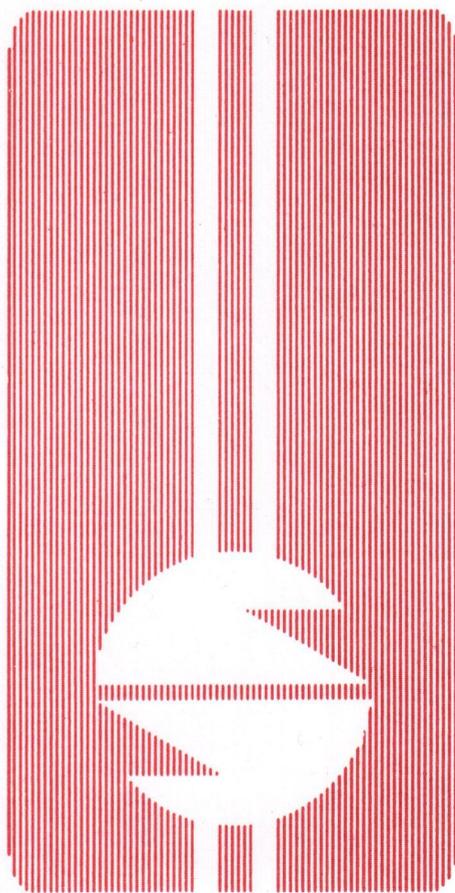


análise econômica

- ◆ Moeda em Marx e Keynes
- **Maria de Lourdes R. Mollo**
- ◆ Bancos: de Keynes a Minsky
- **Luiz Fernando R. de Paula.**
- ◆ Demanda por alimentos na Região Metropolitana de Porto Alegre
- **Rossana Garcia e Paulo Waquil**
- ◆ Abertura comercial e o Nordeste
- **J. Policarpo R. Lima**
- ◆ Mercado de trabalho e investimentos em capital humano
- **Leonardo Francisco F. Neto**
- ◆ Múltiplas dimensões das patentes
- **Eduardo Motta Albuquerque**
- ◆ Desigualdade da renda rural no Nordeste: coeficiente de Gini e índice de Sen
- **Jorge L. Mariano e Ricardo C. Lima**
- ◆ Evolução das indústrias moveleiras mundial e brasileira
- **Pascoal José Marion Filho e**
- **Carlos José Caetano Bacha**
- ◆ Capital humano e crescimento endógeno da economia brasileira
- **Flávio O. Gonçalves**
- **Fernando Seabra**
- **Joanílio R. Teixeira**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitora: Prof^a. Wrana Maria Panizzi

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretora: Prof^a. Otilia Beatriz Kroeff Carrion

CENTRO DE ESTUDOS E PEQUISAS ECONÔMICAS

Diretor: Prof. Fernando Ferrari Filho

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Chefe: Prof. Gentil Corazza

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Coordenador: Prof. Marcelo Savino Portugal

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA RURAL

Coordenador: Prof. Carlos Guilherme A. Mielitz Netto

CONSELHO EDITORIAL: Achyles B. Costa, Aray M. Feldens, Carlos A. Crusius, Carlos G. A. Mielitz Netto, Eduardo A. Maldonado Filho, Eduardo P. Ribeiro, Eugênio Lagemann, Fernando Ferrari Filho, Gentil Corazza, Jorge Paulo de Araújo, Marcelo S. Portugal, Nali J. Souza, Otília B. K. Carrion, Paulo A. Spohr, Paulo D. Waquil, Pedro C. D. Fonseca, Roberto C. Moraes, Ronald Otto Hillbrecht, Stefano Florissi, Eleutério F. S. Prado (USP), Fernando H. Barbosa (FGV/RJ), Gustavo Franco (PUC/RJ), João R. Sanson (UFSC), Joaquim P. Andrade (UnB), Juan H. Moldau (USP), Paul Davidson (Univ. of Tennessee), Werner Baer (Univ. of Illinois).

COMISSÃO EDITORIAL: Eduardo Augusto Maldonado Filho, Fernando Ferrari Filho, Gentil Corazza, Paulo Dabdab Waquil, Marcelo Savino Portugal, Roberto Camps Moraes.

EDITOR: Nali de Jesus de Souza

SECRETARIA: Cláudia Porto Silveira, Sandra Mascarello e Fábio Régis Sparremberger. *Revisão de textos:* Vanete Ricacheski.

FUNDADOR: Prof. Antônio Carlos Santos Rosa

Os materiais publicados na revista *Análise Econômica* são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que seja citada a fonte. Aceita-se permuta com revistas congêneres. Aceitam-se, também, livros para divulgação, elaboração de resenhas e resenhas. Toda correspondência, material para publicação (vide normas na terceira capa), assinaturas e permutas devem ser dirigidos ao seguinte destinatário:

PROF. NALI DE JESUS DE SOUZA

Revista *Análise Econômica* - Av. João Pessoa, 52

CEP 90040-000 PORTO ALEGRE - RS, BRASIL

Telefones: (051) 316-3348 e 316-3440 - Fax: (051) 316-3507

nali@vortex.ufrgs.br

A ABERTURA COMERCIAL, REBATIMENTOS REGIONAIS E O PLANEJAMENTO: O NORDESTE EM REALCE

J. Policarpo R. Lima*

RESUMO

Neste trabalho, estuda-se a evolução setorial das mudanças nas tarifas de importação, para melhor evidenciar a manutenção de um maior grau de proteção aos setores industriais predominantemente localizados no Sudeste do País, procurando-se juntar análises e prognósticos pessimistas quanto ao desempenho regional diferenciado do setor industrial, após a abertura comercial do Brasil. Defende-se, ainda, o revigoramento da política regional e esboça-se uma estratégia complementar de linhas de política que poderiam contribuir para a convergência dos níveis de renda entre regiões.

Cód. AEA: 945

Palavras-chave: Desequilíbrios regionais; abertura comercial; planejamento regional

ABSTRACT

The paper attempts to follow the sectorial evolution and changes of import taxes to provide evidence of the maintenance of a higher degree of protection for industrial sectors which are mainly located in the Southeast. It also refers to pessimistic views about the performance of industry in Northeast after the reduction of imports control and taxes. Finally, it defends two lines of regional policies which could help rising income levels in Northeast.

AEA Code: 945

Key words: Regional imbalances, trade liberalization, regional planning

1- INTRODUÇÃO

Em meio à atuação das políticas regionais, a economia brasileira passou a sofrer, a partir do final dos anos 80, uma mudança estrutural muito importante. Trata-se da redução dos controles impostos às importações que

* Professor Adjunto do PIMES/UFPE e Pesquisador do CNPq. O autor agradece a Herodoto Moreira (Sudene) pela gentil acolhida e cessão de dados, e a Abraham Sicsú e Antônio Carlos Galvão pelos comentários a uma versão anterior deste trabalho.

ANÁLISE ECONÔMICA	ANO 16	N. 29	Março/98	p. 47-66
-------------------	--------	-------	----------	----------

durante décadas fizeram parte da política econômica do País. Em um contexto de abertura comercial, o sistema produtivo nacional vem experimentando sensíveis transformações em função da concorrência externa, derivando daí impactos diferenciados tanto setoriais quanto regionais. Juntando-se a isso, a constituição do Mercosul, em geral avaliado como beneficiando mais fortemente o Sudeste e o Sul do País, tem-se um quadro de, no mínimo, potenciais dificuldades adicionais para as regiões periféricas. Passados já alguns anos desde o início da abertura comercial, pode-se começar a aferir seus impactos sobre as atividades industriais nas diferentes regiões. Uma primeira avaliação desses efeitos já pode ser derivada da própria hierarquia da estrutura tarifária definida na abertura. Esta mantém-se protegendo mais os bens duráveis e de capital, cuja produção concentra-se no Sudeste. Por outro lado, ainda que sem considerar essa questão da hierarquia tarifária, tem sido reativada, já há algum tempo, a discussão sobre as possibilidades de desconcentração ou da reconcentração das atividades produtivas no Brasil. De uma maneira geral, as análises até aqui divulgadas apontam para a reversão do processo de despolarização experimentado entre os anos 1970 e 1980 o que seria o resultado conjunto da abertura comercial e da retomada do crescimento.

Embora tais análises apresentem-se baseadas em argumentações relevantes, talvez não tenham esgotado o exame do assunto. Neste trabalho pretende-se ainda alinhar argumentos para defender a idéia de que a manutenção da desconcentração é possível, desde que atrelada a um projeto maior da sociedade brasileira que articule e dinamize as potencialidades das regiões periféricas e busque deliberadamente a convergência inter-regional de níveis de renda. Defende-se ainda o revigoramento da política regional em um contexto mais amplo que envolve o tratamento regionalizado das políticas industrial e de comércio exterior. Ao mesmo tempo, esboça-se uma estratégia de ação complementar de duas linhas de política econômica que poderiam contribuir para o resgate da ação dos organismos regionais e convergência dos níveis de renda intra-região.

Vale esclarecer, à quiza de marco teórico, que aqui é entendido serem a formulação, administração e mudanças de políticas públicas sensíveis, às vezes subordinadas, à influência da dimensão social, ou seja, dos grupos de interesse dominantes na sociedade. Isso ao lado da dimensão técnica ou ligada à "racionalidade econômica", que se pautaria por critérios ligados ao bem-estar que maximizariam os retornos alocativos (Mueller, 1990). Assim, a abertura comercial ter resultado em uma estrutura tarifária que, como dito acima e explicitado adiante, implica vantagens relativas para os produtores de bens duráveis e de capital é efeito da ação combinada dessas duas dimensões. Quer dizer então que "está escrito" o alijamento dos demais setores das decisões da política econômica? Não necessariamente. Embora o

Estado seja, digamos, “sensível” aos interesses dos grupos hegemônicos, há que se levar em conta a sua “autonomia relativa” (Poulantzas, 1973; Lima, 1988). Com isso, torna-se possível admitir, mesmo diante de interesses hegemônicos influenciando uma abertura econômica com reflexos diferenciados espacialmente, que certas frações subordinadas da sociedade possam articular junto ao Estado uma estratégia de anteparo às tendências concentradoras em nível regional das atividades produtivas. Daí a resistência, pelo menos em nível teórico, da idéia de adoção de políticas voltadas para a desconcentração regional da produção.

2 - RETROSPECTO DA ABERTURA ÀS IMPORTAÇÕES NO BRASIL¹

A imposição de restrições às importações foi durante muito tempo uma presença quase constante na política de comércio exterior no Brasil, em função das recorrentes dificuldades enfrentadas no balanço de transações correntes. Ao lado disso, essa face restritiva esteve também bastante associada ao protecionismo à industrialização via substituição de importações. Daí resultou a instalação de um parque industrial bastante diversificado, porém com níveis de competitividade aquém dos desejáveis e/ou elevadas margens de rentabilidade em função da escassa concorrência com importações competitivas.

Na prática, essa política restritiva manifestava-se através de alíquotas elevadas do Imposto sobre Importações (II), inclusive com a presença de inúmeras redundâncias, da imposição de tributos e taxas adicionais,² da existência de barreiras não tarifárias (BNT) e controles administrativos às importações, junto com os chamados regimes especiais que regiam as importações favorecidas de alguns produtos. Vigoraram, além disso, a lei do similar nacional, depósitos prévios às importações, sobretaxas, controles quantitativos e expedientes outros como a simples não emissão de guias de importação. Com isso, obtinham-se os objetivos mencionados: protecionismo à indústria doméstica e administração da escassez de divisas.³

Em um quadro de globalização, os movimentos do capital financeiro e a expansão do comércio em associação com a necessidade de atualização tecnológica de alguns setores mais aptos a exportar, entre outros fatores, terminaram levando a uma articulação de interesses no sentido de liberalização das importações. Assim é que em 1987 foi ensaiada, e entre 1988 e 1989 implementada, uma reestruturação tarifária. Buscou-se então

¹ Para maiores detalhes ver, Pinheiro e Almeida (1994) e Horta, Piani e Kume (1991)

² Por exemplo, Impostos sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF), Taxa de Melhoramento de Portos (TMP), Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante.

³ Note-se que em alguns períodos, como 1946/47 e 1964/67, registraram-se reduções mais (1946/47) ou menos (1964/67) drásticas do controle das importações.

uma baixa nas tarifas, para reduzir ou eliminar as redundâncias, a redução de tributos e taxas como IOF e TMP e, em seguida, uma redução de alíquotas do II de bens de capital e bens intermediários, visando facilitar ganhos de produtividade na estrutura produtiva e a redução de custos dos bens finais. Com isso, a alíquota média caiu de 51% para 35% (Tabela 1), a máxima de 105% para 85%, tendo a proporção de itens com alíquota de 40% ou menos crescido de 50% para 80% (Horta *et al*, 1991 e Pinheiro e Castelar, 1994).

Tabela 1- Estrutura tarifária (%)

Indicadores	1987	1989	Jan.1991	Out. 1992	Jul. 1993
Média	51,0	35,0	25,3	17,1	14,2
Moda	30,0	40,0	20,0	20,0	20,0
Desvio padrão	26,0	20,0	17,4	10,7	7,9

Fonte: CTT/MEFP (*apud* Horta *et al.*, 1991 e Pinheiro e Almeida, 1994).

Durante o Governo Collor, a liberalização comercial avançou rapidamente, abrangendo a extinção do chamado Anexo C, uma lista com cerca de 1000 itens cuja importação estava suspensa, bem como a redução de alíquotas do imposto de importação, de forma programada para ser empreendida entre 1991 e 1994, cujo cronograma foi depois antecipado em seis meses para julho de 1993. Com isso, a alíquota média caiu de 25,3% em 1991 para 14,2% e o desvio padrão foi reduzido de 17,4 (em 1991) para 7,9 (Tabela 1). Essa reforma configurou um processo de abertura bastante acentuado, ficando a partir daí reduzidas as barreiras não tarifárias e os regimes especiais de importação. Com isso, as tarifas de importação e a taxa de câmbio passaram a sobressair-se no papel de protetoras da produção doméstica, além, é claro, da barreira natural dos custos de transporte. Uma característica importante dessa reforma, com evidentes implicações regionais, como será melhor visto adiante, é ressaltada por Pinheiro e Almeida (1994, p. 4): “A mudança da proteção nominal foi estruturada de forma que se concentrassem nos bens intermediários e de capital as reduções mais fortes dos dois primeiros anos, com menor impacto sobre os bens de consumo”.

Essa estrutura tarifária diferenciada segundo tipos de bens, aliás, já vigorava mesmo antes dessa reforma. Como pode-se observar na Tabela 2, os bens de consumo, e dentre estes os duráveis, gozaram de maior grau de proteção, enquanto os bens intermediários e de capital eram menos poupados, sendo, às vezes, maior em 2,3 vezes a alíquota dos duráveis sobre os bens intermediários e de capital. Estes últimos, aliás, em geral, dispunham de alíquotas ligeiramente superiores às dos intermediários. Dentre os bens de consumo, os não-duráveis, principalmente os de origem agrícola eram menos protegidos. Em que pese ser importante salientar essa hierarquia de

proteção, deve-se ressaltar, no entanto, que na fase anterior à reestruturação iniciada em 1987, o grau de proteção era indistintamente elevado em face da redundância tarifária e da utilização generalizada das BNTs.

Para o que interessa mais de perto a este trabalho, vale observar a estrutura tarifária resultante do processo de abertura empreendido no Governo Collor e que continua em vigor, mesmo com algumas alterações específicas. Na Tabela 2, observa-se que a hierarquia se

Tabela 2 – Proteção legal por categoria de uso

Período	Bens de consumo				Bens intermediários				Bens Capital	
	Total	Não duráveis		Duráveis	Total	Agric.	Insumos Básicos	Outros		
		Total	Agric.							Ma-
1958		60,0			98,0	40,0				40,0
1962		75,0			131,0	51,0				51,0
1966		81,0			133,0	56,0				56,0
80/81	132,5					76,5				86,3
1987			48,0	66,1	91,9	40,6	47,4	59,5		50,7
1988			25,2	40,9	57,4	22,6	32,2	34,5		44,3
1989			19,1	40,5	53,4	19,4	23,6	33,3		40,7
1990			19,1	37,3	64,8	20,4	21,9	28,1		39,7
1991			12,3	31,1	49,6	12,6	15,6	22,1		33,0
1992			9,8	25,2	40,7	10,5	13,4	18,2		28,8
1993			8,7	19,9	31,6	9,1	10,9	15,4		24,0
1994			8,6	15,8	25,7	7,6	9,9	13,1		21,0

Fontes: 1958,1962,1966: Fishlow (1975); 1980/81: Tyler (1983); 1988: Kume (1990); 1990 a 1993: Kume (1993) (*apud* Pinheiro e Almeida, 1994).

mantém. Em 1994, os bens duráveis tinham 25,7% de proteção tarifária, os bens de capital 21,0% e os bens intermediários passaram a ter apenas de 7,6% a 13,1% de proteção legal. Os não-duráveis dispõem de uma “armadura” semelhante a estes: 8,6% para os agrícolas e 15,8% para os manufaturados. Em um maior nível de detalhamento a estrutura das tarifas de importação pode ser visualizada segundo os ramos da indústria.

Na Tabela 3 pode-se perceber os segmentos menos protegidos: agricultura (5,7%), Extração mineral (1,0%), Minerais não-metálicos (7,5%), Metalurgia (9,6%), Papel/papelão (8,5%), Couro (8,7%). No lado oposto, entre os mais “escudados”, estão: Mecânica (19,7%), Material elétrico/comunicação (21,1%), Borracha (16,2%), Perfumaria (19,8%), Material plástico (18,6%), Têxtil (16,6%), Vestuário e calçados (20,0%), Bebidas (19,8%) e Fumo (19,2%).

Emerge dessa estrutura tarifária uma manifestação evidente de implicação diferenciada sob o aspecto regional, que merece realce: as indústrias localizadas predominantemente no Sudeste gozam de maior nível de proteção via barreiras tarifárias. Se antes esse fato era irrelevante, após a abertu-

ra passa a ser importante, pois as alíquotas mais baixas quase nada protegem, enquanto as mais elevadas garantem uma folga significativa da produção doméstica diante dos produtos importados. É, portanto, perversa a lógica da abertura comercial em termos regionais,⁴ fato até aqui muito

Tabela 3 - Proteção nominal legal por setor

Setores	1988a	1988b	1989	1990	1991	Jan.92	Out.92	Jul.93
Agricultura	29,8	16,7	26,0	14,8	9,8	7,8	6,4	5,7
Extrativa Mineral	13,9	14,6	19,5	6,6	3,9	2,4	1,3	1,0
Mineral Não Metálicos	54,7	34,6	37,7	24,5	14,5	12,0	8,3	7,5
Metalurgia	42,2	35,2	41,4	23,7	18,1	15,2	12,5	9,6
Mecânica	49,2	45,1	44,9	39,5	30,4	25,9	21,0	19,7
Mat. Elétr. Comunicação	65,7	47,3	50,2	39,6	34,3	30,6	25,9	21,1
Material de Transporte	74,4	51,6	47,3	55,9	42,3	35,5	28,6	25,7
Madeira	57,4	25,7	28,9	22,5	12,9	11,8	10,9	10,3
Mobiliário	87,6	38,1	38,9	39,2	32,1	24,8	20,0	20,0
Papel/Papelão	56,6	28,0	32,8	23,1	12,9	10,1	8,7	8,5
Borracha	77,2	54,6	58,6	49,6	36,1	28,8	21,4	16,2
Couro	57,6	34,0	44,6	14,3	12,4	11,2	9,9	8,7
Químico	27,3	19,8	37,0	13,4	18,2	8,4	7,4	7,0
Farmácia	46,5	44,9	40,7	26,0	19,6	16,6	13,4	13,3
Perfumaria	82,1	66,1	73,6	59,2	42,6	29,2	24,4	19,8
Material Plástico	78,8	51,0	56,9	40,0	34,0	28,9	20,0	18,6
Têxtil	83,3	51,4	77,9	38,8	37,6	29,5	24,1	16,6
Vestuários/Calçados	89,6	63,7	78,3	50,0	46,3	36,8	27,1	20,0
Produtos Alimentares	57,4	33,0	38,4	27,4	21,3	17,5	15,6	13,9
Bebida	88,1	69,4	70,5	75,1	63,7	53,6	34,8	19,8
Fumo	90,3	78,3	85,0	79,6	70,0	60,4	37,5	19,2
Editorial e Gráfica	33,9	19,4	27,8	20,9	11,4	9,8	9,0	8,7
Diversos	61,3	50,8	60,4	44,8	36,4	29,7	23,1	17,9

Obs.: 1988 "a" e "b" referem-se às tarifas pré e pós-reformas de junho; 1989 apresenta as tarifas pré-revisão de setembro. O coeficiente de correlação entre os resultados de 1988b e 1989 é de 0,9514.

Fontes: 1988: Kume (1990); 1989: Braga e Tyler (1990); 1991 e 1994: Hahn (1992) (apud Pinheiro e Almeida, 1994).

pouco ressaltado, ou praticamente omitido, nas análises relativas à orientação e efeitos do processo de liberalização do comércio externo no Brasil.

Essa orientação mais favorável à indústria localizada no Sudeste por parte da estrutura tarifária do comércio exterior pode ser melhor evidenciada a partir dos dados da Tabela 3. Por ali, observa-se que, dos setores com

⁴ Essa lógica, aliás, já vigorava antes de 1990, porém torna-se mais acentuada. Sobre isso afirmam Pinheiro e Almeida (1994, p. 24): "Os resultados mostram, também, uma mudança em direção à maior proteção em indústrias localizadas em São Paulo. A proteção nominal passa de menor a maior para os setores concentrados em São Paulo em 1992, enquanto para a proteção efetiva isto já havia acontecido em 1960."

alíquotas mais elevadas (digamos, 13,3% ou mais, para tomar um valor intermediário, considerando a maior alíquota de 25,7%), apenas um deles, fumo, não apresentava, em 1985, pelo menos 50% de sua produção localizada nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Dos gêneros industriais em que os estados fora do Sudeste e do Sul participavam com parcelas superiores a 15,0% do VTI da indústria de transformação, apenas os setores têxtil, alimentos, bebidas e material elétrico apresentam proteção nominal superior ou igual a 13,3%. Com a mudança tarifária, setores importantes na indústria nordestina, como os de minerais não metálicos, couros e peles e químico passaram a dispor de uma proteção nominal bem menor (na ordem: 7,5%, 8,7% e 7,0%).

Tabela 4 - Proteção nominal (1993) e participação de estados e regiões selecionados no VTI da indústria de transformação do Brasil (1985), por setor de atividade

Setores	Proteção nominal ^a	Percentual do VTI ^b				
		SP	RJ	MG	Região Sul	Resto do Brasil
Mobiliário	20,0	45,3	5,8	5,7	32,6	10,6
Prod. Farmacêutico	13,3	64,9	27,6	1,7	2,9	2,8
Perfumaria	19,8	67,3	14,8	1,9	7,1	8,8
Têxtil	16,6	50,0	7,1	10,1	14,3	18,4
Vestuário	29,9	40,5	8,7	5,8	33,3	11,7
Prod. Alimentares	13,9	37,4	6,0	7,1	28,1	21,4
Bebidas	19,8	38,4	8,2	5,6	24,6	22,9
Fumo	19,2	7,2	12,1	9,8	55,7	14,8
Ed. E Gráfica	8,7	51,3	25,8	4,4	8,4	10,1
Metalúrgica	9,6	46,8	12,3	22,2	8,7	9,9
Min.Não Metálicos	7,5	42,6	6,8	13,1	15,4	22,2
Madeira	13,0	18,6	1,4	2,6	45,6	31,8
Papel e Papelão	8,5	57,5	5,1	5,5	22,5	9,4
Borracha	16,2	74,8	5,8	1,8	12,2	5,4
Couros e Peles	8,7	25,6	4,4	5,8	49,8	14,4
Químico	7,0	51,5	11,9	6,8	12,6	17,2
Material Plástico	18,6	57,0	13,0	1,8	17,5	8,7
Mecânica	19,7	64,7	6,5	5,9	16,8	6,1
Material Elétrico	21,1	64,0	7,3	2,5	9,4	16,8
Mat.Transporte	25,7	71,6	8,9	7,2	8,2	4,2
Diversos	17,9	67,3	13,6	3,7	10,1	5,4
TOTAL	-	51,9	9,5	8,2	16,7	13,7

Fontes: ^a Pinheiro e Almeida (1994); ^b IBGE.

Os dados são, portanto, muito eloqüentes. Mesmo que a definição de tais alíquotas não tenha obedecido necessariamente a um viés de cunho regional, podendo perfeitamente ter sido orientada pela preocupação em reduzir custos de produção dos bens finais, que apresentam um maior efeito de encadeamento na matriz interindustrial, na prática, os gêneros de maior

preponderância no VTI da indústria nordestina, ou seja, os bens intermediários, são os que dispõem de “escudos” protetores menos significativos. Ademais, cabe registrar que em 1995, diante de pressões sobre a balança comercial postas pela maior importação de automóveis e bens duráveis em geral, estes bens passaram a sofrer taxaço adicional. Em alguns casos, a alíquota do Imposto sobre Importações foi elevada para 70%, o que reforça a maior possibilidade de defesa diante da concorrência externa por parte dos gêneros industriais mais concentrados no Sudeste.

Para o caso do Nordeste, essa constataço é preocupante. Em sendo a indústria nordestina predominantemente de bens intermediários e de não-duráveis e sendo exatamente estes os setores menos protegidos, pode-se especular em duas direções. Uma delas é a maior fragilizaço do parque industrial regional mais exposto à concorrência externa. A outra é a competitividade dessa indústria, a um menor grau de proteço, que se manifesta em grande parte de seus segmentos, embora com dificuldades e apresentando índices de crescimento inferiores aos do Sudeste (ver seço 3). Vale ressaltar aqui que, mesmo que a segunda alternativa seja, ou venha a ser observada na prática durante algum tempo, nada assegura, porém, que a mais longo prazo não ocorra a desindustrializaço no Nordeste em função de concorrentes externos que pouco a pouco venham abocanhar o mercado exposto pela reduço de tarifas, sem a presença de alguma preparaço ou de algum esquema de reforço da competitividade.

Antes que as observaçoes acima possam ser entendidas como pura e simplesmente manifestaçoes regionalistas, do tipo de denúncia vazia do “imperialismo paulista”, cabe aqui esclarecer e localizar melhor esse ponto. Na verdade, trata-se aqui de uma situaço derivada do processo histórico de formaço da economia brasileira, em que uma região, o Sudeste, destacou-se pelo maior dinamismo e foi concentrando a maior parte das atividades produtivas. No caso do Nordeste brasileiro, forjou-se historicamente uma articulaço econômica em que a economia nordestina gradativamente integra-se de forma subordinada à do Sudeste pela via da produço de bens intermediários, mantendo ainda uma produço de bens de consumo não-duráveis. Diante disso, a lógica da acumulaço de capital passa a atuar, ao lado do maior poder de barganha dos atores envolvidos, condicionando decisões, como a que definiu a hierarquia tarifária, que têm racionalidade do ponto de vista da economia como um todo. Ou seja, tentam preservar e estimular os setores industriais com maior capacidade de geraço de efeitos multiplicadores internamente, mesmo que estes efeitos se manifestem assimetricamente do ponto de vista da localizaço regional.

Aliás, tal fenômeno já ocorreu no passado, quando da constituço da base da indústria pesada no Sudeste sob a vigência do paradigma da substituço de importaçoes. Enquanto vigorou o modelo de industrializaço, via

substituição de importações, a economia do Nordeste financiou com divisas aquela montagem e ainda tinha que se abastecer de bens de capital e/ou insumos comprados no Sudeste a preços mais elevados do que os do mercado externo, conforme já alertavam Furtado e colaboradores no documento do GTDN (Araújo *et al.*, 1994). Ironicamente, por força dessa articulação concentradora, vale ressaltar, a economia nordestina termina sendo discriminada também na vigência do novo paradigma, da “globalização”. Mesmo com esses condicionantes históricos, o registro desse fato é importante, pois pode contribuir de forma expressiva para a acentuação da concentração das atividades produtivas no Sul/Sudeste, ampliando em alguns graus as dificuldades já conhecidas da população e da estreita base econômica nordestina.

3 - NORDESTE VERSUS SUL/SUDESTE: TENDÊNCIAS DA INDÚSTRIA NOS ANOS 90

Em um processo já referido e estudado na literatura específica (Guimarães Neto, 1995), a economia brasileira nas décadas de 1970 e 1980 experimentou uma certa desconcentração da atividade produtiva, conforme os dados da Tabela 5, tendo o Sudeste reduzido seu peso no PIB de 65,5% para 56,4% entre 1970 e 1990, enquanto as demais regiões expandiram mais suas economias, com exceção do Sul cuja participação no PIB praticamente estabilizou-se.

Tabela 5 - Brasil: participação das regiões no produto interno (%)

Regiões	1970	1980	1985	1990
Norte	2,2	3,3	4,1	5,4
Nordeste	11,7	12,0	13,6	15,7
Sudeste	65,5	62,3	59,1	56,4
Sul	16,7	17,0	17,1	16,8
Centro-Oeste	3,9	5,4	6,0	5,7

Obs.: Estimativa

Fonte: IBGE *apud* Guimarães Neto (1993, p.182).

Além dessa inversão no processo de polarização da economia brasileira no Sudeste prevalecente até os anos 1960, cabe enfatizar que no setor industrial a desconcentração excedeu à registrada nos dados globais. Assim no Norte, o peso relativo passou de 1,1% em 1970 para 4,1% em 1985; no Nordeste de 7% para 12,2%; no Sul de 12% para 15,7%; no Centro-Oeste de 0,9% para 2,4%; enquanto o Sudeste declinou de 79,1% para 65,8% (Guimarães Neto, 1993).

Na literatura que trata das tendências regionais das atividades produtivas no Brasil ressalta-se às vezes, de forma um tanto otimista, que essa “despolarização”, observada principalmente entre 1970 e 1985, ocorre em

função de fatores como as políticas de desenvolvimento regional, a disponibilidade de matérias-primas, as deseconomias de aglomeração registradas em São Paulo, a crise da década de 1980 que afetou mais a economia de São Paulo etc.⁵

Mais recentemente, porém, os tons das análises acerca das tendências dessa desconcentração têm-se situado nas faixas mais sombrias. Especula-se que, diante do processo de globalização e com a retomada dos investimentos produtivos de forma altamente seletiva nos Estados do Sudeste e do Sul do País, também em função da maior proximidade com o Mercosul, a tendência doravante seria a de aumento da concentração produtiva a partir de Minas Gerais e demais Estados do Sudeste, mas também reforçando a posição dos Estados da Região Sul (Diniz, 1993; Guimarães Neto, 1995).

Cano (1995), embora não contradizendo tais análises, aponta um conjunto de fatores que teriam, na década de 1990, contribuído para deprimir o crescimento periférico nacional, inflexionando a desconcentração, ao lado de outros fatores favoráveis à desconcentração, e termina apontando para a inflexão no processo de desconcentração e até para uma possível “suave” reconcentração a partir de 1990.

Nesta seção tentar-se-á levantar algumas evidências que permitam uma melhor caracterização das tendências do setor industrial, em nível de Nordeste, Sudeste e Sul, bem como qualificar os movimentos observados na indústria nordestina face à atuação do conjunto de fatores mencionados acima, incluindo a abertura comercial referida anteriormente. Para isso recorreremos à base de dados da Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física Regional, gentilmente repassados pela Divisão de Contas Regionais da Sudene.

Essa pesquisa abrange dez áreas (Nordeste, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) a partir de amostras específicas que indicam a tendência do produto industrial no curto prazo. Na falta de informações mais recentes de Censos Industriais, essa tem sido a fonte recorrida para acompanhar as tendências do nível de atividade industrial, segundo essas áreas e segundo as classes e gêneros levantados pela pesquisa do IBGE. Tais dados são índices de variação da produção física e estão expostos nas Tabelas 6 a 8.

Em termos do comportamento global da indústria em todo o período 1981/1995, a partir de 1981 vale salientar o desempenho anormalmente elevado da Região Sul, cujo nível de produção cresceu 34,8% (35,6% na indústria de transformação), enquanto o Nordeste amplia seu índice em 17,6% (14,0% na indústria de transformação), e o Estado de São Paulo

⁵ Observe-se que essa despolarização é, principalmente, observada em função da perda de participação de São Paulo, notadamente da sua Região Metropolitana, ao lado da perda de posição do Rio de Janeiro, em favor das demais macrorregiões.

cresceu 14,9% (mesmo índice da indústria de transformação). Esse resultado sugere a continuidade da despolarização, evidenciando o reforço da posição do Sul. Outro destaque é o Estado de Minas Gerais que avançou 35,1% no total da indústria (37,5% na indústria de transformação).

Tabela 6 - Indicadores da produção industrial da R. Nordeste 1981/95

GENEROS	1981	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Indústria Geral	89,01	106,61	102,12	105,49	100,10	100	100,02	97,32	103,74	104,49
Extrativa Mineral	69,92	98,59	101,79	106,49	102,86	100	104,50	99,68	105,22	100,47
Ind. de Transf.	92,54	108,12	102,21	105,35	99,63	100	98,90	96,74	103,88	105,49
Min.Não-Metálic.	126,82	126,37	118,01	112,92	110,74	100	90,62	88,10	90,77	99,92
Metalúrgica	65,76	97,95	83,95	95,61	84,60	100	91,97	95,27	112,14	111,28
Mat.Elétri. e Com.	62,58	91,73	73,57	84,60	90,71	100	87,79	88,18	106,68	110,75
Papel e Papelão	92,15	108,07	106,52	110,25	99,45	100	101,94	106,95	89,55	90,89
Borracha	75,08	89,30	95,09	99,03	96,00	100	73,87	81,93	82,16	74,21
Couros e Peles	-	-	-	-	-	100	87,89	100,53	104,11	91,31
Química	81,23	101,52	99,70	104,30	99,35	100	104,85	106,80	113,38	114,43
Perf.Sab.e Velas	105,34	118,21	120,45	115,48	94,22	100	77,99	72,52	69,09	64,87
Prod.Mat.Plástica	111,65	127,83	114,43	116,39	111,89	100	81,42	101,04	94,80	85,40
Têxtil	128,40	134,33	133,89	126,70	109,34	100	96,93	96,50	109,74	100,65
Vest.Calç.Art.Tec	133,08	159,92	152,80	162,60	138,91	100	96,16	100,23	109,30	97,82
Produtos Aliment.	95,57	99,45	90,85	91,64	92,01	100	102,65	85,51	89,16	99,23
Bebidas	73,95	84,64	78,31	87,32	86,39	100	84,98	87,12	99,24	123,39
Fumo	72,56	92,10	83,99	82,06	90,26	100	92,15	75,49	54,99	71,75

Fonte: IBGE/DPE/Departamento de Indústria

Tabela 7 – Indicadores da produção industrial da Região Sul, 1981/1995

GENEROS	1981	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Indústria Geral	87,02	106,83	105,08	108,68	99,74	100	101,01	112,07	119,84	117,27
Extrativa Mineral	122,00	144,79	135,57	111,96	103,51	100	94,27	88,94	95,24	96,60
Ind. de Transf.	86,66	106,44	104,77	108,65	99,71	100	101,08	112,33	120,11	117,49
Min.Não Metálic.	97,93	108,18	108,44	117,32	97,79	100	100,89	106,08	105,61	108,88
Metalúrgica	86,85	126,95	118,31	127,27	107,30	100	98,90	116,43	136,17	131,89
Mecânica	60,71	92,53	88,76	102,43	85,62	100	87,50	117,54	155,79	121,72
Mat.Elétri.e Com.	68,26	113,97	120,95	128,45	126,57	100	92,85	109,24	136,00	152,48
Mat. de Transp.	-	-	-	-	-	100	102,71	138,18	178,30	183,36
Madeira	-	-	-	-	-	100	103,73	111,36	109,78	103,79
Mobiliário	-	-	-	-	-	100	93,32	115,01	121,74	143,38
Papel e Papelão	66,47	94,48	97,77	102,01	97,13	100	100,36	105,97	105,19	107,06
Borracha	-	-	-	-	-	100	92,04	97,41	100,00	103,79
Couros e Peles	-	-	-	-	-	100	105,23	111,97	103,05	78,33
Química	162,35	154,20	157,01	144,99	126,55	100	106,47	116,93	130,40	125,42
Perf.Sab e Velas	77,79	97,33	90,97	93,24	78,93	100	97,03	110,41	114,53	114,41
Prod.Mat.Plástica	89,32	115,06	107,07	112,45	94,75	100	96,55	97,76	97,10	114,16
Têxtil	61,64	80,02	79,04	78,36	76,50	100	94,26	87,78	90,68	89,42
Vest.Calç.Art.Tec.	121,04	135,47	123,38	125,82	110,67	100	98,35	110,35	100,76	93,82
Produtos Aliment.	77,84	87,49	87,87	88,99	93,77	100	106,70	110,94	112,61	119,28
Bebidas	60,80	87,72	79,95	87,43	88,34	100	88,13	95,01	102,48	110,50
Fumo	60,90	83,43	95,64	102,27	97,63	100	137,15	149,77	111,01	94,18

Fonte: IBGE/DPE/Departamento de Indústria.

Tabela 8-Indicadores da produção industrial de São Paulo, 1981/1995

GENEROS	1981	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Indústria Geral	99,12	116,76	112,65	114,71	101,78	100	95,14	103,41	112,39	113,88
Extrativa Mineral	-	-	-	-	-	100	82,91	85,18	97,73	99,65
Ind. de Transf.	99,11	116,74	112,63	114,70	101,76	100	95,16	103,43	112,41	113,90
Miner. Não Metálic.	99,61	104,86	105,78	109,83	97,43	100	89,66	96,98	102,52	112,37
Metalúrgica	108,18	129,05	121,02	126,11	107,20	100	99,52	105,08	121,26	123,21
Mecânica	145,12	146,86	137,55	141,47	115,19	100	94,20	103,77	123,49	117,36
Mat. Elétr. e Com.	112,79	128,85	116,07	119,07	109,68	100	94,61	102,23	113,15	122,63
Mat. l de Transp.	97,99	131,02	126,47	120,07	100,60	100	96,61	117,63	128,97	134,11
Madeira	-	-	-	-	-	100	98,26	111,18	114,27	111,88
Mobiliário	-	-	-	-	-	100	83,21	97,55	96,25	90,38
Papel e Papelão	62,17	88,47	91,16	97,73	91,20	100	96,54	101,67	104,33	105,22
Borracha	78,76	103,81	109,97	107,17	100,26	100	103,29	111,45	116,34	114,86
Couros e Peles	-	-	-	-	-	100	89,66	115,97	121,79	122,90
Química	89,13	110,30	114,22	113,16	104,51	100	96,31	101,32	110,96	111,65
Farmacêutica	87,01	122,21	106,74	110,28	100,19	100	88,70	101,25	99,14	117,62
Perf. Sab. e Velas	53,98	75,55	80,74	91,28	90,29	100	99,73	105,54	108,72	115,58
Prod. Mat. Plásticas	81,57	111,98	99,16	114,46	89,71	100	86,09	97,37	100,27	110,02
Fumo	144,60	104,26	96,82	103,86	103,39	100	90,49	88,05	106,59	128,18
Vest. Calç. Art. Tec.	178,91	182,40	141,21	145,44	118,59	100	91,23	102,48	94,74	85,09
Produtos Aliment.	92,33	94,07	101,53	103,00	103,65	100	95,85	100,31	102,19	102,41
Bebidas	48,35	59,29	61,36	72,45	76,30	100	87,85	100,28	115,44	129,85
Têxtil	107,06	126,43	113,48	112,82	97,84	100	93,31	94,85	98,57	93,75

Fonte: IBGE/DPE/Departamento de Indústria

Mesmo não exibindo os resultados verificados no Sul e em Minas Gerais, cabe ressaltar que a indústria nordestina, no período em análise, demonstrou capacidade de crescimento, suplantando o índice verificado em São Paulo, mesmo numa fase em que a política regional perdeu seu ímpeto dinamizador. Isso sugere que o parque industrial montado no Nordeste encontrou espaço para ampliar sua integração à economia nacional, mesmo em meio à crescente crise fiscal do Estado que reduziu o peso dos investimentos estatais que sempre foram relevantes para o dinamismo regional. Cabe destacar que a Região Sul e o Estado de Minas Gerais demonstraram maior capacidade de crescimento devido, em parte, pelo menos, vale aqui especular, ao esforço exportador e aos incentivos e facilidades concedidos para viabilizar os saldos espetaculares registrados na balança comercial até os primeiros anos da década de 1990. Além disso, deve-se levar em conta que houve um crescimento significativo de setores como metalurgia, material de transportes, material elétrico e comunicações, mecânica etc., estimulados até certa medida pela expansão do complexo agroindustrial, também dinamizado pelo mercado externo. A maior integração da indústria nordestina à indústria do Sudeste como fornecedora de bens intermediários talvez explique o ritmo de crescimento mais próximo ao observado em São Paulo. Evidentemente, estas explicações são apenas hipóteses a serem investigadas num trabalho que se preocupe mais diretamente com as fontes

de dinamismo desses ritmos diferenciados de crescimento.

Apanhando os dados do IBGE para comparar o desempenho na indústria do Brasil como um todo (dados não exibidos nas tabelas referidas) com o de cada região, observa-se um ligeiro avanço da indústria do Nordeste nos anos 1980 (12,5% contra 12,3%) e um mais expressivo do Sul (14,6% contra 12,3%). Nos anos 1991/95, entretanto, o quadro se modificou. No Brasil, observa-se um crescimento industrial de 12,5%, aquém, portanto, da performance de São Paulo (13,9%) e do Sul (17,3%). Assim, esses dados sugerem que, em termos industriais, pelo menos, a despolarização não se mantém nos anos 1990, pois São Paulo recuperou pelo menos parte de suas perdas da década anterior, mesmo que a Região Sul continue ganhando posição às custas das demais.

Embora os dados aqui referidos não dêem margem à vinculação direta desse desempenho global com o processo de abertura às exportações, algumas indicações sobre isso podem ser encontradas, focalizando o desempenho dos setores industriais em nível do Nordeste e de São Paulo, por exemplo.

Na Tabela 9 encontram-se os índices de variação, segundo os grupos de bens, da produção física de São Paulo e do Nordeste entre 1991 e 1995.

Tabela 9 - Índices de crescimento da produção industrial de São Paulo e do Nordeste, 1991/95 (1991=100)

Tipos de bens	São Paulo	Nordeste
Bens duráveis e de capital		
- Mecânica	117,4	-
- Material Elétrico	122,6	110,8
- Material de Transporte	134,1	-
Bens intermediários		
- Minerais Não Metálicos	112,4	99,9
- Metalúrgica	123,2	111,3
- Papel	105,2	90,9
- Borracha	114,9	74,2
- Química	111,6	114,4
Bens não-duráveis		
- Farmacêutica	117,6	-
- Perfumaria, Sabões e Velas	115,6	64,9
- Material Plástico	110,0	85,4
- Têxtil	93,8	100,6
- Vestuário e Calçados	85,1	97,8
- Alimentação	102,4	99,2
- Bebidas	129,8	123,4
- Fumo	128,2	71,8

Fonte: IBGE/DPE - Departamento de Indústria

Uma primeira evidência a destacar é que, em São Paulo, o crescimento mais forte concentra-se nos grupos de bens duráveis e de capital, principalmente no segmento de material de transporte (34,1%). Ou seja, nos

segmentos mais protegidos. De uma maneira geral, os demais grupos também crescem de forma expressiva, mais homogeneamente, porém a um ritmo menor, destacando-se o ramo metalúrgico, entre os intermediários, bem como o farmacêutico, o de bebidas e o de fumo, no grupo dos bens não-duráveis. Destoam dos demais os ramos têxtil, vestuário e calçados, com desempenho negativo, e ainda o de alimentos com crescimento de apenas 2,4%. Esses três ramos, aliás, têm sofrido mais fortemente o impacto da abertura comercial, tanto pela maior queda de tarifas quanto pela maior defasagem tecnológica, que se traduz em custos de produção não competitivos diante dos produtos importados.⁶ Desses dados pode-se, portanto, concluir que em meio ao impulso advindo da estabilização pós-Plano Real, a indústria paulista, de uma maneira geral, mas principalmente nos ramos com maior proteção, mostrou, até 1995 pelo menos, capacidade de convivência com as importações, mesmo diante da redução de tarifas e da valorização da taxa de câmbio.

Cabe aqui, porém, introduzir uma ressalva importante. Os dados disponíveis referem-se à produção física e é possível que o crescimento observado mascare dificuldades de competitividade. Ou seja, é possível que o crescimento do nível de atividade esteja se dando com simultânea redução de preços para enfrentar a concorrência externa. Com isso podem estar caindo as margens de lucro abaixo dos limites suportáveis para a manutenção das estratégias de vendas e de investimentos a longo prazo. Caso tal fenômeno esteja efetivamente ocorrendo, as empresas mais pressionadas a reduzir preços tornam-se mais vulneráveis às oscilações da demanda e assim esse fôlego de crescimento espelhado pelos dados até 1995 pode vir a ser invertido no futuro.

O comportamento da indústria nordestina, nos anos 90, segundo dados da Tabela 6, é bastante heterogêneo e onde há crescimento os índices quedam-se abaixo dos exibidos pela indústria paulista. Aqui merecem algum destaque os gêneros material elétrico, metalúrgica, química e bebidas. Registram-se, por outro lado, quedas acentuadas no nível de produção de borracha, perfumaria, sabões e velas e fumo. Os gêneros têxtil e vestuário e calçados mantêm-se estacionários com índices próximos de 100, tendo os mesmos crescido para cerca de 109 em 1994 (Tabela 6), apresentando, portanto, melhor desempenho que em São Paulo.

De uma maneira geral, no Nordeste a indústria parece ter sofrido um impacto maior da concorrência com os importados, seja diretamente, seja indiretamente ao sofrerem, dos bens não-duráveis, por exemplo, a acentuação da concorrência com bens similares produzidos no Sudeste. Mantêm-

⁶ Isso levou a uma mudança recente na alíquota de importação de têxteis e de calçados, a exemplo da revisão já feita, há mais tempo, para a indústria automobilística, que reduziu bastante o ímpeto da entrada de veículos importados.

se, no entanto, com algum vigor, os ramos como o químico, metalúrgico e de bebidas. Aqui cabe chamar atenção para a maior articulação externa e para vantagens locais de custos de transporte (no caso do gênero de bebidas) dos ramos com melhor desempenho relativo. Note-se que os dados das exportações do Nordeste mostram uma maior presença e maior índice de crescimento dos Estados da Bahia, em função principalmente da petroquímica, e do Maranhão, pelas vendas de alumínio. Ao lado disso, também o Ceará tem obtido algum destaque pelas vendas de têxteis, o que deve estar contribuindo para a manutenção do nível de atividade deste gênero.

Embora esses resultados positivos da indústria nordestina estejam também sujeitos à ressalva feita acima, quanto aos índices de produção física, eles sugerem que as chamadas frentes dinâmicas da economia do Nordeste⁷ continuam à frente da atividade industrial. Também sugerem uma maior fragilidade dos demais gêneros e sub-regiões diante da globalização e de uma abertura comercial que termina contribuindo para reforçar posições mais consolidadas do Sudeste⁸.

4 - NORDESTE: TENDÊNCIAS, PERSPECTIVAS E QUALIFICAÇÕES

O quadro exposto anteriormente suscita interrogações sobre o futuro da distribuição espacial das atividades produtivas no Brasil. Inserido nesse contexto, pode-se também indagar sobre as tendências da base produtiva, e das suas implicações sociais, em nível intra-regional. Adiante tentaremos alinhar algumas reflexões sobre esses aspectos, tendo em conta as características da economia nordestina e as respostas que tem dado à atuação de políticas diversas adotadas no passado recente.

Conforme já referido anteriormente, a discussão mais recente sobre o retrocesso da despolarização produtiva no Brasil tem sido marcada pela presença de argumentos e de alguns dados que apontam para perspectivas pessimistas. De forma resumida, e não exaustiva, os argumentos nessa linha realçam: 1) a mudança no papel do Estado, cuja ação foi muito importante para a despolarização, que assim não mais alimentaria as regiões

⁷ São assim entendidas as concentrações industriais representadas pelo Pólo Petroquímico de Camaçari, a atividade minero-metalúrgica de São Luiz, a indústria têxtil/confecções de Fortaleza e ainda os pólos agroindustriais de Juazeiro/Petrolina e dos Cerrados (Oeste da Bahia) (ver Lima, 1994).

⁸ Essa inferência da vinculação entre desempenho industrial e abertura comercial, leva em consideração que não ocorreram maiores mudanças nos demais parâmetros da economia brasileira que afetassem diferenciadamente a produção em nível regional. Uma ressalva deve ser feita: a criação do Mercosul pode ter contribuído para um melhor desempenho da indústria do Sul/Sudeste, mas não tanto, pois os dados anteriores a 1995 já mostravam tendência semelhante.

periféricas com investimentos; 2) as vantagens de São Paulo e do seu entorno em se beneficiar assimetricamente de uma retomada do crescimento da economia brasileira; 3) a maior abertura às exportações e o Mercosul tenderiam a beneficiar mais a região hegemônica mais apta a participar desses mercados; 4) a melhor qualificação da mão-de-obra e a disponibilidade de infra-estrutura no Sudeste; 5) o maior volume de investimentos em pesquisa no Sudeste; 6) a maior presença no Sudeste/Sul de municípios de porte grande e médio melhor posicionados pela redistribuição tributária e mais aptos a oferecerem vantagens para atrair investimentos.⁹

Estes são argumentos, sem dúvida, ponderáveis que tendem a ser enfatizados com os anúncios recentes de investimentos de vulto no setor automotivo localizados no Sudeste/Sul, além de o reforço da infra-estrutura, que ali vem sendo desenvolvido com maior ênfase pelo Governo Federal. Além disso, conforme já foi discutido anteriormente, a estrutura das alíquotas do imposto sobre importações também contribui para reforçar a posição da região hegemônica, mesmo que não figure nas razões em geral apontadas pelas análises sobre o tema.

Em que pese a força desses fatos e argumentos, vale aqui alinhar alguns outros fatos e potencialidades das regiões periféricas que podem vir a compensar, pelo menos em parte, as vantagens da região hegemônica.

Mesmo que ocupando um espaço “especializado” na divisão inter-regional do trabalho no Brasil, os pólos industriais e agroindustriais já existentes no Nordeste e no Norte podem desempenhar um papel importante no futuro, beneficiando-se de algumas vantagens competitivas e do maior estímulo às exportações. Mesmo que de forma limitada, podem daí derivar alguns desdobramentos com o surgimento de plantas industriais em função de seus efeitos de encadeamento. Ademais a própria abertura e as mudanças tecnológicas permitem o surgimento dos chamados sistemas industriais localizados, de indústrias tipo *footloose*, além de significar a possibilidade de perda por parte da indústria do Sudeste do mercado periférico antes garantido pelas barreiras protecionistas (Guimarães Neto, 1995).

Um outro fator favorável à desconcentração, ainda não avaliado devidamente, ainda menos incorporado à discussão, é a presença dos fundos constitucionais. No caso do Nordeste, o FNE significa um aporte anual de cerca de US\$ 900 milhões em financiamentos de atividades diversas. Mesmo que a cifra não impressione tanto, são recursos que se bem utilizados podem alavancar o crescimento e a instalação de um bom número de médias e pequenas empresas. Isso principalmente num momento em que o cré-

⁹ Argumentos de 1 a 3 cf. Guimarães Neto (1995); os demais cf. entrevista de Tânia Bacelar no Diário de Pernambuco, 21/07/96. Note-se que os itens ligados à capacitação de mão-de-obra e aos investimentos em pesquisa impõem-se doravante em razão da mudança no paradigma tecnológico (ver Sicsú, 1995).

dito para investimento em condições relativamente favoráveis é bastante escasso nas regiões não cobertas por tais fundos.

As deseconomias de aglomeração no Sudeste e Sul, notadamente refletidas em custos de terrenos, diferenciações salariais e mobilização sindical etc. também podem induzir em certos casos a localização de projetos industriais e agropecuários no Nordeste e no Norte. Anúncios recentes de transferências de plantas têxteis e de calçados para o Nordeste, bem como de implantação de grandes projetos de produção de celulose na Bahia indicam a ação desses fatores.

Finalmente, os ainda existentes incentivos fiscais Sudene/Sudam podem também ajudar a definir a atração de alguns projetos de investimentos para a periferia.¹⁰

Além desses raciocínios, deve-se ainda acrescentar em favor da tese da não inevitabilidade da reconcentração, desde que condicionada a um projeto maior de desenvolvimento global do País, a existência no Nordeste, por exemplo, de potencialidades para a expansão econômica ainda não devidamente exercitadas. Além do turismo, já expandido significativamente, mas ainda com muito espaço para crescer, sobressaem-se no Nordeste alguns aspectos que podem ampliar bastante seu nível de produto. São potencialidades na área de exploração mineral, irrigação no Semi-árido, a existência de alguns pólos industriais emergentes em cidades de médio porte e até mesmo a disponibilidade de alguns centros, como Recife e Campina Grande, com competência na área científica e tecnológica. Além disso, deve-se lembrar que a Zona da Mata, hoje decadente em função dos descaminhos da monocultura (cana e cacau), apresenta potencialidades e condições bastante favoráveis para basear uma reestruturação dessas atividades acompanhada pela diversificação produtiva.

Sabe-se que esses fatores favoráveis isoladamente não têm peso suficiente para neutralizar as vantagens locais do Sul/Sudeste. Assim, só a definição clara da equidade e da convergência de níveis de renda como alvos a serem perseguidos pode gerar um esforço de articulação dos mesmos, tornando-os mais ponderáveis. Na ausência desse esforço fica difícil antever outra tendência diversa da de reconcentração.

Para que os fatores favoráveis sejam potencializados, supondo a perseguição deliberada dos objetivos acima definidos, não há, no entanto,

¹⁰ Além dos aspectos acima mencionados, cabe aqui lembrar também que: "a competitividade futura deverá depender menos das economias de escala e das grandes séries e mais da capacidade de combinar as informações pertinentes assim como do seu domínio para uma difusão adequada dando possibilidade de crescimento industrial descentralizado" (Comissão Europeia, 1994, p. 21). Essas características novas do processo industrial abrem algum espaço a regiões periféricas, embora exijam habilidades nem sempre disponíveis em escala necessária.

como deixar de incluir na equação a reativação da política regional e a redefinição da hierarquia das tarifas de importação.¹¹ Aqui pode-se sugerir, de forma sintética para não extrapolar os limites deste trabalho, uma reformulação em duas direções. Trata-se da definição de uma política mais vigorosa de incentivos fiscais e creditícios, juntamente com a expansão da infraestrutura, para as regiões menos desenvolvidas. A experiência de política regional da Sudam e Sudene demonstra a importância desses instrumentos na atração de investimentos.¹² Por outro lado, as tendências recentes de fortalecimento do dinamismo no Sudeste/Sul exigem um esforço adicional do Estado para compensar as vantagens de ali localizarem-se alguns projetos do tipo estruturador que poderiam nuclear o crescimento nas demais regiões.

Uma outra forma de atuação do Estado e de seu aparato de planejamento, em nível federal e estadual, seria o apoio aos chamados pólos de desenvolvimento de base local. Em trabalho recente (Sicsú e Lima, 1996) chama-se atenção para a importância de fomentar a expansão de atividades econômicas que se têm destacado de forma espontânea em microrregiões diversas do Nordeste. A sua emergência e sobrevivência nessas condições já indicam suas possibilidades de competir no mercado, inclusive com alguma inserção em nível externo. Nessa linha, as instituições de planejamento podem e devem reorientar sua atuação no sentido de também fomentar os chamados “novos fatores” de produção através da promoção do desenvolvimento tecnológico, da capacitação de mão-de-obra, inclusive gerencial, mas também da articulação de mercados consumidores e fornecedores de insumos, da melhoria da infra-estrutura básica, do maior acesso ao crédito etc.

Essa é uma linha de atuação mais voltada para médios, pequenos e micros empreendimentos que complementa as ações tradicionalmente desenvolvidas, mais vinculadas à filosofia da linha citada anteriormente. Essa forma de atuar já tem alguma experiência prática. O Governo de Pernambuco, por exemplo, vem tentando implantar um planejamento que engloba essas duas linhas. Para um maior efeito concreto, faz-se necessário um engajamento dos demais Estados que bem poderia ser liderado e coordena-

¹¹ Antes que isso suscite, expressões de enfado entre aqueles que só conseguem avistar a priorização do mercado, cabe aqui enfatizar que a política regional mantém-se com vez e lugar mesmo entre os países desenvolvidos e arautos da globalização. As experiências da Alemanha e da União Européia são exemplos eloquentes da preocupação com o desenvolvimento regional expresso através de políticas explícitas. Ver, entre outros, Comissão Européia, 1994; Adenauer/IPEA, 1996.

¹² Das análises da política de desenvolvimento regional no Nordeste uma conclusão emerge: a economia dá respostas mais amplas e permanentes quando a intervenção é dirigida para a expansão da base produtiva, ao contrário das políticas assistencialistas que apresentam alcance restrito e efeitos efêmeros (Lima, 1994; Romão, 1993).

nado pela Sudene. Esta, assim, poderia revigorar sua atuação adicionando ao esforço de atração de grandes projetos a preocupação com o fortalecimento da competitividade e com a remoção de estrangulamentos de atividades localmente desenvolvidas.¹³

A implementação bem-sucedida dessa estratégia evidentemente exige a superação de resistências e dificuldades tanto em nível nacional quanto em nível regional e/ou local. Determinação, ousadia e habilidade são armas importantes para o sucesso ao lado da mobilização da sociedade, das instâncias políticas, burocráticas etc.

Ainda mantendo o tom exploratório do presente trabalho, cabe aqui, para finalizar, chamar atenção para a absoluta importância da reflexão e da ação concreta no sentido de apoiar o desenvolvimento de regiões periféricas e assim contrapor-se às previstas tendências de reconcentração da atividade produtiva no Sudeste do País. Na ausência de políticas de apoio que articulem o desenvolvimento de forma mais abrangente, na linha do que é proposto acima, a economia do Nordeste vai, muito provavelmente, aprofundar a heterogeneidade e os desníveis intra-regionais. Considerando que as suas áreas de maior dinamismo têm, até aqui pelo menos, mantido suas perspectivas de continuidade e expansão, é razoável esperar que as mesmas ampliem suas relações com mercados extra-região, enquanto as áreas com maior dificuldade de competir poderão deprimir-se um tanto mais, sofrendo os impactos perversos da globalização e acentuando os contrastes bastantes conhecidos. Ou seja, mesmo que aqueles fatores favoráveis à expansão do nível de produto na periferia venham a predominar não serão capazes por si sós de assegurar a convergência do bem-estar intra-regional. Os desníveis e as diferenças de potencialidades intra-região são grandes o suficiente para exigir uma ação estatal mais vigorosa, mesmo numa situação em que se prioriza o mercado como orientador das decisões alocativas.

BIBLIOGRAFIA

- ADENAUER, F. K. e IPEA, 1996. *A política regional na era da globalização*. São Paulo/Brasília, 1996.
- ARAÚJO, Tania B. *Nordeste: evolução recente da economia regional*. In: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (orgs.), *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAPE/ UNESP, 1995.
- _____. et al. (orgs.). *O GTDN: da proposta à realidade. Ensaio sobre a questão regional*. Recife: Ed Universitária/IPESPE, 1994.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

¹³ Nesse sentido, os órgãos de planejamento regional poderiam, por exemplo, priorizar em sua atuação o estímulo à competência científica e tecnológica para apoiar a competitividade do sistema produtivo, catalizando a divulgação e a transferência de tecnologias, reforçando-lhes a importância entre as empresas.

- COMISSÃO EUROPEIA. Uma política de competitividade industrial para a união europeia. Suplemento 3/9 do *Boletim da União Europeia*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994.
- DINIZ, Clélio C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Nova Economia*, Belo Horizonte: FCE/UFMG, v.3, n.1, 1993.
- _____. *Aspectos sociais da questão regional nas décadas de 70 e 80*. FUNDAJ, Recife, 1990 (mimeo).
- _____. e LEMOS, Maurício B. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de política pública*, Brasília: IPEA/IPLAN, v.3, 1989.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Questão regional no Brasil: reflexões sobre processos recentes. *Cadernos de Estudos Sociais*, v.6, n.1, jan/jun., 1990.
- _____. Desconcentração espacial: empresa privada, nacional, estrangeira e estatal. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 9, n 2, jul/dez., 1993.
- _____. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (orgs.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*, São Paulo: FUNDAP/Editora UNESP, 1995.
- HORTA, M. H., PIANI, G. e KUME, H. A política cambial e comercial, In: IPEA. *Perspectivas da economia brasileira – 1992*. Rio de Janeiro, 1991.
- LIMA, J. Policarpo R. Economia do Nordeste: tendências recentes das áreas dinâmicas. *Análise Econômica*. Porto Alegre: FCE/UFRGS, ano 12, ns. 21/22, p.55-73., mar./set. 1994.
- _____. *Emprego, pobreza e exclusão social* (parte I - emprego). Brasília: IICA/SEPLAN-PR - Projeto Áridas, 1994.
- _____. *The national alcohol programme, state and capitalism in Northeast Brazil*, Tese de Ph. D., Londres: University College London, 1988.
- MUELLER, Charles C. Políticas governamentais e expansão recente da agropecuária no Centro-Oeste. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 3, jun. 1990.
- PINHEIRO, A. e ALMEIDA, G. B. *Padrões setoriais da proteção na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão n. 355, 1994.
- POULANTZAS, Nicos. *Political Power and Social Classes*, Londres: New Left Books, 1973.
- ROMÃO, Maurício. *Recentes questionamentos ao papel da Sudene: as velhas falácias de um discurso equivocado*. Recife: PIMES/UFPE, Texto para Discussão, n. 295, 1993.
- SICSÚ, Abraham. Evolução do paradigma tecnológico industrial e novas formas de apoio às organizações industriais. *Anais do II Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.
- _____. e LIMA, J.Policarpo R. Pólos de desenvolvimento de base local: dois estudos de caso em Pernambuco. *Anais da 48a. Reunião Anual da SBPC*, São Paulo, 1996.
- Sudene/Divisão de Contas Regionais. *Agregados Econômicos Regionais Nordeste do Brasil 1965/92*. Recife: Sudene, 1994.
- Sudene/BNB. *Relatório da pesquisa sobre o desenvolvimento da indústria incentivada do Nordeste - 1988*. Recife: Sudene/DPG/PLI, 1992.