (organs.), "Formação Econômica do Brasil - A Experiência da Industrialização". São Paulo, ANPEC/Saraiva, 1978 - 1a. ed. Revista.

14. Ibidem, pg. 297.

arrefecido com a extensão do benefício a outras regiões do país, notadamente no que respeita aos setores de pesca, turismo e reflorestamento, que não se comprometiam com diretrizes de política regional,e com a criação do PIN e do PROTERRA que, mesmo privilegiando em sua dotação de recursos o Nordeste e a Amazônia, contribuíram para esvaziar um pouco mais os objetivos de aceleração da acumulação industrial na região nordestina.

Além do referido mecanismo do crédito fiscal do artigo 34/18 (a partir de 1974 FINOR), a política industrial instrumentaliza-se com outros incentivos fiscais e creditícios, baseados fundamentalmente na isenção ou redução de impostos e na concessão de taxas de juros favorecidos para empréstimos às empresas estabelecidas no Nordeste.Os empreendimentos contam também com acesso favorecido a terrenos apropriados, a prédios industriais (no caso das pequenas e médias empresas),a infra-estrutura de serviços de água, energia, etc., especialmente através dos diversos distritos industriais criados nas capitais e nas principais cidades. Estes incentivos completam o quadro de instrumentos absorvidos pela política industrial estritamente regional, aos quais se agregam outra bateria de instrumentos da política industrial nacional que atinge cumulativamente a região. Estes últimos, a partir dos primeiros anos da década de setenta, passaram a ter uma utilização mais ampla, notadamente aqueles que objetivavam estimular as exportações de manufaturados.

A evolução da política industrial para a região, em particular a do mecanismo do 34/18 que desagua na criação dos fundos de investimentos, no caso o FINOR, é em linhas gerais bem conhecida[15]. Entretanto, gostaríamos de resgatar duas características que terão implicações em nossa análise futura e que denunciam a perda de importância da política industrial dentro da estratégia global de desenvolvimento do Nordeste. A primeira diz respeito à perda de exclusividade do mecanismo 34/18 para a região, já comentada acima, mas agora analisando não apenas a disseminação dos incentivos daquele tipo em si, mas seus congêneres alicerçados por outros objetivos de política econômica. A segunda se refere à mudança da orientação da polí

15. Entre outras publicações pode ser vista em: Francisco de Oliveira e Henrique Phillippe Reichstul; "Mudança na Divisão Inter-Regional do Trabalho no Brasil"; em Francisco de Oliveira: "A Economia da Dependência Imperfeita". Rio de Janeiro, Ed. do Graal, 3a. ed. 1977; Yves Chaloult; "Estado, Acumulação e Colonialismo Interno". Petrópolis, Vozes, 1978; Raimundo Moreira; "O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979; David. E. Goodman e Roberto C. de Albuquerque: "Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste". Rio de Janeiro, IPEA/INPES, col. relatórios de Pesquisa nº 20, 1974; Nilson Holanda: "Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional". Fortaleza, BNB, 1975 e Antonio Rocha Magalhães "Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste". São Paulo, IPE/USP, tese de doutoramento.

tica regional nacional como um todo, e em especial a do Nordeste, que tem como marco a seca de 1970 [16].

Quanto à primeira, em que pesa a proliferação dos incentivos fiscais a outras regiões e setores, a intensificação da concessão de incentivos às exportações (particularmente com a criação do BEFIEX) e a dos que são concedidos na órbita do Consenho de Desenvolvimento Industrial (CDI), alocados majoritariamente no Sudeste, atuou em detrimento das regiões mais atrasadas, como o Nordeste. Ora, ao que tudo indica, o poder de atração dos incentivos, canalizando capitais para uma região, é função primordialmente de sua maior exclusividade em termos locacionais, na medida em que contribuem para diferenciar uma região vis a vis às outras. Isto mesmo considerando-se a natureza diferenciada destes incentivos, pois de uma forma ou de outra contribuem para estimular novos investimentos. Sendo assim, considerando todo o rol de incentivos concedidos no país para a área industrial, mesmo com seus diferentes objetivos e formas operacionais, existe sempre algum grau de concorrência entre eles, desde que, genericamente, todos contribuem para aumentar a acumulação de capital das empresas e, portanto, para induzir e estimular novos investimentos. Aqueles que não discriminam as regiões, como acontece com os que incorporam setores e programas que não atendem a preocupações espaciais, deixam de atuar como norteadores da localização dos novos investimentos. Ademais, passam a concorrer com aqueles que se fundamentam em tais preocupações.

Os dados referentes aos incentivos administrados pelo CDI e aos concedidos às exportações são precários, mas mesmo assim permitem visualizar a pequena parcela de recursos absorvida pelo Nordeste em termos relativos. Vale utilizar a conclusão de Chaloult, de que "considerando-se a política global de desenvolvimento, uma política setorial, a dos incentivos às exportações, entra em conflico com uma política regional de redistribuição de recursos, a dos incentivos fiscais para o Nordeste" [17].

A segunda característica é mais geral, e num certo sentido engloba a primeira. Diz respeito à política de desenvolvimento nacional e suas vinculações com a política regional.

A postura explicitada nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (a partir do Plano Trienal de Desenvolvimento) transita por dois pólos de pensamento próximos, mas ideologicamente contraditórios no que se refere à política regional. De uma concepção que objetivava fundamentalmente à "redução das disparidades regionais e níveis de desen

16. Jorge Jatobá et alii: "Expansão Capitalista: O Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional Recente", em Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 10, nº 1, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, abril de 1980, pg. 273.
17. Yves Chaloult, op. cit. pg. 129.

volvimento" evoluímos para outra que apontava para a importância decisiva da "integração nacional" dos diferentes sistemas econômicos regionais. Ainda que a questão pareça a princípio mais semântica que de conteúdo, no fundo as estratégias subjacentes adotadas divergem substantivamente: no primeiro caso trata-se de privilegiar um crescimento mais que proporcional da região deprimida; no segundo de evitar que a nação cresça mais lentamente em função de um objetivo regional, que poderia ser caro aos países subdesenvolvidos. Dentro desta perspectiva, a virada dos anos setenta marca uma reorientação da política regional que passa a se assentar em moldes inter-regionais, ligando objetivos de crescimento das zonas mais deprimidas ou desocupadas à própria força polarizadora do centro economicamente hegemônico do país.

A política industrial reforça seus objetivos de complementaridade inter-regional, aprontando para uma especialização produtiva baseada nos setores para os quais o Nordeste tivesse nítidas vantagens comparativas, especialmente àquela produção votada para sua base de recursos naturais ou para produção de mercadorias que substituíssem importações nacionais. Isso não significa que se abandonem os setores tradicionais, ou que estes objetivos não existissem antes da mudança de ótica discutida, mas sim que estes adquirem um novo status, vale dizer, recebem nova ênfase com a reorientação da política regional. Assim, de uma industrialização motivada por objetivos mais sociais, caminha-se paulatinamente para outra, cuja mira apontava para os objetivos econômicos valorizados então.

Em contrapartida, cabe mais e mais à política agrícola atuar em prôl das metas sociais. A criação do PIN e do PROTERRA, e mais tarde dos Programas Especiais representam um esforço neste sentido. O polonordeste, por exemplo, tem como público meta a população de baixa renda no campo, e procura atuar estimulando a produção nos vales úmidos, serras úmidas, agricultura seca, tabuleiros canteiros e na pré-amazônia maranhense, ou seja, num amplo sub-conjunto de espaço regional. Da mesma forma que para a política industrial, esta reorientação da política agrícola se dá na esteira dos pequenos resultados desta nos anos sessenta, quando esteve desprovida de fontes de financiamento compatíveis com a profundidade das ações requeridas (ao contrário da política industrial), o que não significa dizer que não tivesse ali preocupações sociais.

A mudança de ênfase da política regional tinha no parco resultado obtido, quanto à criação de empregos com a estratégia de industrialização, uma justificativa concreta que a legitimava. Em termos políticos o estopim terminou sendo a seca de 1970, ou a evidência

de que passados dez anos, a economia da região, em especial a da zona semi-árida, continuava despreparada para a tradicional intempérie climática.

Assim, consolidam-se neste período as concepções que apontavam para a criação de complexos industriais que absorvessem os benefícios atribuídos às economias de escala e de aglomeração e que estivessem suportados especialmente em base de recursos naturais que *permitissem* um leque integrado e amplo de possibilidades de produção. Primeiro surge o Pólo Petroquímico de Camaçari, por uma decisão nacional, e mais tarde vão surgindo aos poucos outros, dentro da mesma concepção básica.

A idéia dos complexos industriais assenta-se fundamentalmente na perseguição de objetivos de eficiência econômica, e tem inspiração *nas teorias de crescimento* desequilibrado e de polarização que dominam a literatura sobre desenvolvimento econômico a partir dos anos sessenta. A maior integração inter-setorial, o montante de produção planejada, sua concentração em setores produtores de bens intermediários, as citadas economias de escala e aglomeração, e outras características faziam dos complexos industriais a unidade produtiva ideal preconizada pela política industrial para a busca dos objetivos de integração nacional. O argumento básico adotado é o de que se deve dotar as regiões periféricas de uma estrutura industrial composta por empresas que possam competir em pé de igualdade com as do Sudeste, sob pena de se verem frustados os esforços em prol da industrialização destas regiões.

Retomadas estas características torna-se mais fácil rever alguns dos resultados alcançados com a política de industrialização do Nordeste.

Em termo de renda e produto regional, a estratégia de industrialização não parece ter obtido resultados mais favoráveis. A posição relativa do Nordeste declinou no período de 1960 a 1977, com a curiosidade de que em períodos de rápido crescimento nacional (1960/62, 1968/74 e 1975/76) aquela posição declina, e nos períodos de crescimento mais lendo do país (1963/67; 1974/5 e 1976/77) a posição nordestina melhora[18]. Ao que tudo indica, este fato implica em que o Nordeste absorve pouco os efeitos do crescimento do resto do país e por ser menos desenvolvido incorre em flutuações cíclicas de menor amplitude. Em se considerando que este crescimento se assenta principalmente na produção industrial, que foi o setor líder neste ciclo, fica a evidência de que o relativo isolamento da região, cuja explicação pas

18. Richard Paul Herber Jr. : "O sistema de Incentivos Fiscais e o Nordeste: "Uma Análise Econométrica", em Revista Econômica do Nordeste, Vol. 13, nº 4, Fortaleza, BNB, out/dez de 1982, pg. 706.

sa por menores valores dos multiplicadores regionais vis a vis do resto do país, tem raízes neste setor. Dentre os multiplicadores listados por Paul Harber Jr. em seu "modelo de demanda agregada para duas regiões", apenas aqueles dos gastos federais e dos incentivos liberados são maiores para a região que para o resto do Brasil[19].

No que respeita à produção industrial, isoladamente, os dados apresentados na Tabela I mostram que a evolução da participação nordestina no valor da produção industrial brasileira apresentou dois padrões distintos. Ela cai entre 1959 e 1970 e ascende entre 1970 e 1980, retomando a mesma posição, praticamente, de 1959. Passa de 7,7% da produção nacional em 1959 para 6,1% em 1970, 6,5% em 1975 e, finalmente, 7,6% em 1980. Este resultado insinua que o mecanismo dos incentivos fiscais contrarrestou o movimento de queda desta participação, que vem desde pelo menos a década de quarenta, quando esta se situou em 10,3%[20], e parece confirmar também a hipótese de que a maturação dos principais empreendimentos contemplados por aquele mecanismo ocorreu ao longo da década de setenta, a partir do volume de recursos mobilizados ao fim dos anos sessenta. Para os últimos vinte anos, reafirma-se, em linhas gerais, o padrão de crescimento observado para a renda regional com relação à nacional: nos períodos de crise, a região consegue acelerar diferencialmente o crescimento de seu parque industrial.

Quanto à estrutura industrial da região, é certo que ela se modernizou, avançando a produção dos setores ditos dinâmicos, que cresceram a taxas substancialmente mais elevadas que a dos demais. Os gêneros que mais cresceram no período 1959/1975 foram os Produtos de Matéria Plástica, Mecânica e Material Elétrico e de Comunicações, que apresentaram taxas de crescimento médio anual do valor da transformação industrial de, respectivamente, 44,4%, 39.1% e 34,0%[21]. Os setores que menos cresceram foram os de Fumo, Indústria Extrativa de Minerais e Couros e Peles e Produtos Similares, com taxas de, respectivamente, 5,5%, 3,7% e 2,5%[22]. Mesmo admitindo que os setores que mais cresceram tinham na pequena base para o cálculo da taxa a justificativa para taxas tão impressionantes de crescimento anual, o fato é que estes gêneros aumentaram substantivamente suas parcelas da produção industrial registradas. No gênero de produtos de Matéria Plástica, por

19. Richard Paul Herber Jr. : "O Sistema de Incentivos Fiscais e o Nordeste: "Uma Análise Econométrica", em Revista Econômica do Nordeste, Vol. 13, nº 4. Fortaleza, BNB out/dez de 1982, pg. 706.
20. Censos Industriais do Brasil (1939, 1949, 1959, 1970 e 1975), IBGE várias datas e Sinopse Preliminar do Censo de 1980.
21. Ibidem.
22. Ibidem.

TABELA 1

RELAÇÃO ENTRE O VALOR DA PRODUÇÃO DO NORDESTE E O VALOR DA PRODUÇÃO NO BRASIL - 1959 a 1980

(%)

VARIÁVEL / anos	1959	1970	1975	1980 (1)*
VP Nordeste/ VP Brasil	7,7	6,1	6,5	7,6

FONTES: Censos Industriais do Brasil e Sinopse Preliminar do Censo Industrial de 1980.

TABELA 2

PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO VALOR DA PRODUÇÃO DA REGIÃO - 1959 a 1980

(%)

Estados / anos	1959	1970	1975	1980 (1)*
MA	4,1	4,1	2,7	2,6
PI	1,2	1,3	1,2	1,3
CE	9,7	14,3	11,6	10,4
RN	6,4	4,9	5,0	4,0
PA	9,5	6,0	6,4	4,9
PE	35,6	34,7	33,1	25,3
AL	6,3	6,7	5,6	4,8
SE	3,1	2,3	2,2	2,2
BA	24,1	25,7	32,2	44,5
NE	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Censos Industriais do Brasil (1959 e 1976) e Sinopse Preliminar do Censo Industrial de 1980.

exemplo, enquanto que em 1959 haviam 3 estabelecimentos ocupando 66 pessoas, em 1975 haviam 89 estabelecimentos com 3.535 pessoas ocupadas[23].

A modernização do parque industrial pode ser vista mesmo ao nível dos gêneros tradicionais. No gênero Têxtil, no setor de Fiação, Fiação e Tecelagem (04 dígitos de classificação industrial), apesar de mais do que duplicarem o número de estabelecimentos (de 57 em 1959 para 133 em 1975), o número de pessoas ocupadas caiu pela metade, ou seja, de 43.000 em 1939 para aproximadamente 22.000 em 1975, com o VTI crescendo em torno dos 4,5% a.a. no mesmo período[24].

Em linhas gerais, os resultados apontam para uma forte tendência de avanço dos setores mais capital intensivos e, paralelamente, para uma evolução tecnológia dos setores tradicionais que caminham também para processos modernos, que utilizam mais vigorosamente maquinárias sofisticadas. A continuar esta tendência, agravam-se as condições quanto à criação de empregos.

Por outro lado, os resultados obtidos para a nova indústria do Nordeste, aquela apoiada nos incentivos fiscais, dão conta também do baixo grau de integração intra-regional dos novos empreendimentos, particularmente no que se refere à compra de máquinas e equipamentos, que como era de se esperar, vem quase que integralmente de fora da região. Mesmo no que se refere à origem dos insumos e do destino das vendas, os fluxos intra-regionais são apenas razoavelmente significativos, dividindo-se em partes iguais aproximadamente, entre os mercados regionais e extra-regionais.

A propriedade das novas empresas, especialmente aquelas de maior porte, é fundamentalmente extra-regional, o que contribui para a obtenção dos resultados descritos no parágrafo acima. Em particular, pela própria forma da operação do mecanismo do crédito fiscal, grande parte das novas empresas são constituídas com o capital das grandes empresas do Sudeste do país, aumentando os níveis de concentração econômica da produção industrial brasileira.

Por fim, o processo de industrialização destes últimos vinte anos tem agravado a concentração espacial intra-regional da indústria. A grande maioria dos trabalhos de avaliação dos incentivos fiscais apontavam a concentração da aplicação destes recursos na Bahia e em Pernambuco como um indicador deste resultado. Porém, de acordo com a tabela 2, podemos ver que entre 1959 e 1980 quase todos os Estados perderam parcelas do valor da produção regional, com as exceções do Piauí, que mantém a sua, do Ceará, cuja participação aumenta até

23. Censos Industriais do Brasil (1959 e 1975), IBGE.
24. Ibidem.

1970, mas cai entre 1970 e 1980, mantendo-se um pouco acima da de 1959, e da Bahia, a mais impressionante, que detendo 1/4 da produção regional em 1959 chega a deter em 1980 quase que a metade desta. Um avanço tão impressionante como este da Bahia parece ter como explicação um aumento da eficiência dos investimentos ali alocados, e apontaria assim para os resultados oriundos da implantação do pólo petroquímico de Camaçari.

É agora a hora de refletir sobre como os condicionantes apresentados na primeira seção podem interferir no processo acima descrito.

3. A CRISE E A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE

Dos resultados obtidos com a política de industrialização do Nordeste, alguns deles apresentados no item anterior, retiramos a idéia de que nos momentos de desaceleração da economia brasileira o Nordeste consegue crescer diferencialmente a taxas maiores que as que prevalecem para o resto do país, e vice-versa. Será que com a crise atual, principalmente com a política recessiva dos últimos três anos, se daria o mesmo?

É difícil saber com certeza, mas existem especificidades nesta nossa crise, que a tornam mais que uma desaceleração do ritmo de crescimento, e portanto, algo conceitualmente diferente. Não se trata obviamente, de uma crise da mesma natureza que a de 1963/1967, por exemplo, cujos determinantes internos eram sabidamente os dominantes. Com uma reestruturação da economia brasileira de então, a partir de uma reforma fiscal, uma reorganização do sistema financeiro, um controle amplo dos principais preços, salários, câmbio, juros, etc., e na presença de capacidade ociosa na indústria, pode o Brasil rapidamente retomar seu crescimento, em meio a uma situação internacional, de comércio e finanças, largamente favorável. Naquela altura, os condicionantes externos não impunham restrições para a retomada do desenvolvimento brasileiro, pelo menos na mesma profundidade que agora[25].

A crise atual, como vimos, é seguramente mais profunda, e pelo seu ineditismo tem implicações imprevisíveis para a economia do país,

25. O fato de listarmos os condicionantes externos como elementos de diferenciação da crise atual não elimina as contradições internas, que prevalecem e reforçam os problemas estruturais da economia brasileira. Em outras palavras, não se trata de afirmar que a crise brasileira atual é devida unicamente aos condicionantes externos, mas que ela ocorre em uma determinada configuração que privilegia, aparentemente, tais condicionantes, vale dizer, faz deles os elementos que primeiro nos saltam aos olhos. É neste sentido que a primeira parte deste trabalho enfoca o problema da crise brasileira superficialmente, ou seja, apenas descreve seu quadro geral, sem contudo identificar suas raízes mais profundas nem denunciar sua lógica específica.

e em especial para a nordestina. Não se trata de uma desaceleração,mas de três anos consecutivos de queda da produção econômica, com um ligeiro interregno em 1982, onde crescemos pouco ou quase nada.

Para a indústria nordestina, os primeiros sinais de alerta já vem sendo dados, com a dispensa de funcionários e mesmo a falência de algumas empresas. É o caso da Romi do Nordeste S.A., que paralisou sua produção de máquinas-ferramentas em outubro passado, "... em face do elevado estoque e baixa demanda de seu principal produto, o torno mecânico"[26]. Por ser uma indústria de bens de capital, elemento que primeiro absorve os impactos de uma crise, o caso sugere o início de uma quebradeira que pode atingir maiores proporções, desde que a crise se prolongue por mais alguns anos.

A análise da indústria nordestina em face da situação presente requer que tomemos os elementos constitutivos de sua estrutura, listados no item anterior, e os mesclemos com os que caracterizam a crise brasileira atual, a partir das concepções apresentadas no primeiro item. Adicionalmente, precisamos separar os efeitos que incidem sobre a capacidade produtiva já instalada daqueles que incidem sobre a capacidade em implantação e por implantar na região. Em outras palavras, de um lado aquelas condições que interferem no uso da capacidade instalada, e de outro aquelas que importam à ampliação desta mesma capacidade. Sem embargo, por sua diferente inserção na estrutura industrial quanto à tipologia de mercados, conduta e desempenho, faz-se necessário também se ter presente as diferenças setoriais, por um lado, e as diferenças de tamanho entre as empresas e estabelecimentos de outro, que se responsabilizam por diferentes tipos de respostas à situação de crise.

O Nordeste aparenta ter uma estrutura industrial mais frágil e dependente se comparada com a indústria do Sudeste. Como região que teve retardado, neste século, seu processo de industrialização vis a vis o dinamismo crescente da indústria do Sudeste, especialmente a paulista, conseguiu como vimos nos últimos dez anos retomar um crescimento industrial relativamente mais vigoroso, se apoiando justamente na mobilização de capitais procedentes da região mais dinâmica. Caracteriza-se assim o processo de industrialização nordestina dos últimos anos como uma transferência de empresas oligopólicas em busca de novos mercados e de fontes de matérias-primas, consolidando a hegemonia do capital já dominante em escala nacional. Desta forma, ao mesmo tempo em que se empreendia uma certa descentralização do capital para novas regiões, como o Nordeste, se processa um aumento da concentração deste, pertinente à própria lógica do mecanismo dos incentivos fis

26. "Romi decide parar sua indústria no Nordeste". Folha de São Paulo, domingo 30 de outubro de 1983.

cais.

Assim, a maior fragilidade e dependência da estrutura industrial nordestina, em particular, ocorre porque: 1) é uma indústria infante no que respeita à maioria dos ramos; 2) possui, no caso da "nova indústria" definida anteriormente, um padrão de propriedade extra-regional, que se configura na presença de filiais de empresas instaladas no Sudeste; 3) depende fundamentalmente dos recursos dos incentivos fiscais para manter o nível de investimento na indústria. No primeiro caso, por ser uma indústria infante, a nordestina defronta-se com a crise em meio ao período de maturação de um importante contingente de projetos ou empreendimentos que apenas iniciaram a sua operação e estão adaptando-se às condições de funcionamento próprias à região, ou seja, aos determinantes da demanda, à concorrência, ao fornecimento dos insumos, etc.. Como se está em uma importante fase de consolidação das atividades gerais da empresa, cabe prever que a crise impõe severas condições para a crucial remuneração ao capital, seja de risco ou de empréstimo, e que estas dificuldades sejam crescentes à luz do processo de aprofundamento da recessão. Em outras palavras, este importante segmento de empreendimentos recentes é pego de calças curtas. O impacto dependerá do tipo de projeto, do setor dentro do qual funciona, do grau de endividamento previsto nesta fase, do poder do grupo empresarial que o suporta e sua situação naquele momento, e de outras condicionantes específicas. Quanto menos madura a empresa ou projeto, maiores presumivelmente as dificuldades.

No segundo caso, em que prevalecem as mesmas considerações do parágrafo acima, trata-se de questionar a posição do empreendimento nordestino dentro do grupo empresarial a que pertence. Especialmente no caso de empresas filiais de matrizes instaladas no Centro-Sul, é de se prever que na hipótese de se fazer necessário o fechamento de alguma unidade do grupo, a decisão recaia sobre a unidade nordestina, que, em tese, representa uma parcela menor dos interesse deste grupo. A matriz seria resguardada por ser a unidade mais importante. Em outras palavras, não há dúvida de que o elo nordestino destes grupos é em geral o mais fraco.

No terceiro caso, que respeita à entrada de novos empreendimentos, a crise afetaria a indústria nordestina de dois modos. Num, pela diminuição do número de projetos apresentados à SUDENE para obterem a concessão de incentivos. Noutro, pelo menor volume de recursos mobilizados a título de incentivos, quer pela diminuição da arrecadação do imposto de renda das pessoas jurídicas, quer por menores montantes de recursos deste tipo liberados para aplicação nos projetos. As conseqüências aqui se referem mais ao "vir-a-ser" da indústria nordestina, e se farão sentir mais no longo prazo, especialmente

quando se considera que os incentivos fiscais são o instrumento proporcional mais importante para a implantação de unidades industriais na região.

Numa situação em que prevalecem as taxas de juros reais positivos no mercado, impõem-se duas ordens de conseqüências. Uma, para os projetos que poderiam vir a ser implantados na região, diz respeito a uma maior seletividade destes, orientada por taxas de retorno mais elevadas que as que prevaleciam anteriormente. Para que o empresário se decida a implantar uma nova fábrica, sua expectativa de retorno tem que ser substancialmente mais elevada. A outra, refere-seao aumento da margem de custos financeiros, especialmente quando se pensa nas necessidades de capital de giro para a indústria. É de se supor que uma taxa de juros relativamente alta coloque o setor industrial crescentemente às voltas com problemas de endividamento e, cumulativamente, cada vez mais dependente do setor bancário; neste caso, as empresas oriundas de grupos econômicos com empresas subsidiárias que operem no mercado financeiro levam nítidas vantagens, em princípio, sobre as demais.

Em termos gerais, a presença de uma taxa de juros elevada tem conseqüências muito sérias sobre a demanda de investimento, e estimula os haveres financeiros que podem ser de uma natureza fictícia, levando o mercado financeiro de encontro à especulação. Como nos lembra Keynes, uma taxa de juros elevada e uma baixa eficiência marginal do capital são os dois pilares de uma situação de crise. Hoje, no quadro da crise brasileira, estes dois elementos se fazem consensualmente presentes, não importando as especificidades que se agregam ao caso.

Quando de uma provável retomada, a situação de escassez cambial poderia ocasionar uma maior procura de bens de capital internamente, uma vez que estaria problematizada a capacidade para importar. Na hipótese de que o setor pudesse satisfazer a demanda interna, resta ponderar se isto seria possível, em vista dos efeitos provocados pela recessão acumulada nos últimos anos, que pode ter sido danosa para a capacidade produtiva destes setores. Para o Nordeste, tradicional importador de bens de capital, a necessidade de adquirir estes bens com vistas à implantação de novas indústrias pode representar um desafogo para este setor nacional, de alguma importância na revisão de uma política industrial nacional.

No leque de produtos ofertados pela região, em que se sobressai, por sua *importância estratégica*, os bens intermediários, como os produtos químicos e petroquímicos, minerais, os fertilizantes, e outros, as possibilidades aparentam ser relativamente promissoras, especialmente no que tange à exportação. Ao que tudo indica, no caso dos produtos do pólo petroquímico de Camaçari, o ajuste estrutural ocorri

do em resposta ao aprofundamento da crise em 1981/83 mostra um aumento dramático da parcela exportada.

Os segmentos da indústria extrativa de minerais e de indústria química, entre outros, já parecem dispor de uma base produtiva na região, notadamente no âmbito dos complexos industriais implantados e por implantar, que tem boas chances de pelo menos economizar divisas para o país, ou mesmo, em alguns casos, de conquistar mercados externos, do comércio mundial.

O comércio exterior nordestino apresentou um bom desenpenho durante a década de setenta, com um crescimento importante da parcela de manufaturados, que passou a representar quase um quarto do total das exportações regionais em 1977[27].

As macro-variáveis nacionais taxas de juros, impostos, emprego e exportações deverão ser objeto de uma readaptação da economia brasileira, que implicará em uma revisão completa e forçada da política nacional de desenvolvimento e, conseqüentemente, das políticas regionais. Cumprirá aos organismos regionais reintegrar a indústria nordestina à diretrizes principais do desenvolvimento regional. Desta forma, a estratégia de desenvolvimento industrial da região deve ser repensada dentro de alguns princípios essenciais.

O segmento das pequenas e médias empresas, que teve pouco apoio dos organismos regionais, está a merecer um estudo mais detalhado a respeito do seu papel em uma estratégia de desenvolvimento da região. Notadamente sobre suas vantagens quanto aos objetivos sociais de tal estratégia, numa região que vem se industrializando ao ritmo da nordestina, com a implantação de múltiplos projetos dos mais diversos gêneros industriais, é lícito se argumentar que a todo o tempo estão surgindo oportunidades de investimento atraentes, para este segmento de empresas. Também é lícito afirmar que para tal segmento não prevalecem, em geral, os mesmos benefícios oriundos dos incentivos fiscais, que contemplam prioritariamente as grandes empresas. Isto até por motivos aparentemente simples, como, por exemplo, as exigências burocráticas requeridas pela SUDENE para a aceitação de um projeto para análise que, como sabemos, implicam em um custo para o empresário.

O papel assumido pelo segmento das pequenas e médias empresas numa estrutura industrial como a brasileira é muito importante. Elas atuam no sentido de fornecer "...apoio à expansão da indústria em geral e da grande empresa em particular..." e "... seja garantido a divisão do trabalho a nível das operações interindustriais (partes

27. Osmundo E. Rebouças et alii: "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas - Relatório Síntese", em Revista Econômica do Nordeste , vo. 10, nº 2. Fortaleza, BNB, abril/junho de 1979, pg. 326.

e peças, oficinas de reparação), ou ocupando os pequenos espaços marginais nos mercados competitivos, garante, em todos os casos, uma estrutura de custos primários mais baixa, sobretudo da mão-de-obra, que permite a elevação globla das taxas de geração de excedente para as empresas de maior tamanho em cada setor"[28]. A pequena e média empresa têm ademais um papel crucial na absorção de mão-de-obra pela indústria, pois requer menos volume de capital por emprego criado, e neste sentido pode atuar como anteparo da estrutura industrial às situações de crise.

O que importa salientar é que a defesa do parque industrial nordestino deve ser vista por óticas diferentes no que respeita ao papel das pequenas e médias empresas de um lado, e das grandes de outro. À primeiras cabe, primordialmente, cumprir o papel de absorver a custo mais reduzido parcelas maiores da mão-de-obra desempregada e simultaneamente agilizar a produção das grandes empresas. De outro lado, estas últimas necessitam ser consolidadas, por serem de importância fundamental para a estrutura industrial da região para a continuidade do esforço levado a cabo nos últimos anos. São empresas grandes, nos mais diversos gêneros industriais que mantém os níveis de produtividade da indústria regional, e que serão responsáveis pela evolução futura da acumulação de capital na região.

Setorialmente, a recessão vem colocando em situação difícil, a exemplo do que ocorre no país, a incipiente indústria de bens de capital da região. Apesar desta ainda não dispor de uma base técnica mais sólida, sua dissolução pode representar uma significativa perda quanto aos objetivos de uma indústria que fosse mais integrada intra-regionalmente. Para os setores tradicionais, onde os gêneros têxtil e alimentar são os mais importantes, a crise tem se mostrado mais controlável. Entre outros motivos por causa da baixa elasticidade de preço e renda da demanda de seus produtos, ali o impacto é seguramente menos profundo, e são menores os efeitos perversos sobre os níveis de emprego e reda. É curioso, por exemplo, que a indústria cearense, assentada nestes setores, tenha tido um desempenho relativamente muito superior ao da indústria do país em geral, segundo indicam os dados das pesquisas conjunturais efetuadas na região, tendo crescido algo em torno de 2%, enquanto que a indústria do país cresceu a taxas nega

28. Carlos Eduardo do N. Gonçalves: "A Pequena e a Média Empresa na Estrutura Industrial Brasileira (1949/1970)", Campinas, tese de doutoramento, 1976, pg.238. Outra importante conclusão deste trabalho é a de que as pequenas e médias empresas são indiscutivelmente eficientes quando comparadas às unidades industriais (estabelecimentos) das várias classes de tamanho. Tecnologicamente elas se mostrariam mais eficientes em todos os ramos, com a exceção do de química. Estas conclusões se aplicam exclusivamente para estabelecimentos, e não para empresas que cristalizam maiores benefícios para os segmentos das grandes.

tivas, num ano brutalmente recessivo.

No âmbito dos complexos industriais, onde se assentam boa parte das perspectivas futuras da indústria nordestina, a escolha dos projetos e do tipo de indústria (ou tipos) poderiam ser repensadas, na esteira das condições postas pela crise. O exemplo do III Pólo Industrial do Nordeste, que mais que um complexo industrial representa um conjunto de políticas para a indústria, suportando a expansão do parque industrial cearense, precisa ser extendido a outras áreas da região, de forma a que se atue mais integradamente sobre os diversos segmentos da indústria regional. O planejamento e suporte de vários pontos da estrutura industrial, pensados simultaneamente, pode representar um melhor equilíbrio na busca dos objetivos amplos da política regional.

Na esteira do aproveitamento das principais mercadorias agrícolas regionais, a agroindústria pretende preencher um vazio nas inter-relações entre a agricultura e a indústria, um espaço importante para a elevação da produtividade da mão-de-obra regional, e para o aumento dos multiplicadores intra-regionais. As infinitas possibilidades que já vêm sendo objeto de implantação de unidades produtivas deste tipo, podem significar um esteio adicional à incorporação de mão-de-obra e à descentralização intra-regional.

Quanto à provável reorganização da estrutura ativa-passiva dos Estados, dos Municípios e da União, na esteira de uma necessária reforma tributária, não há como negar que a estrutura de financiamento do setor público terá que passar por uma profunda reforma nos próximos anos, na linha do que se convencionou chamar de "desdolarização" da economia brasileira. O déficit público interno precisa se libertar de suas amarras à variação do câmbio, que impõem severas perdas ao governo. O orçamento fiscal, além de revista a sua distribuição pelas três esferas do governo, deverá ter seus principais mecanismos repensados, o que deve ter implicações sobre o mecanismo dos incentivos fiscais.

As conseqüências desta revisão do mecanismo dos incentivos fiscais poderão ter um impacto considerável sobre a região nordestina, notadamente para a indústria. Em particular, a exemplo da retirada do subsídio ao trigo, devem ser cortados os incentivos às exportações e à agricultura (subsídios ao crédito), em função das metas acordadas com o FMI. A possível retirada dos incentivos fiscais ao desenvolvimento de áreas e programas selecionados, a exemplo do FINOR, parece entretanto esbarrar em razões de ordem distributiva, que colocam tal decisão em confronto com os objetivos mais amplos da política de desenvolvimento. Mas, apesar disto, podem haver modificações menores que por exemplo eliminem as áreas setoriais incentivadas, o que tra

ria sem dúvida algum benefício para o Nordeste. A questão crucial na hipótese de uma alteração no mecanismo dos incentivos fiscais passaria a ser política, ou seja, a tentativa de ampliação ou mesmo manutenção da prioridade nordestina. A industrialização da região necessita do mecanismo para que possa pelo menos continuar avançando ao mesmo ritmo que a do Centro-Sul. Vimos que o mecanismo em linhas gerais, tem sido eficaz em promover o crescimento da indústria regional e de sua participação na indústria nacional, tendo mesmo conseguido,ao longo da década de setenta, reverter uma tendência, de pelo menos três décadas, de perda de participação na produção industrial brasileira.

O outro condicionante que listamos ao fim do primeiro item é a hipótese de que mesmo que a recessão acarrete um sucateamento do parque industrial brasileiro, prevalecem limites políticos e sociais que impediriam um aprofundamento deste processo. Embora não se possa afirmar com certeza a que nível exato se situará tal limite, o fato é que, antes que este processo se complete, o país seria atingido por uma convulsão social de proporções imprevisíveis e de conseqüênciaspolíticas impensáveis. A massa que prevalece hoje desempregada no país vem demonstrando o perigo de que se reveste uma situação como esta. Os níveis de criminalidade, especialmente urbana, de saques provocados pela fome, de pequenos furtos, enfim de ações intepestivas desta massa que se encontra à margem da nossa economia, no fundo do poço dos limites da sobrevivência, não tardarão a impor na consciência da sociedade um fim do descabido movimento recessivo.

No Nordeste estes problemas estão visivelmente amplificados, não só porque lá prevalecem salários relativamente mais baixos, menores índices de produtividade e uma maior desigualdade na distribuição de renda, mas principalmente porque lá já são tradicionalmente mais elevados os níveis de desemprego e sub-emprego. Basta recorrer aos meios de comunicação para ver como as pressões recessivas, com o suporte de uma seca que dura cinco ano, colocaram na miséria absoluta boa parte da população regional.

Em resumo, a política de industrialização do Nordeste precisa prover a indústria da região de instrumentos de combate à crise, que simultaneamente defendam o esforço já conseguido e possibilitem um avanço paulatino e firme da industrialização, consistente com os objetivos nacionais de descentralização (que implicam em crescimento mais que proporcional da indústria nordestina) e com os objetivos regionais, em termos amplos também. A defesa da prioridade, no momento, para a indústria regional, sendo este seu principal instrumento anti-cíclico de longo prazo.

Outros instrumentos poderiam ser avaliados. Um possível pro

grama para atenuar as pressões sociais e estimular a implantação de pequenas e micro-empresas poderia prever a isenção do imposto sobre produtos industrializados para estes segmentos, oficializando a sonegação que vem ocorrendo em escala crescente nesta faixa. Estes impostos, embora incluídos na contabilidade das empresas, passariam por um artifício contábil e seriam internalizados ao preço dos produtos, mas não efetivamente pagos.

De qualquer forma, é evidente que a política industrial nordestina, não pode continuar se furtando a prover a indústria regional de mecanismos de atenuação dos sérios problemas sociais da região que, enfatiza-se, não depende exclusivamente da indústria.

Para finalizar, cumpre deixar clara a natureza meramente especulativa deste trabalho, sustentado por hipóteses a respeito dos próximos e presumivelmente duros anos para a economia brasileira. Concomitantemente, por empreender uma análise do todo da indústria regional não desce aos devidos detalhes setoriais e especiais que se farão necessários a uma revisão ampla da política industrial da região. Esclarecemos assim ser o mesmo uma modesta contribuição ao debate que pretende-se, frutifique no menor prazo possível.

BIBLIOGRAFIA

1. Chaloult, Yves; "Estado, Acumulação e Colonialismo Interno, Contradições Nordeste/Sudeste, 1960-1977". Petrópolis, Vozes, 1978.
2. Erber, Fábio S; "Microeletrônica: Revolução ou Reforma?". X Encontro Nacional de Economia. Águas de São Pedro, SP, ANPEC, vol.2, dezembro de 1982.
3. Ferreira, Assuéro; "O Nordeste Brasileiro, Contraponto inacabado da Acumulação?". Revista de Economia Política, vol. 3, nº 3, São Paulo, Brasiliense, julho-setembro de 1983.
4. Fôlha de São Paulo; "Romi decide parar sua indústria no Nordeste". São Paulo, domingo, 30 de outubro de 1983.
5. Furtado, Celso; "A Crise da Economia Capitalista". Revista de Economia Política, vol. 3, nº 2. São Paulo, Brasiliense, abril-junho de 1983.
6. Gonçalves, Carlos Eduardo do N.; A Pequena e a Média Empresa na Estrutura Industrial Brasileira (1949-1970). Campinas, UNICAMP, tese de doutoramento, 1976.
7. Goodman e Albuquerque, David E. e Roberto C. de; Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, col. Relatórios de Pesquisa nº20, 1974.
8. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste; "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste". Flávio R. Versiani e José Roberto M. de Barros (orgs.) Formação Econômica do Brasil - A Experiência da Industrialização. São Paulo, ANPEC/Saraiva, 1978.
9. Harber Jr., Richard Paul; "O Sistema de Incentivos Fiscais e o Nordeste: Uma Análise Econométrica". Revista Econômica do Nordeste, vol. 13, nº 4. Fortaleza, BNB, outubro/dezembro de 1982.
10. Holanda, Antonio C. Nilson; Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional. Fortaleza, BNB, 1975.
11. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Censos Industriais do Brasil.
12. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Sinopse Preliminar do Censo Industrial de 1980.
13. Jatobá, Jorge et alii; "Expansão Capitalista: O Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional Recente". Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 10, nº 1, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, abril de 1980.

14. Modiano, Eduardo; "Energia e Economia: Um Modelo Integrado para o Brasil". Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 13, nº 2, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, agosto de 1983.

15. Moreira, Raimundo; O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

16. Munhoz, Dércio G.; "Os Desequilíbrios Externos da Economia Braleira". Revista de Economia Política, vol. 1, nº 4, São Paulo , Brasiliense, outubro-dezembro de 1981.

17. Mussalém, Josué S. M.; "O destino do Nordeste pós 2.065". Folha de São Paulo, sexta-feira, 11 de novembro de 1983.

18. Oliveira, Francisco de e Reichstul, Henri-Phillippe; "Mudança na Divisão Inter-regional do Trabalho". Francisco de Oliveira, A Economia da Dependência Imperfeita. Rio de Janeiro, Ed. do Graal, 3a. ed., 1977.

19. Pereira, Luiz Carlos B.; "Auge e Declínio nos anos Setenta". Revista de Economia Política, vol. 3, nº 2, São Paulo, Brasiliense, abril-junho de 1983.

20. Presidência da República; II Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília, setembro de 1974.

21. Presidência da República; III Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília, março de 1981.

22. Rebouças, Osmundo et alii; "Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas - Relatório Síntese". Revista Econômica do Nordeste, vol. 10, nº 2, Fortaleza, BNB, abril-junho de 1979.

23. Rieznik, Pablo; "O que é essencial?". Novos Estudos CEBRAP, vol. 2, nº 3. São Paulo, CEBRAP, novembro de 1983.

24. Silva , Adroaldo M. da; "Reflexões sobre a Crise: Qual a saída de Curto Prazo?" Seminário IPE/USP nº 14/83. São Paulo, setembro de 1983.

25. Singer, Paul; "Crescimento Econômico e Distribuição Espacial da População". Revista de Economia Política, vol. 2, nº 3. São Paulo, Brasiliense, julho-setembro de 1982.

DEBATEDORES

DEBATEDOR - Fernando Pedrão - Serei breve. Penso que do trabalho apresentado a primeira parte deve ser apenas aludida, porque sobre os elementos de interpretação da crise, realmente acho que nós, para aprofundarmos, precisaríamos de mais tempo ou outras condições. De qualquer modo, acho que o encaminhamento do trabalho está muito bem, do jeito que ele está feito, com essa colocação do desenvolvimento da crise internacional. Eu procurarei me ater, nos meus breves comentários, à parte política e somente através do comentário da parte política voltaria talvez a aludir aspectos dessa interpretação da crise. Obviamente que neste trabalho há uma relação, diria eu, interna, entre o seu tema, o tratamento que lhe foi dado, e o que nós de certa maneira abordamos na reunião anterior. Porque evidentemente que por trás disso aqui está uma discussão inevitável das condições em que se dão as transformações do capital financeiro, no contexto atual da crise internacional, e portanto dos reajustes da capacidade de produção dos países que lideram na substituição de técnicas e dos países que apenas em forma marginal podem participar de opções de substituição de técnicas. Portanto, me pareceria que um aspecto, realmente, que neste tema do Seminário deve ser destacado é a questão da política. Em primeiro lugar, nós estmoas conscientes de que as possibilidades de articular opções de política de desenvolvimento para o Nordeste, ou seja, de salvaguardar a economia do Nordeste, neste caso, dependem muito das condições em que nós interpretamos o perfil dessa crise internacional e de como ela se reproduz internamente e, portanto, de como nós visualizamos uma nova economia do Nordeste e novas relações inter-regionais no Brasil. Acho que é uma excelente oportunidade para levantar essa questão neste Seminário. Não se trata realmente de que consigamos fazer ou não crescer o Nordeste, esta economia atual do Nordeste, de que nós defendemos esta estrutura atual do Nordeste, mas sim que sejamos capazes de articular algumas conjecturas sobre quais as possíveis saídas em termos de transformação da economia nacional nos próximos anos e portanto qual participação podemos aspirar que a economia do Nordeste tenha neste conjunto . Eu acho que essa é uma reflexão fundamental, porque sinto pensar que nós todos, em grande parte, até agora, continuemos falando muito em termos de um Nordeste um tanto diferente do resto do Brasil, ou do qual podemos falar por separado. Mesmo que logo a seguir digamos que não, que é uma região, etc. Mas estamos comparando a indústria do Nordeste e a indústria do Sudeste; estamos pensando em relações quase que entre compartimentos diferentes. E não estamos vendo que a essência do fenômeno agora é a interpretação da economia das regiões. E que essa interpenetração dessas economias, ditas regionais, está se fazendo sob o im-

pulso do que era uma região de São Paulo em expansão e que neste momento tem essa expansão contida. Então, digamos assim, podemos até pensar que a chance do Nordeste, de certa maneira, está no fato de que a região líder do País tem o seu dinamismo inter-regional freado, mas não sabemos qual alternativa visualizar. Porque falamos de complexos industriais, de agroindústria no Nordeste, mas estamos pensando qual função esse complexo cumpriria no funcionamento de uma nova economia do Nordeste. Portanto, é uma questão política, não uma questão de opções abstratas de política, mas de colocarmos como podemos extrair a alternativa de política dos elementos atualmente disponíveis.

Acho que nesse sentido o trabalho é sugestivo, o que ele apresenta dá lugar a uma excelente troca de idéias e, para não me alongar, apenas faria um comentário sobre uma observação que se encontra nas últimas páginas, entre as páginas 28 e 29, em que se fala um pouco de mecanismos para atenuar as condições recessivas do Nordeste, ou em que se fala de um instrumental para o Nordeste. Acho que são observações talvez não muito adequadas às condições dado o fato, acho que reconhecido por nós, de que a eficácia de um instrumental que funcione no Nordeste depende de como esse instrumental esteja ajustado com a política econômica nacional. Quer dizer, é difícil que nós possamos conceber um instrumental por separado para o Nordeste. Assim como se nós estamos pensando realmente num reajuste da economia, numa transformação da economia, então eu acho que o objetivo fundamental da política não é atenuar situações desiguais, porém, sim, encontrar saídas para depois da crise.

DEBATEDOR - Leonardo Guimarães Neto - Vou procurar ser breve. Em termos gerais o trabalho me pareceu muito informativo, na sua primeira parte referente à crise atual; muito informativo na segunda parte sobre a política de industrialização do Nordeste; e muito especulativo na terceira, a crise e a indústria no Nordeste. Acho bastante louvável o esforço de colocar o quadro da crise no Nordeste num contexto maior, realmente tenho a impressão que os autores conseguiram fazer as conexões principais de interpretação da crise regional. Eu gostaria de tecer alguns comentários sobre as duas últimas partes - vou deixar de comentar a crise mundial, pelas razões que o Pedrão apontou e porque eu acho que eu não teria fôlego para inerpretá-la ou para criticar as coisas que foram colocadas aí.

Um reparo que gostaria de fazer, na segunda parte, diz respeito a um problema que me parece de natureza mais metodológica. Está ligado muito mais fundamentalmente ao fato de que é a partir do discurso, dos planos e das intenções colocadas nos documentos, que se

interpreta o que houve na economia regional, no processo de industrialização. Quer dizer , se bem que os planos iniciais falem de desequilíbrios regionais e os outros falem de integração regional, em termos específicos da indústria não me parece que tenha havido uma mudança de rumo do processo de industrialização. Acho que ele foi o mesmo e à medida que a economia brasileira se recupera, a partir do milagre de 67 em diante, então você tem condições objetivas para concretizar essa integração. Não só na década de 70, mas já antes tem início um processo de integração da estrutura produtiva da região com a do País. Então, me parece que há um problema metodológico que reside justamente no fato de se interpretar o discurso dos planos como sendo o determinante desse processo de integração. As causas estão no próprio processo de crescimento das economias, na própria recuperação da economia brasileira e da exigência de um atrelamento, também , a nível de matérias-primas regionais. Essa é uma colocação que acho que merecia ser vista com mais vagar.

Um outro ponto que acho que merece reparo, diz respeito a uma observação que vocês fazem, na página 16 e que se retoma na terceira parte, que é a parte do confronto entre a economia nordestina e a economia brasileira, como é que elas se comportam. Parece-me que o que vocês colocam é que à medida que a economia brasileira avança , a economia nordestina declina. O que certamente existe, sobretudo por conta desses atrelamentos que a gente vem discutindo desde ontem, é a mesma configuração do crescimento da economia, quer dizer , ela é exatamente a mesma. O que ocorre é que a economia nordestina desacelera menos que a nacional (mas continua com a mesma configuração) e que ela cresce menos quando a economia brasileira cresce. E a razão fundamental, além daquelas razões que o Flávio assinalou com muita propriedade antes, me parece que é o peso que na economia brasileira tem a indústria de bens de capital. Esta última está sujeita justamente a oscilações muito mais intensas do que a economia nordestina que não tem praticamente nada em termos de indústria de bens de capital. Esse é um ponto importante, porque responde àquela indagação que vocês fazem na terceira parte: será que a economia nordestina vai crescer durante a crise? Esta é uma pergunta que, se a interpretação fosse essa que me parece mais acertada, não caberia muito. A economia nordestina vai declinar, porque está atrelada à economia brasileira. Neste caso, o que valeria a pena especular seria qual é a natureza dessa recessão, como é que ela repercute. Este é um ponto que acho importante acrescentar.

Outro ponto, vocês situam a crise da indústria nordestina na década de 80, quando já antes havia sinais da crise. Não foi com o fechamento da Rommi, foi muito antes. Pelos dados da própria SUDENE,

em 1978, a formação de capital na indústria do Nordeste cai de um patamar de crescimento de 20%, que ela vinha mantendo até 1977, para 2% ao ano; depois para menos 11%, no ano seguinte, 1979, e em 1980 para menos 18%. Já aí havia sinais evidentes de arrefecimento da expansão da indústria. E a partir de então um conjunto de impactos negativos, por conta dessa vinculação com a economia brasileira, passa a refletir sobre a economia nordestina. E a partir de 1980 os dados que se tem, aqueles que citei hoje na exposição, revelam justamente a intensidade com que ela se dá na década de 80, sobretudo no ano de 1983.

Quanto à parte terceira, há duas especulações sobre as quais gostaria de levantar dúvida. Realmente, não tenho certeza, mas quando vocês colocam que a economia do Nordeste é mais frágil pelo fato de que estariam vindo mais indústrias novas não sei se se pode generalizar esse fato, porque me parece que se vocês colocam como indústria nova, aquela que é parte integrante de um grupo econômico com esperiência industrial, o que vale examinar é se essa indústria nova, com equipamentos novos, não teria mais capacidade de enfrentar uma crise do que uma antiga. Se se trata de uma indústria nova, de um grupo inexperiente, talvez vocês tenham razão. Mas ocorre que parte importante da indústria regional, inclusive nessa pesquisa do Banco do Nordeste explicita-se esse fato, é de grupos que tiveram experiência anterior naquela mesma atividade. Esse é um elemento que acho que poderia ser examinado mais detidamente.

Outra questão é a afirmativa de que a indústria filial no Nordeste seria a primeira a ser desativada. Acho que ela seria a primeira a ser desativada se a taxa de rentabilidade dela fosse menor, mas não é necessariamente assim. Porque desativar uma indústria que pode estar aguentando a crise melhor do que a própria matriz, inclusive?

Vocês colocam uma outra questão referente às indústrias tradicionais: a têxtil e a alimentar, em que vocês dizem que elas têm um maior poder de resistência. Talvez, quando vocês examinaram os dados a própria indústria têxtil, sobretudo a do Ceará, ela ainda não tinha sofrido o impacto maior. Mas vem ocorrendo, mais recentemente, um desmantelamento quase global, por exemplo, da indústria têxtil pernambucana. E neste particular acredito que metade da força de trabalho foi colocada para fora, de 80 para cá. Vocês consideraram a indústria alimentar e explicam seu menor declínio a partir da elasticidade. O corre que a indústria alimentar nordestina é muito complicada porque tem o peso muito grande da indústria do açúcar, voltada para a exportação. Quer dizer que ela não está muito atrelada a essas condições específicas da elasticidade-renda da indústria tradicional, por

que existe a presença do IAA, que protegre, que é um elemento importante na manutenção do nível de atividade da indústria açucareira e, conseqüentemente, da indústria alimentar.

DEBATEDOR - Alencar Soares de Freitas - Acho que o trabalho tem um mérito muito importante em definir, primeiro, que a crise que nós estamos vivendo é estrutural. Eu gostaria de fazer uma série de argumentações a respeito desse ponto e depois comentar sobre a proposição que é feita no trabalho. Também não vou me alongar muito. Acredito, como os outros autores, que esta é realmente uma crise estrutural de longo ciclo. E gostaria de lembrar aos companheiros que há pouco tempo Ignácio Rangel, um dos economistas mais inteligentes deste País, que estuda há muitos anos o Ciclo de Kondratiev, disse acreditar que o mundo estava num ciclo de crise longa, que duraria qualquer coisa como 50 anos, isto é 25 anos para baixo e 25 anos para cima. Se nós então acreditarmos nisso veríamos que talvez o pico da queda seria em 1998, o que é uma coisa que faz a gente pensar muito. Um outro ponto ligado a isso diz respeito ao problema da crise no Nordeste. Eu partilho completamente da opinião dos autores, que a crise do Nordeste é reflexa e por isso ocorre um pouco mais tarde do que no SE. Evidentemente que tem as explicações para o comportamento da indústria com a base maior nos bens de consumo não duráveis, etc. etc.; mas na verdade o Brasil também entrou na crise um pouco tardiamente. O mundo todo já estava às voltas com a crise do petróleo, com a crise financeira do dólar, em 1971, e o Brasil só começou realmente a sentir, ou pelo menos a descobrir a crise, em 1977, 1978, com o processo de queda na formação de capital bruto. Acho importante ligar essas duas coisas, porque se realmente estamos numa crise de longo ciclo é muito interessante perguntar quais seriam as conseqüências que teriam. Porque, veja, o próprio Professor Ignácio Rangel, nesse trabalho, disse que só existem duas soluções: uma, que já foi adotada várias vezes no mundo, é a Guerra Mundial, para sair do ciclo de Kondratiev - eu vou fazer de conta que essa hipótese não deve ser aceita. A outra, segundo ele, é uma orientação forte, vigorosa, do Estado para planejar a atividade econômica para evitar o rumo que a crise vai tomando. É isso aí que acho que a gente tem que começar a pensar. E eu voltaria aí a propósito do trabalho dos nossos companheiros, para dizer que o achei muito importante, na primeira e na segunda parte, mas que quando falam sobre proposições, acho que cometem alguns pecados, porque atrelam novamente o crescimento da indústria brasileira - está até escrito, firme e sustentado - à retomada do crescimento mundial. Ora, veja, isso é como joga no bicho, porque pelo que tudo indica essa retomada não é segura, ou seja, ontem mesmo, vocês podem ter li-

do nos jornais, contra todas as previsões dos economistas, o dolar desvalorizou-se, quer dizer, com uma bruta taxa de juros que tem os Estados Unidos com capacidade de captação de recursos, e de capitais internacionais, o dólar caiu no mercado. Existe aí alguma coisa pouco explicada, e embora se possa argumentar que um déficit público assombroso atrás da queda desse dólar e isso aí pode implicar num recrusdescimento da inflação e poderá acarretar novamente um período de recessão nos Estados Unidos.

Importante também é observar, por outro lado, que vários economistas têm estudado a questão da crise mundial e vários deles são unânimes em acreditar que o ciclo de investimento keynesiano se esgotou. Eu também partilho modestamente dessa opinião. Quer dizer, essa história de Estado investir para aumentar a demanda efetiva e assim provocar o crescimento da economia, parece que, da forma como é feita, não tem resultado. Porque temos lido que nos Estados Unidos está havendo recuperação, nos anos de 82 e 83, e por incrível que pareça a taxa de desemprego reduziu-se de uma parcela ínfima - caiu de 7,4% para 7.1%. E outra coisa, sabe-se, que foi feito um relatório pela equipe do Governo Reagan, que chegou à conclusão que o empobrecimento relativo do americano foi muito maior nos últimos cinco anos do que se esperava ou que se poderia supor. Então, vejam, acho que é importante a gente observar que mesmo com a retomada do crescimento americano o processo do Estado intervir na economia também não está bom, não está certo. Vários economistas estão estudando a questão e estão concluindo que realmente o Estado deverá participar do processo de recuperação da economia mundial, mas não mais no modelo de investimento keynesiano, que o Estado deverá intervir mas, também e basicamente, num sentido de redistribuição da renda, ou seja, que o problema agora não é só mais o efeito multiplicador do investimento, é profundamente e basicamente, o efeito de redistribuição da renda. É a velha história, é preciso que se ordene um pouco o processo do capitalismo, que é feito de uma forma completamente desordenada.

Voltando ao trabalho, uma coisa que precisa ser um pouco reparada e discutida é que eu acho muito difícil que se espere uma recuperação mundial e que aí a gente comece a crescer. Eu acredito que nós temos, pelo contrário, que propor de maneira bem clara uma intervenção do Estado na economia, de forma a aumentar o nível de formação de capital, de investimento e mais, provocar distribuição da renda como é necessário, para que se prossiga o desenvolvimento da economia. Não vejo, inclusive, como fugir disso.

Gostaria de dizer que as várias opções que se tenta, como, por exemplo, discutir a grande, a pequena, a média empresa, tudo is

so é importante, mas isso tudo só é mesmo importante dentro de um planejamento maior em que se tenham claramente os objetivos fixados. Aí, depois, vocês podem dizer onde é que fica a pequena, onde fica a média, onde fica a grande empresa. O que nós não podemos correr o risco é de argumentar sempre dentro de uma visão economicista que volta e meia se nota, como, por exemplo, no próprio trabalho dos autores, onde se diz que são importantes a pequena e média empresa porque elas reduzem o custo das grandes empresas. Nesse argumento surge novamente o enfoque economicista de forma clara. Não é bem assim, nós teríamos que pensar numa outra forma de organização da nossa sociedade e conseqüentemente do aparelho de produção.

Para terminar, eu gostaria de dizer que, realmente, discutir indústria ou economia misturados com aspecto social, ou confundindo com o aspecto social, é realmente um pouco complicado, mesmo porque não há como confundir, porque o aspecto social é muito mais importante. E o erro que eu acho que se comete é porque nós não temos uma visão clara de qual é a sociedade que estamos querendo formar no Brasil. E por isso, uma vez que nós não temos isso claro, e uma vez que nós não fazemos uma proposta clara sobre isso, cabe qualquer discussão, pequena, média, grande, lucratividade, competitividade, tudo isso vai por aí afora, sem muita conseqüência.

9. DA INDUSTRIALIZAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS

Autor : Lélio Rodrigues

Debatedores : Nilson Holanda
Antonio Antunes
Edson Prudente

SUMÁRIO

Pág

1a. Parte: ANÁLISE META-ECONÔMICA E MULTI-DIMENSIONAL

1. Ganhando, Pescando ou Comprando o Peixe 475
   1.1 - Rediscutindo Benefícios e Beneficiários 481
   1.2 - Rediscutindo Custos e Agentes 481
   1.3 - Prejuízos Ocultos e Recursos Ociosos 482

2. O Tamanho do Bolo e Tamanho das Bocas 485
   2.1 - Caracterização da Indústria Regional 486
      2.1.1 - Sub-Conjunto FIBGE 487
      2.1.2 - Sub-Conjunto VISÃO 491
      2.1.3 - Sub-Conjunto SUDENE 496
   2.2 - Caracterização do Comércio Inter-regional 503
   2.3 - Caracterização do Emprego Regional 511
      2.3.1 - O Segmento da Indústria Informal 512
      2.3.2 - O Segmento da Pequena Agroindústria 514
      2.3.3 - A Saturação do Mercado de Trabalho 517

3. No Encalço das Uvas que são Verdes 522
   3.1 - Desempenho Econômico na Crise dos 80's 524
   3.2 - Rebatimentos Sociais da Crise dos 80's 531
   3.3 - Acessível a Poucos, Desejável a Quem? 538

2a. Parte: CRÍTICA ÀS OPÇÕES DA AMBIVALÊNCIA COMPENSATÓRIA

4. A Indústria como Objetivo-Meio (ou Fim?) 551
5. O Homem como Objetivo-Fim (ou Meio?) 555
6. As Dissociações de Meio e Fim 560

3a. Parte: PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS .....

7. A César o que é de César 569
8. A Proteção da Obsolescência 580
9. O Confinamento dos Excluídos 593

APRESENTAÇÃO

O presente relatório, originalmente elaborado como base para um trabalho de grupo, no âmbito do IPEA/IPLAN/CPR/SDR, não pode ser concluído em tempo hábil para a revisão e debate em equipe. Permanece, por isso, nessa versão mais reduzida, como uma contribuição exclusivamente pessoal, sem comprometer quaisquer outros técnicos ou segmentos institucionais. O autor, não tendo formação de economista, muito pelo contrário, acabou se alinhando com os revisionismos da Anti-Economia de Atali, da Meta-Economia de Schumacher e da Para-Economia de Guerreiro Ramos.

Circulando à margem, além ou em contra-corrente à ideologia dominante, o relatório envereda por um campo minado de especializações, de onde somente uma equipe multidisciplinar e articulada poderia sair ilesa. Por agravante, recorre frequentemente a formulações arquetípicas e paradigmáticas, no propósito de estabelecer o necessário contraste. O leitor saberá dar o devido desconto aos avanços do generalista e aos modelos radicais, certo de que a realidade é ainda mais complexa e bem menos extremada.

Desde a titulação adotada procurou-se estabelecer a confrontação da abordagem setorial - que usualmente valoriza o papel da indústria no processo de crescimento econômico - com a abordagem regional - que prioriza, no Nordeste, o atendimento das necessidades básicas e a superação da pobreza absoluta. O viés setorialista do planejamento brasileiro é bastante notório e acabou contaminando a programação regional e estadual, empobrecidas de suas potencialidades mais notáveis: o totalismo sistêmico, a integração sinérgica, o embasamento participativo. Para isentar-se desse risco, o relatório procura prevalecer o enfoque espacial-global sobre o corte setorial-nacional, ao longo dos três segmentos em que está estruturado: a análise do setor econômico (1a. Parte) a crítica às estratégias compósitas (2 a. Parte), a proposição de cunho social (3a. Parte)

Na análise, a abordagem econômica conduz a uma revisão multi-dimensional, onde critérios espaciais, sociais, ecológicos, culturais e políticos são valorizados. O contraste entre os antagonismos generalizados do econômico e a convergência das demais dimensões se afigura revelador. Os benefícios sociais do crescimento industrial são residuais e não resistem ao cotejo de custos alternativos, sobretudo quando se reconceituam adequadamente estes custos e esses benefícios (1.0). A contribuição da indústria do Nordeste, aferida a partir das estatísticas da FIBGE , da pesquisa BNB/SUDENE ou do ranking da VISÃO, demonstra-se totalmente deslocada em relação às demandas sociais e à magnitude da pobreza absoluta da região e esse desencon

tro só tende a ser agravado pelo escambo inter-regional, que se interpos crescentemente entre a atividade-meio e as necessidades-fim (2.0). A essa caracterização centrada na relativa "normalidade" do 75/80, segue-se a tentativa de mensurar o impacto da crise recessiva na indústria do Nordeste (81/82/83...) e a saída honrosa (o impossível indesejável) por um novo estilo de desenvolvimento (3.0), certamente pouco conformado à ideologia do crescimento econômico[1].

A crítica se direcionou à estratégia compensatória, lúcida em seu diagnóstico, avançada em seu discurso reformista, mas conservadora na manutenção (e prevalência ou omissão alocativa) do crescimento e integração industrial como componente básico (4.0), acoplado a paliativos (por indigência ou omissão alocativa) destinados à questão social (5.0). Essa persistente dissociação entre meios enfatizados, que não levam aos fins priorizados ou que se dicotomizam ou que se estiolam (6.0) é uma constante em todo o vasto acervo de planejamento regional recente no país.

Finalmente a proposta, que se pretende realista por partir do quadro atual, mas se reconhece eutópica ao cogitar do vir a ser do homem, foi originalmente organizada em três sub-conjuntos homogêneos quanto a seu escopo/objeto, sua instância institucional (decisor/gerente/operador) e seus recursos/instrumentos. O primeiro sub-conjunto que deveria abarcar a Grande Indústria Integrada à Economia Nacional, voltada portanto para a acumulação de capital e pertencente à categoria do setorial-nacional, operado no plano federal, evoluiu para o balizamento de rumos (7.0) que viessem em reforço das pro

(1) As restrições e antagonismos antepostos aos próprios fundamentos da economia, nas teorias recentes em ciências sociais, foram objeto de investigação erudita em "GUERRA AO HOMO OECONOMICUS" de J.G. Merquior (Folha de São Paulo - diversos domingos de nov/82 e Revista do Serviço Público de out-dez/82, inserido depois em "O Argumento Liberal", N. Pronteira, 1983). Os principais "economicidas" (outras correntes referidas na nota 2 seriam:
- Na teoria da Sociedade Pós-Industrial, Daniel Bell e Alain Touraine, com aproximações em outros autores como E. F. Schumacher (Small is Beautiful), J.K. Galbraith (Economics and the public purpose), Dahrendorf (The New Liberty), Fred Hirsch (Social Limits of Growth)e na vertente catastrofista, R. Heilbroner.
- Na ética normativa de John Rawls (A Theory of Justice, 1972), com aproximações no igualitarismo anarco-cooperativista de Tawney e Titmuss.
- Na Teoria Política de C.B. Macpherson (The Life and Time of Liberal Democracy - 1977).
- Na última variante da Teoria Crítica representada por J. Habermas (Towards a Rational Society - 1970)
- Na nova escola econômica de Cambridge com Piero Sraffa, Joan Robinson e outros.
- Na Antropologia Econômica liderada por Karl Polanyi (The Great Transformation - 1944) e destacando ainda C. Meillassoux, M. Godelier e M. Sahlins.
- Na Antropologia Cultural, com Louis Dumont (Homo Aequalis e Homo hierarchicus).

posições sequenciais. O segundo sub-conjunto permaneceu centrado na Pequena e Média Indústria Tradicional Supridora do Mercado Regional (8.0), inteiramente delegável à iniciativa privada, carecendo apenas de corretivos iniciais que ampliassem o grau de proteção frente à competição do Centro-Sul. O terceiro sub-conjunto previsto para a Micro-Indústria Informal foi reorientado em termos espaciais (e de fato setorialmente diversificados), para integrar uma estratégia efetivamente regional escalonada até o nível comunitário (9.0), na hipótese da delimitação de sistemas sociais, à margem da economia de mercado[2].

Cumpre ressaltar que, contrariamente à primeira impressão de radicalismo, a proposta apenas se acomoda a uma realidade pré-existente e evita duplicidades e omissões: ela não é contra um Complexo Industrial, mas apenas o atribui ao plano federal, com recursos da União; ela não é contra a economia de mercado e o capital privado, apenas quer que funcionem em seus próprios termos, sem subsídios governamentais e a menor grau de sucursalização; ela não se limita a reconhecer o setor informal, mas dimensiona seu contingente, propõe uma alocação proporcional e aposta numa evolução comunitária que pode vingar, ao contrário da falácia de sua absorção nos mercados saturados de produto e de fator.

Na essência, para que seja contemporânea da crise e ao mesmo tempo convergente com o vir a ser do homem, a proposta evolui da industrialização para o desenvolvimento, do setorial para o espacial, do econômico para o multi-disciplinar. Por consequência, entra em um território pouco explorado e só pode ousar delineamentos ainda inseguros e tentativos. A espera de adesões, reformulações e avanços.

Releve-se, outrossim, a linguagem adotada. Ela não conse-

(2) Alberto Guerreiro Ramos (A NOVA CIÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES: Uma Reconceituação da Riqueza das Nações - FGV, 1981) utiliza positivamente vários dos economicidas de Merquior (V. nota 1) e acrescenta ainda:
- Os restauradores da Razão Substantiva (Weber, Mannheim, Voegelin, além de Habermas e Polanyi, lastreados na tradição clássica de Platão, Aristóteles, Aquino) contra a razão utilitária, funcional ou instrumental, base da economia clássica legitimadora do industrialismo e do mercado (Hobbes, Bentham, Smith...).
- As contribuições da Psicologia Social relativas à síndrome behaviorista, às patologias organizativas e à política cognitiva (Whitehead , Simon, Towsend e outros).
- Os formuladores, defensores e animadores de sistemas para-econômicos (Alinsky Kotler, Gottschalk, McWhinney... Mumford, os Goodmann, Schumacher, Illich, Shapiro, Papanek... Boulding, Commorer, Dubos, Myrdal, MacPherson, Gardner , Nader, os Henderson...Bierman, Schon) e os que elaboram a questão fundamental do tamanho da organização social, desde Platão até Simmel. L. Kohr (The Breakdown of Nations -57, Overdeveloped Nations) e R. Dahl (Size and Democracy 73, After the Revolution - 75).

guiu ater-se ao padrão comedidom preciso c elegante que se espera de um texto institucional. De outro ângulo, pode-se também qualificar a redação acadêmica como insossa, inodora e incolor. Sem que tampouco sacie sede alguma.

O que se objetivou, em fundo c forma, terá sido o reencontro com os que tem sede de justiça.

1a. Parte: ANÁLISE META-ECONÔMICA E MULTI-DIMENSIONAL

Quando o enterro passou...

1.0. GANHANDO, PESCANDO OU COMPRANDO O PEIXE

O aforisma confuciano recomendava a capacitação (ensinar a pescar) à filantropia (dar o peixe). Convirá certamente, que, para tornar-se um pescador, se recebe além do ensino (SABER), algum instrumental de base (PODER) e se adicione a isso uma total adesão (QUERER), individual e coletiva. Somente assim a transformação se cumpre irreversível e prossegue auto-confiante.

No enfrentamento do problema da pobreza em massa, rejeitados o paternalismo e a introversão (self-reliance, eco-desenvolvimento e outros terceiro-mundismos), a solução perseguida é a da economia de mercado, emprego-renda-intercâmbio.

Os benefícios sociais da indústria são usualmente referidos aos empregos gerados (compre-se o peixe), diretamente poucos, indiretamente mais, futuramente muitos. Os benefícios econômicos se destacam na geração de produtos, consoante a orientação do mercado, na dinamização de outras atividades, no vulto dos excedentes que facultam a reinversão. Os custos mais notórios são representados pelo investimento inicial, fator escasso disputado por outras alternativas setoriais ou regionais de aplicação.

Um primeiro exame do benefício/custo da industrialização do Nordeste é intentado na Tabela 1, cotejando a região e o país, o setor e o todo.

A dimensão relativa (NE/BR) das três variáveis principais de benefícios e custo se posiciona (78/80) em:

Conceito	Emprego	Renda	Investimento
FIBGE/CD	13,5%	8,8%	...
FIBGE/CI	9,1%	7,0%	11,7%
VISÃO	8,5%	5,9%	...

Outras proporções relevantes, no duplo enfoque Setorial e Regional, são ainda (Conceito FGV-FIBGE/CD):

Relações	Emprego	Renda	Investimento
% NE/BR Global	25,8%	13,7%	15,6%
% Ind/Global (NE)	8,2%	16,0%	21,8%
% Ind/Global (BR)	15,8%	24,8%	...

A Tabela 1 possibilita condensar as relações de benefício/custo apuradas (médias dos indicadores anuais 75/80), na produtividade marginal dos investimentos (α, apurada na Tabela 1 dentro do mesmo ano, sem qualquer defasagem de maturação) e no dispêndio por emprego adicional (γ, em US$ mil de dez/82):

TABELA 1

INDICADORES DE BENEFÍCIO/CUSTO COMPARADOS: SETORIAL/GLOBAL E REGIONAL/NACIONAL

1975/80

DISCRIMINAÇÃO	NORDESTE						BRASIL					
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1975	1976	1977	1978	1979	1980
TODOS OS SETORES												
Benefícios												
a. Pessoal ocupado (1000) 1/	9 460,6	9 717,1	9 982,0	10 255,1	10 536,6	10 831,9	35 216,7	36 527,0	37 885,6	39 295,1	40 756,7	42 271,5
b. Produto - PIBcf (Cr$ 10^9)	118,8	193,4	295,4	449,2	777,2	1 600,4	933,1	1 479,1	2 229,0	3 313,3	5 625,5	11 739,2
c. PIB/Pop. - a/b (US$ 1,00)	1 545,6	1 865,4	2 092,8	2 425,2	2 727,6	2 803,7	3 260,6	3 795,1	4 161,5	4 668,0	5 136,8	5 269,7
d. Taxa Δ PIB (% a.a)	10,5	10,9	10,9	11,3	8,8	6,4	5,6	9,7	5,4	4,8	6,8	7,9
Custos												
e. FBCF total (Cr$ 10^9)	36,6	59,8	90,4	126,3	209,7	364,0	262,7	391,2	537,6	788,8	1 269,2	2 768,8
f. FBCF Governo (Cr$ 10^9)	14,8	24,0	38,9	61,7	94,1	161,6	41,4	65,9	90,9	113,9	147,4	286,8
g. Taxa Invest. c/d(%)	30,8	30,9	30,6	30,3	27,0	22,8	28,2	26,4	24,1	23,8	22,6	23,6
h. Partic. Governo f/e (%)	40,5	40,2	43,1	45,3	44,9	44,4	15,8	16,8	16,9	14,4	11,6	10,4
Benefício/Custo												
i. Δ PIB/FBCF (b . d/e)	0,341	0,352	0,356	0,373	0,326	0,281	0,199	0,367	0,224	0,202	0,301	0,335
j. Custo Emprego e/Δa (US$ 10^3)	17,6	21,2	23,4	26,8	26,4	23,6	24,7	27,0	27,0	29,9	31,2	33,4
INDÚSTRIA TRANSFORMAÇÃO												
Benefícios												
a. Pessoal Ocupado (1000) 1/	639,0	689,4	743,8	802,4	865,7	934,5	4 741,9	5 116,6	5 521,2	5 957,6	6 428,3	6 936,3
b. Produto - PIBcf (Cr$ 10^9)	18,4	26,8	42,2	67,3	124,3	273,2	254,3	390,6	563,9	823,8	1 370,7	2 951,9
c. Taxa Δ PIB (% a.a)	6,0	5,1	12,1	16,7	18,8	7,9	3,8	12,9	2,9	7,1	6,7	7,6
Custos												
d. FBCF total (Cr$ 10^9)	8,0	15,2	24,8	34,4	44,5	69,0	...	...	...	...	...	...
e. FBCF Governo (Cr$ 10^9)	0,7	1,7	2,5	1,8	3,0	...	...	...	...	...	...	...
f. Particip. Governo (e/d)	9,3	11,2	10,0	5,1	6,8	...	...	...	...	...	...	...
Benefício/Custo												
g. Δ PIB/FBCF (b.c/d)	0,138	0,090	0,206	0,326	0,526	0,313	...	...	...	...	...	...
h. Custo Emprego (d/Δa)	19,5	26,1	29,8	30,1	24,1	17,8	...	...	...	...	...	...
IND. TRANSFORMAÇÃO MAIOR PORTE	2/					2/	2/					2/
Benefícios												
a. Pessoal Ocupado (1000)	"333,9"	326,2	354,4	387,0	408,1	"477,3"	"3 556,2"	3 791,8	3 991,7	4 243,7	4 407,9	"4 734,1"
b. VTI (Cr$ 10^9)	"20,7"	30,0	47,0	74,9	137,8	...	"311,4"	483,9	715,5	1 089,1	1 850,5	...
c. Taxa Δ VTI (% a.a) 3/	"15,26"	"6,72"	12,52	17,75	18,17	...	"12,27"	"14,26"	6,24	12,50	9,21	...
Custos												
d. Investimento	"4,2"	8,1	12,0	18,9	30,4	...	"45,5"	85,5	119,8	161,3	245,1	...
e. Desinvestimento	"0,1"	0,2	0,4	0,7	1,0	...	"1,7"	4,1	5,2	11,3	17,4	...
f. Líquido (d - e)	"4,1"	7,9	11,6	18,2	29,4	...	"43,8"	81,4	114,6	150,0	227,7	...
Benefício/Custo												
g. Δ VTI/Invest. Líquido(b.c/f)	0,770	0,256	0,504	0,729	0,853	...	0,872	0,848	0,390	0,908	0,748	...
h. Custo Emprego (f/Δa)	?	26,2	25,4	47,9	15,8	...	22,9	38,2	32,2	50,6	26,0	...

FONTES: FIBGE - *Censos Demográficos de 1970 e 1980;*
- *Censos Industriais de 1975 e 1980;*
- *Pesquisa Industrial de 1976 a 1979.*

SUDENE/CPR - Divisão de Contas Regionais
FGV/IBGE/DCS - Centro de Contas Nacionais

NOTAS: 1/ PEA, deduzidos desocupados, interpolada entre os CD-70 e 80
2/ Dados dos CI-75 e 80 (Pesquisa demais anos)
3/ Estimado a partir dos VTI deflacionados pelo índice 26 (Oferta Global FT + EM)

Discriminação	α NE	α BR	α NE	α BR
Economia Global	0,340	0,271	34,9	43,4
Indústria (FIBGE/CD)	0,267	...	37,7	...
Indústria (FIBGE/CI)	0,622	0,753	44,6	53,8

A indicação primeira é a de que, no Nordeste, outros setores apresentam Benefício/Custo mais elevado, tanto no enfoque social (custo de emprego) quanto no enfoque econômico (geração de renda) do que a indústria de transformação.

A hipótese segunda é a de que, no global como provavelmente também na indústria, os investimentos no Nordeste apresentam ganhos, tanto sociais como econômicos, superiores aos do restante do país.

O acautelamento adicional é o de aprofundar a análise, a começar pela melhor qualificação das variáveis envolvidas.

1.1. Rediscutindo Benefícios e Beneficiários

Emprego e renda não constituem variáveis de aceitação inconteste e convém relativizá-las.

O "Benefício-Renda", dentro da análise regional, já se revela uma transposição inadequada de conceitos originalmente formulados para o âmbito de economias nacionais. Passa a significar apenas a renda gerada no Nordeste, não a renda retida e auferida pelo Nordeste.

Posto em termos de remuneração per capita (SMM - Maior Salário Mínimo). O "Benefício-Renda" no setor secundário (inclusive C. Civil e SIUP) do Nordeste se posiciona em nível superior e ritmo inferior às médias da região e inferiores ambos às médias do país (SUDENE - Indicadores Sociais do Nordeste - 1983 - pág. 224 e 247):

Sub-Conjuntos de População	NORDESTE			BRASIL		
	SMM-70	SMM-80	▲% a.a.	SMM-70	SMM-80	▲% a.a.
Total > 10 anos	0,32	0,77	9,2	0,64	1,46	8,6
PEA total	0,71	1,60	8,4	1,31	3,04	8,8
PEA do Setor 2º	1,25	2,15	5,6	1,92	3,49	6,2

Mas o progresso da média não se fez acompanhar da desejável melhoria de seu perfil distributivo. Salvo no setor secundário, o desempenho NE/BR foi sempre equivalente (SUDENE - idem-pág. 204 e 244):

Sub-Conjunto de População	NORDESTE			BRASIL		
	GINI-70	GINI-80	▲ %	GINI-70	GINI-80	▲ %
Total > 10 anos	0,8254	0,7896	-4	0,8207	0,7739	-6
PEA total	0,6207	0,6453	+4	0,6242	0,6376	+2
PEA do Setor 2º	0,5756	0,5652	-2	0,5206	0,5494	+6

Uma terceira ressalva ao "Benefício/Renda" (e tão mais importante quanto mais escamoteada), identificada com meio para o fim mais apropriado do bem estar ou da qualidade de vida, é a de dissociar as duas variáveis. O Indicador de Qualidade Física de Vida (Tab. 2) ainda está longe do satisfatório, restringindo-se quase só ao biológico e omitindo a dimensão social e as deduções das nocividades e das perdas. Mas já permite cotejar meio e fim e concluir que altos níveis de PQLI/PIB per capita (PQLI/Y) e altos desempenhos de DRR/▲PIB per capita (DRR/▲Y) dependem do estilo de desenvolvimento posto em prática, pelo menos dentro de grupos mais homogêneos(3). O Brasil (dados 70/80) faz má figura no conjunto dos países de renda média superior (níveis 76 e evolução 60/70), destacando a seguir os subconjuntos por regime (socialista) e tamanho (mini-nações com população inferior a 1 milhão de habitantes):

Sub-conjuntos de países	Confrontação de Níveis					Confrontação de Ritmos			
	Nº	P(10^6)	PQLI	Y	PQLI/Y	Nº	DRR	▲Y	DRR/▲Y
Brasil	1	119,1	68,0	1443	0,047	1	3,1	6,0	0,571
Total	38	505,4	68,0	1215	0,056	15	2,3	3,2	0,719
Socialista	5	63,3	82,3	1339	0,062	2	4,7	6,0	0,783
Pequenos	10	4,7	71,6	1335	0,054	...	...	...	...
Demais	21	437,2	65,7	1196	0,055	13	2,0	2,9	0,702

Analogamente, a região Nordeste seria confrontável com os países de renda média inferior e consegue posicionar-se pior ainda do que o país:

Sub-conjuntos regionais	Confrontação de Níveis					Confrontação de Ritmos			
	Nº	P(10^6)	PQLI	Y	PQLI/Y	Nº	DRR	▲Y	DRR/▲Y
Nordeste	1	34,9	50,7	672	0,075	1	2,8	7,3	0,384
Total	38	1277,9	67,0	429	0,156	10	0,9	2,5	0,360
Socialista	5	957,6	70,7	411	0,172	...	...	...	...
Pequenos	10	3,8	62,9	509	0,124	...	...	...	...
Demais	21	316,2	55,1	487	0,113	10	0,9	2,5	0,360

E contudo, nada menos de 17 países (10% das agregações da Tab. 2) souberam evoluir em melhoria do nível de vida em ritmo até superior ao quanto lograram crescer em sua economia. Destacadamente, a Malásia (DRR 4,6, ▲Y de 3,1% a.a.), Costa Rica (4,4 e 3,2) Chile (4,1 e 1,6), Venezuela (3,9 e 2,3), Iugoslávia (4,6 e 4,3) Sri Lanka (3,5 e 1,5) e Suécia (4,2 e 3,8). Uma década decorrida, Brasil (3,1

(3) O PQLI é a média das notações atribuídas à Expectativa de Vida no ano 1 (entre zero da Guiné Bissau - E_1 = 38 em 1950 - e o cem esperado para o ano 2000 - E_1=77), à Mortalidade Infantil (zero do Gabão - MI = 229 em 1950 - e o cem de MI = 7) e a Taxa de Alfabetização (igual percentual). O DRR representa positivamente a taxa negativa de redução das defasagens relativas à notação cem, entre dois pontos no tempo. Nas agregações sequenciais de sub-conjuntos de países, as variáveis consideradas (PQLI,Y) foram ponderadas pela população do país com estatísticas disponíveis.

TABELA 2

O "BENEFÍCIO-RENDA" E A QUALIDADE DE VIDA: DESEMPENHO INTERNACIONAL (60-75) E NACIONAL (70-80)

DISCRIMINAÇÃO		Nº DE PAÍSES	POPULAÇÃO (MILHÕES)	PIB/Hab. (US$ 1,00 DE 1976)	Δ PIB/Hab.	EXPECTATIVA DE VIDA E_1	MORT. INF. ÓBITOS< 1/1000 NAS. VIVOS	TAXA DE ALFABETIZAÇÃO (%)	PQLI	DDR
PAÍSES DE BAIXA RENDA (PIB/ Hab. < US$ 300)	1960				1,5	45,8	150,0	18,3	24,6	
	1970					50,2	135,0	28,0	33,9	1,3
	75/76	45	1 331,2	166		48,0	135,0	34,0	40,0	
PAÍSES DE RENDA MÉDIA — Inferior (US$ 300 a $ 699)	1960				2,5	56,4	104,0	42,7	48,7	
	1970					57,4	98,0	50,5	53,3	0,9
	75/76	38	1 277,9	429		62,0	76,0	59,0	67,0	
PAÍSES DE RENDA MÉDIA — BRASIL	1960				2,4	60,2	70,0	60,7	63,1	
	1970					66,0	96,0	66,2	66,0	0,8
	75/76	(1)	115,4	1 140		61,0	109,0	66,0	66,0	
PAÍSES DE RENDA MÉDIA — Superior (US$ 700 a US$ 1 999)	1960				3,2	63,6	73,0	62,2	66,0	
	1970					65,7	55,0	70,0	73,1	2,3
	75/76	38	505,4	1 215		62,0	85,0	66,0	68,0	
PAÍSES DE ALTA RENDA (PIB/ Hab. > US$ 2000)	1960				4,1	69,6	39,0	87,0	84,5	
	1970					71,05	26,0	96,0	90,7	3,9
	75/76	48	1 101,8	4 976		71,0	20,0	97,0	93,0	
MÉDIAS MUNDIAIS	75/76	169	4 216,3	1 628	3,1	60,0	81,0	62,0	65,0	...
ATUALIZAÇÃO BRASIL	1970	-		805	6,0	53,8a/	92,0b/	65,9	56,0	3,1
	1980	-	119,1	1 443c/		60,0	65,5	74,0	68,0	
CONFRONTAÇÃO NORDESTE	1970	-		327	7,3	46,4	149,3	45,2	34,2	2,8
	1980	-	34,9	672		52,6	92,6	53,3	50,7	

FONTES: Overseas Development Council - The United States and World Development - AGENDA - 1979 - The Measurement of Development Progress: a note on the Physical Quality of Live Index (PQLI) and the Disparity Reduction Rate (DDR) - Tab. A-4 e Tab. A-5
MINTER/SUDENE - Indicadores Sociais do Nordeste - 1983
SUDENE/CPR - Divisão de Contas Regionais
FGV/IBGE/DCS - Centro de Contas Nacionais

NOTAS: a/ Na aplicação da metodologia ao Brasil e Nordeste utilizou-se a E_0 (em vez da E_1)
b/ e a mortalidade infantil nas capitais (em vez da geral)
c/ A preços correntes de 1980 o PIB/Hab. passa a US$ 2 050 no Brasil (BIRD.World Development Report - 1982).

e 6,0) e Nordeste (2,8 e 7,3) prosseguem no estilo oposto, a muito crescer para outros e discutíveis fins, que não em benefício imediato e direto de suas populações.

Por sua vez, o "Benefício-Emprego" é duplamente discutível, não só do ponto de vista quantitativo como também do qualitativo, e, mais ainda, até mesmo em sua própria categorização.

O emprego na indústria do Nordeste representa apenas 8,4% do regional-global, somente a metade do setorial-nacional, ou seja, do grau de industrialização do país, aferido pela ocupação. E a que custos!

Qualitativamente, o "Benefício-Emprego" é de baixíssimo nível em qualquer dos indicadores das médias PNAD para 78/79 (os dados originais podem ser localizados na Tab. 21):

Indicadores (% PEA)	NE-TOTAL	NE-IND.	BR-TOTAL	BR-IND.
Sub-Ocupação	22,7	16,0	15,9	5,7
Sub-Remuneração	68,5	57,0	45,1	23,4
Sem Previdência	73,7	47,8	51,3	16,2
Sem Carteira	58,7	31,4	40,1	12,2

Acrescentem-se a essas deficiências a instabilidade/rotatividade, o tempo/custo da rotinização residência-fábrica, as condições de trabalho (poluição, monotonia, riscos) e mesmo assim o emprego industrial *permanecerá no rol dos menos ruins, mito e meta dos desamparados e despossuídos*. Foi somente pela destruição progressiva de outras alternativas de ocupação produtiva mais satisfatórias, pelo açambarcamento sistemático dos meios de produção e pela atomização das formas arcaicas de vida associada que o emprego que se viu alçado à *categoria de benefício, antes que de penalidade*. E que *a indústria* viesse a se prestar tanto à elegia quanto à sátira. Afinal, nos pregos de Adam Smith já se encontram prefigurados os parafusos de Charles Chaplin.

Categorizar emprego como um benefício pode portanto ser posto em suspeição, extensível ao próprio trabalho[4], *enquanto fadiga e*

(4) Primeiro foi a maldição bíblica: comerás o teu pão com o suor do teu rosto (Gênesis, 3-19), que logo as minorias dominantes conseguiram transferir para o rosto alheio. Com os ganhos de produtividade tornou-se possível reduzir o suor, *limitar a jornada, mas a multiplicação e diversificação dos pães foi priorizada até o absurdo da inutilidade total.*
Ao jovem perturbado pelas tentações, São Felipe Neri deu a incumbência de remover lajotas do chão ao sótão. Ao fim da semana, reconhecendo o jovem que a tentação não o perseguira, determinou-lhe o santo que, durante a tarde, retornasse as lajotas do sótão ao chão.
Ao Governo que enfrentava a grande depressão, o guru dos economidas recomendou, como sucedâneo das pirâmides do faraó, abrir buracos, tapar buracos e seus seguidores prosseguem a abrir frentes de serviço, valorizar o "labor intensive" na avaliação social de projetos, priorizar a construção civil nas alocações dos programas especiais.
Dissociado do atendimento direto das necessidades básicas pela ocupação produtiva, o emprego inútil, num mercado saturado, permanece oficialmente conceituado como benefício, numerador e fim.

tempo deduzidos do padrão de bem estar, enquanto rotina dissociada da criatividade e enquanto produto dissociado do valor de uso.

No encadeamento que leva dos meios aos fins, o emprego pode ser mais frequentemente reposicionado a denominador de que a numerador. Sobretudo quando se passa do ponto de vista do empresário, que reivindica verbas por intermediar empregos, e do ponto de vista do planejador social, que as aloca, para uma salutar empatia com o ponto de vista dos Severinos, os presuntivos beneficiários dos recursos sobrantes ao custeio público e ao lucro privado.

1.2. Rediscutindo Custos e Agentes

O custo é alto, como já visto e sabido (FBCF - Tab. 1) , mas convém ainda investigar subestimações, rateios e adequações conceituais.

Os investimentos realizados a nível de estabelecimento industrial representariam apenas o custo mais diretamente envolvido na geração dos benefícios. Mas eles não são autônomos, e toda uma extensa gama de dispêndios infra-estruturais se fez anteriormente necessária para assegurar o funcionamento do setor. Energia e transporte para ficar nos itens essenciais, ou Distritos Industriais para chegar ao conjunto mais completo - um santuário para melhor entronizar seus ídolos.

Daí se geram as externalidades, mas enquanto as empresas privatizam seus benefícios, seus custos permanecem inteiramente estatais.

Da FBCF total de 75/80 a indústria absorve 23% e, embora o setor público tenha presença marcante no investimento global (45%) , o mesmo não ocorre no investimento industrial (apenas 4%, relativos a *empresas de governo*).

No tocante aos incentivos fiscais do FINOR, a indústria absorve (75/82) a expressiva parcela de 84% das aprovações e 83% das liberações. Para os quase 620 projetos industriais aprovados no período (48% de reformulações), o custo médio seria de US$ 104 mil/emprego criado (o dobro do consignado pelo FIBGE/CI, Tab. 1) e a participação dos incentivos teria respondido por 32% do investimento total.

A participação pública, adicionando incentivos - que são *poupança coletiva de um país pobre doada aos ricos* - na FBCF direta se eleva para 25,7% no período FINOR (contra 46,3% no período 34-18 e 29,6% na série 65/80).

Certamente 1/4 como mínimo, crescendo em quaisquer outros conceitos (FBCF direta e indireta) ou com o detalhamento das demais fontes (bancos oficiais, a exemplo). Mas certamente não será este o

filão mais relevante a explorar. O cruzamento fragmentário de usos e fontes é eminentemente arbitrário e só pode ser corretamente apreciado a partir de um quadro consolidado do financiamento e da alocação dos investimentos no âmbito regional.

Um primeiro passo nesse sentido residiria no acoplamento da regionalização da FBCF pública (FGV - Regionalização das Transações do Setor Público - 70 e 75) com os dados do DL - 1376/74 (Fundões) e uma primeira estimativa do crédito oficial de investimento. É somente aí, nesse nível de agregação, que se podem dimensionar os níveis extremados de disparidades inter-regionais da variável mais relevante numa federação solidária: o investimento público, cotejado com parâmetros mais adequados de julgamento, como o demográfico (coeficientes per capita para o Brasil = 1,00):

FBCF	SE-70	NE-70	SE-75	NE-75	A SE	A NE
Total	1,38	0,46	...	0,44	...	-4%
S. Público	1,42	0,42	1,49	0,44	+5%	+5%
União	1,45	0,44	1,55	0,38	7%	-14%
Gov+IF+Cred.	1,20	0,49	1,36	0,51	+13%	+4%

É somente aí, no consolidado, que se pode identificar a real e total participação do Estado na formação de capital do país (cerca de 70%) e do Nordeste (cerca de 80%). Revisadas e atualizadas (FGV - 80 em elaboração) e confirmadas tais proporções, tem-se aí a massa global de manobra para uma efetiva política regional de investimentos.

Na medida em que determinados segmentos da industrialização recente, em curso e imediata se lastreiem fundamentalmente nos recursos e na decisão privada, a margem de intervenção governamental se reduz e a própria formulação de políticas oficiais perde em muito o seu sentido. Na medida em que, para outros segmentos, a participação estatal seja indispensável - direta e indireta, em incentivos e créditos - então a questão relevante é ampliar os graus de liberdade para a maior flexibilidade alocativa (intra e mesmo inter-setorial) no sentido do menor custo para o maior benefício.

1.3. Prejuízos Ocultos e Recursos Ociosos

Os tópicos precedentes rediscutiram os indicadores de Benefício/Custo da industrialização do Nordeste, atendo-se ainda às quantificações de emprego, renda e investimento e consoante parâmetros econômicos e sobretudo sociais. Conquanto outras dimensões de análise careçam de evidências estatísticas similares, nem por isso elas são menos importantes ou incapazes de levar a conclusões operacionalizáveis. Pelo menos nas dimensões ecológica, política e cultural,

cumpre realimentar o processo de avaliação do setor.

Dentre as diversas catástrofes ecológicas, a poluição ambiental (vinhoto das destilarias e usinas), o esgotamento de não renováveis (não ferrosos, petróleo), a degradação de renováveis rumo à zona crítica de irreversibilidade (frutos do mar, solo, vegetação), todas se agudizam no Nordeste e, em todas, a indústria comparece em estreita relação causal. O antagonismo está na própria essência da atividade produtiva vinculada à economia de mercado. Os prazos de recuperação do capital se encerram antes de debacle ecológica, a reprodução da força de trabalho pode se cumprir alhures. Na ausência da fixação e da posse, da auto-confiança comunitária e da solidariedade diacrônica, - a economia estará sempre antagonizando a ecologia, através da especialização - artificialização, uma subversão também semântica porquanto não se pode gerir a casa (oikos nomos), senão a partir do conhecimento da casa (oikos logos)(5).

Já com a política, a economia apresenta uma particular convergência, pelo menos no âmbito da economia política ou do poder econômico. E a indústria, voltada para a acumulação de capital, é fator relevante na conformação das redes de dependência - dominância reforçadas no Nordeste pela sucursalização caracterizadora do mecanismo 34-18/FINOR. Ocorre, entretanto, que o desenvolvimento regional no país vem adotando um discurso orientado na direção exatamente oposta à da concentração e centralização . A doutrina política que lhe é compatível é a do autonomismo e da participação, da descompressão e da descentralização, da democracia e não do autoritarismo.Promover a industrialização (que é concentradora) através de políticas acentuadas pelo Estado (que é centralizador) se afigura assim uma contradição em termos para com os fins em mira(6).

Qualquer livro texto de uso corrente entre os planejadores conceitua o desenvolvimento como um processo cultural. Essa associação é procedente porque nenhuma mudança se cumpre sem que iniciadae/ou sancionada na dimensão cultural. Mas pode cumprir-se preservando a autencidade de cada cultura original ou destruindo esse grande patrimônio da humanidade, que é a diversidade cultural em favor da massificação e da mesmice.

(5) V. Ignacy Sachs - Stratégies de l'Écodeveloppement- Ed. Ouvrières,1980, Osvaldo Sunkel - La Dimension Ambiental en los Estilos de Desarrollo de America Latina - CEPAL/PNUMA-1981 (pg. 15, 17, 21, 62 e 129) e Roger Garaudy - Apelo aos Vivos - Ed. Nova Fronteira, 1981 (pg. 251).

(6) O planejador regional se confunde então com um alquimista a converter chumbo em ouro, forças centrípetas em centrífugas. Talvez ele tenha cedido ao rolo compressor da ideologia utilitária, capaz de sustentar todas as ambiguidades, dos de os pilares do industrialismo, consoante essas três jóias de pensamento liberal (in Guerreiro Ramos op. cit. pag. 1,59 e 65):

Na Ciência: Aquilo que é mais útil na operação é mais verdadeiro no conhecimento (Francis Bacon - Novo Órgão).

A fusão dos termos (indústria cultural) tem essa marca registrada. Sob essa vaga, tudo o que diferencia Nordeste - e se diferencia, valoriza - foi, está sendo ou será submergido da vivência diária, recolhido a memórias individuais e finalmente apagado da memória coletiva. Região, país ou continente, assim caminham as estratégias de engajamento das comunidades arcaicas no processo de desenvolvimento comandado a partir dos núcleos centrais: pela homogeneização dos complexos de necessidades. Na fricção entre duas culturas, daí resulta a ruptura do equilitário da mais isolada para atrelá-la à expansão da mais dinâmica. A racionalização civizatória desa subordinação revelou-se improcedente, exatamente por envolver uma relação desigual e por exercitar-se nos padrões e para os interesses do dominante e não do dominado. Que acaba por internalizá-los mimeticamente, necessidades acrescidas, possibilidades totalmente defasadas. No rastro do "efeito demonstração" só pode medrar o "sentimento de privação relativa"(7).

A essa rápida incursão pelas dimensões ecológicas, políticas e cultural, cabe retomar o próprio corte regional sistematicamente aplicado ao exame dos benefícios e dos custos econômicos e sociais e incompatível com o reducionismo setorial. Exatamente por essa aderência ao totalismo, ao holismo, à globalidade é que o enfoque espacial permanece tão sedutor a despeito do escasso ou nulo prestígio que lhe é concedido.

Daí porque a setorialização do regional, tal como uma política de industrialização do Nordeste, se afigura tão despropositada e incide em tantas perversões:

i) qualquer direcionamento de prioridades ou alocações para a indústria do Nordeste estará tão eivada de ar

---

(6) CONTINUAÇÃO:
Na Política: O príncipe não deve considerar seu dever a prática de qualidades consideradas boas, porque elas podem resultar na sua destruição. Há qualidades que parecem vícios mas que, se ele as pratica, lhe poderão trazer segurança e bem-estar (Maquiavel - O Príncipe).
Na Economia: Avareza e precaução devem permanecer como nossos deuses por mais algum tempo, porque somente elas podem nos fazer sair do túnel da necessidade econômica. Façamos de conta, para nós mesmos e para todo mundo, que o certo é errado e o errado é certo; porque o errado é útil e o certo não é (Keynes - Essays in persuasion).

(7) Desse território cinzento, poder-se-ia enveredar pela sócio-psicanálise, aplicando ao caso em tela as tipologias da orientação receptiva (maiorias excluídas), exploradora e acumulativa (classes dominantes) e mercantil (tecnocracia e segmentos ascendentes que condicionam todo o processo cultural (E. Fromm e M. Maccoby - O caráter social de uma aldeia - Zahar, 1972) e as perspectivas igualitárias. Mas se a dimensão cultural pode abrigar iniquidades, a dimensão econômica é certo que ela as engendra ou amplifica ("A desigualdade é o primeiro motor do crescimento. Portanto o crescimento não pode reduzir uma desigualdade que lhe serve de condição" - R. Garaudy - op.cit. -pág.370).

bítrio e non - sense quanto qualquer "programa" setorial-nacional, deslocada de sua necessária compatibilização inter-setorial no mesmo espaço-tempo e antecipada a seu desejável trâmite pela auscultação e participação comunitárias;

ii) mesmo quando apenas postulam atenções adicionais da esfera federal e, nesse caso, logrem eximir-se de contrapartidas financeiras, há todo um comprometimento psico-cultural com o industrialismo e a metropolização, que acabará inexoravelmente a absorver recursos, quadros e tempo, marginalizando outras opções, outros estratos e outras racionalidades;

iii) manietadas a espera do "cargo cult" da verba federal ou da adesão multinacional, as lideranças regionais se omitem de mobilizar recursos disponíveis e ociosos que somente a articulação intra-espacial do planejamento participativo poderia identificar e incorporar ao sistema econômico.

2.0. O TAMANHO DO BOLO E O TAMANHO DAS BOCAS

A metáfora economicista foi severamente criticada, a partir do momento em que se percebeu que o "esperar crescer para depois distribuir" ultrapassava prazos razoáveis. As bocas se reproduziam sem trégua, enquanto o fermento periodicamente desandava. Do ponto de vista das reivindicações regionais, entretanto, os prazos de germinação jamais foram desestimulantes para justificar investimentos do porte dos Complexos Industriais e caberia então entender que, para tais efeitos, a metáfora é ainda prestigiosa[8].

No rol das funções ou papéis atribuídos à industrialização no processo de desenvolvimento mencionam-se:

- a demanda gerada na fase de implementação (INV), sobretudo no item dos equipamentos (capital físico);
- os múltiplos efeitos impulsionados na fase de operação, compreendendo: (i) as relações interindustriais para frente (destino do VBP, em se tratando de indústria de bens intermediários) e (ii) para trás (procedência do CI -

(8) A característica de enclave constatada em amplos segmentos da indústria nordestina levou à expectativa de que, "com o tempo", num "contexto dinâmico", no "futuro", finalmente ocorram as "integrações inter-setorial e intra-regional, os multiplicadores de emprego, as reiversões". É frequente esperar que o futuro do presente-passado seja mais favorável do que o presente-futuro de um passado que alimentou idênticas ilusões.

Consumo intermediário); (iii) o impacto direto da agregação de valor (VAB), abrangendo um efeito empregos (T) e Consumo (remuneração do trabalho, r T), um efeito reinvestimento (potencial a partir das rendas do capital - r K) e um efeito fiscal (receita de governo - r G);

- outras repercussões e significados menos consensuais como a dinamização da indústria, o fortalecimento da classe empresarial, o atendimento de necessidades humanas basilares.

Paradoxamente, num dos menos votados é que se localiza a função primeira e essencial: atender necessidades. A ligação direta entre produção-consumo foi dominante na fase de coleta e nos primórdios da civilização, quando o homem plantava a própria comida, construia o próprio teto e fabricava a própria vestimenta[9].

Já o Nordeste (descartada as exceções do quilombo e da taba), ele já nasce mercantil, especializado no atendimento de mercados longínquos, suprido por indústrias européias, depois paulistas. As práticas de auto-consumo eram reputadas socialmente inferiores. O sistema tinha em sua base piramidal o escravagismo e prossegue hoje em bases que, diferentes na forma, só podem permanecer excludentes em sua estrutura.

A ocorrência de alguma introversão na indústria regional (o bolo da mão para a boca) foi-se apequenando com a integração nacional e, hoje, nenhuma caracterização da indústria (a oferta) e do emprego (a demanda) pode dispensar a correspondente caracterização do intercâmbio regional.

2.1. Caracterização da Indústria Regional

A investigação relativa aos efeitos da industrialização, arrolados no introito, deve ser direcionada para os agregados estruturais (INV, VBP, CI, VAB - r T, r K, r G), que comportam, além da análise básica (NE/BR, 70-75-79/80), o exame de sua variação segundo diversos cortes (localização espacial, composição sub-setorial, tamanho e sucursalização).

É o que se procurará a seguir, na medida em que o facultem as três fontes estatísticas de mais ampla cobertura, disponíveis so-

(9) Alvin Toffler - A Terceira Onda - Ed. Record. 2a. ed. 1982. pág. 342, com dois capítulos (3 - A Cunha Invisível e 20 - O Advento do Prossumidor) dedicados à reintegração do homem (produtor - consumidor) dividido pelo mercado.

bre a Indústria do Nordeste.

2.1.1. Sub-Conjunto FIBGE

Adotou-se aqui o conceito FIBGE CI/PI (Total, EM E IT, dos estabelecimentos com 5 ou mais pessoas ocupadas e/ou VBP superior a 640 SMM), reservando o conceito FIBGE-CD para a abordagem do emprego (item 2.3.). O corte temporal (70, 75 e 79/80) não objetiva detectar tendências, mas, pelo contrário, identificar permanências. As Tab.3, 4 e 5 desagregam, pelos cortes espacial, sub-setorial e escalar, as principais proporções e indicadores, que assinalam algumas diferenciações NE/BR:

Tamanho: aferido em termos físicos (Pessoal/Estabelecimento), com NE/BR de 74% em média (em termos financeiros cairia para 50%).

Agregação: aferida pela relação VTI/CI, com médias nacionais superiores em 7 a 8% às do NE.

Remuneração do trabalho: obtida a partir da relação entre Salários e 90% da diferença entre VTI e Despesas Diversas e representando em média 28,2% no NE e 30,8% no BR[10].

Salário Médio: em SMM mensal, com defasagem persistente no período em exame, em média NE/BR de 63% (84% na gerência e 58% no operariado em 75).

Margem de Lucro: aferida pelo Saldo Operacional/VBP, sem diferenciações nítidas.

Reinvestimento: aferido por INV/Saldo, sistematicamente mais elevado no NE (35%) do que no BR (25%).

Os diferenciais menos controversos residem no tamanho dos estabelecimentos, no nível dos salários e na taxa de reinvestimento, a proporção NE/BR negativa no efeito social e positiva na acumulação capitalista.

Reservando os cortes espacial e setorial para uma apreciação final de convergência das três fontes, é somente na FIBGE (Tab. 5) que se dispõe de uma estrutura por tamanho mais abrangente, quando se inclui o estrato das microindústrias (5 empregos e 640) SMM de VBP). Arrolando-se gêneros ou Estados por ordem crescente de emprego industrial, a participação relativa da micro irá se dispor

(10) As contas nacionais (média 70 e 73) atribuem à remuneração do trabalho 39,3% na indústria (IT+EM) e 52,1% no conjunto dos setores urbanos (Conjuntura Econômica - 31(7) - 96/97 - julho/77).

TABELA - 3

CARACTERIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DO NORDESTE SEGUNDO O CORTE ESPACIAL

70, 75 e 79

DISCRIMINAÇÃO		ESPACIAL (Todo o NE)				SUB-REGIONAL (CE, PE, BA)						
		TOTAL	URBANO	MRH CAPITAIS	CAPITAIS	CE	PE	BA	TOTAL	URBANO	MRH CAPITAIS	CAPITAIS
I - PROPORÇÃO NE/BR		(1)	(1)	(2)	(2)							
	1970 (3)	6,3	5,2	6,8	6,8	-	-	-	-	-	-	-
% VBP	1975	6,6	5,5	7,6	7,0	-	-	-	-	-	-	-
	1979	7,6	...	9,8	7,9	-	-	-	-	-	-	-
II - CONCENTRAÇÃO		(1)	(2) (1)	(2)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)
	Estabelecimentos	100,0	73,1	22,0	15,6	15,6	25,3	21,5	62,4	48,0	12,8	9,6
% 1970	Pessoal Ocupado	100,0	72,9	49,7	34,1	15,0	35,6	20,2	70,8	54,2	36,6	25,9
	VBP	100,0	74,1	63,4	42,2	14,3	35,4	25,7	75,4	56,5	51,8	33,6
	Estabelecimentos	100,0	72,2	23,0	15,9	14,6	26,0	22,3	62,9	47,7	14,0	9,9
% 1975	Pessoal Ocupado	100,0	70,3	52,0	35,1	16,6	30,2	23,0	69,8	52,0	38,4	25,7
	VBP	100,0	72,3	65,4	36,0	11,6	33,0	31,9	76,5	55,9	54,4	27,9
		(1)		(1)	(1)				(1)		(1)	(1)
	Estabelecimentos	100,0	...	42,2	30,1	16,4	25,6	21,6	63,5	...	28,2	19,8
% 1979	Pessoal Ocupado	100,0	...	61,6	38,7	17,5	28,7	22,8	69,0	...	45,1	27,9
	VBP	100,0	...	70,2	31,0	10,8	27,7	40,4	78,9	...	59,8	23,6
III - INDICADORES ESTRUTURAIS		(1)	(1)	(2)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)
	Tamanho	25,0	25,0	20,3	19,6	24,0	35,2	23,6	28,4	22,3	25,7	24,4
	Agregação	70,3	68,4	76,2	72,9	56,4	77,4	73,4	71,7	70,9	77,6	74,9
	Remun. Trabalho	35,5	34,1	36,3	33,6	30,8	36,0	41,0	36,8	35,6	37,0	34,4
1970	Salário Médio	1,26	1,29	1,44	1,29	0,95	1,34	1,87	1,41	1,32	1,65	1,39
	Margem de Lucro	19,8	20,0	20,9	21,4	19,1	20,9	18,7	19,8	19,9	20,8	21,4
	Reinvestimento	47,8	...	...	...	31,5	36,5	81,3	50,0	...	...	...
	Tamanho	23,8	23,2	26,3	25,7	27,1	27,7	24,6	26,4	26,0	32,0	30,2
	Agregação	66,6	55,7	67,2	67,9	61,3	66,1	67,5	65,9	63,1	66,0	66,6
1975	Remun. Trabalho	23,0	23,5	23,3	25,9	26,3	21,4	22,9	22,7	21,7	22,5	25,9
	Salário Médio	1,43	1,36	1,65	1,50	1,07	1,49	1,97	1,55	1,45	1,80	1,58
	Margem de Lucro	24,4	22,0	24,8	24,0	22,1	25,5	24,5	24,6	24,8	24,9	23,8
	Reinvestimento	33,1	...	...	....	23,0	26,5	40,0	31,7	...	...	...
		(1)		(1)	(1)				(1)		(1)	(1)
	Tamanho	40,9	...	59,4	52,6	43,8	45,7	43,3	44,4	...	65,3	57,7
	Agregação	71,0	...	75,3	80,2	78,3	70,4	66,9	69,6	...	74,2	79,7
1979	Remun. Trabalho	27,3	...	17,6	31,3	27,7	25,6	27,4	26,8	...	14,1	28,7
	Salário Médio	1,54	...	1,14	1,50	1,06	1,46	2,51	1,71	...	1,08	1,55
	Margem de Lucro	21,2	...	24,8	22,5	24,2	23,7	20,3	22,0	...	26,3	24,6
	Reinvestimento	43,1	...	33,3	32,9	40,1	25,9	37,5	33,5	...	26,0	24,1

FONTES: FIBGE - Censos Industriais - 70 e 75
" - CI - Sinopse Preliminar - 80
" - Pesquisa Industrial - 1979

NOTA: (1) Relativo ao Sub-conjunto dos estabelecimentos com mais de 5 pessoas e/ou VBP > 640 SMM.
(2) Relativo ao total de estabelecimentos
(3) Dados Brasil - 70 inclusive MS e exclusive RJ

TABELA - 4

CARACTERIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DO NORDESTE SEGUNDO O CORTE SUB-SETORIAL

70, 75 e 80

DISCRIMINAÇÃO		NORDESTE						BRASIL					
		TOTAL	EXTRAT. MINERAL	INDUS. TRANSF.	BCND	BI	BCD BK	TOTAL	EXTRAT. MINERAL	INDUS. TRANSF.	BCND	BI	BCD BK
I - PROPORÇÃO - NE/BR													
	Estabelecimento	12,32	29,22	11,88	13,52	12,25	4,19	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% 1970	P. Ocupada	9,11	17,21	8,89	12,75	7,59	2,45	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	VBP	6,27	6,65	6,25	9,09	5,56	1,50	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Estabelecimento	12,98	22,74	12,72	15,05	12,83	5,70	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% 1975	P. Ocupada	9,39	19,10	9,06	13,42	7,69	4,21	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	VBP	8,57	8,88	8,46	9,69	8,27	2,22	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Estabelecimento	14,36	15,29	14,11	16,17	15,14	5,33	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% 1980	P. Ocupada	10,08	17,06	9,81	14,00	9,40	4,17	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	VBP	7,65	7,35	7,59	9,82	8,56	2,77	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II - COMPOSIÇÃO SETORIAL													
	1970	100,0	1,72	98,16	61,58	31,83	4,75	100,0	1,62	98,38	42,44	35,88	20,06
% do VBP	1975	100,0	1,86	97,04	50,16	38,79	8,09	100,0	1,38	98,62	34,01	40,64	23,97
	1980	100,0	1,43	97,70	38,87	50,47	8,36	100,0	1,49	98,51	30,29	45,14	23,08
III - INDICADORES ESTRUTURAIS													
	Tamanho	25,0	20,6	25,3	27,9	20,4	31,4	33,9	34,9	33,9	29,6	32,9	53,7
	Agregação	70,3	492,9	68,1	61,1	79,3	96,9	86,2	441,5	84,2	82,9	87,0	103,6
1970	Remun. Trabalho	35,5	36,4	35,5	34,0	35,2	54,3	33,7	34,1	33,6	31,8	30,8	41,5
	Salário Médio	1,26	0,90	1,28	1,09	1,57	1,84	2,09	2,39	2,09	1,72	2,10	2,89
	Margem de Lucro	19,8	35,4	19,5	18,6	22,0	16,1	24,6	39,7	24,3	22,9	26,0	24,5
	Reinvestimento	47,8	37,4	48,3	39,1	56,3	111,3	22,8	53,2	22,0	19,0	24,0	23,9
	Tamanho	23,8	26,3	23,5	24,4	19,1	38,2	34,6	31,3	33,0	27,3	31,9	51,7
	Agregação	66,6	430,5	64,2	58,3	65,3	104,0	65,3	217,7	64,2	60,8	63,2	71,1
	Remun. Trabalho	23,0	24,8	22,9	23,2	17,0	46,6	27,6	21,4	27,7	25,3	22,9	38,5
1975	Salário Médio	1,43	1,68	1,43	1,19	1,50	2,40	2,31	2,42	2,42	1,86	2,36	3,35
	Margem de Lucro	24,4	46,6	24,0	22,4	26,7	20,9	22,9	37,6	22,7	22,6	23,8	20,9
	Reinvestimento	33,1	28,2	33,5	32,7	29,4	64,3	25,2	36,4	25,0	20,8	27,7	26,2
	Tamanho	40,9	44,3	40,8	41,4	35,5	59,1	46,0	47,2	46,0	38,2	44,2	70,3
	Agregação	71,0	214,9	69,5	65,2	64,3	151,5	73,6	185,6	72,4	67,9	67,6	89,5
	Remun. Trabalho	27,3	40,0	28,0	27,2	23,8	45,9	30,7	27,5	30,6	28,6	24,7	43,0
1979	Salário Médio	1,54	1,41	1,54	1,18	1,83	2,60	2,31	2,75	2,31	1,76	2,26	3,16
	Margem de Lucro	21,2	26,0	21,0	21,4	20,1	24,0	23,3	31,6	23,1	23,0	24,0	21,9
	Reinvestimento	43,1	20,1	43,8	46,0	43,5	34,3	24,1	61,3	23,2	19,3	24,9	25,8

FONTES: FIBGE - Censo Industrial - 1970 e 1975
" - CI - Sinopse Preliminar - 1980
" - Pesquisa Industrial - 1979

NOTA: Em virtude da não individualização da informação, a tabela exclui 37, 100, 75 e 273 estabelecimentos em 70, 75, 79 e 80, mesmo assim com cobertura nunca inferior a 98% dos totais.

CARACTERIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DO NORDESTE SEGUNDO ESTRATOS DE TAMANHO

70, 75 e 79

DISCRIMINAÇÃO		NORDESTE						BRASIL					
		<640 e < 5	> 640 e/ou > 5 por Grupo P. Ocupado < 20	20-100	> 100	TOTAL	TOTAL GERAL	<640 e < 5	>640 e/ou > 5 por Grupo P.Ocupado < 20	20-100	> 100	TOTAL	TOTAL GERAL
I- PROPORÇÃO NE/BR													
% do nº de Estabelecimentos	1970	22,9	14,0	7,7	9,1	12,3	18,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	1975	23,3	14,8	8,6	10,3	13,0	17,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	1980	...	17,0	9,5	9,1	14,4	...	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II- DISTRIBUIÇÃO													
	Estabelecimentos	250,2	81,3	13,6	5,1	100,0	350,2	128,9	71,4	21,7	6,9	100,0	228,9
% 1970	Pessoal Ocupado	19,5	24,0	20,8	55,3	100,0	119,5	7,6	16,6	25,9	57,6	100,0	107,6
	VBP	4,5	19,1	22,7	58,2	100,0	104,5	1,7	12,1	21,6	66,2	100,0	101,7
	Estabelecimentos	131,9	78,2	15,4	6,4	100,0	231,9	73,4	68,8	23,2	8,1	100,0	173,4
% 1975	Pessoal Ocupado	12,8	23,4	25,0	51,6	100,0	112,8	4,9	16,5	28,3	55,2	100,0	104,9
	VBP	1,9	15,7	31,3	53,1	100,0	101,9	0,7	10,8	23,7	65,5	100,0	100,7
	Estabelecimentos	...	77,5	17,5	5,1	100,0	...	...	65,6	26,5	8,0	100,0	...
% 1979	Pessoal Ocupado	...	23,8	26,0	50,3	100,0	...	...	15,5	28,1	56,4	100,0	...
	VBP	...	10,2	27,2	62,5	100,0	...	...	6,9	22,6	70,4	100,0	...
III- INDICADORES ESTRUTURAIS													
	Tamanho	2,0	7,7	40,0	281,3	25,0	8,9	2,1	8,1	41,5	289,7	33,9	16,4
	Agregação	85,0	56,0	62,4	78,0	70,3	70,9	91,0	64,4	81,0	92,1	86,2	86,2
	Rem. Trabalho	21,6	25,2	34,3	39,5	35,5	34,7	29,0	33,2	37,5	32,7	33,7	33,6
1970	Salário Médio	0,24	0,67	1,18	1,45	1,26	1,05	0,45	1,22	1,75	2,40	2,09	1,92
	Margem de Lucro	33,6	22,0	18,6	19,3	19,8	20,4	28,6	20,6	21,6	26,2	24,6	24,6
	Reinversão	15,7	...	...	...	47,8	45,6	30,3	...	...	...	22,8	22,9
	Tamanho	2,5	7,6	41,1	204,5	23,8	12,3	2,3	8,2	41,9	234,4	34,6	20,7
	Agregação	99,6	57,1	58,4	74,5	66,6	67,1	113,7	60,1	70,7	140,0	65,3	57,9
1975	Rem. Trabalho	23,0	22,6	21,3	24,1	23,0	23,0	34,3	30,9	31,0	15,9	27,6	27,7
	Salário Médio	0,28	0,83	1,44	1,53	1,43	1,22	0,57	1,57	2,21	2,61	2,31	2,24
	Margem de Lucro	34,7	23,1	23,0	25,5	24,4	24,6	28,3	20,2	22,2	42,8	22,9	22,9
	Reinversão	19,6	...	...	...	33,1	32,7	38,6	...	...	...	25,2	25,4
	Tamanho	...	8,6	41,8	289,4	40,9	...	...	8,6	41,8	292,1	46,0	...
	Agregação	...	69,3	61,5	75,4	71,0	...	...	63,9	75,4	74,4	73,6	...
	Rem. Trabalho	...	23,8	26,8	30,1	27,3	...	...	35,5	32,4	29,8	30,7	...
1979	Salário Médio	...	1,16	1,46	1,68	1,54	...	...	1,63	2,05	2,56	2,31	...
	Margem de Lucro	...	26,0	21,0	20,2	21,2	...	...	20,2	23,2	23,7	23,3	...
	Reinversão	...	21,1	39,4	47,7	43,1	...	...	25,1	25,3	23,1	24,1	...

Fontes: FIBGE. Censos Industriais - 70 e 75
" C.I - Sinopse Preliminar - 80
" Pesquisa Industrial - 1979

NOTA: Conquanto não corresponda a um critério de aceitação irrestrita, pode-se denominar as 4 classes como sendo da MICRO (< 5), PEQUENA (5 a 20) MÉDIA (20 a 100) e GRANDE INDÚSTRIA.

sempre na diagonal descendente, com raros desvios. No tempo, a estagnação ou declínio da micro indústria é ainda mais evidente:

Discriminação		NORDESTE			BRASIL		
		CI-60	CI-70	CI-75	CI-60	CI-70	CI-75
1.000 estabel.		14,0	22,2	18,5	66,7	92,8	79,3
VBP (Cr$ 10^9D/82)		41,1	40,9	45,6	254,9	253,6	264,9
1.000 empregos		34,9	56,6	45,0	129,1	213,2	176,6
% s/ ind. >5	nº	195,9	250,2	131,9	151,6	128,9	73,4
	VBP	11,4	4,5	1,9	5,2	1,8	0,7
	M.Obra	18,5	25,5	13,5	9,3	8,7	5,0

As taxas de reiversão posicionam em 70 e 75 uma melancólica proporção NE/BR de apenas 50% e o padrão espoliativo da micro-indústria é também evidente no nível médio de salário: 0,26 SMM no NE, 0,51 SMM no BR, alertando contra uma valorização desavisada desse segmento, enquanto vulnerabilizado dentro da economia de mercado, produto e fator.

A busca frustrante de repercussões sociais da industrialização poderá destacar outros sofismas teleológicos para priorizar determinadas tipologias, com vistas à promoção de efeitos pontuais. No exame das Tab. 3, 4 e 5, pode-se concluir que os salários médios se elevam nas periferias metropolitanas, nos sub-setores BCD-BK e nas maiores escalas. Mas não será por tais ênfases que se removeria o drama da sub-remuneração na indústria regional[11]. O problema nordestino rejeita o varejo setorial, a vitrine demagógica e só pode encontrar solução adequada no atacado e no global[12].

2.1.2. Sub-Conjunto VISÃO

A consolidação do Quem é Quem da VISÃO, procedida para os anos pré-recessivos de 79 e 80, pode ser também apreciada como uma sequência da análise imediatamente anterior, segundo o corte de tamanho dos estabelecimentos, ao selecionar os situados acima do piso dos 14.000 SMM de patrimônio líquido. Sobre os totais do FIBGE-CI, elas representam em termos de faturamento ou emprego, mais de 50% no

(11) Nem tampouco a absorção de mão-de-obra: "a evolução secular da técnica industrial no sentido de mecanizar crescentemente a produção é a tendência que destrói os cálculos ingênuos que prometem soluções fáceis à problemática do emprego" (Paulo Vieira da Cunha - Multiplicadores de Emprego para a Indústria Brasileira em 1970: avaliação de seu potencial na formulação na política econômica - INPES - dez/81 - pag. 45). Mesmo assim, para trás, a liderança recai nos gêneros tradicionais. Para a frente, nas lavouras e na agropecuária.

(12) A eficiência da "produtividade do trabalho" é um critério microeconômico reducionista. No critério global e social o que interessa é o incremento da produtividade média de toda a força de trabalho disponível e não a daqueles que que logram estarem ocupados - (Barbeito & Pistonesi - Instrumento de Promocion Industrial y Desarrollo Regional: Discussion de Algunas Lineas de Politica para el Nordeste - 1983 - pag. 28).

NE e mais de 65% no BR, corroborando que a concentração nordestina ainda se situa abaixo da nacional.

Enquanto sistematização de balanços, o acervo tabulado não proporciona subsídios adicionais de natureza macroeconômica ou social, mas enriquece a análise da acumulação de capital e introduz o novo corte da sucursalização (procedência do grupo majoritário). Os três cortes das Tabelas 6, 7 e 8 (especial, setorial e sucursalização) serão analisados em conjunto com as demais fontes. Mas do agregado já se pode apreciar o comportamento médio dos indicadores selecionados:

Tamanho: igualmente pelo Emprego/Estabel. (N/R = 55%)

Endividamento: % do Exigível Total/Ativo Total (NE/BR = 81%)

Alavancagem: % do Ativo Total/Patrimônio Líquido

Rotação: % do Faturamento/Ativo Total

Margem de Lucro: % do Lucro/Faturamento

Rentabilidade do Capital Total: % do Lucro/Ativo Total, ou produto de Rotação e Margem, não incluindo juros.

Rentabilidade de Capital próprio: % do Lucro/Patrimônio Líquido, ou produto de Alavancagem, Rotação e Margem

Reinversão: % do Investimento/Lucro, não se dispondo de tabulação para o conjunto BR, nem facultando confronto com o indicador FIBGE (Investimento/Salto).

Os indicadores que integram a equação das fontes de geração do lucro devem ser apreciados no contexto mais amplo da distribuição funcional da renda do setor. Pelo FIBGE/CI, as proporções rK: rT: rG pouco se direnciam entre NE (54,8: 21,5: 23,7) e BR (55,0 : 24,5: 20,5), apenas 3% a menos na remuneração do trabalho e 3% a mais na tributação de Governo (omitidos aí os incentivos fiscais e as isenções do IR-PJ). Do terceiro componente, pode-se imputar que a orientação alocativa dos Governos Estaduais seja mais afetada pelo clientelismo do que a nacional. Do segundo componente, o FIBGE/CI já identificou a ampla defasagem do salário médio (NE com 1,45 SMM, BR com 2,30).

O primeiro componente, pelo sub-conjunto VISÃO para 79/80, tem sua rentabilidade comparada haurida nas seguinte fontes:

	Alavancagem	Rotação	Margem	rK Total	rK Próprio
NE	1,775	0,622	0,075	0,047	0,083
BR	2,161	0,835	0,061	0,051	0,110
NE/BR	82%	75%	123%	92%	75%

A participação a menor recursos de terceiros no NE será resultante conjugada do acesso regional ao FINOR e do maior acesso do polo ao mercado financeiro, mas à falta de tabulação dos juros os diferenciais de rentabilidade (e a justificação do endivida-

TABELA 6

CONCENTRAÇÃO ESCALAR E ESPACIAL DA GRANDE INDÚSTRIA - BRASIL E NORDESTE - 1980

DISCRIMINAÇÃO	SUBCONJUNTO VISÃO			SUBCONJUNTO FIBGE			REPRESENTATIVIDADE		
	Nº DE ESTABELECIMENTO	PESSOAL OCUPADO	FATURAMENTO CR$ MILHÕES	Nº DE ESTABELECIMENTO	PESSOAL OCUPADO	V B P CR$ MILHÕES	% Nº	% PO	% CR$ [a/]
Maranhão	26	3 097	5 607	1 110	17 568	18 719	2,3	17,6	30,0
Piauí	8	895	865	606	11 350	9 243	1,3	7,9	9,4
Ceará	100	40 795	32 659	2 621	85 551	76 217	3,8	47,7	42,9
Rio Grande do Norte	40	25 295	18 252	1 353	38 707	29 355	3,0	65,3	62,2
Paraíba	59	16 014	16 307	1 746	36 801	35 966	3,4	44,5	45,3
Pernambuco	179	82 729	93 944	4 013	121 658	184 901	4,5	68,0	50,8
Alagoas	39	21 501	22 100	832	36 767	34 817	4,7	58,5	63,5
Sergipe	27	7 217	5 250	1 007	18 694	15 813	2,7	38,6	33,2
Bahia	145	62 953	172 084	4 026	110 212	324 285	3,6	57,1	53,1
NORDESTE [b/]	622	260 346	375 097	17 314	477 306	729 315	3,6	54,5	51,4
Extrativa Mineral	26	8 814	6 467	348	14 283	10 420	7,5	61,7	62,1
Indústria de Transformação	596	251 532	368 630	16 966	463 023	718 895	3,5	54,3	51,3
BCND [c/]	338	156 379	161 474	8 810	253 342	283 487	3,8	61,7	57,0
BI [c/]	200	75 384	186 891	6 913	152 151	368 068	2,9	49,5	50,8
BCD + BK [c/]	58	19 769	20 265	970	50 907	61 007	6,0	38,8	33,2
BRASIL	4 002	3 104 600	6 368 600	120 600	4 734 097	9 528 684	3,3	65,6	66,8
Extrativa Mineral	123	67 400	151 300	2 276	83 739	141 760	5,4	80,5	106,7
Indústria de Transformação	3 879	3 037 200	6 217 300	118 324	4 650 358	9 386 924	3,3	65,3	66,2
BCND	1 620	1 081 600	1 587 100	54 469	1 810 230	2 836 421	3,0	59,7	56,0
BI	1 461	1 104 000	3 376 400	45 669	1 618 541	4 351 248	3,2	68,2	77,6
BCD + BK	798	851 600	1 253 800	18 186	1 221 587	2 199 255	4,4	69,7	57,0
Ceará + Pernambuco + Bahia/Nordeste	68,1%	71,6%	81,4%	61,6%	66,5%	80,3%	-	-	-
Nordeste/Brasil	15,5%	8,4%	5,9%	14,4%	10,1%	7,7%	-	-	-

Fonte: VISÃO - Quem é Quem - 1981
FIBGE - CI - Sinopse Preliminar - 80

Notas: a/ - Faturamento/VBP não invalidando as variações espaciais/setoriais relativas
b/ - Total setorial, com pequena diferença em relação ao total espacial
c/ - Exclusive 273 estabelecimentos na agregação do CI-80.

TABELA 7
COMPOSIÇÃO SUBSETORIAL DA GRANDE INDÚSTRIA NO BRASIL E NO NORDESTE - 79/80

DISCRIMINAÇÃO		NORDESTE					BRASIL				
		TOTAL	EXTRAT. MINERAL	BCND	BI	BCD + BK	TOTAL	EXTRAT. MINERAL	BCND	BI	BDC + BK
I. PROPORÇÃO NORDESTE/BRASIL											
1979	Estabelecimentos	15,4	21,6	20,6	13,9	6,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Pessoal Ocupado	8,6	12,8	15,3	6,9	2,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Faturamento	5,8	4,8	11,0	5,1	1,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1980	Estabelecimentos	15,5	21,1	20,9	13,7	7,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Pessoal Ocupado	8,4	13,1	14,5	6,8	2,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Faturamento	5,9	4,3	10,2	5,5	1,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II. COMPOSIÇÃO SETORIAL											
1979	Estabelecimentos	100,0	4,4	54,1	33,0	8,5	100,0	3,1	40,5	36,6	19,8
	Pessoal Ocupado	100,0	3,4	61,2	28,8	6,6	100,0	2,3	34,3	36,1	27,3
	Faturamento	100,0	2,2	50,8	41,8	5,2	100,0	2,6	26,8	47,9	22,7
1980	Estabelecimentos	100,0	4,2	54,3	32,2	9,3	100,0	3,1	40,5	36,5	19,9
	Pessoal Ocupado	100,0	3,4	60,1	28,9	7,6	100,0	2,2	34,8	35,6	27,4
	Faturamento	100,0	1,7	43,1	49,8	5,4	100,0	2,4	24,9	53,0	19,7
III. INDICADORES											
1979	Tamanho (T/nº)	429,5	337,6	485,6	375,2	331,6	771,4	570,5	654,0	759,4	1 065,5
	Endividamento - %	44,1	51,9	40,7	46,5	42,3	53,1	49,1	49,4	54,9	54,7
	Alavancagem (a) %	179,0	207,9	168,6	186,9	173,4	213,4	196,4	197,5	221,5	220,8
	Rotação (b) - %	56,6	23,5	73,5	46,2	61,9	76,5	32,4	94,2	69,8	87,5
	Margem - (c) - %	4,7	5,7	9,5	(1,1)	4,9	6,3	8,8	7,7	5,7	5,7
	Rent. K total (b.c)	2,7	1,3	7,0	(0,5)	3,0	4,8	2,9	7,3	4,0	5,0
	Rent. K próprio (a.b.c)	4,8	2,8	11,8	(1,0)	5,2	10,3	5,6	14,4	8,8	11,0
	Reinversão %	258,4	203,6	119,5	-	76,2	...	...	...	...	...
1980	Tamanho (t/nº)	418,6	418,6	462,7	376,9	340,8	775,8	548,0	667,7	755,6	1 067,2
	Endividamento - %	43,2	60,3	41,8	44,0	32,8	54,3	47,0	51,3	56,1	55,6
	Alavancagem (a) %	176,0	251,9	171,8	178,5	148,7	218,8	188,5	205,5	227,8	225,1
	Rotação (b) - %	67,8	17,8	74,0	67,8	73,2	90,4	37,4	103,7	89,5	92,3
	Margem (c) - %	10,3	13,8	12,5	8,5	7,8	5,9	13,7	6,1	5,7	5,5
	Rent. K total (b.c)	7,0	2,4	9,2	5,8	5,7	5,3	5,1	6,3	5,1	5,1
	Rent. K próprio (a.b.c)	12,2	6,2	15,8	15,2	8,5	11,7	9,7	13,0	11,6	11,4
	Reinversão - %	119,2	116,7	92,1	158,2	72,9	...	...	...	...	...

Fonte: VISÃO - Quem é Quem - 1980 e 1981.

Nota: Na agregação dos dados o endividamento (DIV) da empresa foi ponderado pelo P. líquido; a Alavancagem (a) foi obtida por 1/1 - DIV; a Rotação (b) por Fatur. Alavnc/P.Líquido; a Margem de Lucro sobre Vendas (c) resulta do L. Líquido/Faturamento.

TABELA 8

APROPRIAÇÃO E SUCURSALIZAÇÃO DA GRANDE INDÚSTRIA BRASILEIRA E NORDESTINA - 79/80

DISCRIMINAÇÃO	NORDESTE								BRASIL			
	TOTAL	ESTRANGEIRO	GOVERNO		GRUPOS PRIVADOS			OUTROS PRIVADO	TOTAL	ESTRANGEIRO	GOVERNO	PRIVADO NACIONAL
			FEDERAL	ESTADUAL	NACIONAL	REGIONAL	ESTADUAL					
I. DIMENSIONAMENTO												
1979 Estabelecimentos (nº)	573	50	8	5	83	42	49	336	3 718	459	87	3 172
1979 Pessoal Ocupado (1000)	246,1	21,7	6,7	1,5	47,7	25,7	34,1	108,7	2 868,0	649,6	219,5	1 998,8
1979 Faturamento (Cr$ 10^9)	167,9	22,1	4,5	1,0	26,5	22,6	21,7	69,5	2 881,3	948,8	522,7	1 409,8
1979 Pat.Líquido (Cr$ 10^9)	165,8	17,7	13,3	0,6	29,6	24,3	20,9	59,4	1 764,6	376,0	442,9	945,7
1979 Lucro Líquido (Cr$ 10^9)	7,9	2,1	(2,6)	(0,0)	1,6	1,7	0,9	4,2	182,5	13,3	22,8	146,4
1979 Investimento (Cr$ 10^9)	20,5	1,7	0,3	0,1	6,2	5,8	2,4	4,0	...	...	...	...
1980 Estabelecimentos (nº)	622	54	8	2	95	40	52	371	4 002	468	82	3 452
1980 Pessoal Ocupado (1000)	260,3	26,5	8,0	0,5	51,6	25,4	34,5	113,9	3 104,6	757,8	211,9	2 134,8
1980 Faturamento (Cr$ 10^9)	375,1	45,8	15,0	0,3	61,5	37,9	58,0	156,5	6 368,6	2 059,1	1 275,8	3 033,7
1980 Pat.Líquido (Cr$ 10^9)	314,4	34,9	25,0	0,3	54,1	37,7	39,0	123,4	3 219,2	704,9	772,3	1 742,0
1980 Lucro Líquido (Cr$ 10^9)	38,5	5,7	(1,1)	0,0	8,4	2,6	6,6	16,3	378,6	72,0	60,5	246,1
1980 Investimento (Cr$ 10^9)	45,9	3,8	0,5	0,0	11,3	11,5	4,9	13,9	...	...	...	...
II. PROPORÇÃO NE/BR												
1979 Estabelecimentos	15,4	10,9	14,9			16,1			100,0	100,0	100,0	100,0
1979 Pessoal Ocupado	8,6	3,3	3,7			10,8			100,0	100,0	100,0	100,0
1979 Faturamento	5,8	2,3	1,1			10,0			100,0	100,0	100,0	100,0
1980 Estabelecimentos	15,5	11,5	12,2			16,2			100,0	100,0	100,0	100,0
1980 Pessoal Ocupado	8,4	3,5	4,0			10,6			100,0	100,0	100,0	100,0
1980 Faturamento	5,9	2,2	1,2			10,3			100,0	100,0	100,0	100,0
III. INDICADORES												
1979 Tamanho (T/nº)	429,5	433,9	840,4	301,4	574,9	611,1	695,4	323,7	771,4	1 415,3	2 523,5	630,1
1979 Endividamento - %	44,1	33,2	59,5	27,8	40,0	25,8	44,0	53,7	53,1	...	...	...
1979 Alavancagem (a) - %	179,0	149,8	246,7	138,5	166,8	134,8	178,5	215,8	213,4	252,3	118,0	149,1
1979 Rotação (b) - %	56,6	83,5	13,8	113,0	53,8	69,1	58,3	54,1	76,5			
1979 Margem (c) - %	4,7	9,6	(56,7)	(0,0)	6,1	7,4	4,3	6,0	6,3	1,4	4,4	10,4
1979 Rentab.K total (b.c)	2,7	8,0	(7,8)	(0,0)	3,3	5,1	2,5	3,2	4,8	...	...	...
1979 Rentab.K Prop. (a.b.c)	4,8	12,0	(19,3)	(0,0	5,4	6,9	4,5	7,0	10,3	3,5	5,1	15,5
1979 Reinversão	258,4	79,6	-	-	387,3	345,8	249,7	97,0	...	...	...	...
1980 Tamanho (T/nº)	418,6	489,9	1 002,4	261,5	543,5	634,1	663,1	306,9	775,8	1 619,3	2 584,5	618,4
1980 Endividamento - %	43,2	33,8	64,2	7,0	38,0	29,7	52,1	45,2	54,3	...	...	...
1980 Alavancagem (a) - %	176,0	151,0	279,3	107,5	161,3	142,2	208,9	182,6	218,8	292,1	165,2	174,2
1980 Rotação (b) - %	67,8	86,9	21,5	97,9	70,5	70,7	71,2	69,5	90,4			
1980 Margem (c) - %	10,3	12,4	(7,6)	12,9	13,6	6,9	11,4	10,4	5,9	3,5	4,7	8,1
1980 Rentab.K total (b.c)	7,0	10,7	(1,6)	12,6	9,6	4,9	8,1	7,3	5,3	...	...	...
1980 Rentab.K Prop. (a.b.c)	12,2	16,2	(4,5)	13,8	15,5	7,0	16,9	13,2	11,7	10,2	7,8	14,1
1980 Reinversão - %	119,2	66,4	-	-	135,4	436,3	74,4	84,9	...	...	...	...

Fontes: VISÃO - Quem é Quem - 80 e 81

OBS. : Mesmo critério original para grupos estrangeiros (Cód. 3), governamentais (Cód. 1, separados os do âmbito estadual) e privados (Cód. 5), esses classificados no nível Estadual (firmas do grupo em apenas 1 UF do NE), Regional (mais de um Estado Nordestino, ou mesmo algum da Região Norte) e Nacional (caso típico de sucursalização).

mento) não podem ser comprovadas pelos indicadores calculados. O que é notável) constatar é o padrão NE/BR da margem mais elevada compensando a baixa rotação. Como se, ao se deslocar para a região, o processo de acumulação de capital selecionasse, como vias preferenciais de menor esforço:

i) as conotações mais inflacionárias da maior extração sobre o consumo (margem);

ii) as conotações mais selvagens da maior extração sobre o trabalho (SMM);

iii) as conotações mais especulativas da maior extração sobre o Governo (benesses).

Já a rotação, que envolve maior eficiência e reduz as ociosidades, essa fica no NE a 3/4 da média nacional.

2.1.3. Sub-Conjunto SUDENE

Enquanto a delimitação dos sub-conjuntos FIBGE e VISÃO é eminentemente escalar (T, VBP, PL), o que caracteriza o sub-conjunto SUDENE é a inclusão dos incentivos fiscais (34/18-FINOR) entre as fontes dos empreendimentos industriais. Há entretanto condicionantes operacionais que também conferem a esse último grupamento uma seletividade de tamanho. Mas, fundamentalmente, além de complementar a análise em alguns aspectos a descoberto, o que mais interessa nessa última abordagem é sopesar o grau de convergência (ou de redirecionamento) da principal política setorial-regional para com as especificidades da Indústria do Nordeste.

As Tab. 9, 10 e 11 reincidem nos cortes espacial, setorial e sucursalização, justificando a apreciação conjunta. As estatísticas básicas foram coletadas da tese de Magalhães (Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste 1982), apoiada na pesquisa BNB/SUDENE relativa a 1978 (BNB-Revista Econômica do Nordeste - 10 (2), 308-318, abr-jun/79). Os indicadores calculados introduzem apurações de custo, impacto e ociosidade além de tamanho e agregação:

Tamanho: base INV/Estabelecimento, além de Emprego/Estabel.

Agregação: base VAB/INV (%) e VAB/Emprego, não comparáveis aos correspondentes do Sub-Conjunto FIBGE

Custo do Emprego: base INV/Emprego e destacando a rubrica Equipamentos e Instalações/Emprego, o primeiro da ordem de US$ 58,7 mil contra os US$ 44,6 mil do FIBGE/CI Tab. 1 e os US$ 104 mil das aprovações FINOR 75/82.

TABELA 9

CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DOS PROJETOS BENEFICIÁRIOS DOS INCENTIVOS 34/18-FINOR
1978

DISCRIMINAÇÃO	NORDESTE	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG
I. DADOS BÁSICOS											
Número de estabelecimentos	633	11	12	109	50	80	168	20	22	131	30
Pessoal Ocupado	187 571	2 711	1 567	30 868	14 132	12 792	60 574	6 537	5 316	46 497	6 577
Investimento Fixo (CR$ M)	77 793,9	655,2	561,0	4 455,8	3 147,4	4 277,5	16 433,3	1 774,9	1 157,4	42 265,8	3 075,3
Balança Comercial (Cr$ milhões) Interna	12 498,5	137,9	98,1	448,4	1 000,7	652,9	4 366,8	429,9	498,2	4 398,2	467,5
Balança Comercial (Cr$ milhões) Externa	3 934,2	104,9	68,1	645,4	173,1	404,7	198,8	65,0	15,4	2 270,0	(10,9)
II. DISTRIBUIÇÃO (%)											
Número de estabelecimentos	100,0	1,7	1,9	17,2	7,9	12,6	26,5	3,2	3,5	20,7	4,7
Pessoal Ocupado	100,0	1,4	0,8	16,5	7,5	6,8	32,3	3,5	2,8	24,8	3,5
Investimento Fixo (Cr$ M)	100,0	0,8	0,7	5,7	4,0	5,5	21,1	2,3	1,5	54,3	4,0
Balanca Comercial (Cr$ milhões) Interna	100,0	1,1	0,8	3,6	8,0	5,2	34,9	3,4	4,0	35,2	3,7
Balanca Comercial (Cr$ milhões) Externa	100,0	2,7	1,7	16,4	4,4	10,3	5,0	1,6	0,4	57,7	(0,3)
INDICADORES											
TAMANHO											
a. Pess. Ocupado/Estabel.	282,5	246,5	111,9	280,6	271,8	152,3	338,4	311,3	241,6	334,5	205,5
b. Inv.Fixo/Estab.(Cr$ M)	108,7	59,6	27,6	39,7	62,9	54,7	97,0	90,0	55,5	285,5	100,1
CUSTO DO EMPREGO											
c. Inv.Fixo/P.Ocup(Cr$ mil)	411	242	328	139	220	318	271	272	218	904	459
d. Eq.e Inst./P.Ocup(Cr$ mil)	228	78	144	58	84	160	137	141	126	561	204
IMPACTO REGIONAL											
e. % B K do Nordeste	4,2	6,5	10,4	13,0	2,5	2,3	8,0	11,5	2,7	2,3	0,1
f. % CI do Nordeste	52,5	87,4	76,9	52,1	35,9	58,7	47,8	53,3	82,4	57,8	12,0
g. % VBP para o Nordeste	42,1	58,1	48,5	52,6	30,9	39,5	50,0	47,8	34,2	31,8	22,2
AGREGAÇÕES											
h. VAB/Invest. Fixo (%)	33,0	44,0	26,0	50,0	55,0	32,0	54,0	66,0	43,0	18,0	18,0
i. VAB/P.Ocupado (Cr$ mil)	118	101	87	67	108	93	136	134	88	150	86
UTILIZ. CAPACIDADE (%)											
j. Funcionando normal	80,0	81,3	67,5	90,5	80,1	92,8	88,5	82,2	92,3	71,7	76,8
l. Funcionando com problema	73,8	60,0	90,0	48,5	69,9	69,9	50,1	66,3	65,0	80,0	73,2

Fntes: Magalhães - op cit - Texto - Pág 94, 169 - Pág. 148, 155 e 162 - Pág. 221
Magalhães - op cit - Anexo - Pág 14/22 e 3 - Pág. 3 e 34 - Pág 44 e 45

TABELA 10

CONCENTRAÇÃO SUB-SETORIAL DOS PROJETOS BENEFICIÁRIOS DO 34/18-FINOR

1978

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL	EXTRATIVA MINERAL	INDÚSTRIA TRANSFOR-MAÇÃO	BCND	BI	BCD BK
I . DADOS BÁSICOS						
Número de Estabelecimentos	640	11	629	274	288	67
Pessoal Ocupado	187 723	3 119	184 604	92 621	75 645	16 338
Investimento Fixo (Cr$ M)	78 051,8	904,3	77 147,5	16 812,4	56 269,1	4 066,1
Balança Comercial (Cr$ milhões) Interna	12 498,5	631,8	11 866,7	4 491,0	6 127,8	1 247,9
Balança Comercial (Cr$ milhões) Externa	3 934,2	94,6	3 839,6	4 742,1	(965,9)	63,5
II. DISTRIBUIÇÃO (%)						
Número de Estabelecimentos	100,0	1,7	98,3	42,8	45,0	10,5
Pessoal Ocupado	100,0	1,7	98,3	49,3	40,3	8,7
Investimento Fixo (Cr$ M)	100,0	1,2	98,8	21,5	72,1	5,2
Balança Comercial (Cr$ milhões) Interna	100,0	5,1	94,9	35,9	49,0	10,0
Balança Comercial (Cr$ milhões) Externa	100,0	2,4	97,6	120,5	(24,5)	1,6
III. INDICADORES						
TAMANHO			a/			
a. Pessoal Ocupado/Estabelecimento	256	284	"256"	301	227	200
b. Investimento Fixo/Estabelec. (Cr$ M)	108,7	82,2	"109,3"	60,5	166,6	62,3
CUSTO DO EMPREGO						
c. Investim. Fixo/Pessoal Ocup.(Cr$ mil)	411	250	"414"	177	739	246
d. Equip.e Instal./Pess. Ocupado(Cr$ mil)	228	100	"230"	94	424	110
IMPACTO REGIONAL						
e. % BK do Nordeste	4,2	10,4	...	6,6	3,1	11,7
f. % CI do Nordeste	52,5	37,0	...	68,7	40,0	15,6
g. % VBP para o Nordeste	42,1	7,0	...	38,7	48,2	33,1
AGREGAÇÕES						
h. VAB/Investimento Fixo	33,0	95,0	"32,0"	47,0	24,0	66,0
i. VAB/Pessoal Ocupado (Cr$ mil)	118	237	"117"	81	155	150
UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE (%)						
j. Funcionando normal b/	80,0	80,3	80,0	"82,9"	"76,6"	"78,1"
k. Funcionando com problemas	73,8	-	73,8	...	...	...

Fontes: Magalhães - op cit - Texto - pág. 167 - pág 146, 153, 158 - pág. 219
Magalhães - op cit - Anexo - Pág 37/4 e 13 - Pág 35/41 e 31 - pág. 44/47 e 45.

Notas : a/ Várias estimativas a partir dos Dados Básicos e da proporção IT/Total
b/ Indicadores por Gênero ponderados pelo % do Investimento Fixo para cálculo por grupo.

TABELA 11
SUCURSALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA BENEFICIÁRIA DOS INCENTIVOS 34/18-FINOR
1978

DISCRIMINAÇÃO		TOTAL	NORDESTE	SÃO PAULO	RESTO DO PAÍS	EXTERIOR	GOVERNO
I. DADOS BÁSICOS							
Número de Estabelecimentos		615	351	136	99	12	17
Pessoal Ocupado		182 660	88 773	47 492	35 071	2 557	8 767
Investimento Fixo (Cr$ milhões)		67 265,5	19 533,6	18 693,3	21 101,3	2 400,1	5 537,2
Balança Comercial (Cr$ milhões)	Interna	12 367,1	2 765,7	5 541,7	2 918,3	39,4	1 101,9
	Externa	3 959,1	4 774,1	(93,8)	(290,6)	(1,8)	(428,7)
II. DISTRIBUIÇÃO (%)							
Número de Estabelecimentos		100,0	57,1	22,1	16,1	2,0	2,8
Pessoal Ocupado		100,0	48,6	26,0	19,2	1,4	4,8
Investimento Fixo (Cr$ milhões)		100,0	29,0	27,8	31,4	3,6	8,2
Balança Comercial (Cr$ milhões)	Interna	100,0	22,4	44,8	23,6	0,3	8,9
	Externa	100,0	120,6	(2,4)	(7,4)	(0,0)	(10,8)
III. INDICADORES							
TAMANHO							
a. Pessoal Ocupado/Estabelecimento [a/]		297	253	349	354	213	516
b. Investimento Fixo/estab. (Cr$ M)		108,7	55,3	137,2	211,5	200,0	325,7
CUSTO DO EMPREGO							
c. Invest. Fixo/Pess. Ocupado (Cr$ mil)		360,8	229,0	391,0	600,0	934,0	636,0
d. Equip. e Instal./Pess. Ocupado (Cr$ mil)		"228,0" [b/]	109,0	196,0	312,0	503,0	390,0
IMPACTO REGIONAL							
e. % BK do Nordeste		4,2	9,3	4,9	3,2	0,2	1,8
f. % CI do Nordeste		52,5	66,5	38,1	47,0	19,5	27,3
g. % VBP para o Nordeste		42,1	45,1	35,5	43,8	62,7	23,3
AGREGAÇÕES							
h. VAB/Investimento Fixo [c/]		"33,0"	41,0	39,0	20,0	25,0	28,0
i. VAB/Pessoal Ocupado (Cr$ mil)		118,0	93,6	153,6	118,2	235,2	179,5
UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE (%)							
j. Funcionando normal		80,0	72,2	83,2	81,2	60,3	75,2
k. Funcionando com problemas		73,8	...	...	...	...	...

Fonte: Magalhães - op cit - Texto: Pág. 81, 99 e 198 - Pág 170 - pág. 150, 156 e 163 - pág. 207-pág.222 - Anexo: pág. 18/26 - pág. 31/34 e 47

Notas: a/ Calculado a partir dos Dados Básicos
b/ Relativo apenas às indústrias em funcionamento
c/ Calculado a partir dos indicadores VAB/Pessoal Ocupado e Investimento Fixo/Pessoal Ocupado.

Impacto Regional: aferido pela internalização no NE dos investimentos em equipamentos (4,2%) e, na fase de operação, dos efeitos a montante (52,5% do CI) e dos efeitos a jusante (42,1% do VBP).

Utilização da Capacidade: 80% em funcionamento normal (43% indústrias) e 74% em funcionamento precário (104), no total das 763 pesquisadas (88 em instalação e 133 paralizadas).

As fontes utilizadas fornecem ainda indicações de rotação (59% contra os 62% da média VISÃO) e de balança comercial, sempre positiva, com o mercado doméstico ou com o exterior.

Passando à conjugação dos três sub-conjuntos, não se pode perder de vista os diferentes universos/períodos confrontados: FIBGE (75 e 79) com cerca de 12.000 estabelecimentos, 32 empregos em média; VISÃO (79/80), com 600 estabelecimentos, média de 424 empregos; SUDENE (77) com 640 estabelecimentos, 256 empregos.

No corte espacial, além de outros dados disponíveis nas tabulações originais (Tab. 3, 6 e 9), o confronto pode ser estabelecido em termos de concentração do emprego industrial nos três principais Estados e exclusivamente na Bahia:

Indicador	FIBGE-PI	VISÃO	SUDENE
CE + PE + BA/NE	69,4%	71,6%	73,6%
BA/NE	22,9%	24,2%	24,8%

A grande indústria (VISÃO) se apresenta mais concentrada do que o total (FIBGE) e a SUDENE concentrou suas operações ainda mais do que ambos. O discurso e a pontuação aplicados apra a descontração espacial podem ter sido até mesmo sinceros. Mas foram evidentemente ineficazes.

A metropolização é também acentuada no confronto dos três estados com suas três RM: em termos de VBP (FIBGE-79), o percentual sobre o NE cai apenas de 79 para 60%; em termos de INV (SUDENE-77), apenas de 81 para 70%.

A predominância da Bahia, pelos totais FIBGE, vem crescendo a ritmo acelerado (26% em 70, 32% em 75, 40% em 79, 44% em 80) e a perspectiva imediata é de intensificar essa concentração (1/3 dos INV-79, 2/3 nos três estados). Num contraponto nacional, a MRH de São Paulo representou 40% do VBP do setor em 75, 1/3 em 79. Tamanha primazia deveria inclusive relativizar as figurações de indústria nacional ou nordestina, melhor dizê-las metropolitanas, paulista ou baiana.

No corte sub-setorial, das proporções e indicadores das Tab. 4, 7 e 10, cotejáveis apenas as composições percentuais da

ocupação industrial nos três sub-conjuntos:

Grupamento	FIBGE-PI	VISÃO	SUDENE
BNCD	55,2%	60,7%	49,3%
BI	30,4%	28,8%	40,3%
BCD-BK	11,2%	7,1%	8,7%
EM	3,2%	3,4%	1,7%

Analisando os diversos indicadores utilizados, o desempenho desses grupamentos assume ordenamentos distintos: na FIBGE, a liderança fica com os BCD-BK, seguidos dos BCND e finalmente dos BI, na VISÃO, pela ordem, os BCDN, os BI e os BCD-BK, na SUDENE os BI lideram em tamanho e custo (menor significado social) e os BCND em internalização e utilização da capacidade instalada. À luz desses dados e desses parâmetros, não procede a atitude preconceituosa contra os ramos tradicionais, tão encontradiça na literatura sobre industrialização comparada, monotônica do viés incremental[13]. Pelo contrário, enfatizar as tradicionais significa atentar mais a magnitudes do que a taxas, a essencialidades do que a modismos, e menos ao transitório do que à permanência.

A preferência da SUDENE fica melhor caracterizada em termos de percentual dos investimentos: 72,2% nos BI, 40,3% somente para o gênero da Química, beneficiando o menor impacto social com a maior participação de incentivos:

Indicadores	Totais	BCND	BI	BCD-BK	EM
US$ mil/Emprego	51,8	40,7	72,2	25,8	-
FINOR/Capital	22,3%	21,7%	23,0%	22,4%	2,2%

Fonte: Magalhães - op.cit. pág. 109 e Anexo pág. 29.

É através dos BI que se cumpre a integração nacional: o balanço comercial é negativo com o exterior, mas assume o seu maior valor no mercado interno. A interpretação mais corrente seria a de uma evolução positiva do primário exportador para alguma pré-elaboração industrial. Mas parece exorbitante imaginar que esse avanço progrida

(13) Quando enfocada de uma perspectiva economicista (o PIB e suas taxas) a industrialização acaba sendo valorada pelas escalas, gêneros e localizações que mais contribuem para o "crescimento". Raramente questionado: para que ou para quem? A indústria que cresce (se não tanto os BK, certamente os BCD), cresce para e pela concentração da renda, para a afluência (o supérfluo, o suntuário, o ostentatório), para a vulnerabilidade. Reforçando o mimetismo cultural, a dependência política, a degradação ecológica, os desequilíbrios espaciais, as iniquidades sociais (V. nota 7). A distorção começa desde a adoção dos mesmos parâmetros tanto para fluxos como para estoques. O consumo p.d. só ocorre com energéticos, alimentos, outros BCND. Pensando em PQLI, não em PIB, em satisfação de necessidades (pessoas x horas uso/vida útil dos BCD) e não de açambarcamento patológico - o exame dessa questão desemboca na certeza de que altos DRR mesmo a ΔPIB modesto (V. nota 3), podem ser alcançados antes por estratégias pedagógicas (organização sócio-política, revisão psico-cultural) do que pelo "desenvolvimento industrial".

algo além do estrito interesse do polista.

Finalmente, a sucursalização identificável na VISÃO - Tab. 8) e na SUDENE (Tab. 11) igualmente faculta a confrontação do emprego segundo grupos majoritários:

Fontes	Nordeste	Extra-Regional	Nacional	Governo	Exterior
Visão	68,0%	32,0%	19,6%	2,9%	9,5%
SUDENE	48,6%	51,4%	45,2%	4,8%	1,4%

Em termos econômico-financeiros, o fenômeno é mais amplo, consoante o sub-conjunto SUDENE, por força mesmo das vinculações dos recursos ao contribuinte do IR-PJ tanto no 34-18 como no FINOR (DL 1376/74 - art. 18), 70% apropriados na região SUDESTE:

Composição	Nordeste	Extra-Regional	Nacional	Governo	Exterior
Invest.Fixo	29,1%	70,9%	59,1%	8,2%	3,6%
Capital Social	36,6%	63,4%	55,1%	6,2%	2,1%
Alavancagem(*)	79,5	111,8	107,3	132,3	171,4

Fonte: Magalhães - op. cit. pág. 111.
(*) Índice relativo para total = 100%

Os empresários nordestinos captaram maior proporção de incentivos, mas são também os que apresentam maior taxa de reinversão (14), pelo menos os grupos econômicos estaduais e regionais identificados no sub-conjunto VISÃO:

Ano	Total NE	Grupos Sucursalizados			Grupos Locais Emp.		Isoladas	
	(-Gov.)	Total	Multi.	Nac.	Reg.	Est.	Est.	Out.
1979	1,91	2,14	0,81	2,88	3,41	3,15	2,67	0,95
1980	1,15	1,07	0,67	1,35	4,42	1,78	0,74	0,85
média	1,53	1,61	0,74	2,62	3,92	2,47	1,71	0,90

A magnitude da sucursalização em termos de faturamento no sub-conjunto VISÃO cresce, segundo o denominador utilizado, de 1/6 (sobre total FIBGE) para 1/3 (sobre total VISÃO) e para 1/2 (sobre os grupos econômicos de VISÃO). Afigura-se portanto bastante inadequado tematizar uma indústria do Nordeste, quando mais apropriado (inclusive para a efetividade de políticas) seria concebê-la, no que mais prepondera, como uma indústria no Nordeste. Os indicadores VISÃO, para o agregado extra-regional, se posicionam sempre abaixo tanto dos indicadores do total NE (salvo tamanho e rotação) quando do total BR (85% em média, salvo para margem de lucro), indicando que a sucur

(14) A relevância do controle nordestino reside no menor tamanho, internacionalização, emprego, exportação (Magalhães - op. cit. pág. 9, 69, 98, 103, 110, 112, 116, 123, 149, 152, 156, 160, 173, 179, 199 e 208). Contrariamente, a sucursalização se traduz em dependência política, em oligopolização econômica e subordina o pequeno ao interesse do grande, que detém a tecnologia, a informação e passa a controlar as fontes de matérias-primas, nos enclaves EM e BI (idem, pág. 25, 35, 51, 57, 123, 124, 157, 159, 180 e 182).
Essa dominância sequer pressupõe eficiência pois pode ser exercitada, complementarmente, entre matriz e filial, a nível de grupo, a nível de gabinete (idem pág. 29, 39, 126 e 214).

salização, talvez mesmo porque ampla e rápida, se cumpriu com unidades de segunda classe.

A par das inferências anteriores (2.1.1. e 2.1.2.), os cortes ora cotejados apontam para uma tríplice concentração espacial, setorial e empresarial, conformando um parque industrial sucursalizado e de fracos efeitos sociais e germinativos, a serviço da acumulação de capital polista. O desempenho da SUDENE foi sempre reforçador dessas tendências. Enquanto intermediário financeiro, o perfil de suas aplicações não poderia dissociar-se do interesse dos apropriadores, dos beneficiários e (na dupla função) dos grupos econômicos. Daí a racionalizar que a acumulação gerada na Região e que a integração ao mercado nacional estejam em fimeio com a dinamização regional e o desenvolvimento social será uma racionalização de desejos não de fatos.

2.2. Caracterização do Comércio Inter-Regional

Entre o bolo e a boca, o mercado se interpõe, dúplice, mercado do produto e mercado de fator. No mercado de fator, entre a boca e o bolo se interpõem o emprego, o salário e a compra, temários do item 2.3. No mercado de produto, entre o bolo que se produz e o bolo que se consome se interpõem inumeráveis atividades de transporte, comércio e financiamento, prazos às vezes dilatados, distâncias freqüentemente longínquas.

O terceiro mundismo reagiu tardiamente contra a especialização para o mercado e em defesa da introversão diversificada. Numa valoração meta-econômica sobejam razões: a sustentabilidade ecológica (V. nota 5), a autodeterminação política, a tradição cultural[15]. No plano exclusivamente econômico, o comércio é que faculta as vantagens comparativas, as otimizações alocativas, a eficiência do aparelho produtivo. Olhado do ponto de vista da periferia, e ainda no plano do econômico, todo o arrozoado negativo acaba desembocando de alguma forma no escambo desigual.

A aferição desse mecanismo no âmbito macrorregional é dificultada pelas deficiências crescentes da estatística do intercâmbio por vias internas e cabotagem. O último ano que possibilita conso-

(15) A propensão ao mimetismo pode ser testada na preferência entre o Breakfast temperado (pão de trigo e leite de vaca) e as peculiaridades tropicais: polenta de milho e bacon de porco (SUDESTE), cuscus de mandioca com queijo de cabra (Nordeste), fruta-pão assado no óleo de tartaruga (Amazônia). A generalização do pão com leite sobre tais padrões ecológico-culturais correspondia a todas as vantagens econômicas de especialização, massificação e escala, e por isso mesmo deu origem à Bunge y Born e à Nestlé, ambas bem posicionadas no ranking industrial do NE. A opção pão com leite é mimética e *unidimensional* e antagônica ao totalismo humanista, à própria essência do desenvolvimento regional.

lidar razoavelmente o comércio de mercadorias em todas as suas modalidade e medidas - peso e valor - é o de 1969 (Tab. 12). As relações de troca do NE com o exterior se elevam a 1,8, para cair no âmbito interno ao inacreditável 0,1, posições exatamente inversas (e tal como as do Sul) às do SE: 0,5 no comércio exterior e 3,4 no inter-regional. E a conformação colonial se constata nas proporções comparadas dos fluxos intra: inter: externos no NE (1,00:1,16:0,58) e SE (1,00:0,52:0,41). O escambo extra-regional, induzido de fora como um enclave, evolui sem dinamizar o comércio inter-estadual, de fraco dinamismo relativo.

Da série 75/80 da SUDENE, restrita ao NE, selecionaram-se os anos mais recentes (e ainda pré-recessivos) para a montagem da Tab. 13, a nível de classes NBM reagrupadas por gênero industrial e esses por grupamentos de bens. Procurou-se confrontar o intercâmbio total (vias internas, cabotagem, exterior)com a produção (VBP mais impostos), como unidade mais apropriada ao exame de mercado, e maior nível de desagregação, do que o VAB, cabível apenas para agregados maiores.

Preliminarmente, o que já se pode aduzir da Tab. 13 é que, numa balança deficitária, a hipótese de introversão representaria retrações mínimas (apenas os gêneros superavitários da E.Mineral - ∇ 1,3%, P. Alimentares - ∇ 9,5%, Têxteis - ∇ 12,0%, Couros ∇ 62,8% e M. Plástica - ∇ 81,6%), enquanto as margens de substituição de importação são bem mais generalizadas (M. Transportes - 590%, P. Farmacêuticos - 400%, Diversos - 340%, Mecânica - 160%, Mobiliário - 160%, M. Elétrico - 130%, Perfumaria - 120%, Borracha - 70%, Vestuário - 65%, Papel - 60%, etc.) e, no conjunto, por definição, o índice de expansão prevalece - (18,3%).

Na agregação por tipo de bem industrial, os três grupos se equiparam apenas no montante das importações totais (Cr$ 60 a 70 bilhões) e do índice de abertura (X/VBP de 30 a 35%). Em geral os BCD-BK se apresentam defesadas em relação aos BCND e aos BI: na magnitude das exportações totais (menos de Cr$ 10 contra Cr$ 60 a 70 bilhões), no deficit da balança (mais de Cr$ 50 contra pouco mais de 10 bilhões), no índice de dependência (M/C. ap. de 75% contra apenas 35 a 40%). na margem de expansão mesmo com fechamento (Saldo/ Produção de 160% contra apenas 6 a 7%). Essas margens de substituição estão concentradas (80%) nas máquinas e equipamentos (Cr$ 16,5 bilhões), nos veículos automotores (Cr$12,8) e no material elétrico (Cr$ 11,2). E quando se concebe a introversão como um processo meta-econômico, que substitui importações de mercadorias mas também rejeita o minetismo cultura, até aí poderiam emergir novas oportunidades: em vez dos automóveis, novos remanejamentos em organização social e especial que minimizam as "necessidades" de transportes.

TABELA 12

DESEQUILÍBRIOS INTER-REGIONAIS NO INTERCÂMBIO COMERCIAL

1969

D I S C R I M I N A Ç Ã O		BRASIL	NE	N	CO	S	SE
A - Intercâmbio Intra-Regional (X=M) (a)							
1 - Valor(Cr$ Milhões)		18 137	1 940	140	58	1 366	14 633
2 - Peso (1 000 t)		30 222	2 901	181	66	1 453	25 621
B - Intercâmbio Inter-regional (a)							
1 - Exportações (X)	Valor(Cr$ Milhões)	16 138	1 115	267	557	5 088	9 111
	Peso (1 000 t)	21 733	6 974	165	1 017	(b) 5 858	7 719
2 - Importações(M)	Valor (Cr$ Milhões)	16 138	3 427	717	1 479	4 457	6 058
	Peso (1 000 t) (b)	21 733	2 055	558	1 980	4 241	12 899
3 - Saldo do Intercâmbio.X-M (Cr$ Milhões)		-	(2 312)	(450)	(922)	+ 631	+3 053
4 - Relações de Troca (PX/PM)		-	0,1	1,2	0,8	0,5	3,4
C - Intercâmbio Externo							
1 - Exportações (X)	Valor (Cr$ Milhões)	9 214	1 657	266	21	2 503	4 767
	Peso (1 000 t)	30 205	2 082	958	86	2 656	24 423
2 - Importações (M)	Valor (Cr$ Milhões)	8 982	548	178	3	866	7 387
	Peso (1 000 t)	24 621	1 223	492	11	3 176	19 719
3 - Saldo do Intercâmbio.X-M (Cr$ Milhões)		+ 232	+1 109	+88	+18	+1 637	(2 620)
4 - Relações de Troca (PX/PM)		0,8	1,8	0,8	0,8	3,5	0,5
D - Intercâmbio Extra-Regional (B+C)							
1 - Exportações (X)	Valor (Cr$ Milhões)	25 352	2 772	533	578	7 591	13 878
	Peso (1 000 t)	51 938	9 056	1 123	1 103	8 514	32 142
2 - Importações (M)	Valor (Cr$ Milhões)	25 120	3 975	895	1 482	5 323	13 445
	Peso (1 000 t)	46 354	3 278	1 050	1 991	7 417	32 618
3 - Saldo do Intercâmbio.X-M (Cr$ Milhões)		+ 232	(1 203)	(362)	(904)	+ 2 268	+433
4 - Relações de Troca (PX/PM)		0,9	0,3	0,6	0,7	1,2	1,1
E - Indicadores (c)							
1 - Abertura - X Totais/PIB pm (%)		15,7	14,2	15,7	10,2	27,3	13,2
2 - Dependência - M Totais/PIB pm (%)		15,5	20,3	26,3	26,2	19,1	12,8
3 - Saldo de Intercâmbio/PIB pm (%)		+0,14	(6,14)	(10,65)	(15,95)	+8,14	+0,41
4 - Introversão ($2A_1/D_1+D_2$) %		71,9%	57,5%	19,6%	5,6%	21,2%	107,1%

FONTES: - Thompson Almeida Andrade - Estrutura Inter-Regional da Economia Brasileira: Subsídios para uma Política de Descentralização Industrial - CENEPLAR - Ag/76
- idem - Revista Brasileira de Geografia - 39 (3) - 134
- MF/SRF/CIEF - Comércio Exterior do Brasil - 1969

NOTAS: (a) Inclui Vias Internas e Cabotagem
(b) Exclusive tonelagem exportada pelo RS
(c) PIB-69 estimado pelo perfil Macro-regional médio de 65, 70 e 75.

TABELA 13

ANÁLISE SETORIAL DA PRODUÇÃO E INTERCÂMBIO NA INDÚSTRIA DO NORDESTE - 1979

Cr$ milhões correntes

DISCRIMINAÇÃO a/	PRODUÇÃO b/	COMÉRCIO EXTERIOR		VIAS INTERNAS		CABOTAGEM		TOTAIS		SALDOS DA BALANÇA COMERCIAL			CONSUMO APARENTE	INDICADORES		ELASTICIDADE RENDA/CONSUMO	
		X	M	X	M	X	M	X	M	EXTERNA	INTERNA	TOTAL		ABERT.	DEPEN	REND.	EMP.
TOTAL GERAL c/	...	49 691,2	31 117,4	77 203,9	156 834,7	20 987,3	23 253,4	147 882,4	213 205,5	18 573,8	(83 896,9)	(65 323,1)	...	c/	c/	c/	e/
S. Agrícola	...	14 199,6	5 314,3	5 904,6	6 677,5	683,1	1 619,2	20 787,3	13 611,0	8 885,3	(1 709,0)	7 176,3	...	...	...	...	...
S. Industrial	396 273,5	35 491,6	25 803,1	71 299,3	152 157,2	20 304,2	21 634,2	127 095,1	199 594,5	9 688,5	(82 187,9)	(72 499,4)	468 772,9	32,1	42,6	Δ	18,3
Extrativa Mineral d/	33 429,9	974,5	7 283,2	1 684,8	777,1	5 903,1	57,8	8 562,4	8 118,1	(6 306,7)	6 752,0	443,3	32 986,6	25,6	24,6	1,3	▼
Ind. Transformação	362 843,6	34 517,1	18 519,9	69 614,5	151 380,1	14 401,1	21 576,4	118 532,7	191 476,4	15 997,2	(88 940,9)	(72 943,7)	435 787,3	32,7	43,9	Δ	20,1
BCNE	170 067,6	25 818,0	674,2	22 835,9	59 732,5	1 402,7	609,1	50 056,6	61 015,8	25 143,8	(36 103,0)	(10 959,2)	181 026,8	29,4	33,7	Δ	6,4
BI	164 350,5	7 595,1	10 266,7	39 469,0	40 737,4	12 530,1	20 226,5	59 594,4	71 230,6	(2 671,4)	(8 964,6)	(11 636,2)	175 986,7	36,3	40,5	Δ	7,1
-BCD + BK	28 425,5	1 103,8	7 579,0	7 309,6	50 910,2	468,5	740,8	8 881,7	59 230,0	(6 475,2)	(43 873,1)	(50 348,3)	78 773,8	31,2	75,2	Δ	154,3
MINERAIS NÃO-METÁLICOS	20 380,3	24,9	227,7	761,5	3 856,8	37,7	15,4	824,1	4 099,9	(202,8)	(3 073,0)	(3 275,8)	23 656,1	4,0	17,3	Δ	16,1
2503 - S d/		-	150,2	-	11,1	-	-	-	161,3	(150,2)	(11,1)	(161,3)					
68 - CIM		0,1	15,4	107,6	585,4	-	-	107,7	600,8	(15,3)	(477,8)	(493,1)					
69 - CER		8,3	21,4	413,6	2 040,7	16,0	0,5	437,9	2 062,6	(13,1)	(1 611,6)	(1 624,7)					
70 - VID		16,5	40,7	240,3	1 219,6	21,7	14,9	278,5	1 275,2	(24,2)	(972,5)	(996,7)					
METALÚRGICA	28 038,8	2 035,5	2 713,6	10 031,8	14 550,8	334,5	1 823,0	12 381,8	19 087,4	(678,1)	(6 027,5)	(6 705,6)	34 744,4	44,2	54,9	Δ	23,9
75 - Fe		1 924,0	1 029,7	5 858,5	9 058,5	192,7	1 764,6	7 975,2	11 852,8	894,3	(4 771,9)	(3 877,6)					
74 - Cu		-	340,0	136,4	456,7	-	-	136,4	796,7	(340,0)	(320,3)	(660,3)					
75 - Ni		-	11,5	3,1	33,7	-	-	3,1	45,2	(11,5)	(30,6)	(42,1)					
76 - Al		62,7	1 138,7	2 157,9	1 586,7	139,3	49,0	2 359,9	2 774,4	(1 076,0)	661,5	(414,5)					
77 - Mg - Be		-	1,9	1,2	7,1	-	-	1,2	9,0	(1,9)	(5,9)	(7,8)					
78 - Pb		2,5	0,0	929,4	48,7	-	-	931,9	48,7	2,5	880,7	883,2					
79 - Zn		3,2	41,6	13,9	76,0	-	9,4	14,1	127,0	(41,4)	(71,5)	(112,9)					
80 - Sn		-	0,0	0,5	25,4	-	-	0,5	25,4	(0,0)	(24,9)	(24,9)					
81 - Outros		-	28,9	1,1	28,3	-	-	1,1	57,2	(28,9)	(29,2)	(58,1)					
82 - Cutelaria		45,6	117,3	381,5	1 376,7	2,5	-	429,6	1 494,0	(71,7)	(992,7)	(1 064,4)					
83 - Manufat.		0,3	2,3	91,6	1 654,2	-	-	91,9	1 666,5	(2,0)	(1 572,6)	(1 574,6)					
93 - Armas		5,2	1,7	436,7	188,8	-	-	436,9	190,5	(1,5)	247,9	246,4					
MECÂNICA	10 437,4	6,5	4 128,1	2 220,1	14 568,4	81,1	301,4	2 307,7	18 997,9	(4 121,6)	(12 568,6)	(16 690,2)	27 127,5	22,1	70,0	Δ	159,9
86 - Máq. Equip.		9,8	4 121,0	2 175,4	14 141,1	81,1	301,4	2 261,3	18 763,5	(4 116,7)	(12 380,0)	(16 507,4)					
91 - Reloj		1,7	7,1	44,7	227,3	-	-	46,4	234,4	(5,4)	(182,6)	(188,0)					
MATERIAL ELÉTRICO (85)	8 532,0	600,2	2 198,1	3 156,4	12 796,5	175,4	91,6	3 932,0	15 086,2	(1 597,9)	(9 556,3)	(11 154,2)	19 686,2	45,1	76,6	Δ	130,7
MATERIAL DE TRANSPORTE	2 260,8	65,2	784,9	1 098,6	33 614,0	120,9	339,7	1 284,7	34 738,6	(719,7)	(32 734,2)	(33 453,9)	35 734,7	56,3	93,7	Δ	589,9
86 - FER		-	6,0	33,0	41,4	-	-	33,0	47,4	16,0)	(8,4)	(14,4)					
87 - AUT-TRA		65,2	68,4	855,7	13 472,0	120,9	339,7	1 041,8	13 881,1	(4,2)	(12 835,1)	(12 839,3)					
88 - AVV		-	51,9	0,2	19,6	-	-	0,2	71,5	(51,9)	(19,4)	(71,3)					
89 - NAV		-	657,6	209,7	81,0	-	-	209,7	738,6	(657,6)	128,7	(528,9)					
MOBILIÁRIO (94)	3 438,9	15,9	0,9	204,4	5 734,5	64,2	0,3	284,5	5 735,7	15,0	(5 466,2)	(5 451,2)	8 890,1	8,3	64,5	Δ	158,5
PAPEL E PAPELÃO	5 760,0	0,0	340,8	813,5	3 858,9	14,9	6,4	828,4	4 207,1	(340,8)	(3 037,9)	(3 378,7)	9 138,7	14,4	46,0	Δ	58,7
47 - Insumos		-	6,3	1,4	60,3	-	-	1,4	66,6	16,3)	(58,9)	(65,2)					
48 - Produtos		0,0	334,5	812,1	3 799,6	14,9	6,4	827,0	4 140,5	(334,5)	(2 979,0)	(3 313,5)					
BORRACHA (40)	2 158,2	12,6	123,6	1 756,3	3 166,6	3,2	23,6	1 772,1	3 313,8	(111,0)	(1 430,7)	(1 541,7)	3 730,0	82,1	89,6	Δ	71,4
COUROS E P (41)	3 150,0	880,4	-	1 393,4	298,1	1,5	-	2 275,3	298,1	880,4	1 096,8	1 977,2	1 172,9	72,2	25,4	62,8	▼
QUÍMICA	95 479,0	4 486,8	6 396,8	15 247,1	9 278,0	11 468,2	17 936,1	31 202,1	33 610,9	(1 910,0)	(498,8)	(2 408,8)	97 887,8	32,7	34,3	Δ	2,5
15 - OLV		2 972,2	312,7	992,8	2 337,7	1 336,1	568,0	5 301,1	3 118,4	2 659,5	476,8	2 182,7					
27 - PET d/		160,6	937,8	856,1	1 089,5	8 432,1	17 336,9	9 448,8	19 364,2	(777,2)	(9 138,2)	(9 915,4)					
28 - Inorg		68,9	640,4	907,1	1 905,1	1 167,9	11,4	2 143,9	1 557,1	(571,5)	1 158,3	586,8					
29 - Org		1 258,9	2 353,9	7 750,8	1 002,4	452,6	-	9 462,3	3 356,3	(1 095,0)	7 201,0	6 106,0					
31 - Fert.		-	1 942,3	715,9	91,9	40,6	7,7	756,4	2 036,9	(1 942,3)	661,2	(1 280,5)					
32 - Tint.		-	11,5	1 739,9	1 356,0	32,6	14,3	1 772,5	1 381,8	(11,5)	402,2	390,7					
35 - Cola		25,8	1,8	23,3	154,6	-	-	49,2	156,4	24,0	(131,2)	(107,2)					
36 - Explos.		0,4	-	68,7	455,2	-	0,9	61,1	456,1	0,4	(395,4)	(395,0)					
38 - Outros		0,0	196,4	2 200,5	1 985,4	6,3	1,9	2 206,8	2 183,7	(196,4)	219,5	23,1					
PROD. FARMACÊU.VET. (30)	1 208,1	0,0	5,7	196,1	5 079,3	3,5	-	199,6	5 085,0	(5,7)	(4 879,7)	(4 885,4)	6 093,5	16,5	83,5	Δ	404,4
PERFUMARIA E SABÕES	3 110,2	4,8	88,1	557,9	4 112,0	20,4	-	583,1	4 200,1	(83,8)	(3 533,7)	(3 617,5)	6 727,7	18,7	62,4	Δ	116,4
33. Perfumaria		4,8	32,9	42,3	2 916,3	-	-	47,1	2 949,2	(28,1)	(2 874,0)	(2 902,1)					
34. Sabões		0,0	55,2	515,6	1 195,7	20,4	-	536,0	1 250,9	(55,2)	(659,7)	(714,9)					
MATÉRIA PLÁSTICA (39)	5 434,7	65,7	450,7	7 662,3	3 447,0	665,2	62,0	8 393,2	3 959,7	(385,0)	4 810,5	4 433,5	1 001,1	154,4	395,5	81,6	▼
CELULOSE (44)	3 043,5	89,4	13,5	1 823,1	2 280,2	4,9	360,8	1 917,4	2 653,7	75,9	(912,2)	(736,3)	4 685,7	48,5	56,6	Δ	18,6

Continua...

Continuação Tabela 13

DISCRIMINAÇÃO a/	PRODUÇÃO b/	COMÉRCIO EXTERIOR		VIAS INTERNAS		CABOTAGEM		TOTAIS		SALDOS DA BALANÇA COMERCIAL			CONSUMO APARENTE	INDICADORES		HIPÓTESE INTROVERSÃO	
		X	M	X	M	X	M	X	M	EXTERNA	INTERNA	TOTAL		ABERT.	DEPEN	INTR.	EXP.
TÊXTIL	46 651,7	3 759,6	51,4	13 987,4	12 165,2	75,0	8,4	17 822,0	12 225,0	3 708,2	1 888,5	5 596,7	41 055,0	38,2	29,8	12,0	9
50 - Seda		-	-	5,5	32,3	-	-	5,5	32,3	-	(26,8)	(26,8)					
51 - Cortin		23,2	32,0	4 293,3	814,2	-	-	4 316,4	846,2	(8,8)	3 479,0	3 470,2					
52 - Fios		-	-	4,0	5,9	-	-	4,0	5,9	-	(1,9)	(1,9)					
53 - Lã c/		5,4	-	2,5	27,5	-	-	7,9	27,5	5,4	(25,0)	(19,6)					
54 - Linho		-	-	13,3	61,0	-	-	13,3	61,0	-	(47,7)	(47,7)					
55 - Algodão c/		679,9	0,2	5 651,1	4 944,2	72,8	0,0	6 403,8	4 964,4	679,7	759,7	1 439,4					
56 - Desconst.		183,8	0,9	2 397,9	1 808,5	-	-	2 581,7	1 809,4	182,9	589,4	772,3					
57 - Outros		1 187,8	-	144,1	84,8	0,2	8,4	1 332,3	93,2	1 187,9	51,2	1 239,1					
58 - Tapeçaria		15,3	0,0	23,4	582,8	-	-	38,7	582,8	(5,3	(528,8)	(544,1)					
59 - Cordoar.		1 660,9	18,3	474,9	657,2	-	-	2 135,8	675,5	1 642,6	(182,3)	1 460,3					
60 - Malharia		3,2	0,0	977,4	3 126,8	2,0	-	982,6	3 126,8	3,2	(2 147,4)	(2 144,2)					
VEST.,CALÇADOS ARTEFATOS	11 256,9	217,7	22,9	4 012,7	11 388,7	-	-	4 230,4	11 411,6	194,8	(7 376,0)	(7 181,2)	18 438,1	37,6	61,9	Δ	63,8
42 - Manufat. Couro		3,1	0,4	54,0	740,2	-	-	57,1	740,6	2,7	(686,2)	(683,5)					
61 - Vest.		35,8	2,7	2 551,8	4 218,6	-	-	2 577,6	4 221,3	23,1	(1 666,8)	(1 643,7)					
62 - Outros		155,0	2,0	842,9	2 258,7	-	-	997,9	2 260,7	153,0	(1 415,8)	(1 262,8)					
63 - Usados		-	17,3	8,7	66,9	-	-	8,7	84,2	(17,3)	(58,2)	(75,5)					
64 - Calç		26,5	0,5	498,0	3 933,4	-	-	524,5	3 933,9	26,0	(3 435,4)	(3 409,4)					
65 - Chap.		7,3	-	57,3	170,9	-	-	64,6	170,9	7,3	113,6	(106,3)					
P. ALIM.	78 723,1	21 725,9	481,8	2 469,7	16 165,6	565,3	547,8	24 760,9	17 245,1	21 244,0	(13 728,4)	7 515,6	71 207,5	31,5	24,2	9,5	9
02. Fri		259,8	2,7	112,1	3 787,5	-	-	371,9	3 789,8	257,7	(3 675,6)	(3 417,9)					
03 - Pesc.		1 519,3	142,1	50,2	731,9	0,4	-	1 569,9	854,0	1 377,2	(661,3)	715,9					
04 - Lat.		36,0	18,3	364,3	3 320,0	-	134,7	400,3	3 473,0	17,7	(3 090,4)	(3 072,7)					
05 - Out. An		15,5	6,2	46,8	18,4	-	-	62,3	24,6	9,3	28,4	37,7					
11 - Mol		0,4	311,0	55,1	550,9	9,4	435,5	64,9	1 297,3	(310,6)	(921,8)	(1 232,4)					
16 - Prep. Car.		0,0	1,4	10,3	1 139,2	-	-	10,3	1 140,6	(1,4)	(1 128,9)	(1 130,3)					
17 - Açuc		9 244,8	0,4	428,0	853,1	519,5	0,8	10 190,3	853,3	9 244,4	92,6	9 337,0					
18 - Cacau c/		10 283,9	-	-	729,2	1,3	-	10 285,2	729,2	10 283,9	(727,9)	9 556,0					
19 - Prep. Cereais		-	0,0	24,2	594,6	34,7	-	58,9	594,7	(0,6)	(535,8)	(536,8)					
20 - Prep. Fruc.		171,2	0,4	1 145,9	605,4	-	-	1 317,1	605,8	170,8	540,5	711,3					
21 - Prep. Div.		0,9	0,0	101,8	3 081,9	-	-	102,5	3 081,9	0,9	(2 980,3)	(2 977,4)					
23 - Rações		194,1	-	133,2	774,4	-	26,8	327,4	801,1	194,1	(667,8)	(473,7)					
RENDAS (22)	9 139,4	41,4	19,2	647,7	2 246,6	674,3	2,6	1 363,4	2 268,4	22,2	(927,2)	(905,0)	10 044,4	14,9	22,6	Δ	9,9
FUMO (24) b/	12 549,1	52,7	-	690,5	1 725,9	0,0	-	743,2	1 725,9	52,7	(1 035,4)	(982,7)	13 531,8	5,9	12,8	Δ	7,8
GRÁFICA (42)	3 990,2	-	4,1	68,5	1 114,7	-	-	69,5	1 118,8	(4,1)	(1 045,4)	(1 049,3)	5 039,6	1,7	22,2	Δ	26,3
DIVERSAS	1 617,1	215,4	467,9	660,1	5 935,7	-	0,6	875,5	6 404,2	(252,5)	(5 276,2)	(5 528,7)	7 145,8	54,1	89,6	Δ	341,9
37 - Fotografia		88,5	0,8	20,5	275,8	-	-	109,0	276,6	87,7	(255,3)	(167,6)					
43 - Peleteria		0,9	-	2,3	10,5	-	-	3,2	10,5	0,9	(8,2)	(7,3)					
45 - Cortiça		-	0,1	9,2	19,5	-	-	9,2	19,6	(0,1)	(10,3)	(10,4)					
46 - Cestaria		0,6	0,0	30,5	26,4	-	-	31,1	26,4	0,6	4,1	4,7					
66 - G. Chuva		-	-	3,6	127,3	-	-	3,6	127,3	-	(123,7)	(123,7)					
67 - Plumagia		-	0,0	0,8	61,8	-	-	0,8	61,8	(0,8)	(61,0)	(61,8)					
71 - Pérola		100,9	2,9	100,1	259,9	-	-	201,0	262,9	98,0	(159,9)	(61,9)					
90 - Ótica		22,0	423,1	208,0	1 957,8	-	0,6	230,0	2 381,5	(401,1)	(1 750,4)	(2 151,5)					
92 - Músic		0,2	28,3	64,2	1 357,7	-	-	64,3	1 386,0	(28,1)	(1 293,6)	(1 321,7)					
95 - Estalne		9,0	0,0	1,2	6,4	-	-	1,2	6,4	...	(5,2)	(5,2)					
96 - Escova		-	0,2	29,4	165,6	-	-	29,4	165,8	(0,2)	(136,2)	(136,4)					
97 - Elmpregados		2,1	0,4	27,9	900,7	-	-	30,0	901,1	1,7	(872,8)	(871,1)					
98 - Outros		0,1	12,1	158,3	749,3	-	-	158,5	755,3	(12,0)	(584,8)	(596,8)					
99 - Arte		0,1	0,0	4,1	23,0	-	-	4,2	23,0	0,1	(18,9)	(18,8)					
NÃO IDENTIFICADO	5 558,3	216,5	-	174,4	3 995,6	90,9	7,5	481,8	4 003,0	216,5	(3 737,7)	(3 521,2)	8 079,5	-	-	Δ	-

Fontes produção: - FIBGE - Pesquisa Industrial - 1979
- FIBGE - Censo Industrial - 1975
- MF/SRF/COEF - IPI - Arrecadação Setorial - 1975

Fontes intercâmbio: - Exterior - CACEX (X) e CIEF (M)
- Vias Internas - SUDENE/CPR/D.Contas Regionais
- Cabotagem - PORTOBRÁS

Notas: a/ Como auxílio mnemônico acrescentou-se à classe da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM) a palavra chave (freqüentemente a mesma dos subsetores de VISÃO) ou o símbolo químico. Para uma enumeração mais completa V.Fontes citadas .

b/ O VBP da pesquisa 79 (estabelecimentos c/ P. Oc.p. > 5 e/ou VBP > 640 SMM) foi extrapolado nas mesmas proporções do CI-75 para incorporar as micro-indústrias e os impostos indiretos (IPM, IPI, ICM, ISS).

c/ Além das 9 classes (01,06,07,08,09,10, 12, 13 e 14 da NBM integrantes do Setor Agrícola foram transferidos: Cacau em amêndoas (18.01, de P. Alimentares), fumo em folha (24.01 do Fumo), lã exclusive fios e algodão em rama (53.01 a 53.06 e 55.01, antes de Têxteis).

d/ Compreende os minerais não-metálicos (classe 25, exclusive enxofre - 25.03 - transferido para M. não-metálicos), os minerais metálicos (classe 26) e os combustíveis minerais(restrito ao petróleo em bruto - 27.09.01 - o restante da classe transferido para químicos)

e/ Cálculo dos indicadores: de abertura - Exportações (X) Totais/Produção; de dependência-importações (M) Totais/Consumo Aparente (por sua vez obtido de Produção + Saldo Total); de retração: Saldo Total Negativo/Produção, indicando percentual de redução do mercado numa introversão total; de expansão: Saldo total positivo/Produção, indicando percentual de acréscimo do mercado numa introversão total.

Outra diferenciação marcante entre os grupos de indústrias reside no intercâmbio exterior, onde os BCND se destacam com um superavit de Cr$ 25 bilhões, 15% do seu VBP e o suficiente para reeditar no secundário a mesma correlação de comércio triangular do setor primário: as divisas o polo usufrui, a proteção e a periferia suporta. Desagregando de grupo a gênero, os saldos positivos se localizam nos P. Alimentares (84%), Têxteis (15%) e mais Couros e Vestuário, Madeira e Mobiliário, Bebida e Fumo, apenas dois integrantes do grupo BI. Vista a predominância dos P.Alimentares, a desagregação de gênero a classe restringe os superavits, externos e globais, às "plantations" (cacau e cana), secundariamente à pesca e preparações de frutas. Mas tais realces encobrem deficits generalizados de outros alimentos (carnes, laticínios, cereais, e suas preparações) um elenco certamente prioritário dentro de qualquer programa orientado pela segurança da auto-suficiência e para as necessidades humanas básicas (16).

Interrelacionando gêneros superavitários e classes deficitárias, Couros e seus manufaturados e calçados, Têxteis e seus vestuários, é de se concluir ainda que o padrão primário exportador (ainda presente nos saldos da Agricultura e da EM) evoluiu apenas até estágios intermediários. É pouco crível que isso se deva à exiguidade do mercado regional para escalas competitivas. No caso do vestuário (NBM-61), o NE exporta Cr$ 2,5 bilhões de uma produção estimada de Cr$ 7 bilhões e ainda importa Cr$ 4,2 bilhões (60% de sua dimensão), um amplo mercado onde caberiam 25 novas plantas (escala VISÃO-79 para NE) ou 11 (escala BR).

Se a explicação enveredа para a diferenciação do produto, mais publicitária que real (Magalhães - op. cit. pág. 40), isso pode valer para roupas, valeria menos para cerâmica (o agravante do peso), seria inaplicável no caso de bens salário e de linhas não sofisticadas. Frigoríficos por exemplo, com exportação de Cr$ 0,4 bilhão de uma produção da ordem de Cr$ 1,6 bilhão e importações de Cr$ 3,8 bilhões (mercado superior a 2,5 vezes a escala atual), comportando entre 5 (média VISÃO-79 para BR) e 25 unidades (média VISÃO-79 para NE, exclusive implantações). Parece legítimo suspeitar de uma tremenda irracionalidade no passeio de produtos, uma horizontalização das áreas de comércio jamais justificadas pelo grau de verticalização das plantas polarizadas (no singular, ainda seria aceitável, a despeito

(16) J. Redwood III, abordando a temática do "Comércio Inter-regional de produtos agropecuários e seus derivados no Nordeste" 75/79 (Projeto Nordeste-março/ 83 preconiza paralelamente tanto a substituição de importações quanto a expansão das exportações (pág. 14, 18, 15 e 21). Pelo que significam, BHN e plantation, a preferência deveria ficar centrada na *primeira alternativa*. Considere-se além disso que a ênfase cumulativa nas duas estratégias, seja para o equilíbrio das contas externas do país, seja para a dinamização econômica da periferia, esquece o óbvio de que, quanto mais se avança na ΔM, menos se faz necessário o ΔX.

da pretensa racionalização teórica da economia de mercado. Quando não se aceita a transposição de custos em benefícios (os empregos e renda do Comércio - Transportes - Intermediários Financeiros), a implantação e manutenção das redes viárias, o dispêndio de energéticos e divisas requeridas para o (mau) funcionamento do mercado) - vão todos a denominador, e a eficiência global do sistema se torna de todo questionável. A justificativa do padrão vigente talvez se deva buscar em outras ciências sociais e na esquecida adjetivação da economia(17).

Essa análise preliminar, a partir do corte setorial da Tab. 13, pode ser enriquecida através da abordagem dinâmica da Tab. 14 que inclui todos os setores, mas estará preponderantemente influenciada pela indústria, a concluir pela estrutura de 1979 (86% da X, 94% das M, 90% do consolidado). Da Tab. 12 à Tab. 14, decorrida uma década, a abertura se amplia de 14 para 17%, a dependência de 20 para 25%, o déficit se mantém entre 6 e 8% do PIB e o coeficiente de introversão desaba dos 58 aos 30%. Taxas e escalas se ordenam decrescentes do inter (12,8% a.a. e Cr$ 98 bilhões) ao intra-regional (4,2% a.a. e Cr$ 55 bilhões) e ao exterior (-0,6% a.a. e Cr$ 49 bilhões), exatamente na razão inversa das relações de troca. Significa ainda, que no tempo, a alternativa de expandir exportações se mostrou mais viável para a indústria nordestina do que a substituição de importações, certamente em função da concentração pessoal da renda, que dilui o mercado em áreas mais amplas e exclui a pobreza regional do atendimento às suas necessidades básicas.

Uma abordagem intra-regional permite detectar que a hegemonia das três metrópoles regionais no intercâmbio assume proporções ainda superiores às já assinaladas para o setor industrial (V. Tab. 3, 6 e 9), consoante as proporções CE+PE+BA/NE:

FLUXOS	TOTAL	EXTERNO	INTER-REG.	INTRA-REG.
Exportações	76,4%	82,3%	76,2%	71,3%
Importações	73,3%	91,8%	79,2%	43,5%
Saldo	(63,9%)	+66,4%	(82,8%)	-

Líderes da triangulação comercial, os pólos regionais transferem parte do ônus aos demais Estados, destacando-se apenas Pernambuco e Bahia em oposição superavitária no intercâmbio dentro do Nordeste. Trata-se apenas de uma reprodução, no plano regional (metró-

(17) A economia política e o poder econômico também estão compreendidos nessa elucidação final do Grande Irmão: "Não estamos interessados no bem estar alheio, só estamos interessados no poder. Nem na riqueza, nem no luxo nem em longa vida de prazeres: apenas no poder, poder puro...Sabemos que ninguém toma o poder com a intenção de largá-lo. O poder não é um meio, é um fim em si. Não se estabeleceu uma ditadura com o fito de salvaguardar uma revolução; fez-se a revolução para estabelecer a ditadura. O objetivo da perseguição é a perseguição. O objetivo da tortura é a tortura. O objetivo do poder é o poder (Orwell-1984 Cia Ed. Nac.-1983, pág. 244).

TABELA - 14

EVOLUÇÃO RECENTE DO INTERCÂMBIO COMERCIAL DO NORDESTE

75/79

Cr$ milhões correntes

DISCRIMINAÇÃO	1975	1976	1977	1978	1979	TAXA 75/79
A - PIB pm do Nordeste	129 680,6	211 579,9	324 696,6	494 547,1	851 150,8	10,5%a.a
B - Intercâmbio Intra Regional	10 644,2	17 212,0	25 105,9	36 463,1	55 212,8	4,2%a.a
C - Intercâmbio Externo						
1 - Exportações	11 607,4	9 864,3	20 943,2	29 048,3	49 691,2	-0,6%a.a
2 - Importações	5 323,4	8 419,5	10 753,8	14 367,3	31 117,4	7,4%a.a
3 - Saldo	+ 6 284,0	+ 1 444,8	+ 10 189,4	+ 14 681,0	+ 18 573,8	-9,4%a.a (▼)
D - Intercâmbio por Vias Internas						
1 - Exportações	10 488,5	16 034,3	24 289,3	41 504,0	77 203,9	13,8%a.a
2 - Importações	29 797,1	48 175,7	65 219,1	94 822,6	158 834,7	5,0%a.a
3 - Saldo	(19 308,6)	(32 141,4)	(40 929,8)	(23 318,6)	(81 630,8)	- 0,9%a.a
E - Intercâmbio por Cabotagem						
1 - Exportações	3 310,5	6 974,7	-	11 863,8	20 987,3	9,6%a.a
2 - Importações	2 234,1	4 150,3	-	9 719,4	23 253,4	24,1%a.a
3 - Saldo	+ 1 076,4	+ 2 824,4	-	+ 2 144,4	(2 266,1)	-
F - Total Inter-Regional (D+E)						
1 - Exportações	13 799,0	23 009,0	-	53 367,8	98 191,2	12,8%a.a
2 - Importações	32 031,2	44 025,4	-	104 542,0	182 088,1	6,7%a.a
3 - Saldo	(18 232,2)	(21 016,4)	-	+ 51 174,2	(83 896,9)	1,2%a.a (▼)
G - Total Extra-Regional (C+F)						
1 - Exportações	25 406,4	32 873,3	-	82 416,1	147 882,4	7,3%a.a
2 - Importações	37 354,6	52 444,9	-	118 909,3	213 205,5	6,8%a.a
3 - Saldo	(11 948,2)	(19 571,6)	-	(36 493,2)	(65 323,1)	5,6%a.a (▼)
H - Indicadores						
1 - Abertura (X/PIB) - G_1/A	19,6%	15,5%	-	16,7%	17,4%	
2 - Dependência (M/PIB) - G_2/A	28,8%	24,8%	-	24,0%	25,0%	
3 - Deficit (Saldo/PIB)-G_3/A	9,2%	9,3%	-	7,4%	7,7%	
4 - Introversão $_2B/G_1+G_2$	33,9%	40,3%	-	36,2%	30,6%	

FONTE: SUDENE - Importações e Exportações do Nordeste do Brasil - 1975 a 1979
SUDENE/CPR - Divisão de Contas Regionais

NOTA: Taxas do Intercâmbio calculadas a partir do mesmo deflator implícito do PIB c.f. (439% no período). As taxas negativas de saldo positivo e as taxas positivas de saldo negativo tem o mesmo significado declinante (▼)

poles x periferia) das mesmas relações coloniais do plano nacional - (Sudeste x Nordeste) e do plano externo (1º Mundo x Brasil). Por muito que se apresente esse padrão de funcionamento do mercado como um veículo de difusão do progressso pela eficiência econômica, parece mais sensato qualificar aí um processo de dominação de poder, pelo poder.

A introversão para o mercado interno do Nordeste só seria corretamentevalidada mediante critérios meta-econômicos, onde a prevalência da acumulação pela alternativa exportadora ceda espaço para priorizar as necessidades da pobreza e a redução da vulnerabilidade regional.

2.3. Caracterização do Emprego Regional

Subordinada às injunções do mercado de produto, a indústria regional se revela deficitária no suprimento da demanda interna, inclusive em itens essenciais (Cap. 2.2.). Enclavada, sucursalizada e tecnologicamente mimética, tampouco a indústria regional proporciona, através do mercado de trabalho, a disseminação do poder aquisitivo necessário para o atendimento das necessidades de consumo - empregos de alto custo, salários deprimidos (Cap. 2.1.), com seus agravantes qualitativos. Convêm, entretanto, estender o conceito de indústria, dos sub-conjuntos abordados (FIBGE-PI, VISÃO, SUDENE) , para estratos de menor significado econômico, onde as funções de suprimento local e de emprego estariam eventualmente melhor atendidas: o segmento informal (submerso, invisível, paralelo, clandestino) mais concentrado nas periferias urbanas; o segmento rural, mais concentrado na pequena agro-indústria.

Contudo, ambas as extensões já se configuram, de princípio, reducionistas da problemática abrangente da pobreza nordestina, porquanto o enfoque setorializado não faculta quantificar as necessidades globais, que os mercados de produtos e fator (globais e não apenas os relativos ao Setor Industrial - stricto ou lato sensu) não permitem atender. Convirá, portanto, romper a camisa de força do tema inicial da indústria, para que se logre maior aproximação ao tema central do desenvolvimento regional.

Nos três cortes - informal, rural, global - o que se objetiva é qualificar, mesmo diferidas no tempo, a desproporção das bocas e a inadequação do bolo, enquanto produto ou processo. Para melhor posicionar a difícil questão de um fermento inovador. E colocar a questão, ainda mais inusitada, da preservação e/ou valorização de um novo paladar.

2.3.1. O Segmento da Indústria Informal

Conjugando o critério formal (empresa cadastrada, contribuinte fiscal, pessoa jurídica) com o critério escalar, e a classificação econômica (setor secundário - transformação) com a classificação funcional (enquadrando os serviços domésticos e de reparação correlatos às atividades industriais), pode-se modular em diversos estratos o emprego industrial. Nos estratos compreendidos na diferença entre a ocupação total (CD) e o emprego formal (CI) estará certamente compreendido o que se convencionou chamar de setor informal na indústria. Para evitar rigidez, pode-se considerar ainda uma faixa cinza entre o formal e o informal)a micro indústria) e outra faixa cinza entre a indústria e os serviços - Tab. 15.

A primeira faixa se justifica pela instabilidade da micro indústria (< 5 empregos, VBP <640 SMM), sua mortalidade e sua ressurgência do invisível, do submerso, da clandestinidade. A segunda faixa, mais descurada, se impõe - em termos de emprego - quando se considera a dúbia diferenciação entre o alfaiate-costureira e o industriário das confecções, entre o mecânico-eletricista dos consertos e reparações e o industriário dos BCD-BK, o carpinteiro dos móveis ou da construção civil, o sapateiro do calçadista.

A metodologia adotada amplia a abordagem da ocupação industrial para daí destacar as ocupações informais. Outro procedimento reside em isolar segmentos de ocupação majoritariamente informal) (periferias urbanas de baixa renda) para aí identificar as ocupações industriais [18], mais recomendável para diagnósticos pré-operacionais localizados. A dedução censitária terá mais chance de detectar o fenômeno em sua dimensão total.

A partir da Tabela 15 e da estimativa da microindústria - (80/75 base 75/70), a dimensão do emprego industrial no Nordeste e no Brasil se estenderia entre:

---

(18) V. Clovis Cavalcanti - Emprego e Renda no Setor Informal: O caso de Fortaleza (FUNCEP - Revista do Serviço Público - 40 (111) 1 , de jan/mar/83): o informal absorve 38% em Salvador e 41% em Fortaleza (representando 24% da PEA total) dos núcleos de baixa renda amostrados, como autônomos, não remunerados da família, ambulantes e aprendizes em negócios da escala diminuta, de mistura com mendicância, pequenos delitos e contravenções maiores (pag. 119). A indústria de transformação absorvia apenas 14% do informal masculino (mecânico, carpinteiro) e 16% do informal feminino (costureira), 15% do total de Fortaleza. A média da remuneração familiar era de apenas 1,84 SMM (27% da RM), mas em Salvador se elevava a 3,43 SMM (60% da R.Metropolitana).

TABELA 15

OCUPAÇÃO INDUSTRIAL NO NORDESTE: EMPREGO FORMAL [a], ATIVIDADE INFORMAL [b] E CORRELATA [c] - 70 e 80

DISCRIMINAÇÃO	NORDESTE						BRASIL					
	1970			1980			1970			1980		
	C. IND. > 5 PESS. a/	CENSO DEMOGRÁFICO S. IND. b/	CENSO DEMOGRÁFICO OUTR. S. c/	C. IND. > 5 PESS. a/	CENSO DEMOGRÁFICO SETOR IND.	CENSO DEMOGRÁFICO OUTR. S. c/	C. IND. > 5 PESSOAS	CENSO DEMOGRÁFICO SETOR IND.	CENSO DEMOGRÁFICO OUTR. S. c/	C. IND. > 5 PESSOAS	CENSO DEMOGRÁFICO SETOR IND.	CENSO DEMOGRÁFICO OUTROS S. c/
TOTAL GERAL	222 102	498 200	229 851	477 306	999 165	446 833	2 438 984	3 417 285	944 285	4 734 097	7 190 688	2 040 515
Extrativa mineral	9 839	47 849	39	14 283	64 715	1 746	57 174	175 424	542	83 739	251 267	8 284
Indústria de transformação	221 595	450 351	229 812	463 023	934 450	445 087	2 381 810	3241 861	943 743	4 650 358	6 939 421	2 032 231
Bens de Consumo não Duráveis	138 100	304 690	146 753	253 342	534 967	223 259	1 083 316	1 569 230	462 662	1 810 230	2 918 688	847 169
Mobiliário	5 249	47 847	4 705	8 279	34 700	36 348	82 544	219 479	26 167	158 454	307 918	219 117
Δ Ind. Domiciliar de Palha		40 617	764		32 125	2 975		43 222	4 223		36 513	15 027
Prod. farmacêutico e Vet.	604	3 092	-	1 565	5 440	-	30 707	46 440	-	33 881	75 460	-
Perfumaria sabões e velas	1 085	...	-	2 426	4 568	-	17 820	...	-	23 785	39 638	-
Têxtil	38 225	53 914	439	56 540	85 239	-	335 711	386 789	2 967	395 792	543 137	-
Δ Ind. domiciliar têxtil		12 872			58 718	-		18 902			70 194	-
Vestuário e artefatos	9 962	7 437	119 564	39 087	41 818	160 787	146 849	93 560	353 182	427 192	341 203	520 805
Δ Calçados		11 720	19 330		13 775	17 943		103 799	64 775		210 607	62 048
Produtos alimentares	62 461	93 524	1 449	119 009	204 586	4 320	311 288	435 091	7 318	566 833	904 328	21 649
Bebidas	9 562	10 153	-	8 691	22 061		53 438	66 577	-	53 647	115 850	-
Fumo	3 784	12 774	-	6 344	10 629	-	16 375	28 490	-	18 812	42 144	-
Editorial e gráfica	7 168	10 740	502	11 401	21 308	886	88 584	126 881	4 030	131 834	231 696	8 523
Bens Intermediários	61 799	118 045	3 301	152 151	342 936	11 195	814 059	1199 961	25 503	1 618 541	2 674 851	58 310
Minerais não metálicos	28 277	39 617	125	62 621	114 475	63	194 118	252 874	1 119	372 496	546 969	559
Metalurgia	10 257	21 274	325	22 813	56 669	136	248 144	445 120	2 438	526 672	945 936	1 271
Madeira	5 965	28 538	325	18 786	94 102	1 965	114 026	201 715	4 429	234 124	502 261	11 153
Papel e papelão	2 058	3 056	-	5 805	11 246	-	64 407	61 686	-	107 873	138 071	-
Borracha	803	1 426	2 460	2 660	4 798	7 656	31 186	26 912	17 146	55 546	66 745	41 680
Couros e peles	1 934	6 814	66	3 064	5 561	1 375	23 186	39 156	371	39 429	48 243	3 647
Química	11 392	8 747	-	28 153	27 227	-	101 884	99 193	-	165 022	215 478	-
Δ Indústria petróleo/carvão		6 932	-		18 662	-		35 859	-		71 824	-
Matéria plástica	1 113	1 641	-	8 239	10 196	-	39 108	37 466	-	117 379	139 324	-
Bens Consumo Durável e Capital	11 857	27 117	73 454	50 907	56 544	189 915	484 435	472 670	408 617	1 221 587	1 345 882	1 002 953
Mecânica	3 465	9 544	25 648	26 552	13 496	53 590	167 393	159 777	196 893	515 237	335 683	285 798
Material Elétrico e de Comunic.	4 033	5 393	4 921	8 403	11 249	45 707	110 954	73 578	26 636	242 017	302 590	266 756
Material de Transportes	3 262	3 156	40 689	5 424	4 903	82 557	149 954	130 854	171 467	264 853	466 064	406 358
Diversas	1 097	9 024	2 196	3 763	26 896	8 061	56 134	108 461	13 621	103 759	241 545	44 041
Apoio e Serviços				6 765						95 721		
Ocupações não Setorializáveis			6 304			20 718			46 961			123 799

Fontes: FIBGE - C. Industrial - 1970 (Tab. 3 - Média Mensal) e CI-Sinopse Preliminar - 1980
FIBGE - C. Demográfico - 1970 (Tab. 16 e 20) e CD - 1980 (Tab. 1.7 e 1.11)

Notas : a/ Emprego formal segundo o CI (P. Ocupado > 5 e/ou VBP > 640 SMM). Para NE, a soma dos gêneros é inferior ao total para não individualizar informações (37 estabelecimentos em 70 e 273 em 80).

b/ Atividade informal aferida pelo CD (ocupação por setor e ramo), restando deduzir o emprego formal (inclusive < 5 pessoas e VBP < 640 SMM). No NE-70 a soma é inferior ao total por omissões da Tab. 20.

c/ Atividade correlata aferida pelo CD (grupos Ocupacionais Industriais reclassificados por gênero) pela diferença entre TOTAIS e SETOR INDUSTRIAL, pertencente portanto a outros setores, sobretudo PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (Reparação, Domésticos). Devido à apresentação tabular mais agregada (S. INDUSTRIAL englobando EM, IT, CC e SIUP), em 1970 ocorre ligeira subestimação.

Discriminação	NE-70	NE-80	BR-70	BR-80
Formal - FIBGE-PI (>5)	222,1	447,3	2439,0	4734,1
F. Cinza - FIBGE-CI (<5)	56,6	"33,4"	213,2	"175,0"
Informal - FIBGE-CD (industrial)	219,5	488,5	765,1	2281,6
F.Cinza - FIBGE-CD (correlato)	229,9	446,8	944,3	2040,5
Total empregos (mil)	728,1	1.446,0	4361,6	9231,2

A nível de gênero, com pequenas variações de ordenamento, verifica-se um padrão bastante homogêneo em ambas as áreas (NE e BR) e períodos (70, 75 e 80). Na micro-indústria e no segmento informal com Produtos Alimentares (padeiros, pasteleiros, doceiros), Mobiliário e Têxteis-Vestuário (domiciliar de Palha e Têxteis, cesteiros, colchoeiros, costureiras, sapateiros) entre os BCND e, entre os BI, com *Madeira, Não Metálicos e Metalurgia (carpinteiros, oleiros, serralheiros, funileiros)*, ocupando em geral as seis primeiras posições, todos voltados para as necessidades básicas com produtos mais populares, nos ramos tradicionais. Nas atividades correlatas destacam-se três grupos: Vestuário/Calçados (mobiliário em plano bem inferior) dentre os BCND; M. Transporte e Borracha (mecânicos, lanterneiros, borracheiros), a serviço do automóvel; Mecânica e M. Elétrico, na reparação de outros equipamentos, ampliando a vida útil e procedendo à reciclagem dos produtos da indústria dinâmica dos BCD.

No conjunto, há toda uma gama de ocupações na produção e conservação de não duráveis, certamente enquadradas no mercado, mas passíveis de reorientação para uma introversão em associações mutuárias diversificadas. Os vínculos dessas atividades informais com a Indústria formal não são dominantes ou irremovíveis. A vinculação direta só vai se manifestar nos serviços de reparação de não duráveis, mas já com a indústria do pólo, não a do Nordeste, em função das obsolescências programadas, das montadoras multinacionais, da concentração de renda, das distorções energéticas e cambiais.

2.3.2. O Segmento da Pequena Agroindústria

No exame desse segmento, cumpre diferenciar a localização rural da indústria, enquanto parcela de um conjunto maior (formal, quando apreciado a partir do FIBGE-CI ou global, quando a partir do FIBGE-CD, da pequena agroindústria) inserida dentro do estabelecimento agrícola, objetivada pelo FIBGE-CA. Não se caracterizando como um estabelecimento industrial autônomo (caso em que seria levantada pelo CI), essa pequena indústria rural se acrescenta efetivamente às dimensões precedentes, certamente da FIBGE-CI, talvez mesmo da FIBGE-CD[19]. A conjugação das três fontes consta da Tabela 16.

Um cruzamento NE/BR confere absoluto destaque às indústrias domiciliares Têxteis (84% do total, 94% do rural em 80) e de Palha (88% do total e 91% do rural), na categoria de especialidades nordestinas[20], enquanto nos demais gêneros essa participação é bem mais modesta (P. Alimentares com 41%, Têxteis com 33%, etc., o rural sempre acima da proporção no emprego total.

Na Tabela 16/C não se dispõe, de qualquer estimativa do emprego na pequena agroindústria. Mas mesmo em termos de VBP, sua dimensão relativa já foi surpreendente, com 10% de todo o segmento formal e o dobro da microindústria:

GÊNEROS INDUSTRIAIS	1970			1975		
	% formal	%micro	% total	% formal	% micro	% total
BR-Total	1,3	73,4	1,3	0,8	115,2	0,8
NE-Total	9,6	221,7	10,0	3,0	161,7	3,0
. Têxtil	2,1	572,2	2,1	-	-	-
. P. Alim.	25,4	323,9	23,6	10,7	131,8	9,9
. Bebida	4,2	169,5	4,1	2,8	169,8	2,7
. Fumo	27,1	3880,0	26,9	34,4	..	34,4

e brevemente se confirmará no 75/80 a tendência cadente registrada para 70/75. Aplicadas as proporções de VBP e as produtividades relativas entre Agroindústria/Microindústria ao contingente ocupado nessa última, o segmento rural teria ocupado no NE cerca de 290 mil pessoas em 70 e 130 mil em 1980.

Outras informações censitárias não transpostas para a Tabela 16-C ressaltam ainda mais o significado dessa pequena agroindústria no predomínio da pequena propriedade (<10 ha) no Nordeste: superior a 40% (Farinha e Fumo), entre 30 e 25% (polvilho e arroz) e em torno de 12% (aguardente e rapadura), o mesmo ordenamento, com percentuais distintos, do verificado para o Brasil. Sua disseminação no universo dos estabelecimentos agropecuários se afigura um indicador tanto ou mais importante do que as estimativas de

(19) V. Luiz Fernando Correia de Araújo et al - Projeto Nordeste - Política de Industrialização Rural para o Pequeno Produtor - Relatório Final - julho/83, onde se ensaia outra metodologia a partir das séries de produção municipal (lavouras, pecuária, extrativismo), dos censos e cadastros de indústrias que processam matérias-primas rurais e do consumo ENDEF. Esse diagnóstico, aplicado a cada uma das 10 regiões agrárias do NE, conduziu à estimativa do contingente de mão-de-obra relacionada à pequena indústria rural em 1 milhão de pessoas (Vol. I-pág.12). Já orientado para finalidades programáticas, a relação dos ramos (Vol. II pág. 141/143) abrange amiláceas, fibras e óleos, hortaliças e frutas, produtos animais, mas inclui também extração vegetal e mineral, provimento de insumos e implementos agrícolas, artesanato (40% do emprego) e bens de consumo.

(20) Registre-se a propósito mais uma evidência da desvinculação entre o micro e o grande: o consumo intermediário em serviços domiciliares pela indústria formal do NE, mesmo com essa liderança absoluta do informal, consegue ser inferior à média do País (0,04% em 70 e 0,02% em 75 e 79 no NE, contra 0,04% e 0,03%no BR).

TABELA 1o

INDÚSTRIA RURAL E PEQUENA AGROINDÚSTRIA NO NORDESTE E NO BRASIL - 70, 75 E 80

A - LOCALIZAÇÃO RURAL a/ SEGUNDO OS CENSOS DEMOGRÁFICOS

DISCRIMINAÇÃO	NORDESTE						BRASIL					
	PEA (1 000) - 1970			PEA (1 000) - 1980			PEA (1 000) - 1970			PEA (1 000) - 1980		
	TOTAL	RURAL	%	TOTAL	RURAL	%	TOTAL	RURAL	%	TOTAL	RURAL	%
População > 10 anos	19 053,3	10 842,0	56,9%	24 551,2	11 727,4	47,8%	65 862,1	27 538,9	41,8%	88 811,2	26 752,8	30,1%
Condição Inativa	10 699,8	5 702,8	53,3%	13 393,4	6 133,0	45,8%	36 304,9	14 530,5	40,0%	44 575,5	13 766,5	30,9%
PEA Total	8 353,4	5 139,2	61,5%	11 157,8	5 594,4	50,1%	29 557,2	13 008,4	44,0%	43 235,7	12 986,3	30,0%
Setor Primário	5 224,8	4 645,1	88,9%	5 400,0	4 637,1	85,9%	13 090,4	11 426,1	87,3%	12 691,1	10 355,6	81,8%
Setor Secundário	887,9	213,4	24,0%	1 742,3	357,2	20,5%	5 295,4	669,0	12,6%	10 772,4	1 088,1	10,1%
Setor Terciário	2 240,7	279,6	12,5%	4 015,5	600,2	14,9%	11 171,4	913,3	8,2%	19 802,2	1 542,6	7,7%
Extrativa Mineral	47,8	16,0	33,5%	64,7	24,4	37,7%	175,4	77,1	44,0%	251,2	84,2	33,5%
Indústria de Transformação	450,4	116,9	26,0%	935,0	214,4	22,9%	3 241,9	360,2	11,1%	6 939,4	657,0	9,5%
BÁSICO	304,7	82,9	27,2%	535,0	128,4	24,0%	1 569,2	159,5	10,2%	2 918,7	270,1	9,3%
Mobiliário	47,8	7,7	16,1%	34,7	2,7	7,8%	219,5	17,6	8,0%	307,9	17,1	5,6%
A Indústria Domiciliar de Palha	40,6	31,6	77,8%	32,1	22,5	70,1%	43,2	32,6	75,5%	36,5	24,6	67,4%
Produto Farmacêutico	3,1	0,1	3,2%	5,4	0,4	7,4%	46,4	0,5	1,1%	75,5	1,6	2,1%
Perfumaria Sabões e Velas	...	...		4,6	0,4	8,7%	...	...	-	39,6	1,3	3,3%
Têxtil	53,9	8,4	15,6%	85,2	10,2	12,0%	386,8	18,4	4,8%	543,1	31,2	5,7%
A Indústria Domiciliar Têxtil	12,9	8,6	66,7%	58,7	38,5	65,6%	18,9	11,1	58,7%	70,2	40,8	58,1%
Vestuário e Artefatos	7,4	0,9	12,2%	41,8	2,1	5,0%	93,6	2,1	2,2%	341,2	10,3	3,0%
A Calçados	11,7	0,7	6,0%	13,8	0,3	2,2%	103,6	4,1	3,9%	210,6	12,5	5,9%
Produtos Alimentares	93,5	22,1	23,6%	204,6	46,3	22,6%	435,1	62,8	14,4%	904,3	113,0	12,5%
Bebidas	10,2	1,5	14,7%	22,1	3,3	14,9%	66,6	7,2	10,8%	115,9	11,2	9,7%
Fumo	12,8	1,1	8,6%	10,6	0,8	7,5%	28,5	1,9	6,7%	42,1	2,9	6,9%
Editorial e Gráfica	10,7	0,2	1,9%	21,3	0,9	4,2%	126,9	1,2	0,9%	231,7	3,6	1,6%
DI	118,0	30,9	26,2%	342,9	79,2	23,1%	1 200,0	184,9	15,4%	2 674,9	342,7	12,8%
Minerais não Metálicos	39,6	15,7	39,6%	114,5	16,8	22,1%	232,9	81,8	32,4%	547,0	135,7	24,8%
Metalurgia	21,3	3,5	16,4%	56,7	5,0	8,8%	445,1	18,4	4,1%	945,9	36,1	3,8%
Madeira	28,5	9,2	32,3%	94,1	29,4	31,2%	201,7	63,6	31,5%	502,3	127,4	25,4%
Papel e Papelão	3,1	0,1	3,2%	11,2	1,6	14,3%	61,7	9,7	15,7%	139,1	18,3	13,3%
Borracha	1,4	0,1	7,1%	4,8	0,5	10,4%	26,9	0,6	2,2%	66,7	2,5	3,7%
Couros e Peles	8,8	1,9	27,9%	5,6	0,9	16,1%	39,2	4,6	11,7%	48,2	4,2	8,7%
Química	6,7	1,1	12,6%	27,2	3,9	14,3%	99,2	4,7	4,7%	215,5	12,4	5,8%
A Indústria do Petróleo	6,9	0,2	2,9%	18,7	0,6	3,2%	35,9	0,9	2,5%	71,8	1,8	2,5%
Matéria Plástica	1,6	0,1	6,3%	10,2	0,5	4,9%	37,5	0,5	1,3%	139,3	4,3	3,1%
BÁSICO+DI	27,1	2,4	8,9%	56,5	6,6	11,7%	472,7	16,0	3,4%	1 345,9	44,3	3,3%
Mecânica	9,5	0,7	7,4%	13,5	0,9	6,7%	159,8	4,7	2,9%	335,7	9,8	2,9%
Material Elétrico e de Comunicação	9,4	0,2	3,7%	11,2	0,6	5,4%	73,6	1,2	1,6%	302,6	8,3	2,7%
Material de Transportes	3,2	0,7	21,9%	4,9	0,5	10,2%	130,9	5,7	4,4%	466,1	13,2	2,8%
Diversas	9,0	0,8	8,9%	26,9	4,6	17,1%	108,5	4,4	4,1%	241,5	13,0	5,4%

B - LOCALIZAÇÃO RURAL a/ SEGUNDO OS CENSOS INDUSTRIAIS

DISCRIMINAÇÃO		NORDESTE - 1970			NORDESTE - 1975			BRASIL - 1970			BRASIL - 1975		
		Nº DE ESTABELEC.	P. OCUP. (1 000)	VBP (CR$ MILHÕES)	Nº DE ESTABELEC.	P. OCUP. (1 000)	VBP (CR$ MILHÕES)	Nº DE ESTABELEC.	P. OCUP. (1 000)	VBP (CR$ MILHÕES)	Nº DE ESTABELEC.	P. OCUP. (1 000)	VBP (CR$ MILHÕES)
Estabelecimento > 5 P. Ocup.	Total	*8 685*	*222,1*	*7 291,7*	*14 015*	*333,9*	*51 758,4*	*71 984*	*2 439,0*	*116 392,2*	*107 956*	*3 556,2*	*787 978,8*
VBP > 640 SMN	Rural	2 385	60,3	1 887,6	3 903	99,1	14 365,1	11 281	285,2	11 648,6	16 862	424,1	103 284,6
	%	26,8%	27,1%	25,9%	27,8%	29,7%	27,8%	15,7%	11,7%	10,0%	15,6%	11,9%	13,1%
Micro-indústria	Total	12 184	56,6	320,8	18 481	45,0	974,4	92 808	213,2	2 035,3	79 281	176,6	5 666,3
	Rural	7 322	22,6	53,6	7 388	17,8	221,4	27 696	69,4	351,3	25 399	56,6	1 148,7
	%	33,0%	40,0%	16,7%	40,0%	39,7%	22,7%	29,8%	33,5%	17,3%	32,0%	32,1%	20,3%

C - INDÚSTRIA RURAL SEGUNDO OS CENSOS AGROPECUÁRIOS

DISCRIMINAÇÃO b/	NORDESTE - 1970			NORDESTE - 1975			BRASIL - 1970			BRASIL - 1975		
	Nº DE INFORMANTES	QUANTIDADE (1 000)	VBP (CR$ MILHÕES)	Nº DE INFORMANTES	QUANTIDADE (1 000)	VBP (CR$ MILHÕES)	Nº DE INFORMANTES	QUANTIDADE (1 000)	VBP (CR$ MILHÕES)	Nº DE INFORMANTES	QUANTIDADE (1 000)	VBP (CR$ MILHÕES)
TOTAL REGISTRADO			728,3			1 575,5			1 493,3			6 527,4
INDÚSTRIA DA CANA (t) c/	45 877	1 365,3	-	21 335	2 077,3	-	139 854	2 625,4	-	91 081	2 823,4	-
- Aguardente (Kl)	4 312	12,5	10,0	2 472	10,6	28,7	9 823	33,2	21,1	5 272	22,7	63,4
- Açúcar (t)	101	0,3	0,2	59	1,5	2,1	33 001	11,4	5,5	11 437	5,0	8,7
- Rapadura (t)	42 526	124,3	42,7	19 141	81,4	93,4	102 151	179,3	73,2	49 009	121,4	154,9
INDÚSTRIA DA MANDIOCA (t) c/	697 568	4 624,9	-	239 210	2 312,9	-	963 837	7 368,5	-	498 331	5 296,6	-
- Farinha	697 297	1 300,2	581,0	238 751	656,1	979,7	955 811	2 025,1	911,8	495 129	1 503,2	2 291,7
- Polvilho (goma)	108 090	22,9	14,8	41 318	15,8	24,7	155 548	35,9	23,8	79 750	25,4	47,9
- Tapioca (beiju)	...	...	...	12 066	2,0	3,8	...	...	...	25 390	5,0	10,6
INDÚSTRIA DO LEITE (kl) c/	16 651	61,5	-	18 739	83,4	-	191 312	627,5	-	161 006	571,7	-
- Creme	324	0,3	0,8	172	0,1	1,2	24 668	8,4	11,0	8 549	1,7	10,9
- Manteiga	7 874	0,8	3,5	7 121	0,7	9,4	49 739	4,2	13,6	30 462	2,1	25,0
- Queijo	15 875	4,4	13,6	18 309	6,8	76,4	152 232	45,9	103,8	147 670	51,5	502,2
OUTROS PRODUTOS												
- Fubá de milho (t)	73	0,0	0,0	154	0,1	0,1	79 881	125,7	40,6	47 153	149,2	159,4
- Arroz em grão (t)	561	0,2	0,2	23 588	10,2	27,5	5 037	2,2	1,5	67 366	38,1	102,1
- Café em grão (t)	1 101	0,4	0,8	11 682	4,4	44,8	2 899	30,1	66,5	27 293	69,0	761,2
- Fumo em corda (t)	28 517	15,9	38,8	22 404	15,7	175,3	54 298	26,4	71,0	47 687	27,0	347,8
- Óleo de dendê (t e kl)	1 572	1,5	1,6	598	1,5	4,7	1 572	1,3	1,6	603	1,5	4,8

Fontes: PIBGE - Censo Demográfico - 1970 (Tab. 20) e CD - 1980 (Tab. 1.1 e 1.7)
PIBGE - Censo Industrial - 1970 (Tab. 2 e 23) e CI - 1975 (Tab. 3 e 26)
PIBGE - Censo Agropecuário - 1970 (Tab. 107) e CA - 1975 (Tab. 48, 94 e 95)

Notas : a/ O corte rural de CD e do CI reflete uma localização que seria mais típica com a exclusão das MAI das capitais.

b/ Além dos produtos referidos constam ainda, como produtos comuns ao BR e NE, o agave e a malva (1970 , únicos do gênero têxteis), e a banha, carne, embutidos e toucinho (1975, dentro do gênero Produtos Alimentares, o dominante na pequena agroindústria). O CA-80 (Tab. 52, 103 e 104 inclui praticamente todos os produtos do CA-75 e já se encontra em edição.

c/ Os dados relativos à matéria-prima são dos TOTAIS e os relativos ao produto beneficiado são do PRODUTOR (exclusive matéria-prima de terceiros).

emprego[21] e ele estaria, na hipótese de não duplicação dos informantes, entre 36 e 14% no NE e 28e 18% no BR. Essa difusão se amplia através da margem de comercialização (91% no NE e 90% no BR em 75) desses produtos agroindustriais, todos integrantes de um elenco indispensável ao atendimento das necessidades básicas da população.

2.3.3. A Saturação do Mercado de Trabalho

Do que já se investigou anteriormente, resulta em síntese, numa atualização da situação regional para 1980, que a indústria formal emprega 477,3 mil pessoas (4,3% da PEA) e a microindústria mais 33,4 mil (0,3). A esse contingente se acrescentariam as ocupações no segmento informal (488,5 mil pessoas, 4,4% da PEA), nas atividades correlatas (446,8 mil, 4,0%) e no segmento da pequena agro-indústria (130,0 mil, 1,2%). Chega-se portanto a um total heterogêneo e jamais operacionalizável em bloco da ordem de 1.576 mil pessoas, representando 14,1% da população economicamente ativa.

Ascendendo agora do reducionismo setorial para uma abordagem compreensiva do emprego no Nordeste, cumpre atentar inicialmente para a dimensão global do desemprego e do sub-emprego regional. A metodologia convencional abriga controvérsias[22] e já se acomoda, de princípio, a delimitações arbitrárias decorrentes do funcionamento do mercado do produto, base do próprio conceito da PEA. Tampouco destaca a posição da ocupação no mercado de trabalho, uma diferenciação que precede a do próprio nível de remuneração. Um redimensionamento da ocupação comparada (NE e BR, 70 e 80) segundo os mercados de produto e de fator, é objetivada na Tab. 17.

(21) Nos 300 mil estabelecimentos dos informantes no NE-75, o contingente ocupado na agroindústria seria superior em função de escalas e inferior em função dos períodos de safra. A distorção conceitual de "emprego" repousa na especialização unifuncional, quando no universo rural e no segmento da pequena produção agrícola a característica dominante é a diversificação. Em termos ecológicos e em termos também de enriquecimento humano, torna-se muito mais recomendável o exercício de múltiplas atividades consoante os ciclos circadianos, lunares ou estacionais, como durante o próprio ciclo de vida. A sucessão de atividades agrícolas e agroindustriais, para o mesmo produtor, se ajusta inclusive à própria sucessão das águas e da seca.

(22) V. Assuero Ferreira-Elementos Estruturais do Sub-Emprego no Nordeste Brasileiro (BNB/REN -13(4) 743, de out-dez/82), estimando o contingente total em 4,3 milhões (38% da PEA), sendo 2,6 rurais (48% da PEA primária) e 1,7 urbanos (29% da PEA secundária e terciária). Desprezando o subemprego visível (sub-ocupação), a estimativa agrega o desemprego aberto (0,3 milhões) e sub-emprego invisível (2,8 milhões remunerados abaixo de 1/2 SMM) e os não remunerados (1,3 milhões). A "suficiência" do 1/2 SMM é discutível sobretudo com a constante perda de seu poder aquisitivo. Outras fontes (Projeto Nordeste-Proposta de Política de Desenvolvimento Regional para o Nordeste - set/83 - pag. 8 e 91/82) totalizam 6 milhões, 50% da PEA e, em termos de famílias em pobreza absoluta, chega-se a:

FAMÍLIAS	NORDESTE (1000)			NORDESTE / BRASIL %		
(1000)	TOTAL	2 SMM/FAMÍLIA	1/2 SMM/PESSOA	TOTAL	2 SMM	1/2 SMM
URBANO	3.747,0	2.001,2 (53,4%	2.051,7(54,8%)	19,8	34,3	37,3
RURAL	3.440,5	2.775,3 (80,7%	2.793,4(81,2%)	43,5	50,8	50,9

FONTE: CD - 80 Vol.1 - Tomo 6 - Tabela 1.13.
A programação em curso do Projeto Nordeste, para o segmento rural, atenderia 2,0 milhões do total de 2,8 milhões de famílias num horizonte de 15 anos. Para os 2,0 milhões de família, que compõe a pobreza urbana do Nordeste, percentual e prazo de atendimento (superação) dependerão fundamentalmente do alcance (custo) das estratégias e agentes a acionar. Na opção especial/associativa, a distinção setorial/funcional do que seja indústria deixa de ser relevante.

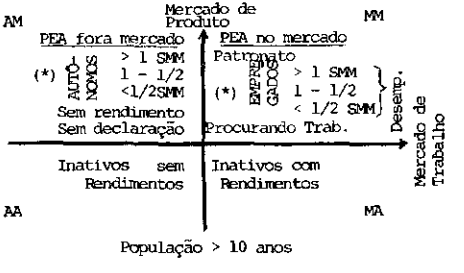
TABELA 17

RECLASSIFICAÇÃO OCUPACIONAL SEGUNDO OS MERCADOS DE PRODUTO E DE FATOR - 70 e 80

	1970					1980					1970/1980	
NORDESTE	(25,83%)	4 920 481	3 432 961	(18,01%)		(20,92%)	5 098 056	6 059 703	(24,87%)		0,4% a.a	5,8% a.a
	(2,09%)	398 390	71 237	(0,37%)		(6,24%)	1 520 250	158 445	(0,65%)			8,3% a.a
	(4,37%)	831 959	702 195	(3,69%)		(5,23%)	1 273 978	2 148 591	(8,82%)		0,4% a.a	
	(14,30%)	2 724 962	947 622	(4,97%)		(5,45%)	1 328 493	2 023 211	(8,30%)			5,4% a.a
	(5,06%)	963 284	1 635 422	(8,58%)	77 688 (0,41%)	(3,53%)	860 057	1 403 636	(5,76%)	111 089 (0,46%)	0,1% a.a	
	(0,01%)	1 886	76 485	(0,40%)		(0,47%)	115 278	325 820	(1,34%)			15,6% a.a
	(54,34%)	10 353 300	346 536	(1,82%)		(47,24%)	11 513 072	1 700 914	(6,98%)		1,1% a.a	17,2% a.a
			19 053 278					24 371 751			2,5% a.a	
BRASIL	(19,27%)	12 699 726	16 857 498	(25,60%)		(14,94)	13 121 629	30 114 083	(34,30%)		0,3% a.a	6,0% a.a
	(3,49%)	2 301 404	445 189	(0,68%)		(6,97%)	6 177 407	1 080 420	(1,23%)			9,3% a.a
	(4,38%)	2 884 297	6 294 161	(9,56%)		(2,79%)	2 452 751	18 392 786	(20,95%)		0,6% a.a	
	(7,30%)	4 809 293	5 388 483	(8,18%)	350 501 (0,53%)	(2,25%)	1 975 812	6 450 078	(7,35%)	700 443 (0,80%)		5,6% a.a
	(4,09%)	2 695 565	4 510 908	(6,85%)		(2,54%)	2 231 508	3 226 613	(3,67%)		(0,5% a.a)	
	(0,01%)	9 167	218 757	(0,33%)		(0,39%)	344 151	964 186	(1,10%)			16,0% a.a
	(52,12%)	34 327 452	1 977 443	(3,00%)		(43,16%)	37 903 499	6 671 985	(7,60%)		1,0% a.a	12,9% a.a
			65 862 119					87 811 196			2,9% a.a	

DEFASAGEM ESTRUTURAL (% NE-BR)

6,56%	-7,59%	5,98%	-9,43%	
-1,40	-0,31	-0,73	-0,58	
-0,01	-5,87	2,44	-12,13	
7,00	-3,21	3,20	0,95	
0,97	1,73	1,07	2,09	
	0,07		0,24	
2,22%	-1,18%	4,08%	-0,62%	



Fontes: FIBGE - Censo Demográfico - 70 (Tab. 1, 19 e 24) e CD-80 (Tab. 1.5, 1.20 e 1.24)
Obs.: A estratificação do CD-70 (limites de rendimento de Cr$ 100,00 e Cr$ 200,00) difere desses múltiplos do SMM (Cr$ 187,20 em 1970)

Adotada uma distribuição da totalidade da população de mais de 10 anos segundo coordenadas cartesianas, o cruzamento do eixo do mercado de trabalho (abscissa + M significando inserção e - A significando desvinculação) e do eixo do mercado de produto (ordenada + M significando inserção e - A significando autoconsumo) determina a diferenciação de quatro categorias:

- no primeiro quadrante (MM), a inserção total nos mercados de produto e fator, incluindo o patronato, o assalariado (a diversos níveis de remuneração e ocupação) e os temporariamente alijados (desempregados e procurando trabalho:
- no segundo quadrante (AM), mantida a inserção no mercado de produto, desaparecem as relações de emprego formal, abrangendo os autônomos e os sem remuneração e sem declaração:
- no terceiro quadrante (AA) enquadram-se os inativos não remunerados, um sistema totalmente para-econômico, mas que exercita amplas atividades mutuárias, especialmente os serviços domésticos:
- no quarto quadrante (MA), restam os inativos remunerados (aposentados, bolsistas, etc.).

A solução economicista da questão social reside na expansão contínua do mercado (MM), conquanto sua evidente saturação e persistentes refluxos dos sub-ocupados e sub-remunerados tenham introduzido as formulações compensatória dentro do informal (AM). No Nordeste o mercado pleno guarda uma defasagem estrutural (AM). No Nordeste o mercado pleno guarda uma defasagem estrutural de -7,6 e -9,4% em relação à média do país e evoluiu em 70/80 a taxas inferiores - (5,8 contra 6% a.a.), mesmo com pressão demográfica inferior (2,5 contra 2,9% a.a.). O ritmo superior levaria à suposição de um dinamismo capaz de realizar, num certo prazo, a preconizada incorporação da força de trabalho. Caberia entretanto conceber uma inserção em pleno emprego, acima do limiar de 1 SMM, uma perspectiva remota num horizonte que, para reeditar as taxas de emprego 70/80, precisaria reeditar também a mesma escala de investimentos, sem retrações de poupança privada, externa e estatal. Considere-se além disso, que a expansão do emprego formal tem de ser necessariamente *mediatizada pela expansão do patronato (concentrando renda via estímulos e incentivos, indutores das escalas "competitivas") e pela expansão do mercado*, exigindo por oposição à distribuição de renda e à redução do custo do emprego.

Nas ocupações informais do 2º quadrante (AM), o Nordeste supera a composição estrutural do país em +6,6% e +6,0%, evoluindo a taxas superiores (0,4 contra 0,3% a.a.). A desproporção, aliás, se acentua quando se consideram os estratos AM, negativos sempre os superiores, positivo os inferiores, no mesmo padrão dos quadrante MM.

Um exame mais pormenorizado desse contingente levaria por certo a relocá-lo em proporção razoável do quadrante AM para o quadrante AA, considerando a incidência relativa do auto-consumo (à margem portanto do mercado de produto). Uma estimativa da margem de autoconsumo, do ângulo do produtor, pode ser investigada a partir de tubulações introduzidas nos Censos Agropecuários mais recentes[23]. Outras fonte, do ângulo do consumidor, é proporcionada pelo ENDEF-75. Assimilando as despesas não monetárias ao conceito de auto-consumo, sua participação nas despesas totais se situou em 19% para o BR e 23% para o NE, não se incluindo nesses percentuais os serviços domésticos. Na medida em que essas atividades - pequena produção de alimentos, vestuário, mobiliário - se concentrem no 2º quadrante AM, significa que parcela equivalente (20,1% para NE e 13,4% para BR, não computadas as despesas de aluguel) poderia ser reclassificada para o 3º quadrante AA[24].

Fora da PEA, fora do PIB e, como visto, também fora do ENDEF, nesse terceiro quadrante AA, esses "inativos" contudo produzem essencialidades, esses "não remunerados" contudo fazem jus à mais ampla retribuição mutuária. A família é ainda o exemplo de ocorrência mais geral, embora miniaturizando o sistema mais autêntico de vida humana associada. A família amplificada não é a Pátria, a comando do Estado, senão a comunidade que mantêm a interação simbólica, o contato primário, a empatia solidária[25]. Mas além da família, outros

---

(23) Para o Brasil, o CA-75 (Tab. 40, 44, 46, 47 e 48) permite a seguinte estimativa em termos de % do VBP:

produtos	VBP-Total (milhões)	Auto-consumo	%
L. Permanentes	19.878,0	1.424,7	7,2
L. Temporários	60.330,4	10.496,1	17,4
Indústria Rural	3.713,4	380,1	10,2
Total	83.921,8	12.300,9	14,7

Para o Nordeste essa margem deverá ser mantida ou elevada, situando-se em 9,4% para os produtos agroindustriais. Para o CA-80, será igualmente possível proceder ao mesmo cálculo (Tab. 43, 47, 49, 50 e 52).

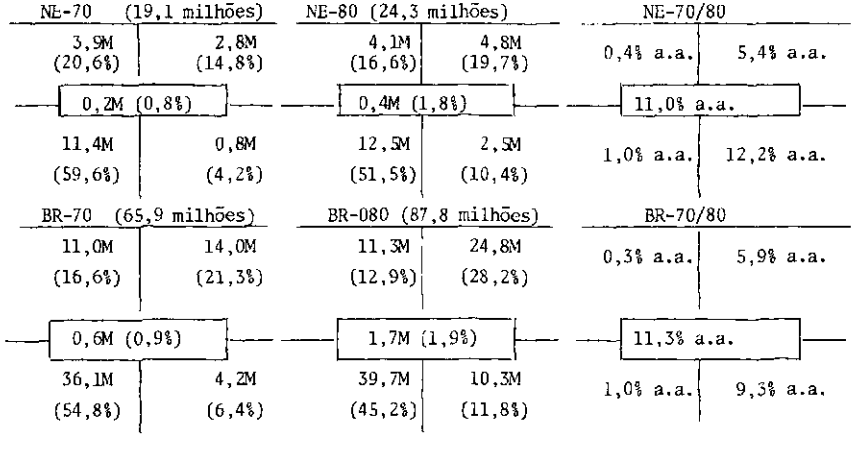
(24) Em contra corrente ao desprezo consensual dominante, impõe-se aqui uma louvação ao prossumo. Ele reintegra o homem na natureza, faculta as escalas convivíais e comunitárias, imuniza contra o mimetismo, viabiliza as aspirações libertárias, preserva a qualidade de vida. Mais vale a farinha honesta, mesmo com preços deprimidos, do que o botulismo enlatado, mesmo que favorecido pelas manipulações de oligopolios.

(25) Em contra corrente à monetização avassaladora das relações humanas, impõe-se aqui uma louvação à solidariedade comunitária. Ela viabiliza o prossumo, socializa as crianças, ampara os idosos, conforta na doença e preserva a chama do calor humano frente à reificação do hedonismo (do ut des). Quase restrita hoje à família nuclear, penúltimo estágio da contração sucessiva da família tribal, clânica e extensa, ela já se encontra no processo da derradeira desagregação, incluindo-se aí o desconcertante respaldo do Vaticano: na Carta dos Direitos da Família (25/11/83), João Paulo II preconiza o pagamento de compensações salariais aos serviços domésticos da dona de casa.

exemplos persistem de há muito, na aldeia indígena, no mutirão rural, no mosteiro beneditino e ora reflorescem nas comunidades alternativas dos verdes, dos pacifistas e dos místicos. Ressalte-se que esse quadrante representa um contingente populacional amplamente majoritário, e no Nordeste, ele suplanta a média nacional (+ 2,2% para + 4,1%) e evolui a taxas superiores (1,1 contra 1,0% a.a.). Sobre tal preponderância, a ele se deveriam relocar do quadrante AM, além do auto-consumo equivalente, outros segmentos que, fora do mercado de trabalho, tampouco contribuem - no todo ou parte - para o mercado de produto. Os religiosos, a exemplo, enquadrados pelo Censo na PEA não remunerada.

Por último, o quarto quadrante (MA) resultou também incompleto, na reclassificação da Tab. 24, ao se conformar à divisão básica PEA-Inativos, à estratificação preferencial segundo posição e rendimento e à falta de seu cruzamento com os ramos de atividades. Mas é aí que se identifica todo um outro segmento de remunerados que ou nada produzem ou jamais produzem para mercado: o funcionalismo público, civil e militar, na Administração Governamental, na Defesa e Segurança e nas Atividades Sociais, onde ainda se localizam funções privadas (beneficentes, culturais, etc), a relocar do quadrante MM.

As sucessivas relocações aventadas na análise da Tab. 17 permitiriam então chegar a uma segunda versão mais sintética, porquanto desfalcada da estratificação interna dos dois primeiros quadrantes. Caberia ainda deslocar para o centro do gráfico os contingentes em trânsito, os pretendentes e os rejeitados do mercado formal de trabalho:



O sentido dinâmico dessa apresentação gráfica pode ser consolidado em um único diagrama cartesiano, com a inclusão no quadro central dos "jovens que ingressam anualmente no mercado de trabalho", um refrão que paradoxalmente nem sempre se acopla ao planejamento familiar e que sistematicamente ignora outras alternativas senão as mediatizadas pelo patrão e pela moeda, pelo mercado e pela concentração de renda. Com mais esse adendo, chega-se ao modelo do Gráfico 1 a ser retomado posteriormente para as proposições da 3ª Parte deste Relatório.

As hipóteses esboçadas no sentido da isonomia pressupõem operacionalizável a delimitação de sistemas sociais (Guerreiro Ramos - op. cit. Cap. 7), longe das aspirações hegemônicas dos regimes dominantes, mas viáveis para uma convivência em espaços paralelos e até mesmo em tempo ou ciclos parciais. O paradigma socialista cerceia a liberdade, os paradigmas capitalistas (o desenvolvido e o dual) rejeitam a igualdade e ambos massificam, predam e deformam o homem. O paradigma da paraeconomia, como uma terceira via, valoriza, na base da alternativa isonômica, a fraternidade essencial à reunificação do lema.

3.0. NO ENCALÇO DAS UVAS QUE SÃO VERDES

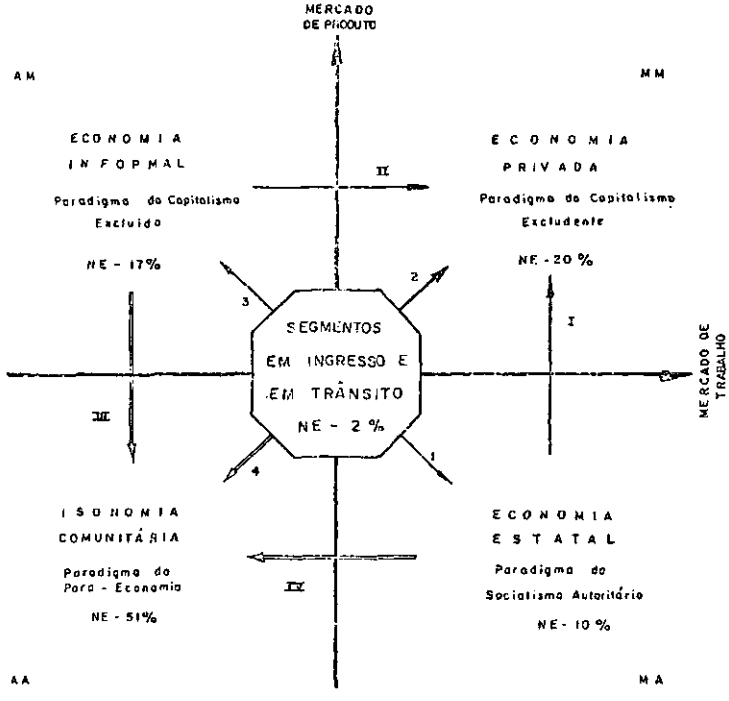
Centrados até aqui na pesquisa de características estruturais recentes e pré-recessivas, os dados analisados preferenciaram a situação vigente em 79/80, com recuos meramente comparativos ao 75 ou 70. Até mesmo as incursões ao incremental passado foram bastante episódicas, para aferir as relações de benefício-custo (Tab. 1 75/80), a abertura da economia regional (Tab. 14 - 75/79) e a saturação do mercado de trabalho (Tab. 17 - 70/80). Cumpre agora enveredar pelo abismal presente da crise dos 80s, desnecessários apenas para quem a interprete como um pesadelo conjuntural e se aferre à convicção de que só cabe formular políticas para a vigília da próxima retomada do crescimento.

Do pouco compulsado dentre a já vasta literatura econômica sobre a crise brasileira-mundial, petrolífera-financeira, tecnológica-demográfica, fica a unanimidade de seu caráter estrutural e do imperativo de reajustes, se encetados, a consumir décadas[26]. Na

(26) V. Pedro Sampaio Malan - Política Econômica e Teorias de Balanço de Pagamentos: Relações Internacionais no Brasil no Período 1946-1979-1981; Pérsio Arida et al Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da crise - Paz e Terra, 1983; Celso Furtado - Não à Recessão - Paz e Terra - 07/83. Como os horizontes de tempo são necessariamente imprecisos, pode-se recorrer aos ciclos delongo prazo de Kondrattief: sua atual fase b teve início em 1973 e se prolonga até 1997. Alternativamente, pode-se recorrer ao ingresso de Plutão, neste ano orwelliano de 1984, na constelação de Escorpião, onde permanecerá até 1995: em seu próprio signo, Plutão rege todas as ruinas. No longo prazo, economia e astrologia são opcionais.

GRÁFICO 1

UMA RECONCEITUAÇÃO DO PARADIGMA PARA-ECONÔMICO



ALTERNATIVAS DE ABSORÇÃO	HIPÓTESES DE RELOCAÇÃO
1- Empregos Keynesianos e Clientelistas (X deficit público)	I- Privatização de Atividades Estatais (que sejam lucrativas)
2- Empregos via Δ Patronato (X Tecnologia Competitiva)	II- Mobilidade espacial e funcional (Mera pressão p/ baixo de Salários)
3- Ocupações Compensatórias e Paliativas (X DRR p/ Δ PQLI)	III- Nucleação e Introversão Comunitárias (C/ acesso a fatores de produção)
4- Comunidades diversificadas e presumidoras (Fronteira)	IV Descentralização de Serviços Coletivos (para efetivamente servir)

FONTE: GUERREIRO RAMOS - A NOVA CIÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES: Uma Reconceituação da Riqueza das Nações - FGV - 1981 - pag 141

estagflação dominante - os privilegiados aderindo às cirandas financeiras, a horda dos marginalizados apertando o cerco das violências - os mecanismos clássicos de política econômica se evidenciam impotentes.

A investigação da crise econômica (Cap. 3.1.) será portanto imprescindível para condicionar a retomada. Ela passa imperiosamente, entre os imponderáveis da reativação do primeiro mundo e da reinserção do terceiro mundo, pelo reposicionamento do Brasil: suas contas externas (serviço da dívida, termos de troca, dependências), suas mazelas internas (taxa de juros, déficit público, hiper-inflação), a reocupação da capacidade ociosa, a reversão das expectativas empresariais.

A investigação da crise social (Cap. 3.2.) será contudo ainda mais decisiva, ao reforçar a suspeição de que se as necessidades do povo não passam sequer pela via do crescimento da economia (27), onde mercado, integração e eficiência avultam como os critérios dominantes. Afinal, a eficiência econômica, na hegemonia de mercado, não pode ser aceita como um critério universal e permanente. Localizado e datado no episódio recente da industrialização ocidental, outras dimensões assumem superior relevância: a reconstrução comunitária, a autenticidade cultural, a participação política, a sustentabilidade ecológica.

Na crise presente, cumpre encontrar caminhos que, a um só tempo, antecipem a construção do futuro e tenham aplicabilidade imediata. O realismo que se coloque, a partir da ótica das possibilidades, será sempre rejeitado, na medida em que aporta o amargo sabor da frustração. A única esperança reside em demonstrar (Capítulo 3.3), pela abordagem multidimensional, que a ótica das necessidades não tem sido corretamente enfocada e que as uvas tão cobiçadas sempre foram verdes(28).

3.1. Desempenho Econômico na Crise dos 80s

Documento recente do IPEA/IPLAN/CPS/SIS - Elementos para a Análise do Desenvolvimento Industrial Recente - Dez/83, procede ao exame da crise da indústria brasileira no período 74/80 e seu agravamento sequencial em 80/82, um acentuado declínio no seu ritmo de

(27) Alguém já disse que caminhamos tendencialmente para uma economia s/povo, crescentemente excluído enquanto trabalhador (robotização) e enquanto o consum. belicismo). Sem pretensões a retaliar, mas apenas a sobreviver, pouco mais restará ao povo do que libertar-se da economia. Numa estruturação da para-economia

(28) De La Fontaine a Millor Fernandes (Fábulas Fabulosas), a raposa, já desistindo do esforço inútil, percebeu uma pedra quase solta um pouco acima do terreno. Reunindo as últimas energias, descalçou-a, rolou, subiu, e finalmente abocanhou as uvas. E estavam realmente verdes.

crescimento culminando com o descenso de 81, ora reprisado em 83. Nas origens, os dois choques do petróleo, a retração do comércio exterior, o endurecimento das condições de financiamento internacional, as pressões inflacionárias e, por coroamento, as políticas voltadas para o equilíbrio externo e a estabilização monetária. Demanda contida e liquidez reduzida, a expansão da capacidade instalada se limita apenas à complementação de programas de substituição de importação de insumos básicos (siderurgia, petroquímica e não ferrosos), ao pró álcool e às operações BEFIEX. A ênfase conferida aos bens intermediários (capital intensivo) deprimiu ainda mais o nível de emprego. A ênfase às exportações de manufaturados, potencialmente benéfica, exigiu sucessivos estímulos (retorno em 81 ao crédito prêmio do IPI, cancelado em 79 por pressão do GATT, maxidesvalorizaçõesde Dez/79 e Fev/83, subsídios ao financiamento e insumos) e enfrenta protecionismos, reações e deterioração das relações de troca (SIS op. cit. pág. 2, 15, 17, 18, 20). No grupo dos bens de capital a retração continuada de 80/82 difere do padrão meramente cíclico de 74/79 (pág. 43). No grupo dos bens de consumo durável, nenhum projeto deu entrada no CDI desde 1978 (pág. 242). Para o futuro, frente aos compromissos assumidos com o FMI, não cabe esperar mudanças significativas no comportamento do produto ou dos investimentos do setor (idem- pág. 21).

Repetir a análise em termos de Nordeste e avançando até o exercício de 83 seria o propósito do presente capítulo, não escasseassem tempo e fôlego, informação e experiência.

Há evidências suficientes para afirmar que a crise no Nordeste foi retardatária em relação à do polo, por sua vez reflexa e tardia em relação à crise internacional.

Em termos de produção física, na evolução recente da indústria no NE e no BR (Tab. 18) o auge se verificou em 80, as taxas negativas em 81 e 83, o descenso nacional foi mais acentuado que o nordestino. Entretanto, quando se passa da análise agregada para o confronto NE/BR a nível de gênero, as distorções começam a avultar:

- o marco zero do descenso no NE jamais se sucede ao do BR, antes se iguala (em 1980 para 4 gêneros) ou se antecipa, em nada menos de 6 gêneros;
- a magnitude do declínio entre o ano da maior produção e o último da série foi sistematicamente maior no NE do que no BR, as únicas exceções restritas a M. Elétrico e Química:
- Se mesmo assim no agregado setorial o posicionamento relativo se inverte, a explicação deve ser buscada nos gêneros ausentes ou inexpressivos nos indicadores regionais e que, no BR, além de relevantes, sofreram significativa retração: Metalurgia, Mecânica, M. Elétrico e

TABELA 18

INDICADORES FIBGE DO DESEMPENHO DA INDÚSTRIA NO NORDESTE E NO BRASIL - 77/83

DISCRIMINAÇÃO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
NE - PRODUÇÃO FÍSICA							(a)
Total	91,99	96,65	97,56	100,0	96,33	96,97	102,43
Extrativa Mineral	106,46	100,24	97,41	100,0	99,03	103,51	202,68
Ind. de Transformação	89,22	95,89	97,59	100,0	95,74	95,55	90,07
BCND							
Textil	102,70	114,01	97,73	100,0	86,32	95,00	75,37
Vestuário	80,49	88,73	96,27	100,0	91,62	83,09	72,63
P. Alimentares	88,61	94,49	98,84	100,0	108,59	105,70	118,67
Bebida	79,34	85,68	98,25	100,0	87,61	84,77	69,29
Fumo	120,28	118,36	111,48	100,0	97,56	89,49	87,38
BI							
M. não Metálicos	83,73	90,10	91,88	100,0	92,75	90,90	72,37
Papel e Papelão	72,19	72,06	95,17	100,0	75,21	58,48	61,12
Química	90,92	100,55	105,13	100,0	97,74	94,49	93,77
BCD + BK							
Material Elétrico	90,65	89,69	97,07	100,0	78,71	97,42	83,42
Material de Transportes	164,72	134,89	101,71	100,0	58,98	...	...
BR - PRODUÇÃO FÍSICA							(a)
Total	81,27	86,97	92,80	100,0	90,44	90,77	84,95
Extrativa Mineral	75,71	80,74	88,80	100,0	102,21	111,11	125,44
Ind. de Transformação	81,44	87,16	92,92	100,0	90,09	90,20	83,95
BCND	85,91	90,23	94,24	100,0	97,71	99,47	94,45
Textil	83,52	88,45	93,64	100,0	92,65	96,76	87,40
Vestuário	83,85	90,44	94,14	100,0	99,78	102,89	90,28
P. Alimentares	88,44	90,98	93,38	100,0	99,69	100,70	105,12
Bebida	88,29	93,68	97,38	100,0	93,68	88,04	80,03
Fumo	91,33	96,94	100,88	100,0	101,24	100,07	98,42
BI	80,05	86,63	93,74	100,0	89,39	89,80	86,07
M. não metálicos	84,18	88,90	93,89	100,0	94,14	93,61	78,25
Papel e Papelão	72,51	80,95	91,26	100,0	91,38	95,66	97,88
Química	81,54	89,09	96,23	100,0	91,01	93,56	86,93
BCD	71,77	79,39	85,49	100,0	72,78	78,41	75,58
BK	84,16	89,69	94,36	100,0	81,07	72,00	56,57
Material elétrico	80,74	88,25	95,08	100,0	83,49	80,76	70,60
Material de Transportes	81,76	93,11	98,06	100,0	72,43	77,28	70,13
BR-PESSOAL OCUPADO	92,10	93,82	96,38	100,0	92,87	87,19	(b) 81,29
. Salário Real	103,95	112,62	106,93	100,0	106,42	113,95	101,81
. Produção/P. Ocupado (c)	0,882	0,927	0,963	1,00	0,974	1,041	1,045

FONTES: FIBGE - Anuário Estatístico - 1981 (pág. 424) e 1982 (pág. 466).
FIBGE - Indicadores Conjunturais da Indústria - antecipação FIBGE/DESDE

OBS.: Os dados relativos ao NE-83 ainda estão sendo revisados pela FIBGE/DESDE

NOTAS: (a) Índices de Nov/83, base média do ano anterior, acoplado para 80 = 100

(b) Índices de Out/83, base média do ano anterior, acoplado para 80 = 100

(c) Índice Nominal deflacionado pelo IGP - DI (INPC disponível só a partir de 80.

M. Transporte.

A conclusão é a de que o diferencial de desempenho, favorável no global ao NE, não resulta de méritos da indústria nordestina (em estrutura comparável, o BR a suplanta), mas de deméritos da indústria nacional (no seu componente mais avançado em BK e BCD) e se confirma com as estimativas de capacidade ociosa das Sondagens Conjunturais (FGV/Conjuntura - Sondagem Industrial (Fev-Maio-Ago e Nov-78/83) e Sondagem Regional (Mar-Jun-Set e Dez de 78/83):

Grupamentos	78	79	80	81	82	83
B. Consumo	16,5	15,7	16,7	26,0	25,2	26,7
Mat. Const.	12,7	14,5	12,5	20,2	21,0	31,0
Outros BI	13,0	10,0	13,5	21,5	19,7	21,0
B. Capital	19,2	21,0	17,5	30,7	38,7	41,7

Para o NE, a mesma informação é assistemática e apenas registra, para os Bens de Consumo, uma ociosidade de 30,7% em 82 (4 trimestres) e 39,5% em 83 (2 trimestres) e, para os Materiais de Construção, de 19% em 82 (1 trimestre e de 26,5% em 83 (2 trimestres). Fatores de agravamento como a seca tem prejudicado a performance do açúcar (apesar de litorâneo) e dos tecidos de algodão (apesar de xerófilo). Na sondagem relativa ao 2º trimestre de 83, o NE foi a única macrorregião a apresentar declínio da atividade industrial.

Entretanto para os estratos de maior porte (Sub-conjunto VISÃO, na Tab. 19), o Nordeste ascende em todo período, fruto da maior taxa verificada nos investimentos da região, destacadamente em Camaçari:

Proporções NE/BR (%)	1979	1980	1981	1982
Nº de Estabelecimentos	15,8	15,5	16,2	16,6
Pessoal Ocupado	8,7	8,4	9,2	8,8
Patrimônio Líquido	9,5	9,8	10,1	10,5
Faturamento	5,9	5,9	5,8	6,0
Lucro Líquido	4,4	10,2	14,4	16,9

Assim, na grande indústria, o Nordeste amplia sua presença e melhora o seu desempenho, vis a vis dos indicadores nacionais: o endividamento é menor (79%) e consegue ser reduzido no período, condição de sobrevivência à alta dos juros; a rotação é inferior, mas a margem (e, mais dependente desta, a rentabilidade)se mantêm no NE, enquanto declina no BR; o nível de investimento permanece elevado em toda a série, embora reflita expansão e implantação de poucas e grandes unidades.

Exatamente porque as médias podem estar sendo distorcidas pela elevada concentração interna do sub-conjunto, alguns indicadores adicionais podem ser apreciados em termos de incidência relativa no total dos estabelecimentos:

TABELA 19

INDICADORES VISÃO DE DESEMPENHO DA INDÚSTRIA NO NORDESTE E NO BRASIL - 79/82

DISCRIMINAÇÃO	NORDESTE				BRASIL			
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982
DADOS BÁSICOS (Cr$ bilhões)								
Número de estabelecimentos	573	622	668	687	3 617	4 002	4 120	4 144
Pessoal ocupado (1 000)	246,1	260,3	253,5	228,7	2 817,2	3 104,6	2 766,0	2 606,8
Patrimônio líquido	1 801,0	1 705,8	1 794,6	2 135,4	18 924,6	17 465,8	17 800,9	20 313,3
Faturamento	1 823,6	2 035,1	1 870,8	1 940,4	30 880,1	34 552,8	32 439,2	32 321,2
Lucro líquido	86,2	208,8	163,8	199,6	1 945,7	2 054,1	1 137,4	1 180,3
Investimento	222,7	248,8	264,9	361,0	...	...	...	...
MÉDIAS POR ESTABELECIMENTO (Cr$ milhões)								
Pessoal ocupado	429,6	418,6	379,5	332,9	778,9	775,8	671,4	629,1
Patrimônio líquido	3 143,0	2 742,4	2 686,6	3 108,2	5 232,1	4 364,3	4 320,6	4 902,8
Faturamento	3 182,5	3 271,8	2 800,7	2 824,4	8 537,5	8 633,9	7 873,6	7 799,5
Lucro líquido	150,4	335,7	245,3	290,5	537,9	513,3	276,1	284,8
Investimento	388,7	400,0	396,5	525,5	...	...	...	...
INDICADORES								
Endividamento	44,1	43,2	41,0	39,9	53,1	54,3	51,7	52,8
Alavancagem (a)	179,0	176,0	169,5	166,5	213,4	218,8	207,0	211,8
Rotação (b)	56,6	67,8	61,5	54,6	76,5	90,4	88,1	75,1
Margem (c)	4,7	10,3	8,8	10,3	6,3	5,9	3,5	3,7
Rentabilidade K total (b.c)	2,7	7,0	5,4	5,6	4,8	5,3	3,1	2,7
Rentabilidade K próprio (a.b.c)	4,8	12,2	9,1	9,3	10,3	11,7	6,4	5,8
Reinvestimento	258,4	119,2	161,7	180,9	...	...	...	...
EVOLUÇÃO SUB-SETORIAL								
Faturamento Cr$ bilhões de Dez/82 — EM	39,8	35,1	33,4	36,2	825,6	820,9	757,4	746,7
Faturamento Cr$ bilhões de Dez/82 — BCND	925,6	876,1	858,9	859,0	8 395,5	8 610,8	8 175,8	8 207,8
Faturamento Cr$ bilhões de Dez/82 — BI	762,7	1 014,0	856,3	952,2	14 574,7	18 318,7	17 082,6	16 755,0
Faturamento Cr$ bilhões de Dez/82 — BCD + BK	95,5	109,9	122,2	92,9	7 084,2	6 802,5	6 423,5	6 611,7
Endividamento (%) — EM	51,9	60,3	59,2	51,1	49,1	47,0	50,7	51,8
Endividamento (%) — BCND	40,7	41,8	38,5	36,8	49,4	51,3	45,6	47,7
Endividamento (%) — BI	46,5	44,0	42,4	41,9	55,1	56,1	54,1	55,4
Endividamento (%) — BCD + BK	42,3	32,8	33,7	30,6	54,7	55,6	52,8	51,6
Rentabilidade do capital próprio (%) — EM	2,8	6,2	2,0	1,5	5,6	9,7	6,9	5,9
Rentabilidade do capital próprio (%) — BCND	11,8	15,8	14,3	11,1	14,4	13,0	8,8	9,9
Rentabilidade do capital próprio (%) — BI	(1,0)	15,2	6,2	9,3	8,8	11,6	5,5	3,6
Rentabilidade do capital próprio (%) — BCD + BK	5,2	8,5	2,5	5,1	11,0	11,4	5,7	7,3

Fonte: VISÃO - Quem é Quem - 80, 81, 82 e 83

Nota : Ver Tabela 12

% Estabelecimentos - VISÃO-NE	1979	1980	1981	1982
em implantação	8,0	7,2	10,0	8,7
sem investimento	12,2	14,0	15,5	14,8
com prejuízo	26,4	20,7	32,6	30,4
com liquidez $<1,0$	30,2	27,8	27,2	32,0
com liquidez $<1,5$	58,6	59,0	54,9	57,5

Mesmo nesse enfoque, não transparece um diferencial significativo entre o pré e o post-recesssivo, evidenciando que, a nível de empresa de maior porte, as dificuldades já constatadas foram devidamente repassadas (margem) ou compensadas por outras vias. Não se dispõe de registro de receitas não operacionais para aferir o peso relativo da especulação financeira na composição da rentabilidade, sustentada mesmo em fase de retração. Tampouco das despesas financeiras, no quanto aproximariam a rentabilidade total da rentabilidade do capital próprio, indutoras da redução do endividamento.

Resta, finalmente, investigar até que ponto a saída exportadora contribuiu para essa evolução recente do setor e dos seus estratos, gêneros e grupamentos. A expansão recente (Tab. 20) se estanca em 1981, onde teriam atuado duas restrições: a do limite para desfalcar o suprimento interno, a do limite para acomodar reações protecionistas no exterior. No quadriênio 78/82, as exportações brasileiras se expandem a 22,6% a.a. e as nordestinas a 17,8% a.a., em termos reais (índice das commodities de "The Economist"), a 13,3 e 8,9% a.a. respectivamente.

O saldo estrutural do NE permanece, supera o do BR em 81 e 82 (o resto do país deficitário) e só o saldo recessivo do BR em 83 é que reduz a participação nordestina no comércio triangular. Cotejando os anos terminais da série 78/82 (83 ainda parcial) com os iniciais (% NE/BR) fica patente que o esforço nacional para o Δ X foi superior, mas que o sacrifício nordestino para o ∇ M também foi maior. O grau de abertura no BR cresce de 7 a 9% e declina para a casa dos 8%, enquanto no NE o mesmo movimento evolui de 7 para 7,5 e para 5% (29).

(29) Os confrontos internacionais de grau de abertura só procedem com países da mesma estatura continental, a exemplo os 7 maiores em área territorial:

Dados 1980	BRASIL	INDIA	CHINA	URSS	USA	CANADA	AUSTRÁLIA
Área (10^3 km2)	8,5	3,3	9,6	22,4	9,4	10,0	7,7
População (10^6 hab)	118,7	673,2	976,7	265,5	227,7	23,9	14,5
PIB (US$ bilhões)	237,9	142,0	252,2	1208,0	2587,1	253,4	148,1
X (US$ bilhões)	20,1	6,7	18,3	76,4	216,7	64,3	22,1
M (US$ bilhões)	25,0	12,9	19,6	68,5	255,7	58,5	20,3
Grau de (X+M/2PIB)	9,5%	6,9%	7,5%	6,0%	9,1%	24,2%	14,3%
Abertura (X/PIB)	8,5%	4,7%	7,2%	6,3%	8,4%	25,4%	14,9%

(Fonte: BIRD - World Development Report - 1982 - Tab. 1, 3 e 8).
Descontados o Canadá (deserto de gelo) e a Austrália (deserto de areia), ambos vazios demográficos, o Brasil já apresenta grau de abertura superior aos dois gigantes capitalistas (sub e desenvolvido) e aos dois socialistas (idem). Abrir ainda mais significa voltar as costas as suas potencialidades continentais, ao seu mercado interno, ao seu povo.

TABELA 20

INDICADORES DO COMÉRCIO EXTERIOR NO NORDESTE [a/] E NO BRASIL - 78/83

DISCRIMINAÇÃO		NORDESTE						BRASIL					
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	1978	1979	1980	1981	1982	1983
A. PIL cf (US$ MILHÕES)		24 870,4	28 925,3	30 368,8	35 934,6	37 718,7	28 174,5	182 466,0	208 481,8	221 807,5	258 750,9	265 830,0	196 879,2
B. BALANÇA COMERCIAL													
Valor US$ milhões FOB	X	1 647,1	1 968,5	2 319,5	2 694,0	1 955,9	1 221,8	12 658,9	15 244,4	20 132,4	23 293,0	20 175,1	12 280,3
	M	817,5	1 103,6	1 381,3	1 063,8	990,9	416,0	13 683,1	18 083,9	22 955,2	22 090,6	19 395,0	8 650,3
	Saldo	+829,6	+864,9	+938,2	+1 630,2	+965,0	+805,8	(1 024,2)	(2 839,5)	(2 822,8)	+1 202,4	+780,1	+3 630,0
Tonelagem (1000 t)	X	3 536,9	3 705,6	4 248,4	5 403,3	4 780,6	3 402,8	87 517,1	98 009,7	109 100,5	123 994,5	119 990,3	69 574,3
	M	3 173,9	4 536,5	4 834,3	3 524,9	3 537,4	1 568,7	69 790,5	75 238,5	71 855,4	64 066,1	60 718,3	29 955,7
Preço médio US$/t	X	465,7	531,2	546,0	498,6	413,9	359,1	144,7	155,5	184,5	187,9	168,1	176,5
	M	257,6	243,3	285,7	301,8	280,1	265,2	196,1	240,4	319,5	344,8	319,4	288,8
Relações de troca (PX/PM)		1,808	2,184	1,911	1,652	1,478	1,354	0,738	0,647	0,578	0,545	0,526	0,611
C. COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES													
Valor (%)	P. básicos	53,4	51,2	54,2	47,6	44,1	31,4	47,2	43,0	42,2	38,3	40,8	41,4
	Semi manufaturados	31,0	32,0	21,4	16,3	13,9	13,7	11,2	12,4	11,7	9,1	7,1	7,6
	Manufaturados	15,2	16,4	23,7	35,6	41,4	54,3	40,2	43,6	44,8	51,0	50,8	49,5
	Outros	0,4	0,4	0,7	0,5	0,6	0,6	1,4	1,0	1,3	1,6	1,3	1,5
Tonelagem (%)	P. Básicos	70,6	71,6	66,6	56,5	47,9	30,5	89,4	89,9	88,6	87,0	86,1	81,7
	Semi manuft.	9,7	9,7	6,8	5,6	4,9	4,7	3,4	3,5	3,8	3,2	2,8	3,8
	Manufaturados	18,4	17,9	25,3	37,0	46,2	63,7	5,7	6,0	6,8	9,1	10,2	13,3
	Outros	1,3	0,8	1,3	0,9	1,0	1,1	1,5	0,6	0,8	0,7	0,9	1,2
Preços médios US$/t	P. Básicos	351,8	380,2	444,4	420,4	381,5	368,9	76,4	74,4	87,8	82,7	79,7	89,5
	Semi manufat.	1 493,1	1 740,7	1 719,4	1 446,3	1 168,2	1 051,2	471,3	542,4	563,1	535,0	426,3	354,3
	Manufaturados	384,2	487,3	512,2	479,4	370,9	306,0	1 025,8	1 136,3	1 220,7	1 047,7	834,7	654,1
	Outros	141,0	277,6	287,1	265,8	237,9	209,2	136,7	288,2	310,9	441,6	241,1	225,3
D. GRAU DE ABERTURA [c/]													
X/PIB		6,6	6,8	7,6	7,5	5,2	7,4	6,9	7,3	9,1	9,0	7,6	10,7
X + M/2 PIB		5,0	5,3	6,1	5,2	3,9	5,0	7,2	8,0	9,7	8,8	7,4	9,1
Saldo/PIB		+3,3	+3,0	+3,1	+4,5	+2,6	+4,9	-0,6	-1,4	-1,3	+0,5	+0,3	+3,2
E. PROPORÇÕES NE/BR (%)													
X totais		13,0	12,9	11,5	11,6	9,7	9,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
M totais		6,0	6,1	6,0	4,8	5,1	4,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Relações de troca		245,0	337,6	330,6	303,1	281,0	221,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: SUDENE/CPR/Divisão de Contas Regionais - 78/81 e BNB/ETENE - Estimativa 82 e 83
MF/SRF/CIEF e BB/CACEX - Comércio Exterior - 78 a 82 - BB/CACEX - Séries Estatísticas - 78 a 82 e Exportação 83 - Regiões Produtoras - Jan/Jul
Importações 83 - Domicílio Fiscal - Jan/Jul - apuração especial CIEF

Notas : a/ Importações no conceito de Domicílio Fiscal. Exportações no conceito de Zona Produtora
b/ Dados até julho/83, exclusive café nas exportações do Nordeste
c/ Computados 58,3% do PIB estimado para 1983, no cálculo do grau de abertura.

As pretensas vantagens da maior abertura tampouco resistem ao exame das relações de troca, ambas de novo cadentes, o NE num patamar duas vezes mais elevado que o do BR. Aqui também o NE se antecipa: seus preços de exportação declinam desde 80 no global (BR desde 81) e desde 79 nos semi-manufaturados (BR desde 80). Nos manufaturados o colapso dos preços é o mais drástico e isso corre paralelo com total recomposição da pauta exportada em prazo extremamento curto: os produtos básicos caem de 47 a 40% no BR (53 a 44% no NE), os manufaturados crescem de 40 a 50% no BR (15 para 40 no NE).

Esse fenômeno, que até em tonelagem é expressivo, mistura exposições tradicionais com uma diversificação compulsória, válvula da recessão interna. Espacialmente, ele se concentra na Bahia e setorialmente na Química. Mas antes que realimente o ufanismo da eficiência competitiva da indústria nacional, cabe atentar para os subsídios de toda ordem que socializam sacrifícios em favor da lucratividade empresarial e dos consumidores (e banqueiros) internacionais.

Se alguma síntese conclusiva for factível no terreno movediço do conjuntural é a de que o setor industrial declina na crise, mas Estado (emissões, rolagem, tributação) e empresariado (repasse, cirandas, subsídios) não são os mais afetados. Isso fica para o último e menor dos parceiros. A economia não vai bem, mas é somente o povo que vai muito mal.

3.2. Rebatimentos Sociais da Crise dos 80's

Antes, os seus rebatimentos sobre a redução das disparidades regionais tem procedência, visto que no global a indústria nordestina evolui e involui acima da nacional (Tab. 18), com maior rentabilidade (Tab. 19), e a renda per capita relativa (NE/BR) progride da média dos 46,5% para os 49,0% do pré ao recessivo da série 78/83.

"As melhorias periódicas da razão entre o produto per capita do NE e de SP, tanto quanto as disparidades espaciais de modo geral, parecem ter sido em boa parte o resultado de quedas conjunturais da taxa de crescimento do produto em SP"[30].

Relativizado o desenvolvimento em termos dos Vw do PIB per capita, sem desdobramentos ou qualificações, então o industrialismo mimético será tão desejável para o Nordeste como para S. Paulo. bom para os USA, bom para o Brasil. Na crise, ruim para todos. A menos que se adira a um novo estilo de desenvolvimento e a uma concepção menos reflexa de processo e alvo.

A análise do PIMES decorre da crise do primeiro lustro dos

(30) UFPe/PIMES - RP nº 1 - Situação Atual e Evolução Recente das Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro - Out/77 - pág. 100/101, reiterado às págs. 116/117. A defasagem portanto se reduz não pela progressão da periferia, mas pela regressão do polo. Na integração econômica, virá a ocorrer, por oposto, que a velocidade do processo escolhido implique no distanciamento cada vez maior do alvo fixado, o mesmo paradoxo do modelo nacional: para progredirmos rumo aos padrões do 1º mundo precisamos exportar e dependemos de que o 1º mundo deslanche a nossa frente.

60s e acusa reduções significativas de disparidades. Na crise presente dos 80s, os diferenciais já não se afiguram tão nítidos. Coeteris paribus, com retomadas e sem deflexões, a próxima crise encontrará acentuados os traços já hoje responsáveis pela vulnerabilidade maior:

- a integração nacional, uma industrialização inacabada do modelo primário exportador, 1a. geração estatal (61% da Petroquímica Básica), 2a. geração privada (47% da Intermediária) para usufruto das multinacionais do pólo (mais de 80% de vários produtos finais: fibras, detergentes, solventes, plastificantes, etc), para exemplificar com o ramo mais relevante (SIS- op. cit. pág. 89). Nas retrações do polo, a periferia já acompanha;
- a modernização para os BK/BCD "dinâmicos" (por certo, nos dois sentidos), necessariamente sucursalizados e, na crise, necessariamente desativadas as filiais, para que a matriz polista possa sobreviver (Romi do Nordeste, Microlite do Nordeste, etc. do Nordeste);
- a abertura exportadora sistemática ou episódica, sujeita a todas as reações do protecionismo e forçada a todas as concessões do escambo desigual. Os casos presentes dos calçados, do aço e dos têxteis (estes particularmente atingindo o NE - SIS, op. cit. pág. 204), deverão se perpetuar em vários mercados, em todas as crises e para outros produtos industriais.

Indo além dessas considerações, é claro que não basta relativizar o produto per capita, quando se enfrenta a persistência de contingentes majoritários em pobreza absoluta. E é claro que a média burra não satisfaz, quando se constata que, mascarada pela recessão dos grupamentos "dinâmicos", até mesmo a indústria tradicional do País teve desempenho recente menos insatisfatório que o do Nordeste.

A partir desse enquadramento é que se examinam a seguir os rebatimentos sociais da crise contemporânea. Também na média, seu impacto nacional assumirá proporções superiores às do Nordeste, impondo-se portanto diferenciar o formal do informal, o industrial do agregado, o metropolitano do interiorizado. Tampouco basta cotejar ritmos ao longo do 78/83, sem atentar para os diferenciais pretéritos dos padrões NE/BR, que conduzem o Nordeste, mesmo em descensos menos bruscos, mas com redobrada rapidez, ao limiar do suportável.

Dentro dessas diretrizes a Tab. 21 sintetiza as três principais pesquisas de acompanhamento anual ou mensal das condições de emprego no País e em suas regiões metropolitanas: a PNAD da FIBGE (Pesquisa Anual por Amostragem de Domicílios, a descoberto apenas o

TABELA 21

INDICADORES DE DESEMPREGO E SUBEMPREGO NO NORDESTE E NO BRASIL - 78/83

DISCRIMINAÇÃO	NORDESTE						BRASIL					
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1978	1979	1980	1981	1982	1983
A. ESTIMATIVAS PNAD												
Índices de ocupação a/												
- PEA Total	96,50	100,0	"86,47"	98,18	105,00	-	96,63	100,0	"95,21"	104,57	109,85	-
- Desocupados	82,61	100,0	"116,32"	141,43	135,95	-	81,88	100,0	"85,50"	162,21	157,06	-
- P. Ocupada	96,85	100,0	"85,73"	97,12	104,24	-	97,05	100,0	"95,48"	102,95	108,52	-
- Empregados	92,23	100,0	"93,87"	111,51	110,62	-	96,05	100,0	"101,98"	106,11	109,90	-
- Indústria de Transformação (Ocupados)	97,64	100,0	"89,09"	97,97	108,83	-	96,76	100,0	"101,57"	99,68	102,88	-
- Indústria de Transformação (Empregados)	94,16	100,0	"96,64"	100,69	107,81	-	95,35	100,0	"103,06"	99,13	100,98	-
Indicadores total (%)												
- Taxa atividade	52,30	52,87	"45,78"	50,56	52,88	-	53,47	53,81	"49,24"	53,42	54,88	-
- Desemprego aberto	2,06	2,41	"3,24"	3,47	3,12	-	2,33	2,75	"2,47"	4,26	3,93	-
- Empregados/ocupados	44,91	47,16	"51,64"	54,15	50,05	-	61,68	62,32	"66,56"	64,24	61,91	-
- Subemprego total (Sub-remunerados)	77,59	66,32	"65,32"	61,32	69,61	-	46,89	43,31	"40,49"	40,28	47,84	-
- Subemprego total (Subocupados)	19,78	25,54	"26,60"	28,14	28,04	-	14,61	17,26	"16,56"	19,88	20,61	-
- Subemprego total (Sem previdência)	73,84	73,55	"65,77"	69,90	72,69	-	51,76	50,88	"45,56"	50,08	52,05	-
- Subemprego total (Sem carteira)	57,86	59,46	-	59,51	59,24	-	40,11	40,14	-	41,93	42,74	-
Indicadores Indústria Transformação (%)												
- Indústria/total	8,40	8,33	8,37	8,40	8,42	...	15,07	15,05	16,05	14,98	14,09	...
- Empregados/indústria	67,14	69,61	75,51	71,55	68,96	...	87,75	89,04	90,36	88,55	87,40	...
- Subemprego industrial (Sub-remunerados)	59,14	54,58	54,19	47,15	54,05	...	24,91	21,98	18,08	18,07	21,84	...
- Subemprego industrial (Subocupados)	...	16,18	16,36	18,45	21,33	...	...	5,71	5,99	7,23	7,87	...
- Subemprego industrial (Sem previdência)	48,11	47,54	38,91	46,38	51,71	...	16,25	16,19	14,06	17,75	19,90	...
- Subemprego industrial (Sem carteira)	30,05	32,79	...	33,30	37,00	...	11,79	12,65	...	14,59	15,46	...
B. ESTIMATIVAS SINE b/												
Indústria formal												
- Total	97,04	97,02	100,00	93,11	95,26	87,93	95,43	97,34	100,00	90,07	89,13	81,81
- Regiões metropolitanas	96,84	96,82	100,00	92,86	93,94	86,86	98,77	99,40	100,00	87,66	85,68	77,46
- Outras localizações	97,23	97,21	100,00	93,36	96,56	89,00	90,71	94,44	100,00	93,45	94,00	87,95
Total formal												
- Total	94,34	96,19	100,00	98,36	103,08	95,65	94,80	96,49	100,00	96,04	97,12	90,51
- Regiões metropolitanas	92,46	95,23	100,00	98,54	100,70	93,30	97,42	98,40	100,00	94,54	94,25	88,97
- Outras localizações	95,35	96,71	100,00	98,26	104,36	95,84	92,34	94,70	100,00	97,44	99,82	91,94
C. ESTIMATIVAS PME c/												
Desemprego e subemprego/PEA												
- Total desempregados	-	-	7,36	9,35	6,68	7,04	-	-	6,55	8,19	5,84	6,92
- Autônomos sem rendimentos	-	-	-	-	1,47	1,39	-	-	-	-	1,13	1,18
- Autônomos < 1 SMR	-	-	-	-	10,38	11,09	-	-	-	-	6,41	5,89
Procurando/PEA etária												
- Homens 15 a 19 anos	-	-	15,08	17,80	11,82	12,48	-	-	14,70	18,90	12,87	14,94
- Homens 20 a 24 anos	-	-	12,20	15,76	11,38	12,54	-	-	10,28	13,71	9,52	11,18
- Homens 25 a 29 anos	-	-	7,96	8,89	5,68	7,24	-	-	6,01	7,57	5,35	6,93

Fontes: FIBGE-PNAD - '78, '79, '81, '82; CD-80; M. Trabalho/SINE; Indicadores FIBGE, Dez/82 e A-M/83; Acervo IPEA/CNRH

Notas: a/ Deslocou-se a base 100 para 1979 em virtude de o período de referência do CD-80 (ano) restringir a comparação com o da PNAD (semana)

b/ Os índices SINE (agosto de cada ano) foram ponderados pelo emprego do CD-80 (VI - T5 - Tab. 1.10), desagregadas as Regiões Metropolitanas base PNAD-81 (Tab. 1.15 para UF e Tab. 3.17 para RM), Belém e Fortaleza pelo PEA (CD-80 - Tab. 1.27). A cobertura para NE é de 68% (Total) e 75% (Ind. Transformação) e para BR de 81 e 89%.

c/ Da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) foram extrapoladas as médias junho/agosto (maio/julho para 83) e ponderadas pela expansão da amostra (Indicadores FIBGE - Dez/82 - pág. 40). A cobertura relativa às Regiões Metropolitanas é de 75% para NE e 88% para BR.

segmento rural do Norte e Centro-Oeste); a mensal do SINE (Sistema Nacional de Emprego do Ministério do Trabalho) cobrindo já mais de 80% do emprego formal do País, a nível de estabelecimento); e a PME da FIBGE (Pesquisa Mensal de Emprego, cobrindo 88% da PEA metropolitana).

A abordagem quantitativa da evolução recente do emprego , via PNAD (Tab. 30-A), prejudicada pela lacuna de 1980 exigiu o deslocamento da base para 1979 (pré-recessivo) e permite identificar que a crise não estaria ampliando o contingente inativo (embora oscilante, a taxa de atividade cresce seguidamente no final do período). Isso induz à suposição de que, com a perda de poder aquisitivo (considere-se a queda do produto e a acentuada perversão no perfil da repartição funcional da renda), outros membros da família se lançam à tentativa ilusória de uma compensação particular, quando é o bolo por inteiro que se reduziu. Por agravante, os refluxos da isonomia familiar para empregos restritos (onde mais se desloca do que se adiciona) ou para atividades informais (onde a camelotagem e outras ilegalidades maiores predominam) nada acrescentam ao produto real e apenas amplificam a algazarra e a disputa na peixaria da intermediação.

A abordagem qualitativa dos indicadores PNAD (total e indústria), cotejados dois a dois, NE e BR, médias 78/79 (pré) e 81/82 (pós), é convergente em quase toda a linha para assinalar, serão progressos nordestinos, pelo menos maiores regressões nacionais. O único indicador em que o NE regride mais que o BR é no da sub-remuneração nas ocupações industriais. E destaque-se ainda a magnitude desses indicadores nos dois extremos da série (78 e 82):

Discriminação	Sub-remun.	Sub-ocup	Sem previd.	Sem carteira
NE-Total	71 e 70%	20 e 28%	74 e 73%	58 e 59%
. Industrial	59 e 55%	48 e 52%	30 e 37%	16 e 21%
BR-Total	47 e 48%	15 e 21%	52 e 52%	40 e 43%
. Industrial	25 e 24%	16 e 20%	12 e 15%	6 e 8%

Essa deterioração generalizada (no caso da sub-remuneração, considere-se a do SMM) está ocorrendo agora, inclusive no setor mais moderno, mais urbanizado e melhor organizado do País.

Da PNAD ao SINE reduz-se a abordagem apenas ao "formal" , mas ampliam-se as possibilidades de análise quantitativa do impacto da crise. O nível mais alto de emprego coincide sempre na base adotada em 1980, nos agregados apresentados na Tab. 21-B.

A taxa de desemprego em 3 anos (80/83, com ingresso paralelo de cerca de mais de 9%), aplicada ao contingente de empregados do CD-80 adotado na ponderação (coberturas de 70 a 90%), conduz às seguintes estimativas dos excluídos:

EVOLUÇÃO 80/83		Nordeste			Brasil		
		Total	RM	Interior	Total	RM	Interior
Empregados 80 (milhões)	Total	3,78	1,32	2,46	22,68	10,96	11,72
	Ind.	0,53	0,26	0,27	5,56	3,25	2,31
Taxa % de Exclusão	Total	4,35	4,70	4,16	9,49	11,03	8,06
	Ind.	12,07	13,14	11,00	18,19	22,54	12,05
Excluídos 80/83(1000)	Total	164,4	62,0	102,4	2152,3	1208,2	944,1
	Ind	63,9	34,2	29,7	1011,3	732,8	278,5

Tanto os percentuais quanto os quantitativos dispensam os pontos de exclamação.

Contemplados os diferenciais do ponto de vista das proporções NE/BR resulta: no contingente de 80, o NE representava 16,7% do emprego nacional, 12,0% do emprego metropolitano, 9,5% do emprego industrial e 23,3% do emprego interiorano não industrial; a participação do NE nos excluídos 80/83 foi respectivamente de 7,6%, 5,1%, 6,3% e 10,9%.

Embutido nesse destaque está o segundo flagelo social do Nordeste, a seca que perdurou durante o quinqüênio 79/83. Ao se calcular o incremento do emprego para todo o período em exame, constata-se que é apenas no subconjunto interior que o NE mais se aproxima ou mesmo ultrapassa o índice nacional:

Regiões	Total		R.Metropolitanas		Interior	
	Total	Ind.	Total	Ind.	Total	Ind.
NE	1,3	(9,4)	3,1	(10,3)	0,5	(8,5)
BR	(4,5)	(14,3)	(8,7)	(21,6	(0,4)	(3,0)

Salvo nesse pormenor, o desemprego formal no país dispara sempre à frente do nordestino, na abordagem agregada e anual.

Abordagens qualitativas, o SINE proporciona a do índice de rotatividade no emprego formal, apresentada aqui apenas a posição de julho/83, ponderada pelos mesmos critérios da Tab. 21-B, e onde a indústria se comporta melhor do que o conjunto da economia e o Nordeste sempre pior do que o conjunto nacional, salvo na rotatividade industrial metropolitana:

Setores	Nordeste			Brasil		
	Total	RM	Interior	Total	RM	Interior
Total	2,71	2,60	2,76	2,36	2,00	2,69
Indústria	2,27	1,81	2,73	2,14	1,90	2,40

Finalmente, a terceira fonte consultada da PME (Tab. 21-C), iniciada apenas em 80 e restrita às Regiões Metropolitanas (mesmo assim com cobertura inferior à do SINE), tem o mérito de detectar o problema do emprego não a partir do estabelecimento empregador mas da população desempregada. Sujeita à crítica de minimizar o problema, incorporou-se a partir de 82 o levantamento dos autônomos e dos subremunerados. Avançando do desemprego sobre o sub-emprego, o somatô-

rio de taxas sucessivas faculta escolher o nível ao gosto de cada catastrofismo particular. Aplicadas as taxas de 83 (médias maio/julho) ao contingente da PEA-82 adotado na ponderação (ainda ausentes Belém-Fortaleza, Curitiba e Brasília), chega-se também a diversas estimativas dos excluídos metropolitanos, apresentadas em termos cumulativos:

Indicadores Relacionados à PEA	NE(PEA = 1,5 milhões) Taxa %	NE(PEA = 1,5 milhões) Excluídos mil	BR (PEA= 12,5 milhões) Taxa %	BR (PEA= 12,5 milhões) Excluídos mil
Desemprego Aberto (83)	7,04	103,0	6,92	863,6
Autônomos s/Rendimento (83)	1,39	123,3	1,18	1010,8
Autônomos < 1 SMR (83)	11,09	285,5	5,89	1745,8
Ocupados < 1 SMR (82)	14,34	495,3	9,14	2886,4

Alerte-se na comparação: enquanto a análise do SINE dimensionou os excluídos ao longo de 80/83, essa análise da PME indicaria onde se encontram eles (e mais os ingressados), uma vez equalizadas as áreas de pesquisa (exclusão SINE: NE - 142,1 e BR - 2.114,8). As taxas de desemprego e sub-remuneração da PME atingem a 33% da PEA metropolitana do NE e a 23% da brasileira. Na Tab. 17 esses percentuais, para a totalidade dos dois espaços em 80, foram de 16,6 e 10,6%, refletindo dois incrementos que progridem em igual sentido na polarização do espaço e no fluir do tempo.

Nos percentuais por faixa etária masculina dos que procuram emprego evidencia-se que a exclusão é fundamentalmente dos jovens, repete-se o mesmo ciclo pendular (agravantes em 81 e 83) e o NE só não supera o BR na faixa inicial dos 15 a 19 anos. Como primeira inferência, a exclusão no NE é mais cruel, afetando maior proporção de chefes de família (domicílio), 20,2 - 18,0 e 21,5% de 80 a 82, contra 18,4 - 17,6 e 20,9% no BR. Como segunda inferência, a exclusão nas metrópoles do resto do País tende a ser mais violenta, os jovens menos contidos pelos freios do amestramento e das responsabilidades.

No fosso crescente entre as necessidades, que a metrópole acirra, e as possibilidades, que a crise denega, os excluídos logo descambam para engrossar essa avalanche da violência urbana. Um atributo indissociável hoje de toda cidade que cresceu acima dos limites do humano, para os lucros da montadora multinacional e da especulação imobiliária ("O que é violência urbana" - Brasiliense , de Regis de Morais). O nordestino jovem também estará lá, migrante ou descendente, participe do drama onde se desfia esse rosário de horrores: o menor abandonado, o assalto, a droga, o pivete no semáforo retalhando a gilete o rosto da jovem motorista que não lhe deu atenção, o sequestro, a fome, a maconha, o chefe de família demitido do emprego, o linchamento, o quebra-quebra, a promiscuidade de casal e

filharada incontida no barraco de um só quarto, os presídios, a FEBEM, a boca do lixo, o estrupo praticado na frente do namorado, do marido ou do pai, a cocaína, os esquadrões, o trombadinha, a mendicância, várias conduções e várias horas matinais do barraco à obra - estafa e bóia fria - e o retorno noturno, salário minguando, o transporte comendo, e os contrastes abusivos, e os apelos gritantes, e a coisificação do homem, e o isolamento do idoso e da criança, a prostituição precoce, a perda de identidade.

Fica a lacuna estatística das ocorrências anti-sociais comparadas. Os Indicadores Sociais do Nordeste abrangem esse tema (sobretudo Assistência ao Menor e Segurança Pessoal), mas não avançam sobre a crise dos 80s nem poderiam detectar a participação nordestina na violência metropolitana do Sudeste. Empresários e economistas já afirmaram que o problema não é ajudar o Nordeste, mas o Nordestino, que São Paulo ou Rio acolhem e empregam aos milhões[31], mas repetí-lo hoje seria uma falsidade ou uma insensatez.

Jeferson Pedro de Lima, o que assassinou Talita e a mãe num assalto a banco, talvez não fosse nordestino, mas é fruto de uma inchação urbana, basicamente de foco industrialista e de fonte migratória. Frente a esse quadro, insistir na industrialização - necessariamente polarizadora - como via do desenvolvimento - essencialmente comunitário - se afigura um anacronismo ou uma deformação. Se a aná-

---

(31) Em 1980, a população do Nordeste era de 34,9 milhões, mas a de Nordestinos atingia a 40,5 milhões, 5,6 (16%) residindo em outros Estados da Federação (quase o dobro do contingente de naturais ausentes de 1970), particularmente em SP e RJ e suas respectivas megalópolis:

Contingentes em 1.000		UF-SP	Grande SP	UF-RJ	Grande RJ
População Residente		25.040,7	12.588,7	11.291,5	8.772,3
Não Naturais Presentes		6.056,6	3.998,9*	2.554,6	2.454,7*
Idem, nascidos no NE		2.903,5	2.211,6	1.179,9	1.138,4
% s/População		11,6	17,6	10,5	13,0
% s/Não Naturais		47,9	55,3	46,2	46,4
Migrantes chegados há 10 anos*		2.829,0	1.919,7	766,6	653,7
Migrantes procedentes do Nordeste chegados	há 10 anos	1.163,3	994,4	352,0	336,1
	em 1978	131,6	...	37,5	...
	em 1979	112,3	...	32,2	...
	em 1980	198,4	...	62,3	...
% NE/Total	há 10 anos	41,1	51,8	45,9	51,4
"	em 1978	37,3	...	45,3	...
"	em 1979	34,9	...	45,4	...
"	em 1980	41,1	...	48,5	...

(*) Exclusive do próprio Estado (SP ou RJ) Fonte: FIBGE - CD - 80 - v1. T4 (Tab 2.2, 2.9, 2.10, 2.15).

Aplicadas as mesmas proporções MESO/UF da migração de 10 anos à migração mais recente, em 78/80 teriam chegado à Grande São Paulo 378 mil nordestinos (acima desse limite somente as três RM do NE) e ao Grande Rio outros 126 mil (a dimensão exata de Juazeiro do Norte e de Vitória da Conquista). Entre esses dois limites o NE só apresenta, além das outras 6 capitais, apenas mais 5 cidades: Itabuna (BA-130 mil), Caruaru (PE-138), Campina Grande (PB-222), Feira de Santana (BA-227) e Olinda (PE-267).

lise que ora se conclui não corrobora a conclusão, se não há outra alternativa desejável - possível a perseguir, então para quem seja lúcido só restará o cinismo de uma racionalização qualquer ou a renúncia a qualquer participação.

Antonio Azevedo Menezes, o industrial suicida, porque iria falir e desempregar, optou pela renúncia definitiva. Quando o seu enterro passou, com ele muitas das ilusões ainda em curso deveriam estar sendo igualmente sepultadas. E o capítulo seguinte abre uma digressão meta-econômica, na última tentativa de lançar mais um pouco de terra neste funeral.

3.3. Acessível a Poucos, Desejável a Quem?

No fecho da Análise e em trânsito para a Crítica e a Proposição - a ligação nunca é tão lógica como num silogismo nem tão direta como num teorema - impõe-se a honestidade de explicitar melhor a Eutopia[32], que já interferiu como critério de avaliação no diagnóstico, que irá interferir como imagem objeto dos redirecionamentos e que sempre se interpõe nessa passagem, como um rito. Trata-se de hierarquizar, dentre todos os questionamentos imputáveis a qualquer formulação de mudança orientada, a controvérsia sobre o que é desejável (ótica das necessidades), o debate acerca dos rumos a perseguir, a pendência sobre o real sabor das uvas. Significa consequentemente postular que as restrições de escassez de recursos ou de apoio político (ótica das possibilidades) não podem ser antepostas aprioristicamente, nem sequer serem cogitadas em paralelo, porquanto:

- corre-se o risco de propor ou coonestar o indesejável, apenas porque corresponde à linha de menor resistência, ou de aceitar um prognóstico da mesmice como um arremêdo de programa de transformação;
- os recursos escassos sempre podem vir a ser mobilizados e alocados proporcionalmente às priorizações do desejável, a partir do momento em que o desejável seja devidamente hierarquizado;
- numa sociedade pluralista e desigual como a brasileira e a nordestina, apoios ou restrições políticos nunca são absolutos a ponto de impedir a caminhada para o desejável, sempre que operacionalmente modulado em suas escalas e em seu ritmo.

---

(32) O planejamento se enraiza sempre numa visão utópica (embora o bom lugar seja preferível a lugar nenhum) ou em suas acomodações ideológicas segundo John Friedmann (Introdução ao Planejamento Democrático-FGV/EBAP-1960), devidamente ajustadas por Karl Mannheim (Ideologia e Utopia - Zahar - 1977 pág. 81/82, 216/223 e 271/285). Raízes ou asas, na concepção de Jersy Szachi (As Utopias ou a felicidade imaginada - Paz e Terra - 1972 - pág. XXXVI).

Na ideologia liberal, o desejável emerge espontaneamente no jogo do mercado de produto e o possível no jogo de mercado de fator. Na ideologia autoritária, o desejável e o possível são imputados pelos estamentos tecno-burocráticos, a serviço do poder. Em ambas, a presente incursão resultaria dispensável.

Manipulado ou concorrencial, a prevalência do mercado significou o fracasso do Homo sapiens em se auto-regular, cedendo vez ao termostato dos piores instintos do Homo stultus: cobiça e inveja, ambição e frustração, avidez e temor[33], como fontes geradoras de todo o processo de crescimento. Por agravante, o mercado oferece hoje sobejas demonstrações de disfuncionalidade[34] no seu papel específico de orientar a cobiça e reproduzir a frustração, para manter o sistema no seu curso. O darwinismo social é a resultante direta da opção pela eficiência de mercado, por muito que se lhe adicionem as políticas compensatórias. Pelo contrário, a equidade social só pode prevalecer onde ocupe claramente o centro dos objetivos-fim e não, residualmente, a periferia dos objetivos-meio. Se o centro é o homem (o homem todo, todos os homens), o embasamento de uma estratégia de desenvolvimento não pode alhear-se da natureza e da destinação humanas.

Há uma notável confluência entre pensadores da mais diversa orientação [35] em analisar a natureza humana como estruturada em uma tríplice dimensão: biológica, social e transcendente, e elas já escalonam a própria diretriz da destinação humana.

O economicismo unidimensional, pelo contrário, se limita ao exclusivismo da eficiência de mercado para o progresso material, numa perspectiva de crescimento ilimitado. Ocorre entretanto que essa linearidade de processo é irrealista, esse reducionismo de escopo é rejeitável e esse critério econômico já não funciona sequer em seu próprio e estrito território. No tocante ao processo, embora parado-

(33) EF Schumacher - O Negócio é ser Pequeno: Um Estudo de Economia que leva em conta as Pessoas - Zahar, 1977 - pág. 26, 27 e 245; Roger Garaudy - O Projeto Esperança - Salamandra, 1978 - pág. 20, 33, 41 e 90; Erich Fromm - Ter ou Ser? Zahar - 1977 - pág. 27, 118 e 192.

(34) No bojo da crise contemporânea, o dado novo ainda não de todo assimilado é o de que a mão invisível afinal desmunhecou. A cobiça agora se realiza no open e a frustração no assalto. Os meios de pagamento se refreiam e a inflação galopa. E se mancomuna com a recessão. A expectativa de que aconteça por obra de um Deus ex machina a reativação de uma obra do homem não passa de uma estratégia de uma figa, uma mera torcida. Se e quando ocorrer, não residirá aí nenhuma solução: a mão invisível sempre foi larápia.

(35) L.J.Lebret - necessidades essenciais, secundárias e de superação (Movimento Economia e Humanismo, aplicado no Brasil em estudos CIBPU-58, SSR-62, SAGMACS, etc); E. Allardt - having, loving, being (citado por Pedro Demo - Pesquisa sobre Indicadores Sociais - Centro João XXIII-1973); J. Drewnowsky - status de desenvolvimento físico, social e mental (On Measuring and Planning: The Quality of Live - 1974); R. Garaudy - relações com a natureza, com outros homens e consigo próprio (Apelo aos Vivos - N-Fronteira, 1981 - pág. 247/261 e 337/338).

xal, é preciso que se amorteça a ênfase ao crescimento material, a partir de um certo limiar, para que ceda lugar e vez à melhoria do nível de vida, com integração social. Todos reconhecem a existência de um limiar da pobreza e do isolamento, mas poucos admitem o segundo limiar[36] da afluência e da aglomeração. Há um tempo de crescer, outro de maturar. Insistir em crescer após os 18 anos anos seria uma infantilidade. Insistir em acumular e desperdiçar, após satisfeitas as necessidades básicas, será certamente patológico.

Na meta-economia, diretamente embasada na dimensão trina e na evolução escalonada, cumpre avançar para enfoques multidisciplinares e mais globalizantes para a abordagem tecno-ecológica do nível biológico (N-1), para a abordagem sócio-política do nível comunitário (N-2) e para a abordagem psico cultural do nível de transcendente (N-3). Seria por certo irrealista fazer tábula rasa das patologias e deformações que se generalizam em todos os quadrantes, um reconhecimento do ponto de partida para a montagem da rampa de lançamento, não uma irreversibilidade de prognóstico. O processo tem de viabilizar a alternativa, que é hoje tragicamente denegada à grande massa da pobreza e dificilmente acessível até às minorias contestatórias, para a reintegração ecológica, a reorganização comunitária e a restauração psico-cultural.

A explicitação da estratégia para a Eutopia, que irá orientar a crítica (2a. parte) e a proposição (3a. parte) concernentes ao desenvolvimento regional do Nordeste consta do modelo global do Gráfico 2, que envolve:

i) o acoplamento seriado das variáveis causais, desde a base ecológica dos recursos naturais (N) e passando pelos recursos humanos (H) e de capital (K) que se combinam num modelo fatorial para a geração de produto/escambo / renda (P) e daí colimar para a variável alvo da melhoria do nível de vida (V), reduzindo-se progressivamente as disparidades inter-regionais (∇ Vw) e interpessoais (∇ GINI);

ii) um destaque das principais restrições (mimetismo cultural, açambarcamento de fatores, dominância do mercado), dos principais condicionantes do modelo na desconcentra

(36) Ivan Illich (La Convivialité-Ed. du Seuil, 1973 - pág. 15/25 e 117) assinala esse "deuxième seuil" na saúde, na educação, nos transportes, na tecnologia , segmentos da primeira dimensão do homem; Lewis Mumford, em seu amplo sobrevôo (The Myth of the Machine - Techinics and Human Development-Harcourt, Brace & World - 1967), só elegeu o tamanho comunitário - a aldeia neolítica, o mosteiro beneditino - como dimensão social do homem. Somente a terceira dimensão é transcendente. Não basta enfatizar que o pequeno é bonito (Schumacher-op.cit.), mas alertar sobre a feiura do gigantismo: Jonathan Swift, conduzindo Gulliver, em 1726, de Lilliput a Brobdingnag, descreve como, na pele que a giganta imagina acetinada, os poros, pelos e cravos assumem aspecto monstruoso, quando o olho que olha dispõe de maior poder de resolução.

ção, no produtivismo e nos papéis institucionais (mobilização federal dos meios, realização comunitária dos fins e coordenação pelas estruturas intermédias);

iii) a enumeração das variáveis instrumentais elegidas, desde as inter-regionais, que guardam dependências do endosso federal na mobilização dos fatores produtivos (estratégias ecológica, demográfica e de investimento), até aquelas passíveis de operacionalização no âmbito comunitário, para assegurar o produtivismo (combinação fatorial, diversificação setorial, escalas intermediárias) e para assegurar os benefícios sociais (organizaçãorurbana, prossumidora e cooperativista).

Entretanto, de nada valem burilar consistências e justificar racionalizações deste ou de quaisquer outros modelos alternativos, que apenas especulam sobre os ritmos do possível. O fundamental reside em aclarar as dúvidas sobre a visão dos alvos, para o consenso do desejável, na reintegração, reorganização e restauração do homem nas dimensões de sua própria natureza e no rumo de seu próprio destino.

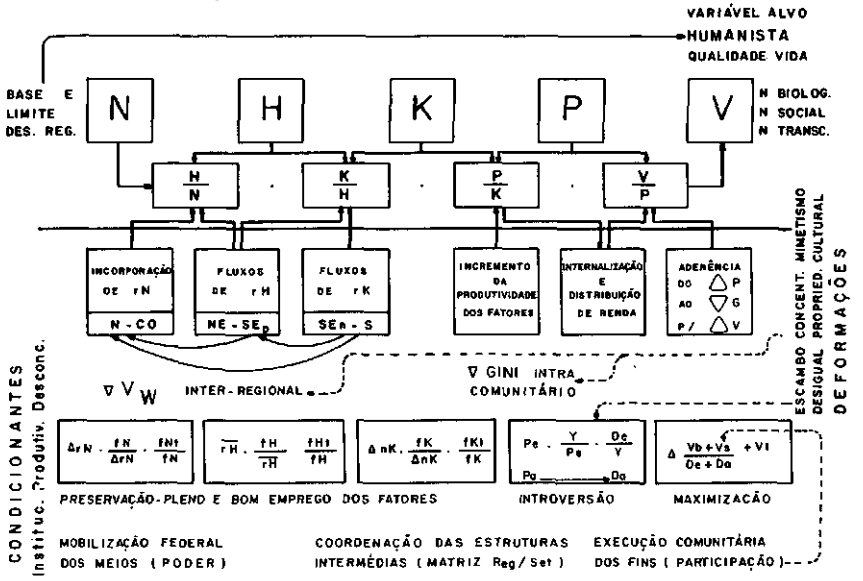
Na dimensão biológica (N-1), a continuada inserção do homem no ambiente artificial da Tecnosfera frente à alternativa de sua reintegração na Ecosfera será considerada ainda por muitos como desejável e possível para todos, impermeáveis à demonstração de que o mundo não pode americanizar-se por inteiro , nem o Brasil apaulistanar-se em toda a sua extensão[37]. Haverá os que acatem essa impossibilidade como uma frustração, persistindo numa adesão sincera e legítima à Tecnosfera, mesmo que excludente. Cresce paralelamente a corrente dos que rejeitam a Tecnosfera (para todos), apenas porque ela se revelou impraticável como destinação universal (não como privilégio de minorias), e essa postura assume uma duvidosa conotação de bom mocismo. Bem mais autêntico seria eleger a Ecosfera como o desejável, mesmo que acessíveis (mas verdes) as uvas da Tecnosfera. E mais científico será conter adensamentos, especializações e artificializações da Tecnosfera dentro dos limites em que a homeostase funciona e em que o homem usufrui a natureza.

(37) A partir do 1º Informe do Clube de Roma (Relatório Meadows - 72), seus desdobramentos sucessivos (Mesarovic e Pestel - 74, Tinbergen-76), seu rebatimento no Brasil (Celso Furtado - O Mito do Desenvolvimento - Paz e Terra - 74 - pág 16/17 e 75) sua consolidação mais recente (Aurélio Peccei - Cem Páginas para o Futuro - UnB - 81). Do ponto de vista mais especificamente ecológico: René Dumont - A Utopia ou a Morte - Paz e Terra, 75; Jean Dorst - Antes que a Natureza Morra - EDUSP, 73; José A. Lutzenberg - Fim do Futuro? Manifesto Ecológico Brasileiro - Ed. Movimento, 76 e as publicações do CIRED (Sachs, nota 5). Para o conceito de Ecosfera e particularmente do equilíbrio homeostático rompido pelos avanços da Tecnosfera: Roger Dajoz - Ecologia Geral - Vozes, 73, E. P. Odum - Ecologia - Pioneira, 77; J. Phillipson - Ecologia Energética - Cia. Ed. Nac. 77).

GRÁFICO 2

DELINEAMENTO DO MODELO ESPACIAL - GLOBAL

(ESTRATÉGIA PARA A EUTOPIA)



VARIÁVEIS CAUSAIS INTER-REGIONAIS (MODELO DE BASE FATORIAL)	VARIÁVEIS CAUSAIS INTRA-REGIONAIS	VARIÁVEIS CAUSAIS META-ECONÔMICAS

(1) REVELAÇÃO DE R. NATURAIS -LITOSFERA -HIDROSFERA -BIOSFERA	(4) ESTABILIZAÇÃO DEMOGRÁFICA -MOTIVAÇÃO (Q) -INFORMAÇÃO(S) -CAPACITAÇÃO(P)	(7) CONSOLIDAÇÃO DA POUPANÇA -UNICIDADE FED. -CONVERGENCIA Sa -INDUÇÃO Sp	(10) RECOMBINAÇÃO DE FATORES -∇OCIOSIDADE -ΔPRODUTIVIDADE -CICLOS TEMPO	(13) INTEGRAÇÃO PROSSUMIDORA -∇MIMETISMO -∇EXCLUSÃO -∇FRETES	(16) REINTEGRAÇÃO ECOLÓGICA ... ...
(2) INCORPORAÇÃO DE R. NATURAIS -PESQUISA -ACESSIBILIDADE -CONCESSÃO DE USO	(5) ORIENTAÇÃO MIGRATÓRIA -ORIGEM-DESTINO -PRE-COOP (O) -PRE-INV. (D)	(8) REGIONALIZAÇÃO DO INVESTIMENTO -REG. EQUITATIVA -SET. PARTICIP. -COMPATIBILIZAÇÃO	(11) DIVERSIFICAÇÃO DA PRODUÇÃO -∇DESPERDÍCIO -ΔSINERGIA -CICLOS TEMPO	(14) INTEGRAÇÃO RURBANA -NUCLEAÇÃO RURAL -POLINUCLEAÇÃO URB. -INTERLIGAÇÕES	(17) VIABILIZAÇÃO COMUNITÁRIA ... ...
(3) CONSERVAÇÃO DE R. NATURAIS -*PRESERVAÇÃO* -REGENERAÇÃO (Ren) -RECICLAGEM (ÑR)	(6) OCUPAÇÃO E CAPACITAÇÃO -SAÚDE -EDUCAÇÃO -INTERIORIZ. Q.	(9) DEMOCRATIZAÇÃO DO CAPITAL -FINANC.→RISCO -SUCURSAL→INTERN. -ESTATIZ.→COMUN.	(12) MODULAÇÃO INTERMEDIÁRIA -ENERGÉTICOS -FLUXOS BCND -ESTOQUES BCD, BK	(15) INTEGRAÇÃO COOPERATIVISTA -TERRA E CAPITAL -TRABALHO QUALIF. -TRABALHO FÍSICO	(18) RESTAURAÇÃO CULTURAL ... ...

POLÍTICA ECOLÓGICA	POLÍTICA DEMOGRÁFICA	POLÍTICA DE INVESTIMENTOS	POLÍTICA TECNOLÓGICA	VARIÁVEIS INSTRUMENTAIS DE NATUREZA SOCIO-POLÍTICA	VARIÁVEIS INSTRUMENTAIS DE NATUREZA PSICO-CULTURAL
VARIÁVEIS INSTRUMENTAIS DE NATUREZA TECNO-ECONÔMICA					

Para nenhuma outra espécie se coloca esse tipo de dissociação: no pantanal, jaguatirica, capivara ou tuiuiú harmonizam o desejável e o possível no seu relacionamento ambiental. Para a criança tampouco se coloca a dúvida: a terra, o rio, as árvores e os animais lhe são imprescindíveis e a Tecnosfera avassaladora, ao sufocá-lo no apartamento, no asfalto, na multidão, nos poluentes e no CO_2, sobre afetar sua saúde física, restringe na formação de sua personalidade um componente indispensável da sanidade mental. Chegado à idade adulta, até que ponto sua rejeição à idéia da reintegração ecológica refletiria uma patologia ou uma deformação?

No ambiente natural da ecosfera, as chances da criatividade intelectual se ampliam, isentas do preconceito contra a criatividade manual, uma das características mais notáveis do Homo habilis , com sua oposição do polegar.

Somente o Eco-Desenvolvimento é self-reliant. Somente nessa reintegração ecológica é que as especializações neurotizantes cedem vez à diversificação compatível com a natureza humana: coração e mente, músculos e mãos.

A Eutopia ecológica é mesmo mais desejável do que possível. Sua realização não pode prescindir, de um lado, da desconcentração da propriedade da terra (corretivo da ociosidade e da predação) nem, de outro lado, de um caminhamento firme para a contenção da pressão demográfica. Onde essas pré-condições forem sendo conquistadas, o equilíbrio demo-ecológico poderá ser estabelecido[38] e abrir a oportunidade para a reintegração ecológica almejada.

Na dimensão social (N-2) , a atomização do homem num padrão de relacionamento impessoal, característico da urbanização e da metropolização, ainda se afigura desejável e possível como destino coletivo (implícita aí a especialização/artificialização da agricultura) para muitos dos que atribuem à alternativa comunitária o domínio incontornável do atraso, da monotonia e do preconceito e a perda irreparável da privacidade pessoal e do estímulo das inovações[39].Mas nesse campo também predominam os realistas-excludentes que para pre-

(38) O tratamento estatístico desse equilíbrio posto em termos das relações homem-terra consta de Stevam Strauss - Metodologia de Evaluacion de los Recursos Naturales para la Planificacion Economica y Social - ILPES, 72, aplicada nos Volumes 23 e seguintes do RADAM-BRASIL a todas as MRH do NE, cabendo ainda passar do equilíbrio produtor-terra para o equilíbrio homem-natureza, das tecnologias arcaicas para as intermediárias e da preservação do improdutivo para a preservação protetora (tamponagem de excessos climáticos e erosivos).

(39) O gradiente clássico de Robert Redfield (Civilização e Cultura de Folk - L. Martins - 49) da cidade de Merida, à Vila de Dzitas, ao povoado campones de Chan Kom e à aldeia tribal de Tusik escalona essas diferenciações da impessoalidade atomizada à empatia coletiva. Entre nós a coletânea de Florestan Fernandes (Comunidade e Sociedade no Brasil-Cia. Ed. Nac. 75) confirma esses traços essenciais. Mas essas características positivas podem ser combinadas, preservando a interação primária sem sufocar a liberdade individual.

server as vantagens da cidade grande, reconhecem a necessidade de conter a horda pela fixação rural e pela valorização dos núcleos interioranos. O Comunitarismo não se torna desejável, pela simples alegação da escalada da violência urbana: isso apenas conduz aos condomínios fechados, às grades ponteagudas e aos empregos da vigilância. O Comunitarismo é desejável para a plena evolução da natureza humana, mesmo que a atomização urbana (acessível, mas verde) permaneça ainda por longo tempo, fonte e fruto de deformações e patologias.

Na ausência de socialização, não se chega sequer à categoria do humano, permanecendo-se na forma bruta do Homo ferus. Na socialização distorcida da cidade grande, onde o relacionamento pessoal restrito à família nuclear se dilui na mobilidade extrema e na frieza contratual, a humanização tampouco se completa, a despeito do enganoso verniz da civilização. Um doente desfalece, um assaltado grita, um pedestre é atropelado, uma criança perdida chora, vários mendigos apelam e a multidão passa. Nem seria cabível a solidariedade com estranhos, sob pena de um grande desgaste emocional. Entre os extremos deformantes do isolamento rural e da atomização urbana, só o tamanho comunitário, proporciona um relacionamento enriquecedor e solidário. E esse tamanho deverá situar-se entre o mínimo de difersificação do falanstério de Fourier e o máximo para a coesão da cidade-estado de Platão[40].

Também mais desejáveis do que possíveis, como a Ilha de Huxley, os caminhos da reorganização comunitária não podem recorrer à utopia do isolamento total, mas tem de resistir e sobreviver bem próximos tanto do individualismo rural quanto da inchação urbana[41]. A questão migratória, envolvendo componentes ainda mais inquietantes do que as motivações econômicas, surge em conflito total com

(40) Charles Fourier - La Armonia Pasional del Nuevo Mundo - Taurus - Madrid 73-pg 56 e 277; Platão - A República - Iemus - pág. 100. Os números são ao mesmo tempo precisos e controversos: homens ou adultos, famílias ou cidadãos? Dos 810 (1620) aos 5.040, corre uma faixa bastante comum a toda a literatura utópica (V. também nota 3). Com as telecomunicações, uma comunidade pode ao mesmo tempo cingir-se a tais limites no contato primário, e manter-se aberta para o mundo.

(41) Alguma revisão bibiográfica de experimentos comunitários no Brasil e no mundo consta de Tiers Monde: Utopies, Projets de Societé - Revue Tiers Monde - Jul/-Set/78; Carl Rogers- Novas Formas do Amor - José Olympio 79 e Carlos Tavares O que são Comunidades Alternativas-Brasiliense, 83. A polinucleação urbana sem introversão do trabalho resulta ineficaz como a superquadra de Brasília (mas iludiu Toynbee - A Sociedade do Futuro - Zahar, 74 - pág. 45/48 e 155). A nucleação rurbana depende da solução fundiária (Souza Barros - Exôdo e Fixação - SIA, 53) e é tateada sem irreversibilidade, "em base PEN" (Jacob Maos-Planejamento Físico e Organização Espacial na Colonização de Terras, BNB, 78, pág. 62).

essa valorização da permanência e exigirá formulações estratégicas ainda não equacionadas[42].

A reorganização social corre paralela com a participação política, a graus cada vez maiores de coesão intra-comunitária e de autonomia extra-comunitária. É a dimensão política que afinal, livre de sujeições, a evolução social põe o Homo erectus.

A dimensão transcendente (N-3) permanece obstaculada pela voracidade da acumulação, do status e do poder. Ainda há quem apresente a progressão dos duráveis per capita como o grande trunfo do capitalismo industrial, portanto desejável e, no longo prazo, também possível. Essa corrida já se comprovou neurotizante para todos os indivíduos e desagregadora de toda uma cultura secular. Quando se aprende o cerne das orientações imaturas (Frich Fromm - nota 7) nos processos de assimilação, socialização e politização fica automaticamente também mais fácil prelibar o amargo sabor dessas uvas. Para que as minorias se autocongratulem no papel do Homo ludens é preciso canalizar as maiores para o papel do Homo faber, como a única via de acesso, e entronizar esse ludismo do consumo como o único alvo desejável. Na restauração psico-cultural, quando se vislumbram as benesses superlativas da transcendência, o ser mais suprime incontinente o apego ao ter mais. Essa perspectiva, colocada anteriormente à solução das carências biológicas e das restrições ao comunitarismo pode ensejar analogias negativas com o adestramento para o conformismo. No entanto, se o homem é uno, as boas intenções da reintegração ecológica e da reorganização social, tomadas isoladamente, não satisfazem soberamente e recaem no vácuo.

Na China, a revolução cultural logo cedeu lugar às quatro modernizações. Quando se omite uma dimensão transcendente nada faz sentido. Mas quando a imaturidade predomina, tampouco se podem queimar etapas, sob pena de canalizá-las através das disputas e do individualismo para as seduções do efeito demonstração, solapando todas as tentativas de mudança orientada. Nesse impasse, caberia ainda explorar as chances de redirecionamento, que revertam as seduções desagregadoras em fator de coesão cooperativa. A hipótese merece ser melhor explorada, na medida em que permite reduzir as muralhas, barreiras ou cortinas entre um experimento ecológico e comunitário e o sistema vigente que o circunda e influi.

(42) A permanência é essencial à identidade (Lao Tse-Tao Te King - cântico 84), a mobilidade envolve uma extrema perturbação (Helène Clastre-Terra sem Mal: o profetismo tupi-gurani-Brasiliense-78). Sem recorrer aos extremos da estratégia Pol Pot de desconcentração, a política migratória (EM-CDS089/79 e 004/80 não pode vingar com a concentração metropolitana dos investimentos (CNDU-política Urbana-Mar/81-pág. 37) nem com a fragmentação setorial dessas decisões (Otomar Carvalho e George Martine-Concepção de políticas e investimentos para a ordenação da migração interna no Brasil - out/79-pág. 30).

Uma comunidade imatura e aberta às influências circunjacentes fica vulnerável em sua coesão interna para concentrar-se no atendimento das necessidades básicas, limitadas em número e grau, dispersando-se para as derivações do mimetismo cultural, ilimitadas em número e ilimitáveis em grau. Esses limites são amplamente reconhecidos no tocante ao consumo, stricto sensu, vinculado às funções biológicas mais elementares (crescimento, reprodução, defesa), quando a patologia da ansiedade se expressa sob a forma da glutoneria, da erectomania, da destrutividade. Mas nem sempre são percebidos para toda a gama de fluxos e estoques insumidos e acumulados pelo homem, seja como consumidor (não duráveis e duráveis) seja como produtor (energéticos e bens de capital).

Os bens duráveis ou semi duráveis somente satisfazem necessidades enquanto em uso, e passam a satisfazer patologias enquanto posse exclusiva e ociosa. No geral, os duráveis se prestam perfeitamente ao uso simultâneo e/ou sucessivo: lavanderia e cozinha, piscina e jardim, computador e livro, TV e som (V. nota 13).

A hipótese fica validada, para um consumo eficaz, de um ponto de vista do crescimento do homem e não do crescimento do mercado, quando se logra reorientar os bens duráveis para usos coletivos e criativos e não solitários e sedentários: fazer música, um concerto ou coral, um forró ou retreta, em vez de curtir um som.

O automóvel não era necessário. Mas artificializou-se uma atomização locacional de famílias e profissões dentro de uma urbanização sem freios. O automóvel tornou-se cobiçável. O automóvel se torna perda e frustração. O sistema econômico dominante ao encetar uma produção não se volta para o atendimento de necessidades, mas artificializa necessidades para impingir uma produção.

A hipótese ficaria validada, na introversão comunitária e na mesma rotinização dos fluxos, redirecionando de posse a uso eficiente, da solução individual onerosa para a alternativa do transporte cooperativo.

Sem rejeição radical das seduções da tecnosfera urbana, elas podem ser compatibilizadas e mesmo reforçar as vantagens da diversificação ecológica (que libera excedentes para outros dispêndios) e da integração comunitária (que multiplica os beneficiários para um mesmo custo).

A tecnosfera artificial e predatória, a urbanização atomizadora e neurotizante, o consumismo materialista e excludente permanecem ainda para muitos como o bezerro de ouro que dispensa as tábuas da lei do vir a ser do homem. Eles compõem a maioria, mas nem por isso a discussão dos alvos resulta desvalida. É preciso abrir espaços para os ensaios e experimentos que mantenham acesa a chama de

realizar a utopia num bom lugar. Quando não se constrói na realidade um projeto acabado, o simples processo de tentar construir já constitui uma realização. Imaginar que se irá reformar o mundo, ou implantar amanhã a sociedade do futuro seria uma ilusão pretenciosa e recair na armadilha enganosa da terminalidade.

O que se buscou nessa digressão foi discutir um rumo, jamais um alvo fixo. Entre tantas variações do Homo, selecionar as características que o tornam realmente cada vez mais sapiens. Se o ritmo possível nesse caminhamento para o desejável é por demais lento ou quase imperceptível, não será esse o motivo para concluir que o certo é errado e o errado é certo. O alvo terminal assume inclusive uma conotação sombria de vacuidade, enquanto o progresso individual que se constrói permanentemente é fonte também permanente de estímulo para criar e influir[43]. O ceticismo não é dono da verdade: é possível até que, do bojo da crise, resulte, ainda imperceptível, a rampa de lançamento para uma primeira transformação. Os prognósticos são discutíveis, porque a linearidade não reproduz nenhuma estrutura ou ritmo universal[44].

O presente relatório não é um documento institucional para Governo, apenas uma contribuição pessoal para planejadores. Se da contribuição algo se convalida e "constrói na mente do homem", o requisito essencial foi alcançado, mesmo que jamais resulte numa EM de Governo Federal. Por muitas décadas o Direito assessorou o Estado Cartorial e deu o respaldo legal ao açambarcamento. Nas décadas recentes esse papel foi executado pela Economia, a alicerçar maiores

(43) O prólogo de Kubrick e Clarke ao 2001 - Odisséia Espacial (Ed. Expressão e Cultura - 1968 pág. 9), se inicia com essa jóia rara: "Erguem-se trinta fantasmas atrás de cada homem vivo. É esta precisamente a proporção entre os que ainda vivem e os que já morreram. Cerca de cem bilhões de criaturas humanas já pisaram o planeta Terra, desde que o mundo existe". E coincidentemente, na Via Láctea, "para cada homem que viveu corresponde uma estrela em pleno brilho". Sem transcendência nada faz sentido. Se da vida desses cem bilhões de antepassados nada restou, se nada restará dos 4 bilhões de contemporâneos, porque atribuir significado a uma terminalidade arrumada para alguns bilhões de descendentes? Na continuidade filogenética do germoplasma, por que num determinado momento, um determinado gen teria tanto valor?

(44) Da ADN à galáxia a estrutura é sempre aspiralada, como nos vértices de Pietro Ubaldi (A Grande Síntese). Para a mística oriental, o tempo é circular. A Noosfera de Teilhard de Chardin (La place de l'homme dans la nature - U.G. d'Editions -1956- pág. 112) progride como uma onda gerada no Pólo Sul. Realmente no primeiro hemisfério ela se dilata, e as divergências se ampliam e as desigualdades se acentuam. Mas, se já está próxima do Equador, logo chegará o momento de se contrair sobre si mesma, para a convergência, para a coesão.

saltos ao processo de acumulação. Ao vislumbrar na crise a virtualidade de uma nova rampa, para novos rumos, mesmo que a ritmos compassados, como a própria maturação do homem, - talvez se faça oportuna a convocação de outros profissionais. Para uma revisão de conceitos, de estratégias e de comprometimentos (45).

(45) Schumacher (op. cit. pág. 171) identificava três abismos entre os promotores do desenvolvimento e os seus eventuais beneficiários: somos ricos e eles pobres, urbanos e eles rurais, letrados e eles analfabetos. A acordar com Fromm, seríamos também imaturos-padrão moderno (mercantis/narcisistas/rebeldes?), na pretensa promoção de imaturos-padrão tradicional. Pelas transas torruosas do mercado, 30 bóias-frias labutam para as nossas comodidades, e qual exatamente a retribuição? Todos nós condenamos a pobreza e tudo faríamos para minorá-la, salvo descer das costas do camponeses (Leon Tolstoi).

2a. Parte: CRÍTICA ÀS OPÇÕES DA AMBIVALÊNCIA COMPENSATÓRIA

... os homens que se achavam no café
tiravam o chapéu maquinalmente.
Saudavam o morto distraídos.
Estavam todos voltados para a vida,
confiantes na vida...

4.0. A INDÚSTRIA COMO OBJETIVO-MEIO (OU FIM?)

O exercício da crítica, foi aplicado sobre bibliografia recente[46] e suas fontes. Para simplificar as referências, serão adotadas doravante as siglas ARM para a análise factual da tese de Magalhães, B & P para o enquadramento teórico da consultoria de Barbeito e Pistonesi, e GT-1 para as propostas do Grupo de Trabalho constituído no âmbito do Projeto Nordeste.

A diversas alturas (desses documentos) encontra-se nos termos da definição o objeto definido, de certa forma valorizando a industrialização pela expansão industrial. Não se está aqui pinçando algum eventual deslise de redação. Mas destacando um viés que é uma constante em todos os apologistas da industrialização, no que redigem, no que formulam, no que pensam: a indústria - meio e fim - se basta a si mesma e se auto-justifica, como o poder do Grande Irmão (nota 17). Os indicadores mais corriqueiros para validar a industrialização são as suas taxas de crescimento e o seu VTI/PIB.

O viés setorialista encontra aí a sua principal irracionalidade, exacerbada quando se transplanta para espaços sub-nacionais: não comporta nenhum exercício de alocação alternativa, os recursos (se existem) já estão aprioristicamente carimbados para essa finalidade e, nesses termos, a firme e essencial característica da opção perde-se, até, de planejamento perder o nome. Se não subsistem graus de liberdade para realocar inter-setorialmente (e frequentemente sequer intra-setorialmente por estratos), o que sobra é a contrafação do "advocacy planning". Nem planejamento, na ausência de alternativa ; nem negociação, na acomodação submissa à rigidez das normas baixadas de cima.

Para passar efetivamente da industrialização ao desenvolvimento, para inserir a industrialização como meio conducente aos fins priorizáveis para uma Região de Pobreza, o que está em questão e o que se deveria exigir de qualquer analista, consultor ou planejador regional é a opção incondicionada entre elencos bem menos exíguos de alocações, à luz de seus respectivos benefícios-custo. Quem, se ao NE é transferida a verba do complexo industrial e a decisão final , persistiria em implementar o mega-projeto, em vez de reter a água,

(46) Da qual selecionaram-se três textos de procedência distinta: uma consultoria internacional (A. Barbeito e H. Pistonesi - Instrumentos de Promocion Industrial y Desarrollo Regional: Discusion de Algunas lineas de politica para el Nordeste, 1983) uma tese acadêmica (A. R. Magalhães - Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste 1982) e um relatório intermediário de formulação institucional de diretrizes (Projeto Nordeste-Proposta de Política de Desenvolvimento Regional para o Nordeste - Set/83- Grupo de Trabalho Integrado por Dirceu Pessoa, Jorge Santana, Leonardo Guimarães e Mário Lacerda de Melo.

reapropriar a terra ou cooperativar o informal atomizado? Não importa que o suposto seja, de momento, irrealista, pois em supondo é que servirá introduzir o indispensável divisor entre o realmente desejável e o apenas possível. Se não há graus de liberdade para relocações, tampouco se justifica o esforço dos analistas, consultores e planejadores, em cima do irremovível, para minudenciar as suas distorções e depois ser compelido, a contragosto ou prazeirosamente, a acordar ou mesmo referendar a rigidez e reivindicar um quinhão do arbítrio. Por força mesmo de sua deformação profissional, torna-se muito difícil ao economista subordinar a "eficiência" à priorização da eqüidade, residindo aí a origem, no BIRD de Macnamara como nos programas especiais do II PND[47], do tratamento compensatório da questão social. O grosso das disponibilidades prosseguem canalizadas para o capital intensivo, enclavado, integrado e sucursalizado.

No endosso à integração nacional (▲X) e na rejeição à introversão regional (▼M) reside um segundo alvo desta crítica reiterada dúvida sobre a capacidade de os nordestinos, sem barreiras protecionistas, dominarem o seu próprio mercado interno[48], enquanto o vem conseguindo (eles ou as filiais) em diversas faixas do mercado nacional.

O potencial maior do mercado interno (Cap. 2.2.) realmente não está sendo explorado e a linha de menor resistência continua sendo o passeio das mercadorias. Os papéis da publicidade (ARM-pág.164, GT-1, pág. 18) e da rodovia (ARM pág. 189, GT-1, pág. 84 e 86) nessa distorção são assinalados, mas não conduzem a nenhuma hipótese de reversão.

(47) Particularmente no capítulo das Opções Básicas (II PND, 09/74-pág. 39/40), a indefinição transparece desde a justaposição de opostos através de conjunções adversativas como se fossem aditivas, um planejamento pragmático, sem sentido de trade-off (Haddad, in Baer, Geiger e Haddad - Ed.-Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro - Ed. Campus, 78 - pág. 392 e 394). Os nossos trade-off econômicos, conflituosos com todas as superiores dimensões do ecológico, do sócio-político e do psico-cultural, permanecem insolúveis como as suspeitas de D. Casmurro e incaracterísticos como as opções de Macunaíma.
A eficiência, frequentemente aferida em termos marginais para valorizar o pólo, aferida em termos médios só poderia valorizar a periferia. O quociente sempre tende ao infinito quando o denominador tende para zero. Preferir fluxo a estoque equivale a justificar a injustiça de hoje apenas porque se justapõe a uma injustiça histórica acumulada.

(48) Registre-se a propósito a monocórdia ambivalência de endossar o protecionismo nacional - base da industrialização do país - e jamais cogitar de reproduzir (ou reeditar) algo similar na escala regional. O Nordeste abriga 35 milhões de habitantes, o equivalente ao total de desempregados da OCDE, que igualmente se protege da competição externa. A esse respeito, a mera distinção do internacional e do inter-regional não pode ser aceita como um cala boca cívico, pois seria muito mais polista do que nacional. Para os que compartilham dessa ambivalência deveria ser instituído e conferido um novo laurel: o "Martinez de Hoz" do desenvolvimento regional. Delmiro Gouveia, o pioneiro da industrialização nordestina por nordestinos, não foi assassinado por questões trabalhistas mas por falta de proteção contra interesses estrangeiros. Cívico foi seu gesto, frente aos gringos, no filme de Sarno, e mereceria reeditado por outros atores, para outros destinatários.

Por igual, pode-se também identificar a sedimentação de uma postura de dependência do NE ao pólo, onde a ação do Governo é reforçante (GT-1, pág. 15 e 108), e a concorrência desigual que a indústria nordestina tem de enfrentar com as unidades sediadas no SE e S (GT-1 pág. 100 e 118) e não conceber em contra corrente nenhuma alternativa, porque a integração não mais permite pensar ou propor qualquer modalidade de desenvolvimento autônomo.

A condição de nordestinos dos autores comentados explicará talvez as posições adotadas: se de um lado ela estimula uma saudável agressividade para a mobilização de recursos adicionais, leva também a uma peculiar inibição para criticar quaisquer investimentos, programas ou fundos que o poder federal aloca à região. O que já vai para o Nordeste torna-se bom, independente do setor, estrato ou localização beneficiados. Um FINOR, a despeito de suas abomináveis vinculações, converte-se em tabu, resulta intocável, não vá qualquer revisionismo servir de pretexto ao cancelamento da verba. Com isso, defendendo o regional-social como o regional-oligárquico e o regional-sucursalização, quem sai perdendo é o regionalismo por inteiro, assim convertido ao "incaracterístico".

Diretamente ligada à preferência pela integração nacional, que vulnerabiliza, em detrimento à introversão para as necessidades básicas, a terceira crítica se volta contra a escassa importância atribuída à crise dos 80s. Não será supérfluo, a essa altura, retroagir aos indicadores FIBGE (Tab. 18) e às sondagens conjunturais, com os declínios assinalados no curto espaço de três anos. A retomada nordestina está atrelada e passa necessariamente pela reativação e pelo revigoramento da economia nacional (GT-1, págs. 112, 144, 142 e 144) e aguarda a remoção, a nível nacional, das políticas recessivas e de arrocho salarial (idem, pág. 145). Nessa passividade de periferia e nessa isenção de Pilatos, se o interregno se prolonga a despeito da figa dos torcedores (V. Nota 34), o Nordeste vai se encaminhando indefeso para a sua cruz.

Nessa retomada, como em qualquer outra linha programática, a iniciativa privada pouco comparece, num setor onde ela é majoritária. Inclusive escasseia o material básico para o exercício desta penúltima crítica.

Líder, parceiro ou liderado, o empresariado às vezes se confunde com o capitalista, às vezes apenas se posiciona a partir da compra de tecnologia e dos oligopólios de mercado, reunindo fatores de terceiros, assumindo o risco ... do capital alheio. Mesmo na crise, prevalece o turismo: a empresa vai mal, o empresário vai bem. A

primeira carecendo de saneamento financeiro, o segundo mergulhando na ciranda da especulação. Mas se é com ele que se tem de contar para a reativação e a retomada, isso só poderá ser alcançado dentro de sua própria racionalidade e da lógica de suas motivações. Os cordéis mágicos dos mecanismos orientadores de mercado estão rompidos, as marionetes agora saltitam livremente, nariz crescendo, nenhum grilo de consciência. A motivação do lucro só se orienta para a criação de emprego e a contenção inflacionária na imaginação do tecnoburocrata (V. Nota 6). As políticas econômicas de governo foram realmente capazes de orientar o empresariado e há exemplos concretos, na SUFRAMA, na SUDENE, no BEFIEX, mas o preço sempre foi alto e o artificialismo permanece perigoso[49].

A quinta e última crítica se concentra exatamente no tema da ação indutora de governo e particularmente da política de incentivos fiscais.

Se a motivação que se aciona é a do lucro, que pelo menos os instrumentos escolhidos conduzam ao lucro operacional e não ao lucro especulativo, selvagem e inflacionário. Ou do empresário, em detrimento da empresa. O próprio conceito de incentivo já pressupõe menor rentabilidade: em sendo rentável o incentivo é ocioso (ARM, pg. 68, 88/89 e 102 e Anexo, pág. 10/11). E quando o governo prodigaliza benesses diretamente computadas no balanço das firmas, o primeiro interessado que comparece é o picareta e a sedução especulativa costumam suplantar o esforço para a eficiência operacional.

Melhor fora criar as condições objetivas, extra-firma, onde a lógica do mercado e do lucro tivessem livre curso, em seus próprios termos. No país, isso foi feito mais pela essencialidade da reserva do mercado do que pela prodigalidade dos subsídios ao crédito. Entretanto descarta-se a proteção como um privilégio apenas nacional, enquanto se persiste, pela integração dos mercados, a racionalizar com a transposição inadequada de conceitos para o âmbito regional:

- o agregado econômico utilizado: produto (que omite a repartição), gerado (que esquece o vazamento) e contabilizado (que exclui o submerso), no propósito de convalidar o economicismo setorial-nacional, superposto às

(49) Para mais arrefecer do que presumir, convém relativizar os poderes do Estado e lembrar que frequentemente mais acompanha do que comanda os fatos. Como o garnizé que madruga e canta, para que o sol desperte e se faça o dia, como o cão que, ladrando, expulsa a caravana, o setor público, empolgado por sua própria retórica, acaba também embotado em seu discernimento, embaralhando efeito, causa e paralelas. No propósito de induzir a ações, essa eficicácia fica patente na crise. No propósito de coibir excessos, retirado o sofá da sala, a moralidade fiscal se dá por satisfeita. Mesmo alongando a Crítica, convirá apontar mais alto sobre o papel do Estado e as reais possibilidades do planejamento.

reais necessidades das maiorias modais do Nordeste;

- o saldo positivo da balança comercial (quando é o déficit que representa ingressos reais), a liberar o polestado de sua dívida social com o Nordeste, a acentuar a instabilidade da abertura, sem resistir ao mimetismo cultural, para ocupar os excluídos e suprir as suas necessidades;
- a auto-sustentação do crescimento econômico, a justificar uma concentração sucursalizada no Nordeste, que tanto se filtra para fora da região, como pode ser mais que compensada por ingressos de poupança pública, no advento do Estado-Robin Hood.

Não será pela via da concentração, privatizando poupança coletiva, que se chegará ao distributivismo. Não será pela via da motivação especulativa, que se orientará o empresariado na conquista da produtividade. Não será por essa industrialização que se alcançará o desenvolvimento do Nordeste, um modelo em que se dá uma inversão: é a região que faculta o desenvolvimento da indústria e do industrial.

Uma listagem de intenções dificilmente desemboca em programas operacionalizáveis, quando muitas instâncias decisórias são envolvidas e não se delimitam precisamente os papéis institucionais. No caso da indústria, conviria restringir o Estado ao essencial, para que a iniciativa privada avançasse no seu campo específico, com menores intervenções e subsídios, mas com maiores chances de mercado. E para que o setor público pudesse concentrar atenções e recursos no campo social, onde o planejamento talvez encontre uma função menos retórica e mais justa.

5.0. O HOMEM COMO OBJETIVO-FIM (OU MEIO)?

O simples fato de a abordagem do social suceder à abordagem do econômico, na estrutura dos planos como na sigla dos planejadores, já reflete a suposição de um impacto significativo do econômico, a exigir apenas uma atenção complementar ao social. Essa ordem de precedência nunca é posta em dúvida, ninguém contesta o mercado e as suas imperfeições podem ser contornadas através de políticas compensatórias. Os autores em exame partilham todos dessa precedência, com variáveis gradações na magnitude atribuída à imperfeições e, conseqüentemente, às compensações.

No estrito campo da industrialização, pouco mais restaria do que conferir maior atenção à tecnologia (na geração de alternativas, na análise dos projetos), que, mesmo preservada na fase de processamento, pode ser redesenhada nas fases auxiliares (embalagem, ar

mazenagem) para maior oferta de empregos (B & P pág. 31, 32)[50].

Nos documentos analisados o diagnóstico é sempre lúcido e corrobora o que se identificou na 1ª parte deste relatório: o contingente afetado (Nota 22), a incapacidade de absorvê-lo (Tab. 17), o agravamento contínuo nos 80s (Tab. 21). As restrições até aqui apontadas só incidiram na generalizada preocupação em ampliar empregos mesmo na indústria formal, motivada menos pelo adicional modesto de empregos do que pela diligência de justificar a nova indústria em todas as oportunidades e contra todas as restrições. Do diagnóstico aos objetivos o tom reformista se eleva, mas frente às dimensões do problema, cumpre aferir de quanto baixa, na transição para os instrumentos preconizados.

O governo deixa cada vez mais para o terciário informal a função de absorver a força de trabalho (GT-1, pág. 80). O setor informal assume essa importância exclusivamente pelo emprego que gera, nem sempre diferenciado da ocupação que possibilita e raramente qualificado pelo padrão de vida que pode proporcionar. A característica mais acentuada na eleição do segmento informal é a sua inserção no mercado, longe de qualquer hipótese de introversão. E o questionamento que essa expectativa sugere é relativa ao fôlego do informal, mesmo invisível ao fisco, para tamanho desempenho e na escala compatível, enquanto inserido num mercado formal que declina na crise.

A proposta se estende, além do pequeno e médio estabelecimento urbano, à agroindústria e à construção civil (GT-1, pág. 118, 142/3, 149). A abordagem do informal agrícola extravazaria do tema específico deste relatório[51], mas é importante destacar que a lentidão das discriminatórias impõe ritmos de fixação defasados dos ritmos de atração, dificilmente transferíveis dos focos metropolita-

(50) A sugestão terá sido escrita com lapiseira leve e datilografada em máquina elétrica, ao ar condicionado. Desceram todos, consultores e secretária, pelo elevador e embarcaram nos seus veículos, igualmente energívoros.
Esteiras rolantes e empilhadeiras desempregam estivadores, numerador na economia, denominador na meta-econômica (V.nota 4), caso os energéticos fossem melhor utilizados e melhor distribuídos.
Radicalizando contra a mega-máquina, que se serve repetitivamente do homem e o troca como peça de reposição e finalmente o substitui, "l" outil convivial" de Illich (op.cit. pág. 26/28, 56/62) é o que permanece no limite do humano e o que serve ao homem.

(51) O relatório de Projeto Nordeste relativo à Industrialização Rural (V.nota 19), em seu Vol. I, ressalta os problemas do acesso à terra, da concentração nas "plantation" e a dispersão rural (pág. 4/5 e 19/20), preconiza as empresas comunitárias, a participação e a proteção do pequeno produtor contra a concorrência desigual (pág. 6/7), reivindica a extensão ao NE do esforço de pesquisa do S-SE, preferenciando a mandioca, o inhame e a batata doce ao milho-trigo (pág.19). No Vol. II chama a atenção para os estágios evolutivos da agroindústria, prevenindo contra os saltos tecnológicos impostos de fora, focos de desequilíbrios, de dependência e da destruição das formas tradicionais (pág. 93). O associativismo comunitário é reenfatizado (pág. 94), sobre o pano de fundo de levantamento recente da situação do cooperativismo agrário no NE (pág. 187 e seguintes): 18% do total nacional, 2,5% da PEA do setor, 78% dos sócios classificáveis como pequenos produtores, 25% ativos.

nos para o interior, quando se incorpora à estratégia o emprego em obras públicas (V. Nota 42).

Os instrumentos a serem acionados em apoio à pequena empresa decorrem logicamente do rol de problemas que lhes são pertinentes. Uma revisão da bibliografia dedicada ao tema permitiu sumariar: no âmbito externo o financiamento do fixo e do giro, o acesso ao mercado, o trabalho qualificado, os serviços de informação tecnológica ; no âmbito interno, a capacitação gerencial e as deficiências organizacionais (B & P, pág. 40 e 41). A organização do trabalhador informal em associações, cooperativas, sindicatos e comunidades é bastante reiterada (GT-1, pág. 128/130, 133, 158/159 e 168) e, mesmo posta em termos de auto-organização (idem, pág. 135/136), configura antes uma linha auxiliar do que a base determinante de todo um processo de resgate. Tampouco a descentralização executiva assume relevo, referida apenas a conveniência do atendimento social mais próximo dos Estados e Municípios (GT-1,pág. 165). O que remanesce, pelo menos a concluir da incidência relativa dos instrumentos propostos, é uma vez mais a intervenção do Estado, tutelar e provedor. A garantia de compra de produtos agrícolas e industriais é aqui também sugerida e atribuída ao Governo (pág. 120). Parcialmente desligado do mercado de trabalho, mas estreitados seus vínculos ao mercado (estatal?) de produto, o setor informal seria ainda atrelado ao mercado financeiro oficial. O vasto elenco de medidas, setores e instrumentos envolvidos prenuncia uma dispersão institucional de discutível convergência. E aí se coloca uma última crítica às propostas em exame.

Para melhor ordenamento do tema, convirá preliminarmente recorrer a outra fonte[52], mais específica e mais abrangente na formulação das políticas de emprego, consolidando o seguinte elenco de proposições:

a) Via estratégica do crescimento econômico
   - para o objetivo de complementaridade inter-setorial e intra-regional (introversão econômica)
   - para o objetivo da diversificação e exportação em faixas dinâmicas (integração econômica).

b) Via estratégica compensatória do emprego produtivo
   - para o objetivo da promoção do pequeno, médio e micro-estabelecimento
   - para o objetivo de emprego via expansão e coordenação dos investimentos e gastos públicos

(52) Membro do GT-1 e referido por Barbeito e Pistonesi, o artigo de Leonardo Guimarães Neto (O emprego no Nordeste: sugestões de políticas - BNB/R.E.N. 13(3) - 459 - 545 - jul/set-82) permitirá consolidar as críticas precedentes e destacar o problema da convergência institucional.

- para o objetivo de minimizar a destruição de empregos no meio rural
- para os objetivos de ocupação da fronteira e de reestruturação agrária.

Reitere-se aqui a rejeição de toda a estratégia de crescimento, certamente incluída para um cômputo estatístico do subproduto de empregos que gerou no passado recente e se espera venha ainda a gerar num futuro imprevisível. Mas é óbvio que o econômico se imiscui no elenco de políticas de emprego (ocupação) como um corpo estranho, à simples consideração de custos e de crises. No fundo tudo resulta de uma expressão já consignada, mas que vale reproduzir: o crescimento econômico não é condição suficiente para a geração de emprego, mas não pode ser alijado em função de seus custos, porque se constitui em condição necessária... (pág. 502). E já convém ousar a contestação meta-econômica: necessário para que? necessário para quem?(53).

Se não há chances de relocação, não há tampouco o que planejar: estratégias, diretrizes e políticas dificilmente se orientarão pressurosas no rumo do proposto pelos planejadores sensíveis ao drama social. Elas permanecerão como as estratégias, diretrizes e políticas específicas do fragmentado siglário institucional, cada órgão sentado em cima de suas verbas e cioso de suas prerrogativas. Mas se há chance de relocação - e só nessa perspectiva se justifica o esforço de planejar - então qual planejador dispenderia na indústria - capital-voraz o recurso que, em outras opções de benefício-custo muito superior, melhor atenderia à priorização dos desocupados e dos carentes? Salvo na ambivalência compósita, priorizar significa concentrar recursos escassos nos objetivos hierarquizados. E enquanto a demanda social não fosse suficientemente atendida, em toda a magnitude da pobreza nordestina, não deveriam sobrar nem verbas nem atenções para a nova indústria.

Descartado o intruso econômico, nesse arremate da primeira crítica, as proposições de Leonardo Guimarães Neto se concentram límpidas no social. Sua estratégia compensatória de expansão das oportunidades de emprego se localiza em três segmentos do informal e da pequena escala: na agricultura, na indústria e,

(53) Enaltecer o emprego a numerador, como um fim, implica sempre em desconsiderar o que se produz (mesmo álcool em prol do automobilismo e em detrimento da alimentação - pág. 507), onde se produz e em que condições. É somente quando se reposicionam corretamente fins (qualidade de vida, necessidades básicas) e meios (ocupação produtiva) que essas distorções de mercado podem ser contornadas. Para o rol de necessidades de uma determinada população corresponderá sempre uma demanda de determinadas horas-homem de trabalho produtivo. Essas duas variáveis podem ser conjugadas em equilíbrio na introversão comunitária. Se o elenco de necessidades se reduz, com o expurgo das superfluidades e nocividades - melhor ainda: a jornada se reduz, coletivamente. Nessa opção, o planejamento se integra especialmente, para acertar mais perto.

via governo, ainda no rural e no urbano (infra-estrutura), além dos serviços públicos, tradicionais ou não. O mercado formal e informal está onipresente ao lado das obras públicas. Retroagindo ao Gráfico 1, as oportunidades foram buscadas em todos os quadrantes econômicos, sem cogitar da introversão isonômica. O crédito comparece em todas as proposições para o pequeno produtor, enquanto os recursos de custo zero ficam reservados para a grande empresa e a organização dos produtores não sugere nenhuma transferência, mesmo gradativa, da tutela de governo para uma autonomia da sociedade civil[54].

A abrangência das proposições fica prejudicada pela seletividade (ramos, obras, públicos, empresas, áreas). Mas a restrição maior do alcance decorre diretamente da opção setorial-funcional para o atendimento de um público-meta heterogêneo e disperso (pág. 515). Com isso, o fator determinante permanece nas agências "múltiplas e diferenciadas" do setor público brasileiro, e o avanço para a integração espacial e o alcance massivo fica limitado à proposição estratégica para a ocupação na fronteira.

Mas, para centrar no urbano e nas possibilidades mais imediatas, o cerne dessa terceira crítica permanece apenas na excessiva dependência aos agentes setoriais/funcionais do Estado, inclusive eternizando dependências nas empreitadas de obras nas licitações de compra. A opção espacial/associativa é a única que faculta alcance e participação, quando não é contida em áreas restritas de PDRI (GT-1, pág. 166) e bloqueada pela hegemonia fragmentária do setorial.

A validade dos diagnósticos, objetivos e proposições perde-se quando sua implementação fica à mercê da convergência de tantos órgãos, tão comprometidos com o mega-econômico. E as políticas sociais, por melhores intenções que abriguem e por maiores qualificações que encerrem, acabam assumindo todos os contornos de uma simples racionalização de desejos (Wishfulthinking). Para não depositar tantas esperanças nos resultados tão parcos e desgastantes da negociação, convém aferir as chances de reversão no próprio aparato oficial de planejamento e administração.

---

(54) Referidos a seu turno no artigo de Leonardo Guimarães, mais duas fontes comportam um comentário adicional: do artigo de Milton Santos (pág. 516), a redução da dependência do informal (circuito inferior) ao formal, a par de mudanças estruturais, pode ser visualizada pela introversão isonômica, na hipótese delimitativa; no plano potiguar de 76/79 (pág. 502) a priorização do subemprego, frente aos trade offs econômicos e às inoperâncias de Governo, leva a acoplar à estratégia convencional de crescimento não só a estratégia compensatória de integração social (sem drenar recursos da anterior), mas também uma estratégia complementar de integração espacial e uma estratégia instrumental de organização institucional. À falta desse corte espacial que reoriente esses papéis institucionais, a abertura para o não convencional perde muito em abrangência e em eficácia. Na persistência da ambivalência alocativa, todas as boas intenções se esterilizam.

6.0. AS DISSOCIAÇÕES DE MEIO E FIM

Apontar acima (nota 49) significa estender a crítica das análises, enquadramentos e proposições específicas para o contexto mais amplo do sistema nacional de planejamento, que a todos condiciona na mesmice imobilista ou no discurso inoperante. Acertar mais de perto (nota 50) significa centrar o planejamento no ataque frontal à pobreza nordestina e implica em aferir criteriosamente os obstáculos dominantes, para detectar as chances de contorná-los. Os subsídios para essa digressão foram coletados em interpretações acuradas do estilo, da experiência e dos dilemas do planejamento brasileiro[55], e o inventário resultante é bastante desalentador.

Assinalando que o desenvolvimento é afetado por outras variáveis além da econômica e se constitui em tarefa fantasticamente complexa de reestruturar todos os processos da sociedade, Daland (pág. 4 e 72) contrata que o planejamento brasileiro considera o crescimento como uma panacéia que atinge todos os objetivos sociais. Ele põe em dúvida inclusive que seja possível acelerar mudanças numa sociedade, através do planejamento (pág. 119) . Mas se revela convicto dessa impossibilidade, no tocante ao planejamento adotado no País, onde elaborar planos assume valor positivo e implmentá-los valor negativo para o regime (pág. 3). No Brasil deu-se a inversão total: a formulação do plano não constitui uma decisão política que transfere a sua implementação à área técnica; a formulação pode tornar-se técnica, porque a implementação se manteve política (pág. 230). É certamente a partir desse divórcio que se distanciam cada vez mais as práticas clientelísticas das boas intenções do discurso.

De positivo ou alentador pouco resta. Quando muito se poderiam criar "ilhas de desenvolvimento" através de sistemas de incentivos, mas a experiência brasileira não sugere que órgãos centrais sejam apropriados para as responsabilidades de implementação (idem pág. 207).

Jorge Gustavo da Costa, quatro anos após Daland, amplia a análise do planejamento federal (op. cit. Parte II), para incluir os escalões regional, estadual e municipal (Parte III) e concluir pela disfuncionalidade do setorialismo dominante (IV - Cap. XI), decorrente e reforçante da estrutura administrativa vigente (Cap. XII) e conflitante com a própria essência do federalismo (Cap. XIII).

O setorial se confunde com o interesse do mais desenvolvido (pág.415), privilegiando três dimensões espaciais: a litorânea, em

(55) Robert T. Daland - Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro - Lidador - 1967; Jorge Gustavo da Costa - Planejamento Governamental: a experiência brasileira - FGV. 1971 Antonio O. Cintra e Paulo R. Haddad - Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil - Zahar - 1978.

prejuízo da continentalidade; o Leste-Sul, contra as regiões periféricas; o urbano em detrimento do rural (pág. 428). No apego às aparências da prosperidade, os Governos Estaduais acabam se constituindo em super-estruturas para a administração das capitais, relegando a miséria do interior (pág. 234, 309, 366). O próprio caráter "nacional" do planejamento deve ser relativizado (543), refletindo, na assimetria de sua incidência no território brasileiro, a persistência de uma verdadeira "síndrome colonial" (pág. 546). Que se agrava com a "síndrome autofágica", onde se consome o que se arrecada, com o caráter intermitente do planejamento, a descontinuidade da administração (pág. 310, 527) e a precedência do curto prazo sobre as soluções estruturais (234).

Mas o alentado inventário de Jorge Costa se orienta ao final (Cap. XIV) também para abrir perspectivas futuras de reversão. Em conta-corrente ao açambarcamento setorial, as tímidas vinculações regionais coincidem com as fases da crise ou de abertura democrática (1919, Constituições de 34 e 46 - pág. 221, 223), um cenário comum aos dias atuais.

As reversões visualizadas pelo autor incidem:

i) em tirar do vácuo abstrato as políticas de desenvolvimento para concretizá-las a nível local, pois não há espaços federais ou estaduais que transcendam aos espaços municipais (pág. 395): o nacional é o somatório de problemas regionais/estaduais/locais distintos, a requerer soluções específicas (322). Cumpre então Regionalizar o plano nacional e localizar o plano regional (pág. 528, 546, 550);

ii) em planejar para a mudança, tanto no campo social (353) quanto político (554), numa descentralização administrativa, livre de tutelas (pág . 547), para que a ação se defina e se implemente junto aos fatos e ao público (514);

iii) em capacitar as comunidades (pág. 549) e modificar o comportamento político brasileiro para maior participação dos cidadãos nas questões de interesse local (pág. 521 e 554)[56].

Em Cintra e Haddad, sete anos decorridos da análise de Costa, os organizadores da coletânia reforçam o ceticismo acerca do planejamento: declarações genéricas de intenções, à margem das lutas

(56) Exemplos mais recentes a nível municipal residiriam nos experimentos de Boa Esperança-ES (Amaro Covre - A Comunidade no Poder - 1981), de Lages-SC (Márcio Moreira Alves - A Força do Povo - Brasiliense - 1980) e de Toledo - PR (ACIT - As Empresas comunitárias de Toledo - 14/12/83 , incorporando as três reversões: programática, administrativa e comunitária.

políticas relevantes, preenchendo funções simbólicas e não instrumentais, sem orientar a alocação dos recursos escassos entre interesses competitivos (pág. 8). Na "síndrome do orçamento volátil", o planejamento não produz maior racionalidade senão maior cinismo e melhor será reorientar os esforços para o nível de projetos, em grande número e de pequena escala (pág. 20/21). Citando Salisbury e Heintz, as políticas públicas se classificam entre três alternativas: a não decisão , a não política que mantém o status quo; as políticas "estruturais" que promovem estudos, legisferam no geral e adiam sistematicamente qualquer solução para o futuro; as políticas alocativas que realmente decidem, especificando quem perde ou ganha, sejam elas clientelísticas ou democratizantes em seu sentido distributivo (pág. 231). Ao nível estadual, como ao nível urbano, o planejamento ortodoxo acaba sendo julgado inviável, restando apenas a negociação (143). À hegemonia setorial são igualmente atribuídas à inviabilidade prática e à retração das tentativas enfocadas dentro da abordagem racional-compreensiva (pág. 152/153, 174, 181).

De estimulante sobra apenas o reconhecimento de que a máquina estatal não é monolítica e que visões redistributivistas também ocorrem dentro do Governo (253) e podem abrir espaços para reiteradas incursões, mesmo que ao preço de reiterados desalentos.

No conjunto, a revisão procedida desaconselha, entretanto, que se incursione por quaisquer das portas que se mantém abertas e em uso: i) o planejamento federal pode até acatar todo o discurso reformista, mas tem a peculiar faculdade de enovelar-se nos labirintos da setorialização, sem que nada ou quase realmente aconteça lá bem longe no cascalhal ou na favela dos pobres; ii) o planejamento descentralizado, mesmo que a restauração federativa lhe amenize a indigência, estaria ainda atrelado ao setorial, ao litorâneo, ao clientelismo; iii) a negociação desce ao plano da disputa orçamentária, ainda mais carimbatória e setorialista, e se exaure na autofagia burocrática.

No conjunto, a revisão procedida oferece algumas perspectivas para a construção de alternativas pouco ambiciosas: i) que a abertura evolua contra o centralismo e a crise contra a oligarquia , e que se cruzem num impasse mais favorável ao regional-social; ii) que os espaços remanescentes no âmbito do planejamento burocrático , mesmo o federal e imperiosamente o nordestino, possam ser envolvidos para essa perspectiva; iii) que se possa abrir uma outra porta, estreita que seja, mas diretamente aberta entre governo, por inteiro , e povo, sem intermediários, localizando o regional, mesmo que pouco se regionalize do nacional.

Na teoria sistêmica três níveis se hierarquizam para fun-

cionar como uma engrenagem: o estratégico, onde se formulam os objetivos e se delineia a função de transformação; o gerencial, onde se alocam os recursos à luz dos objetivos hierarquizados; e o operativo onde a função se cumpre, a partir dos recursos alocados. Na prática, não só os fins e meios se confundem e se subvertem; como as relações causais frequentemente se dissociam. O econômico ou o industrial (meio) não conduz ao social (fim) no plano estratégico, as opções alocativas se concentram na atividade-meio e proporcionam sobras residuais (compensatórias) às atividades-fim, as linhas operacionais se dicotomizam e a seguir se proliferam na autofagia e elegem vias tortuosas, sempre mediatizadas pelo mercado e pelo patrão, pelo Estado e pelas siglas, pela verba e pelas comissões(57).

Na opção regional, que se localize no comunitário, as potencialidades do planejamento são preservadas contra essas dissociações, facultando entre meio e fim a vinculação totalizante e integrada, direta e proporcional, escalonada e participativa. Onde se consiga aglutinar todas as esferas de governo, sem reducionismos setoriais, talvez se consiga neutralizá-las em suas diferenciações negativas: o centralismo autoritário da cúpula e o clientelismo oligárquico das bases.

É preciso apontar alto para balizar os rumos, um sentido de permanência e de identidade. É preciso acertar de perto, onde as rampas de lançamento estejam sendo montadas, no bojo da crise. Quando se omite a convergência de um alvo, tudo o que se intenta construir, mesmo sobre bases auspiciosas, permanece experimental, emasculado da força para o auto desenvolvimento e dos poderes de germinação. Não importa o ritmo que se venha a imprimir ao processo, necessariamente condicionado às decisões alocativas e resultante do entrechoque dos interesses em jogo. É preferível que seja lento, se for esse o preço para se difundir e crescer em segurança(58).

Será esse o referencial para as proposições da 3 Parte deste relatório: apontando alto para a eutopia do desejável, no rumo

(57) É conhecida a fábula do Rei Midas: escolhendo, entre os favores dos Deuses, o poder de transformar tudo em ouro, ao simples toque, ele se viu condenado à fome, à sede e à solidão. Alimentos, água ou pessoas, todos ao seu contato enrijeciam no cobiçado e inútil metal. A psicanálise identifica Midas como um símbolo da Morte e associa o apego ao ouro à coprofilia. Muitos economidas se arriscam a tais analogias, nas dissociações de meio e fim.

(58) No Seminário sobre Pobreza Urbana (Recife, Dez/78), um conferencista estrangeiro observou que entre tantos cientistas e planejadores sociais, invariavelmente rebeldes, foram exatamente os representantes das comunidades pobres (Alto Pascoal e Mata 7), os únicos que mencionaram Deus. A orientação revolucionária, quando se liberta do engodo da terminalidade não recai no conformismo, mas se aplica a construir, com a unidade de espírito com que o velho camponês se debruça sobre a terra para plantar a semente do carvalho, sem que nesse gesto deposite a sua esperança (Charles Morgan).

certo do vir a ser do homem; identificando, a partir do diagnóstico, onde as deformações pré-recessivas - indústria, emprego e mercado - e onde o exponencial da crise localizaram as pré-condições de uma rampa viabilizadora; acertando de perto na concepção de estratégias localizadas, moduláveis em escala e ritmo, dentro do possível e imediato, à luz da crítica ao planejamento brasileiro e às formulações específicas examinadas.

As inferências da crítica levam a proposição no plural: políticas, tantas quantas as instâncias decisórias a acionar, não uma política pretensamente integrada pelo "grampeador da tecno-burocracia". O Gráfico 2, acoplando em linha direta os fatores-meio ao objetivo-fim da cutopia, oferece o modelo básico para apontar alto, no rumo do desejável. O Gráfico 1, construído a partir do diagnóstico, oferece o enquadramento básico para acertar de perto na construção da isonomia comunitária. Evoluindo do econômico para o social, do setorial para o espacial, da indústria para o desenvolvimento, mesmo assim alguma proposição, onde cabível, poderá contemplar o temário de origem, para não fugir de todo ao interesse específico do Seminário.

O Capítulo 7.0, voltado para a instância federal, aponta necessariamente para o alto, mas, no balizamento do rumo, as proposições podem ser sucessivamente graduadas até o nível da factibilidade imediata, em apoio às proposições dos capítulos 8.0 e 9.0. Do nacional ao regional/estadual e ao comunitário, a tese orientadora, que convém desde já antecipar, é a de hierarquizar a alocação espacial - num sentido de crescente eqüidade - e a de postergar a alocação setorial - no propósito de uma crescente participação. Das síndromes volátil, autofágica e colonial, onde as verbas se consomem nas instituições e nas capitais, para a conversão direta, poupança-investimento, junto às demandas comunitárias. À luz dessa tese, o segmento da grande indústria integrada, indissolúvel do setorial-nacional, apriorístico e arbitrário, se revela um corpo estranho. E talvez não surja muito a propor, nem valha à pena: a Cesar pertence, que Cesar o gerencie.

O capítulo 8.0, voltado para as lideranças regionais - políticos, planejadores e empresariado - aponta muito alto para a restauração de alguma autonomia regional, através de mecanismos de proteção contra as dominâncias externas, e da mobilização dos recursos internos - da especulação para o investimento produtivo. Nesse rumo, gradações sucessivas do possível viriam sempre ampliar as chances de produção regional, mesmo obsoleta, para o mercado regional, *mesmo restrito, mas hoje aberto*, vulnerável e mimético. Dificuldade maior residirá em convergir lideranças para esse dese-

jável[59], seduzidas pela afluência do 1º Mundo e refratárias a aceitar a dura realidade do terceiro-mundismo nordestino, que levaria a produzir para o mais essencial e a ajustar-se para o equilíbrio energético.

O capítulo 9.0 só procura acertar de perto na opção da isonomia comunitária, que se elegeu como a única possível na hipótese da introversão - sub-ocupação orientada para necessidades insatisfeitas[60], frente às leis do mercado, inviáveis hoje na saturação da crise, indesejáveis sempre para a natureza e a destinação do homem. Somente a imaturidade do conformismo frente à imaturidade do açambarcamento é que pode explicar porque tantas questões vitais que afetam a ocupação produtiva dos adultos, a educação dos jovens, o amparo dos idosos, a saúde de todos - ficam na dependência de circuitos tão longos, decisões tão frias e interferências tão estranhas. Quando as síndromes abomináveis avançam sobre o orçamento social elas se tornam mais cruéis e os excluídos, para se confinarem, tem todo o direito de clamar pelo que lhes é devido: terra e capital, apoio e liberdade.

As proposições que se seguem não se destinam a Governo, nem comprometem instituições. Elas se destinam, em primeira instância, à nobre classes dos planejadores, na expectativa que neles ou a partir deles algo se construa na mente do homem, se falhar o apoio

---

(59) No empenho para a integração nacional, no moderno, dinâmico e competitivo, a exclusão do NE da indústria automobilística nacional terá sido a grande frustração dos economidas. Penetrar em outros segmentos BCD-BK permenece em pauta e será a glória. Assegurar as comodidades conquistadas (tecnosfera, metropolização, patologias, o segundo carro, a segunda casa, o segundo som) constitui frente à crise, a prioridade das minorias, os "alegres detentores dos bons empregos".
Num filme de antecipação (Peter Fonda), a máquina do tempo conduz a um novo pós-guerra, onde os mutantes compõem uma raça totalmente desfibrada e, diretamente colocados no tanque dos automóveis - inermes mas vivos, fornecem à energia alternativa de sua própria biomassa.
Em 1980, a frota nacional totalizava 8,2 milhões de carros de passeio e a pobreza nordestina, 4,8 milhões de famílias (Nota 22). Para cada carro que se usa há três flagelados disponíveis. A cada novo carro que se fabrica, outro Severino também acabou de nascer. A cada vez que se enche o tanque, nas raízes desse delito de todos, três vivos-mortos estão sendo lentamente corroídos: na gasolina, que fez a dívida lá se vão US$ 10 bilhões anuais, que poderiam redimi-los; no álcool, que manterá o privilégio, lá se vão as terras que poderiam sustentá-los.
Quem, se gritar, não escutará dos anjos que é cúmplice desse genocídio?

(60) Por muito que o mercado destrua e os economidas abominem, a obviedade dessa ligação direta jamais será apagada da saudade dos excluídos e do sonho dos radicais. Ela está no prossumo de Tffler (nota 9), na meta-economia budista de Schumacher (op. cit. pág. 153, 191 e 193), na volta às origens de Armando Mendes (Invenção da Amazônia UFPA - 1974 . pág. 93 e 102) . Em Ralph Borsodi, um autor boicotado.

para construir na realidade[61].

Se o certo é errado e o errado é certo, não é preciso concordar com os técnicos do Recife em que a Industrialização prossiga com o bolo e o Desenvolvimento se compense com as migalhas. Nem com o poeta do Recife, em que essa vida feroz não tenha alguma finalidade, ou em que esta alma se extinga.

(61) Seria preciso que concordássemos com o presidente atual de que não somos parte da solução, mas sim do problema e que nos perguntássemos, como o presidente anterior: por que não o melhor? A crer no guru dos economidas não se pode contar com os políticos: metade deles se dedica a apoiar qualquer governo , a outra metade sempre a contrariar, e tem em comum a idiotia geral. É o balançar de cabeças: uma metade de cima para baixo; a outra de um lado para o outro (Cristovam Buarque. A Conspiração "PRÓSPERO 1984" - 83, pág. 31). Na rotatividade do poder será pior, a cada gestão o movimento muda e as cabeças acabam desgovernadas em parafuso. Salvo se a condição mesma para que se alternem seja a de que pouco se diferenciem, republicanos e democratas, conservadores e liberais. E com eles também o poder econômico e a economia política (J.K.Galbraith - A Economia e a Arte da Controvérsia). Dos economidas tampouco virá o apoio. Frente à Eutopia vão reagir, em comum, com uma ligeira inflexão na comissura dos lábios: uma metade para baixo - são os cóticos; a outra, para cima - são os cínicos.

3a. Parte: PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS

... Um no entanto se descobriu num gesto
largo e demorado,
olhando o esquife longamente.
Este sabia que a vida é uma agitação
feroz e sem finalidade,
que a matéria que passava
liberta para sempre da alma extinta.

(Manuel Bandeira)

7.0 - A CESAR O QUE É DE CESAR

O primeiro conjunto de políticas alternativas diz respeito aos padrões de relacionamento do Governo Federal com as regiões periféricas, como o Nordeste. Elas avançam para o global, que abarca o setorial, e se postam no futuro desejável, para orientar o possível imediato. A correção das disparidades de nível de vida e sua condicionante mais direta, a renda, pode ser concebida pela via dos donativos e das transferências e as políticas compensatórias reincidem, em muitos de seus traços, nesse parternalismo que eterniza a dependência. Recuando um passo nas relações de causa e efeito, tem-se insistido ainda na redistribuição das atividades econômicas, e os reclamos por uma política nacional de desconcentração industrial se inserem nessa linha. Outro passo atrás, chega-se à correção dos desequilíbrios inter-regionais de dotação de fatores produtivos, que preserva a autonomia para a estruturação dos perfis setoriais e impõe a responsabilidade para a conquista da produtividade e do bem-estar. É sobre essa base que se apóia a estratégia do Gráfico 2, destacadas aqui apenas as políticas fatoriais, as únicas onde o envolvimento da União seria indispensável, seja por que monopolize os recursos de capital, seja pelo controle legal dos recursos naturais, seja para a coordenação de fluxos inter-regionais de poupança e de migrações:

A) Política Ecológica: as estratégias de revelação dos recursos naturais, sua incorporação ao sistema produtivo e sua conservação em condições permanentes de produzir repousam no princípio de que o território nacional é um patrimônio coletivo. Nessa visão a cada brasileiro cabem por direito natural, 120 milionésimos do território nacional, sob condição de uso produtivo e sustentado, considerada a expansão demográfica. Numa hipótese de estabilização como a do BIRD (op. cit. pág. 143), melhor referencial seria a quota dos 280 milionésimos, de onde somente um contrato social seria competente para deduzir as faixas de preservação permanente (V. nota 38). Como vocação ou capacidade para as atividades primárias conservacionistas não se distribuem equitativamente por toda a população, a apropriação desigual se justifica, mas não pode ser nem permanente nem incondicionada. Dentro dessa ótica, a concessão de direito real de uso é o único estatuto jurídico que permite a reitegração na posse dos que venham a reivindicá-la e dos que ainda vão nascer. Enquanto direito natural, a posse, na justa medida da quota individual,

seria isenta de ônus e, por simetria, a concessão a maior envolveria uma taxação positiva e a exclusão ou renúncia à renda da terra, uma taxação negativa, subvenção que hoje é superiormente outorgada na despropor ção do dispêndio público per capita entre o metropolitano e o rural, entre o bairro dos ricos e a favela dos pobres.

Toda a legislação padece do vezo sub-setorial, recurso a recurso jamais integrados, como a própria natureza, na formação dos ecossistemas.

Para o Nordeste, carente de vegetação e solo ainda mais do que de água, somente a valorização de sub-bacias hidrográficas e o reassentamento junto aos cursos pere - nes ou perenizáveis poderiam restabelecer a pobreza rural no seu direito há séculos denegado.

E a reintegração da pobreza urbana, mais factível na periferia das metrópoles, permanece bloqueada pela especulação imobiliária, longe ainda de qualquer esboço mais consistente de intervenção.

B. Política Demográfica: as estratégias de estabilização demográfica, orientação migratória e habilitação da força de trabalho decorrem do pressuposto de que, na dispersão populacional, em equilíbrio com as potencialidades naturais do território brasileiro, repousa a pré-condição essencial para a reintegração ecológica e a fixação comunitária (V. Nota 42). As E.M. CDS 089/79 e 004/80, pulverizadas entre inumeráveis instrumentos e agentes da administração pública se enquadram na categoria "estrutural", à falta de uma coordenação que se escalonasse dentro do corte espacial, o mesmo viés setorialista e fragmentário identificado nas políticas compensatórias de emprego. Para quaisquer das estratégias, a unidade programática não pode ser a família nuclear, que nos estratos mais pobres é indutora de altas taxas de reprodução, nem tampouco a cidade grande, onde a multidão atomizada é indutora de altas taxas de criminalidade[62].

(62) Para reduzir custos na avicultura, adotou-se o criatório em gaiolas e a resultante foi introduzir o canibalismo entre as aves. A aglomeração dos homens está conduzindo ao mesmo resultado, sem que se possa contorná-lo, como à perosis, adicionando manganes à ração. Ao contrário do "soma" de Huxley, o recurso crescente aos tóxicos só acrescentam , ao horror do crime, o horror da perversão.

As estratégias demográficas não se reduzem a um confinamento da pobreza excluída, antes se iniciam pela interiorização dos quadros funcionais. A educação e o diploma não podem ser postulados unilateralmente como um ativo credor de bons salários: no passivo, eles resultaram de um privilegiamento, uma dívida social a resgatar . Aqui também se aplica uma taxação positiva sobre os educados, no dever de servir, e uma taxação negativa para os marginalizados, no direito de serem assistidos. Em seqüência à interiorização do batalhão precursor, é que se viabiliza a orientação migratória da unidade comunitária cooperativada, diretamente de origem a destino. O instrumento essencial residirá na regionalização e localização do investimento público(63).

C. Política de Investimentos: as estratégias de consolidação da poupança, regionalização dos investimentos e democratização do capital repousam no princípio de que a eqüidade inter-regional, inter-pessoal e entre gerações deve preceder hierárquica e cronologicamente aos critérios de "eficiência" da alocação setorial-nacional, orientada pela mão invisível do mercado (V. notas 34 e 57). A setorialização apriorística dos orçamentos decorre antes da tradição incremental do menor esforço, todas as rubricas sujeitas igualmente à mesma correção inflacionária ou ao mesmo corte recessivo e a sua resultante só pode ser a concentração, travestida de eficiência (V. nota 47). A fragmentação setorial-funcional da poupança coletiva e as modalidades creditícias , que crescem em detrimento da ligação direta da participação societária e do fundo perdido, a nada mais atendem do que à retenção de poder, introduzindo uma

(63) Se os padrões espaciais do desenvolvimento refletem a reação dos fatores móveis, capital e trabalho, à distribuição espacial de oportunidades de investimento e emprego (PIMES - op. cit. RP nº 1, out/77 pág. 7) somente a realocação da poupança pública pode conter a inchação metropolitana, com todas as suas sequelas anti-sociais, e induzir à dispersão nucleada das migrações.

rigidez totalmente conflitante com a própria essência do planejamento[64]. A regionalização das aplicações de capital segmentaria a programação orçamentária em três estágios : i) um fluxo descendente nos sucessivos escalões espaciais, para o destaque do inter e o repasse do intra, da totalidade da poupança, livre de vinculações setoriais/modais, consoante critérios de crescente eqüidade[65]; ii) a alocação setorial subseqüente, facultando o totalismo sistêmico, a integração sinérgica e o embasamento participativo; iii) um fluxo ascendente de compatibilização, que permitirá remontar o orçamento final setorializado, mas previamente ajustado às reais demandas regionais e comunitárias. A par desse remanejamento na programação orçamentária das D.K., não seria necessário alterar o processo atual de setorialização das D.C. O custeio pode permanecer setorial, se os quadros vêm a ser interiorizados, em função de demandas comunitárias explícitas. E muita presunção tecnocrática será enfim desmascarada, quando o prestígio institucional decorrer do volume dessa demanda e da capacidade de atendê-la, não mais dos convênios de cúpula, dos elogios mútuos, do impacto de vitrine, do "press-release", dos relatórios em papel-couchê. A regionalização cada vez mais equânime do investimento essencial (DK) deverá arrastar consigo a melhor distribuição de quadros (e do custeio -DC), que igualmente prestem serviços essenciais.

Para a democratização do capital, o mesmo princípio se

(64) Nas Prioridades e Perspectivas da Economia Brasileira, de out/77, com que o IPEA/INPES tentou contribuir para o III PND, a compartimentalização dos recursos públicos é seguidamente apontada como fonte de todas as distorções (pág. 12, 20, 31, 101, 111), devidamente exemplificadas: os investimentos em habitação utilizam recursos a um custo financeiro elevado, enquanto os hotéis dispõem de recursos a custo nulo; o rodoviarismo, que favorece o transporte individual, dispõe de recursos vinculados (IUCL) a custo zero, ao passo que os sistemas de transporte coletivo dependem de crédito a custo financeiro elevado; crédito igualmente caro destina-se aos programas de saneamento básico, enquanto tributos especiais (IUEE) financiam a iluminação pública(pág. 112). A maior rentabilidade social é punida, a maior rentabilidade privada desfruta de subsídios e as iniqüidades na distribuição de renda são previamente sancionadas pelas deformações da estrutura de produção, determinada pela estrutura de financiamento (pág. 114).

(65) O que se repudia aqui é o engodo do regional explícito, que laboriosamente - (Lei 4.320/64, Portaria 9/74) tenta ocultar a iniqüidade alocativa, misturando no mesmo código o setorial dominante com o espacial (Programas 38, 39, 40, 59, 91, 92...), o fatorial (10, 17, 53, 54 ...) o institucional (01 a 09, 18, 66...) e o financeiro (34, 35, 83, 84...), num atentado contra qualquer lógica de taxonomia. O critério espacial deveria incorporar-se à Constituição Brasileira como um alvo desejável e a orçamentação plurianual evoluir - sem retrocesso - no ritmo político do possível.

aplica do referido para os recursos naturais (120 milionésimos do estoque), a mesma condicionante se impõe (produzir e conservar repondo a depreciação), o mesmo realismo se recomenda: o empresamento é um dom diferenciado de vocação e competência, mas apropriações a maior sejam taxadas positivamente, e exclusões ou renúncias, negativamente. Para não interferir na apropriação privada do capital, a abertura acionária pode conduzir a essa compensação: o imposto de renda, convertido em ações (ou as ações de um FINOR); as ações integrando um fundo mútuo; o fundo mútuo apropriado pelos trabalhadores, desconcentrando a repartição funcional da renda, institucionalizando a co-gestão(66). A justificativa, se necessária, é simples: se em termos macro a poupança é a renúncia ao consumo, não são o empresário ou o capitalista que poupam, somente os que se apropriam do excedente. Para evoluir sem traumas da democracia política presuntiva para a democracia econômica efetiva, cumpre entender também que toda poupança emana do povo e em seu benefício deve ser investida.

D. Reforma Institucional: a implementação das três políticas fatoriais precedentes, dentro do escopo geral do Gráfico 2, dependeria de um ponderável realinhamento de papéis institucionais: na esfera federal, a mobilização dos meios; no espaço comunitário, a execução dos fins; nas estruturas intermédias (regional/estadual / municipal), a ligação mais direta possível de meio e fim. A reforma da estrutura do poder executivo, que não pode ser exercido em bloco, significa simplesmente optar entre critérios alternativos de partição desse poder. O critério setorial, hoje prevalecente e quase exclusivo, já se comprovou fragmentário, concentrador e divergente e precisa e pode ser subordinado, numa tran

(66) A alternativa de converter o imposto de renda (posterior ao lucro) em ações (anterior ao lucro) se deve a Schumacher (op. cit. pág. 250/255, prevista inclusive a municipalização das ações). A alternativa de reverter os incentivos fiscais (DL 1376/74) de uma doação aos ricos para uma compensação aos pobres foi primeiro lida em C.R. Mendes Ribeiro (Co-participação e Co-gestão - em VEJA - RECEITA BRASIL - out/78). Outras alternativas residem na constituição de SA por cooperativas (permissivo legal do Art. 88 da Lei 5.764/74, utilizado pelo GERES) nos consórcios (SA) de pequenos produtores, industriais ou agrícolas, nas empresas de participações comunitárias (ABDE - Rumos - jan/fev/84), revertidos paralela e progressivamente linhas de crédito em linhas de capitalização, o SNBD à função original dessas instituições, o PIS/PASEP à tese de Octávio Bulhões...

sição de Governo, ao critério espacial. Este país é muito heterogêneo (como a Belíndia) e muito grande (como a Índia), para adotar mimeticamente a mesma participação setorial de países minúsculos e homogêneos (como a Bélgica). E é também muito pobre, para ainda administrá-la mal.

A hierarquização de uma nova estrutura pode ser introduzida dentro de um novo esquema matricial: os ministérios regionais (desdobramentos do MINTER, alçados ao 2º escalão), como autoridade de linha, detentores do orçamento de capital, vinculando-se diretamente às superintendências e articulando-se com as demais esferas de governo; os ministérios setoriais (3º escalão), como autoridade de coluna, mantidas todas as suas unidades, quadros e orçamentos correntes; no cruzamento regional x setorial (linha x coluna, recursos para investir x quadros para executar) resultaria a compatibilização final do orçamento, a Presidência (1º escalão com a SEPLAN centrada no planejamento) como decisor final (67). A relevância atribuída às políticas ecológicas, demográfica e de investimento exigiria ainda a estruturação de três coordenações fatoriais diretamente ligadas à Presidência, com atribuições normativas, transferidas dos órgãos de origem, onde hoje se exercitam a não política, a política "estrutural" e todas as síndromes indissociáveis da partição setorializada (68).

O simples reforço ao federalismo, via desconcentração tributária, não se equipara às qualificações do corte regional proposto: deixaria de abarcar a unicidade orçamentária e permaneceria condenado ao advocacy planning; deixaria de neutralizar o clientelismo oligárquico, a

(67) A tese descentralizadora é de Hélio Beltrão (Reforma Administrava - out/64 a out/67), a convergência institucional a nível executivo tem seu marco em David E. Lilienthal (TVA - A Democracia em Marcha - Ed. Civ. Bras. - 72), o corte regional dentro da estrutura do Governo encontra outra versão em J.P. Bariou (Organização do Planejamento Regional no Sistema Brasileiro de Planejamento - Recife - abril/76).

(68) A única coordenação de todo inexistente é a dos recursos naturais, onde se deveriam aglutinar os poderes do MEAF/INCRA, a abordagem totalista do RADAM/PROJAM, as atribuições normativas do DNPM-DNAEE/IBDF-SRN/SEMA, os ensaios de integração das CEEIBH (Bacias Hidrográficas) e da CIRM (recursos do mar). As políticas demográficas poderiam centrar as atenções do CDS, com apoio do M. Trabalho. As políticas de investimento serem o objetivo principal do CDE, com apoio no M. Fazenda, coordenando a totalidade das instituições financeiras - (BB, BNDES, BNH, CEF, BNCC), no propósito de amortecer os vínculos setoriais e evoluir para a partição regional, o mas próximo possível da unicidade orçamentária (Diretrizes Setoriais do Presidente João Figueiredo - 1980 pág. 66/68 e III PND 80/85 - Set.80 - pág. 42/44 e 84).

autofagia burocrática e nada assegura que as verbas e ações fossem interiorizadas, estancando a inchação metropolitana; deixaria de unificar esforços multi-institucionais, reincidindo nas superposições, nas lacunas e nas descontinuidades administrativas. Talvez seja o próprio federalismo, também mimético e formalista, que deva ser repensado. Ao nível comunitário, não interessa ao povo a que sigla ou esfera pertence a verba ou o servidor. Quando ele é ouvido, sua reação frente à parafernália governamental se traduz nessa expressão carregada da sabedoria e do sabor popular: "Por que não fazem uma coisa só? (Ivandro da Costa Sales et al - Metodologia de Resgate da Participação e de Reforço da Organização de Produtores Rurais - Projeto Nordeste - GT - II , SG 11 - s/d - pág. 29).

A execução dos fins no âmbito comunitário , como alternativa à setorialização federal e ao clientelismo estadual, conduziria: à neutralização das deformações e inoperâncias do setor público; à convergência do escasso para o prioritário, o Governo tomado por inteiro; à democracia direta, o povo autenticamente representado, sem atravessadores.

Em contraste com as dissenções estéreis da política partidária e com as descoordenações setoriais-financeiras, o modelo proposto soma. E constrói uma poderosa rede, da União às Comunidades, vertebrando finalmente a Nação. Uma rigidez estrutural é indispensável. O corpo humano se dispõe em torno de um esqueleto e é por isso que se mantém em pé. O Estado fragmentado no setorial e no federativo, só pode permanecer amebóide, o povo como um plasma atomizado e inerme, os únicos liames estendidos pelo capitalismo financeiro, como um neoplasma maligno a corroer, em plena crise, e encurtar as chances de sobre-vida. O papel de Governo não se confunde unilateralmente com os interesses do lobbying setorial ou das oligarquias locais. A redução das disparidades espaciais e sociais é o único papel que justifica a centralização do poder e a única esperança que dá sentido aos contornos do nosso mapa. Se o Estado não serve para isso, não serve para mais nada.

Balizado o rumo, idealizado o arquétipo radical, cumpre plantar a couve, pensando no carvalho, e cultivar o feijão, sem esquecer do sonho. O importante é que as sementes lançadas possam ger-

minar e cresçam em direção a essa luz. Há muitos exemplos, no passado recente, que guardam essa convergência e haverá muitas propostas que se mantenham coerentes e logrem viabilização, no futuro imediato. Para não avançar sobre uma tarefa que só pode ser coletiva, a começar pelos planejadores da transformação e pelos políticos da abertura, basta arrolar alguns exemplos e centrá-los em apenas uma das proposições (C). O Gráfico 3 esquematiza, o sentido do mais relevante e do mais factível no propósito da consolidação da poupança, da regionalização do investimento e da democratização do capital.

Se a regionalização integral enfrenta os obstáculos maiores antepostos à unicidade orçamentária pelas apropriações setoriais/modais, o Gráfico 3 sugere três táticas intermediárias de caminhamento para esse alvo: i) a regionalização específica, onde mais factível, de dotações setoriais ou de linhas de crédito, de modo a assegurar ao Nordeste maiores disponibilidades, em tetos assegurados e com maior flexibilidade alocativa; ii) a reestruturação de fundos regionais preexistentes, o FINOR, o PIN/PROTERRA e seus programas especiais, em benefício da prioridade maior do espacial/social e livres da autofagia burocrática; iii) a conversão, da primeira à segunda modalidade orçamentária, naquelas rubricas do setorial/nacional, a exemplo o FINSOCIAL, passíveis de virem a reforçar os fundos regionais.

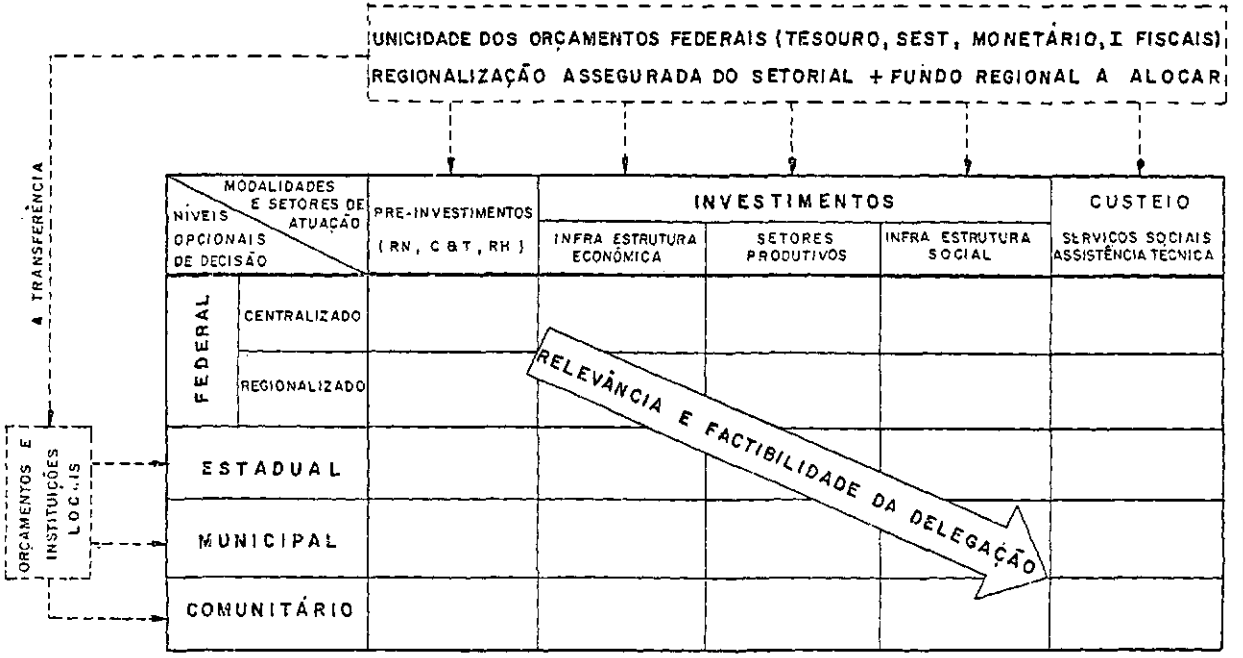
A diagonal da maior relevância e da maior factibilidade sugere ainda que essas táticas se concentrem no orçamento social[69] e na assistência técnica, para que o serviço público sirva mais ao público do que às hierarquias burocráticas (Cap. 9.0 - proposição L). Mas que avancem também sobre a área da infra-estrutura social e dos investimentos diretamente produtivos, onde o crédito do Banco do Brasil, diluídos os seus custos com os fundos regionais, pode ampliar o alcance dos projetos comunitários, em apoio à agricultura associativa e à pequena indústria.

Esboçadas, no enfoque global, as proposições alvo e seus rebatimentos imediatos, restaria verificar quais as políticas específicas, ainda seriam recomendáveis, no modelo setorial/nacional domi-

(69) Do Projeto do III PND (set/79) à sua versão final (set/80) a ressalva nº 19 do Congresso fez introduzir o seguinte dispositivo: "Implementação da regionalização dos orçamentos da administração direta e indireta do Governo Federal, dando efetivo sentido de eqüidade, pelo menos no que respeita aos orçamentos sociais. Tal implementação deve basear-se no princípio de que a distribuição regional dos gastos sociais deve tender a aproximar-se da distribuição regional da população brasileira" (pág. 84). Em que pese a distância da palavra ao ato, trata-se de um avanço na direção certa. E exatamente porque os fatos se distanciam das promessas, cumpre não esmorecer e ir além e apontar mais alto. O bloco parlamentar nordestino deveria eleger como alvo dessa regionalização - co-obrigado Estados e Municípios na localização do regionalizado - a própria Constituição Brasileira (V. nota 65).

GRÁFICO 3

ANÁLISE MATRICIAL DE ALTERNATIVAS DE INTERVENÇÃO DE GOVERNO



DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL (DESCENTRALIZAÇÃO EXECUTIVA E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA)

nante, para os objetivos-fim do desenvolvimento do Nordeste, Seria o cioso retomar aqui o tema, já repetidamente questionado na Crítica , da rigidez setorial que exclui o planejamento alocativo e apenas fa culta o planejamento para a negociação. Destinado o capítulo à políticas cabíveis à instância federal, o único segmento compatível com a perspectiva da regionalização global reside na Grande Indústria Integrada à Economia Nacional, um conceito a discutir.

Esse conceito não se confunde com a indústria de maior porte (sub conjunto VISÃO), nem com as estatais ou com os complexos paraquímicos e metal-mecânicos. O critério diferencial seria o de uma escala tecnológica mínima (e não apenas mimética) que exigisse a participação estatal, direta ou indireta, e ultrapasse uma escala de mercado intra-regional. Nesses termos, é o interesse nacional que prevalece, no seu papel indelegável de implementar os investimentos de abrangência inter-regional.

Transpondo o conceito geral ao quadro imediato da crise, o elenco de suas aplicações se estreita pelas limitações conhecidas: o estrangulamento externo, a recessão interna, o déficit público, a taxa de juros, as expectativas empresariais. Nessas circunstâncias, a seletividade se impõe e aponta para o mais essencial. O critério da essencialidade tem muito a ver com a priorização do social: muita indústria de base apenas consome poupança coletiva para atender uma demanda de supérfluos para minorias; a saída exportadora apenas situa a dependência externa num patamar mais elevado; e somente a substituição de importações de insumos básicos e BK é convergente com a segurança nacional e com a segurança coletiva, quando se insere a montante de uma oferta de bens finais que suprem necessidades básicas.

O conceito geral, mesmo constrangido na crise, envolve sempre uma decisão locacional que, assumida no interesse do conjunto , não deve ser artificializada mas não pode permanecer imobilista. As decisões que só se orientam pelo prognóstico de mercado são apenas reforçantes da concentração e, menos que decisão, refletem apenas a estultice de tropeçar nas próprias pernas. Na sapiência do Homo que constrói o seu próprio futuro, as decisões mais frequentemente incluem deflexões.

A inevitável estatização da grande indústria pode ser também relativizada, se as resistências à associação de capitais são devidamente pesquisadas e contornadas e se a abertura acionária se viabiliza, pelo redirecionamento da poupança financeira desviada para o dólar ou concentrada nos papéis de renda fixa. Quando as lideranças regionais reivindicam às lideranças nacionais os créditos e a participação do Estado na viabilização de novas indústrias, paralelamente estão todos, de lá e de cá, técnicos, políticos e empresários,

a aplicar no open ou no câmbio[70]. A transição do especulativo para o produtivo, na aplicação da poupança, é questão central para a superação da crise e, embora dependa estritamente de políticas nacionais, não pode ser passivamente aguardada no âmbito regional (Cap. 8.0 - proposição H).

Caberia finalmente exemplificar os conceitos e ressalvas precedentes sobre uma desagregação da indústria nordestina. Do ponto de vista da escala e da (impositiva) integração nacional, podem-se distinguir três categorias: a da química e paraquímica onde o conceito se aplica mas as ressalvas também se destacam [71], a da siderurgia e metal-mecânica, que corresponde aos maiores deficits do intercâmbio inter-regional (V. Tab. 13), mas onde a substituição de importações

---

(70) A taxa de investimento declina (V. Tab. 1), o endividamento se mantém alto (V. Tab. 19), a poupança financeira permanece a 1/3 do PIB, mas sua composição se altera profundamente: de 75 a 81, a renda fixa ascende de 37 para 60%, as emissões de ações declinam de 25 para 7%, a relação fixo/variável de 1,46 passa nos anos 80 para 3,23 - 8,71 e 8,26. (IPEA/SDR -Complexos Industriais do Nordeste - COMRN - Cap. 4.0 - notas 10, 11 e 12) Seria um mistério que o sub-conjunto dos investidores não tivesse interseções com o sub-conjunto dos poupadores, ou as tivesse apenas com defasagens de escala a menor ou de tempos diferidos. A economia movida a crédito (Joelmir Beting) pressupõe que a poupança do investidor vai para a especulação , enquanto o crédito - se já não mais barato - vai para a empresa. A modalidade creditícia se respalda em presunções discutíveis: ela necessariamente não amplia os ativos fixos, apenas faculta desviar os recursos próprios para o especulativo ou o suntuário; ela não é mais flexível que a participação acionária no agilizar acesso mais democrático, via amortização e rotatitividade da carteira de mutuários, majoritariamente fixada na mesma clientela; ela não é essencial para o giro sazonal da agropecuária - antes do crédito, os homens sempre comeram antes de colher, com a reserva da colheita anterior.

(71) A exemplo, a ALCANORTE: substitui importações, embora reduzidas na crise à metade de sua escala inicial, ainda ponderáveis (US$ 15 milhões); atende essencialidades, insumidas por 6 gêneros industriais, conquanto frequentemente para a demanda supérflua - o vidro plano (14% do consumo de barrilha), para o automóvel individual e para as estufas da arquitetura nimética, em pleno trópico , a exigir depois o ar condicionado; pertence, sem dúvida, ao setorial-nacional, 85% do mercado no Sudeste, as divisas no interesse maior do pólo; a localização não é artificial (sobre já se ter realizado 36% do investimento); a escala mínima seria até superior à demanda nacional (400 Mtpa). Mesmo assim ou por isso mesmo, não se justificam as aplicações de FINOR e PIN/PROTERRA no projeto. Tal vez mesmo não se justifiquem as do Tesouro, enquanto não se exaurem outras possibilidades: junto a supridores (salineiros, PETROBRÁS), junto a demandantes (indústria vidreira, majoritariamente estrangeira), junto a financiadores (conversão a capital). Ou via renegociação interna, os trilhões do LTN e ORTN quitados em ações, três coelhos na cajadada: liquida-se com a dívida interna e o déficit público; liquida-se com o open e baixam-se os juros; desestatiza-se o setor de produção.
A dívida interna do setor público em Dez/82 era de Cr$ 8,9 trilhões (11,6% de responsabilidade estadual) e o patrimônio líquido das estatais totalizava, na mesma data, Cr$ 18,9 trilhões (15,2% do sistema financeiro). A proporção patrimônio/dívida é bastante folgada pois o que se deduzisse das ações já em poder do público seria mais que compensado pelas diferenças entre valor de mercado e valor patrimonial. Alerte-se entretanto que essa proporção declina acentuadamente, de 4,3 em 79 e 80 para 3,1 em 81 e para 2,5 em 82 e, mantido esse ritmo, uma posição de "insolvência" não tarda a chegar. (Dados Boletim BACEN e VISÃO-Quem é Quem).

esbarra, hoje, na ociosidade mais notória da crise (V. Tab. 18); a dos tradicionais, essencialmente BCND, onde a surpreendente retração Nordestina, antecipada e acentuada em relação à Nacional (idem), recomenda uma nova abordagem protecionista, à revelia de um interesse "nacional", e objetivada nas proposições do Cap. 8.0.

Salvo nas alucinações confiscatórias, não há como contestar o investimento industrial que se realize com poupança privada. Mas enquanto ela permanecer (ou pior: para que ela permaneça) na especulação fundiária, imobiliária, aurífera, cambial ou financeira, a dúvida sempre pode ser lançada e resistir a todo o arrozoado economicista: por que desviar a poupança coletiva para a indústria, que dispõe de alternativas, enquanto, somente no Nordeste, persistem 5 mil famílias na pobreza absoluta, sem atendimento às suas necessidades básicas e sem acesso ao mínimo de fatores para, diretamente, suprí-las?.

8.0. A PROTEÇÃO DA OBSOLESCÊNCIA

O segundo conjunto de políticas alternativas visa a sobrevivência da indústria regional, sobretudo os ramos tradicionais, mesmo que obsoletos, ao impacto da crise e ao impacto da concorrência do Centro-Sul[72]. Essa competitividade decorre só em parte de escalas ou eficiências intra firma, cabendo lembrar todo o empenho do Governo para a integração econômica, no interesse do núcleo hegemônico do país, quebrando todas as barreiras e montando toda uma infra-estrutura, que também o Nordeste ajudou a pagar.

No propósito de que o mercado regional fique mais reservado, apenas alguns graus acima, para a indústria regional, há que se visualizar no futuro, como alvo desejável, o restabelecimento de alguns mecanismos de proteção, frente à tributação indiferenciada (E), frente aos transportes subsidiados (F) e frente às seduções publicitárias (G). As dimensões relativas do Nordeste - indústria e mercado - são sobejamente vantajosas para essa introversão (V. Tab. 13) e o serão no futuro, se a par da industrialização também se acionar um desenvolvimento que conduza à elevação e distribuição do poder aquisitivo na Região. Apelar para a saída exportadora, ramos dinâmicos pa

(72) "É corrente ouvir-se dizer que grande parte do parque industrial brasileiro encontra-se obsoleta. Cabe indagar: obsoleta com respeito a que? Evidentemente essas pessoas considerem obsoleta toda indústria que não apresenta os padrões requeridos para enfrentar a concorrência internacional. Ora, deste ponto de vista, só excepcionalmente as indústrias brasileiras não foram obsoletas. Entretanto, se a referência é a capacidade para formar o mercado interno, elas nem foram nem são obsoletas" (Celso Furtado - Não à recessão e ao desemprego - Paz e Terra, 07/83, pág. 85/86). Para passar o argumento do nacional/externo ao nordestino/polista retome-se o outro argumento da nota 48.

ra demandas de privilegiados, reflete exatamente o fracasso e a renúncia na conquista do essencial.

Como os mecanismos de proteção dependem, após acionada uma reivindicação nordestina, do endosso federal e da derrota dos interesses contrariados, eles podem tardar, conquanto simples, e alguma sustentação de efeito mais imediato e de decisão mais regional precisa ser encetada. Eventualmente, o saneamento financeiro (G) reduzindo custos e melhorando a competitividade, não tanto nas grandes (Tab. 19) mas na micro, pequena e média indústrias. Computados todos esses estratos, trata-se de reduzir a vulnerabilidade de pouco mais de 30 mil estabelecimentos, com pouco menos de 500 mil empregados (Tab. 5), o que não permite enquadrar as proposições enunciadas no campo social, frente ao total "industrial" de 1,6 milhões e o total da pobreza absoluta de 4,8 milhões de famílias (Nota 22), objeto específico do Cap. 9.0.

Mesmo que na concepção de um arquétipo radical a autarquização absoluta pudesse balizar o futuro desejável, a introversão aqui objetivada é apenas graduada segundo a essencialidade dos bens e segundo o imperativo da poupança energética. O Gráfico 4 cruza matricialmente nas colunas sucessivas o escalonamento dos produtos segundo tonelagem/ano (correlacionada inversamente com valor específico e economias de escala) e nas linhas a redução gradativa da quilometragem nos fluxos de origem-destino. No cruzamento, a redução da conta global de fretes (t./km/ano) sugere que a maior tonelagem/ ano se produza e consuma no menor âmbito espacial das comunidades (alimentos e energéticos, a exemplo), enquanto admite que a menor tonelagem/ano (BK, a exemplo) possa provir do pólo, ou mesmo do exterior. É evidente que postado numa prospectiva de longo prazo, esse modelo não conta com os fósseis, sugerindo a descentralização autônoma das energias renováveis (solar, hídrica, eólica, fossintética e animal), nem admite o mimetismo, sugerindo a valorização dos padrões ecológico-culturais de consumo (V. Nota 15).

Para melhor qualificar as proposições de proteção (corretiva) da obsolescência (relativa) da indústria nordestina (seletiva, no sentido das essencialidades do Gráfico 4), será oportuno situá-las dentro de uma análise desagregada dos fatores que interferem para os diferenciais de competitividade, Nordeste e Centro-Sul, no esquema a seguir:

GRÁFICO 4

ANÁLISE MATRICIAL DE ALTERNATIVAS DE ESTRUTURA DA PRODUCÃO

MAIOR ECONOMIA DE ESCALA → MENOR ECONOMIA DE ESCALA

MAIOR VALOR ESPECÍFICO → MENOR VALOR ESPECÍFICO

RELOCAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS

↓∇Km ORÍGEM / DESTINO — Δf CLASSES DE PRODUTOS	ESTOQUES — MENOR RECORRÊNCIA DE EXPANSÃO E REPOSIÇÃO (COMPORTANDO Δ Km)		FLUXOS — MAIOR FREQUÊNCIA DE CONSUMO EFETIVO (RECOMENDANDO ∇ Km)		
	BENS DE CAPITAL	BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	BENS INTERMEDIÁRIOS	INSUMOS ENERGÉTICOS	BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS
NACIONAL					
REGIONAL					
ESTADUAL					
MUNICIPAL					
COMUNITÁRIO					

ESSENCIALIDADE DA INTROVERSÃO (∇f - Km)

DIMENSÃO TECNO - ECONÔMICA (REDUÇÃO DA CONTA GLOBAL DE FRETES E ENERGÉTICOS)

FATORES	DESAGREGAÇÃO E APLICABILIDADE DE CORRETIVOS	PROPOSIÇÕES	
		MEDIATAS	IMEDIATAS
1. Diferenciais de custos de produção	NE - (1.1)- Redução via ∇ Ociosidade e ∇ Despesas Financeiras (a)		H
	CS (b) (1.2)- Infra-estrutura subsidiada (compensação ao NE)	Ver Cap. 7.0.	
	CS (b) (1.3)- Baixos salários relativos (política migratória)		
	CS (b) (1.4)- Incentivos fiscais e financeiros (revisão)		
2. Incidências nos fluxos de comercialização dos produtos	Tributos - (2.1) - Neutralidade indiferenciada (Δ barreiras)	E	
	Transportes (c) - (2.2) Socialização dos custos de infra-estrutura e idem subsídios ao Diesel	F	
	D.Financeiras - (2.3) Sanear custo do capital de giro no NE		H
	Propaganda - (2.4) - Absorção governamental de custos no NE		
3. Diferenciais de competição de produtos	Dumping - (3.1) Descaso pela destruição da PMI do NE	G	
	Preferência do Consumidor (3.2) - Diferenciação publicitária de produtos		
	Preferência do Consumidor (3.3) - Melhor qualidade efetiva de produto	Δ patamar de competição	
	Preço Menor (3.4) - (mesmo aplicadas às proteções corretivas)		

(a) Outros corretivos seriam aplicáveis, excluídos para não recair na "modernização"
(b) Os diferenciais da eficiência intra firma estariam computados em 3.3/3.4
(c) Não se considerou especificamente a incidência de custos de armazenagem.

Acoplado a um projeto de pesquisa sobre competitividade nas áreas de mercado, NE e pólo (desdobramentos a partir da Tab. 13), o teste das proposições protecionistas demandará mais tempo de estudo, maior envolvimento de equipe e o necessário concurso de especialistas em tributação, transportes e publicidade.

Com essa ressalva adicional, segue-se o esboço das proposições, em primeira aproximação e no aguardo da contribuição dos planejadores.

1. Política Tributária: as barreiras tributárias ao comércio interestadual, um imposto de importação normalmente disfarçado sob outras denominações , como imposto de consumo ou de trânsito, vigoraram em mais da metade de nosso federalismo republicano, e vem a cair em 1943, em atendimento aos reclamos da indústria baseada em São Paulo, com vistas à expansão do mercado nacional[73].

(73) V.Magalhães-op.cit. APÊNDICE 1. Originários dos direitos de entrada do Brasil-Colônia, essas imposições tributárias persistiram a despeito de todas as restrições constitucionais, desde o Ato Adicional de 1834, e dos reclamos do comércio, da indústria e dos liberais, usualmente das províncias mais prósperas. Menos que proteger atividades internas, o que se visava era a receita pública e a represália mútua (Burlamaqui in O Congresso Agrícola, Comercial e Industrial de 1903 - Fundação JP - maio/junho/81 - pág. 134).

Do ponto de vista da economia nacional, a preservação da neutralidade tributária é enfatizada para não introduzir ineficiências alocativas e, ao tratar igualmente os desiguais, certamente essa neutralidade funciona progressivamente para os já desenvolvidos e regressivamente para os mais pobres. Mesmo assim a acirrada disputa centro-periferia sobre a alíquota interestadual do ICM sempre esteve ligada ao nível de receita pública, raramente ao nível da atividade econômica. Também na defesa de sua receita, foram os fazendários do pólo que alertaram para os efeitos da redução da alíquota na preferência do comércio pelas importações (menor capital de giro), no desestímulo à industrialização e no agravamento da dependência dos Estados menos desenvolvidos(74).

As iniqüidades sociais (regressividade) e espaciais (vazamentos) podem ser objeto de outras políticas de subsídio ou de transferências (fundos de participação e avanços para a proposição C - Cap. 7.0), mas a proteção, se ainda cogitável, só pode contar com alguma barreira tributária e, particularmente, do ICM. Qualifique-se, na proposição, que acima da eficiência de quem produz mais barato, se situa a eficiência maior de ocupar produtivamente os ociosos e carentes. Nesse sentido, para estimular mais a introversão do que a abertura, a alíquota final do ICM deveria ser diferenciada, a exemplo:

Fluxos de Origem	Alíquotas Vigentes(*)			Hipóteses de Diferenciação		
Destino	Final	UF-Prod.	UF-Cons.	Final	UF-Prod.	UF-Cons.
Intra-estadual	17	17	-	10	10	-
Intra-regional	17	12	5	15	10	5
Inter-regional	17	9	8	20	10	10
Exterior	13	13	-	...	...	-

(*) Resolução Senado Federal nº 364/83 de 01.12.83.

Mero exemplo, sem maiores preocupações de compatibilidade, o relevante seria o incremento na alíquota final, proporcionalmente às distâncias do fluxo.

Omitiu-se no exemplo qualquer hipótese de alíquota nas exportações, face aos incentivos vigentes: no ICM a não incidência e a manutenção dos créditos (Ato Complementar nº 35 de 28.03.67 e DL 406, de 31.12.68); no IPI a isenção, a manutenção do crédito (Lei 4.502/64, DL 491/69, etc.) e o oscilante crédito-prêmio, agora de 11% e com extinção prevista para abril/85 (Portaria Fazenda nº 252, de 29.11.82). E o tema conduz a uma questão possivelmente mais crucial para os mecanismos de proteção. Uma indústria paulista, com

(74) Sobre os vazamentos tributários, V. PIMES - op. cit. RP nº 2 Vol. IV - Efeitos Espaciais da Política Fiscal - abril/78. Sobre a transição IVC-ICM frente a critérios de eficiência e equidade V.F. Rezende e M. Conceição Silva - O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM - IPEA, 74.

consumo intermediário de 30% (crédito ICM = 5,1), exportando 43,7 % de sua produção (isenta do ICM, crédito mantido) pode colocar no Nordeste, livres de pagamento do (s) imposto (s), os restantes 56,3% (débito ICM = 5,1 anulado), uma excepcional posição competidora, que nada tem a ver com a eficiência intra firma. O privilegiamento não decorre apenas das desigualdades de estrutura produtiva, mas a própria neutralidade formal fica comprometida, no simples cálculo do fluxo inverso, pelos diferenciais de alíquotas.

No propósito da proteção, a adoção de barreiras pelo lado mais fraco será certamente discutível e obstaculável, mas o cancelamento de subsídios à infiltração pelo lado mais forte pode ser obstaculado mas sua legitimidade já não é passível de discussão.

F. Política de Transportes: As barreiras de transporte ao comércio inter-regional funcionaram até meados da década dos 50, quando se dependia de uma cabotagem ineficiente e cara e vêm a cair com a Rio-Bahia (BR-116), construída entre 37/50 e pavimentada entre 56/64 (Magalhães, ibidem). Desde então o intercâmbio inter-regional se expande, conformando o comércio triangular com seu notório vazamento, a câmbio supervalorizado, e especializando-se na modalidade mais energívora, cabotagem e ferrovias descuradas e ineficientes. Em 1980 as importações do Nordeste por vias internas atingiram Cr$ 304,6 bilhões, dos quais cerca de 20% no fluxo São Paulo-Recife (2.715 km), e o refluxo das exportações representou apenas 60% no Nordeste e 15% em Recife-São Paulo, relativamente aos valores importados.

Essa assimetria aponta logo a quem mais servem os subsídios ao transporte rodoviário, à semelhança do que já foi demonstrado, no tocante à política cambial. Diretamente, à indústria automobilística e às empreiteiras da terraplenagem e do asfalto, indiretamente a quem mais exporta e tem sua área de mercado ampliada, sem internalizar os custos dessa ampliação. Esses custos são socializados (o Nordeste participa da receita consolidada e regionalizada do setor público com cerca de 8%) sobretudo através dos subsídios ao diesel e dos investimentos rodoviários, não cobertos pelo usuário[75].

O subsídio histórico do diesel é reconhecido, mas entende-se que hoje ele é bem menor ou mesmo nulo. Cotejado com parâmetros internacionais (preços Rotterdam acrescidos de 40%) seus preços relativos eram ainda inferiores em 79/80, a ultrapassagem tendo ocorrido desde abril/81. Cotejado com parâmetros internos, somente o GLP

(75) Os dados utilizados sobre energia foram obtidos junto ao IPLAN/SME e em Ricardo Santiago - Política de Preços do Álcool Carburante e dos Derivados do Petróleo (Atualidades CNP - XV (85) Nov.Dez/83) e sobre infra-estrutura junto ao GEIPOT e seu estudo, ainda em conclusão e edição, referente à Contribuição do Usuário no Sistema Rodoviário-82.

apresenta evolução inferior à do diesel, no confronto dos preços reais dos derivados com o do petróleo importado (1972 = 100):

COMBUSTÍVEIS	1974	1976	1978	1980	1982
Petróleo importado	342	308	277	590	562
Gasolina automotiva	153	217	208	301	264
Óleo combustível	108	128	131	285	336
Diesel	104	122	135	153	182
GLP	120	116	111	75	69

Relativamente a 72, não sofre dúvida que se o diesel não chega a ser subsidiado foi certamente menos taxado que a gasolina e o óleo combustível. Como a taxação agregada sobre o conjunto dos derivados caiu de 31,4% em jan/73 para apenas 5,7% em set/83, pode-se atribuir ao diesel a maior responsabilidade por esse declínio ou mesmo uma posição deficitária. Aliás, não é preciso chegar ao subsídio para se caracterizar uma posição de favorecimento fiscal, pois o parâmetro interno de confronto não se situa no imposto nulo, mas na carga tributária média incidente sobre o conjunto das atividades econômicas do país, mais de 4 vezes superior aos 5,7% do petróleo.

A absorção dos dois choques do petróleo, o multiplicador inflacionário dos transportes e as menores alternativas de substituição do diesel (participando de 30% do petróleo e com 25% do frete de carga) explicam o acautelamento dos reajustes de preço. Pondere-se, entretanto, que outras inflações corretivas têm sido acionadas (trigo, crédito agrícola), que o setor de transportes é o que menos vem correspondendo à política de poupança energética (▲ 3,6% a.a. em 78/82 contra ▼0,7% a.a. do petróleo - MME - Balanço Energético - 1983) e que as irracionalidades ainda perduram(76), sob o manto protetor da integração econômica.

A socialização dos dispêndios na rede rodoviária deve ser enfocada separadamente no que tange aos custos iniciais de implantação e pavimentação (Cr$ 213 milhões/km para tráfego leve, Cr$ 313 para tráfego médio e Cr$ 434 para tráfego pesado a preços de fev/84) e aos custos permanentes de operacionalização (policiamento, fiscalização, gerência) e conservação (manutenção, recapeamento e restaura

(76) O passeio de mercadorias pode ser exemplificado com os despachos interestaduais do cimento, com os seus agravantes modais:

ANO	NORDESTE			BRASIL			
	DESPACHO	% X	%M	DESPACHO	% XEM	% Rodov.	% Granel
74	1.874	41,0	40,7	14.860	29,3	...	...
80	3.565	33,9	35,6	26.885	32,1	79,5	20,7
81	3.490	38,7	39,7	25.951	36,8	79,0	20,5
82	3.734	39,2	38,4	25.449	37,9	80,5	21,4

Fonte: IPEA/IPLAN/CPS/SIS - op. cit. dez/83 - pág. 158.

ção, onde o desejável (Cr$ 5,2 milhões/km, 45% variáveis no Nordeste, exclusive restauração) vem se distanciando bastante do efetivo. A participação direta do usuário se realiza através de 4 taxações uma fixa, no licenciamento do veículo (TRU) e três variáveis incidentes sobre combustíveis (IULCLG), transportes inter-municipais e estaduais de carga e passageiros (ISTR) e utilização direta de rodovias (pedágio), as duas primeiras abrangendo também o transporte urbano, as duas últimas envolvendo altos custos de administração. O imposto único entrou em acentuado declínio, em favor das alíneas para-fiscais, em prejuízo da participação dos Estados (32%) e Municípios (8%) nesse imposto.

A conclusão preliminar do GEIPOT é a de que a contribuição do usuário ultrapassa (360%) os custos variáveis (Fed. + Estadual) de conservação, persistindo subsídios-cruzados do urbano para o interurbano, da gasolina para o diesel, do automóvel para o caminhão. O que não significa que o retorno ao setor esteja sendo cumprido. E tampouco que Estados e Municípios recebam o correspondente à sua participação na rede total do país.

A política defendida no âmbito do MT, longe de ampliar a tributação direta, reside apenas em assegurar a vinculação e cobrir os custos variáveis embora o dispêndio maior ainda se concentre na implantação (60% do Programa Rodoviário nos Orçamentos de 82 e 83 do DNER). Outros países, como os EEUU, acrescentam outros tributos (sobre pneus - igualmente variável - de alçada federal) e avançam no sentido de assegurar o auto financiamento da expansão do sistema (via taxação do combustível, de alçada estadual) e estreita vinculação de fontes e usos. O lema de que "governar é abrir estradas" é atribuído a Washington Luiz, o presidente de nome americano mas de naturalidade paulista, uma razão a mais para que seu financiamento se faça à moda dos bandeirantes e não dos pioneiros.

No interesse da proteção e menos controversa que a barreira tributária (não pela diferenciação de alíquota, mas pela regressividade do ICM), a proposição reside em eliminar os subsídios energéticos e rodoviários, para que o usuário apenas pague ele próprio o que somente ele usufrui. Um custo que obviamente será repassado aos demais beneficiários do intercâmbio, a jusante e montante, na justa medida em que se beneficiam. De quebra, isso será extremamente saudável para a competição ferro-hidroviária e a poupança energética. E pode ser implementada de forma gradual, desde que firme. Quando um rumo não é fixado ou carece de credibilidade, nada muda, pois toda mudança envolve maturação lenta e só é encetada num clima de seriedade e confiança.

G. Política Cultural: nenhuma estratégia específica chegou ser

esboçada na montagem do Gráfico 2, que apenas assinala, no reino da meta-economia, as variáveis da reintregração ecológica, da reorganização comunitária e da restauração cultural como condicionantes de todo o modelo. A digressão do capítulo 3.3. tentou clarificar conceitualmente essas condicionantes, um processo de amadurecimento no sentido das próprias virtualidades da natureza tríplice do homem. Mas não cogitou de operacionalizá-las e não há como dirimir a dúvida de que sejam realmente operacionalizáveis.

Salvo começando, tentativa e erro, escopo mais restrito, a partir da proposição protecionista da indústria regional, para antepor alguma resistência às infiltrações da publicidade massiva, conducentes a um mimetismo indiscriminado(77). Trata-se de encetar uma primeira ação, tentativa e restrita, mas na perspectiva de crescer a ponto de empolgar o âmago cultural do processo de desenvolvimento. Como agenda preliminar oferecida à consideração das instâncias regional/estadual, essa incursão inicial poderia incorporar, alternativa ou cumulativamente, os seguintes programas culturais:

i) a preservação das tradições e peculiaridades regionais
ii) a valorização dos produtos fabricados no Nordeste
iii) a neutralização da indústria cultural do Sudeste.

As duas primeiras linhas seriam mais palatáveis, porquanto proativas, recorrentes e imediatas. Mas exatamente por não serem inovadoras em escopo, ficam mais sujeitas a se desvirtuarem nas campanhas publicitárias, adesivos, tapes, slogans, nivelando-se ao mesmo padrão manipulador que se deveria combater(78).

A terceira linha, mais desgastante por ser reativa, dependerá ainda de respaldo federal, mas é a mais convergente e a que mais soma: uma barreira tributária, uma barreira de transportes, uma barreira cultural. Incluindo as reações do avestruz ou do censor, o instrumental da neutralização publicitária pode ser também graduado, alternativa ou cumulativamente, entre os seguintes mecanismos:

i) maior participação regional na geração e/ou patrocínio de programas;
ii) interferência federal na formulação e controle da ética publicitária;

---

(77) O impacto efetivo dos meios de comunicação de massa, especialmente da tele-tela, talvez precise ser melhor aferido, inclusive no quanto possa distorcer a própria racionalidade econômica do consumidor. A crer em vários relatos impressionistas, assim como no ção de Pavlov, ao segundo BLIM-BLIM da Globo, o apetite se aguça, na classe média nordestina, pelo último lançamento industrial do pólo.

(78) Trata-se de optar certo entre o mecanicismo, a manipulação e a invasão cultural de um lado e a problematização, a conscientização e a dialogicidade de outro. Massificar ou educar? Oprimir ou libertar? Extensão ou comunicação? (de Paulo Freire, pela Paz e Terra, 1971). V. ainda do mesmo autor e pela mesma editora: Educação como Prática da Liberdade e Pedagogia do Oprimido, 1975).

iii) institucionalização do papel do OMBUDSMAN das comunicações[79].

Os dois primeiros mecanismos se tornam acessórios e caudatários, se - nos próprios termos da lei de imprensa - espaço e tempo forem abertos para inserir a dialogicidade cultural do Ombudsman, em defesa dos direitos individuais, submetidos ao massacre unilateral do 5º poder. A liberdade de opinião da imprensa permaneceria intocada, mas a liberdade de escolha do cidadão ficaria facultada, no mesmo veículo, inserindo-se as ressalvas e os esclarecimentos do Ombudsman, a intervalos de espaço-tempo outorgados em lei. O que hoje se assegura a partidos políticos, seria - com maior frequência e menor duração - estendido à crítica cultural e ao alerta contra a propaganda subliminar.

O recrutamento dos Ombudsman, dentro dos requisitos de formação, probidade e sensibilidade (Barroso - op. cit. pág. 54/55), poderia ser atribuído às Universidades de cada Estado, envolvendo juristas, pedagogos, psicológos, sociólogos e humoristas nessa função de defesa cultural. A partir do escopo inicial restrito, o experimentado poderá dar origem a processos de maior profundidade e de abrangência bem mais ampla. A expectativa é a de mobiliar quadros especializados de promotores de mudança, que venham preencher as funções de natureza psico-cultural das proposições arroladas no Cap. 9.0.

H. Políticas Financeiras: a sustentação do parque industrial do Nordeste e a sobrevivência dos seus estratos mais vulneráveis à crise, além de constituir uma prioridade imediata, a afastar quaisquer irrealismos de crescimento, viria em reforço da capacidade competitiva frente às exportações do pólo. As políticas financeiras requeridas para essa priorização se desdobram, nas operações passivas, em consolidar as fontes sem restrições à flexibilidade alocativa e, nas operações ativas, em reduzir custos ao longo de todo o circuito de produção-comercialização no âmbito regional. No sentido da maior resposta, no curto prazo, a política de aplicações deveria colimar para os seguintes objetivos :

I) o saneamento da estrutura de recursos intra-firma, reduzindo despesas financeiras e chegando, onde necessário,

(79) Em Celso Barroso Leite - OMBUDSMAN, Corregedor Administrativo: a Instituição Escandinava que o mundo vem adotando - Zahar, 1975, ele é definido como um delegado parlamentar que investiga queixas de cidadãos contra o mau atendimento por parte das repartições públicas e, quando as considera procedentes, procura soluções (pág. 20). O papel do Ombudsman surge na Suécia em 1713, incorpora-se à Constituição em 1809 e hoje cerca de 25 países - 1º, 2º e 3º mundos - já institucionalizaram essa função. No Brasil, segundo o autor, o contraste entre o nacional indiferenciado e as disparidades regionais exigiria um tipo de especial de corregedor administrativo, pág. 87).

às recomposições societárias e à mudança de administração;

ii) a redução dos ônus de manutenção de capital de giro, aprimorando as condições de financiamento de vendas nas relações inter firmas;

iii) a maior utilização da capacidade instalada, dependente, num quadro de restrições de mercado, das chances de deslocar parcela da concorrência do Centro-Sul.

A modalidade operacional compatível com tais proposições é a da participação acionária, não do crédito, para diluir os custos do endividamento já assumido, e o requisito que se impõe é estender às micro , pequena e média indústrias o acesso reservado às S.A. de grande porte. Bastaria constituir uma holding de sustentação do giro industrial (uma subsidiária da SUDENE, similar à ARTENE ou COLONE) que recebesse os incentivos do FINOR (ao contrário dos dois exemplos) e os repassasse a associações de PMI, controlando em termos físicos a manutenção dos estoques. Das associações às pequenas empresas poderiam funcionar mecanismos menos ortodoxos como a CAP (compra antecipada da produção), retransmitindo o impacto para o setor primário (compras em comum) e para o setor comercial (vendas em comum), onde associações similares seriam também estimuladas. Os estoques iniciais representariam uma injeção adicional de risco, libertando o giro da asfixia do crédito e a reposição dos estoques das matérias-primas e dos industrializados dependeria da eficiência dos associados e da gerência da associação. Centrado o sistema de integração agricultura-indústria-comércio em produtos tradicionais, essenciais e exclusivamente nordestinos, o financiamento mais adequado do ciclo produtivo levaria, automaticamente, à maior competitividade e à maior participação no mercado regional.

Quanto às fontes, o esforço maior deve ser direcionado para reverter produtivamente a poupança privada que se desviou para os circuitos especulativos. A cajadada nos três coelhos poderia repetir-se aqui, quando ocorresse a seguinte convergência entre empresa pré-falimentar & acionista/latifundiário ou mesmo terceiros & prioridades sociais da holding SUDENE: aquisição/desapropriação negociada para assentamentos rurais ou na periferia urbana; pagamento em ações de empresa industrial; saneamento financeiro da indústria pela redução do endividamento. Para tanto é imprescindível que as disponibilidades gerenciadas na instância Regional/Estadual sejam consolidadas, desvinculadas e flexibilizadas, para preferenciar a participação societária e a pequena empresa.

Inicialmente, o FINOR e o PIN/PROTERRA. Se a desvinculação formal dos incentivos se fixa como alvo mas se retarda impedindo uma

ação imediata, pode-se recorrer a uma desvinculação programática: a holding é S.A., os beneficiários da CAP é que serão firmas limitadas ou os concessionários da terra é que serão cooperativas; seu escopo abrangente de todo o ciclo produtivo se aplica na origem ao giro industrial; qualquer refluxo nas opções pode ser contrabalançado pelos vasos comunicantes inter fundos (DL. 1376/74, Art. 4º §1º), se há endosso federal.

As proposições alinhavadas foram dirigidas especificamente para o setor industrial e resta acrescentar algumas considerações de caráter mais geral que se apliquem igualmente à instância Regional/Estadual. Para fundamentar o pleito da regionalização do nacional (Cap. 7.0 - C) e viabilizar as ações comunitárias, localizando o regionalizado (Cap. 9.0), faz necessário aplicar ao Nordeste o mesmo modelo institucional e a mesma partição orçamentária. Reservar aos órgãos setoriais o custeio e a autoridade de coluna e introduzir o novo corte espacial até o menor escalão recomendável, como autoridade de linha e detentor das quotas de investimento. Revisar a fragmentação setorial e a autofagia colonial para construir a opção espacial/global, devidamente interiorizada.

Nos critérios de rateio, o viés incremental tenderá sempre a priorizar áreas restritas para programas integrados e excluir as maiorias. Uma estratégia de escalonamento espacial tem suas justificativas, mas esquece que nas áreas diferidas, também há povo e demandas insatisfeitas e recursos ociosos, também há quadros funcionais improdutivos e verbas públicas malbaratadas. Consequentemente caminhar para a universalização dos programas, mesmo sem acréscimo maior de disponibilidades, sempre poderá representar um progresso, se o planejamento tem algo a ver com a produtividade dos fatores disponíveis e não apenas com a alocação de fatores adicionais.

O que se puder preservar do FINOR para a ação regionalizada, a totalidade dos Programas Especiais, a poupança estadual e o que se vier a mobilizar junto à União, tudo deveria engrossar a mesma corrente para desembocar na mesma foz: a ação localizada e integrada para a superação da pobreza absoluta. Tramitando pelas instâncias intermédias não para esvair-se em sumidouros imprevistos, mas para receber novos afluentes. E chegar assim ao nível comunitário: livre para investimento, não custeio; para o público-meta, não para o servidor público; para gastos em produtos e serviços locais, não das capitais ou de origem extra-regional; para opções participativas, não as arbitrárias ou as manipuladoras.

A maioria das volumosas contribuições canalizadas para o Projeto Nordeste é convergente com essa linha, mas ainda configura um

programa, não necessariamente a ação do Governo por inteiro. A convergência institucional e orçamentária para a opção espacial/global é a qualificação ambiciosa que se introduz. O drama nordestino é tão extenso e profundo, que não deveria ser enfocado com menos ainda do que o apenas possível.

Na única abordagem do temário original sobre "Política Industrial do Nordeste", as proposições se encerram sem maiores considerações sobre investimento . A justificativa da crise é procedente, mas resta explorar algum filão residual. A substituição de importações poderá ser um caso, quando viabilizada pelas políticas protecionistas e em ramos onde o Nordeste não conte com unidades ou já não mais disponha de ociosidades a preencher(80).

Nessa modesta retomada ao investimento industrial, convi - ria evitar a retomada do processo de sucursalização. Salvo na hipótese do transplante integral de fábrica, empresa e empresário. Minimiza o investimento, radica o investidor, exclui o amadorismo. Dir-se-á entretanto que transplanta para o Nordeste o sucateamento tecnológico do Centro-Sul, o que talvez só reflita um apego à modernização como um fim em si (V. nota 72).

O compromisso maior da poupança pública deve estar voltado para o social e há poupança privada para assumir outros investimentos industriais ainda oportunos. A restrição presente é a do mercado e as barreiras protecionistas seriam uma primeira contribuição de Governo para remover o desestímulo empresarial. A outra via está exatamente no campo social e as proposições do Cap. 9.0, mesmo voltadas para a introversão, deixarão um subproduto compensatório para alargar o campo da economia de mercado.

---

(80) O conceito de capacidade instalada precisa entretanto ser questionado e revisado. Usualmente, na fase de investimento, se exagera em capital em prejuízo do número de empregos, para a seguir, na fase operacional, utilizar pouco o capital e extrair mais do operário. Melhor seria aumentar a jornada do capital e reduzir a jornada de trabalho. Muitas indústrias operam apenas em um só turno. Nas 24 horas, reservadas algumas para a manutenção, caberiam folgadamente duas equipes distintas de 8 horas, ou 3 de 7 horas, ou 4 de 5 horas. O equipamento não ficará ocioso (dispensando novos investimentos), a renda monetária seria proporcionada a maior número de pessoas, o tempo sobrante encontraria na isonomia comunitária várias ocupações bem mais satisfatórias. Significaria reduzir o trabalho rotineiro de cada homem, repartir melhor esse ônus-benefício por todos os homens e colocar o capital subutilizado a operar em tempo integral. É difícil entender por que isso não é feito, talvez sequer estudado, se o capital é o escasso e, à plena carga, os custos fixos se diluem e a produtividade se maximiza. O registro poderia se incorporar à agenda de estudos e experimentos em política cultural, se de todo não couber ou interessar aos formuladores de política econômica.

9.0. O CONFINAMENTO DOS EXCLUÍDOS

O terceiro conjunto de políticas alternativas, conquanto só se expanda a partir do respaldo federal (cap. 7.0) e da adesão regional/estadual (cap. 8.0), é especialmente destinado à própria sociedade civil, capaz inclusive de implementá-las, em determinadas circunstâncias ou, pelo menos, em escala experimental. Uma perspectiva inusitada e fascinante: planejar mais para o Povo do que para o Governo. Um teste definitivo de validade: localizado e participativo, o plano só evolui se conjuga o possível ao desejável.

Os excluídos do mercado de trabalho, porque tampouco encontrariam mercado de produto, são a maioria absoluta e crescente da PEA nordestina e os incluídos na pobreza absoluta são a maioria das famílias da região (2,0 milhões ou 55% do contingente urbano, 2,8 milhões, 80% do rural - nota 22). O mercado foi e continuará sendo incapaz de absorvê-los, a despeito das ilusões (V. notas 8 e 11), e na maioria que "absorve" a qualidade de vida se mantem deplorável (v. Tab. 21). Gerar empregos supletivos no âmbito de Governo tornou-se de um profundo irrealismo na crise atual e sempre foi um privilegiamento do clientelismo e uma acintosa discriminação contra os que trabalham e produzem. Ampliar o segmento informal, enquanto substrato saprofítico de uma decomposição do mercado[81], esbarra no próprio estreitamento desse mercado e esquece a miserabilidade que caracteriza a grande maioria desse setor (V. nota 19).

Excluída e pauperizada em todos os quadrantes de mercado (V. Tab. 17), a grande maioria dos nordestinos pode vir a ser acolhida[82] para um novo estilo de vida, mais digno e menos instável, na isonomia comunitária, proposição central deste capítulo (I). Ela é globalizante e não setorial, mas só aponta alto quando se consideram as dimensões do público meta, sem qualquer impedimento para implanta

(81) Em ecologia, as diversas espécies se dispõem em sucessivos níveis tróficos: os produtores primários (vegetais), os consumidores primários (herbívoros), secundários (carnívoros) e os detritívoros fecham o ciclo decompondo os mortos na matéria orgânica utilizada pelos vegetais. A homeostase mantém o sistema em equilíbrio, a dinâmica da população de um nível regulada pela predação do nível superior. Pela economia, a espécie humana tornou-se a única a se estratificar internamente: o polo digere a periferia, a cidade ao campo, os ricos aos pobres. É no informal que estão os nossos detritívoros, catando lixo, reciclando sobras. E por falta de um nível superior ao homem (se não o ogro, tampouco a razão), nada mantém a espécie em equilíbrio.

(82) A figura do confinamento consta de A. Barros de Castro (7 Ensaios sobre a Economia Brasileira - Forense - 1969 - Vol. I - pág. 155/157, 169/171 e 175/176), negativamente valorada como indução para a introversão ao auto-consumo, um depósito do excedente estrutural de mão-de-obra, acumulada em bolsões de subsistência.

ção imediata em escalas mais modestas. Rumo ao alvo fixado na primeira proposta, as estratégias de aproximação correspondem aos fluxos e relocações do Gráfico 1, convergentes para o terceiro quadrante da isonomia comunitária: a polinucleação no próprio entorno urbano (J); a nucleação rurbana na própria região ou seu deslocamento para a fronteira (K); a convergência progressiva dessas duas tipologias, que partem de situações distintas (a atomização/massificação metropolitana, o isolamento rural) através da integração crescente do mais industrial com o mais agrícola, à medida em que se descentralizam os serviços governamentais e se evolui da tutela para a emancipação (L).

I. Política Comunitária: os homens se encontram profundamente divididos, não apenas entre ricos e pobres ou pela cisão capital - trabalho, mas também pela cunha invisível entre produção e consumo e, sobretudo, pela dispersão rural, que isola, e pela massificação urbana, que atomiza(83). Há diferenciações individuais e culturais a preservar, que enriquecem o próprio gênero humano. Mas há diferenciações que ultrapassam a própria essência do homem e a deformam e a empobrecem e bloqueiam as potencialidades de seu desenvolvimento. Tudo o que afasta o homem da natureza, dos outros homens e de si mesmo, tudo o que se antepõe à reintregação ecológica, à reorganização comunitária e à restauração cultural, todos esses antagonismos tem de ser enfrentados e superados numa estratégia para a Eutopia. A partir das políticas fatoriais (proposições A, B, C), onde o provimento governamental ou extra-comunitário é decisivo ou mesmo indispensável, o Gráfico 2 elege, para o âmbito intra-espacial, as variáveis tecnológicas - que irão combinar fatores e convertê-los em produto - e as variáveis organizacionais - que irão converter produto em qualidade de vida. É através da integração prossumidora, rurbana e cooperativista que se solucionam os conflitos e se harmonizam todas as dimensões: a própria eficiência econômica com a sustentabilidade ecológica, a equidade social, a participação política e a autenticidade cultural.

(83) A localização do planejamento no Brasil conheceu a fase dos PDLI (67/74), centrados mais no urbano, à escala municipal, e depois a fase dos PDRI (75/83), centrados mais no rural, à escala também administrativa de MRH. Em 84, o Projeto Nordeste objetiva consolidar os diversos programas especiais e introduzir componentes para a vinculação rural-urbana. As dimensões da pobreza urbana - (70% da rural) recomendariam atenções similares: os requisitos de tamanho (V. notas 39 e 40) recomendariam uma escala mais participativa; os requisitos de diversificação/introversão recomendariam uma estratégia comum ou pelo menos convergente no longo prazo. Esses redirecionamentos conduziriam a operar em 85 com um novo padrão: os PDCI (Projeto de Desenvolvimento de Comunidades Integradas), onde se materializariam: o totalismo sistêmico (essencial à isonomia, à margem do mercado); a integração sinérgica (agrindus, indusagri - ambas acima do mínimo de diversificação); o embasamento participativo (donde o tamanho máximo para a coesão social).

Enquanto reação à hegemonia de mercado, a característica fundamental da isonomia é a diversificação-introversão, "safety first", o escambo ou o trabalho extra comunitário ocorrendo apenas em escala secundária e complementar. Enquanto reação ao isolamento e à atomização, outra característica própria do comunitarismo é a coesão social, relações pessoais e mutuárias, o oposto da orientação expropriadora para o lucro. Nesses termos, a isonomia comunitária é um paradigma para-econômico ainda por ser viabilizado. Onde alguns de seus traços essenciais ainda são detectados, no contingente majoritário dos "inativos" não remunerados (Gráfico 1, Tab. 17) ou em experimentos isolados (V. notas 41 e 56), nestes casos ou a introversão se realiza em escala subcomunitária, frequentemente semi-familiar, ou a comunidade se organiza exatamente para melhor participar do mercado.

Na formulação original de Guerreiro Ramos (V. nota 2), o sistema social dominante, centrado na economia de mercado, é unidimensional, maximizador de utilidade e, reduzindo as oportunidades de escolha pessoal (a família extensa e a vizinhança estável já destruídas), se torna fator de despersonalização do indivíduo (op.cit. pág. 140/143). Modela a mente do homem como se a eficiência resumisse completamente a natureza humana - detentora de emprego e consumidora insaciável - o PIB como norte, o mercado como regulador (149, 181/182). Atividades domésticas, atividades comunitárias e toda a auto-produção camponesa são desprezados: produção é venda, consumo é compra, riqueza é patrimônio contabilizado (180). Nos desenvolvidos, o mercado já não gera os empregos necessários (187) e na economia duas seus efeitos são mais maléficos: destrói o artesanato, superpõe o PIB à justiça social, leva a adotar políticas alocativas informadas pela síndrome de privação relativa, pelo efeito demonstração, pelo efeito dominação, pelo caráter enganoso da economia convencional (186 e 189). Em qualquer desenvolvimento linear da sociedade centrada na economia de mercado, o futuro será necessariamente pior do que o presente (196/197).

No extremo oposto, a delimitação de sistemas sociais, objeto da Nova Ciência das Organizações, visa superar o processo contínuo de unidimensionalização da vida humana associada, dando origem a uma sociedade multidimensional, multicêntrica, somatório de diferentes enclaves, onde o homem possa satisfazer as suas necessidades de atualização pessoal, como finalidade superior e antagônica à maximização de utilidades (140/142). Na isonomia comunitária são as relações pessoais e primárias as determinantes do sistema, com atividades auto-gratificantes, livremente assumidas e compensadoras por si mesmas - vocação, não emprego; consenso, não liderança; rotatividade, não plutocracia (150/151). A lei dos requisitos adequados acentua as

diferenciações no tocante às principais dimensões dos sistemas sociais: tecnologia ajustada aos fins sociais e tamanho reduzido para maior intensidade do relacionamento (contra a mega-escala na economia), espaço sócio-aproximador e tempo convivial (contra o espaço sócio-afastador da economia e seu tempo seriado, linear, sequencial - e manocrônico e estressante) e cognição essencialmente política, no interesse da promoção do bem-estar social (contra o conhecimento funcionalista voltado para a produção) (155/173, 183/184).

Os paradigmas formulados são uma elaboração heurística, pois no mundo concreto só existem sistemas mistos (140). Eles podem coexistir - orientação para mercado e orientação mutuária, objetivos de eficiência produtiva e de atualização humana, pois não são reciprocamente excludentes, mas complementares e socialmente integrativos (143, 187/188). Os dois paradigmas destacados nessa resenha ficam assim melhor conceituados, mas a delimitação propriamente dita e sua operacionalização ainda permanecem nebulosas (84). Recorrendo a outra analogia biológica - na primeira o esqueleto da estruturação espacial do Governo (pág. 165), na segunda o citoplasma inerme da sociedade civil organizada em células vivas - os requisitos básicos da delimitação da isonomia comunitária ficarão melhor estabelecidos em seus três componentes básicos:

i) um núcleo central, capaz de atrair e fixar um contingente adequado (300 a 1.000 famílias?) e tanto mais eficaz quanto mais denso, com maior número de atividades transferidas do âmbito unifamiliar para o âmbito comunitário;

ii) uma membrana protetora, longe do enquistamento autarquizante, mas seletivamente regulada pela própria comunidade para permitir os fluxos externos que sejam de seu interesse vital e vetar os que lhe sejam nocivos ou inoportunos;

iii) a capacidade de produzir anticorpos, fagocitar patógenos e neutralizar toxinas que, a despeito da membrana ,

(84) O autor reconhece que, se a delimitação vier a ser possível (pág. 147), dependerá de maior formulação acadêmica teórica (156), ainda em fase de enunciação preliminar pela Nova Ciência das Organizações e ainda carente de modelos institucionais de ação do Estado e de diretrizes operacionais de planejamento e implementação (197).
Falecido antes de avançar da teoria à operacionalização, Guerreiro Ramos deixa muitos seguidores que assumiram esse desdobramento: nas teses da Universidade Sul da Califórnia (destacadamente George K. Najjar - Social Sistems delimitation and allocative mechanisms - ADMINISTRATION AND SOCIETY - 9 (4) 78); nos trabalhos de Ubiratan Simões Rezende (FUNCEP); da EBAP/FGV sobre Carajás; da Escola de Administração de Empresas (SP), sobre cooperativismo; da UFSC - Fundação Instituto Técnico de Economia e Planejamento, com curso específico de pós-graduação na Teoria de Delimitação de Sistemas Sociais e sua aplicação prática, em convênio com o IBAM, em municípios-pilotos (RAP - Abril/jun-83 - pág-129/146).

ainda se infiltrarão pelas telecomunicações e pelos contatos secundários com o meio exterior.

Entenda-se aí uma rejeição do fechamento e de suas cortinas, que segregam o pequeno por ser bonito, e uma aceitação plena da convivência, a confrontar o pequeno para ser forte também. As proteções - membrana e anticorpos - são meras defesas vitais, auto-reguladas, que não descaracterizam a inserção da célula viva no organismo mais amplo da nação. A comunidade, como família amplificada, tem pleno direito de colocar um olho mágico em sua porta e controlar, para as crianças, os horários de TV.

O relevante mesmo, para coexistir incólume, é a coesão interna de um espaço-tempo sócio-aproximador e convivial, é a eficácia na diversificação-introversão de uma escala tecnológica adequada, é um padrão sócio-político e psico-cultural que valorize a liberdade, a igualdade e o amadurecimento para o produtivismo. As forças centrífugas estão por toda a parte, indissociáveis de uma civilização capitalista que precisa quebrar todas as solidariedades sociais para atomizar a força de trabalho e multiplicar a sanha aquisitiva. Mas se a força centrípeta que gravita em torno de cada núcleo for superior, a resultante será sempre maior coesão. A questão central reside portanto na capacidade de aglutinação dos interesses centrais nucleados, com demonstração cabal da eficácia maior do comunitarismo, e a neutralização das disputas menores entre interesses individuais. Particularmente, a operacionalização de um circuito econômico fora do mercado (trabalho/produção/distribuição/consumo), deverá preservar a isonomia e vacinar-se contra as orientações improdutivas. A litera

(85) Em B.F. Skinner (Walden II - Uma Sociedade do Futuro - EPU - 1972), a partir de Thoreau, Bellamy e Morris, se adotam os créditos-trabalho (pág. 55/67), tecnologia apropriada (77/80) e regras para a "boa vida" (161/173). Em dois dos paradigmas utópicos dos Goodman (Paul e Percival Goodman - COMMUNITAS - Means of Livelihood and Ways of Live - 1960 - NY) se amortece a prevalência do mercado: no Cap. 6 (A New Community: The elimination of the Difference between Production and Consumption pela relativa auto-suficiência da integração fazenda & fábrica, com diversificação do trabalho (pág. 155/161), apoiado em Borsodi ("o custo unitário de produção se reduz pela produção em massa, enquanto o custo de comercialização aumenta pela intermediação envolvida na distribuição em massa, no paradoxo da prosperidade com insegurança" - pág. 180), e certamente visando o tamanho ótimo seja da comuna chinesa ou da vizinhança americana (5.000, pág. 74); no Cap. 7 (Planned Security With Minimum Regulation) o setor de subsistência é isolado fora da economia de mercado, um monopólio estatal, à base de trabalho compulsório (tipo serviço militar), absorvendo pequena fração do tempo social, e dando acesso direto, não via moeda mas via certificados (tipo coupom de racionamento usado durante a II Guerra) aos bens essenciais: alimentos, vestuário, habitação (pág. 192 e 201). Nas relações intra comunitárias tampouco circularia o dinheiro, como tampouco se aplica nas relações intra familiares, no mosteiro, no quartel, nos serviços públicos coletivos, na assistência medida fechada. As composições entre o coletivo e o individual, o trabalho e o capital, o mercado e o auto consumo encontram múltiplas variantes também nas experiências concretas (V. José Emílio G. de Araújo - II CA - La Empresa Comunitária: una sistemática reformista en el proceso Agrário latino-americano - 1975).

tura utópica e os experimentos comunitários fornecerão indicações suficientes para iniciar o processo de tentativa e erro[85].

Não será redundante enfatizar as duas vertentes principais da política comunitária proposta: introversão econômica, a ligação direta produtor-consumidor (V. notas 9, 15, 23, 24, 53 e 60) e a solidariedade social, necessariamente corporificadas no núcleo central de atração, em recursos, serviços, instalações. Não será supérfluo relativizar a dosagem real dessas orientações, na exata propensão e capacidade da comunidade - beneficiária e agente, partícipe e decisora. Longe de uma terminalidade arrumada, o que se implantar será o começo de um longo percurso, de uma lenta maturação, com as próprias pernas e na própria mente do povo.

J. Tipologia da Nucleação Suburbana: a pobreza urbana que se distribui em todos os quadrantes, os excluídos do mercado de trabalho e os sub ocupados do setor informal aguardam todos uma chance efetiva de superação. As fórmulas correntes já estão desgastadas e pouco acrescentam em melhoria real ou na escala requerida: as obras públicas são transitórias, a subcontratação apenas transplanta para o setor industrial o fenômeno do bóia fria na agricultura. Qualquer solução diretamente aplicada no próprio habitat da pobreza - a favela no morro, o mocambo nos alagados - jamais conduziria às especificações da proposição-alvo anterior. Sem um deslocamento, mesmo para a periferia metropolitana, onde se possa oferecer também um espaço agrícola, não se abre qualquer perspectiva, mesmo lenta, para a introversão econômica e para a coesão social. Ainda que a estrutura produtiva inicial permaneça majoritariamente urbana (por hipótese, 80% na indústria informal e em serviços transitórios), uma agricultura urbana (20% de ocupação da força de trabalho) é indispensável. Os requisitos básicos para que daí se progrida rumo à isonomia comunitária se ordenam metodologicamente a seguir:

i) a mobilização prévia de fatores produtivos inclui necessariamente a desapropriação negociada das terras especulativas no entorno urbano ou, quando disponíveis, nos próprios arredores da favela ou mocambo. A forma de acesso preferencial seria a concessão de uso, condicionada mas permanente, a uma associação do público-meta. O capital inicial indispensável (materiais de construção, instrumentos de trabalho, estoques em giro) deveria estar já disponível e assegurado. As restrições de recursos podem limitar o alcance da proposição, mas as restrições de espaço só prevaleceriam na resistência a promover uma reforma urbana mais ampla;

ii) a pré-cooperativização na origem pressupõe todo um trabalho de organização social e uma adesão voluntária de famílias já inter-relacionadas, uma base mínima que possa conduzir ao comunitarismo objetivado(86). Os levantamentos e a auscultação, procedidos nessa fase, permitirão delinear a estrutura produtiva e os centros de interesse a implementar no núcleo comunitário. O balanceamento de atividades a coletivizar ou a manter no âmbito unifamiliar emergirá igualmente do processo de grupo;

iii) a montagem do núcleo de gravitação da comunidade incluiria os serviços de uso comum (armazém, oficinas de trabalho, escola/capela e, opcionalmente, cozinha/refeitório, creche/ambulatório, etc.). Sua instalação procede ao assentamento, mas compromete os beneficiários na auto construção. Se algum vínculo persiste, na mesma rotinização, com a área urbana, um transporte coletivo deve ser acrescentado e diretamente operado pela comunidade;

iv) o desenho do espaço sócio-aproximador rejeita, de princípio, o loteamento e as gaiolas unifamiliares dos BNHs. Numa quadra típica de qualquer cidade, as casas se dão as costas e os muros, voltados para fora, atomizadas para o mercado. Numa taba indígena todas as malocas se voltam para o centro, o baito, costas voltadas ao mundo exterior. O padrão circular e concêntrico - núcleo, praça, habitações, quintal e área agrícola - materializa no espaço a imagem comunitária da célula viva. Numa escala mínima da ordem de 300 famílias, quatro células acopladas (distâncias máximas de 500 m, área total de 120 ha com pátios unifamiliares de 0,3 ha) permitem hierarquizar frequências (diária/semanal/mensal) e escalas (20/80/300 famílias) de sucessivos centros de convergência;

v) na evolução para uma tecnologia intermediária parte-se do que o povo já faz para juntar com o que o Governo pode melhorar (F. Ariosto Holanda/NUTEC - Programa de implantação de Micro e Pequena Indústrias no Interior do Ceará - 04/83 - pág. 23 e Estratégias de Desenvolvimento

(86) Registre-se, a propósito, que as próprias ocupações do setor informal preservam muito mais relações pessoais de forte significado econômico junto à clientela, um número variável de patrões, ao contrário das relações mercantis do setor formal (Luiz Antônio Machado da Silva, citado em FIBGE - Emprego, Sub Emprego e Desemprego, 81 - pág. 17/18). Essa diferenciação retarda a despersonalização dos vínculos inter familiares na origem e facilitará, junto com os imperativos da necessidade, a orientação mutuária na comunidade de destino.

e Alternativas Tecnológicos - 06/83). A adoção de tecnologias de 1.000 libras destrói as ocupações na tecnologia familiar de 1 libra e basta evoluir para as 10 libras, para preservar uma produção pelas massas em vez da produção em massa (Schumacher - op. cit. pág. 159 e 136), com ganhos de produtividade. Elevar à produtividade é essencial, mas dispensa as deformações de escala e seriação: a conquista maior já reside em eliminar a exclusão e promover a divisão intra comunitária do trabalho.

K. Tipologia da Nucleação Rurbana: a pobreza rural também onipresente, os excluídos da posse da terra agricultável e do acesso à água, os sub ocupados da seca sazonal ou permanente aguardam todos por uma redenção. As formas desumanas de exclusão raramente vão permitir um reassentamento na mesma área: um deslocamento para a nucleação ribeirinha ou mesmo a migração para a fronteira agrícola serão mais frequentemente exigidos. As limitações da periferia urbana (proposição J) para abrigar a totalidade dos contingentes da pobreza urbana, o imperativo do refluxo da inchação metropolitana (V. notas 31, 62 e 63), a própria origem rural dos migrantes sugerem que essa tipologia seja também complementar à precedente. A para-economia comunitária, no cenário virgem da fronteira, pode constituir-se em alternativa até mesmo para as novas gerações das classes mais favorecidas, que hoje prolongam além do suportável o seu estágio no ingresso ou trânsito (Gráfico 1) para o mercado de trabalho. Salvo no amestramento para o empreguismo, sequer acessível *a todos*, *nenhum dos* quadrantes da economia tem condição de absorvê-los produtiva e satisfatoriamente. Com o apoio de alguma poupança paterna, essas novas gerações podem canalizar o seu inconformismo *numa ruptura* com a hegemonia do mercado e numa adesão self-reliant ao fascínio da reintegração ecológica, da reorganização comunitária e da restauração psico-cultural. Analogamente à tipologia suburbana, a diversificação aqui também se impõe (80% agrícola, mas pelo menos 20% industrial/terciário) e, modulados segundo as diversas procedências da exclusão, os requisitos metodológicos do assentamento rurbano se ordenam segundo as mesmas etapas:

i) a mobilização prévia de *fatores produtivos*, nas condições prevalecentes no Nordeste, implicaria em acionar uma cirurgia fundiária expedita, acoplada como instru-

mento auxiliar dentro de uma abordagem mais ampla de valorização de sub-bacias hidrográficas[87]. O planejamento do uso do solo delimitaria antecipadamente as faixas sucessivas de irrigação, sequeiro, pastagens, lavouras perenes e silvicultura, destacando as áreas de preservação permanente, margens e divisores, em faixas contíguas para a recomposição de flora e fauna. Essa previdência é indispensável para o equilíbrio demo-ecológico e o correto dimensionamento das relocações. A concessão de uso das áreas agricultáveis comprometeria a cooperativa na fiscalização e regeneração das áreas preservadas. Recursos financeiros deveriam ser igualmente assegurados para os investimentos iniciais e a sustentação da colônia até a primeira safra;

ii) a pré-cooperativização na origem abriga os mesmos propósitos e envolve os mesmos procedimentos já assimilados para a tipologia suburbana. Como a mudança tecnológica se impõe aqui de modo menos gradativo, para que as práticas predatórias não solapem a restauração da agroecologia , cabe acrescentar uma preparação mais cuidadosa para essa transição. Para detectar o estágio em que se encontra o público-meta frente às tecnologias gerencial , agronômica e de produtos, seus interesses, conhecimentos e adoções, inclusive êxitos, fracassos e resistências;

iii) na montagem do núcleo central de convergência, as necessidades sentidas, os interesses mais generalizados têm precedência para reforçar a coesão do grupo. A enumeração de alternativas seria idêntica à da tipologia anterior, rurais e urbanos ainda integrantes da mesma cultura, nivelados pela pobreza comum e pela origem compartilhada. Alguns pré-investimentos no destino devem ser antecipados ao assentamento, considerando as premências dos ciclos biológico e estacional. As facilidades agroindustriais e os implementos de uso coletivo ,

(87) Componentes basilares do Projeto Nordeste, a Ação Fundiária e os Recursos Hídricos partem igualmente do cruzamento da densidade do público-meta e do potencial dos recursos naturais para a priorização de áreas de intervenção, mas operam com unidades distintas: administrativa e hidrográfica. A ação fundiária prevê a restituição aerofotogramétrica, facultando o mapeamento do uso potencial do solo, e preferência a concessão de uso (AF - Relatório Final, pg 28, 44 e 70). Os recursos hídricos preconizam a captação nos rios perenes (PSI) e nos temporários (barragens vertedouro e barragens submersas) e seria ao longo desses cursos que a desapropriação, a concessão de uso e o reassentamento deveriam se concentrar (PH - Relatório Final pág. 70, 81 e 83).

mesmo numa opção de glebas familiares, não podem faltar na composição do núcleo comunitário;

iv) para aderir a um espaço sócio-aproximador, as resistências serão aqui maiores, porquanto a própria agricultura tradicional condicionou psicologicamente ao afastamento e à dispersão. Mas é evidente que não faz sentido admitir rotinização diária sítio-escola para a criança, apenas para eliminar a rotinização núcleo-gleba para o adulto. Aliás é somente pela nucleação que se descaracteriza a prole numerosa como força de trabalho auxiliar e se eliminam as motivações de base para as altas taxas de reprodução. Na medida em que se adense a nucleação para os seus contingentes máximos (1.000 famílias), o entorno agrícola se distancia e convirá prever um sistema permanente de transportes núcleo-lavoura, ativando a circulação do citoplasma dentro dos limites da membrana protetora dos divisores e do florestamento;

v) a escolha de uma tecnologia intermediária, condicionada à mais estrita sustentatibilidade ecológica e à menor dependência aos insumos da agro-química já conta com preceitos bem estabelecidos: a reciclagem de nutrientes (bio-digestor de resíduos e dejetos); a recomposição do teor de matéria orgânica do solo (culturas melhoradoras, integração lavoura-pecuária, incorporação de restos culturais); a diversificação de espécies, estratos e ciclos (arboricultura mista multi-estratificada, consórcios, rotação); o controle da erosão e a retenção da água (culturas protetoras, mulching, reflorestamento de encostas); as potencialidades da psicultura, da agricultura e da avicultura aquática. A estacionalidade agrícola não deveria ensejar artificializações e muito menos o recurso ao trabalhador volante, mas ser compensada pela diversificação intra comunitária: agroindústria, serviços, investimentos diretos, onde o trabalho se acumula como capital.

L. Da Tutela de Governo à Emancipação: Em ambas as Tipologias, a operacionalização da política comunitária parte de um apoio de Governo, no provimento de fatores produtivos, terra e capital, fixo e giro, revertendo aos despossuidos uma quota mínima do direito natural de que foram historicamente expropriados. A alternativa institucional para esse processo, extensível a todo o Nordeste, já foi antecipada no Cap. 8.0. (Proposição H): uma subsidiária da SUDENE,

habilitada a capitalizar-se em todos os fundos regionais existentes e mobilizáveis no plano federal, e a associar-se nos Estados para somar recursos e assegurar a necessária convergência de todas as esferas de Governo. A atividade básica residiria em arrecadar terras ociosas, rurais e suburbanas, associar e reassentar os excluídos na pobreza absoluta, com os investimentos essenciais a sua sobrevivência e autonomia. Necessária mas não suficiente, a concretização localizada das políticas setoriais (Cap. 7.0 - proposições A, B e C) , dentro do escopo da política comunitária (I), não libera o Governo nem assegura que a isonomia, apenas esboçada, se viabilize espontaneamente. O amadurecimento é lento e a tutela oficial deve permanecer até que os processos vitais se firmem e a capacidade de resistência às seduções e hostilidades do meio ambiente seja reforçada.

Algumas qualificações dessa tutela, que se orienta sem retardo para a desejável emancipação, são sugeridas a seguir:

i) a alternativa institucional da holding SUDENE e de suas vinculadas estaduais visa agilizar a conversão direta poupança - investimento, no papel específico das estruturas intermédias, dispensando maiores complexidades administrativas e maiores quadros institucionais. No enfrentamento da pobreza, nada se constrói no abstrato, nada resulta a nível de gabinete. É somente no âmbito de cada projeto comunitário que os resultados serão construídos, articulando Povo e Governo por inteiro, Federal/Regional, Estado e Município (s).
Para descentralizar, a unidade jurídica executiva deveria ser o quanto possível localizada, possivelmente acima da MRH, com direção tripartida entre as três esferas de Governo. Para não burocratizar, todos os serviços especializados seriam supridos por convocação dos órgãos setoriais prê-existentes. Chega-se assim a outra tripartição: a direção institucional, detentora do poder e dos meios; um colegiado setorial, detentor da competência técnica; uma assembléia do povo, beneficiário e agente do processo de desenvolvimento;

ii) o provimento de capital de giro, na sustentação da primeira entressafra e na constituição dos estoques rotativos , é vital dentro de uma perspectiva de emanciapação futura. Reitere-se a proposição essencial de que não se recorra à modalidade discutível do crédito (V.Notas 64, 66 e 70), mas sim à modalidade dos "grants", "one way" (G. Ramos - op. cit. págs. 177/179, 188, 182). A forma-

ção do giro próprio (comer depois de colher) visa exatamente libertar a indústria informal e o pequeno agricultor dos vínculos de dependência-dominância, e seria um "progresso" muito pequeno apenas substituí-los pelo endividamento juntos aos bancos oficiais, uma imposição para o circuito mercantil (two way). Todo crédito, amplamente sugerido por todos os formuladores de políticas compensatórias integradas ao mercado, envolve sempre algum subsídio, e melhor seria calcular o V.A.L. desse subsídio que anualmente se renova e convertê-lo in totum e de um só vez numa aplicação de risco;

iii) a preservação da liberdade que as isonomias assim reconquistam, frente às dominâncias fundiárias, comercial e financeira, não dispensará a vigilância institucional, por um certo prazo, até que a membrana protetora adquira a consciência seletiva adequada e a comunidade esteja habilitada para a sua auto-regulação. A transição da tutela para a emancipação corre o grande risco do autoritarismo ou da manipulação, jamais conducentes a uma verdadeira dialogicidade (V. nota 78). É exatamente para contornar esse risco que a viabilização da isonomia comunitária não pode dispensar o concurso de promotores habilitados nesse processo pedagógico e que uma política cultural (Cap.8.0. proposição G) não pode ser omitida no elenco dos instrumentos voltados para a superação da pobreza e a promoção do homem;

iv) outra transição, raramente cogitada, reside no próprio orçamento social e nos serviços públicos, que nem sempre servem ao público, mais frequentemente às próprias hierarquias burocráticas[88]. Priorizar o público-meta acima das instituições é a grande e definitiva reforma a introduzir nos procedimentos administrativos deste país. Essa nova ordem dos fatores altera o produto. No-

(88) Na estruturação do Projeto Nordeste dedicou-se grande empenho em reduzir o número de componentes reputados excessivos no padrão do Polonordeste. Educação e Saúde serão oferecidos à margem, exclusivamente afetas às políticas e estruturas setoriais. Ao mesmo tempo, cada família enfrenta todos os componentes que dizem respeito as suas necessidades básicas e nem por isso afunda numa descoordenação gerencial . Nenhuma simplificação carimbatória (esse entra, aquele fica de fora) pode equacionar atendimentos e demandas, necessariamente tão complexos como a própria vida. Todos os setores deveriam ser envolvidos sob a mesma autoridade de linha. E preferencialmente sob a própria autoridade do povo. A ênfase conferida a instrumentos e componentes significa também que o Projeto Nordeste permanece ainda mais como um projeto das instituições públicas do que como um serviço voltado para a pobreza nordestina. E isso não é um mero jogo de preposições: quando os meios se hipertrofiam a consequência direta é a distrofia dos fins.

vos objetivos não se cumprem com velhos instrumentos e os meios contêm em si os seus próprios fins. No Paraná, o extensionista já presta serviços à Cooperativa Agrícola, não mais à própria EMATER. Em muitos Estados, médicos e dentistas já são servidores do Sindicato, não propriamente do INAMPS que os remunera. Na emancipação definitiva, os orçamentos de custeio também se regionalizam e se localizam (V. Gráfico 3) e os quadros funcionais passam efetivamente a servir o público meta, um passo à frente da administração matricial;

v) as tipologias suburbana (proposição J) e rurbana (proposição K) se diferenciam por origem e por ambiência, mas não excluem o alvo da crescente homogeneização, onde se restaura a natureza e o vir a ser do homem, artificialmente dicotomizado para o isolamento rural e a massificação urbana (V. nota 83). Bem antes dessa terminalidade, emerge um outro papel relevante para a administração da política comunitária, na integração das duas tipologias. A presuntiva simetria (80-20 indusagri, 80-20 agridus) pelo menos ressalta as chances de complementaridade das respectivas estruturas de produção, fechando o círculo inferior do informal (V. nota 54). E caberia às vinculadas operacionais da holding SUDENE promover o inter-relacionamento inicial, para que logo se emancipem, pobres urbanos e pobres rurais, no intercâmbio e na ajuda mútua, a base por certo a mais duradoura para a superação da pobreza.

Se a proposição-alvo (I) vem a ser aceita, por quem de fato importa, como de interesse para a pobreza urbana e rural, se as tipologias e o processo de operacionalização (J, K, L) são endossados pelo Governo, mesmo numa escala experimental, para começar logo, a conquista maior será ainda a da abrangência das tipologias e da aceleração do processo. Os recursos disponíveis e mobilizáveis seriam sempre insuficientes, não bastassem as dúvidas acerca do percentual canalizável diretamente para o desenvolvimento social, em confronto com os privilegiamentos da industrialização e com os vazamentos da autofagia burocrática e do colonialismo metropolitano. São 2,8 milhões de famílias na pobreza rural, 2,0 milhões na pobreza urbana, aproximadamente 6 e 4 mil isonomias comunitárias, 10 mil PDCI. O Projeto Nordeste, numa perspectiva de US$ 12 bilhões, dilui a sua meta de 2 milhões de famílias (uma unidade programática já em si refratária à dimensão social) ao longo de 15 anos.

Ao nível deste Relatório não cabe discutir custos. Apenas

lembrar que *a orçamentação de necessidades* para mobilizar fontes sempre foi a metodologia clássica do setorial-nacional e do planejamento para a negociação. Na opção espacial-global, melhor seria consolidar as fontes priorizáveis para a pobreza e promover o seu rateio o mais equânime possível, sem eternizar exclusões. Se não é possível proporcionar a todos uma ração diária de filé, melhor será recuar para 1 ovo per capita/dia do que diferenciar a miséria, redourar vitrines e induzir a pobreza para as disputas do darwinismo social. Partir de onde o povo se encontra, dosar a largura dos passos pelo comprimento das pernas e não esquecer que, além de Governo, há recursos ociosos a empolgar, quando se prioriza o resgate dos excluídos: a ociosidade da terra, a própria ociosidade dos sub-ocupados, os desperdícios de toda ordem, o esquecimento sistemático de que capital é trabalho acumulado.

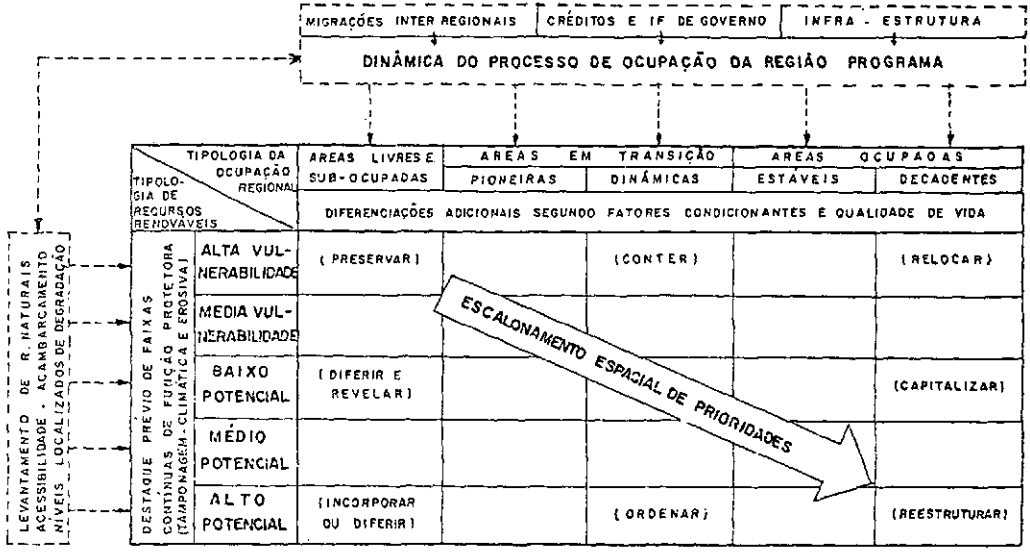
Mesmo assim a defasagem perdura. há investimentos indivisíveis abaixo de uma escala mínima e alguma priorização será infalivelmente adotada, envolvendo critérios seletivos e diferimentos de públicos e de áreas.

o Gráfico 5 sugere uma diretriz de escalonamento espacial no cruzamento entre as colunas que se sucedem para o maior adensamento demográfico e as linhas que se ordenam para o maior potencial ecológico. O esquema não é aplicável apenas à situação rural (nota 87), mas sugere que a pobreza urbana, da mais alta densidade, seja priorizada, mas, marginalizada numa tecnosfera que a rejeita, o seja para um refluxo rural, a periferia metropolitana (proposição J) como mera válvula de curto prazo. Os custos maiores da relocação, seja do contingente urbano, seja para o potencial da fronteira, recomenda entretanto que se esgotem primeiro as possibilidades locais, a despeito das maiores resistências oligárquicas, latifundiárias e imobiliárias. Daí a endossar os paliativos compensatórios no próprio carrascal do bóia fria ou no próprio morro do favelado vai uma grande diferença.

O Gráfico 5 assinala também os efeitos perversos do mercado e das políticas oficiais na conformação da dicotomia rural-urbana, reforçadora da dicotomia produção-consumo: polarizadoras e concentracionistas, elas incham a tecnosfera artificial da cidade, esvaziam o meio rural e predam a biosfera, isolam ou atomizam o homem, acentuam as dependências, a vulnerabilidade, o mimetismo .A reversão daquelas políticas e dessas deformações reside em ajustar o alocativo ao espacial: primeiro para a pobreza rural, segundo para a pobreza urbana, terceiro para o resto, e sempre nas áreas capazes por natureza ou valorização, de sustentá-los. Nessa ordem de precedência o processo alocativo deve ser criteriosamente dosado, em montantes, e criterio-

GRÁFICO 5

ANÁLISE MATRICIAL DE ALTERNATIVAS DE ZONEAMENTO REGIONAL



DIMENSÃO SOCIO - ECOLÓGICA (A QUALIDADE DE VIDA COM EQUIDADE E PERMANÊNCIA)

( ) OBJETIVOS HIPOTÉTICOS DE ORGANIZAÇÃO ESPACIAL, COBRINDO TODA A REGIÃO - PROGRAMA

samente diferido, em cronogramas, para não realimentar o êxodo e para estimular o refluxo.

A isonomia comunitária é um alvo desejável em si mesmo, um processo possível para a execução imediata, e perfeitamente aplicável às condições do Nordeste. Muitas táticas de Governo já correm por fora do mercado: o PROFILURB na auto-construção, a CAP. no giro agrícola, o mutirão na mobilização da força do povo. Mas resta ainda consolidá-las e optar em definitivo pela introversão e pelo comunitarismo. O Nordeste tem servido de campo experimental a muitas dessas inovações isoladas, mas já é tempo de ser eleito como beneficiário de um programa coerente e na escala compatível com a da sua pobreza absoluta. E há todo um substrato cultural, sobretudo nas classes pobres do Nordeste, vocacionado para o comunitarismo e para as associações mutuárias, que a sociologia detecta, a história comprova, a literatura pouco recupera, mas a tradição mantém:

- o adjutório, a faxina, a bandeira, o puxirão, a batalha (Souza Barros - op. cit. 53-pg.144,130/133), o caráter cooperativo da sociedade arcaica, herança da Tribo, em oposição ao individualismo ibérico (Lopes de Andrade - Introdução à Sociologia das Secas - A Noite - 48 pág. 43/44 e 178);
- os movimentos sociais, desde os quilombos de Ganga Zumba e Zumbi no Séc. XVII (Décio Freitas - Palmares: A Guerra dos Escravos-Graal, 1978-pág. 45/47, 73 e 104) destruídos pelos bugreiros paulistas, até a comunidade do beato José Lourenço (1926/1935), afilhado do Padre Cícero e igualmente destruída, como Canudos (1889/1897), pelo Estado oligárquico (M. I. Pereira de Queiroz - O Messianismo no Brasil e no Mundo - Alfa-Ômega, 77 - pág. 282/290);
- o mutirão permanece, os experimentos de agricultura associativa despontam e se renovam sempre, as CEBs se difundem nas periferias urbanas e as feiras delimitam no espaço e tempo o episódio do mercado.

A isonomia comunitária não é um retrocesso nem um escapismo. Num primeiro momento ela precisa confinar-se e proteger-se para se afirmar. Mas logo poderá coexistir e demonstrar no confronto com as economias circunvizinhas, um estilo de vida muito superior. Funcionando em escalas modestas, com menos capital e menos energia, é certo que ela não compete com a eficiência produtiva da economia moderna, e exatamente porque reduz o denominador a níveis compatíveis com a poupança nacional para levar o desenvolvimento à totalidade da pobreza nordestina. Mas não reproduz as ociosidades, os desperdícios e as irracionalidades características do sistema de mercado que

se traduzem em uma larga margem oferecida ao sistema isonômico para conquistar maior qualidade de vida, mesmo com produtividade inferior, e se pode mensurar:

- pelo diferencial entre os preços pagos no varejo e os recebidos pelo produtor, algo em torno de 120% na rubrica alimentação, 50% do orçamento familiar (89);
- pelo peso relativo dos atravessadores (Transportes, Comércio, Bancos e Governo) sobre a produção real (Agricultura e Indústria), equivalente a 80% da renda;(90)
- pela incidência de tributos indiretos sobre bens de consumo, da ordem de 25%, de que a isonomia, enquanto sociedade de pessoas, estaria desonerada na sua introversão.

A isonomia comunitária pode ser viabilizada hoje, na medida em que o pedaço de terra (que é de todos) e a parcela da poupan-

(89) O diferencial de preços (médias 80/82) foi calculado entre o varejo de Fortaleza, Recife e Salvador (FIBGE, Anuário 82-pag. 643/645) e os produtores de CE, PE e BA (FGV - Preços recebidos pelos agricultores-06/82 e 10/83), para produtos in natura, beneficiados e industrializados que participam com 10, 18 e 22% do orçamento familiar (Índice de Preços ao Consumidor - SEPLANTEC/CEI-dez/83 e FJN/IPS/DE - Nov/83). O confronto dos beneficiados e processados compensou as perdas em peso (MS/CNA. Balanço Alimentar do Brasil. 72-pág. 123/128).
- In Natura: Tomate (▲ 47%), Banana (▲ 104%), Laranja (▲ 81%), Cebola (▲45%, Batatinha (▲19%), Feijão (▲36%), Milho em grão (▲49%), Leite (▲56%), Ovos (▲12%), Galinha em pé (▲32%).
- Beneficiados: Fubá (▲72%), Arroz (▲88%), Frango (▲14%).
- Industrializados: Açúcar (▲1293%), Farinha (▲2.285%) Manteiga e Queijo (▲169%), uma listagem bem similar à da pequena agro-indústria nordestina - (Tab. 16-C, notas 19 e 51).

Trata-se apenas de uma amostra, mas ponderada por sua participação relativa (ENDEF-74), leva à estimativa de 120%, margem de comercialização e industrialização que seria retida dentro da comunidade e viabilizaria, mesmo sem crédito-trabalho e sem proteção cultural, produtividades equivalentes apenas à metade (45%) das obtidas na economia especializada e moderna.

(90) A decomposição da renda (FGV e SUDENE) e da ocupação (FIBGE-CD-80 - Vol. 5 . Tab. 1.7) foi feita para 1980 cotejando NE e BR:

Agregação dos Setores	Renda - 80 Nordeste	Brasil	Ocupação - 80 Nordeste	Brasil
Produção Real	45,88	47,04	65,93	55,43
.Agricultura	18,55	13,02	49,85	29,95
.Indústria	27,33	34,02	16,08	25,48
Intermediações	36,60	37,19	15,40	20,20
.Transportes	6,25	5,06	2,98	4,26
.Comércio	15,95	16,09	8,09	9,55
.I.Financeiro	7,20	8,56	1,01	2,32
.Governo	7,20	7,48	3,32	4,07
Serviços e Aluguéis	17,52	15,77	18,67	24,37

Tais ocupações se minimizam na introversão comunitária e se repartem em rodízio, sem caracterizar especialização e facultar açambarcamento. Tais rendas se revertem em redução de custos ou facultam produtividades também inferiores de quase a metade (55%) das vigentes na produção real da economia de mercado , com todo o seu capital-voraz, seus subsídios e sua vulnerabilidade energética.

ça (que é coletiva) que reivindique possam ser revertidos, a curto ou longo prazo, em benefício para os demais sistemas e segmentos da sociedade brasileira, ou pelo menos não contrariem os interesses estabelecidos:

- latifundiários e especuladores, de imóveis ou papéis, permaneceriam como os vilões do drama, novidade alguma, pois esse caráter anal antagoniza qualquer mudança de orientação produtiva, até mesmo as ilusões da agricultura moderna ou da indústria dinâmica;
- o empresariado capitalista poderia enxergar um benefício remoto na promoção da pobreza, hoje excluída do mercado de produto, futuramente habilitada a algum intercâmbio complementar, mas talvez percebesse prejuízos potenciais mais imediatos, na menor pressão sobre o mercado de trabalho, a ensejar maiores pressões sobre a folha de salários;
- exatamente por isso, o operariado do setor formal tem todos os motivos para solidarizar-se com a isonomia comunitária, que ainda representa uma alternativa muito mais segura e atrativa do que a economia informal, nas depressões cíclicas;
- a classe média urbana, a alegre detentora dos bons empregos, perturbada pelo clima de violência e pela confrontação da miséria, até pagará para que o "confinamento" se concretize, e nesse particular até mesmo os interesses contrariados, também urbano, seriam concordantes;
- ao Governo, frente à perspectiva do caos social - do saque ao latrocínio - interessará igualmente reduzir a pressão da pobreza sobre empregos, sobre serviços, sobre a infra-estrutura, sobre a segurança pública, sobre o orçamento social. E talvez reuna energias para sair da não-política e contrariar interesses. E talvez alcance lucidez para preferir uma alternativa de menor custo e maior eficácia, mesmo que totalmente conflitante com a autofagia do setorial-nacional.

As subvenções diretas requeridas para o confinamento dos excluídos são um direito natural da pobreza absoluta, a dívida social a resgatar, por uma questão de justiça. Como a justiça nem sempre comparece no cálculo economicista dominante, melhor argumentar que esse é o preço a pagar para que o sistema econômico possa funcionar sem compreensões e a cidade moderna, que planejadores e decisores também habitam, possa recuperar a sua normalidade. Redundante ou não, cumpre relembrar a violência:

Waldemar Rodrigues Vieira, o que assassinou Luana e a mãe,

no crime do Itaim, esse é cearense.

João Francisco Filho era apenas um flagelado e seu suicídio talvez tenha ficado só na tentativa, mas nos deixou essa história de mundo cão, um fecho adequado para este Relatório, certamente, mais "jornalístico" do que técnico, na versão acadêmica ou na versão oficial:

Flagelado da seca mata toda a família e tenta o suicídio

Do correspondente em Maceió

Com base [illegible] dias sem receber o [illegible] [illegible] de [illegible] anos, [illegible] toda a família [illegible] [illegible] de [illegible] o [illegible] [illegible] sua mãe, Maria [illegible] [illegible] Santos, de [illegible] anos, e três filhos menores, [illegible] anos de idade.

Depois de executar os familiares quando dormiam, [illegible] tentou o suicídio, [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] pais e [illegible] [illegible] mais [illegible] a família [illegible] para [illegible] o [illegible] e levou milhares [illegible] famílias ao abandono completo.

FOLHA DE SÃO PAULO - 26/02/80

DEBATEDORES

DEBATEDOR - Nilson Holanda (PRODIAT/MINTER) - Inicialmente, eu queria dizer que não tenho a menor condição de fazer uma análise do trabalho apresentado pelo Dr. Lélio, não apenas porque mal tive tempo de folhear algumas partes mais essenciais, como também porque, pelo que vocês viram, é um trabalho, eu diria até excessivamente abrangente, que ultrapassa de muito os limites estreitos dentro dos quais nós outros, pseudoeconomistas, estamos acostumados a raciocinar. Ele incorpora não apenas aspectos de natureza econômica, como sociológica e psicológica. Eu me lembro que Carlyle foi quem disse que a economia era "dismal science", uma ciência sinistra. E ela parece muito mais sinistra dentro dessa visão anti-meta ou paraeconômica que o Lélio introduziu. Eu acho que essa visão crítica que ele tem, de todo esse processo, é extremamente útil. Nós cada vez mais estamos convencidos de que os instrumentos, não apenas os instrumentos operacionais, mas também os instrumentos analíticos que nós dispomos, são muito insuficientes para resolvermos os graves problemas econômicos e sociais que nós enfrentamos. E em todas essas reuniões de avaliação de política econômica e, mais particularmente, de política regional, o consenso final é de que há uma certa frustração de que aqueles objetivos generosos jamais foram alcançados. Agora, eu acho que mesmo essa constatação não deve nos induzir a, de antemão, eliminar os critérios econômicos, como se eles tivessem sido mal utilizados ou estivessem definitivamente errados. Por exemplo, no caso particular de política regional e em especial da política de industrialização, nós sempre temos chamado a atenção para o fato de que primeiro precisamos verificar se efetivamente existe uma política regional. Nós temos defendido há algum tempo a tese de que realmente nós nunca tivemos uma política regional efetiva no Brasil. A política regional sempre foi uma nota de rodapé nos planos econômicos, uma concessão que se fazia a certas pressões regionais, mas isso jamais se incorporou como um elemento essencial de um planejamento governamental e da execução da política governamental. Isso se acentuou bastante, nos anos a partir de 64, com a recentralização do poder político. E isso, mencionado também pelo Lélio, provém da nossa tradição excessivamente setorializada.

Em segundo lugar, também com relação à política de industrialização isso já foi discutido, ontem, aqui e chegamos à conclusão de que realmente o que se fez em termos de industrialização foi muito pouco. O problema não é que a política tenha falhado, mas sim que o volume de recursos, o esforço feito foi muito pequeno em relação à dimensão do problema que se pretendia resolver.

Mas, de toda essa visão crítica do Lélio, que considero extremamente útil, mas que requereria uma análise muito mais aprofundada pela riqueza de sugestões que ele apresenta, nós verificamos que no final ele termina por ser um tanto conservador. Algumas das sugestões que ele faz, ele mencionou apenas aqui no final as suas sugestões mais revolucionárias, se confundem basicamente com uma política de desenvolvimento comunitário, ou seja, com uma tentativa de mobilizar o potencial dessas massas mais pobres, ou que alguns dizem oprimidas. Existem várias definições de que isso representa, do ponto de vista também econômico, da economia tradicional, um desperdício de recursos humanos. Quer dizer, esse é o grande problema que nós enfrentamos. Mas ele faz uma série de sugestões com relação à política de investimentos, com relação à política demográfica, com relação à política institucional. E era sob esses aspectos que eu gostaria de pedir alguns esclarecimentos adicionais: não me ficou bem claro, do que eu li no trabalho, por exemplo, o que ele propõe em termos de política demográfica. Porque eu considero um ponto essencial, a variável demográfica é extremamente importante e, por preconceitos ideológicos, nós raramente a vemos incluída no planejamento governamental. Em segundo lugar, ele analisa, também, com muita propriedade, todo o problema institucional e identifica a necessidade de uma reorganização do aparato institucional, se é que nós vamos realmente implementar uma política de desenvolvimento regional. Mas, também, não fica muito claro como é que nós vamos atingir esses objetivos.

Uma outra observação que eu queria fazer, que acho muito apropriada, é quando ele mostra a necessidade de separarmos claramente os nossos objetivos sociais dos nossos objetivos estritamente econômicos. Não porque haja uma antinomia entre esses dois objetivos. Eu diria até que nós temos uma hierarquia de análise. O econômico é o mais elementar. Esse econômico deve estar condicionado por uma visão mais ampla, mais abrangente que é a social. E tudo isso deve estar sendo conduzido e direcionado por uma estrutura política. Mas para efeito de análise nós temos que separar bem cada um desses segmentos, porque cada um deles cumpre uma determinada função e cada um deles tem a sua lógica e as suas regras específicas. De modo que não vejo aí nenhuma antinomia. Mas, às vezes, a preocupação muito generosa de atingir determinados objetivos sociais gera essa frustração e não atingimos nem os objetivos econômicos, nem os objetivos sociais.

Basicamente, eram estas as observações que gostaria de fazer e pediria ao Dr. Légio que esclarecesse melhor essas suas propostas, em termos de modificações da política regional e na forma de implementar essas reformas institucionais e de que maneira ele incorpora, a sua análise, a política demográfica; também ele mencionou a política ecológica, o que é bastante claro, que seria basicamente uma consideração do problema de recursos naturais.

DEBATEDOR - Edson Sarques Prudente (IPLAN/IPEA) - Também procurarei aqui ser o mais breve possível, aliás para mim não é muito difícil, porque, por hábito eu tendo a ser muito conciso. O trabalho do Lélio, primeiro, me causou assim um impacto bastante grande pelas proposições feitas, pelo novo enfoque de ver a coisa, como ele propõe. É um trabalho extremamente imaginoso e ao mesmo tempo criativo. E esse criativo para mim é uma forma produtiva. Então, estamos com um trabalho bastante produtivo no modo de ver algumas formas de enfrentar esse problema, que pegando o ponto da pobreza absoluta, inclusive teria um enfoque bem mais abrangente do que a própria região.

O segundo, então seria essa visão global do planejamento em que ele parte do próprio objeto do planejamento, aquele objetivo que teríamos a atingir num planejamento mais global, e não num planejamento setorial em que se buscam as realizações dentro dos seus próprios limites. Eu so gostaria de comentar alguns aspectos, porque como foi observado pelo próprio Nilson, é um trabalho que exigiria, primeiro, uma introspecção de qualquer Debatedor, provavelmente algumas horas, tanto quantas ele levou para produzir o trabalho, para poder amadurecer e avaliar devidamente cada um dos instrumentos e das medidas que ele propõe. Não tenho a menor dúvida, de que a proposta é um caminho em que realmente devemos nos concentrar para estudar, porque essa forma, unilateral de ver as coisas, setorialmente, não tem produzido os resultados desejados.

Eu gostaria só de comentar uma questão que ele levantou muito, da introversão regional. Aí eu começo a colocar algumas questõezinhas: se se pensar na introversão de uma forma absoluta, eu

a veria, assim, como uma coisa impossível. E mais: analisando essa introversão do ponto de vista da Região Nordeste, que é a região que estamos estudando. A introversão implicaria em uma possibilidade dessa comunidade, dessa sociedade, satisfazer a maioria de suas necessidades. Isso exigiria para ela, também do ponto de vista dos economistas, uma dotação de fatores suficientes para atender essas necessidades. Ora, o que se tem aí, o que se observa, é que para o Nordeste nós teríamos alguns problemas de existência de fatores capazes de atender às necessidades básicas dessa população, principalmente pelas questões ligadas ao setor agrícola, à produção agrícola, ao produtor rural, à população. Então, é aí que eu vejo a grande possibilidade de uma política coerente, ao mesmo tempo, do ponto de vista de integração nacional. Vejo por outro lado que o Nordeste tem que aumentar a sua produção, ele não pode manter essa relação de trocas deficitária ao nível que mantém hoje, porque na realidade está representando uma transferência de recursos do Nordeste para o Centro-Sul, de recursos financeiros, que poderiam estar colocados dentro da regiao. Então, eu teria assim algumas coisas a resolver nessa introversão regional. É lógico, que ele não chega a propor um fechamento total da economia, uma autarquização desse sistema. Mas isso não invalida, por seu turno, todas essas propostas de política de ação comunitária ao nível do Nordeste. Eu só acharia que isso deveria ser quantificado quanto às suas possibilidades. Então, seria essa a questão da introversão.

Um outro aspectos que ele se referiu também, para não entrar no global do trabalho, é o de utilizar, já no ponto de vista de uma estratégia, utilizar os fundos regionais e utilizar os recursos para objetivos múltiplos. E muito boa foi a sugestão feita quanto ao FINOR. Quer dizer, utilizar o FINOR, ao mesmo tempo atendendo à necessidade de desenvolvimento do setor industrial da região, também utilizando esses recursos para resolver problemas rurais, os problemas fundiários da região, onde escasseiam os recursos cada vez mais. Propostas atuais como do Projeto Nordeste, colocam como segmento importante na sua ação, o problema fundiário. Mas ao mesmo tempo parece que esses segmentos só seriam mais ativos nas regiões de conflito. Enquanto a gente vê, pelos números, que uma população rural muito grande está fora, não tem acesso aos meios de produção necessários. Então, o FINOR vir a ser utilizado para propiciar capital de risco para as empresas e ao mesmo tempo que essas ações, o certificado participação do FINOR venha a ser utilizado para pagar as ter-

ras - seria um mecanismo a ser pensado. Acho que além do FINOR, hoje, deveríamos analisar um pouco, também, dentro da concepção inicial. No mecanismo 34-18 estaria implícito dentro dele, todo o incentivo fiscal, era do contribuinte, a maioria do Centro-Sul que,seria racional nas suas opções, para projetos no Nordeste, daí a seleção . Com a criação do FINOR essa participação foi diminuída, porque o que existe, o que ele recebe é um certificado e depois das indústrias implantadas é que ele vai, por leilão, adquirir essas ações . Então, já não existe essa ligação direta de racionalidade empresarial na aplicação dos recursos. Essa aplicação dos recursos é decidida a nível de SUDENE na aprovação desses projetos e no enquadramento desses projetos no seu orçamento. Então, essa justificativa da racionalidade do sistema já caiu por terra. E outra coisa: os recursos do FINOR também não são recursos do empresário. Na realidade, como disse, são poupança pública, de que o próprio Governo, abre mão, privatiza esses recursos, com o objetivo de desenvolvimento regional . Esses recursos não são recursos do empresário, são recursos de impostos que o Governo deixa de arrecadar e deixa de executar outros programas que considera prioritários. Seria uma questão de pensar nesses fundos regionais também, com esse duplo objetivo de atuação e não numa só direção, como é aplicado no FINOR.

Eram basicamente os comentários que queria fazer, porque eu me sinto meio perplexo em querer entrar na totalidade, de uma forma rápida, no trabalho do Lélio. Agradeço.

DEBATEDOR - Antônio José de Cerqueira Antunes (IPLAN/IPEA)- O trabalho do Lélio é muito importante e considero inclusive uma malvadeza o que fizeram com ele, encarregando-o de fazer um trabalho com uma visão multidisciplinar. Isso na verdade deveria ser um trabalho de equipe porque teria, pelo próprio caráter multidisciplinar , de ser feito por vários profissionais, dentro de uma idéia integradora. É importante esse trabalho porque ele toca um aspecto de alta relevância que é o condicionamento cultural que nós técnicos em planejamento, economistas, sociólogos de diferentes matizes, temos. Estamos condicionados por um ambiente. Dificilmente nós conseguimos discutir instrumentos de política econômica que não os que estão aí vigentes. Temos condicionamentos com relação a nossa formação, com relação às teorias disponíveis, com relação aos métodos, às técnicas disponíveis e esse trabalho justamente busca romper esse condicionamento. E isso é muito importante num momento em que a crise no mundo é múltipla: nós temos uma crise tecnológica, uma crise de competitividade, uma crise energética, uma crise financeira enorme, temos uma crise até mesmo de aspectos morais. Hoje em dia, se critica inclusive o desenvolvimento econômico como tal, além de que o nosso aparato

interpretativo da realidade, para indicar soluções, é cada vez mais precário, face ao fracasso que muitas das prescrições têm sofrido. De maneira que essa visão é de muita importância.

Com relação ao trabalho, eu queria chamar a atenção sobre alguns conceitos que ele utiliza nessa tentativa de multidisciplinaridade. Ele utiliza uns conceitos tirados da análise da engenharia de sistemas: o totalismo sistêmico, o sinergismo e o embasamento participativo. Com relação ao totalismo sistêmico eu gostaria de chamar a atenção para o fato de que o objeto de avaliação dele, não tem propriamente a unicidade sistêmica que está embutida no conceito de totalismo sistêmico. Um dos problemas sérios que eu vejo na questão do Nordeste é que, todo mundo, quando analisa o Nordeste, usa um "como se": como se o Nordeste constituísse um todo coeso, um sistema econômico: quase como se fosse uma Nação, com uma unidade de comando. E na verdade nós vemos que um dos problemas fundamentais é que, no caso, houve um esvaziamento dessa característica, naquela região. Vendo-a como objeto e muito mais vendo-a como sujeito, o Nordeste tem uma certa uniformidade e vitalidade cultural, tem uma certa realidade comum, uma problemática comum terrível, mas não tem propriamente, uma unidade administrativa ou política, nem como objeto, nem como sujeito do que nele acontece. Talvez por isso é que, na verdade, o enfoque que o trabalho adota para o Nordeste praticamente poderia ser estendido na análise, na crítica e na proposição a todo o Brasil. E, inclusive, a própria crítica teórica, epistemológica, que está contida no documento do Lélio, na verdade vai aos próprios modelos vigentes no mundo. A sua aplicação, na verdade, poderia se estender aos modelos vigentes no mundo, porque no trabalho se ataca de frente as bases fundamentais dos sistemas econômicos. E, inclusive, postula certo isolamento que eu particularmente considero difícil de acontecer: o isolamento dessas comunidades. Seriam necessários exércitos fortíssimos e provavelmente um sistema autoritário muito forte para manter esse isolamento de comunidades, o que é um ponto contraditório com a própria idéia adotada sobre participação e igualitarismo. Uma outra coisa interessante nessa tentativa de análise multidisciplinar é que, talvez pelo fato de não ter sido o trabalho elaborado por uma equipe, deixou-se de considerar alguns aspectos que considero relevantes da realidade nordestina. Um deles é que faltou uma avaliação da inserção desse alvo priorizado, que são os marginalizados, que são essa massa de população que vive numa situação de pobreza. Seria necessário avaliar a colocação desse alvo prioritário na estrutura de poder do Nordeste, fazer uma avaliação do poder político-institucional para completar a análise.

No fundo eu creio que o autor repetiu um pouco um certo sesgo economista, no sentido de que ele analisou a posição dessa po-

pulação, do ponto de vista econômico e as conseqüências que ela sofre, mas não analisou o processo onde ela está inserida. A realidade é uma realidade dinâmica, os conflitos são uma coisa natural, a soluções e existem processos de dominação. A própria avaliação institucional de todo esse mecanismo que envolve a política de industrialização no Nordeste e a política de desenvolvimento regional em geral, deveria ser também colocada em termos de politologia e sociologia . Isto porque, em se propondo uma imagem-objetivo, a primeira pergunta que surge, somente dentro da lógica, sem nenhuma posição doutrinária ou teórica, somente dentro da lógica pura, é: como passar da realidade para essa nova situação utópica e eutópica? Evidentemente que, para colocar isso, seria necessário analisar quais são as condições de mudança que existem nessa realidade, para atingir aqueles objetivos. E justamente eu creio que faltou um pouco a análise dessas condições para indicar quais são os passos. Simplesmente dizer que o Governo favoreça o desenvolvimento de comunidades, é outra vez incorrer nos mesmos erros voluntariamente que se apontam na crítica aos trabalhos sobre o Nordeste, na medida em que simplesmente indica-se uma solução mas não se diz quais seriam os passos sequenciados para se chegar da realidade para aquela solução.

A outra coisa que acho interessante considerar é que a solução proposta por Lélio é uma solução que até certo ponto, continua vendo todo o encaminhamento de solução através do Estado planejador. Pode ser que eu esteja enganado, mas tudo me faz crer que assim é tanto que ele submete o trabalho à consideração dos planejadores . Eu acho que esse é um trabalho que devia ser considerado não pelos planejadores, devia ser considerado pelos políticos, porque a solução indicada parece que está muito mais na dependência de medidas de Estado. O Estado tomaria a iniciativa para que aquela solução, aquela visão eutópica, acontecesse. Ora, acontece que o apelo à consideração exclusiva de técnicos em planejamento de certa forma é uma contradição com a adoção do esquema participativo do Lélio. Evidentemente, que, dentro desse esquema, seria interessante perguntar o que é que essa população alvo pensaria sobre a proposta. Tenho a impressão que, por exemplo, Joãozinho 30 não estaria de acordo com um esquema como esse. Ele é um líder comunitário, tem algumas ações comunitárias e diz que "pobre gosta de luxo, quem gosta de pobreza é intelectual". Por isso penso que tal proposição devia ser encaminhada aos políticos, porque uma organização como essa proposta, é uma organização que jamais, no meu entender, o Estado seria capaz de propiciar sem prévia discussão e decisão política. O mais que o Estado pode fazer é racionalizar um processo político em marcha, entrar numa onda em marcha. Mas uma iniciativa administrativa para deslanchar um processo como esse, sem considerar suas motivações e

viabilizações políticas, eu creio muito difícil. Acho que os ouvintes dessa proposta deveriam ser, antes, os políticos. Quero dizer para os Srs. que eu acho que realmente o problema do pequeno, do médio, do marginalizado, é um problema fundamental no Brasil não somente nos aspectos econômicos mas também nos aspectos políticos. O problema maior que nós temos hoje no Brasil é precisamente a falta de fluidez dos interesses no processo decisório do País e a seletividade, o elitismo e as diversas regulamentações econômicas e sociais que existem; fazer um pequeno negócio é praticamente impossível dentro das normas formais, as iniciativas de comunidades pequenas deparam-se com dificuldades anormais; toda essa estrutura normativa e burocrática que inclusive, em alguns aspectos, o próprio Governo tenta modificar, contém problemas fundamentais. E realmente, uma das questões fundamentais é exatamente o alijamento da participação dos pequenos e médios produtores e consumidores em todos os níveis: na agricultura, na indústria, no comércio, nos serviços públicos, etc. Considero que a solução desses problemas é prioritária em qualquer proposta de desenvolvimento. Digo isso para não deixar a falsa impressão de que as minhas observações discordam da preocupação do Lélio pelos problemas sociais do Nordeste.

Outro ponto interessante de considerar na avaliação do que foi feito é que falta a consideração dos supostos do dinamismo industrial. Nas propostas e na prática das políticas de desenvolvimento do Nordeste, quando se pensou que o dinamismo industrial iria resolver ou contribuir para a solução dos problemas regionais, no fundo se adotou um modelo de industrialização tirado dos países desenvolvidos. E não se considerou quais eram os suportes da dinamização econômica e social provocada pela indústria naqueles países. Simplesmente tomou-se quase que magicamente alguns aspectos gerais do modelo de industrialização, como se qualquer industrialização fosse dinâmica. Não levou-se em conta o contexto global condicionando o dinamismo da industrialização, e as várias partes que compõem o processo de industrialização. Não foram considerados aspectos tais como: a presença importante de um empresariado radicado no espaço econômico; a combinação de abertura externa e auto abastecimento da produção com sua estruturação simultaneamente especializada e integrada; a existência de um processo efetivo de desenvolvimento científico e tecnológico imbricado com a produção; e a organização política daqueles países; onde todos agentes econômico-sociais estão organizados e participam na criação econômica e no processo decisório. Todos esses aspectos foram condicionantes decisivos do dinamismo industrial dos países desenvolvidos. Nós começamos a usar a expressão "vamos usar a indústria para dinamizar a economia" e nos esquecemos o que estava por detrás desse conceito de dinamismo da indústria.

10: DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO PARA O NORDESTE

Autor: Antonio Rocha Magalhães

Este documento é uma síntese da tese de doutoramento "Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste", apresentada por Antonio Rocha Magalhães à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, no ano de 1982.

SUMARIO

Pág.

INTRODUÇÃO 629

1. A Decisão de Investir e Características da Nova Indústria: Referencial Teórico..... 629

2. A Decisão de Investir no Nordeste..... 632

3. Estrutura Industrial..... 636

4. Desempenho..... 647

5. Relações Entre Estrutura e Desempenho..... 651

CONCLUSÕES..... 653

INTRODUÇÃO

O trabalho analisa aspectos relevantes da estratégia de industrialização do Nordeste, adotada pelo Governo Federal a partir do início da década de 1960. Baseia-se em informações coletadas em pesquisa direta promovida, em 1978, pelo Banco do Nordeste Brasileiro - BNB-e pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, cobrindo o universo das empresas incentivadas por aquela Superintendência, com dados quantitativos referentes a 1977.

O assunto pode ser subdividido em duas partes: primeiro o estudo da decisão de investir no Nordeste; segundo o estudo das características da indústria resultante e de sua contribuição para os objetivos do desenvolvimento regional.

1. A DECISÃO DE INVESTIR E CARACTERÍSTICAS DA NOVA INDÚSTRIA: REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. A DECISÃO DE INVESTIR

No item 1.1. considera-se a decisão de investir, onde o referencial apoia-se em conceitos modernos da teoria da firma, utilizando, também, conceitos sobre localização industrial, áreas de mercado e investimentos diretos. Com relação ao estudo das características da indústria resultante e respectivo desempenho, utiliza-se o modelo geral de organização industrial, com adaptações ao caso do Nordeste.

O crescimento da firma, seu objetivo principal, é propiciado por acumulação interna de lucros retidos. O acesso a recursos de terceiros é função do montante de recursos próprios no âmbito da firma. O incentivo fiscal do Sistema 34/18-FINOR pode ser interpretado como um reforço à acumulação de capital pelas firmas. A decisão de investir no Nordeste pode ser vista como tentativa de maximizar o crescimento da firma com restrição quanto à localização.

A decisão de investir pode ocorrer através de investimento direto ou em associação a projetos de terceiros. No primeiro caso, admite-se que o empreendedor considera primordial investir na mesma linha de produtos em que já atua. Como a aplicação só pode ocorrer em certas atividades consideradas prioritárias pela SUDENE e como o valor do incentivo é, muitas vezes, insuficiente para projetos próprios, torna-se vantajoso investir em projetos de terceiros. Este trabalho tem interesse específico nos investimentos diretos efetivamente realizados, tanto em indústrias de produtos tradicionais como em indústrias de produtos novos.

As aplicações na mesma linha de produtos da firma ocorrem

sempre que a demanda esteja insatisfeita e/ou o mercado dos produtos esteja em expansão e a firma vislumbre ameaça potencial de competição caso não investa diretamente no Nordeste. Nos casos em que as indústrias gozam de economias de escala acentuadas, ao lado de baixos custos de transporte, mesmo a existência de mercado em expansão não é suficiente para induzir o investimento no Nordeste, na mesma linha de produção. Nesses casos, há forte tendência à diversificação e à associação com outras empresas.

A teoria clássica de localização industrial é considerada como apoio à compreensão dos investimentos industriais no Nordeste, quando são elevados os custos de transportes de insumos ou de produtos. Considera-se que as predições da teoria de localização industrial não parecem adequadas para explicar o movimento inter-regional de investimentos. Do ponto de vista intra-regional, entretanto, a teoria parece adequada para explicar a concentração espacial em poucos centros, que tradicionalmente oferecem economias de aglomeração. Os incentivos fiscais podem ser interpretados como fator artificial de localização, sendo o principal indutor de localização industrial no Nordeste, segundado subsidiariamente pelo fator custo de transporte.

Julga-se importante considerar a perda da proteção da barreira dos transportes que fez a indústria regional voltar-se para o mercado nacional[1]. O efeito da redução dos custos de transporte reflete-se na área de mercado de um produto, tornando interdependentes as áreas do Nordeste e Centro-Sul. Conseqüentemente, houve perda de poder de competição da indústria regional em seu próprio território. Infere-se daí que a promoção do desenvolvimento industrial no Nordeste só poderia ser bem sucedida se voltada para sua integração no mercado nacional. A indústria no Nordeste, portanto, teria forçosamente de passar por modificação radical, em termos de modernização tecnológica, de redirecionamento para o mercado nacional e de funcionalidade com a economia nacional.

São testados, a nível regional, conceitos teóricos sobre investimentos diretos, desenvolvidos para explicar movimentos de capital de risco a nível internacional, chamando à atenção para a necessidade de não tratar hipóteses importantes com rigor teórico devido a disparidade das características dos níveis regional e internacional.

O objetivo é explicar porque uma firma de uma região decide localizar plantas em outra região. Admite-se que o aproveitamento de recursos naturais e a utilização dos incentivos fiscais são moti-

(1) Refere-se à integração da Região Nordeste ao espaço econômico nacional, ocorrida durante a década dos cinquenta.

vos maiores de indução do investimento do que o aproveitamento da abundante mão-de-obra não especializada existente na região. O que contraria o princípio básico da teoria do comércio internacional da utilização de vantagens comparativas.

Dentro do enfoque da organização industrial a nível internacional, a decisão de investimento direto está ligada à necessidade da firma investidora manter seu poder de competição no mercado do país hospedeiro. A nível regional, aceita-se que muitas firmas investirão no Nordeste para preservar seu poder de competição naquele mercado.

Do ponto de vista do efeito sobre o desenvolvimento dos países ou regiões receptoras dos investimentos diretos, a teoria de crescimento, com base no produto primário de exportação, é também aplicável ao Nordeste. Aceita-se como hipótese que este tipo de crescimento pode ter efeitos positivos, na medida em que a indústria da região seja voltada para mercados extra-regionais. Existem, também, motivos para supor que a nova indústria do Nordeste será dependente, tanto de outras regiões do país como do exterior, mas que o significado da dependência merece ser discutido.

1.2. ESTRUTURA E DESEMPENHO DA NOVA INDÚSTRIA

Examina-se a estrutura e desempenho da nova indústria, segundo o modelo básico de organização industrial. Nesse modelo, as variáveis que compõem a estrutura de mercado são determinadas por condições básicas de oferta e demanda. Por sua vez, a estrutura condiciona a conduta dos agentes econômicos, a qual condiciona o desempenho de mercado. Na relação de causalidade na direção indicada costumam fazer-se presentes efeitos de retro-alimentação. Em vez de testar relações de causalidade entre estrutura e performance, ou, mais especificamente, entre concentração industrial e rentabilidade, optou-se, nesse trabalho, por especificar as características estruturais e o desempenho da economia industrial regional, e depois testas empiricamente algumas relações entre variáveis selecionadas.

Analisam-se categorias conceituadas no modelo de organização industrial, aplicando-se à Região Nordeste. Estudando as condições básicas que determinam as características das variáveis de mercado, conclui-se que o pequeno tamanho do mercado implica elevada concentração de produção, que será reforçada pela política industrial indutora de investimentos diretos por empresários de outras regiões. A propriedade extra-regional leva a um pequeno grau de integração intra-regional.

Estudando a estrutura de mercado, examinam-se as características estruturais de propriedade das firmas, concentração de mercado e as integrações vertical e intra-regional, estas duas últimas consideradas variáveis correlacionadas. A integração vertical, em termos de participação nos processos produtivos, para frente e para

trás, é considerada variável estrutural importante, capaz de influir na conduta e no desempenho das firmas. Com respeito à integração intra-regional, o objetivo de maximizar a criação de renda na região pode ocorrer pelo aumento do valor agregado no setor através do efeito multiplicador sobre a economia regional. Entretanto, boa parte dos efeitos do multiplicador é vazada para fora da região nos casos de implantação em regiões menos desenvolvidas. A existência de barreiras à entrada de novas firmas e a diferenciação de produto são duas características que não são examinadas empiricamente, mas qualificadas a nível de raciocínio abstrato.

Considerando os objetivos de análise do desempenho são abordados diversos critérios, elegendo como padrão de desempenho desejável para a nova indústria do Nordeste o alcance dos objetivos estabelecidos inicialmente pela política de industrialização, ou seja, a dinamização da economia regional, a criação do setor industrial auto-sustentado e a absorção do subemprego urbano.

2. A DECISÃO DE INVESTIR NO NORDESTE

No Capítulo 2 inicia-se a análise de dados empíricos sobre a Nova Indústria. Esse capítulo é dedicado ao exame de efetividade dos instrumentos de estímulo à industrialização do Nordeste, em sentido mais geral, e à análise dos fatores que influenciaram a localização industrial na Região. Analisa-se a importância dos fatores que levam os empresários a investir no Nordeste, especialmente quanto à efetividade dos instrumentos de política econômica utilizados pelos governos federal e estaduais. A análise da localização industrial é feita a nível da região e a nível de cada Estado Nordestino.

Inicialmente, são discutidos os principais aspectos econômicos do Sistema 34/18-FINOR, passando, a seguir, para a análise dos dados empíricos, conduzida em três etapas, não necessariamente sucessivas, compreendendo: decisão quanto à escolha da atividade; decisão quanto ao investimento no Nordeste; e, decisão quanto à escolha do Estado. A análise baseia-se em informações fornecidas pelos empresários em pesquisa direta realizada pelo BNB e SUDENE, no universo da Nova Indústria.

2.1. ASPECTOS ECONÔMICOS DO SISTEMA 34/18-FINOR

Discutindo o Sistema 34/18-FINOR, que tem sido criticado frequentemente por distorcer os preços relativos de fatores, induzindo a criação de ineficiência alocativa e geração de indústrias artificias, argumenta-se que ele é neutro quanto aos efeitos alocativos, mas seus efeitos distributivos induzem a maior concentração de renda, e riqueza. É importante separar as figuras do depositante e do in

vestidor. O depositante recebe um subsídio, recursos sem qualquer custo, para investir, direta ou indiretamente, no Nordeste. O investidor é o empresário que decide implantar, ampliar ou modernizar um projeto industrial no Nordeste. Para o investidor não é correto falar-se de subsídio. Há sim o incentivo representado pelo mercado de capitais cativo, o qual possui características próprias que reduzem o risco. O grande incentivo do empreendedor é a redução de sua responsabilidade financeira no risco do empreendimento.

Quanto à qualificação do mecanismo como indutor de ineficiências, não se vê razão para conclusão a priori, desde que sempre existe um custo de oportunidade em aplicações alternativas. Quanto à análise dos efeitos alocativos procura-se testar o argumento de que há indução de combinações de fatores intensivos em capital, uma vez que o custo de capital é subsidiado pelos incentivos fiscais. Como o incentivo não é ao capital fixo, mas ao investimento total, ou seja, à promoção do capital social, independentemente de como ele seja aplicado, não tendo efeito sobre o preço dos bens de capital, não pode alterar os preços relativos do trabalho e do capital. Conclui-se que as razões da maior intensidade em capital também prevalecem para o resto do Brasil e são externos ao Sistema, no que se refere à adoção de tecnologias mais modernas. Cabe à administração do programa de incentivos papel de importância para a seleção de projetos.

O Sistema 34/18-FINOR é concentrador de riqueza e renda, tanto a nível pessoal como regional. Acredita-se que a aplicação diretamente pelo Governo seria menos concentradora. Dados de 1976 mostram que 0,4% do total de depositantes detinham 42,5% do valor dos depósitos. Já 41,4% dos depositantes detinha apenas 1,3% dos depósitos. Apenas 13% dos depósitos originam-se no Nordeste, enquanto 78% se originam no Sudeste. Só São Paulo contribui com 63% dos depósitos e 60% dos depositantes.

Concluindo, formulam-se as seguintes hipóteses:

a) o mecanismo é indutor da localização industrial no Nordeste;
b) a indústria resultante será dependente de grupos extra-regionais;
c) a estrutura da nova indústria apresentará elevada concentração de mercado; e,
d) a eficiência da nova indústria e a absorção de mão-de-obra dependem da administração do programa.

2.2. O QUE PRODUZIR: DECISÃO SOBRE A ESCOLHA DA ATIVIDADE

Trata-se de analisar os motivos da decisão empresarial sobre a escolha da atividade a ser desenvolvida.

Confirmou-se a premissa de que a experiência do grupo empresarial é um fator relevante para a escolha da atividade. Pesa na decisão, também, a possibilidade de se adquirir experiência, mediante a aquisição de Know-how e/ou a associação com grupos mais experientes. A pesquisa do BNB/SUDENE revela também que, com relação ao investimento, o motivo maior de escolha do produto é o aproveitamento da matéria prima regional. No caso dos bens intermediários e na extração mineral, onde em geral os produtos não são diferenciados, o papel da experiência do grupo é menos importante. Neste tipo de indústria o fator determinante é a existência da matéria prima, que condiciona a escolha dos produtos. O terceiro motivo considerado mais importante é a existência de demanda para o produto, considerada, entretanto, mais como condição do que como determinante para a escolha. Conclui-se a partir da análise dos dados, que o empresário decide aproveitar evidentes vantagens absolutas regionais, contando, muitas vezes, com experiência anterior no ramo. Ressalta-se, que, em muitos casos, a diversificação da produção, em projetos voltados para o aproveitamento e matéria prima regional, significa integração vertical com outras atividades do grupo.

2.3. FATORES DE LOCALIZAÇÃO AO NÍVEL MACRORREGIONAL

Os incentivos do Sistema 34/18-FINOR foram considerados o principal fator de localização a nível macrorregional. Mesmo em relação aos projetos em que não foram o fator principal, os incentivos fiscais se constituiam em condições de viabilização, ao assegurarem *o financiamento do investimento. Essa conclusão é reforçada* por outra resposta dos empresários; 65% deles não teriam empreendido seus projetos caso não existisse o Sistema. A influência do custo de transporte foi mais significativa no caso do transporte da matéria-prima, determinante de localização próxima à fonte de matéria-prima. O terceiro fator foi o fato de o empresário residir no Nordeste e/ou ser nordestino. Nesse caso os projetos são de porte menor do que a média e são intensivos em mão-de-obra. Os três fatores foram considerados determinantes por 88,7% das empresas, as quais respondem por 90,7% do investimento fixo total. A surpresa configura-se na pouca relevância atribuída aos custos de mão-de-obra e à conquista do mercado. Nesse último aspecto é interessante observar que as economias de aglomeração e de escala existentes no Sudeste compensam os custos de transporte para o Nordeste, dada a natureza da economia regional, aberta, sem barreiras alfandegárias e com ampla integração de transportes com a região industrializada do País. O mercado regional só é importante para umas poucas indústrias produtoras de bens regionais e locais, caracterizadas por elevados custos de transporte, baixas e

conomias de escala e alta perecibilidade. As demais, precisam ter condições para competir com a produção do Sudeste, extravado o mercado regional.

Nos cortes por gêneros, a importância da matéria-prima é bem baixa nos bens de consumo duráveis e de capital (1,5%). O empresário nordestino tem maior presença nos bens de consumo não durável, especialmente têxtil e editorial e gráfica (superior a 30%). A importância dos incentivos fiscais respondem por 73% do número de empresas de bens de consumo durável e de capital. No corte por estados, a matéria-prima e o empresário nordestino ganham importância nos estados menos desenvolvidos e os incentivos fiscais nos mais desenvolvidos. No corte por origem do controle do capital social, a matéria-prima alcança importância maior para o capital de origem externa e do governo; o empresário nordestino para o controle do capital de origem nordestina; e, os incentivos fiscais para os capitais provenientes do resto do País, principalmente de São Paulo.

2.4. FATORES DE LOCALIZAÇÃO AO NÍVEL ESTADUAL

Na microlocalização, os fatores de aglomeração influenciam a localização junto às áreas metropolitanas principais, não sendo objeto de cogitação. O Sistema 34/18-FINOR foi relativamente importante na localização a nível estadual, na medida em que muitos projetos levaram em conta a possibilidade de alcançar faixas mais altas de prioridade da SUDENE, procurando localizar-se no interior ou em Estados relativamente menos desenvolvidos. Em geral, nesse caso, os projetos são de menor tamanho relativo. Quanto ao número de empresas, o fato de o empresário residir no Estado foi o fator mais importante de escolha da localização estadual (32,2%). Como os projetos de empresários nordestinos são, em geral, de menor tamanho relativo, esse fator passa a segundo lugar quando considerado em relação a investimento fixo e número de empregos mantidos, quando perde para a proximidade da fonte de matéria-prima a posição de principal fator de localização no Estado. Os dados mostram que os projetos voltados para o aproveitamento de matérias-primas são, em média, mais capital intensivos e os que consideraram principal o fato de o empresário residir no Estado são, em geral, mais trabalho intensivos.

Os incentivos estaduais não foram considerados, em geral, como determinantes da escolha a nível estadual. Os incentivos municipais foram considerados totalmente irrelevantes. Aponta-se a necessidade de repensar a política de incentivos nesse particular. A existência de infra-estrutura, tanto em distritos como fora deles, não foi considerada como determinante da localização, confirmando que se

trata mais de pré-condição para a implantação de indústrias. A presença de infra-estrutura não é suficiente para atrair indústrias , mas necessária no caso de existirem outros fatores de atração.

No corte por gênero, o empresário do estado é o principal agente produtor de bens de consumo não durável, principalmente os mais tradicionais. No caso dos bens intermediários a proximidade da fonte de matéria-prima é dominante, chegando a 50% no caso do valor do investimento fixo. Para os bens de consumo durável e de capital a prioridade da SUDENE, com o empresário do estado, aproximou-se, em conjunto, dos 50%. Mas no número de projetos, os distritos industriais representam 21% nesse gênero e os incentivos estaduais alcançam, segundo o valor do investimento fixo, 23%. Nesse gênero a proximidade da matéria-prima é insignificante. No corte por estado a importância da disponibilidade da matéria prima é maior nos Estados de menor desenvolvimento relativo, salvo no caso da Bahia, onde é evidente a sua importância pela natureza dos projetos. Os incentivos estaduais foram significativos para a Bahia e Pernambuco, da mesma forma que os distritos industriais.No corte por origem do controle do capital social, os incentivos estaduais são significativos, junto com a proximidade da matéria prima para os provenientes do exterior. Para os do Nordeste é o empresário do estado e a matéria-prima que dominam como principais fatores. Prioridade da SUDENE e matéria-prima são os principais fatores no caso da origem paulista do capital , bem como do resto País. Observou-se também que os incentivos estaduais foram o motivo que influenciou de forma mais acentuada a localização estadual das empresas de fora do País.

3. ESTRUTURA INDUSTRIAL

São apresentados os resultados da análise das principais características estruturais da indústria resultante da política de incentivos fiscais. São considerados três grupos de características fundamentais: a) origem da propriedade, intensidade de capital e tamanho da empresa; b) concentração da produção; e c) integração intra-regional e balanço comercial.

3.1. PROPRIEDADE

A apresentação das informações sobre o capital das empresas é feita de duas maneiras: a) consolidação da composição do capital social, segundo suas origens; e, b) distribuição do número de empresas, do capital fixo, e, em alguns casos, do emprego, segundo origem do controle predominante do capital social.

Para a análise da origem do capital foram considerados cinco conjuntos: Nordeste, São Paulo, Resto do País, Exterior e Governo.

As informações consideradas nesta parte do trabalho estão tomadas a três níveis: global, por gênero industrial e por Estado da Região NE.

Corte Global

A Tabela 1, abaixo, mostra que apenas 24,4% do capital da nova indústria do NE pertence a grupos privados da Região; enquanto que 53,3% pertence a grupos extra-regionais e 22,3% à participação do FINOR.

TABELA 1
NOVA INDÚSTRIA DO NORDESTE
COMPOSIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL DAS EMPRESAS - 1977

ORIGEM DO CAPITAL	%
1. GRUPOS PRIVADOS DO NE	24,4
2. OUTROS	53,3
3. FINOR (34/18)	22,3
TOTAL	100,0

FONTE: Pesquisa Direta (BNB/SUDENE) - 1978.

Comparando as informações desta Tabela com os dados referentes à origem dos depósitos do FINOR, mostrados na Tabela nº 2, pode-se compor a Tabela nº 3 que mostra que 72,7% do capital social das empresas da nova indústria do NE tem origem extra-regional.

TABELA 2
NOVA INDÚSTRIA DO NORDESTE
FINOR - ORIGEM DOS DEPÓSITOS
(Depósitos acima de Cr$ 300 mil)
1976

REGIÃO	DEPÓSITOS EM % DO PAÍS
NORDESTE	13
RESTO DO PAÍS	87(1)

FONTE: Pesquisa Direta (BNB/SUDENE) - 1978.

(1) Centro-Oeste = 2,0%
Sul = 7,0%
Sudeste = 78,0%

TABELA 3
NOVA INDÚSTRIA DO NORDESTE
ORIGEM DO CAPITAL DA NOVA INDÚSTRIA DO NORDESTE

REGIÃO	RECURSOS PRIVADOS E GOVERNO(1)	INCENTIVOS FISCAIS	TOTAL
Nordeste	24,4	2,9	27,3
Resto do País	53,3	19,4	72,7
TOTAL	77,7	22,3	100,0

FONTE: Pesquisa Direta (BNB/SUDENE) - 1978

(1) A participação do Governo no total do capital é de apenas 6,3%.

Embora São Paulo detenha mais de 2/3 dos depósitos do FINOR, sua participação no capital consolidado da nova indústria é de apenas 24,2%. Levanta-se a hipótese, para a explicação do fato, de que os depositantes paulistas preferem investir em projetos de terceiros, associando-se a capitais do NE e do resto do País.

A Tabela nº 4 abaixo, mostra o controle do capital social das empresas. Por esta Tabela verifica-se que o empresário do NE, embora possuindo menos de 30% do capital social controla 57% das empresas. Essas empresas entrentanto são responsáveis apenas por 30% do investimento fixo. Conclui-se assim que as empresas controladas por grupos nordestinos são as de menor tamanho médio. Os dados da Tabela sobre emprego indicam que são intensivas em mão-de-obra.

TABELA 4
NOVA INDÚSTRIA DO NORDESTE
CONTROLE DO CAPITAL SOCIAL DAS EMPRESAS

ORIGEM DO CONTROLE DO CAPITAL SOCIAL	PERCENTAGEM			CAPITAL SOCIAL
	Nº EMP.	INV.FIXO	EMPREGO	
1. Grupos Privados do NE	57,1	29,1	48,5	36,6
2. Grupos Privados do País	38,2	59,1	45,4	55,1
- São Paulo	22,1	27,8	26,1	29,8
- Demais Estados	16,1	31,3	19,3	25,3
3. Grupos Privados do Exterior	1,9	3,6	1,4	2,1
4. Governo	2,8	8,2	4,7	6,2

FONTE: Pesquisa Direta (BNB/SUDENE)

Corte por Gênero

A análise deste item é feita para os quatro grandes setores industriais, quais sejam: a) indústria de Consumo não Durável ; b) Bens Intermediários; c) Bens de Consumo Durável e de Capital; e, d) Indústria Extrativa Mineral. As conclusões a respeito são as seguintes:

- Os empresários do NE controlam a indústria de bens de consumo durável (70% do nº de empresas e 52% do investimento fixo). Nesse gênero, o capital privado extra-regional controla 28,1% do nº dos estabelecimentos e 46,5% do investimento fixo. Esta relação indica que as empresas controladas pelos grupos nordestinos são de tamanho médio inferior ao tamanho médio do ramo industrial;
- Verificou-se que os grupos do NE controlam empresas de tamanho médio igual ou superior ao tamanho médio do gênero industrial nas indústrias de produtos alimentares, farmacêuticos e veterinários, bebidas e fumos;
- No grupo de bens intermediários o empresariado do NE controla empresas de tamanho bem menor do que a média (50% do número de empresas e 22% do investimento fixo). O controle da indústria química, por exemplo, é predominantemente extra-regional, participando o empresariado do Nordeste apenas marginalmente;
- Quanto ao gênero "bens de consumo durável e de capital" a maior parte do controle do investimento é exercida também por empresários de São Paulo, especialmente em material elétrico e de comunicações. O mesmo se dá com as indústrias extrativas minerais, aparecendo em segundo lugar grupos estrangeiros.

Conclui-se, para o total das indústrias, que o tamanho médio dos projetos controlados por empresários nordestinos é inferior ao dos projetos do mesmo gênero controlados por grupos extra-regionais.

Em resumo, pode-se afirmar que os grupos do NE predominam nas indústrias tradicionais de médio porte. Quanto mais dinâmica a indústria, e maior o seu tamanho, menor a participação dos grupos locais, sendo que no ponto máximo deste processo concentram-se os empresários estrangeiros.

Corte por Estado

Segunda a origem geográfica do controle do capital social constatou-se, considerando o valor do investimento fixo que:

a) nos Estados mais industrializados do NE (Bahia e Pernam

buco) predomina o capital paulista;

b) ainda nos dois estados citados a influência do capital estrangeiro é mais acentuada. Nos Estados do Rio Grande do Norte (tungstênio) é também expressiva a participação do capital estrangeiro;

c) o capital regional, por outro lado, controla a indústria dos estados menos desenvolvidos (Maranhão, Pauaí, Alagoas e Sergipe).

A título de generalização, constata-se que mais desenvolvido o estado maior a influência do capital extra-regional. Como exceção, o Estado do Ceará, o terceiro mais desenvolvido no NE, tem sua indústria controlada majoritariamente pelo capital regional.

Empresas Líderes

Definidas como as 4 maiores empresas de cada gênero industrial, classificadas segundo o valor das vendas totais.

O controle das maiores empresas do NE pertence, de forma predominante, ao capital extra-regional, em todos os ramos industriais, considerando-se o investimento fixo. Nota-se a influência significativa de capital estrangeiro na indústria mineral: São Paulo, 48,4%; resto do País: 20,6% e capital estrangeiro: 31,02%. Sempre com relação ao investimento fixo. A maior influência dos grupos do NE localiza-se na indústria de bens de consumo não durável participando com 53,1% do total das empresas líderes e com 41,6% do investimento fixo. Neste ramo industrial, o capital de São Paulo e do resto do País respondem por 43,5% do número das empresas e 58,2% do investimento fixo. Observa-se que também neste ramo (bens não duráveis) São Paulo tem forte presença: 33,4% do nº das empresas e 51,1% do investimento fixo.

Propriedade e Dependência

Conclui-se que a nova indústria do NE possue alto grau de dependência extra-regional. Essa dependência é maior nos ramos dinâmicos da indústria (bens de consumo durável de capital e intermediários) e menor nos ramos tradicionais (consumo não durável). Não há participação do empresário nordestino na indústria extrativa mineral.

Essa dependência possue níveis diferenciados: maior nos estados mais desenvolvidos e menor nos estados menos desenvolvidos.

Os empresários nordestinos controlam, predominantemente, pequenos projetos: 3/5 do nº das empresas e 1/3 do valor do investimento fixo e do capital votante.

As empresas de capital nordestino, ou seja as de menor porte, respondem por 50% do total do emprego da nova indústria.

Os empresários paulistas controlam os setores de maior concentração industrial, o que pode indicar controle de mercado (preço).

Concentração

O tamanho médio do total de indústria do NE, em 1970, era de 9 empregados por estabelecimento. Em 1975, esse tamanho subiu para 12. A nova indústria do NE, em 1977, possuía, em média, 256 empregados. A ordem de tamanho era a seguinte: não durável, 301; extrativa mineral, 284; intermediários, 227; e, durável e de capital, 200.

Concentração de Mercado

São utilizados três índices para o estudo, o de Herfindahl, o de concentração e o de GINI.

Mediante a aplicação destes índices, principalmente o de concentração industrial, considerado como a participação das quatro maiores empresas na geração de emprego (GE) e no investimento fixo (IF) do total das empresas do gênero, foram obtidos índices de concentração (TC4) para 22 gêneros industriais.

Para a classificação das indústrias foram arbitrados limites de definição tais como:

- alta concentração $\geq$ a 60% da GE e do IF
- média concentração (MC) 30% $<$ MC $<$ 60% da GE e do IF
- baixa concentração $<$ 30% da GE e do IF.

São consideradas indústrias altamente concentradas: farmacêutica e veterinária; perfumaria; sabões e velas; bebidas; fumo; editorial e gráfica; madeira; borracha; extrativa mineral; mobiliário; material de transporte; diversos; papel e papelão.

São consideradas de concentração média: couros e peles; matéria plástica; material elétrico e comunicação; mecânica; metalúrgica; produtos alimentares; vestuário.

Baixa concentração: têxtil, não metálicos, química.

Constatou-se que os gêneros mais concentrados são aqueles com menor número de projetos na nova indústria. Parece haver evidência que o programa de industrialização do NE não está contribuindo para aumentar o grau de concentração industrial na região, embora esteja aumentando o tamanho médio dos estabelecimentos. Verifica-se, entretanto, que as taxas de concentração da nova indústria do NE com relação à indústria do País, como um todo, são em geral superiores.

Considerando-se como oligopólio o gênero industrial com índice de concentração acima de 40% e competitivo os de índice abaixo deste limite, tem-se os seguintes resultados:

a) gêneros mais concentrados no Brasil e também na Nova Indústria do NE: perfumaria, sabões e velas; fumo; meta

lúrgica; borracha; material elétrico e comunicações; material de transportes; diversos; extrativa mineral;

b) a indústria química oligopolizada no País é competitiva no NE;

c) vários gêneros competitivos no País são oligopolizados no NE, como por exemplo: mobiliário; produtos alimentícios; produtos farmacêuticos e veterinários; editorial e gráfico; madeira, papel e papelão; couros e peles; bebidas; matéria plástica; mecânica e vestuário.

Como se vê a indústria do NE é bem mais oligopolizada do que a indústria nacional.

Controle das Empresas Líderes

Conclui-se que em praticamente todos os gêneros existe vinculação entre as empresas líderes e grupos extra-regionais. Existindo, portanto, fortes indicações de que as empresas líderes da nova indústria fazem parte de grupos de âmbito nacional.

3.3. INTEGRAÇÃO INTRA-REGIONAL E VERTICAL

Estudo do grau de dependência da nova indústria em relação à importação de bens de capital e de insumos, por um lado, e, por outro, ao mercado para seus produtos. Examinada também sua contribuição para a balança comercial da região.

Dependência Tecnológica

O suprimento de bens de capital à nova indústria é basicamente de origem extra-regional. Apenas 5% dos equipamentos são adquiridos no NE. Essa dependência é mais ou menos uniforme para todos os grupos de bens. Entretanto, verifica-se maior dependência para o grupo de bens intermediários (3% de equipamentos adquiridos na região) e menor no grupo de bens de consumo durável e de capital (12%).

Por gênero industrial constata-se que produtos alimentares adquire 21% de seus equipamentos no NE, sendo o maior comprador regional.

Cerca de 2/3 do valor do investimento em bens de capital referem-se a pagamentos de fatores e aquisição de insumos no Sudeste . Os restantes 1/3 são gastos na compra de bens de capital no exterior. Reduzem-se, assim, de forma significativa,os efeitos de dinamização da economia provocados pela nova indústria.

Com relação aos estados, verifica-se que os mais desenvolvidos (Bahia, Pernambuco e Ceará) são os que possuem maior dependência.

Constata-se que as empresas controladas por grupos do NE são as que, relativamente, adquirem mais equipamentos na própria região. Verificou-se também que este fato se dá independentemente do ramo industrial explorado pelos grupos regionais.

Conclui-se que esta dependência era de se esperar, e são levantadas dúvidas sobre a possibilidade de se instalar uma indústria diversificada de bens de capital na Região.

A dependência de bens de capital reflete o alto grau de dependência extra-regional, em termos tecnológicos. Dependência que é maior do que a observada através da importação de equipamentos, pois há de se considerar outros processos de dependência, tais como produção por licenciamento do exterior, Know-how de empresas estrangeiras, etc.

Origem dos Insumos

A Tabela nº 5, abaixo mostra a origem dos insumos das Novas Indústrias Nordestinas.

TABELA 5
NOVA INDÚSTRIA DO NORDESTE
ORIGEM DOS INSUMOS

ORIGEM DOS INSUMOS	TOTAL	EMPRESAS LÍDERES
Região Nordeste	52,5	52,9
Extra-Regional	47,5	47,1
- São Paulo	18,9	17,6
- Resto do País	16,0	11,8
- Exterior	12,6	17,7

FONTE: Pesquisa Direta (BNB /SUDENE).

Como se observa mais da metade dos insumos são adquiridos na região. Registra-se contudo alto percentual de dependência extra-regional. As empresas líderes por sua vez, são mais dependentes do exterior.

Por gênero, verifica-se que a maior dependência extra-regional ocorre nas seguintes indústrias:

Bens Intermediários : 60,0%, sendo 21,8% do exterior
Bens de Consumo Durável e de Capital: 84,4%, sendo 23,0% do exterior.

As indústrias que adquirem seus insumos principalmente no NE são: bens de consumo não durável: 68,7% e indústria extrativa mineral: 37%. Esta última apresenta situação de equilíbrio entre o NE e São Paulo, uma vez que adquire daquele Estado 32,2% de seus insumos.

Constatou-se que as empresas que utilizam matérias-primas agropecuária e mineral são as que desenvolvem maiores ligações intersetoriais para trás na região. Ressalva-se o fato de que as aquisições de insumos minerais na região não são muito expressivas, pois as principais matérias primas desta classes não são adquiridas no mercado, mas sim extraídas diretamente do sub-solo, via produção cativa.

A análise da origem regional dos insumos industriais, por estado, indica que, de forma geral, são estes adquiridos majoritariamente na própria região. Constata-se, entretanto, que os estados mais industrializados apresentam menor integração intra-regional. O crescimento industrial do NE está, portanto, associado a maior integração inter-regional.

O corte por empresas mostra que aquelas de propriedade de nordestinos são as mais integradas regionalmente, enquanto que aquelas controladas por capitais externos ou pelo Governo Federal apresentam menores níveis de integração.

Destino das Vendas

O mercado regional absorve 42% do total das vendas da nova indústria; 43% das vendas são feitas em São Paulo e resto do País e 15% destinam-se ao exterior. Para as empresas líderes, estes percentuais são de 37% para a região, 43% para São Paulo e o resto do País, e 20% para o exterior.

Verifica-se que os gêneros industriais com mercado regional (mais de 50% de suas vendas no NE) são os seguintes: mobiliário, bebidas, editorial e gráfica, minerais não metálicos, papel e papelão, matéria plástica e material de transporte. Os gêneros mais importantes no NE: têxtil, vestuário, produtos alimentares, metalúrgica e química são voltados para o mercado nacional.

Com relação ao destino das vendas e o controle do capital, constata-se que as empresas de propriedade de grupos nordestinos são mais voltadas para o atendimento do mercado regional (45% de suas vendas). São também os empresários nordestinos os que realizam mais esforço de exportação para o exterior.

Conclui-se que a idéia de industrialização por substituição de importações não é viável numa indústria com coeficiente de abertura superior a 50%.

Balanço Comercial

O balanço é feito com base nas compras e vendas extra-regionais. Refere-se apenas a transações diretas e a um ponto no tempo, o ano de 1977. Não estão incluídas nele as compras de bens de

capital e equipamentos, que são feitas majoritariamente fora da região.

Conclui-se que o balanço da nova indústria é superavitário tanto com relação ao resto do País quanto ao exterior. Constata-se que em 1977, a preços correntes, a nova indústria exportou para fora da região Cr$ 27,8 bilhões e importou, na forma de insumos, Cr$ 11,4 bilhões, registrando-se um saldo positivo de Cr$ 16,4 bilhões. A principal contribuição para o superavit é dada pelos bens de consumo não durável (56%), sendo os gêneros principais: a indústria têxtil e de produtos alimentares. Também no grupo dos bens de consumo não durável exclui-se o gênero "fumo" que apresenta o maior déficit. Outros ramos deficitários com alguma expressão são a indústria de perfumaria, sabões e velas e material de transportes.

O balanço comercial por Estado é superavitário em todos os casos, tanto nas transações inter-regionais como nas internacionais. Bahia e Pernambuco contribuem com mais de 2/3 do saldo total.

Os dados mostram que, em geral, a estratégia de industrialização do NE caracteriza-se muito mais como promoção de exportações do que como substituição de importações.

Constata-se também que as empresas controladas por grupos do NE são as principais responsáveis pelo saldo positivo do balanço comercial. Cerca de 45% do saldo comercial provêm do superávit destas empresas. São elas também responsáveis por todo o superávit nas transações com o exterior. As empresas líderes, as estrangeiras e as estatais, todas contribuem negativamente para o balanço de pagamentos da região.

Grau de Integração Inter-regional e Vertical

Analisando o grau de integração regional da nova indústria do NE, dado pelos coeficientes: importação de insumo/insumos totais e exportações extra-regionais/vendas totais; considerando-se também o grau de integração vertical, dado pela relação entre valor agregado/vendas; observa-se que quanto mais integrada a indústria maior seus efeitos dinamizadores. A não integração regional acarreta vazamentos de renda através da importação de insumos e da venda de produtos.

Estabelece-se que a indústria com coeficientes de importação e exportação acima de 50% não é integrada nem para trás nem para a frente. Também,se a relação valor agregado/vendas é superior a 50%, a indústria é considerada com alta integração vertical.

Conclui-se que as indústrias tradicionais na região: têxtil, alimentos, não metálicos, couros e peles, são mais integradas regionalmente do que as demais, no que se refere aos efeitos para trás. Quanto às irradiações para frente, verifica-se que todos os

grupos de bens são fortemente dependentes do mercado extra-regional. Apenas três gêneros, mobiliário, bebidas e não-metálicos, apresentam baixo coeficiente de exportação; respectivamente 10,8; 6,9; e 24,2%.

Quanto à participação do valor agregado no total das vendas foram verificadas as seguintes relações:

- alto nível de integração: bens de consumo duráveis, de capital e extrativa mineral;
- integração média ou baixa: bens intermediários e de consumo não durável.

Os dados analisados demonstram dependência absoluta em relação à importação de bens de capital, bem como alto índice de importações de insumos e de exportações de produto. Observa-se que as importações de bens de capital e de certos insumos denotam elevado grau de dependência tecnológica.

Conclui-se que a nova indústria não contribui suficientemente para criar maior capacidade de investimento dos estados, via geração de receita tributária.

Síntese e Conclusões

- Os empresários do nordeste controlam o maior número de empresas. Entretanto, o controle do investimento e exercido extra-regionalmente - o que é o mesmo que dizer que seu centro de decisão é extra-regional;
- Os empresários nordestinos controlam empresas de menor tamanho relativo e mais empregadora de mão-de-obra. Pode-se dizer que as empresas de grupos nordestinos são de tipo pouco oligopolizadas;
- Os empresários nordestinos investem em indústrias que atendem demanda de baixa elasticidade-renda, tradicionalmente menos dinâmicase de menos efeito de dinamização. Essas indústrias são em sua maior parte do gênero bens de consumo não durável;
- O estudo da concentração de mercado concluiu que os gêneros mais concentrados da nova indústria coincidem com os do País. Os gêneros que concentram setorialmente a maior parte dos investimentos apresentam, entretanto, baixa concentração da produção. A análise concluiu também que a variável concentração de mercado não é relevante para o estudo da estrutura industrial do NE;
- A análise da integração intra-regional mostrou elevados níveis de vazamento extra-regional dos investimentos e dos gastos de funcionamento, o que reduz sensivelmente o efeito multiplicador da renda e emprego;

- O elevado coeficiente de exportações rejeita a hipótese, aceita comumente, de que a industrialização do NE foi feita segundo a estratégia de substituição de importações;
- Conclui-se que a indústria do NE por ser dependente de centros extra-regionais, tendo, portanto, objetivos nem sempre coincidentes com o desenvolvimento do N.E, pode apresentar as seguintes conseqüências não desejáveis;
  a) nível inadequado de criação de emprego; consequência direta de utilização de tecnologia poupadora de mão-de-obra;
  b) baixo efeito multiplicador de emprego e renda;
  c) reduzido efeito dinamizador da economia, provocado pelo escasso efeito multiplicador dos investimentos e pela filtração para fora da região dos excedentes gerados, na forma de remuneração e ao capital extra-regional.

4. DESEMPENHO

Em função dos objetivos iniciais da política de industrialização do Nordeste, apresentam-se neste capítulo os resultados obtidos quanto à contribuição da Nova Indústria do NE ao crescimento macroeconômico regional, ao seu papel de setor dinâmico da economia regional, à criação de empregos e a sua capacidade de auto-sustentação.

4.1. CRESCIMENTO MACROECONÔMICO REGIONAL

O principal objetivo da política de industrialização do Nordeste era criar um novo centro de dinamismo capaz de impulsionar o crescimento auto-sustentado da região. Para tanto, o setor industrial deveria crescer a taxas superiores as dos demais setores e impulsionar o crescimento da economia regional.

Na Tabela nº 6, a seguir, comparando-se as taxas de crescimento econômico a vários níveis de agregação referentes a períodos anteriores (1950/1960) e posteriores (1961/1980) à criação da SUDENE e analisando-se, no último período citado, a década de sessenta - início do programa de industrialização - e a de setenta - quando os projetos estavam implantados - pode-se verificar que o setor industrial foi o mais dinâmico da economia regional.

Entretanto, considerando-se a economia do Nordeste como um todo, verifica-se que o dinamismo é menor. À exceção do período 1971/1980, o crescimento da economia nordestina foi, nos demais períodos, igual ou inferior ao da economia brasileira.

TABELA 6
NORDESTE E BRASIL
TAXA GEOMÉTRICA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DO PRODUTO

PERÍODO	NORDESTE				TOTAL	BRASIL
	TOTAL	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS		
1950/60	6,4	5,9	8,1	6,4	6,4	8,1
1961/70	4,9	1,6	7,4	6,6	5,1	5,8
1971/80	8,3	3,3	10,4	9,8	7,8	8,3
1961/80	6,9	3,6	8,9	8,2	7,6	8,5

FONTE: SUDENE - Plano de Desenvolvimento Regional (1972-74), vol. 1, março/1971; SUDENE - Produto e Formação Bruta de Capital, Nordeste do Brasil, 1965/77, Recife, 1979; FGV - Conjuntura Econômica , 25 (9), de 1971 e 35 (12), de 1981.

Se no período de 1971/80 pode-se constatar uma relação entre o dinamismo do setor industrial e o crescimento da economia regional, deve-se ter em conta que tal relação ocorreu, também, pela perda significativa do setor agrícola. Por outro lado o dinamismo do setor industrial deveu-se, em grande parte, ao impulso exôgeno que recebeu através dos incentivos fiscais.

Pode-se afirmar que o setor industrial, escolhido como setor dinâmico da economia e recebendo recursos financeiros significativos, cumpriu seu papel sem, entretanto, evitar as oscilações das taxas de crescimento da economia regional.

Pode-se concluir que dado as características da industrialização do Nordeste, principalmente aquela de ser uma indústria voltada para o mercado nacional, sua contribuição para o crescimento econômico regional não foi suficiente para alterar o quadro das desigualdades regionais, permanecendo os desníveis acentuados entre o desenvolvimento do nordeste e do resto do País.

4.2. EMPREGO E TECNOLOGIA

A política de industrialização do Nordeste tinha como objetivo mais importante a criação de emprego. Absorver o excedente de mão-de-obra de modo a eliminar o desemprego e o subemprego urbano foi uma expectativa do GTDN. A realidade dos fatos demonstrou, entretanto, que foi pequena a contribuição da Nova Indústria do Nordeste em relação à magnitude do problema, não se registrando melhora significativa nos indicadores de subemprego e desemprego da Região.

A modernização ocorrida na indústria nordestina veio acom-

panhada do aumento da produtividade, em conseqüência o ritmo de absorção de mão-de-obra na Nova Indústria foi mais lento do que o ritmo de crescimento da produção industrial. Portanto, a estimativa de absorção do subemprego urbano, pela Nova Indústria, em dois decênios, tornou-se inalcançável, mesmo porque registra-se intensificação do ritmo de expulsão da população excedente do meio rural.

A maior contribuição para a criação direta de emprego provém dos grupos de bens de consumo não durável e, depois, dos intermediários, ressaltando-se o desempenho dos gêneros tradicionais como têxtil e produtos alimentares, que embora sujeitos a processo de modernização, com expulsão de mão-de-obra, superaram as estimativas de criação de empregos previstos em seus projetos. Entretanto, em 1977, o número de empregos existentes na indústria têxtil incentivada era apenas 11% superior ao do início do período, calculado em 32.573. Essa situação registra que o processo de modernização e ampliação da indústria têxtil, após 1959, apenas impediu a destruição dos empregos existentes no início do período.

A nível dos estados da região a distribuição do emprego previsto e efetivo apresenta elevado grau de concentração em Pernambuco, Ceará e Bahia.

As empresas controladas por empresários do Nordeste, em geral empresas "tradicionais", são as que mais contribuem diretamente para a criação de emprego no âmbito da nova indústria.

Quanto à criação de emprego indireto, a contribuição da Nova Indústria foi limitada, quer pelos elevados vazamentos para *fora* da região, quer pela escassa repercussão do setor industrial sobre o setor primário.

A relação investimento fixo/emprego na Nova Indústria, era cerca de Cr$ 406 mil, a preços de 1977, ou, aproximadamente, US$ 24.760,00 (Cr$ 16,6/US$ 1,00). As empresas produtoras de bens não duráveis apresentaram uma relação equivalente a 43% da média geral (cerca de US$ 10.650,00), enquanto os bens intermediários apresentavam a maior relação, 81% superior a média geral (82% superior, no gênero química). Essa situação explica-se pela implantação do Pólo Petroquímico na Bahia, utilizador de tecnologias intensivas em capital.

Quanto à propriedade das empresas, por ordem *crescente*, observa-se que as empresas nordestinas são as que utilizam menos capital por trabalhador, vindo em seguida as paulistas, as do resto do país, as do Governo e, finalmente, as do exterior.

A relação investimento/emprego, em qualquer de suas dimensões, tem sido unanimente considerada alta. O alto custo de criação de emprego implica na necessidade de investimentos além da capacidade de financiamento necessária para garantir a absorção do desemprego e do subemprego. Contudo não se encontrou evidência de que o

custo do emprego seja mais alto no Nordeste do que no resto país. A alta relação média investimento/emprego está relacionada com a composição da nova indústria,utilizadora de capital intensivo.

Em relação aos objetivos iniciais de criação de emprego, a Nova Indústria contribuiu modestamente, tanto na geração de empregos diretos como indiretos, posto que os efeitos de encadeamento foram em boa parte desviados para fora da região, através da importação de bens de capital e intermediários e da exportação de bens intermediários.

4.3. CAPACIDADE DE AUTO-SUSTENTAÇÃO

Uma indústria capaz de crescer de forma auto-sustentada , e portanto eficiente e competitiva com a indústria do Centro-Sul , foi um dos objetivos da política de industrialização do Nordeste.

A Nova Indústria vem contribuindo para aumentar a produtividade do trabalho na indústria do nordeste, aproximando-se dos níveis prevalecentes no País como um todo.

As indústrias de bem de consumo não durável e, em particular, as de capital intensivo, apresentam menor produtividade do trabalho, ficando os maiores índices de produtividade com as empresas maiores.

Quanto a utilização da capacidade instalada, levando-se em conta que no Nordeste se trata de indústria nova, em fase de implantação, pode-se aceitar como razoável o grau de utilização da capacidade instalada da Nova Indústria. Como de regra,as mairoes empresas utilizam mais intensivamente seus equipamentos; 37,6% do número de empresas, correspondendo a 43,4% do valor de investimento fixo, utilizavam, em 1977, entre 80% a 100% de sua capacidade.

A taxa de mortalidade da nova indústria, que, à primeira vista, apresentava-se elevada, 18% do número de empresas, é, na verdade, pequena, quando se considera o valor do investimento. Esses 18% do nº de empresas correspondem tão somente a 6,7% do investimento total previsto.

Em geral, a mortalidade atingiu mais fortemente as empresas pequenas mais intensivas em mão-de-obra e controladas por empresários nordestinos. Afetou também empresas do grupo de bens duráveis e de capital, para as quais a região não apresentava ainda um setor industrial consolidado de forma a garantir as economias de aglomeração de que elas necessitam. Nesse grupo foram também as pequenas empresas as atingidas.

5. RELAÇÃO ENTRE ESTRUTURA E DESEMPENHO

Neste capítulo são testadas hipóteses de relacionamento entre variáveis de estrutura e de desempenho, com o objetivo de verificar se os dados quantitativos disponíveis para a Nova Indústria do Nordeste confirmam as previsões de relacionamento sugeridas pelo modelo básico de organização industrial.

As variáveis de estrutura selecionadas foram: a natureza da propriedade, a concentração de mercado, o grau de integração vertical e intra-regional, as barreiras à entrada de novos concorrentes e a diferenciação de produto. Tendo em vista os objetivos do trabalho, foram definidos como dimensões de desempenho: o crescimento a nível de gênero industrial, a criação de emprego, as margens de lucro e a eficiência.

O método utilizado para a análise econométrica foi o dos mínimos quadrados simples. Numa primeira etapa, foram considerados os dados agregados ao nível de gêneros industriais, resultando em 22 observações para cada uma das variáveis. Tentando melhorar os resultados do modelo agregado, foram realizados, numa segunda etapa, testes com informaações desagregadas a nível de empresas, envolvendo 450 observações.

Os resultados do modelo econométrico apoiou a hipótese mais geral da organização industrial (OI), no sentido de que a estrutura industrial é determinante do desempenho da indústria. Contudo, não se encontrou suporte para a hipótese tradicional da OI, que prediz relação positiva entre concentração e margens de lucro. O fraco resultado, a esse respeito, deve-se provavelmente a um problema de definição da área de mercado.

Realizando um corte segundo as variáveis estruturais, esses resultados podem ser enunciados, como segue:

- enquanto as empresas de controle extra-regional oferecem maior contribuição ao crescimento industrial, são mais lucrativas e utilizam melhor a capacidade instalada; as empresas regionais, controladas por empresários nordestinos, são mais adequadas quanto à escolha de tecnologia, utilizam mais intensivamente a mão-de-obra abundante na Região e produzem mais por unidade de capital investido;
- os gêneros concentrados crescem menos e utilizam menos a capacidade instalada, sugerindo uso ineficiente de recursos. Apesar disso, em comparação com os outros gêneros, os gêneros concentrados apresentam maior produtividade do trabalho e do capital, o que de certa forma, indica que eles, se melhorarem a utilização da capacidade instalada,

podem alcançar níveis relativamente altos de eficiência;

- as empresas mais integradas verticalmente são as mais lucrativas;
- os gêneros industriais mais integrados intra-regionalmente do lado dos insumos , crescem menos, tanto quanto ao produto como ao emprego. Esse resultado sugere que os gêneros mais integrados na região são formados por indústrias tradicionais de menor dinamismo, como têxtil e alimentos. Contudo, elas são mais eficientes quanto ao uso do recurso mais escasso, o capital, e utilizam melhor a capacidade instalada;
- o acesso a mercados extra-regionais permite melhor uso da capacidade instalada;
- as empresas de maior tamanho, são mais capital intensivas, mais estáveis em termos de capacidade de sobrevivência e mais produtivas em relação ao fator abundante na Região (trabalho). Por outro lado, possuem menor grau de utilização da capacidade instalada, o que apoia a hipótese de que as grandes empresas são menos eficientes;
- os resultados sugerem que a baixa rotatitividade do capital geralmente implica em desempenho insatisfatório, no contexto da comparação com outras indústrias;
- a maior diferenciação do produto implica apenas em melhor utilização da capacidade instalada. Não pode ser confirmada a hipótese geralmente aceita de associação positiva da diferenciação do produto com poder de mercado e margem de lucro.

Realizando um corte segundo as variáveis de desempenho, os resultados do modelo econométrico aplicado à Nova Indústria do Nordeste, sugerem que:

- o efeito direto da estrutura industrial no crescimento é maior nos gêneros com predominância de capitais extra-regionais e menor nos gêneros mais concentrados ou menos integrados intra-regionalmente, do lado dos insumos. Neste último caso, no entanto, pode-se supor que a contribuição indireta dos gêneros mais integrados intra-regionalmente ao crescimento do produto e do emprego deve ser maior, mas isso não pode ser testado neste trabalho;
- são mais capital intensivas, por tanto menos absorvedoras de mão-de-obra, as empresas controladas por empresários extra-regionais. Apresentam-se, também, mais integradas verticalmente e de maior tamanho;
- pròdutividade do trabalho é maior nas empresas que exer

cem maior concentração de mercado, são mais integradas verticalmente e têm tamanho maior;

- a produtividade do capital é menor nas empresas de tamanho maior. Em outras palavras, o capital é menos produtivo onde é mais abundante, não onde existe poder de mercado;
- utilizam melhor a capacidade instalada, as empresas de controle extra-regional, que desfrutam de maior parcela de mercado, que são mais utilizadoras de insumos regionais e que realizam esforço de publicidade para diferenciar seus produtos. Por outro lado, maior ociosidade se verifica nos gêneros industriais de maior concentração de mercado, voltados para o mercado regional e de menor rotatividade do capital;
- maiores margens de lucro são observadas nos gêneros industriais com predominância de controle extra-regional e mais integrados verticalmente na região;
- maiores taxas de sobrevivência são observadas nas empresas de tamanho maior e mais integradas verticalmente. Entretanto, a taxa de sobrevivência é menor nas empresas com maior relação capital/vendas, e nos gêneros mais concentrados e com maior participação de propriedade externa.

A associação negativa entre taxa de sobrevivência e relação capital/vendas, era esperada, na medida em que alta relação capital/vendas é, em si, uma variável indicadora de que a empresa enfrenta problemas de mercado.

A associação negativa entre taxa de sobrevivência de uma parte e concentração e propriedade da outra, é um resultado incoerente com os achados anteriormente, pondo em dúvida a adequação do modelo agregado utilizado, por causa do pequeno número de observações.

CONCLUSÕES

A maior parte das conclusões do trabalho coincide com as já existentes em estudos anteriores sobre a industrialização do NE. Outras conclusões são contrárias ao conhecimento disponível. Dentre essas últimas, destaca-se a de que o processo de industrialização do Nordeste não pode ser caracterizado como de substituição de importações, visto ser voltado primordialmente para o mercado extra-regional.

As principais conclusões do trabalho são apontadas a seguir:

Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais constituem instrumento adequado

para promover o desenvolvimento industrial do Nordeste.

Distingue-se no mecanismo dos incentivos o depositante dos incentivos, que recebe subsídio na forma de doação de parte do imposto de Renda, e o investidor, que recebe incentivos na forma de acesso a um mercado de capitais cativo.

Conclui-se que:

a) os incentivos não induzem à implantação de projetos industriais ineficientes. Existe um custo de oportunidade, dado pela eficiência racional do capital no conjunto de todas as oportunidades de investimento do mercado cativo (Nordeste, Amazônia, Pesca, Turismo e Reflorestamento);
b) os incentivos atuam como instrumento concentrador de renda e de riqueza, vez que o subsídio é concedido ao depositante em proporção ao seu lucro;
c) o papel das instituições que administram os incentivos assume relevância decisiva, no que diz respeito à avaliação social de projetos e à fiscalização de sua implementação.

Resultados Empíricos

Com respeito às características da estrutura industrial, as principais conclusões são as seguintes:

- a Nova Indústria é significativamente dependente de decisões extra-regionais, em termos de propriedade, tecnologia e mercados de insumos e de fatores;
- os grupos extra-regionais detêm mais de 62% do total do investimento fixo das empresas da nova indústria. Acrescentando-se a participação do Governo Federal esta participação sobe a 70%. As empresas controladas pelos grupos extra-regionais são de maior porte e capital intensivas;
- os grupos regionais controlam o maior número de empresas. Essas empresas são de menor porte e geram maior número de empregos;
- como a área de mercado para a maioria da indústria é nacional, a concentração de mercado, indicadora de poder de monopólio, não se mostrou importante;
- a nova indústria é pouco integrada intra-regionalmente, apresentando vazamentos dos efeitos multiplicadores do investimento. O baixo nível de integração é observado tanto para trás (compra de equipamentos, insumos, etc.), como para frente (vendas);
- constata-se, pelo volume de exportações da nova indústria do NE, que ela não pode caracterizar, como se pensava, um modelo substituidor de importações. A nova indús

tria contribui positivamente para a balança comercial do Nordeste, tanto inter-regional como externamente.

Com relação aos objetivos iniciais da política de industrialização, segundo proposições do GTDN e dos Planos Diretores da SUDENE, as principais conclusões são as seguintes:

- A nova indústria constitui o centro de maior dinamismo da economia nordestina;
- A nova indústria gerou um número de empregos bem menor do que o desejado, não conseguindo sequer reduzir o subemprego urbano. A principal razão deste mal desempenho é a tecnologia intensiva de capital que é empregada pela Nova Indústria;
- A indústria apresenta níveis satisfatórios de eficiência, tendo produtividade próxima a da indústria do Sudeste;
- O planejamento da nova indústria não se preocupou com a formação de empresários regionais. Entretanto, os grupos nordestinos estão presentes no esforço de industrialização, vez que foram responsáveis pela implantação da maior parte dos projetos.

Quanto à análise econométrica, obtiveram-se resultados que sugerem a validade da hipótese geral da organização industrial, segundo a qual o desempenho é determinado pelas características estruturais. Entretanto, não se mostrou evidência de relação significativa entre concentração e margem de lucro, contrariando a maioria dos estudos empíricos. Já com relação à integração vertical e à margem de lucro foi constatada correlação positiva. Relações positivas também foram obtidas relacionando a taxa de lucro e a intensidade de capital, a produtividade do trabalho e a capacidade de sobrevivência.

Existe também relação positiva entre integração intra-regional e utilização de capacidade instalada e negativa entre esta variável e as vendas regionais.

Em termos mais gerais pode-se afirmar que a nova indústria é concentrada em termos setoriais e espaciais.

Os resultados obtidos sugerem a existência de conflito entre os objetivos regionais, como a criação de emprego por exemplo, e aqueles derivados da estratégia de aproveitamento das vantagens absolutas regionais, vinculadas à disponibilidade de matérias-primas. Fica claro que a variável disponibilidade de mão-de-obra não foi objeto de preocupações especiais por parte dos investidores no Nordeste.

Observou-se também que o Setor Público, no caso o Governo Federal, ao contrário do que se registrou na industrialização do Sudeste, não teve participação significativa nos investimentos diretos em indústrias básicas no NE. Seu papel significativo diz respei

to à concessão e administração dos incentivos fiscais, à decisão de instalação de alguns grandes projetos (Camaçari, Petrofértil-SE, etc.) e ao apoio aos governos estaduais na implantação de infra-estrutura física de projetos e distritos industriais.

Pode-se dizer, generalizando, que a nova indústria do NE não difere do que poderia ser normalmente esperado. Suas características não diferem das características da indústria a nível nacional. Embora seu crescimento tenha sido rápido, a indústria nordestina não contribuiu de forma decisiva para reduzir as disparidades de renda a nível intra e inter-regional, tendo gerado empregos diretos e indiretos de forma inadequada à realidade nordestina.

Admite-se que foi atribuído à industrialização objetivos de criação de emprego e melhoria das condições de vida, a nível regional, que não são compatíveis com as características de uma indústria moderna instalada em uma região aberta.

Considera-se que o abandono da política de desenvolvimento rural, preconizada por documentos oficiais (GTDN, por exemplo), é em parte responsável pelos elevados níveis de desemprego e subemprego urbano no Nordeste. A política de desenvolvimento rural deveria, inclusive, preceder à implementação da política de industrialização.

Assim, uma recomendação deste trabalho é que o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento industrial deve ser feito no contexto de política de desenvolvimento regional, inserida, por sua vez, na política de desenvolvimento nacional. Recomenda-se, em particular, a adoção de uma estratégia firme de desenvolvimento rural que equilibre a oferta de terra e de mão-de-obra na região, com aumento de produtividade. Sugere-se também o aperfeiçoamento da política e dos instrumentos de desenvolvimento industrial, bem como a presença mais decisiva do Governo Federal no processo de descentralização do crescimento industrial do País.

11. PRIORIDADES E ALTERNATIVAS DE UMA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE

Painel com a participação de:

Antonio Magalhães
Getúlio Lamartine Fonseca
Darc Antônio Costa
Marcos Jacob de Melo
Rômulo Almeida
Nilson Holanda

PRIORIDADES E ALTERNATIVAS DE UMA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE

ANTÔNIO ROCHA MAGALHÃES (IPLAN/IPEA) - Somente gostaria de fazer algumas últimas colocações, para concluir as palavras da parte da manhã, que são relacionadas com o mesmo tema. Eu imagino que seria muito importante daqui para a frente haver um esforço entre os diversos órgãos do Governo Federal, os órgãos regionais, os Estados e a classe empresarial, no sentido de se contribuir para o aperfeiçoamento e fortalecimento de uma política de desenvolvimento industrial para o Nordeste, que tenha uma dimensão de enquadramento em termos de políticas nacionais e outra de integração com a política de desenvolvimento regional, cujos objetivos devem ser definidos da forma mais ampla possível. Essa política industrial, repetindo um pouco o que falamos na parte da manhã, deveria especificar com clareza os objetivos e os papéis que podem ser desempenhados a nível da própria política industrial e de cada estratégia em particular, deveria ser desdobrada em estratégias específicas para subsetores industriais, levando em conta as várias dimensões que foram aqui discutidas ao longo deste Seminário, definindo com clareza as prioridades, exercitando o tipo de cenário futuro, aonde se desejaria chegar e em terceiro lugar deveria ser adequadamente instrumentalizada em termos de programas específicos de desenvolvimento de setores industriais, de tal forma que fosse possível, com relação a partes específicas, à pequena indústria, à agroindústria, aos complexos, à microindústria, etc., se estabelecer com clareza objetivos específicos, metas a serem alcançadas e instrumentos de apoio e promoção. E, especialmente, deveriam ser estabelecidos incentivos de natureza fiscal financeira, ou de outro tipo, que levassem em conta os dois objetivos discutidos anteriormente, um de eficiência, que tem a ver, por exemplo, com a preocupação com o incentivo mínimo, o evitar-se a redundância e o desperdício de incentivos. Só para citar um exemplo, a pesquisa que o Banco do Nordeste e a SUDENE fizeram em 78 levanta sérias dúvidas a respeito do papel de determinados incentivos, sobretudo incentivos estaduais, que em geral não são considerados como responsáveis ou importantes para definir certos empreendimentos e no entanto, representam um custo elevado para o setor público. Em outras palavras, devemos ter um cuidado muito grande com os custos e os benefícios de cada incentivo em particular, evitando portanto o desperdício.

A segunda dimensão é que o tamanho desses programas deveria ser feito de forma a permitir o alcance das metas e dos objetivos pretendidos, de tal forma que em futuras avaliações não se possa cobrar das políticas e dos programas, objetivos que não foram devidamente instrumentalizados. Eram só estas observações.

GETÚLIO LAMARTINE FONSECA (CDI/MIC) - Esta reunião é extremamente oportuna, pois se realiza no momento em que se procura repensar o Brasil e o seu futuro, onde, inegavelmente, a discussão da ação brasileira no que respeita ao Nordeste e à sua industrialização torna-se também importante e necessária.

Eu gostaria de chamar a atenção para alguns pontos que reputo importantes, tendo em vista que usualmente são negligenciados nas discussões acerca dos instrumentos de promoção do desenvolvimento do Nordeste.

O processo de desconcentração regional que se tem induzido no País, não apenas tem usado instrumentos de atração de capital para as regiões menos desenvolvidas, mas também, direta e indiretamente, tem-se utilizado de instrumentos que poderíamos caracterizá-los de "expulsão".

A par dos incentivos que se aplicam ao Nordeste e outras regiões do País, existem instrumentos que procuram reduzir a densificação da indústria já existente em determinadas regiões, no Sudeste e no Sul, e muito especialmente na região Metropolitana de São Paulo.

Eu gostaria de mencionar, em particular, a ação do CDI no que respeita à região metropolitana de São Paulo, onde não se aprovam novos projetos de expansão e/ou modernização de indústrias, a não ser em casos muito específicos, mesmo que sejam voltados para a exportação. Embora esta postura ainda prevaleça, foi particularmente importante no período em que se optou por um intenso processo de substituição de importações de bens de capital e de insumos básicos, reservando ao Nordeste função estratégica. Mencionaria, por exemplo, os casos da indústria têxtil e de derivados clorados que, através de legislação específica, foram segmentos industriais reservados para o Nordeste, buscando, desta forma, uma integração intra e extra-regional. Este é um ponto muito importante que deve ser considerado.

Outro fator que colabora para a redução da concentração regional da indústria diz respeito ao crescimento do custo e ao aumento das restrições que decorrem das grandes aglomerações regionais, especialmente verificados no Sudeste do País e que hoje se constituem em mecanismo de "expulsão" de determinados tipos de indústrias para outras regiões, de baixa densidade industrial. Este fator de desconcentração industrial, pela sua natureza autônoma, merece avaliação de seu significado para o processo de desconcentração regional.

Seria importante, nesse momento, algumas considerações acerca dos pólos industriais do Nordeste, em particular, o de Camaçari, que reputo a melhor experiência brasileira de desconcentração industrial.

O Pólo de Camaçari representa, atualmente, 20% do valor

agregado do Estado da Bahia, o que é extramamente relevante pois, tendo começado a operar a cerca de 10 anos, ainda, de certa forma , se acha em implantação. Para tanto, foi decisivo o esforço integrado do Governo com a iniciativa privada, onde foram utilizados determinados instrumentos, merecendo destaque a reserva de mercado.

Desta maneira, conseguiu-se implantar um complexo industrial moderno, que promove, com todas as dificuldades existentes , uma real transferência de tecnologia e uma transformação econômica e social naquela região da Bahia que está sob o seu efeito. Naturalmente, esse processo de transformação só se fará presente com maior intensidade no longo-prazo, para o que, acredito, contribuirá de maneira substantiva uma maior verticalização da indústria na região.

Neste sentido, seria extremamente desejável, e o CDI vem atuando nessa direção, a implantação de complexos de indústrias de química fina na região, que, em verdade, constituem segmentos altamente dinâmicos e adequados à realidade local, tanto pelo seu alto valor agregado, quanto pela grande ocupação de mão-de-obra e pela pequena importância relativa que tem sua escala de produção.

Outros pólos em implantação no Nordeste devem continuar merecendo o apoio do Governo e que sejam adequados instrumentos para a sua proteção. Isto porque constituem o que se poderia denominar de programas âncoras, ou seja, que fixam uma massa de transformação industrial de um significado tão grande que a sua sensibilidade às intempéries econômicas se reduzem drasticamente.

Algumas informações estatísticas, que mencionarei a seguir, nos permitirão visualizar a atual situação industrial do Nordeste. A primeira delas é a densidade de capital dos seus diferentes segmentos industriais. Em geral são significativamente maiores do que a observada para o Brasil e mesmo para o Estado de São Paulo.Mencionaria, por exemplo, a indústria têxtil: São Paulo apresenta um indicador de densidade de capital da ordem de 2,4, enquanto para o Nordeste este índice atinge 3,4. Ou seja, as indústrias do Nordeste em geral são mais capitalizadas do que as indústrias do Sul.

Isto parece, de certa forma, natural, tendo em vista os incetivos que se vem concedendo ao capital, ao investimento, à compra de máquinas, de terrenos, de edifícios, etc. É evidente que este fato pode ser compreendido como uma consequência natural da implementação de uma política de favorecimento ao capital que, nos últimos anos, tem relegado ao Nordeste um nível de concessão superior ao prevalescente às demais regiões do País.

Tendo em vista a inadequação da industrialização do Nordeste para o equacionamento da problemática do emprego eu perguntaria : Não seria o momento de se pensar em desviar tais incentivos ou

alguns desses incentivos para o trabalho?

Tenho em mãos um estudo realizado pelo Conselho de Desenvolvimento Comercial que gostaria de mencionar:

"Acima de 80% dos produtos comercializados nos super-mercados da Região Nordeste são produzidos no Sudeste e Sul, sendo que os supermercados participam em 75% da distribuição de alimentos no Nordeste. Ou seja, os supermercados participam de 75% da distribuição de alimentos no Nordeste sendo que 80% destes itens comercializados são importados do Sudeste e Sul do País.

Os alimentos industrializados, como laticínios, queijo, manteiga, iorgute, leite em pó, leite em caixa, enlatados, salsichas, patês e outros derivados de carne, bebidas, doces, massas e defumados, são fornecidos, quase que integraimente, pelo Sudeste e pelo Sul: 95%. Estes dados são resultados de pesquisa de campo".

Outro item que me parece importante:

"A dependência do Nordeste pelo transporte rodoviário, agora, com a elevação dos preços do petróleo, traz para a região outro problema, que é a elevação dos preços finais dos produtos: entre 8% e 15%, conforme os próprios empresários".

Em que pese o sucesso na modernização da indústria do Nordeste, nitidamente observável nas últimas décadas, houve a manutenção de seu nível de participação no parque industrial brasileiro, que atualmente tem capacidade de transformação da ordem de 80 bilhões de dólares por ano. Isso é provavelmente maior que o Produto Nacional Bruto de 95% dos países do mundo. E o Nordeste, ao longo desse processo de industrialização foi capaz de manter sua contribuição na formação de um produto industrial de elevada expressão. Não significa isto, contudo, que a indústria nordestina distingue-se da restante do País por não incorporar distorções e disfunções inerentes ao parque industrial brasileiro. Pelo contrário, ao reproduzir um esquema de industrialização semelhante ao ocorrido no País, e mesmo integrado a este, a indústria nordestina se modernizou com distorções, com erros conhecidos e que nós constatamos na medida em que compreendemos melhor a estrutura industrial do País e do Nordeste, em particular.

Parece que o Nordeste tem uma postura histórica tradicional que persiste até os nossos dias. Nós temos um Nordeste muito fortemente voltado para fora. É o Nordeste da grande indústria canavieira, da indústria do açúcar, atualmente, açúcar e álcool, o Nordeste do Pólo de Camaçari, dos outros pólos em implantação, muito fortemente voltada para fora da Região e mesmo para fora do País, repetindo

uma situação qualitativa prevalescente a três séculos atrás, quando o Nordeste era a maior concentração industrial do mundo.

Temos um outro Nordeste muito fortemente voltada para dentro, com uma infra-estrutura bastante razoável - a infra-estrutura da região é sabidamente boa - dentro de uma comparação relativa com as demais regiões do País, mas que não conseguiu se modernizar, que não conseguiu absorver tecnologias e gerar condições necessárias para funcionar plenamente como uma economia de mercado.

Assim, acredito que qualquer visão prospectiva para o Nordeste, em termos de ação do Governo, de programação e de instrumentalização do Governo, terá, necessariamente, que incorporar este aspecto.

Não significa isso que devamos relegar a um segundo plano a questão dos pólos industriais existentes e em implantação na região, como é o caso dos pólos de Camaçari e Alagoas e do que se tenta fazer na região do Suape, no Pólo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte , etc. É necessário transformá-los em realidade, se possível, gerando e criando os instrumentos complementares adequados para a sua viabilização.

Parece-me que o Pólo de Camaçari terá uma repercussão muito grande, superior à observada atualmente. Acredito que Camaçari , em termos de seu crescimento horizontal, está em sua fase inicial , sendo expressivas suas perspectivas de integração com os demais pólos. Tenho uma expectativa muito grande com respeito ao que se procura fazer com Alagoas, ou seja, algo inteiramente nacional, independente de importações e que certamente constituirá um elemento de integração natural com o Pólo de Camaçari.

Por outro lado, há que se gerar nova fórmula, procurando promover o desenvolvimento do segmento industrial mais voltado para dentro da região, mais integrado à própria região. O CDI , em colaboração com o CNDU, está desenvolvendo um trabalho buscando algo nesse sentido. Este trabalho, que engloba 400 municípios a nível nacional, procura demarcar vocações regionais, e mesmo sub-regionais, levando em consideração o aspecto custo de transporte que acreditamos, hoje, deverá continuar crescendo e, dado a rapidez do transporte nacional, que não deverá sofrer alterações significativas nas próximas décadas, desempenhará função importante para as perspectivas da indústria da região.

Assim sendo, teremos talvez que buscar um pouco daquilo que tivemos até 30 ou 40 anos atrás, quando a economia brasileira era uma série de ilhas de muitos pontos auto-suficientes em determinados produtos. É evidente que hoje nós temos condições de fazer isso em termos mais modernos, procurando restringir naquilo que não tenha escala suficiente para uma produção nacional, pois do contrário continuaremos a incorrer em transportes de longa distância. Apenas para

ilustrar vale mencionar o caso dos Estados Unidos que possuindo 4 vezes mais rodovias que o Brasil, transportam por caminhão apenas o equivalente a 1/4 do que o Brasil transporta, por essa modalidade.

Em síntese quero reafirmar a necessidade de continuidade da ênfase aos pólos industriais, que deram certo e resultaram de um trabalho conjunto entre Governo e iniciativa privada - talvez o melhor trabalho conjunto Governo/setor privado que tivemos no Brasil. Por outro lado, devemos gerar programas e instrumentos para o apoio à indústria vinculada à terra. Espero que o trabalho que o CDI vem tentando fazer,com a colaboração do CNDU, possa ser a indicação de um caminho para a questão nordestina. Naturalmente, ao longo desta sessão, nós voltaremos a tratar de diferentes pontos da problemática do Nordeste.

GUSTAVO QUBIROZ (CNI)- Sr. Presidente, Srs. painelistas . Em nome do Presidente da Confederação Nacional da Indústria, Senador Albano Franco, que aqui não pôde estar presente, eu queria fazer uma breve exposição aos Srs. sobre esse tema de industrialização no Nordeste.

Inicialmente devemos nos congratular com o IPEA, na pessoa do seu Superintendente, Dr. José Augusto Savasini, com certeza um dos mais brilhantes economistas brasileiros da atualidade, pela realização, em tão boa hora deste Seminário sobre "Prioridades e Alternativas de uma Política de Industrialização do Nordeste".

A nossa contribuição a este seminário visa colocar para discussão, alguns pontos que consideramos essenciais sobre aspectos da problemática nordestina nos dias que correm.

Face à perigosa política econômica recessiva ora em prática, devemos, logo de saída, enfatizar que o Nordeste, como região-problema, não pode e não deve ser penalizado econômica e financeiramente. Mesmo porque, não é sua culpa os elevados patamares inflacionários vigentes, o gigantesco deficit público, a dívida externa e no seu bojo a crise cambial e as extorsivas taxas de juros em voga. Por outro lado, não foram no Nordeste construídas as grandes obras financiadas com recursos externos e executado o grosso do programa de substituição de importações levado a efeito na década dos anos 70, quando já agudizava a crise mundial.

O Nordeste, ao contrário, tem sido um grande financiador das regiões mais ricas do País, na medida em que sempre obteve superavits crescentes nas suas relações de trocas com o exterior. Por exemplo, segundo a insuspeitada SUDENE, em 1980, o saldo da balança comercial nordestina apresentou um superavit de US$ 900 milhões, ao passo que, neste mesmo ano, o deficit do País superou a casa dos US$ 2,8 bilhões. Já no ano seguinte, em 1981, os ganhos nordestinos foram superiores a US$ 1,6 bilhão.

Mantermos o Nordeste crescendo a altas taxas é, portanto, canalizar dólares para a resolução da crise cambial brasileira, elevar os níveis de emprego e renda numa das regiões mais pobres do mundo e, consequentemente, reduzir as disparidades regionais.

I. PRINCIPAIS PRIORIDADES PARA A DEFINIÇÃO DE UM POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE

Estamos convencidos que a definição de prioridades e alternativas de uma política de industrialização do Nordeste, tema deste Seminário, deverá, necessariamente, alicerçar-se em um conjunto de ações que privilegie o rápido desenvolvimento de três subsetores interdependentes e extremamente importantes para a intensificação do processo industrial da região. Neste sentido, todo um grande esforço deve ser concentrado visando:

a) consolidar a implantação dos Complexos Industriais;
b) promover o desenvolvimento da Agroindústria regional;
c) estimular o surgimento de pequenas e médias indústrias, bem como apoiar as existentes.

Não é demais incorrer-se na afirmativa de que os complexos industriais ora em implantação, representam, na verdade, um importante divisor-de-águas na história econômica recente da região. Em virtude de suas características germinativas, estes investimentos, que visam precipuamente a produção de bens intermediários, através do aproveitamento de matérias-primas abundantes na área, poderão proporcionar uma maior articulação intra-setorial, até então inexistente. Dessa forma, é de se supor que esta nova etapa da industrialização nordestina possa cumprir aquele papel de núcleo dinâmico da expansão econômica, imaginado pelo GTDN, no final dos anos 50.

Concretamente, torna-se imperiosa a consolidação do Pólo Petroquímico de Camaçari, através da instalação de unidades de quarta geração, sabidamente criadoras de empregos e que não demandam vultosos investimentos; consolidação do pólo de fertilizantes de Sergipe (complexo NPK), através da implantação de uma fábrica de ácido sulfúrico e seus desdobramentos, bem como aproveitamento industrial dos excedentes de amônia e cloreto de sódio; consolidação do Pólo Cloroquímico de Alagoas, via instalação de unidades de MVC/PVC, aldeído acético e derivados, óxido propano, ácido clorídrico e outras unidades derivadas das fábricas de soda-cloro, eteno e dicloroetano; e, articulação do Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte com a indústria metal-mecânica dos demais Estados da Região.

Quanto à implantação do Pólo de Fertilizantes de Sergipe, urge a construção de um terminal portuário, a fim de escoar, racionalmente, a grande tonelagem de carga a ser movimentada no curto e médio prazos.

Devemos aqui, como um dever de justiça, abrir um parênteses para enaltecer o excelente trabalho elaborado pela equipe técnica do IPEA, liderada pelos Drs. Paulo Fontenele, Edson Sarques e Tânia Munhoz, sobre a viabilidade de implantação dos Complexos Industriais do Nordeste. Trata-se, efetivamente, de estudos da maior utilidade para subsidiar a formulação e execução de política industrial para a região nordestina.

Concomitante à consolidação dos complexos industriais anteriormente mencionadas, mister se faz desenvolver a agroindústria, como forma de se aproveitar, industrialmente, as inúmeras matérias-primas de origem agrícola e animal que são ou que poderão ser produzidas na região. Esta, inclusive, seria uma forma de elevar os níveis de renda nas áreas urbanas e rural, além de estabelecer uma vinculação mais estreita entre os setores agrícola e industrial. Consideramos que o Nordeste possui um grande potencial para instalação de agroindústrias, principalmente aquelas voltadas para a produção de alimentos.

Cumpre agora destacar o decisivo papel desempenhado pelas pequenas e médias empresas, quer como promotoras do desenvolvimento regional, quer como anteparos aos efeitos da violenta crise que hoje atravessam o Nordeste e o País.

São por demais conhecidas as suas funções de absorver mão-de-obra, desenvolver tecnologias próprias e se disseminarem rapidamente na base da força-de-trabalho familiar e pequena inversão de capital. Entretanto, estas pequenas unidades produtivas não têm recebido um tratamento mais condizente com sua importância pelas entidades de fomento econômico. Com exceção apenas do programa SEPLAN/CEBRAE e da assistência técnica ainda incipiente dos CEAG's, as pequenas e médias empresas industriais encontram-se totalmentete à parte da gama de incentivos fiscais e financeiros que, por exemplo, a SUDENE, através do FINOR, proporciona às empresas de maior porte.

Há meses, o Governo, através do Ministério da Desburocratização, elaborou o Estatuto da Microempresa, no qual apresenta um conjunto de medidas nos campos administrativo, fiscal, financeiro e previdenciário que consideramos altamente benéfico para a expansão e multiplicação dos pequenos negócios particulares. Estranhamente, os projetos de lei que corporificam o Estatuto ainda não foram encaminhados ao Congresso. Neste sentido, o Presidente da CNI, Senador Álvaro Franco, submeterá ao Congresso, legislação semelhante à elaborada pelo Governo, caso este não o faça em futuro próximo.

É evidente, que o sucesso na execução das medidas anteriormente apontadas dependerá da retomada do crescimento econômico brasileiro. A política econômica recessiva atualmente em curso,

exercitada através de violenta retração da demanda agregada, como conseqüência principalmente dos altos custos financeiros, desestimu la as inversões privadas. Isto nos faz lembrar da lição de *Keynes há* mais de 50 anos, de que a eficiência marginal do capital depende da taxa de juros.

II. CRESCIMENTO ECONÔMICO E A POLÍTICA DE INCENTIVOS

De outro ângulo, por tratar-se de uma região que deve se desenvolver rapidamente, em razão dos seus elevados índices de pobre za absoluta, o Nordeste não pode prescindir de incentivos fiscais e financeiros a fim de que possa crescer a taxas mais altas que o País como um todo, objetivando reduzir as disparidades regionais. A redução dessas disparidades, objetivo primordial de uma política nacional de desenvolvimento regional, explicitado em todos os planos do Governo Federal nas duas últimas décadas, como se sabe, não foi alcan çada . Na verdade, a economia brasileira em seu conjunto cresceu mais que a nordestina pois, de acordo com as informações da SUDENE, contidas em seu relatório de 1982, o produto bruto regional se expan diu a uma taxa média anual de 6,7%. no período 1960/1981, ao passo que o PIB brasileiro cresceu, em média, 6,8% ao ano. Como conseqüência, a participação relativa do Nordeste no PIB nacional que era de 15,1% em 1960, decresceu para 14,7% em 1981, muito embora estímulos fiscais fossem criados visando a intensificação do desenvolvimento regional.

Obviamente que se não fora esses estímulos, o crescimento econômico regional seria efetivamente menor. Entretanto, cabe aqui considerar que, em termos reais, o valor dos incentivos fiscais vêm decrescendo anualmente quando, na realidade, deveriam estar se ampli ando.

Um rápido retrospecto nos mostra que os principais instrumentos financeiros criados ao longo dos últimos anos sofreram reduções consideráveis, a começar pelo FINOR, principal fundo de investi mentos do Nordeste.

Este benefício fiscal, originário dos artigos 34/18 e concebido para atrair inversões privadas, em 1970 e apreços constantes de 1981, atingiu a cifra de Cr$ 34 bilhões. Em 1980 este total havia caído para Cr$ 29 bilhões. Se considerarmos as aplicações "per capita" com relação à população urbana, constatamos que em 1970 a média foi de Cr$ 2.938,00, ao passo que, em 1980, atingiu apenas ..... Cr$ 1.609,00, portanto 45% a menos. Caso se mantivesse o índice "per capita" de 1970, as aplicações do FINOR em 1980 deveriam ter alcança do, a preços de 1981, o montante de Cr$ 52 bilhões. Por outro lado , além de decrescer em termos reais, sua participação relativa no to tal de incentivos e programas especiais atualmente é de apenas 20%.

Em resumo, os principais recursos destinados ao Nordeste, através do Governo da União, consubstanciados nos incentivos fiscais e nos programas especiais, vêm os mesmos decrescendo o seu valor real anualmente. De acordo com Relatório Anual de 1981, da SUDENE, a preços deste ano, os fundos fiscais (FINOR, FINAM e FISET), que em 1975 totalizaram Cr$ 84 bilhões, cairam para Cr$ 69 bilhões em 1981. Da mesma forma, os recursos provenientes da arrecadação PIN/PROTERRA, alocados em programas especiais na região reduziram-se de Cr$ 90 bilhões, em 1975, para Cr$ 77,6 bilhões em 1981.

Se, por outro lado, verificarmos a participação do Nordeste na oferta de crédito das principais agências oficiais, observamos que a fatia colocada à disposição da região está extremamente aquém de suas reais necessidades. Por exemplo, do total dos financiamentos industriais concedidos pelo BNDES entre 1971 a 1977, 85,8% se destinaram ao Centro-Sul, sendo que apenas 13,5% para o Nordeste. De igual maneira, verifica-se a concentração mais que proporcional do crédito rural nas regiões mais desenvolvidas do País. Considerando 1975, que foi um ano normal em termos climáticos, a contribuição do Nordeste ao produto agrícola do Brasil foi de 25,7%, ao passo que, relativamente ao crédito, a sua participação foi de apenas 12,7%. Neste mesmo ano, as regiões Sul e Sudeste que conjuntamente engendraram 65,7% do produto agrícola total, se utilizaram de 80% do todo o crédito rural ofertado.

São também por demais conhecidos os mecanismos de transferência de renda do Nordeste para os Estados mais ricos do País, via sistema tributário. Em 1976, segundo a SUDENE, graças apenas às transações por vias internas, o Nordeste transferiu para o Sul/Sudeste Cr$ 4,2 bilhões correspondentes ao ICM pago pelas compras ali feitas. Desse total, Cr$ 3,8 bilhões foram recolhidos pelo Sudeste, cabendo Cr$ 2,7 bilhões ao Estado de São Paulo. Abatida a receita do ICM recolhido pelo Nordeste em função de suas vendas para o Sul/Sudeste, tem-se que a transferência líquida de recursos para essas duas regiões, via ICM, totalizou Cr$ 2,9 bilhões.

III. A AGRICULTURA E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Cabe, agora, enfatizarmos a necessidade de se transformar a estrutura do setor agrícola regional como condição básica para se elevar a produção de alimentos, matérias-primas para a indústria e bens exportáveis. Esta necessidade de transformação, por sua vez, deriva do fato de que o crescimento histórico da agricultura nordestina baseado no binômio terra/força-de-trabalho familiar já apresenta nítidos sinais de esgotamento. Ou se eleva a produtividade do trabalho no campo através da incorporação do progresso técnico à produção ou se promove uma ampla reestruturação fundiária, à base de projetos de colonização economicamente viáveis. Acreditamos que esta

seria a forma mais adequada de se permitir um maior acesso à terra à população rural e, com isso, ampliar-se os níveis de renda, emprego e produção no campo.

Já está suficientemente diagnosticado que o chamado êxodo rural deriva da proliferação demográfico no âmbito do pequeno estabelecimento rural com área inferior a 10 hectares e da rigidez estrutural do setor agrário regional em absorver produtivamente esses excedentes populacionais. Como a economia urbana não tem sido capaz de incorporar essa força-de-trabalho oriunda do campo, formam-se os chamados bolsões de pobreza, atualmente em crescimento exponencial. Vê-se, portanto, que a pobreza urbana é uma extensão da pobreza rural e por esta é alimentada.

Enfim, o acesso à terra a um maior número de trabalhadores rurais implicaria numa ampliação do mercado interno regional, com conseqüências positivas para o setor urbano-industrial. A propósito, convém mencionar as novas formulações para o progresso agrícola regional, através do chamado "Projeto Nordeste", que, em verdade, representa uma nova esperança para as populações rurais. Mais um vez, o IPEA, através da sua Coordenadoria de Planejamento Regional, chefiada pelo renomado técnico Dr. Antônio Rocha Magalhães, se faz presente na elaboração e execução desse importante trabalho, a ser financiado pelo Banco Mundial.

IV. CONCLUSÕES

Cabe, finalmente, considerar que a implementação de uma nova política voltada para o desenvolvimento do Nordeste, que seja capaz de reduzir a distância econômica inter-regional deverá, necessariamente, basear-se na descentralização político-institucional. É dizer: dotar a SUDENE de força política necessária à coordenação dos investimentos federais na região, a partir de uma concepção administrativo-financeira autônoma. Por outro lado, é de fundamental importância que voltem a ser elaborados os Planos Diretores e que sejam os memos aprovados pelo Congresso Nacional.

Acreditamos, que o planejamento como instrumento de mudança pode ainda oferecer opções desenvolvimentistas para a região. Mas não o tipo de planejamento baseado numa suposta neutralidade técnica. Porém, um planejamento pluralista, que mobilize as classes empresariais, a classe política, a universidade, etc. Enfim, um planejamento que crie uma consciência coletiva em torno dos problemas regionais e sua articulação com o todo nacional. Desta forma, a SUDENE deve ser revitalizada para exercer o seu papel de liderança no equacionamento das questões sócio-econômicas, sob o apoio dos governos estaduais. Com isto, queremos dizer que a descentralização do desenvolvimento, principalmente nesta fase de abertura democrática, é uma questão

eminentemente política e pressupõe a desconcentração do poder a nível nacional, já que esta e uma igualitária distribuição de renda são fenômenos interdependentes. Neste sentido, a problemática nordestina transcende o regional para tornar-se nacional. Era isto que gostaríamos de afirmar. Obrigado.

DARC ANTÔNIO DA LUZ COSTA - Srs. e Sras. encontro-me neste Painel com dupla responsabilidade: a de Moderador e a de representante, a seu pedido, do Sr. Presidente do BNDES, Dr. Jorge Lins Freire, que me solicitou que proferisse algumas palavras suas, que de forma sucinta descrevem a atuação do BNDES na região nordestina, em especial na sua industrialização. Passo então a apresentar este texto, de maneira que ele constenos Anais deste Seminário.

"Integrado à ação do Governo Federal, o Sistema BNDES desenvolve permanentemente mecanismos destinados a compensar a tendência natural de concentração espacial da atividade econômica que se observa no processo de industrialização.

Neste sentido, o Banco e as subsidiárias FINAME e BNDESPAR consideram, além do enfoque regional, as diferenças entre os diversos Estados que formam uma região e, ainda, entre as várias áreas de um Estado.

Procura-se, assim, corrigir e evitar os efeitos da saturação de determinados centros e apoiar as vocações e vantagens comparativas das diversas regiões, em sintonia com as prioridades nacionais.

Com esta finalidade, o Sistema BNDES pratica critérios de prioridade que beneficiam as regiões de menor desenvolvimento relativo, bem como condições operacionais diferenciadas, como custos financeiros menores, prazos maiores e maior participação nos financiamentos.

A ação desconcentradora tem-se constituído em um dos mais bem sucedidos aspectos da atuação do Sistema nos últimos anos. Na década de 70, a Região Sudeste recebeu em média mais de 60% das aplicações totais do Banco e subsidiárias, cabendo os restantes 40% a todas as demais regiões. No ano passado, esta relação praticamente inverteu-se, beneficiando principalmente as Regiões Nordeste e Norte.

O Nordeste, em particular, que vinha recebendo nos últimos anos cerca de 20% do total de aplicações do Sistema, teve, em 1983, participação de 27%, o que representa desembolsos efetivos no valor de Cr$ 603 bilhões.

O significado dessa cifra pode ser avaliado no cotejo com os Cr$ 150 bilhões liberados pelo FINOR para a região no mesmo período. Portanto, as aplicações do Sistema BNDES no Nordeste corresponderam a quatro vezes o total das liberações do FINOR no ano passado.

No âmbito do apoio ao Nordeste, cabe salientar que o Banco

e suas subsidiárias têm tido participação decisiva no processo de industrialização da região. Foram ou continuam sendo apoiados praticamente todos os grandes empreendimentos regionais, com destaque para o complexo mínero-metalúrgico da Caraíba Metais, o Pólo Petroquímico de Camaçari, os projetos da CHESF, a COSINOR e o Complexo Cloroquímico de Alagoas, entre inúmeros outros.

Somente no ano passado, os desembolsos para projetos industriais na região somaram mais de Cr$ 220 bilhões, compreendendo desde o suporte financeiro aos grandes empreendimentos até o crédito especializado à pequenas e médias indústrias tradicionais e mesmo a microempresas.

No que se refere especificamente às médias, pequena e micro unidades produtivas, têm sido cada vez mais significativas as operações do BNDES, realizadas em sua maioria através de agentes financeiros.

Em 1983, somente o POC - Programa de Operações Conjuntas - destinou cerca de Cr$ 25 bilhões a essas empresas. Acresce a este valor mais Cr$ 6,6 bilhões aplicados através do Programa Pequena e Média Empresa da FINAME, para a aquisição de máquinas e equipamentos de fabricação nacional.

Atualmente, além da continuidade desta atuação, o Sistema BNDES procura ampliar o apoio às indústrias tradicionais da região e vem contribuindo para a consolidação da política de implantação do setor de química fina no País, o qual, necessariamente, tende a localizar-se em grande parte ao redor dos complexos químicos e petroquímicos já instalados na região.

Além do apoio à atividade industrial, merece referência a orientação do Governo Federal de enfatizar as aplicações dos recursos do FINSOCIAL no Nordeste. Desta definição, resultou o desembolso de Cr$ 218 bilhões para projetos sociais na região, representando 65% das aplicações totais do Fundo no exercício.

Tão importante quanto o apoio propiciado à indústria e aos programas sociais, tem sido a colaboração financeira oferecida aos governos estaduais para a realização de inadiáveis obras de infra-estrutura urbana e industrial, bem como de suporte à produção agropecuária, além do fortalecimento dos bancos estaduais de desenvolvimento. Com esta finalidade foram desembolsados em 1983 mais de Cr$ 33 bilhões.

Completando o quadro setorial das aplicações do Sistema BNDES para o Nordeste no ano passado, cerca de Cr$ 79 bilhões foram aplicados em investimentos na área energética, notadamente para geração e distribuição de energia elétrica e para empreendimentos no âmbito do PROÁLCOOL, e, Cr$ 79 bilhões para projetos do setor rural.

Toda essa massa de recursos dirigida à região contribui e-

fetivamente para a elevação dos padrões sócio-econômicos do povo nordestino e para o fortalecimento da economia regional.

No entanto, embora expressiva, esta atuação do Sistema BNDES não é bastante para assegurar o desenvolvimento do Nordeste, o qual constitui um dos mais graves desafios à sociedade brasileira.

O desenvolvimento regional tem sido objeto de grande número de iniciativas de sucessivos governos. Nas últimas décadas, foram criados órgãos de fomento regional, foi implantado o sistema de incentivos fiscais e foram ampliados os investimentos públicos destinados a compensar e corrigir a tendência de desequilíbrio espacial que se verifica em nossa economia.

Apesar disso, os desníveis regionais persistem, enfatizando o seu elevado grau de complexidade e demonstrando que a decisão política de promover a desconcentração deve ser ratificada a cada momento. Somente assim, os mecanismos de fomento regional poderão ser aperfeiçaodos e o esforço feito até agora poderá ser aumentado na medida das necessidades".

MARCOS JACOB TENÓRIO DE MELO (SUDENE) - Muito obrigado, Sr. Moderador, meus companheiros painelistas, meus companheiros de Seminário. Eu tenho que dizer que também estou exercendo uma dupla função neste momento, face às modificações que se introduziram na sistemática, de maneira que tenho que me esforçar um pouco como Debatedor da palestra do Magalhães, que foi feita pela manhã e ao mesmo tempo lhes trazer uma mensagem da SUDENE sobre como estamos vendo o tema que está em estudo neste momento. Eu começaria me voltando para a temática desenvolvida pelo Magalhães, durante a manhã e não poderia deixar de dizer que nos deixamos como que enlevar pelo espírito de objetividade, sobretudo pelo desejo de acertar nos julgamentos, pela serenidade e honestidade com que o Magalhães conseguiu analisar os erros e os acertos do processo de industrialização no Nordeste. Eu prefiro até dizer processo para não usar o termo política, porque eu enxergo mais, ali, naquelas sucessivas tentativas de industrialização, muito mais uma seqüência de iniciativas do que uma política formulada conforme os requisitos mínimos para tal. Devo dizer, entretanto, que não me queixo da ausência de uma política tão rigorosamente construída . Eu prefiro me contentar com os frutos obtidos.

Anotei atentamente aqueles pontos que foram julgados deficientes naquele processo. Muitos deles já debatidos aqui. O primeiro, foi o problema da integração inter-regional do processo de industrialização da região. Eu acredito que pouco se poderia acrescentar ao que já foi dito ontem pelo Dr. Rômulo Almeida sobre este particular aspecto. Querendo reforçar as palavras já bastante eloqüentes do Dr. Rômulo, diria apenas que é preciso primeiro existir, para que depois

se pense em integrar. Quem vai integrar tem que integrar alguma coisa. Então, é preciso que haja industrialização na região para a gente começar a se satisfazer ou não com o grau de sua integração.

Outro ponto notoriamente deficiente é o problema da pequena e média empresa. Devo fazer aqui apenas alguns reparos. Em primeiro lugar, a pequena e média empresa são objetos, também, da política de incentivos fiscais - elas não estão totalmente à margem. Existem outros mecanismos, inclusive de capitalização das pequenas e médias empresas com base no Imposto de Renda a pagar, existe o mecanismo das insenções, ou reduções de impostos e esses mecanismos têm de certa forma, ajudado se bem que não de forma suficiente. mas ajudado bastante às empresas de pequeno e médio porte. Mas a parte esses mecanismos de incentivos fiscais exclusivamente, seria justo lembrar que dentro da concepção inicial de trabalho da SUDENE, ela, pioneiramente no Brasil, iniciou um programa de apoio à pequena e média empresa. Um programa que se desdobrava no lado financeiro com uma linha de crédito que então era administrada pelo Banco do Nordeste do Brasil e de um lado que eu chamaria da assessoria empresarial, ou assessoria gerencial que se realizava através de entidades criadas para tal fim em todo Nordeste, com apoio da SUDENE, chamadas de núcleos de assistência industrial, que hoje trocaram de nome por imposição do CEBRAE e receberam o nome de batismo de CEAG. De maneira que houve uma tentativa, houve o reconhecimento da importância desses segmentos da economia para o desenvolvimento regional. E houve um esforço significativo nesse sentido, um esforço inclusive integrado, mas nos faltaram os recursos para dar continuidade a esse programa. E efetivamente, hoje, o que resta para a pequena e média empresa, basicamente, é apoio no campo gerencial, através dos CEAGs, dos quais a SUDENE ainda participa e alguns incentivos de natureza fiscal que podem beneficiá-la.

Outro aspecto levantado pelo Magalhães foi o problema da produção de bens de consumo popular. Eu diria ao Magalhães que não estou muito seguro de que o processo de industrialização da SUDENE não tenha dado uma contribuição nesse particular. Eu acho até mais, que houve uma contribuição significativa. A indústria de bens de capital não está lá, porque não é consumo popular. A indústria de bens eletrônicos também não está centrada no Nordeste. E é preciso lembrar que houve uma certa fase do processo de industrialização da região onde houve um grande esforço de substituição de importação de bens naturalmente de caráter popular. A indústria automobilística, que não é um bem de consumo popular, não está no Nordeste. Então, se nós não estivermos produzindo bens para consumo popular, não estamos fazendo nada lá, nem existe industrialização. Eu acho que realmente foi mais isto que fizemos do que outra coisa. Mas eu não tenho elementos, va-

mos dizer, seguros e firmes para contestar essa tese. Mas brevemente nós teremos. Esses elementos estão entrando em computador e se Deus ajudar, dentro de três meses nós poderemos ter uma idéia mais precisa de qual foi o perfil dos produtos produzidos pelas indústrias incentivadas na região.

Um aspecto que se levantou, também, foi que a SUDENE pratica reserva de mercado. Isso, em absoluto, se bem que haja muito quem defenda esse procedimento, nós chegamos a fazê-lo no Nordeste. A carta-consulta que é submetida à SUDENE é examinada e quando aprovada é dado um prazo de seis meses para que o interessado apresente o seu projeto. Depois que apresenta o projeto ele tem prazo para iniciar. E se ele não iniciar nós declaramos a caducidade do empreendimento. De forma que existem, inclusive, mecanismos que dificultam de forma notória a prática da reserva de mercado. A carta-consulta, portanto, não é para a reserva de mercado, é para a manifestação, em princípio, sobre o interesse nosso em participar de um certo empreendimento. Existe a carta-consulta para que o interessado não venha logo com um projeto que custa caro, um projeto que eventualmente nós não temos interesse em apoiar, por um motivo ou por outro. Então, para isso que existe um mecanismo mais simples, mais barato, que é a carta-consulta.

Falou-se, também, e aqui eu creio que foi um problema mais de desinformação, que havia uma compartimentalização na operacionalização dos orçamentos do FINOR, anualmente, no sentido de que cada setor, por exemplo, o setor primário, o setor agropecuário, teria uma cota de recursos, que mesmo que nos apresentassem projetos desse setor que tivessem taxas de retorno, inclusive negativas, que nós aprovaríamos esses projetos, porque havia uma cota de recursos destinados para o setor que não tendo sido absorvida então iria aprovando projetos. Em absoluto, não existe essa compartimentalização. Os recursos são distribuídos, praticamente, quase que na proporção da necessidade de cada projeto. E efetivamente os projetos que não têm taxa interna de retorno são liminarmente rejeitados. E existem exemplos disso, isso está ocorrendo atualmente, não se trata apenas de intenção nem de uma simples norma no papel. Então, eu creio que isso seja uma questão só de desinformação ou talvez até de enfoque. Mas eu percebi exatamente isto.

Há também uma certa insatisfação com relação à atuação do sistema de incentivo financeiro, não é o fiscal, de um modo geral, o financeiro, o FINOR, 34/18, no meio rural.

No que diz respeito à industrialização nós já vimos aqui que a iniciativa é muito do setor privado. Julgamos aqueles pleitos dos interessados e os acompanhamos ou não. Não vimos como, nem descobrimos uma maneira razoável de empurrar o empresário privado para

uma determinada área geográfica, para uma determinada região ou para um determinado produto. Ele teima em manter o seu poder de decisão e nós estamos, na verdade, cada dia respeitando mais essa pré-disposição do empresário de decidir. Porque *geralmente* ele decide, eu acredito mesmo melhor do que nós Governo. Mas, aí por volta do fim da década de 60, se não me engano, no meio da década de 60, já se abriu o sistema de incentivos para as empresas do setor primário, as empresas agropecuárias. Este setor tem se desenvolvido, principalmente nas épocas mais recentes, e tem apresentado uma resposta, eu diria bem *positiva*. Ele é um setor que está experimentando no Nordeste uma nova forma de abordagem ao nosso problema de desenvolvimento rural. O sistema de incentivos está permtindo que no campo exista, ou passe a existir, ou seja criada, a atividade econômica em escala empresarial, que no Nordeste até recentemente só conhecida na zona do cacau e na zona do açúcar. Nós não tínhamos empresas no campo, não sabíamos o que era isto, a atividade no campo era uma atividade tipicamente de subsistência das pessoas. E através do sistema de incentivos está se iniciando, a meu ver comsucesso, uma atividade em escala empresarial, ou seja, capaz de gerar os desejados excedentes para o alimento das populações locais e urbanas. E vemos por este caminho uma grande possibilidade de atuação. Vejam os Srs. o problema do algodão. Diz o meu companheiro e caro amigo Gustavo Queiroz, nosso conferencista de hoje, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco, jovem empresário de grande dinanismo, disse agora há pouco. "A indústria têxtil, Marlos, me parece um Deus de pés de barro, um gigante de pés de barro". Ele estava se referindo a que ela depende do algodão. E o algodão tem sido plantado no Nordeste até hoje como *uma* atividade de fundo de quintal, uma atividade subsidiária, pelo homem que planta o algodão para comprar uma camisa, sem nenhum comprometimento com a qualidade daquele algodão, com o seu padrão de qualidade. Não é um comportamento empresarial, é um comportamento de subsistência. E isso prejudicou em muito a produção de algodão no Nordeste, seja no seu lado *quantitativo*, seja no seu lado qualitativo, e repercutiu tremendamente em cima da indústria têxtil regional. E nós estamos acreditando que levando o plantio de algodão numa escala empresarial, numa dimensão, e sobretudo numa natureza empresarial, para o campo, como estamos fazendo atualmente, nós vamos mudar esse quadro para melhor. E tantas outras atividades que existem. Tem sido essa atividade do FINOR, o apoio ao setor agropecuário, muito criticado. É criticado no que diz respeito ao custo do emprego. Há certa razão nisso. O custo do emprego no projeto agropecuário é elevado, mas não é o mais elevado do FINOR. Nós temos que ver que ao irmos desbravar a fronteira agrícola desta região, porque não há nenhum projeto do FINOR se implantando em áreas críticas, assim definidas pelo Conse -

lho de Segurança Nacional, pelo INCRA; não há disputa de terras com o Projeto do FINOR. Há apenas um caso em mais de 800 projetos.

Como eu ia dizendo, estamos desbravando fronteiras agrícolas e portanto incorporando terras que até então eram improdutivas ao processo produtivo. E ao se chegar lá, a distância às vezes muito grande, essas empresas substituem, inclusive, chegam a substituir o governo em muitas das suas atividades. Quando uma indústria se implanta, e principalmente no Nordeste devido aos distritos industriais, ela encontra primeiro um terreno subsidiado, ela encontra depois toda uma infra-estrutura de energia, de transportes, de comunicações, de telefone, de saúde, de estradas pavimentadas, tudo isso que a comunidade pagou, à sua disposição. E por isso ela paga apenas as taxas normais do serviço. Mas quando se vai para o campo é a empresa quem tem que, às vezes, abrir quilômetros de estradas, é a empresa que tem que implantar o seu sistema energético, de puxar às vezes 5, 6, 8, 10 km de linhas elétricas; é a empresa quem implanta a sua escola; é a empresa que paga o Professor que está na escola. Nós temos projetos que nele funcionam escolas com mais de 400 alunos, diariamente. Então, isso é uma substituição do setor público, isso é o que está querendo fazer o Projeto Nordeste: é dar o emprego, é garantir a escola, e essas empresas também se responsabilizam pela saúde, porque lá não existe INPS. E ninguém pode deixar morrer um empregado; ninguém pode deixar uma senhora dar à luz ao céu, elas deslocam para as cidades e pagam por isso. Então, o custo desse emprego tem quer ser mais alto. Mas não é tão alto quanto se diz. Ainda assim os projetos se mostram economicamente viáveis, quase que desafiando aquela máxima do Dr. Nilson Holanda, ontem, que nós temos que decidir se empresa é para ser empresa, ou se é para beneficência social, organismo de beneficência social. Eu diria que ela está fazendo um bocado de assistência social, mas ainda preservando a sua qualidade e a sua característica de empresa, porque ela faz isso até certo ponto.

É também criticado o nosso apoio ao setor agropecuário, porque a maioria dos projetos são de pecuária de corte. São críticas duríssimas que se fazem, mas se explicam essas coisas e se justificam também. Em primeiro lugar, nós não sabemos fazer agricultura no Nordeste, tirando açúcar, tirando o cacau, nós não sabemos fazer agricultura, de modo geral; nós não temos tradição de agricultura; nós não tivemos o benefício do influxo de populações européias e japonesas que se deslocaram para o Sul do País trazendo na sua bagagem uma tradição milenar de conhecimento agrícola. O Nordeste foi conquistado correndo atrá do rabo do boi. E é isso que nós sabemos fazer. Então, temos que começar pelo que sabemos: criar uma vaquinha. Mas não sabemos produzir pimentão, nem melão; nós temos que aprender,

então, temos que ter tempo para isso. Nem temos o japonês conosco lá, nem temos o italiano, nem temos o alemão para nos ajudar, então temos que começar pelo boi.

Temos também que considerar que é preciso saber se temos ou não deficit de carne na região. Antes de condenar a atividade é preciso saber se ela é necessária;e temos deficit de carne.

Finalmente, temos um problema climático que faz com que a atividade pecuária se torne uma atividade de menor risco do que a atividade agrícola. Nós não estamos sabendo ainda conviver com a seca. E a prova está aí: 2 milhões e 700 mil pessoas hoje nas frentes de trabalho. Isso é muito mais do que quatro vezes todo o exército americano quando foi para o Vietnã, assistido pelo Governo, sustentado pelo Governo.

Apesar da existência de um Pólo Nordeste, que não se critica, apesar da existência de um Projeto Sertanejo que também não se critica, apesar da existência de um programa de recursos hídricos, que também não se critica, mas é exatamente a clientela desses programas que hoje está nas frentes de trabalho. Não quero contrapor aqui, mas a clientela do FINOR não está, não. Está empregada, está sobrevivendo do seu emprego dignamente, dos projetos agropecuários apoiados pelo FINOR. Estou somente chamando a atenção, não quero fazer paralelo, são coisas muito distintas, mas chamo a atenção porque muitas vezes a crítica é dirigida para onde o problema não existe, esquecendo-se de comentar sequer certos aspectos onde o problema existe.

Finalmente, quando se financia um projeto agropecuário no FINOR, no fundo, estamos financiando uma capacidade de solo, uma capacidade produtiva de solo. O homem que hoje implanta um projeto pecuário amanhã ele pode mudar para arroz, se arroz lhe for mais conveniente e se ele aprender a plantar arroz. Ele pode mudar para algodão, ele pode mudar para feijão e isto já está ocorrendo e também nós temos projetos agrícolas e também nós temos projetos agroindustriais. De maneira, que me permiti aqui tocar nesses aspectos, continuando vem o problema da eficiência do sistema. Eu acho que o Magalhães foi justo ao dizer que estava satisfeito com o desempenho, em termos de eficiência na alocação de recursos. Eu me associo ao testemunho dele e digo que numa amostra que fizemos há três anos nós verificamos que as perdas definitivas dos recursos aplicados pelo sistema de incentivos fiscais,perdas em projetos que realmente não mais voltarão a ser empreendimentos, elas foram da ordem de 1,5% do total das aplicações. E as perdas em projetos que hoje se encontram paralisados, mas que podem ser reativados, são da ordem de 3,4%. Então, se nós admitimos que todos os projetos paralisados nunca mais voltem a funcionar, nós teríamos

uma perda da ordem de 5%, menos do que 5%. Ora, meus Srs., isso é menos do que o Banco Central permite que um Banco que faz aplicações, não de risco como nós, mas sob garantias, que ele coloque na sua conta de lucros e perdas como previsão para devedores duvidosos. Nós que trabalhamos com aplicação de muito maior risco estamos perdendo menos de 5%, isso é, efetivamente, muita eficiência, em qualquer lugar do mundo, com qualquer parâmetro que se use. Finalmente, o problema do emprego. Essa é uma polêmica que acho engraçada. Porque se diz: não se cria emprego e a razão é que a indústria nordestina é sofisticada. Vai-se logo atrás de uma explicação complicadíssima, difícil de controlar e difícil de negar. Eu apenas faço aqui uma pergunta e apelo para a lógica. Quem é mais sofisticado? É quem usa o equipamento ou quem o produz? Quem é mais sofisticado, é o homem que utiliza um trator ou aquele que o fabrica? Quem é mais sofisticado, é aquele que utiliza um arado ou é aquele que o produz? Todos nós sabemos a resposta. E não podemos ser mais sofisticados do que o resto do País. Nossa indústria não é diferente, nem deve ser, nem tem porque ser, do restante da indústria que existe no País. A razão de não termos emprego na indústria nordestina é porque não tem indústria. E é somente isso: uma região que responde por 7,5% do produto industrial do País, ou seja, menos do que o Rio Grande do Sul, essa região não pode-se dizer que ela tem indústria. Então, vamos deixar pelo menos a região ter indústria para depois ir discutir o problema do emprego, se criou mais, se criou menos, e fazer os consertos e as correções de custo necessárias. Mas, não é a priori, porque não existe praticamente nada de indústria ali. Há tudo para ser feito. O nosso tecido industrial é obviamente um tecido rarefeito, um tecido frágil, que precisa ser fortalecido. Eu sairia agora dessa posição talvez até inesperada para tantos companheiros, e por isso eu peço desculpas, essa posição é meio defensiva, mas é porque a frequência das críticas é forte demais. E o que é pior: muitas delas são absolutamente infundadas, como nós estamos tentando mostrar aqui. Eu não quero dizer que aqueles que as fazem sejam mal intencionados. O que às vezes lhes falta é um pouco de informação, um pouco mais de reflexão e um pouco daquela vontade de enxergar primeiro o óbvio, porque o óbvio é difícil que é danado de a gente ver. Esse problema do emprego é problema de óbvio, é a tal história, o sujeito que vê o arqueiro no olho do vizinho e não vê a trave no seu olho. Mas voltaria agora, para finalizar estas ponderações, para o futuro. Nós estamos discutindo aqui industrialização, praticamente partimos do princípio de que ela é necessária. Eu também acho que ela é necessária. É necessária porque nós temos todos um propósito: apesar de tanto discurso, de tanta análise, de tanto trabalho técnico, de tanta política ou falta de política, esse objetivo não foi atingido. Então, vamos permanecer lutan-

do por ele. No caso específico do Nordeste há alguma coisa de particular que justifica sobremodo ou sobremaneira a necessidade de se enfatizar o setor industrial. É exatamente o comportamento cíclico e aleatório do produto agrícola da região, que repercute da mesma forma sobre o produto global da região, tendendo a puxar esse produto para baixo. Por mais esforço que se faça em cada ano perde-se o que foi feito em dois. Então, nós precisamos ter o setor secundário e o setor terciário fortalecidos, porque são setores que apresentam um comportamento mais estável do crescimento do seu produto, para contrabalançar as oscilações que vão ocorrer ainda por muito tempo, inclusive negativas, do crescimento do produto do setor primário. E só assim nós podemos obter uma taxa de crescimento que seja maior do que a taxa de crescimento do Brasil durante um longo tempo, talvez 20 anos ou mais, para que a gente comece a dizer que começou a superar as desigualdades *regionais*. E aí começar a acontecer tudo aquilo inclusive pelo que a gente está reunida aqui hoje conversando. Isso somente justifica a necessidade de um esforço grande no setor industrial. Como promover esse esforço? Eu queria chamar a atenção aqui apenas para uma questão de postura. Eu não tenho receita pronta, mas me preocupa muito a nossa postura com relação a esse aspecto. Nos dias de hoje eu acho que temos que ter uma postura que eu chamaria de pragmática, uma postura que concilie um pouco, o mais que puder, o técnico com o político. O Dr. Gustavo Queiroz diz isso hoje com uma felicidade extraordinária quando ele falou num planejamento de compromisso, não aquele planejamento frio de gabinete. Por isso que eu venho me insurgindo aqui, *neste Seminário*, de vez em quando, à tentativa de tecnificar demais, porque nós vamos viver uma época diferente. Houve até quem dissesse neste Seminário que tecnocrata estava morto. Eu não chego a dizer tanto, mas isso tem um cunho de verdade. Nós vamos ter que conciliar agora. A técnica vai prevalecer na medida em que ela vá realmente se colocar a serviço das comunidades e ela vai se colocar a serviço das comunidades através da barganha política. Nós não vamos poder mais ditar as coisas do nosso gabinete com facilidade. Nós não vamos mais poder definir muito claramente objetivos muito práticos, muito claros, para o que deve ser industrialização da região e isto acontecer. Isto não aconteceu nem quando se teve esse poder, avalie agora. Então, temos que nos descomplicar um pouco e estarmos preparados para uma atitude pragmática. E dentro deste pensamento, que não é a desvalorização da técnica, mas é o reconhecimento de que ela deve se subordinar aos interesses políticos que são mais poderosos.

Dentro deste pensamento eu penso que nós temos também que ter outro elemento básico de postura, que seria a crença no setor privado e não no Governo como o grande instrumento de desenvolvimen-

to regional. O Governo cansou como empresário. Ele já deu o recado dele. Ele não vai poder criar uma AÇOMINAS no Nordeste mais; ele não vai poder fazer uma NUCLEP lá no Nordeste, nem uma Ferrovia do Aço, nem uma Tubarão, ele não vai poder, ele cansou e ninguém quer mais que ele faça essas coisas, o Governo está fora da atividade empresarial. E acho que todo brasileiro de bom senso hoje não mais o deseja como empresário, porque ele não foi bem sucedido, não foi feliz. E a razão é simples: porque o Governo não está submetido a risco; a outra razão é que ele trabalha com o dinheiro alheio. Ele não tem nenhuma razão, portanto, para ser eficiente e nem eficaz, não atue em cima do Governo. Então, temos que continuar no Nordeste estimulando e consolidando um sistema que acreditou, quando ninguém acreditava, no setor privado como instrumento principal de desenvolvimento regional. E é por isso, talvez, que se a industrialização no Nordeste não alcançou os objetivos que nós todos desejamos que tivessem sido alcançados, ela também não incorporou, não corporificou, os gravíssimos erros que aconteceram no País, por força de decisões empresariais tomadas pelo Governo. Nós não temos lá nenhum elefante branco digno de nota quando o colocamos no mesmo curral dos elefantes brancos pseudo produtivos, fabricados no País. Não temos, somos menorzinhos, somos muito mais modestos, temos fracassos, mas não tão redundantes, como por exemplo uma AÇOMINAS - só para não ficar calado e dizer que eu não estou dando exemplo. Esse é outro aspecto da postura que nós desejaríamos. E ao dizer isso nós desejaríamos também que o Governo assumisse o seu lugar, que o Governo deixasse de empresariar e passasse a governar. Porque o que nós estamos precisando é do Governo. Governo governo, não Governo empresário. E aí eu lembro, como ontem, a história do Lúcio Flávio, que dizia: "bandido é bandido, polícia é polícia". E eu dizer aqui hoje, governo é governo, empresário é empresário. Então, o Governo vá cuidar das suas funções e deixe o setor privado trabalhar que as coisas vão acontecer. Então, é uma profissão de fé que eu julgo pragmática que nós devemos aperfeiçoar: criar mecanismos para o desenvolvimento regional, mas que eles tenham sempre a iniciativa privada como elemento principal, elemento motor desses próprios mecanismos.

Em terceiro lugar, acredito que nós devemos ter consciência de que o que nós conquistarmos no Nordeste não vai ser fruto, como nunca foi, dos nossos trabalhos técnicos que fazemos com tanto carinho, com tanto gosto. Se fosse por trabalho técnico o Nordeste estaria rico, acho que não tinha mais nem seca. A nossa luta tem que ser política. Eu não estou desprezando o trabalho técnico, estou dizendo que somente ele não vai resolver. Nós vamos precisar dele, mas vamos ter a luta no campo político, luta que não soubemos travar com habilidade até hoje. Eu me atreveria até a dizer aqui que o Nordeste é

uma grande força eleitoral, que eu reconheço isso. O Nordeste foi quem sustentou a revolução no poder, formalmente. A última eleição, está aí a demonstração patente disso. Mas é uma pequena força política e há uma grande diferença entre força eleitoral e força política. Então, nós temos todos que trabalhar para transformar a força eleitoral do Nordeste em força política. E se isso não acontecer não vai haver trabalho técnico no mundo que reduza as disparidades regionais da região com o restante do Brasil. Então, nós temos que mudar a postura e enfatizar o aspecto político, com certo detrimento de preciosismo técnico. Temos que nos conformar com isso, porque é o único caminho se nós queremos realmente, chegar lá, nesse objetivo. E, portanto, temos que, finalmente, lutar por mais recursos. Às vezes eu noto que nosso interesse é muito mais discutir sobre política, discutir sobre a forma, mas nos esquivamos de discutir sobre a essência, ou sobre os mecanismos que levam recursos para a região, errado ou acertado, mas levam recursos e nós precisamos de recursos. E é importante concentrarmos pragmaticamente a luta em cima de mais recursos. Porque os recursos não chegaram no Nordeste, os recursos passaram ao longo, ao largo da região, nós não vimos a cor do dinheiro nacional, nós não presenciamos o famoso sacrifício da Nação pelo Nordeste. Isso não aconteceu. Eu ontem dei aqui um exemplo, que eu acho que cada um compreendeu: eu peguei dez projetos assumidos pelo Governo Federal para serem implantados em 16 anos. Esses 10 projetos, foram destinados para eles 50 bilhões de dólares - somente 10; 50 bilhões de dólares. O FINOR, que é o principal mecanismo de promoção de investimentos na região, até ainda agora, porque agora é o BNDES; estou até mais satisfeito com essa posição de segundo lugar, talvez agora passe a ser menos visto. O FINOR levaria 125 anos para aplicar esses recursos. Um só projeto, a AÇOMINAS que, como eu disse, é um projeto que não se sabe hoje se é melhor que ele fique pronto ou que não fique, que fabrica um único produto, está num único Estado, num único município, tem 6 bilhões de dólares. O FINOR, que atua em 10 Estados, apoiando 800 empresas, em todos os setores da economia praticamente, fabricando uma gama imensa de produtos para a região, atingindo população de 10 Estados do Nordeste, levaria 15 anos para aplicar os recursos da AÇOMINAS. E lhes garanto que com muito maior êxito, não tem nem comparação.

Então, meus Srs., nós não vimos a cor dos recursos nacionais. Criou-se o POLONORDESTE, criou-se o Projeto Sertanejo, criou-se o Programa de Recursos Hídricos, criou-se o PROCANOR e outros Prós, é tanto Pró que a gente nem decora tudo. De onde vieram esses recursos? Vieram do antigo sistema de incentivos fiscais, do 34/18. Então, é aquela contabilidade de uma caixinha dentro da outra - vai tirando - é aquela história do automóvel, que eu falava pela manhã.

Então, nós precisamos nos aparelhar. E esse aparelhamento tem que ser político, porque tecnicamente nós já estamos por demais aparelhados e se não estivermos têm vocês aqui do IPEA, do IPLAN, o Magalhães , esse povo todo,que vai nos ajudar muito . Mas nós temos que nos aparelhar politicamente para conseguir recursos. E o meu apelo final, aqui, é que nós técnicos temos também que tentar ver a coisa desta forma, nós temos que pensar que nossa contribuição tem que ser também nessa luta política. Não adianta a gente se prender num gabinete e produzir isso, aquilo e aquilo outro. Vai ajudar, mas é preciso hoje que a agente se engaje mais e que, se não participar, mas reconheça a importância do trabalho político em defesa dos interesses maiores da região. Muito Obrigado.

RÔMULO ALMEIDA (UFBa) - Creio que os debates destes três dias deixaram claro que não se pode pensar em industrialização isoladamente. Por outro lado, também, me parece que os números que aqui foram exibidos revelam que a magnitude do problema social do Nordeste é insusceptível de solução, sem uma profunda e radical mudança no modelo político e social do País, mudança essa que possivelmente está envolvida por uma mudança do próprio modelo da civilização ocidental, porque nós estamos numa profunda crise de civilização que envolve tanto o capitalismo como os socialismos que têm sido experimentados , e que está no bojo de mudanças tecnológicas revolucionárias. A propósito, tive ocasião de fazer uma modesta reflexão numa exposição em Belém, no começo de dezembro, na reunião da ANPEC, sobre os reflexos desse quadro no subdesenvolvimento. Então, não vou tomar tempo de vocês, embora tivesse uma grande tentação de sair por aí, nessa temática mais geral e fundamental que foi aqui provocada sobretudo pela brilhante aventura intelectual do Lélio Rodrigues. Queria, entretanto, dizer uma coisa. Por mais que eu esteja preparado desde sempre para querer a mudança, para conceber a mudança e para lutar por ela, engajando-me objetivamente num processo político, eu me confesso incapacitado para dar aqui um roteiro para a mudança total. Eu só sei que a gente precisa lutar para tornar possíveis as mudanças e discutir quais seriam elas. Discutir sem entretanto querer intelectualmente e tutelarmente apresentar modelos que o próprio povo não queira, que a própria cultura nacional não absorva. Enfim, esse é um processo complexo. Mas eu queria, ainda, neste final de introdução dizer alguma coisa que me parece fundamental. Aliás, quero dar uma notinha biográfica. A minha formação não foi inicialmente de economista. Mas, preocupado com os problemas sociais e desafiado por eles, eu me tornei economista por uma quase necessidade de responder intelectualmente a certos problemas fundamentais de eficiência que estão inseridos em qualquer processo social. Eu queria chamar a

atenção para o seguinte ponto: o progresso social resulta da produtividade sob controle social. Agora, o controle social não é uma coisa que nasce de uma atitude voluntarista, daqui deste Seminário ou de qualquer grupo; depende da luta política e social, depende de que os grupos que são deserdados adquiram uma consciência e uma posição e lutem pelas mudanças que lhes convêm. Nós não podemos, entretanto, a meu ver, nos compensar ética e intelectualmente com a derivação de um modelo artesanal-pastoral como um substitutivo da fórmula produtividade sob controle social.

Então, enquadrando nessas considerações o problema de industrialização no Nordeste, qual seria a estratégia que se deduziria? Vou aqui propô-la de uma forma extremamente esquemática. Parto do suposto político e cultural de que o Nordeste está integrado no País e dele não se pode desintegrar. E o seu destino é integrar-se mais amplamente, que esta integração do Nordeste deve ser, não por dependência e subordinação, mas por participação. Isso tem uma tradução econômica. A tradução política significa o seguinte: não é o prestígio das oligarquias regionais que fará a integração e a reivindicação do Nordeste, mas é o surto da consciência popular nordestina. Quando o Nordeste for povo, o Nordeste estará integrado politicamente no Brasil e então as reivindicações serão para o povo nordestino e não para as elites ou as oligarquias nordestinas, que são apenas as intermediárias do poder - os "vendedores" do poder, segundo aquele velho conceito chinês.

A minha estratégia para o Nordeste é a seguinte: primeiro ponto: explorar todas as oportunidades de implantar no Nordeste est produtivas e sociais que homogenizem o tecido social e econômico do Nordeste em relação ao Brasil, de frente ao Brasil moderno. É claro que eu quero mudar o Brasil, mas enquanto não muda o Brasil eu tenho que funcionar conforme o Brasil funciona. Isso significa homogeneizar as estruturas, inclusive, como eu disse anteontem homogeneizar as heterogeneidades sociais que existem em todas as regiões, mas que no Nordeste são muito mais graves. Pelo menos nós devemos nos equiparar às condições do Centro-Sul do País e para isso é preciso explorar todas as possibilidades. Isso significa explorar as possbilidades industriais, as possibilidades agrícolas, as possibilidades de serviços e, até mesmo, de experimentos comunitários que representem uma voluntária abdicação do desejo de adquirir bens materiais. Quando falo em indústria, agricultura e serviços, eu quero dizer atividades que possam competir, que possam acumular e portanto, crescer, e que possam pagar salários; assegurar empregos de uma forma estável, tanto quanto possível, dependendo das conjunturas, e assegurar salários que sejam aproximados dos salários nas regiões mais avançadas do País.

O segundo ponto é o seguinte: essas atividades, nesse padrão, não serão capazes de absorver a mão-de-obra que o Nordeste oferece. Então, o segundo ponto de uma estratégia do Nordeste é explorar, como aliás no passado se fez de forma espontânea, mas eu acho que se deve fazer de uma forma planejada, todas as possibilidades de migração inter-regional e também migrações intra-regionais, de tal maneira a dar melhores chances à população do Nordeste. Mas isso também tem seus limites, porque, inclusive, com a crise do modelo brasileiro, já a fronteira de absorção dos migrantes nordestinos está saturada e já transformou-se, ao contrário, numa fonte de emigração, que é Paraná, que é São Paulo, e então, nós temos um problema extramamente mais grave, porque inclusive as aventuras inteiramente irresponsáveis, como a da Transamazônica, não vieram resolver de maneira alguma o problema de excedentes demográficos. Então, temos uma limitação por isso. E temos por outro lado, também, uma taxa de relativa inamovilidade dos recursos humanos, mesmo que haja uma grande fluidez em termos espaciais, há uma inamovibilidade relativa.

Então, temos que enfrentar diretamente também o problema da pobreza, que não é absorvido pelas atividades, vamos dizer, formais, as atividades que vocês podem chamar de modernizantes, embora desta palavra eu não goste, atividades que equiparem o Nordeste ao conunto, progressista da vanguarda nacional. Então, nós temos que desenvolver programas compensatórios. Mas programas compensatórios que não são o objetivo final de uma política, são objetivos transitórios, são instrumentos de absorção, de educação e de preparação para migrar, inclusive, ou para ser absorvido nas atividades, que eu diria formais. Esses programas preparatórios são de dois tipos. Em primeiro lugar, é a assistência ao setor informal de uma maneira geral, na agricultura, na indústria e nos serviços. Em segundo lugar é um programa nacional de atendimento das necessidades básicas do homem, que permita igualdade de oportunidades a todos os nordestinos em relação a essas necessidades básicas. Esse é que me parece ser um programa fundamental, porque hoje o nordestino tem a serviço de sua educação cerca de 1/6 ou 1/7 do que tem um brasileiro que mora em São Paulo. E em saúde essa relação é de cerca de 3,5 a 4. Evidentemente, se nós não queremos um Brasil dividido em dois, alguém tem que assumir a responsabilidade pela igualdade de oportunidades, que não se realiza através de um programa de desenvolvimento em tempo algum, porque como o tempo é muito longo para este programa, evidentemente que essas desigualdades tendem a se perpetuar, tendem, inclusive, a criar uma incapacidade regional para o próprio desenvolvimento. É o caso das carências de saúde, fundamentais, e das carências de educação. Todo mundo conhece que a educação primária no Nordeste, por exemplo, está a cargo, hoje, praticamente, dos municípios. E os municípios

chegam a pagar cinco mil cruzeiros por mês, para uma professora. É uma gorjeta, mas que pague dez ou que pague quinze, ainda está sempre no nível do afogamento. Evidentemente, é preciso haver um programa compensatório dessa magnitude. Isso não se realiza, de maneira nenhuma, através de projetos românticos, projetos que se baseiam na conformidade e que têm como destino a perpetuação da desigualdade dentro do Brasil, quer dizer, a perpetuação e o agravamento do dualismo.

Dito isso, por que é que tratamos de industrialização? E naturalmente a gente tem que dividir os assuntos por uma questão de metodologia, porque não vou agora entrar em outros setores, então tenho que me ater ao tema, então vamos ver por que industrialização. Todo mundo já sabe, tem-se repetido, que a estrutura de recursos no Nordeste torna a industrialização um imperativo. O Dr. Marlos apontou aqui o aspecto importante da industrialização, como um fator de estabilização da renda no Nordeste. Isso aliás, as estatísticas já mostram: o efeito que a industrialização da SUDENE está tendo. Mas também o fato é que, mesmo não havendo seca, os recursos de solo e água no Nordeste são, comparativamente aos do Sul, de extrema pobreza, acrescida pelo fato de que a tecnologia da agricultura tropical, úmida ou seca, não foi trazida aqui pela imigração européia. E *ninguém preparou essa tecnologia*; só recentemente é que algumas coisas, que já estão há dois mil anos em prática no Oriente, estão sendo descobertas no Brasil pela EMBRAPA. Evidentemente que nessa carência de uma tecnologia autônoma, de uma ciência e tecnologia autônomas, nós temos uma situação ainda mais precária em termos de recursos agrícolas no Nordeste. Portanto, qualquer programa de desenvolvimento do Nordeste, que se baseie na agricultura é um suicídio regional. Agora, isso não quer dizer que se abandone a agricultura. Ao contrário, é essencial, num programa de desenvolvimento do Nordeste que se desenvolva o conhecimento dos recursos e que se explorem todas as possibilidades dos recursos nordestinos. Por isso, inclusive, é preciso mudanças institucionais, porque esses recursos, além de serem pobres, estão sendo mal utilizados. O regime de propriedade está utilizando mal os pobres e escassos recursos de solo e água no Nordeste. Daí a importância, a premência, de uma reforma agrária no Nordeste.

Agora, quais são as alternativas de industrialização? Duas alternativas básicas se apresentam. Um alternativa é preocupada pela *absorção voluntarística* da mão-de-obra num máximo de empregos na indústria e na extrapolação de números sobre a relação emprego/capital em pequenas indústrias para todo um sistema industrial, sem perceber que essas pequenas indústrias com pequeno capital, com pequena relação capital/trabalho, elas só vivem em função de uma estrutura econômica, que possa sustentá-las. É uma ilusão pensar que existiria um mercado ilimitado para essas atividades. E é uma ilusão

pensar que essas atividades poderiam jamais conseguir o nível de segurança no emprego, de salário e de renda que as atividades formais com maior capital investido por trabalhador. Mas, sobretudo, o que é importante é considerar o seguinte: a partir da premissa de que o Nordeste quer se integrar por participação e não por dependência perpétua, essa estratégia é uma estratégia que está excluída num programa de desenvolvimento do Nordeste.

Uma coisa muito diferente, eu repito, são as comunidades de "hippies", ou de monges, que voluntariamente queiram se abster dos bens materiais. Isso é outra coisa. Isso é até um luxo da civilização. E isso pode também coexistir com toda essa estratégia e até acho desejável que exista, o meu ideal ético é que todo mundo voltasse a uma maior sobriedade, quase que a uma simplicidade monástica, desde que com certas licenças.

Cristóvam apresentou aqui uma tese fascinante, aliás, com grande brilho, e é pena que ele não esteja aqui, na qual ele defende uma coisa óbvia: que é preciso desenvolver o máximo esforço na tecnologia apropriada. Mas ele teve o cuidado de dizer que era importante que isso fosse feito a nível nacional. Eu diria que não é só importante. É essencial que seja feito ao nível nacional, porque se não for feita a nível nacional, ao nível nordestino não dá para a partida.

Ele inclusive teve o cuidado, como também O Dr. Lélio, de lembrar que uma coisa essencial nesses modelos seria a libertação da Rede Globo. Ora, eu tenho a maior dúvida sobre se isso é viável. Quer dizer, sobre se você pode fechar o Nordeste e a cultura nordestina aos contatos culturais, persuasivos, do sistema moderno de comunicação. E eu já disse aqui, aliás, no primeiro dia, eu vi na minha experiência de vida muitas pequenas atividades nordestinas se fecharem, embora tivessem produtos de melhor qualidade, pela concorrência de produtos inferiores, vendidos pela propaganda, pela grande propaganda industrial. Além de que eles são também vendidos pelo "dunping" industrial, que é outro ponto que não quero aqui observar, não quero aqui analisar. O nosso Cristóvam saiu-se ainda com uma receita, uma, vamor dizer, proposição de que deveríamos pleitear uma reserva de mercado para essa produção nordestina feita com a tecnologia apropriada, com abundância de mão-de-obra de nossa região. Isso já se faz com o açúcar, através do IAA. Não haveria razão para que não se faça para outras atividades no Nordeste. Eu queria aqui fazer apenas uma observação muito sintética: em primeiro lugar, as exceções ao regime da unidade aduaneira, a unidade de mercado no Brasil, não são elásticas; as exceções são conquistas. A do açúcar foi uma exceção para preservar, e não para expandir a indústria do açúcar no Nordeste. A indústria de açúcar está se expandindo em São Paulo. Houve aí a produção de álcool; onde é que se desenvolveu? Em São Paulo.

Portanto, é uma ilusão pensar que se pode reservar mercado. E se houvesse alguma reserva de mercado, seria uma reserva limitada à área regional. Mas, qual seria o efeito dessa reserva limitada à área regional? Seria o de sustentar atividades não competitivas ao nível nacional, ou seja, mantendo uma estrutura econômica débil no conjunto nacional, portanto mantendo uma estrutura de dualidade dentro do País. Além de ser inviável, seria inconveniente do ponto de vista dinâmico para o Nordeste.

Esses pontos de realismo é essencial que tenhamos em conta ao abordar o problema de uma estratégia regional e, particularmente, de uma estratégia industrial. Acho que partindo da integração no mercado nacional, o fundamental numa política de industrialização regional é: capacidade de competir, capacidade de gerar excedentes, capacidade de estar entrosado nos circuitos financeiros (um ponto, aliás, que o Pedrão apresentou com muita propriedade), capacidade de pagar salários competitivos com os salários nacionais, capacidade de gerar vinculações e economias externas. Quer dizer, vinculações para trás e para a frente, mas, além disso, gerar externalidades, de uma maneira geral, para o sistema econômico e social; capacidade de gerar receita fiscal. Lembramos a crise das nossas cidades. Por que a crise das nossas cidades? Porque as pequenas atividades informais não pagam imposto. Além das pessoas, das famílias, não terem capacidade para pagar o BNH, portanto para pagar habitação decente, também não têm capacidade de pagar tributos para a prefeitura. E ainda vivem de tarifas subvencionadas dos serviços públicos. Então, ameaçam a própria sanidade dos serviços públicos. Não é por aí que se sai. É preciso que haja atividades capazes de gerar tributos diretamente e através dos seus assalariados. Capacidade, portanto, de gerar, *direta ou indiretamente, o mercado regional. Mercado regional* esse, entretanto, que dinamicamente se vai fazendo - eu não quero aqui repetir, falei muito rapidamente sobre isso em alguma ocasião anterior, mas isso é um processo que apenas pode ser acelerado através de uma planificação, é um processo que tem tempo. Isso significa, capacidade de exportar. Um dos erros graves, um dos erros fundamentais em toda ideologia que se criou na SUDENE, que não é devida aliás ao GTDN, não é devida ao Celso, mas a uma mentalidade que se criou, de que o Nordeste devia fazer indústrias para o seu mercado. Isso é um erro gravíssimo. O Nordeste tem que fazer indústrias para vender no País. E é só assim que o Nordeste se desenvolve. Porque o resto do País não deixa de vender ao Nordeste. É preciso que nós, de uma vez por todas, afastemos este equívoco ideológico que nasceu, aliás, de uma má leitura das coisas da CEPAL. No processo de desenvolvimento, fundamental era a substituição de importações (a nível nacional), então houve a indevida interpolação para

substituição de importações a nível regional. Mas a região não tem fronteira, não tem aduanas, não tem câmbio, não tem nenhuma política de defesa... Vou aqui ilustrar com um exemplo de uma indústria concreta: a indústria de cimento, para a qual o Nordeste tinha todas as condições de ser uma região supridora de todo o País. Pois bem, a SUDENE recusou escalas de projetos que excedessem o mercado regional. Estou insistindo nisso, porque ainda há gente que fala nisso e que continua a falar; e gente muito importante que diz que se o Nordeste, se a produção nordestina industrial e agrícola, não atender à demanda do Nordeste, não está cumprindo com o seu objetivo. Isso na parte agrícola inclusive é também muito grave. Mas eu não quero entrar na análise deste aspecto em particular.

Dentro dessa política, então, o que é preciso fazer? É preciso desenvolver ao máximo uma política para integrar intra-regionalmente as atividades produtivas, processo que pode ser espontâneo, mas que se pode acelerar. Mas sobretudo que se acelere à medida que as linhas de planejamento e de empreendimentos industriais tendam a se verticalizar, em vez de uma horizontalidade que torna muito mais lento esse processo de integração. Ao falar na integração intra-regional eu quero dizer, inclusive, que aqui se disse de uma forma impune, mas a meu ver merece correção, de que os complexos têm pouca capacidade de integração. Eu queria dizer que não, mas só que não tenho tempo agora para provar que não. Posso apenas citar o seguinte: que já são extremamente importantes os vínculos entre Camaçari e o Pólo de Alagoas, apesar do Pólo de Alagoas estar apenas iniciando, e também é importante o vínculo de Camaçari com a industrialização em Pernambuco, através da COPERBO. Depois do Polo de Camaçari, a COPERBO adquiriu uma nova condição de produtividade . Pouca gente, talvez, saiba disso. Agora, o que acontece de espantoso, quando a gente examina um processo e um planejamento de desenvolvimento regional, é que se admite criar complexos industriais básicos e, entretanto, se permite que a estrada de ferro seja de uma ineficiência espantosa, de que foi expressão aquele desastre tremendo de Poju ca, na Bahia, quer dizer, a maior precariedade numa linha que transporta produtos básicos, inclusive produtos capazes de efeitos ecológicos graves. Pois bem, isso é que é fundamental, quer dizer, a política de transportes não ajudou o processo de integração intra-regional.

Isso não quer dizer que somente as grandes indústrias e os complexos é que devam ser fomentados. Ao contrário, eu já mostrei que não. Qualquer atividade, quer dizer, uma pequena empresa, que seja uma empresa capaz de pagar salários adequados e não viva apenas da forçosa sonegação do salário-mínimo, da Previdência Social e dos impostos, uma pequena empresa é também uma empresa importante do

ponto de vista da economia regional. E essas que sonegam também são, porque elas estão na faixa do *informal*, que é a estratégia da sobrevivência, mas que temos que desejar, não com uma finalidade, mas simplesmente com um processo transitório para ascender a um nível mais elevado. Eu não participo, também, portanto, do pessimismo de Cristóvam Buarque a respeito das vantagens comparativas do Nordeste. Aliás, o Paulo Fontenele apresentou sobre isso umas palavras muito razoáveis e não vou repetir. Simplesmente, queria acentuar o seguinte: que há vantagens comparativas atuais e há vantagens comparativas potenciais, quer dizer, potenciais desde que se estabeleça um sistema com a aglomeração, com as escalas, com as especializações, com as vinculações, com a densidade econômica e social que permita que isso se transforme em vantagens comparativas atuais. Por exemplo, o Nordeste tem condições pela população, pela, inclusive, industriosidade da sua população, de ser uma área industrial bastante próspera. Não há nenhuma razão de supor que o Nordeste não tem qualificação de mão-de-obra. Isso é uma coisa que ouvi aqui; inclusive ouvi dizer que as indústrias pequenas precisam, para serem competitivas, de maior qualificação de mão-de-obra, é um equívoco. Mas além desse equívoco é preciso também apontar para outros. A indústria não se faz com a preparação prévia de mão-de-obra. Um inquérito do SENAI, em São Paulo, no tempo que eu dirigia o Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria, entre os anos 47 e 49, revelou que somente 20% dos operários da indústria de São Paulo, que não estava ainda tão sofisticada, eram qualificados. Pois bem, desses 20% somente 20%, ou seja, 4% do total, haviam tido qualquer nível de escolaridade correspondente a sua qualificação no trabalho industrial. Portanto, a indústria prepara, o emprego prepara, isso aliás, a experiência nordestina de Paulo Afonso já revelou. Porque Paulo Afonso foi construída com 80% de analfabetos, grande parte deles sem nunca terem visto um jipe, e entretanto se constituiu em um modelo de eficiência. Em quatro anos se construiu uma usina com problemas técnicos e logísticos seríssimos. Quero dizer, temos um potencial de vantagens comparativas muito grandes; além das matérias-primas de que o Nordeste é singularmente bem dotado, no que se refere às matérias-primas químicas e metalúrgicas e algumas da agricultura tropical. Mas é também bem dotado em termos de mão-de-obra, de recursos humanos, de civilização, de tradição urbana e de posição internacional para as trocas externas, que é um fator também muito importante.

Agora, requerimentos nacionais para uma política no Nordeste: primeiro, uma tecnologia nacional mais apropriada e mais empregadora - nacional, não regional. Segundo, apoio direto para vencer o período de implantação de um sistema potencialmente competiti-

vo, através da redução dos custos de equipamentos e insumos, através de incentivos fiscais e creditícios, através da ação das empresas do Estado e da assunção de riscos pioneiros pelo Estado. Aqui eu quero me pertimir divergir de algumas observações dos ilustres painelistas. O Dr. Lamartine falou, por exemplo, de que o Nordeste ganhou um sistema de incentivos sem comparação. Isso me parece que é um equívoco. O sistema de incentivos que o Nordeste ganhou não tem nenhum comparação com os incentivos reais com que a indústria do Sul do País foi implantada, na base de financiamentos do Banco do Brasil, sem correção monetária, na base de câmbio favorecido e na base de reserva de mercado, coisa que o Nordeste não pode fazer. Poderia ainda citar outras coisas, como os riscos pioneiros que o Estado nacional assumiu no Sul e que não assumiu na região nordestina, porque na região nordestina só entrou um grande negócio, que é o pólo petroquímico, a não ser agora o problema do cobre. Queria chamar a atenção para o problema do custo de equipamentos, portanto o custo do capital fixo. O Centro-Sul se implantou com câmbio subvencionado e com importação livre de equipamentos. O Nordeste está se industrializando, aliás, com uma política muito lúcida, proposta por Celso Furtado, que era a de dar uma preferência absoluta ao equipamento nacional, ainda que com um custo maior. E, aliás, quero referir aqui a velha opinião de que o processo de desenvolvimento da industrialização no Nordeste foi um fator importante para a retomada da atividade econômica no Sul no ano de 67. É uma questão histórica que se deveria investigar, mas me parece uma tese correta. O fato é que o NE está comprando os equipamentos no Sul do País. Isto significa que nós estamos fazendo a industrialização com equipamentos mais caros, em relação aos equipamentos com que São Paulo se desenvolveu, mas uma outra coisa mais grave, é que com custos hoje muito maiores do que os custos do próprio São Paulo para esse equipamento nacional, porque além de serem custos gravados pela tarifa, o são pelo sobrecusto do transporte terrestre. Os equipamentos, por exemplo, do Pólo Petroquímico passaram às vezes três meses de estrada para chegarem ao seu destino. Ora, não se pode deixar de considerar que este sobrecusto precisa ser compensado, precisa ser absorvido por uma caixa nacional, como aliás a Itália fez, apesar de que esse sobrecusto da Itália do Mezzogiorno em relação ao Vale do Pó são mínimos em relação aos do Nordeste, ou do Pará em relação a São Paulo. Aliás, aqui havia até uma instituição que ultimamente tornou-se perempta, que era a do "similar nacional". Essa instituição de similar nacional é uma instituição fantástica, porque, por uma mera portaria do Ministro se estabelecia uma norma que tinha um impacto locacional tremendo, que aliás aqui não foi investigada. Eu tenho várias vezes provocado aqueles que são capazes para fazer algum estudo sobre isso. Consistia no seguinte: ninguém podia importar se houvesse similar nacional. Mas

para importar era preciso que o custo do equipamento importado, mais impostos de internação fosse menor do que 15 a 25% do custo do equipamento nacional, em preço FOB (não CIF), FOB São Paulo, e não CIF porto de importação. Quer dizer, você tinha ainda sobrecusto do transporte interno.

Um outro ponto fundamental de um política nacional: preferência para o Nordeste em todas as oportunidades de descentralização industrial. E é neste ponto que o CDI funcionou mal, porque colocou no Rio Grande do Sul um pólo petroquímico que deveria estar em Alagoas, ou em Sergipe. Por quê? Porque o Rio Grande do Sul não precisa disso para se desenvolver, mas o Nordeste precisava. E o Nordeste, aliás, tinha condições de vantagens comparativas melhores, sobretudo com a associação dos clorados. Portanto, essa política de descentralização tem que ser uma coisa mais séria, porque ela tem que dar uma preferência ao Nordeste. Além disso, ela não deve ser apenas permissiva, ela deve ser uma política que coiba a implantação, em outras regiões, de indústrias que podem ser eficientemente implantadas no Nordeste brasileiro, se o Brasil quer, realmente, o Nordeste integrado, o Nordeste desenvolvido. Agora, um ponto importante é a reserva de mercado nacional, quer dizer, de uma cota de mercado nacional, como aliás é a política do Governo brasileiro em relação às indústrias de grande capital, da qual a indústria petroquímica do Nordeste está se beneficiando, mas é apenas uma que está se beneficiando com este caráter.

Agora, dois outros pontos fundamentais: uma ação mais ativa para a revelação dos recursos naturais. Estamos vendo agora, por exemplo, a desativação dos serviços federais de pesquisa mineral no Nordeste, pelo menos na Bahia está acontecendo. E acredito que esteja acontecendo no resto do Nordeste, quando o Nordeste não tem as condições do Estado de São Paulo de ter um serviço geológico e mineralógico. Então, precisa que o Governo Federal ative o reconhecimento desses recursos, porque esses recursos é que podem dar uma diversificação de oportunidades para o Nordeste, além de dar também uma oportunidade de desconcentração espacial dentro do próprio Nordeste.

Um outro ponto fundamental é a política e a ação no campo dos recursos humanos e da tecnologia, além daquele programa de atendimento das necessidades básicas que só pode ser suprido através de transferências do Governo Central. Proponho que seja feito através das municipalidades, ou seja, das comunidades locais.

Então, quais são as linhas de oportunidade para o desenvolvimento da industrialização no Nordeste? Eu diria o seguinte: explorar todas as possibilidades de verticalização, sem abandonar as de horizontalização do processo industrial. Todas as chances de projetos que sejam competitivos ou que sejam potencialmente competitivos devem

ser apoiadas. Explorar as linhas que são favorecidas nas políticas nacionais, quer dizer, as linhas de substituição energética, as linhas de exportação. Embora eu seja basicamente por uma política de mercado interno, estamos hoje jungidos a essa política, que é a política de exportações, hoje não podemos fugir dela; mesmo que mudemos o "modelo", ainda por muito tempo estaremos atrelados a ela, pela nossa crise cambial, que continua também a impor a substituição de importações a nível nacional. Nessas linhas, portanto, nós podemos embarcar nos favores nacionais. É essencial, pois que haja de parte do Governo Federal uma política no sentido de dar preferência ao Nordeste nessas linhas, isso é essencial, porque isso não tem acontecido, ao contrário, essas linhas de política têm neutralizado todo o efeito das políticas intencionalmente regionais.

Uma outra questão importante: é explorar as fronteiras tecnológicas. Eu perguntaria, por exemplo, ao IPEA e à SUDENE se a Secretaria Especial de Informática está entrosada no Programa do Nordeste? O que é que já fez pelo Nordeste? Tratando-se, a informática, de uma indústria nova e portanto com capacidade de expansão e uma indústria que tenha características de ser "foot-loose", quer dizer, que pode-se instalar no Nordeste, pode-se instalar longe do mercado, como os russos instalaram na Sibéria, na região do frio, onde eles apenas lavram o campo poucas semanas no verão e dão trabalho em atividades de eletrotécnica e de informática durante o período de inverno. Portanto, isso é um ponto essencial. Lembremos também a engenharia genética. É ainda a indústria química e a metalurgia química, que são grandes oportunidades da tecnologia moderna.

Ao lado disso, é claro que precisamos pensar com muita seriedade num ramo industrial como o têxtil e confecções. Disse o Dr. Lamartine que o Governo reservou, como sua política, para o Nordeste essas indústrias. Mas, é o caso que o Governo não coibe que essas indústrias se expandam na região mais desenvolvida, quer dizer, não tem uma política de regionalização deliberada dessa indústria onde ela tem reais condições locacionais.

Agroindústrias e complexos agroindustriais fundiários. Nesse ponto todo mundo está de acordo que deve haver agroindústrias. Mas já houve esforços? Esses esforços foram reduzidos, foram limitados pela suspensão das fontes de recursos e por outras razões. Eu diria, entretanto, que o importante é considerar os complexos agroindustriais, não só como a contrapartida rural do desenvolvimento dos complexos urbanos e um vetor de transferência de tecnologia das indústrias motrizes na escala espacial, para o interior, mas também como um fundamento de uma mudança agrária, de um política agrária. Quer dizer, é preciso optimizar, em termos sociais o complexo fundiário. Eu acho que esse assunto seria também para se discutir.

É claro que devemos fazer o maior esforço para as pequenas e médias empresas. Gostaria de aqui discutir as limitações das pequenas e médias empresas e também as suas virtualidades. Eu creio que inclusive por motivos sociais, por motivos culturais, por motivos educativos e por motivos compensatórios, nós temos que desenvolver um programa muito intenso nesta área. Inclusive, nas atividades de caráter cultural, como nas atividades artesanais, que o Nilson não acredita muito e eu acredito mais do que ele, claro que não confio que o artesanato vá resolver, como aliás eu já disse de início.

Chamaria a atenção, para o papel que o Estado deve ter . Nesse ponto eu estou em desacordo com o meu querido amigo da SUDENE- o Estado não deve estar cansado de intervir. Sobretudo quando existe um desafio de um desenvolvimento *numa área periférica. Não há substi*tuto para o Estado nos riscos pioneiros do desenvolvimento de uma área periférica. A própria transformação das vantagens comparativas potenciais em vantagens comparativas atuais, implina num tempo e num custo que o capital privado não pode arcar sozinho. Então, o Estado tem que arcar com esses custos. Agora, ele deve arcar calculadamente. Eu não quero que o Estado faça aventuras, como fez em muitas indústrias do Sul do País, mas que ele assuma aqui os riscos pioneiros, que ele promova dentro da sua área a descentralização, de preferência no Nordeste, dos serviços quaternários que são "foot-loose", tipo tecnologia e universidade. E afinal que ele amplie os incentivos e os torne extensivos à pequena e média empresa, sobretudo à pequena empresa, via organizações mediadoras que assumam riscos , que sejam organizações avalistas e nas quais só o Estado pode bancar, organizações que sejam mediadoras nos incentivos e que sejam também mediadoras na garantia de financiamentos à indústria, à agricultura e aos serviços. A equipe que eu presidia já teve ocasião de fazer sugestões concretas, há tempos passados, a respeito de mecanismos nesse sentido.

Finalmente, o sistema financeiro. O Estado tem que liderar um sistema financeiro, o Estado nacional e os Estados federados, têm que liderar *um sistema financeiro que possa ajudar as empresas* na região, particularmente os empresários regionais. Não é possível pensar em maior participação dos empresários regionais se não houver uma participação no risco pelo Estado. Porque esses empresários regionais têm muito em que inverter, inclusive em conseqüência do desenvolvimento, em áreas que são da experiência tradicional. Aqui eu também tenho uma modesta experiência porque acompanhei desde o berço o processo do Pólo de Camaçari e posso mostrar como é que funcionou o empresário local nesse caso. Mas também não há tempo.

Enfim, eu insisto: o Estado tem que assumir o programa de necessidades básicas numa região periférica. Muito Obrigado.

NILSON HOLANDA (PRODIAT/MINTER) - Realmente, depois das brilhantes exposições que foram feitas e, em particular, do que afirmou o Dr. Rômulo de Almeida, cujas opiniões coincidem com muitas das que havia aqui anotado anteriormente, há muito pouco a dizer. Gostaria apenas de chamar a atenção para três ou quatro pontos fundamentais em relação ao tema que seria "Estratégia e Diretrizes da Política de Desenvolvimento Industrial".

O primeiro ponto seria com relação à estratégia de desenvolvimento industrial da região. E aqui eu me permitiria lembrar que o Dr. Gustavo mencionou que nós precisaríamos de ter um planejamento pluralista, e nós estamos inteiramente de acordo, um planejamento pluralista, participativo, com adequados mecanismos de realimentação, controle, etc. Antes que tudo nós precisamos ter planejamento, dentro do qual seria a estratégia industrial uma parte essencial. Quer dizer, sem uma visão de mais longo prazo, sem uma consciência de nossas necessidades futuras e das opções que estão à nossa disposição para atendê-las, se torna muito difícil formular qualquer estratégia industrial, ou seja, teríamos realmente que superar essa fase atual de dificuldades em que a política governamental é ditada por situações de emergências, por casuísmos, às vezes, criando problemas para o futuro, e realmente procurarmos restaurar um sistema de planejamento dentro do qual a estratégia de desenvolvimento industrial seria muito importante.

Com relação a diretrizes básicas do desenvolvimento industrial, nós teríamos dois segmentos básicos: um, o desenvolvimento regional propriamente dito e o outro, que foi mencionado pelo Dr. Getúlio Lamartine que seria a política de desconcentração industrial. Essas duas coisas se complementam. Eu diria até que uma política efetiva de desconcentração industrial, quer dizer, uma política bem definida, de indústrias que não mais poderiam localizar-se nos grandes centros, nos pólos industriais do País, teria uma influência muito grande, abrindo novas oportunidades para o desenvolvimento regional. O Dr. Getúlio Lamartine mencionou que algo já vinha sendo feito. Mas isso ainda está muito restrito aos problemas de áreas metropolitanas.

Com relação à estratégia industrial de modo geral, eu me permitiria distinguir dois ou três pontos fundamentais: eu diria que a estratégia industrial tem que ser formulada em função de dois ou três critérios fundamentais: o primeiro da viabilidade, quer dizer, nós temos que ter indústrias viáveis e nesse particular eu compartilho com as opiniões do Dr. Magalhães e do Dr. Rômulo de Almeida, de que nós temos que criar uma estrutura industrial eficiente, no sentido de reduzir ao mínimo as distorções, e eficiente no sentido de ser capaz de competir nos mercados nacionais e regionais. Aqui foi mencio

nado que tradicionalmente a política de industrialização de qualquer país, o processo de industrialização, sempre foi feito sob a forma de substituição de importações. Mas isso é verdadeiro no plano nacional. No plano regional, o que deveria ser feito, o mais lógico, o mais eficiente, é uma política de integração, em que nos estágios iniciais teria muito maior preponderência a produção de bens para venda em mercados externos da região. É isso que foi constatado, por exemplo, na pesquisa do Dr. Magalhães, de que os mercados para os produtos industriais do Nordeste estão predominantemente em outras áreas do País. Foi a solução mais lógica e mais eficiente. Evidentemente que numa segunda etapa nós teremos novas oportunidades de substituição de importações, oportunidades essas que certamente irão ser ampliadas com o próprio problema da crise energética e as dificuldades de transportes, que irão induzir à produção de bens para o consumo local.

Um segundo critério é o dos efeitos da industrialização, seus efeitos diretos, seus efeitos indiretos, em termos de criação de renda, geração de emprego, etc., tudo que já foi mencionado aqui. Isso de um ponto de vista geral. Com relação a setores eu creio que as discussões aqui permitiram distinguir três segmentos principais que nós teríamos que abordar. Um, o dos grandes complexos industriais que foi estudado aqui exaustivamente pelo pessoal do IPEA, outro do programa tradicional do FINOR, das indústrias diversificadas, digamos assim, e um terceiro, aquele que foi estudado no nosso painel que é o das pequenas e médias indústrias. Nós temos que, como disse o Dr. Rômulo, aproveitar todas as oportunidades. Para que o Nordeste possa crescer industrialmente é preciso que todos esses segmentos sejam devidamente explorados. Ao contrário do que ele disse, por exemplo, quando se fala em pequena indústria, não se pretende concentrar todos os recursos em pequena indústria. A pequena indústria pode dar uma contribuição importante, mas evidentemente será sempre limitada no contexto geral do processo de industrialização no Nordeste. E a contribuição maior terá que ser dada justamente pelo complexo diversificado de indústrias que vêm sendo financiadas pelo FINOR.

Com relação aos complexos industriais ficou bastante evidente que é uma política que deve ser implementada com certos cuidados, inclusive, levando-se em conta de que a implantação desses complexos, pelas suas exigências de capital, deve contemplar talvez esquemas especiais de financiamentos, que não venham a sacrificar aqueles esquemas já em operação.

Em segundo lugar, nessa estratégia industrial, falando muito rapidamente, eu me permitiria lembrar que nós teríamos que ter em mente dois ou três problemas fundamentais. Um deles já foi mencionado pelo Dr. Getúlio Lamartine, que é o problema dos transportes.

Ou seja, o processo de industrialização do Nordeste, integrado com o resto do Brasil, se fundamentou numa estrutura de transportes que permitiu transportar por via rodoviária mercadorias a grandes distâncias. Isso cada dia vai se tornar mais difícil. E é possível então, que se justifique uma nova atenção a problemas que geralmente não são considerados no contexto da política regional e particularmente na política da SUDENE, que é o problema do reequipamento do sistema ferroviário e do sistema portuário da região, de modo a dar melhores condições competitivas em termos de redução de custos de transportes. Um segundo problema já foi mencionado aqui, o problema de energia, ou seja, um esforço para substituição de energéticos, para economia de energia. Um terceiro problema que eu considero fundamental, e que já foi muito mencionado aqui também, infelizmente o Dr. Lynaldo já foi embora, que é o problema tecnológico. Nós só podemos ter indústria no Nordeste, se tivermos uma indústria de um padrão tecnológico igual ou superior ao do resto do País. E para isso nós sabemos que é necessário um esforço muito grande de criação de uma base tecnológica. Já vem sendo feito um esforço muito grande pelo CNPq, pelo Ministério da Indústria e do Comércio, mas ainda temos um longo caminho a percorrer, inclusive porque a criação de uma base tecnológica, depende de uma série de outros fatores como particularmente, o problema da criação de uma base educacional. E é nesse particular que eu considero extremamente importante para toda a política de desenvolvimento da região um esforço muito grande de investimento em capital humano, de modo geral e, em particular, como foi mencionado pelo Dr. Rômulo, em formação de pessoal especificamente para a indústria. Pelos dados que nós temos do nível de escolarização, de educação da população nordestina e particularmente de sua população economicamente ativa, nós temos aí um grande obstáculo ao desenvolvimento futuro da região. E qualquer programa de desenvolvimento, na minha opinião, deveria incluir um segmento extremamente amplo de investimento em formação de capital humano.

Um terceiro ponto seria o problema dos instrumentos de que se dispõe para a promoção do desenvolvimento regional. E acho que aí nós temos um grande elenco de instrumentos que apenas precisam ser usados de forma mais ampla e com maior eficiência; desde os instrumentos financeiros, do tipo FINOR e dos créditos de Bancos de desenvolvimento, a instrumentos do tipo de políticas de distritos industriais que, na minha opinião, não foram ainda exploradas em sua plenitude no Nordeste, deveria se fazer um esforço um pouco maior, políticas de promoção de investimentos. Já foi mencionado aqui pelo Dr. Salles, um programa que foi criado pelo Banco do Nordeste e pela SUDENE, infelizmente desativado, com explicações não satisfatórias. Políticas de assistência técnica, de modo geral, envolvendo todo o sistema

do CEBRAE, políticas de assistência para a promoção de exportações , como a que já vem sendo realizada no Nordeste PROMOEXPORT's. Em todas essas políticas nós observamos uma coisa muito interessante: é que a iniciativa tem sido dos órgãos regionais, com um apoio muito pequeno, salvo algumas exceções, do Governo Federal de modo geral, e um apoio também muito pequeno dos governos estaduais, dentro daquele famoso paradoxo das prioridades invertidas, ou seja, nós temos aí mais de 10 anos de trabalho na área de PROMOEXPORT's e a ajuda que tem sido dada pelos Estados, que são os beneficiários principais da ação tem sido muito pequena. O mesmo acontece com relação à pequena indústria.

E finalmente o último fator importante é o problema de financiamento, ou seja, o dimensionamento dos recursos necessários ao financiamento do programa. E isso já foi discutido muito aqui. Quase sempre se perde a noção de que o programa de industrialização do Nordeste jamais guardou uma proporção adequada com a dimensão do problema de surgimento da região. Então, haveria necessidade de se fazer um esforço bastante grande de ampliação dos recursos à disposição dos vários programas de financiamento, não apenas a nível do FINOR, como a nível dos Bancos de desenvolvimento. E aqui eu me permitiria assinalar, por exemplo, o caso do Banco do Nordeste, e me sinto muito à vontade para dizer isso, porque já não mais pertenço aos quadros do Banco e não pretendo voltar a esses quadros, que o Banco do Nordeste é talvez um dos Bancos de desenvolvimento regional mais eficiente de toda a América Latina, inclusive assim considerado pela ALIDE. E a despeito disso o Banco tem recebido do Governo Federal, ao longo dos anos, um apoio extremamente limitado. Enquanto todos os grandes bancos nacionais como BNH, BNDES, Banco do Brasil, etc., contam com fontes permanentes, estáveis, fluxos continuados de recursos para a execução dos seus programas, o Banco do Nordeste tem vivido desde algum tempo uma verdadeira crise existencial, porque até mesmo aqueles fluídos que deram origem à instituição do Banco, como foi o Fundo das Secas, que foram eliminados e, mais recentemente o único fundo especial de que o Banco contava, os recursos do IOF, também vêm sendo reduzidos periodicamente. Com relação à parte de financiamento, acho que deveria merecer uma atenção especial o fortalecimento financeiro do Banco do Nordeste, cuja ação não pode ser substituída totalmente pela ação dos grandes bancos nacionais, por mais eficientes que eles sejam, como é o caso do BNDES, que tem dado uma grande contribuição para o desenvolvimento da região.

Eu gostaria de mencionar também algo que já foi afirmado aqui pelo Dr. Rômulo: eu não compartilho das opiniões do Dr. Marlos, no sentido de que o Governo deveria estar fora da atividade empresarial e que o Governo não tem sido bem sucedido nessa atividade. Acho

que isso não é verdadeiro. Pelo contrário, a experiência brasileira mostra que grande parte do nosso desenvolvimento, nos últimos 50 anos, se deveu a uma ação muito intensa da atividade empresarial do Estado. Nós temos experiências muito bem sucedidas de empresas estatais responsáveis por programas de grande importância para o desenvolvimento nacional, seja na área de siderurgia, na área de eletricidade, na área de telecomunicações, no setor de crédito etc. É lógico que o Governo comete os seus erros. Poderíamos mencionar a localização da Fábrica Nacional de Álcalis, no passado. Mas esses erros no passado sempre foram limitados e sempre se circunscreveram a um coeficiente perfeitamente aceitável. Nos últimos anos é que o Brasil grande passou a cometer também grandes erros. Todos esses projetos que hoje são acusados, alguns talvez até injustamente, de responsáveis pelos nossos problemas, são projetos que foram realizados nos últimos 5 a 10 anos, com a Ferrovia do Aço, etc. Então, eu acho, inclusive não compartilho dessa tendência que existe hoje no Brasil, uma tendência de que a empresa privada, por uma miopia intelectual que às vezes lhe é peculiar, me perdoem, também compartilha, que é a de acusar as empresas estatais como responsáveis pelos nossos problemas. As empresas estatais no Brasil estão sendo o "bode expiatório" dos nossos problemas. Nós sabemos que no Brasil nós temos dois governos. Um governo que funciona, que é o governo descentralizado, é a empresa estatal e o que não funciona que é esse nosso da administração direta. De modo que eu acho que as empresas estatais têm uma grande contribuição a dar e deveriam ser mobilizadas para colaborar na promoção do desenvolvimento do Nordeste. Um dos fatores mais críticos em relação ao Nordeste é justamente a capacidade empresarial. Então, o que se fez para suprir essa escassez de capacidade empresarial? Se criou todo um sistema de incentivos que beneficia predominantemente à classe empresarial do Centro-Sul, como uma forma de atrair esse fator que é extremamente escasso e que tem uma importância estratégica no processo de desenvolvimento. Então, nada mais lógico, se é que o programa do Nordeste é prioritário, que o Governo mobilize também a sua capacidade empresarial. Uma empresa como a Vale do Rio Doce, uma empresa como a PETROBRÁS, tem uma estrutura empresarial que poucas empresas privadas no Brasil têm. E essa estrutura deve ser mobilizada para colaborar com a região.

O Dr. Rômulo já mencionou o problema de que o sistema FINOR não deve ser interpretado como um sistema de incentivo ao fator do capital puro e simplesmente. Ele tem características muito especiais, porque na realidade o Sistema FINOR é apenas aquilo que o Dr. Rômulo costumava chamar, de um mercado cativo de capitais, ou seja, é um sistema que permite ao empresário associar aos seus recursos os

recursos do fundo, que terão que ser remunerados no futuro. Então ele tem um custo, que é um custo imputado, na medida em que esse investimento é um investimento que está sendo feito com eficiência e vai render dividendos no futuro. Quanto maior a participação do FINOR que eu tiver no meu projeto, tanto mais dividendos eu vou pagar a ele. Então, no meu raciocínio de empresário tenho todos os motivos para minimizar o meu custo de capital. Quer dizer, não um incentivo do tipo daquele que privilegiou realmente, historicamente, à indústria brasileira, como o câmbio de baixo custo, como os créditos subsidiados, etc., que representavam doações, e que realmente poderiam estimular o uso indevido de capital e alterar as relações entre capital e mão-de-obra. Mas concordo também que, se possível, poderíamos tentar imaginar alguns incentivos para o fator mão-de-obra.

Eram estas as observações que eu tinha a fazer, no mais eu concordo plenamente com as observações que foram feitas pelo Dr. Rômulo e com as que foram feitas também pelos participantes deste Painel. Muito Obrigado.

ANEXO

DOCUMENTOS DE TRABALHO DO PROJETO

1. Pólo Cloroquímico de Alagoas
2. Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe
3. Complexo Petroquímico de Camaçari
4. Complexo Industrial-Portuário de Suape
5. Complexo Químico-Metalúrgico do Rio Grande do Norte
6. Complexos Industriais do Nordeste: Síntese dos estudos e conclusões
7. Complexos Industriais e Desenvolvimento do Nordeste: Potencialidades e Limitações.
8. *Complejos Industriales, Industrialización y Desarrollo Regional*
   Autores: Alberto Barbeito y Hector Pistonesi
9. Considerações sobre a Indústria do Nordeste desde suas origens até o início da Década de 60
   Autor: Alencar Soares de Freitas
10. Instrumentos de promoción y desarrollo regional: Discusión de algunas lineas de política para el Nordeste
    Autores: Alberto Barbeito y Hector Pistonesi
11. Subsídios para Formulação de um Programa Especial de Fomento à Pequena e Média Indústria do Nordeste
12. Notas sobre emprego e indústria no Nordeste
    Autor: Leonardo Guimarães Neto
13. Critérios de Seleção e Avaliação de Projetos Industriais no Nordeste: Análise e Recomendações
    Autor: Critóvam Buarque
14. A Competitividade da Indústria no Nordeste
    Autor: Fernando Pedrão
15. A Política de Industrialização do Nordeste em face da crise econômica brasileira
    Autores: José Roberto Mendonça de Barros y Antonio Carlos Galvão
16. Da Industrialização ao Desenvolvimento do Nordeste: Análise, Críticas e Proposição de Políticas Alternativas
    Autor: Lélio Rodrigues
17. Diretrizes para a Política de Industrialização do Nordeste:
    Autor: Alfredo Neut Salinas

ESCOPO EDITORA