

ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: DAS SUAS ELITES AGRÁRIAS E DA SUA INTEGRAÇÃO TARDIA NA ECONOMIA NACIONAL

Olimpio J. de Arroxelas Galvão

1. INTRODUÇÃO

A região Nordeste do Brasil apresenta um rico cenário para estudos de desenvolvimento econômico comparado, pela riqueza de sua história, pela complexidade de seus problemas passados e presentes e por tipificar, entre os países do Terceiro Mundo, uma experiência de ajustamento social e econômico de natureza perversa, no qual as soluções engendradas para as suas dificuldades conjunturais agravavam ainda mais a resolução dos seus problemas no futuro.

Devido a certas características do seu desenvolvimento, o Nordeste ingressou no século XX apresentando enormes desvantagens competitivas em relação às outras regiões do país, e elevados índices de pobreza, fazendo-a destacar-se, nos dias atuais, como uma das áreas mais pobres da América Latina.

Este trabalho procura analisar alguns aspectos relevantes do desenvolvimento da região, enfatizando as dificuldades por ela enfrentadas neste século XX, a natureza do seu processo de ajustamento e adaptação a essas dificuldades, e as implicações das transformações que a sua economia foi forçada a experimentar, quando saiu do seu isolamento relativo para se integrar ao restante da economia nacional.

2. A ECONOMIA DO NORDESTE NA ENTRADA DO SÉCULO XX

O Nordeste brasileiro, como a primeira área do país a ser colonizada e como a primeira a desenvolver uma bem sucedida economia de "plantation" (na verdade, a mais próspera área de "plantation" do Novo Mundo no século XVI e início do século XVII, de acordo com Furtado, 1963), é a região do Brasil na qual a concentração fundiária e o padrão de organização social resultante do regime de apropriação e uso da terra, deixaram a mais profunda influência tanto no seu passado quanto na fase mais moderna de seu

desenvolvimento.¹

Historicamente, a região apresenta um rico e variado cenário, que reflete tanto a diversidade do seu território quanto os diferentes ritmos de transformação e adaptação de sua economia às mudanças de condições internas e externas.

As “plantations” açucareira e do fumo, que se desenvolveram durante vários séculos com base no braço escravo, e a do cacau, a partir da 2ª metade do século XIX (também desde o início dependente do braço negro), fornecem o *background* social e econômico de boa parte das áreas férteis e úmidas próximas ao litoral. As terras semi-áridas do vasto interior, caracterizadas por solos pobres e vegetação rasteira, também se desenvolveram desde épocas bem remotas e, desde o início, através da constituição de imensos latifúndios pecuários. Ao longo do tempo, a exploração comercial do algodão, uma fibra nativa na região, deu origem a bolsões de prosperidade em várias partes do interior, propiciando até a instalação das primeiras fábricas têxteis no Brasil. Ademais, a emigração de homens livres ou libertos das áreas costeiras em direção ao interior durante os vários e prolongados períodos de crise nas zonas de “plantation”, juntamente com a reduzida presença da escravidão, tanto nos latifúndios pecuários, quanto nas fazendas algodoeiras - ambas largamente baseadas no regime da parceria - propiciaram o assentamento de um expressivo contingente de população nas áreas sertanejas. Tais circunstâncias - por um lado adversas, pela pressão imposta a um ambiente geográfico e climático desfavorável, mas positivas, de outro, pela dimensão social mais “democrática” da atividade pecuária/algodoeira (em comparação com as condições prevalecentes nas áreas das “plantations” açucareira e cacauera) - deram origem, na entrada do século XX, à emergência de um outro regime fundiário paralelo, caracterizado por um vasto número de pequenos estabelecimentos rurais (minifúndios), dedicados à produção de alimentos (Cf. Andrade, 1973 e Guimarães Neto, 1989).

Nos seus aspectos mais fundamentais, a história do Nordeste é a de uma sucessão de “booms” e crises de suas principais lavouras de exportação, e que afetaram profundamente tanto as áreas de “plantation” da costa quanto as do seu vasto interior. Por razões cuja discussão ultrapassaria o escopo deste trabalho, o Nordeste ingressou no século XX com os seus setores de exportação imersos em profunda crise. Como resultado de um conjunto de causas complexas, a região havia virtualmente perdido, na virada do século XIX, os mercados externos para os seus dois principais produtos de exportação - o açúcar e o algodão.

1. Alguns dos traços mais marcantes do padrão de apropriação da terra e suas implicações sobre o desenvolvimento do Nordeste e de outras regiões brasileiras, foram estudados em outros trabalhos do autor (Galvão, 1992, 1991 e 1988). Nesses trabalhos foi argumentado que o sistema de apropriação da terra agricultável e as diversas formas de controle exercido sobre a mão-de-obra pelas elites agrárias brasileiras, constituíram os fatores causais básicos do atraso histórico das economias regionais e do lento processo de integração da economia nacional.

Durante a primeira metade dos 1900s, o açúcar e o algodão foram exportados em reduzidas quantidades e a preços baixos: mesmo nos melhores anos, a exportação desses dois bens representou menos de 10% do total da produção regional (Wanderley, 1978; Truda, 1934; e De Carli, 1942). Ademais, como uma circunstância agravante, as três décadas anteriores ao colapso das exportações nordestinas coincidiram com um período em que tanto a agricultura da cana quanto a produção do açúcar haviam passado por um processo significativo de modernização e melhoria tecnológica, levando à transformação dos velhos banguês e engenhos em fábricas modernas e mecanizadas - as usinas (Cf. Eisenberg, 1974; Denslow Jr., 1974; Wanderley, 1978; Taylor, 1978 e Levine, 1978). Como resultado dessas transformações, as áreas açucareiras do Nordeste se defrontavam, ao se iniciar o século XX, com uma combinação de dois graves problemas: a perda dos mercados externos e uma expansão considerável do seu parque produtor de açúcar.

A reação do Nordeste à crise da sua economia de "plantation" pode ser apresentada, entre os países subdesenvolvidos, como um caso clássico de ajustamento perverso, a ponto de ter se tornado um vasto laboratório de estudo para pesquisadores nacionais e estrangeiros. A perversidade do processo de ajustamento decorre do fato de que, ao invés de a crise da economia de "plantation" ter conduzido a uma contração da produção e à liberação de recursos de capital, trabalho e terra para uso em outras ocupações, o setor conseguiu encontrar uma forma de evitar a bancarrota e até mesmo de continuar se expandindo, sob as mais adversas condições.

A imediata consequência da crise da indústria de exportação foi a de impelir o setor a buscar no mercado interno um escoadouro alternativo para os seus principais produtos. E na busca de mercados, os produtores de algodão e de açúcar do Nordeste foram bem sucedidos, posto que durante toda a primeira metade deste século os mercados das outras regiões brasileiras passaram a absorver a maior parcela da produção regional dos dois produtos.

O problema, contudo, era que, num contexto de superprodução e de perda do mercado internacional, a oferta dos produtos nordestinos só poderia ser absorvida (ou seja, os mercados só poderiam ser "cleared") a preços muito baixos, certamente mais baixos até do que os vigentes nos mercados externos. Sem terem sido capazes de contar com o firme suporte do Governo Central, através dos conhecidos programas de valorização adotados nas áreas produtoras de café (que, de igual modo ao Nordeste, apresentam outro caso clássico de ajustamento perverso) - ou seja, a compra de excedentes pelo governo e sua posterior destruição - mas contando com o enorme poder político ao nível local e regional, os grandes produtores de algodão, de cana e de açúcar responderam à combinação de preços declinantes e perda de mercados externos com a talvez única solução possível para sobreviverem: uma violenta compressão dos custos de mão-de-obra e do capital, viabilizada pela utilização dos governos estaduais em

todas as suas dimensões, desde a financeira até a policial.

3. A REAÇÃO DO NORDESTE À CRISE DOS SEUS SETORES DE EXPORTAÇÃO

O ajustamento que as elites agrárias vieram a impor ao Nordeste, a seguir sumariamente descrito, trouxe profundas implicações sobre o potencial de crescimento da região durante a primeira metade dos 1900s e ainda estão vivamente a repercutir em período mais recente de seu desenvolvimento.

No que diz respeito ao trato das elites com a mão-de-obra, a vasta literatura que estudou o Nordeste sugere que, em todas as partes da região, mas de forma particular nas áreas da "plantation" açucareira, a crise da economia nordestina veio acompanhada por significativas mudanças nas relações trabalhistas e na organização social da produção.

Confrontadas com a baixa rentabilidade das atividades agrícolas-pastoris e agro-industriais, e com as dificuldades ainda hoje existentes para se encontrar um uso alternativo para suas terras e seus recursos, as elites nordestinas logo perceberam que a estabilidade ou a própria sobrevivência do sistema produtivo estava fortemente dependente da prática da coerção sobre a mão-de-obra disponível. Assim, simultaneamente à deterioração das condições econômicas, emergiram como necessidades imperiosas o fortalecimento do poder político dos cultivadores de cana, dos usineiros e dos latifundiários pecuaristas-algodoeiros e a utilização crescente da máquina do Estado para fins de controle social, a ponto de as áreas de "plantation" do Nordeste terem sido transformadas, segundo testemunho de analistas estrangeiros, em verdadeiros "centers of labor exploitation" (Cf., por exemplo, Eisenberg, 1974; Levine, 1978; Taylor, 1978 e Huggins, 1985).

A frágil estrutura social existente no Nordeste, associada, com muita frequência, ao uso da máquina policial do Estado, permitiu aos donos de terras considerável flexibilidade para que estes se adaptassem às adversidades econômicas e para que fossem gerados eficazes mecanismos de controle social - de modo a se garantir que uma oferta abundante de mão-de-obra estivesse permanentemente disponível, mesmo nos piores momentos de crise. Como um agravamento das condições sociais, vale registrar que, na área da "plantation" açucareira, residia uma numerosa população (as regiões açucareiras do Nordeste são, ainda hoje, uma das áreas de maior densidade demográfica do país) e que experimentava altas taxas de crescimento. O Estado de Pernambuco, por exemplo, na época o maior produtor de açúcar do Brasil, chegou a duplicar a sua população apenas nas 4 primeiras décadas deste século.

Ademais, o desenvolvimento passado da região havia deixado uma herança de arranjos institucionais que facilitaram grandemente a operação de mecanismos de controle social. Como é bem documentado na literatura (cf. Galvão, 1988), nas áreas de "plantation" ou das grandes fazendas

pecuárias, a terra era acessível à maioria da população rural através de um regime fundiário em que aos moradores/agregados eram permitidos a construção de uma modesta casa (em geral de barro e palha), a cultura de lavouras de subsistência e o pequeno criatório animal. Em troca, era deles exigido o bom comportamento social e a prestação de serviços permanentes ou eventuais (remunerados ou não), sempre quando fossem requisitados pelos grandes proprietários. Este sutil arranjo institucional, que liberava o grande proprietário da necessidade de dispor de volume expressivo de numerário para pagamento de salários, foi enormemente ampliado ao longo de todo o período de duração da crise da economia nordestina, contribuindo de forma importante para a sobrevivência dos sistemas produtivos regionais, por possibilitar a preservação de grandes bolsões de mão-de-obra barata e facilmente utilizável pelos grandes proprietários rurais. Assim, os salários podiam ser mantidos a níveis mínimos de subsistência, e qualquer reação a esse arranjo por parte dos trabalhadores implicava a perda da moradia, do pequeno trato de terra e, portanto, de seus meios de sobrevivência.

Muitos autores assinalam que as condições de vida do trabalhador rural nordestino eram extremamente precárias ao final do século XIX e que essas condições se deterioraram largamente durante grande parte da primeira metade do século XX (Cf. Freyre, 1937; Wanderley, 1978; Taylor, 1978; Eisenberg, 1974 e Levine, 1978). Levine, um pesquisador norte-americano que colheu sobre salários pagos a trabalhadores rurais nordestinos entre as últimas décadas do século XIX e as primeiras do atual, afirma que "entre 1889 e 1914 um trabalhador rural ganhava de 500 a 1000 réis por dia de trabalho, em um emprego regular - o suficiente unicamente para a sobrevivência de uma família" (op.cit., p. 24). Este autor ainda assinala que "os trabalhadores sem emprego migravam para as cidades próximas a procura de qualquer tipo de ocupação, ou vagavam de engenho a engenho" (Idem, *ibidem*). Levine passa então a apresentar evidências de que as condições sociais se deterioraram ainda mais ao longo das décadas seguintes: Mostra ele que, em 1931, os salários nominais haviam caído para os níveis de 1874 - quando a escravidão ainda era largamente praticada nas "plantations" açucareiras - e que, em termos de seu poder de compra, os salários haviam declinado a níveis ainda mais baixos. Com efeito, de acordo com suas estimativas, o salário médio real de um dia de trabalho de um trabalhador adulto masculino (os que recebiam os salários mais altos, em comparação com as mulheres e as crianças, que também trabalhavam no campo ou nos engenhos e usinas de cana) era, em Pernambuco, no ano de 1931, cerca de 350 mil-réis, enquanto tais cifras haviam alcançado os 625 mil-réis em 1874, 740 mil-réis em 1900, 540 mil-réis em 1920 e 670 mil-réis em 1926 (Cf. Levine, op. cit., p. 25, Tabela 2.1).

Parece não haver dúvidas, portanto, que as elites agrárias nordestinas, pelo menos no caso da "plantation" açucareira, conseguiram, com bastante sucesso, dividir com os trabalhadores as suas dificuldades, forçando-os a pagarem grande parte do ônus do ajustamento. Também não

há razões para se supor que o mesmo não tenha acontecido em outros segmentos da atividade produtiva regional, tendo em vista não se conhecerem evidências de que o restante das populações interioranas tenha experimentado melhorias consideráveis nos seus padrões de vida.

Na sua dimensão política, as razões para a deterioração das condições sociais de vastos contingentes da população nordestina não parecem difíceis de se encontrar: devem-se, em larga medida, à quase monopolização da terra por parte das elites proprietárias, fato ao mesmo tempo que possibilitou a manutenção do *status quo* também garantiu a esses proprietários o controle quase total sobre o mercado de trabalho. No Nordeste, talvez mais do que em qualquer outra parte do país, mesmo quando uma pequena proporção das terras estava em efetivo cultivo, as áreas ociosas eram mantidas sob absoluto controle de seus titulares. O domínio sobre as terras funcionava, assim, como um eficaz mecanismo através do qual os senhores de terra exerciam, também, quase absoluto domínio sobre o mercado de trabalho.

A compressão dos custos da mão-de-obra apenas, não teria sido suficiente, contudo, para assegurar a sobrevivência da "plantation" exportadora, e menos ainda para ter permitido a sua contínua expansão, como se verá a seguir. De Carli, um estudioso prolífico da indústria açucareira no Nordeste e ele próprio um plantador de cana, afirmou que, das 40 novas usinas em funcionamento no Estado de Pernambuco, em 1910, apenas 3 eram rentáveis (De Carli, 1942). Consequentemente, nem mesmo as mais modernas fábricas de açúcar do Nordeste, sem mencionar as centenas de pequenos engenhos espalhados na região, conseguiam escapar da condição de baixíssima rentabilidade que caracterizava o setor.

É aqui que entra a outra dimensão do processo de ajustamento, acima mencionada: a compressão dos custos do capital, alcançada através do maciço comprometimento dos recursos dos governos estaduais nordestinos com a causa de suas elites economicamente decadentes.

Eisenberg, outro pesquisador norte-americano a estudar a indústria açucareira do Nordeste, traz dados reveladores que mostram que, mesmo para as usinas de açúcar mais rentáveis das primeiras décadas do século XX, a taxa de retorno sobre o seu capital investido era inferior, na maioria dos casos, às taxas de juros do mercado (Eisenberg, 1974 pp.64-69). Consequentemente, o recurso a empréstimos bancários de instituições privadas e em condições normais de mercado estava fora do alcance da quase totalidade das elites açucareiras. A solução encontrada para este problema foi extremamente simples: os governos dos estados forneciam os recursos financeiros na forma de empréstimos à taxa de juros subsidiados, e que terminavam, com muita frequência, não sendo pagos por seus tomadores.

Esse arranjo institucional, que ligava os produtores locais aos cofres dos governos da região - e que ainda constitui prática usual em tempos modernos - envolveu enorme quantidade de recursos dos estados já

empobrecidos do Nordeste. Souza Barros (1972) declara que, durante o período de 1910 a 1930, os produtores de açúcar do Nordeste contaram com o maciço suporte de seus governos estaduais, acrescentando que, no caso de Pernambuco, os empréstimos aos cultivadores de cana e às usinas (com recursos obtidos, em parte, com o lançamento de bônus no mercado financeiro, e em parte, originados das próprias receitas orçamentárias), chegaram a equivaler, em alguns anos, ao total do orçamento fiscal desse Estado, e que a maioria desses empréstimos jamais retornou aos cofres do governo (Cf. Souza Barros, 1972, p.28. Cf. também, Wanderley, 1972, p. 48 e Freyre, 1937, p. 192).

4. A CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL E A PERDA DOS MERCADOS INTERNOS.

As aflições econômicas do Nordeste - uma área deprimida pela persistência dos baixos preços para os seus principais produtos e, conseqüentemente, pelo drástico declínio de seus termos de troca - agravaram-se ainda mais no período 1930-1950.

As dificuldades de transporte entre os estados nordestinos e os principais mercados regionais, aliadas ao desejo de outras regiões de alcançarem cada vez maior auto-suficiência, levaram ao aumento crescente da produção de algodão e açúcar fora do Nordeste.

Com respeito ao algodão, os estados no Nordeste respondiam, até a década dos 20, pela maior parcela da produção nacional dessa matéria-prima e eram eles os principais supridores das fábricas têxteis localizadas em outras regiões, especialmente do Rio de Janeiro e de São Paulo. Na década dos 30, o algodão do Nordeste começa a ser rapidamente deslocado dos mercados nacionais, na medida em que alguns estados do Sul e do Sudeste se tornam auto-suficientes e até mesmo exportadores para mercados tradicionalmente abastecidos pela região. Foi extraordinária, por exemplo, a expansão da produção algodoeira no Estado de São Paulo. De acordo com dados coligidos por Stein (1957), a produção média anual de algodão em São Paulo era de 8.700 toneladas métricas no período 1926-1930, representando apenas 7,9% do total nacional e muito menos do que a metade da produção individual dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. No ano de 1936, contudo, a produção paulista de algodão bruto já alcançara as 178.000 toneladas métricas, ultrapassando a produção conjunta de todos os estados nordestinos, e representando mais da metade do total nacional. A cotonicultura em São Paulo continuou se expandindo ainda mais na década seguinte, enquanto a do Nordeste estagnava. Em 1940, São Paulo sozinho produziu 65,5% de todo o algodão brasileiro, e em 1944, mais de 75% (Stein, op. cit. p.197, Apêndice VI). Como resultado, o Nordeste, já por volta da metade do século, havia virtualmente perdido os seus principais mercados e, muito especialmente, aqueles que se expandiam, mais rapidamente, ou seja, os dos estados do

Aspectos do desenvolvimento do Nordeste

Sudeste do país.

A produção açucareira seguiu o mesmo curso. O argumento de que o açúcar nordestino constituía uma carga pesada para o consumidor nacional, devido aos altos custos da cabotagem, e mais ainda, o de que o Nordeste se tornaria muito em breve incapaz de atender à crescente demanda das áreas industrializadas do país, foram utilizados para justificar a enorme expansão da produção açucareira fora da região e, especialmente, em São Paulo (Cf. De Carli, 1982).

Até 1930, o Nordeste era o principal produtor de açúcar do Brasil, contribuindo com cerca de 70% da produção nacional. A despeito das condições estruturais de superprodução, a cultura canavieira se expandia rapidamente na região, por razões já discutidas neste trabalho, e também porque os mercados de outras áreas do país continuavam a absorver quantidades crescentes do produto regional, mesmo que a preços inferiores à média de seus custos de produção. Assim, mesmo enfrentando as condições mais adversas, a indústria açucareira crescia em todos os estados produtores do Nordeste: tomando como exemplo o Estado de Pernambuco - na época de longe o maior produtor e exportador de açúcar do país - a produção neste Estado chegou a quase dobrar no curto período de 1925 a 1929, passando 2.570 mil sacas de 60kg para 4.603 mil sacas (Wanderley, 1978, p.55).

A despeito de ser uma atividade em expansão (ou por causa disso) as condições da indústria na entrada da década de 30 haviam alcançado tal estado de calamidade que, em 1933, um órgão federal foi criado especialmente para lidar com o problema da superprodução do setor - o Instituto do Açúcar e do Alcool. Vale lembrar que, no decreto de sua criação, o IAA estabelecia ter como principal objetivo promover a redução da oferta, "tendo em vista que a produção de açúcar no território nacional excedia largamente as necessidades do mercado interno e que o fenômeno da superprodução era mundial, o que estava levando a que todos os grandes países restringissem sua produção" (Cf. Amaral, 1958, pp.370-77).

O efeito mais imediato da criação do IAA foi de salvar o setor açucareiro nordestino do colapso financeiro. A médio e longo prazos, contribuiu fortemente para desencorajar a busca de uma possível diversificação produtiva na região, ao mesmo tempo em que terminou por fortalecer ainda mais o poder político das suas elites açucareiras. Mas, acima de tudo, caracterizou-se o IAA por ter falhado no objetivo maior de sua criação, que era o de restringir a produção nacional de açúcar, na medida em que não foi capaz de resistir às pressões dos estados produtores, e principalmente das outras regiões.

Assim é que, mesmo com o Nordeste enfrentando uma dramática crise de superprodução, a cultura canavieira se expande extraordinariamente nos estados do Sudeste, após a criação do IAA, e São Paulo, que representava o maior mercado para o açúcar do Nordeste, eleva a sua produção de apenas 155 mil sacas, no ano de 1924, para 1.113 mil sacas

ao ano, no período 1925-29, para 2.248 mil, na safra de 1936-37, alcançando mais de 5 milhões ao final dos 40 e superando os 14 milhões de sacas por volta da metade dos 50 (Cf. Wanderley, 1978; Truda, 1934 e De Carli, 1982). No início dos anos 50, a produção de açúcar em outras regiões do Brasil já havia superado em muito a de todos os estados do Nordeste, expulsando para sempre o produto desta região nos mercados nacionais, à exceção do seu próprio e a dos pequenos mercados da região Norte.

Em suma, pode ser argumentado que, na fase anterior ao processo de plena integração de sua economia com a do resto do país - que ocorreu a partir dos anos 50 - o Nordeste se deparava com uma curiosa situação: enquanto o Centro-Oeste e especialmente a região Sul ampliava, lenta mas firmemente, as suas ligações econômicas com os estados mais desenvolvidos do Sudeste - mesmo admitindo-se que as consequências dessa crescente integração não eram sempre favoráveis (Cf. Galvão, 1993) - o Nordeste experimentava um processo de "integração decrescente", na medida em que *menos* ao invés de *mais* comércio resultava do maior desenvolvimento que ocorria nas outras regiões (pelo menos no sentido Nordeste-resto do país).

O somatório de todos os infortúnios por que passou o Nordeste (desde a perda dos mercados externos, ao final do século XIX, até a perda dos mercados nacionais, ao longo da primeira metade deste século) provocou dramáticas consequências políticas e sociais por todo o território da região. A emergência do fenômeno do banditismo rural em larga escala (que entrou para o folclore regional mas que levou várias décadas para ser eliminado, inclusive recorrendo-se ao uso de todo o aparato policial dos governos dos estados nordestinos e até do exército nacional), e a situação de sério confronto entre camponeses e grandes proprietários da "plantation" açucareira, nos anos 50 e primeira metade dos 60 - são claras manifestações das dificuldades econômicas que vitimavam a região.

5. A FASE DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: NOVOS PROBLEMAS, NOVOS DESAFIOS

No início da década de 50, o processo de integração de mercados entre o Nordeste e o resto do país acelerava-se extraordinariamente e novos problemas emergem para a região, vindo-se a somar aos da primeira metade do século.

Vale lembrar que, até 1950, a cabotagem era o único meio de comunicação econômica entre os estados do Nordeste e os das outras regiões do país e que esta modalidade de transporte sempre apresentou sérias limitações de custos e de ordem técnica para a expansão do comércio inter-regional, sobretudo de manufaturados. Além do mais, a vasta rede ferroviária que desde as primeiras décadas do século já conectava o Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste, não se comunicava com as estradas de ferro do Nordeste. Finalmente, praticamente até o último mês do ano de 1949 não

Aspectos do desenvolvimento do Nordeste

havia ainda qualquer estrada de rodagem ligando outra região brasileira ao Nordeste (Cf. Galvão, 1988 e 1990).

Esse estado de relativo isolamento das economias do Nordeste conferia à região uma série de óbvias vantagens para diversos segmentos do seu tradicional parque industrial, e foi largamente responsável, de fato, pelo lento mas contínuo desenvolvimento de muitas atividades manufatureiras na região.

Ademais, os estados do Nordeste eram bem servidos tanto por estradas de ferro quanto por rodovias. Vale registrar, a esse respeito que, por volta de 1910, operava na região um relativamente eficiente sistema ferroviário sob a administração de empresários ingleses (a Great Western Railroad Company), ligando vastas áreas interioranas e as capitais dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas. Outros dois sistemas ferroviários, embora não conectados com o acima mencionado, também operavam em outras partes da região, um ligando os estados da Bahia e Sergipe, e outro o Ceará e o Piauí (Cf. Duncan, 1932; Pinto, 1949 e sobretudo Villarin de Siqueira, 1991). No que se refere a rodovias, vale aqui mencionar a observação de Cooke, o chefe de uma missão técnica Brasil-USA durante a 2ª Grande Guerra, de que o Nordeste "com a possível exceção de São Paulo, tem o melhor sistema de rodovias do país", acrescentando, ademais, que as facilidades de transporte existentes faziam com que os bens manufaturados no Nordeste tivessem acesso às mais remotas áreas da região (Cf. Cooke, 1944, p.137).

Em suma, a despeito dos graves problemas que afligiam a economia do Nordeste durante a primeira metade deste século, fatores tais como o relativo isolamento da região, a existência de uma expressiva e crescente população - de quase 20 milhões por volta de 1950 - e a disponibilidade de uma relativamente densa rede de transportes internos, possibilitaram a emergência e o desenvolvimento de significativas atividades industriais na região. Assim, encontravam-se, sobretudo nas áreas litorâneas do Nordeste, um conjunto diversificado de estabelecimentos fabris, como de fiação e tecelagem, de calçados, de madeira e móveis, de cerâmica e materiais de construção, de processamento de alimentos, de couros e peles, de sabões e velas, de processamento de metais, de produtos farmacêuticos e medicinais, de bebidas e de certos ramos da química mais tradicional, além de grande quantidade de pequenos estabelecimentos semi-industriais ou artesanais espalhados pelas cidades do interior (Cf. Galvão, 1991b).

Quando o Nordeste foi finalmente conectado por rodovias com o Sudeste, através da estrada Rio-Bahia - aberta ao tráfego em agosto de 1949 - deu-se início a uma acelerada penetração da região por produtos manufaturados nas áreas mais industrializadas do país, vindo o caminhão a se constituir no agente principal do que pode bem ser qualificado como um verdadeiro processo de "invasão de mercados".

O resultado desse processo foi captado nas matrizes de comércio inter-regional por vias internas apresentadas em outros trabalhos do autor

(Cf. Galvão, 1988 e 1990), que mostram a ocorrência de uma extraordinária expansão dos fluxos do comércio entre o Nordeste e o resto do país entre as décadas de 40 e 60, e a emergência de enormes déficits nas transações inter-regionais do Nordeste e, de modo especial, com a região Sudeste. Uma detalhada descrição e análise das mudanças na estrutura das relações comerciais do Nordeste com o resto do país nos anos 60 e das dramáticas repercussões sobre a indústria regional são apresentadas no conhecido trabalho de Goodman e Cavalcanti, (1976) (Cf. também Guimarães Neto, 1989).

Diante de um quadro de aguda crise, o Governo Federal lança, no início dos anos 60, um ambicioso programa de desenvolvimento para o Nordeste.

Vale registrar que, antes de 1960, a presença do Governo Central na vida econômica da região se limitava quase que tão somente a ações de caráter assistencialista. Um de seus programas mais importantes, por exemplo, consistia em assistir às populações do interior, ameaçadas de morrerem de fome ou inanição, durante as secas recorrentes que afetavam a região. A abertura de poços subterrâneos e a construção de açudes e estradas que tinham como objetivo evitar a emigração em massa da população sertaneja para as cidades ou outras áreas do país, era uma das principais formas de investimento federal nas regiões semi-áridas. Embora tais investimentos por vezes alcançassem cifras elevadas, sua eficácia era bastante reduzida, em larga medida porque o armazenamento de grande volume de água exigia uma série de ações complementares (uma "política de águas", essencialmente) que resultassem na utilização produtiva dessas águas. Como os grandes reservatórios eram usualmente construídos em áreas de latifúndios, todas as tentativas de se aprovar uma legislação específica para fins de irrigação eram bloqueadas pelos representantes políticos do Nordeste no Congresso - já que qualquer política de utilização democrática das águas armazenadas não apenas exigiria a desapropriação de terras nas áreas adjacentes aos açudes (ao que se opunham ferozmente as elites proprietárias), mas também a implantação de projetos de colonização, os quais exerceriam, ainda, o efeito de reduzir a oferta de mão-de-obra, em anos normais, para os grandes proprietários dos sertões (Cf. Hirschman, 1963; Callado, 1960 e Galvão, 1989).

Nos outros segmentos da economia, à exceção dos projetos de geração de hidro-eletricidade, do continuado apoio financeiro às elites agrárias através do Banco do Brasil e do IAA, e das tradicionais transferências orçamentárias aos governos dos estados, o comprometimento do Governo Federal era praticamente nulo na região - o que fortemente contrastava com o seu maciço envolvimento direto na economia de outras regiões e, especialmente, no Sudeste.

A explosiva situação política e social do Nordeste no final dos anos 50 e início dos 60 deu origem a uma grande mudança no papel do Governo Federal na região.

Aspectos do desenvolvimento do Nordeste

A criação da SUDENE e do BNB, a implantação de uma política de industrialização baseada na transferência de recursos financeiros do resto do país para o Nordeste, através de generosos incentivos fiscais, o aumento considerável dos investimentos em infra-estrutura econômica e social e a concepção de um amplo programa de modernização da agricultura e das indústrias tradicionais da região, são os traços mais marcantes das novas ações do Governo Federal.

Os resultados globais da intervenção federal no Nordeste, sem nenhuma dúvida positivos, qualquer que seja o critério de avaliação, variaram enormemente no que diz respeito aos diversos segmentos da população, aos diferentes espaços geográficos da região e aos diferentes setores de sua economia.

As áreas litorâneas no Nordeste experimentaram um profundo processo de transformação. Suas indústrias, o comércio, os sistemas de transporte e comunicações, os setores bancário e financeiro, o turismo e até mesmo a burocracia governamental, sofreram um veloz processo de modernização, acompanhando de perto muitos dos avanços que ocorreram no resto do país.

Entre os mais notáveis efeitos desse processo de modernização, os que afetaram o setor industrial da região merecem especial atenção. Compelidas a se modernizarem para sobreviverem à concorrência das mais modernas e maiores firmas de outras regiões, por força da "abertura" dos mercados nordestinos, a tradicional indústria da região sofreu um processo de ajustamento que atingiu de forma violenta o seu nível de emprego. Uma comparação entre os censos industriais de 1950 e 1970 revela claramente como o custo desse ajustamento recaiu pesadamente sobre a mão-de-obra. A indústria de bens alimentares e a têxtil, que contribuíam com cerca de 70% de todo o emprego manufatureiro formal no Nordeste, foram as mais afetadas. Com efeito, enquanto no resto do país o emprego na indústria de bens alimentares aumentou de 169.800 trabalhadores para 299.700, no período 1950-70, no Nordeste o emprego caiu de 81.700 para 64.500. O impacto sobre a indústria têxtil foi ainda maior: cai a população empregada, no mesmo período, de 80.700 para tão somente 38.400 trabalhadores (um declínio, portanto, de 52%), enquanto se elevava, no resto do país, de 257.000 para 304.000 (Cf. Galvão, 1980).

Os impactos conjuntos da integração econômica e da modernização sobre os numerosos estabelecimentos industriais de pequeno e médio porte e sobre o artesanato - que predominavam no Nordeste e respondiam pela ocupação de um vasto contingente de empregados não formais - foram certamente ainda mais dramáticos. Embora para essas atividades não haja informações estatísticas oficiais, um estudo de caso sobre a pequena indústria de couros e calçados no interior da região mostrou que um substancial número de pequenas firmas cerrou as suas portas após os anos 50 e que aquelas que conseguiram sobreviver foram obrigadas a ajustar a sua linha de produção para a fabricação de bens especialmente voltados

para as camadas de mais baixa renda (Cf. Saretta, 1979).

Ao longo dos anos 60 e 70 dois importantes eventos afetaram grandemente a eficácia da política nacional de desenvolvimento para o Nordeste. O primeiro, esteve diretamente relacionado com o movimento militar de 1964, que trouxe, como principal implicação política, a "paz social" no interior, através de processo de violenta repressão sobre a mão-de-obra nas áreas de "plantation". A "pacificação" dessas áreas implicou, entre outras coisas, o abandono do programa de modernização da agricultura que havia sido inicialmente proposto por Celso Furtado, na qualidade de primeiro Superintendente da SUDENE. Entre as várias medidas sugeridas nesse programa, vale destacar aqui, a tentativa de implantação de sutil e inteligente mecanismo de reestruturação fundiária, ao mesmo tempo revolucionário e conservador: foi proposta aos usineiros de açúcar a troca de auxílio financeiro pela cessão de terras não cultivadas ou impróprias para a cana (estas últimas estimadas em ocuparem cerca de 40% da área efetivamente cultivada). O objetivo a atingir era duplo: uma redução na produção de açúcar, eliminando-se o estado de superprodução que ainda caracterizava o setor (e aumentando-se sua rentabilidade, na medida em que seria evitada a utilização de terras de baixa produtividade) e a liberação de amplos tratos de terra a serem utilizados na produção de alimentos em pequenas unidades familiares. Acreditava-se que essas medidas viessem a provocar gradualmente o nascimento de um processo de diversificação agrícola numa área tradicionalmente monocultora, elevando o padrão de vida de uma grande massa de camponeses e moradores empobrecidos, e reduzindo-se, além do mais, o crescente influxo de trabalhadores da "plantation" em direção às áreas faveladas das cidades litorâneas da região. A ascensão dos governos militares, todavia, veio tornar desnecessária qualquer reestruturação fundiária. O programa de redistribuição de terras foi rejeitado pelas elites canaveiras e o GERAN, a agência federal criada especificamente para a implementação do esquema de racionalização da indústria açucareira, foi desativado no final dos anos 60.

O segundo importante evento que contribuiu para reduzir a efetividade da política de desenvolvimento para o Nordeste foi a própria perda da urgência da solução da questão regional. Entre outros aspectos, essa perda de urgência se traduziu no fato de que, ao longo do tempo, outras regiões e outros setores da economia nacional passaram a competir com os recursos que haviam sido originalmente destinados com exclusividade para a região nordestina. Primeiro, o mecanismo de incentivos fiscais foi estendido à região Norte e ao Estado do Espírito Santo. A seguir, os recursos dos incentivos passaram também a ser destinados a 3 setores de atividades, independentemente de sua localização geográfica: a pesca, o reflorestamento e o turismo. E, finalmente, uma fração apreciável desses recursos foi redirecionada para um ambicioso programa de construção de estradas na Amazônia e para outros projetos não relacionados com a industrialização da região. Como resultado, de uma participação de 100%

de incentivos fiscais originalmente consignados ao Nordeste, esta região vê tal participação declinar drasticamente para apenas 21%, já na metade dos anos 70.

6. CONCLUSÕES

A região Nordeste deve parte do atraso de sua economia a uma pobre dotação de recursos naturais, quando comparada com outras áreas do espaço nacional.

Mas é na história e não na geografia onde são encontradas as principais explicações para o atraso relativo da região. Conforme é argumentado no trabalho, o padrão de distribuição da terra que prevaleceu historicamente no Nordeste e a formação social dela resultante, constituíram os determinantes decisivos da configuração econômica, social e política da região nos dias atuais.

Todavia, além da semi-aridez de seus climas, da pobreza da maior parte de seus solos e da atuação deletéria das suas elites agrárias, o Nordeste brasileiro também pode ser visto como uma região enormemente desafortunada.

Por ter se especializado em bens também produzidos por países do Primeiro Mundo (diferentemente do café da região Sudeste), e que passaram também a ser produzidos pela região mais desenvolvida do país, a história econômica do Nordeste é profundamente marcada por sucessivas perdas de mercados para os seus principais produtos de exportação, inicialmente para concorrentes internacionais, e depois, em diversos momentos, para concorrentes de outras regiões do país - todos esses momentos, como examinado no trabalho, havendo produzido dramáticas consequências sobre os níveis de bem-estar da maioria da sua população.

O Nordeste perdeu os mercados internacionais para o açúcar e o algodão, entre 1870 e 1900; a região perdeu de novo os mercados desses mesmos produtos para concorrentes nacionais, entre 1930 e 1950; e suas indústrias tradicionais sofreram intenso impacto negativo com o processo de integração econômica que bruscamente se acelerou em 1950, com a abertura das ligações rodoviárias com o resto do país.

A reduzida importância sempre conferida ao Nordeste nos planos nacionais de desenvolvimento e, em tempos mais recentes, o fracasso do Governo Federal em efetivar o compromisso de promover mudanças estruturais no interior, são também responsáveis por não ter a região criado, ainda nos dias atuais, as condições necessárias para um desenvolvimento auto-sustentado de sua economia e, principalmente, para que não fossem estendidos a frações majoritárias de sua população os benefícios da integração econômica e da modernização.

7. BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, L. (1958). *História geral da agricultura*. 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1969.
- BARROS, S. (1972). *A década dos 20 em Pernambuco: uma interpretação* Rio de Janeiro: Gráfica Ed. Acadêmica.
- CALLADO, A. (1960). *Os industriais da seca e os "galileus" de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- CARVALHO, I.M.M. (1987). *O Nordeste e o regime autoritário*. Discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: HUCITEC/SUDENE.
- COOKE, H.L. (1944). *Brazil on the March - a study in Internacional Cooperation*. New York: Whittlesey House, McGraw Book Co.
- DE CARLI, G. (1942). *O processo histórico do açúcar em Pernambuco*. Rio de Janeiro: Pongetti
- . (1986). *Açúcar amargo*. Recife: CEPE
- DENSLOW JR. D.A. (1974). *Sugar production in Northeastern Brazil and Cuba*. 1958-1908. Tese de Doutorado de Yale University.
- EISENBERG, P.L. (1974). *The sugar industry in Pernambuco-Modernization Without Change, 1840-1910*. University of California Press.
- FREYRE, Gilberto (1937). *Nordeste - aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio.
- FURTADO, C. (1963). *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Nacional
- GALVÃO, O.J.A. (1993). *Aspectos do desenvolvimento da Região Sul: do seu regime de apropriação da terra e da sua experiência constante com o resto do país*. *Cadernos de Estudos Sociais*. Recife: FUNDAJ, Ed. Massangana (no prelo)
- . (1992). Regiões Sul e Nordeste: um estudo de desenvolvimento regional comparado. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, XX, Campos do Jordão. *Anais*. São Paulo, 1992 v.II p.245-271, dez. 1992.
- . (1991a). Poder local versus dependência externa no Brasil colônia: os donos da terra, a política de sesmarias e o subdesenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, XIX, Curitiba, *Anais*. Curitiba, v.III, p. 371-388, dezembro.
- GALVÃO, O.J.A. (1991b). Concentração industrial no Brasil segundo os censos, 1907-1980. *Revista Análise Econômica*. Porto Alegre RS, ano 9 n.15, p. 143-181, março.
- . (1990). *Comércio inter-regional e integração econômica no Brasil, 1943-1969*. Recife: CME/PIMES. Texto para discussão n.222, junho.
- . (1988). *Regional Development in Brazil - a study of economic integration in an unevenly developed country*. Tese de doutorado, Universidade de Londres G.B.
- . (1980). A integração regional - Um estudo dos efeitos da integração econômica e do comércio sobre as desigualdades regionais. *Revista Pernambucana de desenvolvimento*. Recife: CONDEPE, jul. dez.
- GALVÃO, A:C:A. (1989). La acción centralizadora del estado - políticas regionales en el Nordeste Brasileño. In: CALDERON, F., SANTOS, R.M. dos. (org.). *Centralización descentralización del estado Y actores territoriales*. Buenos Aires: LACSO.

Aspectos do desenvolvimento do Nordeste

- GOODMAN, D.E., CAVALCANTI, R.C. (1974). Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- GUIMARÃES NETO, L. (1989). Introdução à formação econômica do Nordeste. Recife: FUNDAJ, Ed. Massangana.
- HIRCHMAN, A. (1963). Journey toward progress studies of economic policy-making in Latin America. USA: The 20 th centryfund.
- HUGGINS, M.K. (1985). *From slavery to vagrancy: in Brazil - crime. A Social Control in the this a world.* Nova Jersey: Rutgers University Press.
- LEVINE, R.M. (1937). *Pernambuco in the Brazilian Federation, 1989-1937.* USA: Stanford University Press
- PINTO, E. (1949). *História de uma estrada de ferro no Nordeste.* Rio de Janeiro: J. Olympio.
- SARETTA, F. (1979). Integração econômica e indústria de calçados de Timbaúba. Tese de Mestrado. CME/PIMES-UFPE.
- SHAPIRO, S.J., DOODY, A.F. (1968). Readings in the History of American Marketing - Stttement to civil war. USA: Richard D. Irwin.
- STEIN, S.J. (1957). The Brazilian cotton manufacture - Textile enterprise in an underdeveloped area, 1859-1950. USA: Havard University Press.
- TAYLOR, K.S. (1978). *Sugar and the underdevelopment of Northeast Brazil, 1500-1970.* USA: The University Press of Florida.
- TRUDA, L. (1971). *Expansão e estagnação do transporte ferroviário no Nordeste brasileiro no período de 1850-1940:* Tese de Mestrado. Recife: CME/PIMES/UFPE.
- WANDERLEY, M.N. (1978). *Capital e propriedade fundiária.* Rio de Janeiro: Paz e terra.