

Integração Econômica e Desenvolvimento Regional Pernambuco no Contexto Nordestino e Nacional(*)

Olímpio de Arroxelas Galvão(**)

1. INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial os estudos sobre economia regional, antes quase que totalmente negligenciados pelos analistas, passaram a constituir importante tema de preocupação por parte de pesquisadores de várias especialidades e, particularmente, pelos economistas. A idéia central que alimentava, no princípio, os analistas, foi a consciência da necessidade da investigação dos efeitos estruturais e cíclicos — sobretudo os primeiros — da política econômica nacional exercidos sobre as regiões, quando se passou então a considerar que a distribuição espacial da atividade econômica deveria ser uma preocupação constante dos responsáveis pela política econômica, quer ao nível local, quer ao

(*) Este trabalho é uma extensão de uma pesquisa realizada pelo autor para o Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco — CONDEPE, em 1975. Agradecimentos são devidos ao mestrando Álvaro Barrantes, do CME-PIMES, e à estagiária Marina Sampaio Ferreira da Silva.

(**) O autor é professor do CME-PIMES da UFPe.

nível estadual e sobretudo ao nível federal⁽¹⁾. A despeito do enorme desenvolvimento alcançado pela ciência regional em tempos recentes, a maior parte das contribuições à análise dos problemas regionais tem, todavia, se divorciado daquela preocupação original, e as criações dos analistas têm, de modo geral, se concentrado na construção teórica de modelos e técnicas sofisticadas de investigação — adequadas no mais das vezes a economias desenvolvidas, onde a escassez de dados e o próprio problema regional apresentam reduzida expressão⁽²⁾. Só muito recentemente, ainda que em estudos exploratórios e esparsos, é que vem sendo retomada de modo explícito, a preocupação com as repercussões regionais das políticas econômicas nacionais⁽³⁾, pois tem sido observado historicamente que, especialmente no caso das economias menos desenvolvidas, parece ser a política econômica nacional o principal instrumento quer de correção quer, ao contrário, de agravamento das desigualdades a nível regional, em vista de ter o Estado moderno um poder sobre a condução da economia bastante maior que no passado — poder que tende a crescer no tempo e com intensidade ainda maior nos países menos desenvolvidos. A tônica então, dos estudos regionais, tende a ser, cada vez mais, a de examinar o papel do Governo na economia, investigando-se, por exemplo, como são alocados os recursos públicos no espaço nacional, como são definidos os critérios para a seleção de programas prioritários de desenvolvimento, como as políticas de estímulo a setores particulares afetam diferencialmente as várias regiões do país, etc. Esta linha de análise vem sendo adotada já em algumas pesquisas no Brasil⁽⁴⁾. não sem se deparar,

(1) PRESCOTT, JAMES R. e LEWIS, W. CRIS: «**Urban-Regional Economic Growth and Policy**». Ann Arbor Science Publishers Inc., Michigan, USA, 1975, pg. 1.

(2) Veja os trabalhos publicados pela equipe comandada por Walter Isard e a maioria dos «readings» em economia regional referenciados na bibliografia listada no final deste trabalho.

(3) Veja, particularmente, WILLIAM ALONSO.: «**Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization**». In *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*. Editado por John Fridman e William Alonso, pelo MIT Press, USA, 1975, pgs. 636-649. Veja também, HOFFENBERG, M. e DEVINE E.: «**Influence of National Decisions on Regional Economies**», in *Regional Accounts for Policy Decisions*. Editado por Werner Z. Hirsch, pela Johns Hopkins Press, Baltimore, 1966, pgs. 157-175.

(4) Veja «**Desigualdades Regionais na Economia Brasileira: Projeto de Pesquisa**» do CME/PIMES, da UFPE, Recife, junho de 1976 e «**Desen-**

todavia, com enormes dificuldades de natureza metodológica, em razão da relativa inadequação do arsenal de instrumentos analíticos da ciência regional para a investigação dos efeitos diferenciados espacialmente da política econômica nacional.

Neste trabalho, procura-se investigar alguns aspectos importantes do relacionamento econômico do Estado de Pernambuco com o seu exterior, atentando-se, particularmente, para os efeitos sobre a economia do Estado do processo de integração sócio-econômica por qual vem passando o País nas últimas décadas. Será dada ênfase especial ao comércio inter-regional — ou seja, ao comércio entre o Estado e as demais unidades federadas do País — partindo-se do princípio de que as modificações ocorridas na economia regional, como resultado em grande parte da política econômica do governo, se refletem de modo ponderável sobre os fluxos comerciais e financeiros inter-regionais, e que estes, por sua vez, afetam cada região ou unidade federada de maneira diferenciada.

O comércio, como se sabe, quer seja o realizado entre regiões e o exterior do País, quer seja o inter-regional, tanto alarga quanto estreita as possibilidades produtivas de cada região. Alarga, por permiti-la fazer uso mais econômico de seus recursos limitados, ou seja, pela divisão do trabalho com base no princípio das vantagens comparativas. Estreita, de outra parte, por impor a cada região, uma série de limitações ao seu processo de desenvolvimento. Isto porque, o aumento da interdependência econômica, que resulta da crescente integração das regiões com o exterior, eleva o grau de sensibilidade regional a eventos ocorridos em outras regiões, compelindo-as a realizar ajustamentos — muitas vezes profundos — na sua estrutura de produção e nos seus padrões de consumo. Quando esses ajustamentos se fazem sem maiores atritos, as transformações resultantes constituem-se, certamente, fonte importante de promoção de atividades produtivas e, portanto, de expansão da base econômica regional.

()

volvimento do Nordeste: Diagnóstico e Alternativas: Plano de Pesquisas», do Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza, Ceará, abril de 1977. Veja também REBOUÇAS, OSMUNDO: **Interregional Effects of Economic Policies: Multisectorial General Equilibrium Estimates for Brazil**. Dissertação Doutoral apresentada à Harvard University, Cambridge, 1974 e REDWOOD, JOHN: **«Implicit Policies of Regional Development in Brazil»**: Dissertação Doutoral, em elaboração, a ser apresentada à Universidade da Califórnia, Berkeley.

Freqüentemente, todavia, os ajustamentos requeridos causam traumas profundos em regiões — sobretudo nas mais atrasadas — resultando em efeitos depressivos sobre os níveis de emprego e de renda, e acarretando, até mesmo, o comprometimento dos padrões futuros de seu desenvolvimento. Regiões que são, desse modo, adversamente afetadas pelo aumento da interdependência inter-regional, podem transformar-se, eventualmente, em áreas economicamente deprimidas, tornando-se, daí, merecedoras de tratamento especial ou diferenciado por parte da política econômica nacional, com o objetivo de compensá-las pelos efeitos negativos causados pelo processo resultante das políticas de integração do espaço nacional.

O comércio, nesse contexto, emerge como um dos veículos mais importantes de comunicação das transformações ocorridas a nível nacional. E é exatamente dentro dessa perspectiva — a de considerar explicitamente o comércio como veículo de comunicação de transformações — que as conexões econômicas inter-regionais serão apreciadas.

2. INTEGRAÇÃO E COMÉRCIO: ALGUMAS NOTAS METODOLÓGICAS

Como princípio metodológico fundamental, adotar-se-á nesse trabalho, a idéia de que o relacionamento entre regiões ou estado envolve problemas particulares, que implicam na adoção de perspectiva particular de investigação. Esta perspectiva é a do balanço de pagamentos, na qual procuram-se examinar, dentro de um contexto bastante amplo, todas as transações de qualquer natureza realizadas entre indivíduos e instituições de diversas regiões, investigando-se o comércio exterior e o balanço de pagamentos como resultado do funcionamento global da economia do Estado e não como um setor a ser analisado isoladamente no contexto da economia estadual.

O enfoque do balanço de pagamentos, que permite investigar as implicações mais relevantes que resultam do contato da economia estadual com o seu exterior, oferece a vantagem de se obter uma visão integrada de alguns problemas importantes da economia pernambucana e de contribuir para a elucidação de

alguns aspectos controversos da política nacional de desenvolvimento regional, particularmente no que diz respeito aos mecanismos de transferência de recursos a nível inter-regional.

Vale ressaltar, de início, que problemas decorrentes do contato econômico entre regiões constituem tema de preocupação muito antigo. Apesar de recursos para um tratamento formal e rigoroso de alguns desses problemas remontarem a décadas muito recentes⁽⁵⁾, podem ser encontradas referências bastante antigas a problemas de natureza regional que emergem durante o processo do crescimento econômico nacional. David Hume, nos seus celebrados ensaios de 1752⁽⁶⁾ mostrava como problemas resultantes do contato econômico de regiões eram temidos no seu tempo e em tempos mais remotos ainda. Fazia referência à apreensão dos irlandeses e escoceses face às tentativas dos ingleses de estreitar os vínculos comerciais dessas regiões com a Inglaterra, especialmente no que se referia à eliminação das barreiras alfandegárias inter-regionais, que eram elevadas, na época. Estava por trás dos receios da Irlanda e Escócia a idéia de que, quando duas regiões de graus de desenvolvimento diferentes, dentro de um mesmo país, se defrontam, o contato econômico entre elas tende a reforçar o atraso relativo (e talvez mesmo absoluto) da região de baixa produtividade (ou seja, menos desenvolvida). Raciocinava-se que o comércio, processando-se livremente, expunha a região de baixa produtividade à concorrência "vis-à-vis" regiões de mais elevada produtividade, impedindo de maneira considerável que houvesse um deslocamento na própria região, do capital e da mão-de-obra, de atividades de baixa para atividades de alta produtividade. Concluía-se, portanto, que o comércio agiria no sentido de deprimir os setores de baixa produtividade e, pelo fato da competição "externa" reduzir o leque de novas oportunidades de investimentos, de impedir a expansão dos setores de alta produtividade, desde que grande parte destes estaria também sujeita à "destruidora" competição das indústrias da região mais desenvolvida.

Se bem que a maioria dos economistas clássicos e praticamente todos os neo-clássicos venham tentando mostrar a falácia

(5) MEYER, J. R. «Regional Economics: a Survey». *American Economic Review*, Illinois, 53: 19-54, 1963.

(6) HUME, DAVID, (1752). Of the balance of trade. In *Essays, moral, political and literary*. London, Longmans Green, 1898. Republicado em COOPER, R. N. *International finance*, Middlesex, Penguin Books, 1969, pg. 25-37.

de muitos dos argumentos protecionistas — a despeito de raciocinarem estes num contexto de país e não de região — não podem ser considerados de todo infundados os receios regionalistas, pois mesmo na melhor das suposições da economia clássica e neo-clássica — quando a região reage favoravelmente a nova situação e se beneficia amplamente de uma mais eficiente alocação de recursos e divisão regional do trabalho — o ajustamento pode ser doloroso e prolongar-se por algumas ou mesmo várias décadas. E mesmo um processo bem sucedido de busca de novas ocupações para o capital e o trabalho, processo que a experiência histórica mostra não ser sempre garantido — viria acompanhado de disrupção de tradicionais atividades econômicas, acarretando a estagnação de setores particulares da economia, o fechamento de indústrias e o desemprego.

Mais agudos se tornariam os problemas da região de baixa produtividade se a região economicamente mais avançada desenvolvesse, ao longo do tempo, uma estrutura econômica de natureza **competitiva**, ou seja não **complementar**, em relação à região menos desenvolvida, de modo tal que fossem atingidas duramente até mesmo muitas das atividades nas quais eram mais evidentes as “vantagens comparativas” da região relativamente menos eficiente. Exemplos históricos de tais padrões de desenvolvimento são abundantes, quer a nível inter-regional quer em escala internacional. Hicks, em importante e conhecido estudo⁽⁷⁾, mostra como a economia da Grã-Bretanha foi duramente afetada pelo tipo de crescimento econômico ocorrido nos Estados Unidos a partir das primeiras décadas deste século. Argumenta Hicks que o processo de expansão da Grã-Bretanha foi francamente voltado para o comércio exterior⁽⁸⁾, pois na medida em que o país crescia, tornava-se cada vez mais especializado e, portanto, cada vez mais dependente de importações. Dessa maneira, o crescimento da economia britânica, ocorria ampliando as relações econômicas do país com o seu exterior, caracterizando um tipo de crescimento geralmente denominado de “para fora”. Esse tipo de crescimento segundo Hicks, levou a Grã-Bretanha a apresentar uma estrutura econômica que era **complementar** em relação aos países menos desenvolvidos, os quais forneciam suas abundantes maté-

(7) HICKS, JOHN R.: *An inaugural lecture*. *Oxford Economic Papers*, Oxford, 5 (2): 117-35, junho, 1953. Republicado em *Readings in International Economics*, 1968, pgs. 441-456, sob o título «The long-run Dollar Problem», de onde são feitas as citações.

(8) «Export-biased» growth, segundo terminologia de Hicks. *Idem*, pg. 446.

rias-primas em quantidades crescentes para um mercado em expansão. No caso da economia americana, o processo de expansão econômica se deu de maneira oposta, pois a sua enorme disponibilidade de recursos naturais permitia ao país americano apresentar um tipo de crescimento mais autárquico e, portanto, menos dependente de fontes externas de suprimento. Face aos imensos recursos naturais, ao seu amplo mercado interno e seus altos níveis de produtividade, desenvolveu a economia americana uma estrutura econômica diversificada e fortemente competitiva em relação ao seu exterior, passando os Estados Unidos a competirem com vantagens nos mercados antes amplamente dominados pelas indústrias britânicas. Este tipo de crescimento, denominado de viesado contra o comércio externo⁽⁹⁾, foi apontado por Hicks como uma das causas fundamentais dos problemas sofridos pela Grã-Bretanha neste século, que passou a apresentar persistentes desequilíbrios de balanço de pagamentos e delicados problemas relacionados com o desemprego e o bem-estar da população britânica.

Padrões análogos de crescimento econômico a nível inter-regional tenderiam a acarretar problemas ainda mais graves para as regiões afetadas, em vista da interdependência econômica entre unidades regionais dentro de um mesmo país ser muito mais forte que entre países, em vista também das economias regionais serem geralmente bastante mais abertas que as nacionais, ou seja, mais dependentes e vulneráveis e, principalmente, pelo fato de não dispor uma região, como dispõe um país, dos conhecidos mecanismos de proteção e defesa de sua base econômica, tais como os da política tarifária, financeira e cambial.

Por outro lado, é mais que sabido que o desenvolvimento econômico capitalista, sobretudo nos seus estágios iniciais, tende a vir acompanhado de crescentes desigualdades, especialmente quando conta com o respaldo de medidas de política econômica de governos que centram na sua estratégia de crescimento preocupações quase que exclusivamente voltadas para o que convencionalmente se chama de “eficiência econômica” — ou seja, a maximização do produto — negligenciando tudo o que diz respeito à distribuição do produto social. Quando as regiões dentro de um mesmo país não apresentam a mesma capacidade ou potencialidade de crescimento, é natural, então, que nos primeiros estágios do desenvolvimento nacional tendam a aumentar as de-

(9) «Import-biased» growth, segundo Hicks. *Ibidem*, pg. 447.

sigualdades regionais devido ao aumento crescente de forças e efeitos desequilibradores, tais como a migração de trabalhadores qualificados e de capitais privados no sentido da região mais pobre para a mais rica, e a geração de economias de aglomeração propiciadas pela concentração de atividades econômicas e de população no espaço mais adiantado economicamente. A concentração econômica e a acelerada urbanização que se segue, elevam substancialmente a escassez de recursos produtivos na região de desenvolvimento relativo maior, tornando cada vez mais escassos os recursos que poderiam ser canalizados para fins de redução de desigualdades inter-regionais. Ademais, a acumulação de economias externas, que gera por si só forças automáticas de elevação dos diferenciais de produtividade inter-regionais, faz com que os investimentos públicos sejam mais rentáveis na região mais desenvolvida, tornando aparentemente indefensável, do ponto de vista puramente econômico, uma mais ampla e equitativa distribuição daqueles investimentos, em escala nacional. Esses investimentos públicos adquirem uma importância notável no processo de desenvolvimento, especialmente em países menos desenvolvidos, pois, não há negar, constituir a alocação regional de investimentos governamentais uma das maneiras mais evidentes pelas quais a política econômica nacional afeta as taxas de crescimento de diferentes partes do país⁽¹⁰⁾

Parece não restar dúvidas, portanto, que a simples operação das livres forças de mercado já é suficiente para provocar profundos descompassos nos padrões do crescimento inter-regional. Entretanto, as desigualdades regionais não são causadas apenas pelos diferenciais de produtividade dos recursos produtivos, disponíveis nas regiões, mas também, e de maneira fundamental, pelas políticas econômicas adotadas no país como um todo durante o processo de desenvolvimento. Assim como as nações do mundo inteiro, as regiões de um país tornam-se cada vez mais interdependentes com o desenvolvimento. E as decisões tomadas pelo Governo Central tendem a exercer impacto cada vez maior sobre cada região. Não é difícil conceber, nesse contexto, situações em que os objetivos da política econômica da região mais desenvolvida sejam identificados com os objetivos nacionais e que se vislumbrem casos de flagrante conflito entre estes e os interesses das regiões relativamente atrasadas. A centralização do processo decisório — uma tendência irreversível no Estado moderno

(10) HIRSCHMAN, ALBERT O.: *The strategy of economic development*, New Haven. Yale University, 1958, pgs. 190/5.

parece, evidentemente, atender à necessidade de unificação da política econômica nacional, constituindo-se uma decorrência do próprio aperfeiçoamento dos processos de tomada de decisões. Entretanto, em países que apresentam elevado grau de diversidade econômica, não é freqüente observar, historicamente, políticas nacionais que contribuíram de maneira importante para acentuar os desequilíbrios inter-regionais reforçando, ao invés de contrabalançar, os efeitos polarizadores que resultam da operação das forças de mercado⁽¹¹⁾

A integração nacional — objetivo maior das políticas governamentais desde a implantação da República — é, em todos os aspectos, uma meta desejável e um ideal nacional. Mas o aumento da interdependência entre as partes em processo de integração traz novos problemas — de natureza social, política e econômica — que não deverão ser desprezados na formulação da política econômica nacional. É importante ter-se consciência de que o processo de integração econômica nacional pode vir acompanhado de “desequilíbrios”, “desorganizações”, “desajustes” e “crises” em várias regiões, podendo ser consistente, em certa fase, com uma certa **desintegração** de algumas partes do espaço nacional.

As considerações feitas acima servirão de pano de fundo para a investigação a ser procedida nas próximas seções deste capítulo. Nelas, procurar-se-á mostrar se as condições resultantes do contato econômico inter-regional têm sido adversas ou favoráveis para Pernambuco, em período recente, e se o intercuro comercial do Estado com o seu exterior vem atuando como um mecanismo transmissor ou inibidor de desenvolvimento. Condições adversas de comércio tendem a provocar problemas típicos de balanço de pagamentos, passando a funcionar o comércio como um mecanismo importante de criação de desigualdades. A análise dos padrões de evolução e da natureza dos fluxos comerciais e financeiros, pois, constitui método importante de investigação das causas do crescimento econômico regional, tendo em vista o fato de ser através do comércio que muitos dos mecanismos sugeridos acima podem ser visualizados com propriedade.

(11) No caso específico do Brasil veja HIRSCHMAN, Albert. **Política Econômica na América Latina** — Rio de Janeiro. Fundo de Cultura, 1963, pgs. 23-111. FURTADO, Celso: **A operação Nordeste**, Rio de Janeiro, ISEB, 1959 e «**Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**». Conselho de desenvolvimento do Nordeste, RJ. Imprensa Nacional, 1959, citada daqui por diante como GTDN.

Por outro lado, apesar deste trabalho se centrar na economia pernambucana, contém ele algumas generalizações que se aplicam, de igual modo, à toda a Região Nordeste.

3. O BALANÇO DE PAGAMENTOS DO ESTADO

Os sistemas de contas nacionais não permitem a realização de estudos sistemáticos a nível inter-regional. Os poucos trabalhos que têm sido desenvolvidos no Brasil, ou constituem discussões e aplicações de teorias e modelos já consagrados na recente economia regional, de reduzido poder explicativo no que diz respeito à problemática do desenvolvimento regional brasileiro⁽¹²⁾, ou se concentram em investigar um aspecto importante, porém restrito, das relações inter-regionais: o comércio de mercadorias⁽¹³⁾.

Esta última linha de pesquisas, no entanto, tem oferecido um campo bastante fértil de investigação, em parte por consistir, em certa medida, numa continuação dos estudos realizados para o Nordeste, na década dos 50, pelo GTDN⁽¹⁴⁾, e em parte por possibilitar uma extensão do próprio enfoque empregado.

O comércio de mercadorias é, evidentemente, a maneira mais óbvia de se efetivar o contato econômico entre uma região e o seu exterior. Entretanto, outras transações econômicas estão envolvidas, associadas diretamente ou não com o movimento de bens: são os fluxos de serviços, comumente denominados de invisíveis e os movimentos de capitais, ambos assumindo importância crítica num determinado estágio do desenvolvimento regional.

Para Pernambuco, informações com algum nível de detalhe sobre o balanço de pagamentos estadual, existem apenas para o comércio de mercadorias. A ausência de informações sobre as

(12) HADDAD, Paulo R., Editor, : **Planejamento regional: métodos e aplicações ao caso brasileiro**, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974, (monografia, 8).

(13) GOODMAN & ALBUQUERQUE: **A industrialização do Nordeste**, relatório de pesquisa do IPEA, n.o 6, 1971, pgs. 95-124.

(14) GTDN, op. cit.

magnitudes dos fluxos, porém, não constitui obstáculo para a análise, que será em grande parte, de natureza qualitativa e baseada em inferências a partir do balanço comercial e da estrutura da economia pernambucana. Uma inferência acerca do sentido dos fluxos de serviços e de capitais é suficiente para os objetivos deste trabalho.

3.1. O BALANÇO COMERCIAL

O estudo do balanço comercial do Estado é possível, para um período recente, tomando-se por base os dados coligidos pelo IBGE, em colaboração com as Secretarias de Fazenda estaduais, que desde o ano de 1960 vem realizando levantamento do comércio de mercadorias, ao nível de unidades da Federação, por vias internas e por cabotagem. A despeito dos conhecidos problemas de abrangência em levantamento de tal natureza, as informações disponíveis contém um elevado grau de desagregação, permitindo exame minucioso da estrutura, composição e evolução do comércio de mercadorias dos estados brasileiros⁽¹⁵⁾

(15) O estudo relativo ao comércio por vias internas ficou restrito, em sua grande parte, ao período 1960-1968, por inexistência de informações completas para os anos seguintes. A SUDENE, em 1969, realizou tentativa de construir uma matriz de intercâmbio comercial para a Região Nordeste, cobrindo o período 1960-68, estimando os valores das exportações de alguns Estados para os quais não havia informações em base anual. No caso de São Paulo, por exemplo, a SUDENE estimou o valor das exportações desse Estado, com base em informações disponíveis para o ano de 1961 e primeiro semestre de 1968. O Estado de Minas Gerais ficou excluído da matriz, por não apresentar em nenhum ano da série, informações sobre exportações. Por outro lado, os dados relativos ao ano de 1969 foram obtidos em grande parte, a partir do levantamento realizado pelo CEDEPLAR que construiu, apenas para o ano de 1969, uma matriz completa para o Brasil, do comércio total inter-regional, sem a exclusão de nenhum Estado da Federação. Convém ressaltar, ainda, que em 1973, em reunião promovida conjuntamente pela FIBGE e Secretaria de Planejamento da Presidência, em Porto Alegre, com a participação de todos os órgãos estaduais de estatística, foi dada a informação, em caráter oficial, que seriam retomados os trabalhos de levantamento das informações sobre comércio por vias internas nos Estados que haviam paralizado seus serviços, voltando suas Secretarias de Fazenda a prestar colaboração a FIBGE. Todavia, até a publicação do mais recente Anuário Estatístico do Brasil, em 1976, as informações sobre o comércio de mercadorias por vias internas continuaram ainda a registrar a ausência dos principais Estados da Federação, principalmente o Estado de São Paulo. (Grande parte das informações quantitativas utilizadas neste trabalho, relativas ao período de 1960-68, foi extraída dos levantamentos da SUDENE, e se encontram citados nas referências bibliográficas).

Cabe ressaltar de início, que é extraordinária a importância do comércio externo para Pernambuco, revelando o Estado um elevado grau de abertura para com o seu exterior. Tanto quanto no passado, o comércio externo de mercadorias ocupa no presente posição fundamental de destaque na economia estadual, como se pode depreender da Tabela 1. e da análise que seguirá adiante.

Com efeito, considerando englobadamente as exportações e importações, ou seja, os fluxos totais do comércio de Pernambuco com o País e o exterior deste, observa-se que sua participação na renda interna do Estado oscilou, em praticamente toda a década passada, entre os 60 e 97% (veja última coluna, Tabela 1.). A importância desse comércio é ainda mais ressaltada através da comparação entre os fluxos totais de exportações de mercadorias e o produto físico gerado na economia do Estado (veja colunas 9 e 10, Tabela 1.). É interessante observar como é elevado o volume do comércio externo de mercadorias em relação ao produto físico interno — as exportações, as importações e o produto físico praticamente se equivalendo em todo o período 1960/69, chegando mesmo o valor das exportações e importações — consideradas isoladamente — a suplantarem toda a produção gerada no setor agrícola e na indústria, em diversos anos da série estudada. (ver colunas 9 e 10, Tabela 1.).

Tamanha importância do comércio na economia estadual decorre do singular papel que desempenha Pernambuco no Nordeste, como centro redistribuidor de mercadorias para toda a região — como se mostrará adiante — mas resulta fundamentalmente da pobreza da base de recursos naturais do Estado, que o levou a desenvolver ao longo de quase 500 anos de história, uma estrutura econômica altamente especializada e fortemente dependente, seja de mercados externos para reduzido conjunto de produtos de exportação, seja do suprimento de diversificadas e volumosas importações de matérias-primas, bens de consumo e equipamentos.

Não é porém o exterior do país — tal como ocorria outrora — que explica o volumoso comércio apresentado pelo Estado. Se no passado o comércio com o exterior do país forneceu a Pernambuco o impulso básico do seu desenvolvimento, tem este hoje, quantitativamente, expressão modesta no Estado, visto representarem as exportações para o exterior menos de 1/5 do total exportado pelo Estado e cerca de tão somente 7 a 8% da renda interna estadual, contra cerca de 40% do comércio total de exportação

TABELA 1

PERNAMBUCO: EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES TOTAIS A PREÇOS CORRENTES E
 COMO PERCENTAGEM DO PRODUTO FÍSICO E DA RENDA INTERNA LÍQUIDA

(CR\$ 1.000.000) — 1960-1969

Anos	(1)* Produto Físico	(2) Renda Interna	(3) Importações Totais	(4) Import. do Ext. do País	(5) Export. Totais	(6) Export. para o Ext. País	(7) Total Comércio	(8) 3/1	(9) 5/1	(10) 3/2	(11) 4/2	(12) 5/2	(13) 6/2	(14) 7/2
1960	36,9	75,2	33,3	5,0	41,4	7,1	74,7	0,91	1,13	0,42	0,06	0,52	0,09	0,94
1961	54,5	135	54,4	7,9	56,8	9,4	111	1,00	1,04	0,40	0,06	0,42	0,07	0,82
1962	97,5	230	86,4	11,4	85,7	14,3	172	0,89	0,88	0,38	0,05	0,37	0,06	0,75
1963	181	441	118	20,4	150	32,1	268	0,65	0,83	0,27	0,05	0,34	0,07	0,61
1964	336	830	273	34,6	260	42,2	533	0,81	0,77	0,33	0,04	0,31	0,05	0,64
1965	523	1.266	417	47,2	398	89,8	815	0,80	0,76	0,33	0,04	0,31	0,07	0,64
1966	658	1.767	639	82,6	579	121	1.218	0,97	0,89	0,36	0,05	0,33	0,07	0,69
1967	918	2.122	939	122	828	161	1.767	1,02	0,90	0,44	0,05	0,39	0,08	0,75
1968	1 151	2.678	1.516	201	1.094	222	2.610	1,32	0,95	0,57	0,08	0,41	0,08	0,97
1969	1.476	3.501	1.665	237	1.484	372	3.149	1,13	1,01	0,48	0,07	0,42	0,11	0,90

FONTE: FGV, FIBGE, SUDENE-AT para o período 1960-68 e CEDEPLAR para 1969

* Valor da renda gerada no setor agrícola e na indústria.

É o relacionamento com os demais Estados da Federação, portanto, responsável pela geração de mais de 4/5 dos fluxos comerciais totais de Pernambuco.

Esta enorme importância do comércio interno para Pernambuco — e de modo especial o comércio com Estados não nordestinos — é fenômeno relativamente recente pois apresentava pouca expressão ainda nas primeiras décadas deste século quando não passava então o Brasil de um conjunto de ilhas econômicas desarticuladas entre si, a despeito de inteiramente articuladas ao comércio internacional pela navegação de longo curso. A ausência ou precariedade da rede de comunicações internas impedia o intercurso inter-regional de comércio, que se fazia em quase totalidade pela navegação de cabotagem, meio de transporte que nunca teve grande expressão no país. Na medida, porém, em que se processava a integração viária das regiões, ganhava importância o comércio interno, funcionando a expansão das rodovias como um mecanismo análogo, economicamente, a um processo contínuo de redução de barreiras alfandegárias, com implicações notáveis sobre a economia estadual, como será examinado adiante.

Conclui-se, em suma, que as vinculações do Estado com o exterior da nação eram, no passado, muito mais fortes do que com outras regiões do país. No século XX, e sobretudo nas últimas décadas, a dependência econômica do Estado em relação ao exterior reduziu-se de maneira considerável, o que ocorria “pari passu” com o fortalecimento dos vínculos econômicos com o resto do País, ou seja, na medida em que se intensificava o processo de integração entre as diversas regiões brasileiras. Cabe perguntar, então, se o comércio interno tem constituído uma fonte de dinamismo para economia do Estado e se a mudança ocorrida nos padrões de dependência econômica — do exterior para o resto do País — tem-se verificado de modo a proporcionar efetivas vantagens para a economia estadual.

Uma idéia da evolução recente do comércio de mercadorias de Pernambuco com o exterior pode ser extraída a partir das Tabelas 2., 3., 4. e 5⁽¹⁶⁾.

(16) Os dados básicos que seviram à confecção das tabelas citadas foram extraídos dos seguintes documentos: SUDENE/AT. **Evolução das Exportações para o exterior.** Recife, 1969. mimeo. SUDENE/AT, **Importância do comércio exterior no desenvolvimento da economia do Nordeste.** Recife, 1970. mimeo.

TABELA 2.

PERNAMBUCO: COMÉRCIO EXTERNO TOTAL DE MERCADORIAS, 1956-1968
(A PREÇOS DE 1967)

Anos	COMÉRCIO EXTERNO (CR\$ 1.000.000,00)									
	EXPORTAÇÕES					IMPORTAÇÕES				
	Para o Exterior	PARA O PAÍS		Totais	Do Exterior	DO PAÍS		Total	Totais	
	N.E.	Resto do País	N.E.			Resto do País				
1956	30,6				122					
1957	107				133					
1958	94,0				109					
1959	75,2				116					
1960	131	410	222	632	92,5	56,3	465	521	613	
1961	124	430	192	622	104	134	476	610	714	
1962	125	433	192	625	99,8	124	532	656	758	
1963	160	412	173	585	99,8	170	315	485	585	
1964	115	434	162	596	94,6	201	451	652	747	
1965	160	439	109	548	84,0	210	448	658	742	
1966	153	474	106	580	105	198	506	704	809	
1967	162	552	114	666	121	192	625	817	938	
1968	181	587	121	708	163	151	801	952	1 115	

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: IBGE E SUDENE-AT.

A exemplo do que ocorreu na Região Nordeste⁽¹⁷⁾, a evolução do comércio externo de Pernambuco apresentou na década passada um descompasso progressivo no ritmo de crescimento de suas exportações e importações totais. Ao longo do período estudado, o comércio de exportação se mostrou estagnado e mesmo com ligeira tendência à queda, a despeito de dar a impressão de revelar leves sinais de recuperação no último triênio da série disponível, quando as exportações cresceram a taxas positivas de 3,5%, 13,3% e 7,3%, nos anos de 1966 a 1968, respectivamente. O comércio de importações, ao contrário, excluindo-se o ano de 1962, revelou impressionante dinamismo, especialmente nos 3 últimos anos da série, quando as importações evoluíram a uma taxa média anual de cerca de 15%, com firme tendência à aceleração.

Segundo informações parciais disponíveis, complementadas com algumas inferências a partir dos padrões de evolução da economia nacional, não parece haver dúvidas de que gozava Pernambuco, até a década dos 50, de **superávit** relativamente grande nas suas operações comerciais com o seu exterior. Se bem que até o ano de 1959 era deficitário o comércio com o exterior do País, (veja Tabela 2.), o comércio interno, seja com o Nordeste, seja com os demais Estados da Federação, proporcionava a Pernambuco um substancial saldo de balanço comercial, suplantando em muito o **déficit** com países estrangeiros. Tal situação decorria da colocação nos mercados nacionais de grande parte dos excedentes estaduais do açúcar, do algodão e de produtos têxteis, sobretudo, e também resultava, de certa forma, da privilegiada posição no Nordeste de que desfrutava o parque industrial do Estado. Dessa forma, mesmo supondo negativa a conta de serviços, o que parece correto, devia apresentar um elevado saldo positivo o balanço de transações correntes. E assim, portanto, mesmo se se acreditar ter gozado Pernambuco de certo equilíbrio no seu balanço de pagamento, resultavam ser substanciais — para as dimensões da economia estadual — os fluxos de capitais para fora do Estado, via sistema financeiro, possivelmente à exceção dos anos de seca, quando se processavam elevados movimentos de capitais para a região Nordeste, para atendimento das populações flageladas.

Voltando ao exame dos fluxos de comércio, observa-se que no primeiro ano da década passada, tornou-se favorável o ba-

(17) GOODMAN & ALBUQUERQUE. **A industrialização do Nordeste**, op. cit., pgs. 95-124.

lanço comercial com o exterior do país, posição mantida até os anos mais recentes e, aparentemente, sem nenhum indício de reversão. Entretanto, mesmo com a inversão ocorrida no comércio exterior, desaparece nos primeiros anos da década a situação aparentemente favorável de que gozava o Estado em relação ao seu balanço total de comércio. Em virtude da relativa estagnação do seu comércio de exportação e do elevado dinamismo das importações, passou o Estado a apresentar saldos negativos no seu balanço comercial, déficits que inicialmente pequenos, em termos relativos, tornaram-se crescentes em meados da década passada, de modo a representarem já em 1968, cerca de 8% da renda interna líquida do Estado.

O exame dos fluxos comerciais do Estado, por destino e origem, permite localizar precisamente onde ocorreram as transformações mais expressivas no relacionamento da economia pernambucana com o seu exterior e possibilita, particularmente, investigar as razões principais da inversão do seu saldo comercial.

Com respeito ao comércio com o exterior do País, já foi visto que até 1959 era deficitário o balanço comercial. A partir de 1960, em virtude da exclusividade concedida ao Nordeste nas exportações do açúcar brasileiro para o mercado preferencial americano, investiu-se a posição do Estado, situação que perdura até hoje. Registre-se, todavia, que a modificação ocorrida foi do tipo "once for all" pois daquele ano até 1972 — quando se dá uma escassez anormal do açúcar nos mercados internacionais — mantiveram-se virtualmente estagnadas as exportações do produto. Tal tipo de acontecimento, via de regra, não é capaz de fornecer impulsos dinâmicos à economia, pois, como é sabido, além de expressiva é necessário que a demanda seja crescente para constituir o comércio uma fonte realmente importante de crescimento. Ademais de tudo, ocorrera simultaneamente com a colocação do açúcar nordestino no mercado americano a perda dos importantes mercados do Centro-Sul — que se tornara auto-suficiente do produto — anulando de forma acentuada os benefícios trazidos pela conquista do novo mercado internacional⁽¹⁸⁾.

Merece registro, de igual modo, o comportamento apresentado pelas importações. A inversão do saldo comercial com o

(18) Segundo informações coligidas pelo GTDN, enquanto as exportações do açúcar do Nordeste para o Centro-Sul totalizaram, em média, 408 mil toneladas anuais no período 1948-56, as realizadas para o exterior do País atingiram as 142 mil toneladas. Ver GTDN, op. cit., pg. 39.

TABELA 4.

PERNAMBUCO: ÍNDICES DAS IMPORTAÇÕES DE MERCADORIAS, 1956-1968
(A PREÇOS DE 1967)

Anos	I M P O R T A Ç Õ E S													
	Do Exterior	DO PAÍS								Índice 1960=100	Variação Anual			
		Totais				Nordeste		Resto do País						
		Índice 1960=100	Variação Anual	Índice 1960=100	Variação Anual	Índice 1960=100	Variação Anual	Índice 1960=100	Variação Anual					
1956	132	—												
1957	143	8,8												
1958	118	- 18,1												
1959	126	7,0												
1960	100	- 20,5	100		42,1			100		67,9		100		100
1961	112	12,2	117	17,0	100	137		102	2,5	92,7	18	116	2,5	116
1962	108	- 3,9	126	7,6	92,7	- 7,3		114	11,7	127	37	123	11,7	123
1963	109	0,4	93,1	26,0	150	26,0		67,9	- 40,7	150	97,1	95,3	- 40,7	95,3
1964	102	- 5,2	125	34,3	157	34,3		97,1	43,0	157	96,5	122	43,0	122
1965	90,8	- 11,2	126	1,1	148	1,1		96,5	- 0,6	148	4,7	121	- 0,6	121
1966	113	24,5	135	7,0	144	7,0		109	12,9	144	5,8	132	12,9	132
1967	131	16,0	157	16,1	113	16,1		135	23,5	113	- 2,9	153	23,5	153
1968	176	34,5	183	18,4	113	18,4		172	28,1	113	- 21,5	182	28,1	182

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: IBGE E SUDENE-AT.

exterior do País, mencionado acima, não se deveu apenas a um melhor desempenho das exportações, mas também, de maneira importante, à drástica redução das importações provenientes do exterior (veja Tabela 4.). Na verdade, essas importações atingiram em 1965 um nível que era 35% mais baixo que o do ano de 1957, se as importações são medidas em cruzeiros constantes de 1967. e a mais de 50% se são medidas em termos de dólares correntes. Ocorreu, portanto, como seria de esperar, uma sensível alteração no sentido dos fluxos das importações, resultado, por certo, das políticas tarifárias e cambial e da Lei do Similar Nacional adotadas no Brasil, acarretando substituição gradativa das fontes supridoras do exterior pelas do Centro-Sul do País, a bem da verdade, com flagrantes desvantagens para o Estado, em vista dos conhecidos baixos níveis de eficiência do parque industrial brasileiro, quando medidos com base em padrões internacionais.

No triênio 1966/68, porém, parece verificar-se uma interrupção da tendência declinante das importações, que passam a revelar relativo dinamismo, sem ficar configurada, todavia, até anos recentes, verdadeira evidência de inversão de tendência⁽¹⁹⁾ Ocorreu, ao que parece, expansão acelerada em alguns itens da pauta de importação (veja Tabela 6.), em decorrência da demanda criada pela implantação de novas fábricas instaladas no Estado, notadamente de máquinas e equipamentos ainda não produzidos no Centro-Sul do País. São, no entanto, os gêneros alimentícios os produtos mais importantes de nossas importações, representando no ano de 1969 perto de 40% de todas as importações pernambucanas do exterior.

Analisando perspectivamente agora, o setor externo, é difícil admitir que possa o comércio com o exterior do País constituir uma fonte importante de crescimento futuro para a economia pernambucana. Se bem que o açúcar atingiu em anos recentes conjuntura de excepcional favorabilidade⁽²⁰⁾. não se verificou ser

(19) No quinquênio 1970-74 foi substancial o saldo do balanço comercial com o exterior, face à explosão dos preços do açúcar nos mercados internacionais, a partir de 1972. As importações de Pernambuco apresentaram porém, moderada evolução até 1972, registrando crescimento espetacular em 73 e 74, por certo mais como decorrência dos aumentos explosivos nos preços internacionais, do que propriamente devido ao dinamismo da demanda pernambucana de importações do exterior

(20) O preço médio do açúcar exportado pelo Brasil evoluiu de 127 dólares. no período 1968/72, para 197 dólares em 1973 e 559 dólares em 1974.

TABELA 5.

PERNAMBUCO: EVOLUÇÃO DOS SALDOS DOS BALANÇOS COMERCIAIS, 1956-1968
(A PREÇOS DE 1967)

Anos	SALDO DOS BALANÇOS COMERCIAIS (CR\$ 1.000.000,00)					Total Geral
	Com o Exterior	COM O PAÍS			Total	
		Nordeste	Resto do País	Total		
1956	- 91,5					
1957	- 26,2					
1958	- 14,7					
1959	- 41,1					
1960	38,7	353	- 243	110	149	
1961	20,0	297	- 284	13,0	33,0	
1962	25,3	309	- 340	- 31,0	5,65	
1963	60,4	242	- 143	99,2	160	
1964	20,9	233	- 289	56,4	- 35,5	
1965	76,0	229	- 339	110	- 34,1	
1966	48,7	276	- 401	125	- 76,3	
1967	41,1	360	- 511	151	- 110	
1968	17,6	435	- 679	243	- 226	

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: IBGE E SUDENE-AT

duradoura a situação em relação ao produto, visto já se terem revelado desde os primeiros meses de 1975, uma relativa normalização nos mercados internacionais, com sensível tendência de regresso aos preços do início da década. Ademais, vários outros fatores devem ser considerados para se avaliar, em termos perspectivos, a importância do açúcar como fonte de crescimento para a economia pernambucana. Um deles se refere à suspensão do bloqueio econômico contra Cuba, conforme decisão recente da Organização dos Estados Americanos. Como, durante todo o período que precedeu à suspensão do bloqueio, não deixou o movimento liderado por alguns países latino-americanos, de contar com a boa vontade e mesmo o incentivo dos Estados Unidos, por óbvias razões de política internacional, é praticamente imediato que voltará o país cubano a disputar novamente os mercados ocidentais do açúcar, particularmente os dos Estados Unidos, não sendo difícil inferir, portanto, que será o Nordeste, em geral, e de modo especial Pernambuco, seriamente atingidos. Outro fator diz respeito à relativa inelasticidade da oferta do açúcar no Estado significando que, mesmo se forem promissoras as perspectivas quanto à expansão do “quantum” exportado não teria condições Pernambuco de se beneficiar amplamente do novo surto da demanda internacional, pois é sabido não oferecer o Estado condições naturais favoráveis para grande expansão da área cultivada com a cana⁽²¹⁾. Por fim, embora ainda sem esgotar as dificuldades porque passaria o parque açucareiro do Estado, merece especial consideração a política adotada na Região pelo IAA, de retenção do diferencial de preços que o organismo paga ao produtor e aquele que é obtido nas vendas nos mercados internacionais⁽²²⁾. Como a retenção parece ser realmente elevada, parte

()

veja BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, Relatórios anual, 1974, Brasília, v. 11, n.º 3, março 1975. A partir de 1975 e sobretudo em 1976, os preços do açúcar nos mercados internacionais sofreram sensível queda, a ponto de já se considerarem gravosos, para os exportadores, os preços atuais do produto.

(21) Restaria, evidentemente, a alternativa — bem mais difícil — de crescimento da oferta por incrementos nos níveis de produtividade, quer agrícola quer industrial. A experiência brasileira com a sua agricultura não autoriza, porém, otimismo exagerado, pois não se conhecem exemplos expressivos, na agricultura nacional, de crescimento resultante de aumentos significativos de produtividade. (Veja do autor: **Recent Trends in the Agricultural Development of Brazil: The perspectives of a Green Revolution**. CME-PIMES, Texto para discussão n.º 21, setembro de 1975).

(22) Esta política da retenção, chamada por alguns de confisco cambial,

()

TABELA 6.

PERNAMBUCO: IMPORTAÇÕES DO EXTERIOR DO PAÍS POR CLASSE DE MERCADORIAS
EM PERCENTAGENS DO VALOR US\$ CIF., 1957 e 1960-1969

CLASSES DE MERCADORIAS	A N O S										
	1957	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Gêneros alimentícios e bebidas	27,70	33,81	32,75	36,80	43,04	41,50	45,11	48,02	53,57	37,14	38,85
Máquinas e veículos, seus pertences e acessórios	23,82	25,24	31,25	27,00	21,13	27,20	20,11	26,39	19,22	31,90	35,46
Matérias-primas em bruto e preparadas	23,48	19,52	16,98	17,95	13,07	11,41	11,88	10,18	9,83	13,84	5,14
Produtos químicos, farmacêuticos e semelhantes	15,52	12,38	10,63	8,58	11,80	10,00	11,20	9,21	9,37	8,13	6,98
Manufaturas classificadas principalmente segundo a matéria-prima	8,41	8,21	6,93	8,34	10,05	9,00	9,96	4,78	6,64	6,00	6,98
Artigos manufaturados diversos	0,77	0,80	1,64	1,31	0,89	1,03	1,60	1,56	1,38	1,80	1,93
Ouro, moedas e Transações especiais	0,19	0,25	0,14	0,01	0,05	0,05	0,04	0,03	0,03	0,08	0,00
Animais vivos	0,04	—	—	—	—	—	—	—	—	0,03	0,13
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Anuários Estatísticos de Pernambuco.

significativa dos aumentos registrados nos preços não é apropriada pelos produtores e na medida em que não se procure uma alternativa eficiente de gastar os recursos no Estado, pouca repercussão teria para Pernambuco uma elevação nas exportações que consistisse tão somente em alterações nos preços.

O açúcar, é bom lembrar, representa cerca de 70 a 80% da pauta de exportações de Pernambuco para o exterior do País, sem apresentar indícios de perda de sua importância relativa nem mesmo em período mais recente, a exemplo dos primeiros quatro anos da década dos 70, como se pode observar pela Tabela 7. A evidência, portanto, é a de que a posição externa do Estado estará fortemente associada às condições futuras da comercialização do produto nos mercados internacionais. A mesma tabela citada revela, também de modo inequívoco, como se concentra o restante das exportações pernambucanas em conjunto pouco diversificado de produtos tradicionais, particularmente o algodão em pluma, os óleos de mamona e outros derivados da cana tais como os melaços e o álcool etílico — todos produtos de, reconhecidamente, baixa elasticidade-renda de demanda e sujeitos a largas flutuações de preços nos mercados mundiais. Os novos itens da pauta de exportações a exemplo de calçados, sucos de frutas, componentes de telefonia e mesmo refrigeradores e aparelhos de ar condicionado, têm comparecimento apenas simbólico, não parecendo, em futuro próximo, serem capazes de comandar tendência para uma diversificação expressiva das exportações estaduais. Um otimismo baseado na suposição de que o quadro descrito poderá sofrer alterações na medida em que se consolidar o recente parque industrial em formação no Estado, não parece bem fundado. A política federal de estímulo às exportações via incentivos fiscais e financeiros, e a política cambial baseada em desvalorizações periódicas do cruzeiro, adotada no País desde o ano de 1968, vêm se constituindo em instrumentos realmente eficazes para a expansão das exportações, a nível nacional. Entretanto, o impacto dessas medidas não deverá ser grande, como não o foi até agora, em Pernambuco. Afora casos especiais de enclaves estrangeiros em regiões subdesenvolvidas, há escassos registros históricos de economias que tenham obtido sucesso nos mercados internacionais de produtos industrializados, sem antes terem desenvolvidos um largo mercado interno,

()

representaria sem dúvida uma drástica transferência de recursos do Nordeste para o resto do País, caso o IAA não os gastasse na própria região.

TABELA 7

EXPORTAÇÕES DE FERNAMBUCO PARA O EXTERIOR DO PAÍS

1969-1974

(EM US\$ 1.000)

DISCRIMINAÇÃO	1969		1970		1971		1972		1973		1974	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
1. Produtos Primários	80.571	91,00	74.881	88,77	78.067	86,73	171.518	89,11	157.643	77,68	345.476	82,25
Açúcar	-	74,00	74,46	78,35	78,35	78,35	78,73	78,73	67,73	67,73	74,00	74,00
Demerara	65.520	74,00	62.807	74,46	70.520	78,35	151.357	78,63	118.778	58,53	266.494	63,44
Cristal	-	-	-	-	-	-	188	0,10	7.691	3,79	16.114	3,84
Refinado	-	-	-	-	-	-	-	-	10.985	5,41	34.257	8,16
Algodão em pluma	4.980	5,62	3.756	4,45	1.656	1,84	10.487	5,45	7.163	3,53	7.344	1,75
Café em grão	2.489	2,81	2.645	3,14	817	0,91	846	0,44	1.521	0,75	981	0,23
Facelo de caroço de algodão	-	-	-	-	-	-	797	0,41	499	0,25	-	-
Lagostas frigorificadas	2.252	2,54	2.432	2,88	3.356	3,93	4.090	2,12	2.521	1,29	6.347	1,51
Minérios	-	-	00	-	00	-	1.983	1,03	2.162	1,07	3.330	0,79
Outros	5.330	6,02	3.241	3,85	1.538	1,71	1.770	0,92	6.223	3,07	10.609	2,53
2. Produtos Industrializados	7.967	9,00	9.472	11,23	11.942	13,27	20.967	10,89	45.293	22,32	74.579	17,75
Melão não comestível	856	0,97	2.719	3,22	4.347	4,83	7.417	3,85	15.085	7,43	24.592	5,85
Óleo de mamona	4.381	4,95	3.934	4,66	4.373	4,86	6.981	3,63	10.517	5,18	11.476	2,73
Alcool etílico	459	0,52	501	0,59	317	0,35	824	0,43	2.841	1,40	13.800	3,29
Calçados	2	0,0	6	0,0	91	0,10	130	0,07	235	0,12	162	0,04
Componentes p/ telefone	-	-	48	0,06	760	0,84	1.129	0,59	3.381	1,67	6.296	1,50
Cimento	-	-	-	-	-	-	-	-	1.682	0,83	2.059	0,49
Ron	902	1,02	1.365	1,62	1.402	1,56	1.687	0,88	2.439	1,20	2.498	0,59
Tecidos de Algodão	67	0,08	188	0,22	56	0,06	1.482	0,77	3.670	1,80	3.447	0,82
Outros	1.300	1,47	711	0,85	596	0,66	1.317	0,68	5.443	2,68	10.249	2,44
TOTAL	88.538	100	84.353	100	90.009	100	192.485	100	202.936	100	420.055	100

Fonte dos Dados Básicos: Anuário Estatístico de Pernambuco

capaz de proporcionar às indústrias exportadoras a geração das economias internas e externas necessárias para o acesso aos disputados e competitivos mercados mundiais de manufaturados.

Analisando, agora, o comércio interno, ou seja, aquele entre Pernambuco e as demais Unidades da Federação, vale destacar inicialmente o realizado entre o Estado e a Região Nordeste. Em virtude de sua situação geográfica privilegiada, — em meio ao Nordeste — do seu porto marítimo e da importância regional de sua capital, apresenta Pernambuco uma posição peculiar na Região, destacando-se como centro redistribuidor para o Nordeste de mercadorias importadas de todas as partes do País e mesmo do exterior, conforme se pode verificar pela Tabela 2., já citada. Esse comércio de Pernambuco com os demais Estados da região lhe proporciona um substancial saldo de balanço, em parte compensando o seu volumoso e crescente déficit para com o resto do País (veja Tabela 5.). Com efeito, as exportações de Pernambuco para o resto do Nordeste corresponderam, em 1967, a cerca de 43% do total dos fluxos intra-regionais e o seu saldo para com a Região equivaleu aproximadamente a cerca de 17% da renda interna do Estado. O valor dessas exportações, ademais, correspondeu, naquele ano, a 67% do total exportado do Estado (incluindo-se as exportações para o exterior) e a quase 59% de todas as importações de Pernambuco, indicando assim, que parte expressiva das importações do Estado é reexportada para os demais Estados da Região.

O exame da evolução dos fluxos inter-regionais de comércio, no período de 1960/68, revela que as exportações de Pernambuco para o Nordeste se mostraram estagnadas até 1965, a partir de quando passaram a apresentar relativo dinamismo, evoluindo a uma taxa média anual de 10%, no último triênio do período. Em contrapartida, as importações provenientes da Região de ascendentes até 1965, passam a declinar sensivelmente a partir desse ano, reduzindo-se em cerca de 10% em média, anualmente, nos últimos três anos da série (veja Tabela 3. e 4.). A continuar, portanto, a tendência do Estado comprar cada vez menos do Nordeste e vender cada vez mais a essa região, será ampliado — ao contrário do que seria válido esperar — o papel de centro redistribuidor de mercadorias, exercido pelo Estado de Pernambuco, o que certamente aconteceria sem trazer vantagens seja para o Estado seja para a Região como um todo, se tal fenômeno estiver expressando — como parece ser o caso — nada mais que um deslocamento de fontes supridoras nordestinas, tanto no sentido do Nordeste para o Estado quanto deste para a Região.

Ora, se tanto o balanço com o exterior do País como o resultante do realizado com a Região Nordeste, apresentam-se superavitários, é portanto, o comportamento do comércio de Pernambuco com o resto do País que explica o desequilíbrio crescente do balanço comercial do Estado.

A Tabela 5. evidencia com bastante clareza, para o período de 1960/68, a evolução dos saldos comerciais de Pernambuco no relacionamento com o seu exterior. Mostram os dados (veja também, Tabela 3. e 4.) que enquanto as importações estaduais para fora da Região Nordeste revelam firme tendência à expansão, especialmente no último triênio da série, com taxas de crescimento de cerca de 22%, em média, anualmente, caem de modo acentuado as exportações pernambucanas para o resto do País (exclusive o Nordeste), com ligeira tendência à recuperação apenas nos dois últimos anos do período estudado. Com efeito, ao passo que as exportações estaduais para o resto do País caem em 1968, em relação a 1960, para cerca de metade apenas do valor exportado⁽²³⁾, as importações revelam uma quase duplicação de valor no mesmo período. Resultou daí um volumoso e crescente déficit comercial que não tem mais sido coberto, como no passado, com os saldos positivos das transações de Pernambuco com o Nordeste e o exterior do País.

A investigação das razões que explicam o desequilíbrio assinalado é questão da mais alta importância para Pernambuco, pelas implicações sobre a base econômica estadual e sobre as perspectivas quanto ao desenvolvimento futuro do Estado. Conhecer as causas mais profundas do desequilíbrio é, de certa forma, compreender também as razões principais que tem levado Pernambuco a presenciar uma perda crescente da sua importância econômica no cenário nacional e mesmo regional e que, de igual modo, tem sido em parte responsáveis pelo visível empobrecimento relativo e talvez mesmo absoluto da sua população.

Vale examinar de início a natureza e a direção dos fluxos comerciais que se processam entre Pernambuco e as diversas regiões do País. Os dados contidos na Tabela 8. revelam o importante fato de que os mercados consumidores da região economicamente mais desenvolvida do País — o Sudeste — apresentam reduzida expressão no que diz respeito à absorção de exportações

(23) As exportações de Pernambuco para o resto do País (exclusive o Nordeste) caíram de uma média de Cr\$ 202 milhões (a preços constantes de 1967) no triênio 1960-62, para Cr\$ 114 milhões, no triênio de 1966-68,

TABELA 8.
 PERNAMBUCO: EXPORTAÇÕES POR VIAS INTERNAS, SEGUNDO AS REGIÕES DE
 DESTINO, 1967-1969

Regiões	1967		1968		1969	
	Valor em (Cr\$ 1.000)	%	Valor em (Cr\$ 1.000)	%	Valor em (Cr\$ 1.000)	%
Norte	8.340	1,3	9.344	1,1	11.300	1,1
Nordeste	544.402	86,6	712.328	85,7	874.120	84,5
Centro-Oeste	3.036	0,5	4.163	0,5	5.710	0,5
Sul	7.047	1,1	10.283	1,2	13.808	1,3
Sudeste	66.082	10,5	95.294	11,5	129.846	12,6
São Paulo	(43.295)	(6,9)	(62.392)	(7,5)	(85.785)	(8,3)
Rio de Janeiro*	(16.670)	(2,7)	(24.262)	(2,9)	(30.323)	(2,9)
Total	628.907	100	831.412	100	1.034.784	100

FONTE: FIBGE. Comércio Interestadual — Exportação por vias internas, Pernambuco, 1967, 1968 e 1969.

* Inclui o antigo Estado da Guanabara.

pernambucanas. Com efeito, esta região absorveu de Pernambuco, no período de 1967/69, tão somente 11% de todas as exportações estaduais por vias internas, enquanto 85% dessas exportações eram destinadas aos demais Estados nordestinos⁽²⁴⁾. E São Paulo, o Estado mais desenvolvido do País, concorria tão somente com 7 a 8% da demanda total pelas exportações de Pernambuco.

Parece não restar dúvida, porém, de que representou o Sudeste em passado recente, papel bem mais importante como demandador de produtos pernambucanos. À falta de informações mais completas sobre o intercuro comercial do Estado com a região citada, em décadas passadas, contrapõem-se alguns registros fragmentários porém suficientemente indicativos de que outrora constituía Pernambuco fonte supridora de não desprezível importância para os mercados centro-sulinos. É o que mostra a Tabela 9. cujos dados, se bem que relativos a exportações nordestinas para o Centro-Sul, não escondem a ponderável presença de Pernambuco, especialmente no caso do açúcar. Ademais, embora não presentes na tabela acima, sabe-se, com certeza, que além do algodão e do açúcar, outros produtos pernambucanos, particularmente os da indústria têxtil e da de gêneros alimentícios, encontravam nos mercados extra-regionais fonte importante de escoamento.

Informações recentes sobre os fluxos inter-regionais de comércio, todavia, revelam a perda praticamente total dos amplos mercados de que gozava a Região Nordeste, e sobretudo o Estado, na região Sudeste do País. Na pauta de exportações de Pernambuco para os dois estados mais importantes do Sudeste — São Paulo e Rio de Janeiro⁽²⁵⁾ — conforme se pode verificar pela Tabela 10., registraram-se o desaparecimento total do açúcar e as presenças diminutas dos produtos têxteis, bem como do algodão e de outras matérias-primas produzidas no Estado⁽²⁶⁾.

(24) As regiões Sul, Norte e Centro-Oeste aparecem com presença apenas simbólica como demandadoras de exportações de Pernambuco, as duas primeiras com participação de pouco mais de 1% e a última com cerca de 0.5%, indicando ser praticamente nula a penetração dos produtos pernambucanos nos mercados dessas regiões.

(25) Inclusive o antigo Estado da Guanabara.

(26) Em 1969, apenas Maranhão, Piauí e Sergipe, no Nordeste, compraram menos a Pernambuco que São Paulo; e apenas Sergipe comprou menos que a Guanabara e o Rio de Janeiro juntos.

TABELA 9.
 EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR E DE ALGODÃO DO NORDESTE — (1.000 toneladas)

Anos	ALGODÃO			AÇÚCAR		
	Para o Centro-Sul	Para o Exterior	Total	Para o Centro-Sul	Para o Exterior	Total
1948	340	318	658	75	21	96
1949	459	38	497	50	3	53
1950	403	24	427	53	8	61
1951	455	18	473	50	15	65
1952	346	43	389	34	1	35
1953	362	256	618	42	—	42
1954	402	162	564	73	25	98
1955	324	399	723	77	37	114
1958	585	19	604	104	6	110

FONTE: GTDN: "Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste" 1959, SUDENE, 2.^a Ed., Recife, 1967, pg. 39.

O fato é que passou o Nordeste e, de modo especial Pernambuco, a constituir um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul do que esta região para o Nordeste como um todo e para o Estado, tornando-se o Centro-Sul vendedor em Pernambuco e nos demais Estados nordestinos de quantidade substancialmente maior de mercadorias que as compradas ao Nordeste e, particularmente, a Pernambuco.

Não seria válido esperar, ao contrário do que ocorreu, que o intenso crescimento da economia brasileira, e particularmente o da região Sudeste do País, acarretasse uma demanda crescente pelos produtos de exportação de Pernambuco?

Positiva seria a resposta se tivessem sido outros os padrões de desenvolvimento da economia nacional. Ocorreu, entretanto, que o enorme desenvolvimento verificado na região economicamente mais avançada do País edificou-se sobre bases eminentemente competitivas em relação ao Nordeste, e Pernambuco, que tinha mais a perder — pela condição altamente especializada de sua economia e pelo relativo grau de desenvolvimento alcançado pelo seu parque industrial — foi o mais afetado dos Estados nordestinos.

Não é difícil encontrar razões para explicar os padrões de desenvolvimento assumidos pelas regiões mais avançadas do País. O Centro-Sul, e particularmente o Sudeste, apresentavam condições naturais bem mais favoráveis que o Nordeste para a expansão da produção agrícola. Contando com numerosa população — que lhe fornecia mão-de-obra abundante e de baixo custo — mais capitalizada e sem muitas opções para ocupações alternativas dos seus recursos produtivos adicionais e tendo recebido o apoio de uma política econômica que, se desprezava qualquer noção de eficiência quando se tratava de proteger as atividades econômicas nacionais contra a competição estrangeira — via tarifas e outros instrumentos da política comercial aplicava com rigor o princípio do maior retorno quando estavam envolvidos interesses regionais, não seria de admirar que rapidamente a região Sudeste atingisse elevado grau da autarquia em relação ao resto do País.

O Sudeste cresceu, portanto, competindo com o Nordeste em praticamente todas as linhas de produção. Esta última região, sem contar com os abundantes mecanismos da política comercial, que garantiram às indústrias do País a necessária proteção “vis-à-vis” o exterior, foi perdendo terreno até mesmo naquelas ativi-

TABELA 10.

EXPORTAÇÃO POR VIAS INTERNAS DE PERNAMBUCO PARA OS ESTADOS DE SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO* — 1969

CLASSES	S. Paulo	Rio de Janeiro*
I ANIMAIS VIVOS	—	—
II MATÉRIAS-PRIMAS EM BRUTO E PREPARADAS	3.183	1.946
Peles e Couros de gado	2.199	1.485
Algodão	42	188
Outras fibras vegetais	540	128
Outros	402	145
III GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E BEBIDAS	3.806	3.200
Bebidas alcoólicas não fermentadas	2.888	2.556
Cacau	375	0,0
Preparações do açúcar	116	0,0
Preparações de frutas	0,0	192
Laticínios	0,0	162
Outros	427	290
IV PRODUTOS QUÍMICOS, FARMACÊUTICOS E SEMELHANTES	5.458	2.196
Medicamentos	1.585	593
Inseticidas, fungicidas e desinfetantes	0,0	1.262
Explosivos	1.075	0,0
Tintas, secantes e vernizes	531	0,0
Cores, pigmentos e opacificantes p/ cerâmica	303	0,0
Outros	1.964	341

(Continua na página seguinte)

(Continuação da página anterior)

V	MÁQUINAS E VEÍCULOS, SEUS PERTENCES E ACESSÓRIOS	20.131	5.761
	Artigos elétricos	6.187	273
	Geladeiras, refrigeradores e semelhantes	5.174	2.860
	Veículos a motor e seus aces- sórios	2.723	0,0
	Aparelhos de Telecomunicação	1.674	356
	Máquinas e aparelhos p/ind. gráficas	0,0	310
	Outros	4.373	1.962
VI	MANUFATURAS CLASSI- FICADAS PRINCIPALMEN- TE SEGUNDO A MATÉ- RIA-PRIMA	36.621	10.472
	Tecidos comuns de algodão	25.060	6.858
	Materiais para construção	2.894	0,0
	Roupas de cama e mesa	2.418	1.617
	Papel e cartão em bobinas, folhas ou rolos	0,0	0,0
	Outros	6.249	1.510
VII	ARTIGOS MANUFATURA- DOS DIVERSOS	14.077	3.945
	Roupas feitas	4.769	2.310
	Lanternas e lâmpadas portáteis	2.956	0,0
	Calçados de mat. plástica	1.495	0,0
	Outros calçados	955	0,0
	Outros	3.902	1.635
VIII	OURO, MOEDAS, TRANSA- ÇÕES ESPECIAIS	2.510	2.800
	Mercadorias em retorno	2.495	2.792
	Outros	15	8

FONTE: FIBGE, Exportações por vias internas, PE, 1969.

* Inclui o antigo Estado da Guanabara

dades nas quais outrora eram mais evidentes suas vantagens comparativas face ao Centro-Sul.

A Tabela 11. fornece a evidência para o produto mais importante da economia pernambucana: o açúcar. Observe-se que até quase o final da década dos 40 era modesta a produção desse produto nos estados centro-sulinos, sendo a produção de São Paulo — o maior produtor dessa região — ainda inferior a do Estado de Pernambuco. A partir de então registra-se notável expansão da produção açucareira nesses Estados, de modo que nos primeiros anos dos 50 já superava ligeiramente São Paulo a produção pernambucana e no início dos 70, a despeito de Pernambuco ter triplicado o volume produzido, a produção paulista superava em cerca de três vezes e meia a produção pernambucana. Passou, portanto, o Sudeste, a abastecer a si próprio e a conquistar parte significativa dos mercados nacionais do açúcar e a gerar apreciável excedente exportável que disputa hoje com o Nordeste, os mercados internacionais.

O processo de autarquização das economias centro-sulinas atingiu, de igual modo, outros segmentos importantes da indústria pernambucana. Merece registro especial o caso da indústria têxtil-algodoeira, cuja importância na economia do Estado é salientada pelo fato de que em 1950 era responsável por cerca de 1/3 da produção manufatureira estadual e por 40% de todo pessoal ocupado na indústria de transformação⁽²⁷⁾. A Tabela 12 é esclarecedora de quão duramente atingida foi esta indústria, pois enquanto a produção de tecidos de algodão se expandia a taxas expressivas nos três Estados mais importantes do Sudeste, que registraram, globalmente aumento de quase 60% na quantidade produzida entre 1946 e 1969, declinava em quase 40% a produção pernambucana no mesmo período, passando o parque têxtil do Estado a condição de supridor marginal nos mercados nacionais e até mesmo no regional.

Também merece destaque pelos seus efeitos sobre a base econômica de Pernambuco, as tendências recentes quanto à distribuição da renda nacional. As modificações ocorridas na composição do produto industrial, induzidas por mudanças na demanda agregada, exerceram efeito extremamente desfavorável

(27) Veja do Autor: **Diagnósticos do Desenvolvimento do Estado de Pernambuco: a Indústria.** Em «Programa de Ação Coordenada — PRAC, 1972-75, CONDEPE, Recife, 1971. pg. 136.

TABELA 11

PRODUÇÃO DE AÇÚCAR EM PERNAMBUCO, SÃO PAULO, PARANÁ, MINAS GERAIS, RIO DE JANEIRO E ALAGOAS, 1946-1973
(1.000 toneladas)

Anos	ESTADOS					
	Pernambuco	São Paulo	Paraná	Minas Gerais	Rio de Janeiro	Alagoas
1946	388	293	3	155	192	124
1946/47*	385	308	6	101	205	123
1950/53*	500	539	29	74	273	126
1954/57*	649	835	44	93	293	192
1960/62*	777	1.431	81	122	415	276
1965/67*	802	2.085	131	177	473	372
1970/73*	995	2.844	161	239	520	587
1973	1.068	3.525	169	328	608	635

FONTE: FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil.

* Média do período.

TABELA 12.

PRODUÇÃO INDUSTRIAL DE TECIDOS DE ALGODÃO
EM PERNAMBUCO, SÃO PAULO, MINAS GERAIS E
RIO DE JANEIRO

1.000 metros — (anos e períodos selecionados)

	ESTADOS			
	Pernam- buco	São Paulo	Minas Gerais	Rio de Janeiro
1946	128	420	178	93
1946/48*	129	418	196	84
1965	89	415	353	130
1965/67*	81	418	366	121
1968	85	470	405	128
1969	82	519	422	114

FONTE: FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil.

* Média do período.

sobre a economia nordestina e, particularmente, a de Pernambuco. Essas modificações no perfil da demanda, a nível nacional, que vêm ocorrendo de modo acentuado sobretudo nas últimas três décadas, exerceram impacto negativo muito mais forte sobre a indústria e o emprego no Estado que nas regiões mais industrializadas do País. Nestas regiões, os efeitos negativos das modificações no perfil da demanda sobre o parque manufatureiro tradicional foram mais que anuladas pela expansão e implantação de novas indústrias que apareciam para atender à nova demanda. No Nordeste e sobretudo em Pernambuco, onde a concentração de indústrias tradicionais era muito maior, não houve processo semelhante de compensação e as modificações no perfil de demanda assinaladas — transmitidas em grande parte pelo que ocorria no pólo mais desenvolvido do país — davam margem, antes, ao crescimento acelerado de importações de bens produzidos fora

TABELA 13.

PERNAMBUCO: EXPORTAÇÕES POR VIAS INTERNAS SEGUNDO AS CLASSES DE MERCADORIAS, 1967-1969

CLASSES DE MERCADORIAS	1967		1968		1969	
	Valor em (Cr\$ 1.000)	%	Valor em (Cr\$ 1.000)	%	Valor em (Cr\$ 1.000)	%
I Animais vivos	1	0,0	7	0,0	—	0,0
II Matérias-primas, em bruto e preparadas	28.338	4,5	31.750	3,8	32.141	3,1
III Gêneros alimentícios e bebidas	90.690	14,4	108.646	13,1	141.983	13,7
IV Produtos químicos, farmacêuticos e semelhantes	71.494	11,4	95.049	11,5	103.384	10,0
V Maquinaria e veículos, seus pertences e acessórios	93.459	14,9	122.553	14,7	160.323	15,5
VI Manufaturas classificadas principalmente segundo a matéria-prima	183.875	29,2	252.046	30,3	292.131	28,2
VII Artigos manufaturados diversos	154.112	24,5	213.315	25,6	294.596	28,5
VIII Ouro, moedas, transações especiais	6.938	1,1	8.047	1,0	10.226	1,0
TOTAL	628.907	100	831.413	100	1.034.784	100

FONTE: FIBGE. Comércio Interestadual — Exportação por vias internas, Pernambuco, 1967, 1968 e 1969.

da região⁽²⁸⁾ e à contração e estagnação de largos segmentos importantes da indústria regional.

É curioso assinalar, neste contexto, examinando a composição das exportações de Pernambuco por vias internas, que em 1969 mais de 80% dessas exportações eram constituídas de produtos industrializados, conforme se verifica pela Tabela 13.. A tabela seguinte, que apresenta os mesmos dados segundo o destino dos fluxos, ainda é mais sugestiva, ao indicar respectivamente para o Nordeste, o Sudeste e o Estado de São Paulo, que 82%, 86% e 89% das importações dessas regiões de Pernambuco são representadas por produtos industrializados⁽²⁹⁾.

Não seria até certo ponto surpreendente, dado ao exposto até então, que a pauta de exportação de Pernambuco fosse representada, em sua quase totalidade, por produtos industrializados? E mais surpreendente ainda não seria o fato de ser exatamente o Estado de São Paulo aquele a apresentar o mais elevado índice de importação de produtos manufaturados? Tais cifras, que parecem dar a impressão de revelar o parque industrial do Estado um elevado grau de maturidade, escondem porém, de um lado, a já assinalada particularidade do papel de entreposto comercial representado por Pernambucano no Nordeste e, de outro, algumas características importantes do processo de industrialização por que vem passando a região, como se verá brevemente a seguir. No que diz respeito aos fluxos relativos ao Nordeste, é patente que se tornou Pernambuco entreposto regional de redistribuição de mercadorias provenientes das regiões mais desenvolvidas do país, pois a grande maioria das exportações estaduais, conforme se pode verificar na Tabela 15. ou não resultam da produção estadual ou recebem no Estado, apenas pequena transformação. No que toca às exportações para o Sudeste, também res-

(28) Estudos realizados por iniciativa do antigo CODENO (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE), em fins da década dos 50, concluíram que equipamento disponível das fábricas de têxteis do Nordeste era capaz de produzir basicamente tecidos de largo consumo popular, sendo a demanda das classes de nível de renda mais elevada, atendida por importações. Em vista disso, estima-se que cerca de 50% a 2/3 da demanda por produtos têxteis e artigos de vestuário, vem sendo atendidos por importações de outras regiões, especialmente do Sudeste, nos últimos anos.

(29) O açúcar, para efeitos de classificação adotada na confecção das Tabelas 10. e 15. está incluído na classe III, relativa a gêneros alimentícios e bebidas, não sendo considerado, portanto, como produto industrializado.

TABELA 14

PERNAMBUCO

EXPORTAÇÕES POR VIAS INTERNAS PARA AS REGIÕES SEGUNDO AS CLASSES DE MERCADORIAS (EM %)

REGIÕES CLASSES	NORTE			NORDESTE			CENTRO-OESTE			SUL			SUDESTE									
													TOTAL			SÃO PAULO			GB+RJ			
	67	68	69	67	68	69	67	68	69	67	68	69	67	68	69	67	68	69	67	68	69	
I	-	-	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-
II	0,64	0,45	0,64	4,04	8,46	2,85	22,44	1,36	0,51	18,45	18,88	11,02	6,48	5,34	4,32	5,32	4,42	3,71	8,75	6,90	6,41	
III	7,84	10,50	11,40	15,24	14,05	15,10	45,87	50,75	5,95	5,95	4,24	5,25	7,92	5,31	5,85	6,10	4,34	4,44	12,60	7,65	10,55	
IV	18,17	13,60	7,27	12,25	12,47	10,68	2,32	6,30	1,09	0,66	1,87	2,53	4,85	4,73	6,76	2,93	3,05	6,36	9,82	9,24	7,25	
V	1,34	14,70	16,80	14,31	13,90	14,66	1,65	6,10	18,86	8,45	7,21	5,43	20,75	22,19	21,88	19,08	19,76	23,47	24,85	28,56	19,00	
VI	26,71	27,80	32,16	26,80	27,75	25,46	24,06	29,43	55,06	61,80	63,67	59,85	46,43	46,13	41,98	50,94	49,70	42,69	33,40	33,12	34,54	
VII	31,43	32,00	30,70	26,60	27,84	30,72	3,53	4,00	18,48	2,77	2,70	15,01	9,68	12,16	15,10	11,90	14,82	16,41	5,28	8,47	13,01	
VIII	0,87	0,95	1,03	0,76	0,53	0,53	0,13	2,06	0,05	1,92	1,43	0,91	3,89	4,14	4,11	3,73	3,91	2,92	5,30	6,06	9,24	
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte dos Dados Originais: FIBGE, Exportação por Vias Internas, Pernambuco, 1967, 1968 e 1969.

salta à vista (veja Tabela 10.) tratem-se em grande parte de produtos produzidos por empresas montadoras instaladas no Estado — atraídas pelos incentivos fiscais dos artigos 34 e 18 administrados pela SUDENE que se beneficiam largamente das conhecidas práticas fiscais por elas adotadas nas operações com suas matrizes localizadas em outras regiões do País.

Numa primeira instância, a conclusão que se tira a partir da análise feita até então, é a de que as mudanças ocorridas nos padrões das vantagens comparativas entre o Estado e as regiões economicamente mais avançadas do País, constituem uma das principais causas dos problemas que Pernambuco enfrenta nas últimas décadas, e que são responsáveis pelo aumento do seu atraso relativo “vis-à-vis” a região Centro-Sul. Para aumentar a taxa de progresso econômico do Estado e inverter a tendência de Pernambuco perder posição relativa com respeito ao País, parece, portanto, ser indispensável mudar a estrutura das relações entre as atividades de exportação e de importação. O atingimento desses objetivos é, no entanto, reconhecidamente difícil, pelo menos no que diz respeito ao curto prazo. Ficam óbvias, todavia, a necessidade de tornar a economia estadual mais competitiva no cenário nacional, a de promover o Estado o pleno aproveitamento das vantagens comparativas ainda existentes — sobretudo no que se refere à exploração de alguns recursos naturais abundantes na região — e, além de tudo, a necessidade de o Estado criar base econômica que seja complementar à das regiões mais desenvolvidas do País.

Mudanças no setor agrícola, no sentido de torná-lo mais resistente às secas, e sobretudo uma reorganização na estrutura produtiva nas regiões de solos mais férteis, são condições fundamentais para que a agricultura se torne uma fonte importante de crescimento na economia pernambucana. Quanto à indústria, a evidência mostra que, a despeito de Pernambuco ter sido um dos maiores beneficiários da política de incentivos fiscais do Governo Federal, na região, o processo de industrialização porque passa o Estado não vem sendo capaz de gerar mudanças fundamentais na estrutura produtiva da economia estadual, porque a grande maioria dos estabelecimentos industriais que têm se instalado no Estado exercem débeis efeitos “linkages” sobre a base econômica regional.

Somente através de uma reorientação no processo de industrialização da Região, e sobretudo com o aumento da presença

TABELA 15

EXPORTAÇÕES POR VIAS INTERNAS DE PERNAMBUCO PARA O NORDESTE — 1969

(CR\$ 1.000,00)

CLASSE	PRODUTOS	Valor
I	ANIMAIS VIVOS	0,0
II	MATÉRIAS-PRIMAS, EM BRUTO E PREPARADAS	24.824
	Algodão	4.842
	Gasolina e outros óleos p/motor	8.275
	Óleos combustíveis (“gasoil”, “diesel-oil” e outros)	2.906
	Outros	8.801
III	GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E BEBIDAS	132.047
	Açúcar e suas preparações	49.733
	Laticínios	14.103
	Produtos de matadouro, caça e pesca	13.512
	Preparações de cereais	10.543
	Bebidas	13.724
	Outros	30.432
IV	PRODUTOS QUÍMICOS, FARMACÊUTICOS E SEMELHANTES	93.322
	Medicamentos	45.049
	Perfumarias e cosméticos	9.448
	Sabões	5.952
	Inseticidas, fungicidas e desinfetantes	3.488
	Outros	29.385
V	MAQUINARIA E VEÍCULOS, SEUS PERTENCES E ACESSÓRIOS	128.135
	Veículos a motor, inclusive tratores	50.030
	Artigos elétricos	29.558
	Aparelho de telecomunicações	18.662
	Outros	29.885

(Continua na página seguinte)

(Continuação da página anterior)

CLASSES	P R O D U T O S	VALOR
VI	MANUFATURAS CLASSIFICADAS PRINCIPALMENTE SEGUNDO A MATÉRIA-PRIMA	222.399
	Tecidos comuns de algodão	100.144
	Manufaturas de metais	28.226
	Pneumáticos e câmaras de ar	22.399
	Pedras trabalhadas e materiais p/construção	21.655
	Outros	49.975
VII	ARTIGOS MANUFATURADOS DIVERSOS	268.310
	Fumo e suas manufaturas	168.539
	Artigos de armarinho e p/uso pessoal	16.940
	Artigos de matérias plásticas	10.398
	Outros	72.433
VIII	OURO, MOEDAS E TRANSAÇÕES ESPECIAIS	4.633
	Mercadorias em retorno	2.423
	Amostras	2.161
	Outros	49

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: FIBGE, Exportação por Vias Internas, Pernambuco, 1969.

do Governo Federal como investidor direto — tal como acontece nas regiões mais desenvolvidas do país — é que o Estado teria condições de reverter a situação de retrocesso que vem se registrando na economia estadual, quer seja em termos do País como um todo, quer seja até mesmo com relação à própria Região Nordeste.

3.2. O BALANÇO DE SERVIÇOS

Como já se mencionou anteriormente, não existem informações estatísticas acerca dos fluxos inter-regionais de serviços. O que se pretende aqui, portanto, é tão somente inquirir sobre a

direção principal desses fluxos e, quando muito, obter-se uma idéia quanto à ordem de grandeza do seu valor.

Um país subdesenvolvido, via de regra, apresenta na sua conta de serviços, balanço deficitário no seu relacionamento com o exterior, especialmente no que diz respeito às transações realizadas com países economicamente avançados. É de se admitir, dessa forma, ser deficitário o balanço de serviços, em Pernambuco, com o resto do País.

O item de transportes é, sem dúvida, o de maior vulto no Estado, por estar diretamente associado com o volume das transações do comércio de mercadorias. Como, segundo se sabe, as maiores empresas transportadoras têm suas matrizes situadas fora de Pernambuco, não há que refletir sobre a direção principal dos fluxos de pagamentos. A magnitude desses pagamentos, certamente, deve alcançar proporções elevadas, face aos volumosos fluxos do comércio de mercadorias já assinaladas na seção anterior. Ademais, com a elevação dos preços do petróleo e derivados, é de se acreditar ter o Estado registrado uma redução sensível na sua capacidade de importar, elevando enormemente os seus pagamentos a não residentes no Estado pelo transporte das suas importações.

Também parecem inquestionavelmente deficitários outros itens importantes da conta de serviços. As viagens — no caso de funcionários governamentais e de indivíduos para trato de negócios e sobretudo o turismo interno — geram fluxo de pagamentos no sentido do Estado para o resto do País apreciavelmente superior às receitas. Os demais itens de serviços tais como seguros, remessa de lucros e dividendos, prestações de assistência técnica, corretagens e comissões e outros de menor importância, não deixam também margem de dúvida quanto à direção principal dos fluxos envolvidos, em vista de ser relativamente grande a presença no Estado de filiais de empresas sediadas fora de Pernambuco, operando seja no setor industrial seja na área financeira — especialmente nesta última.

É patente, portanto, ser o Estado de Pernambuco um importador líquido de serviços do resto do País. Certamente que sua posição face à Região Nordeste lhe é favorável, em vista da importância regional da capital pernambucana, devendo constituir o Recife um centro prestador de serviços de razoável importância para os demais estados nordestinos. Não há negar,

todavia, ser este saldo obtido com o Nordeste de reduzida expressão se comparado ao déficit verificado com as demais regiões do País.

3.3. O BALANÇO DE TRANSAÇÕES CORRENTES E OS MOVIMENTOS DE CAPITAIS

O balanço de transações correntes — resultado da soma do balanço comercial com o de serviços — é um indicador de grande importância para investigações acerca dos padrões de desenvolvimento de uma economia. Um balanço de transações correntes em desequilíbrio — ou seja — quando diferem os fluxos de pagamentos e receitas de exportações e importações de bens e serviços, implica necessariamente, como se sabe, a existência de movimentos de capitais, que deverão ser tanto maiores quanto maior for o desequilíbrio em consideração. Um déficit no balanço, por expressar o fato de ser maior o volume de importações de que o de exportações, significa que é positivo o resultado final dos fluxos de capitais que entram e saem em uma economia, pois assim é necessário para que seja financiado, e na verdade possibilitado, o maior volume de compras em relação ao de vendas.

Não resta dúvida, portanto, que se apresenta Pernambuco, como estado importador líquido de capitais de outras regiões do País.

O estudo da natureza desses capitais, portanto, passa a adquirir extrema importância num diagnóstico sobre a economia pernambucana.

Para este efeito vale distinguir as duas modalidades que assumem os fluxos financeiros inter-regionais: os capitais que fluem via setor privado e os que resultam das transferências federais à Região.

No que diz respeito aos primeiros, não parece haver dúvidas de que em Pernambuco bem como de resto em toda a Região Nordeste, as saídas de capitais privados superam em muito às entradas. A explicação para o fato é imediata, pois resulta das maiores oportunidades de investimento e dos mais altos níveis de retorno para as aplicações de poupanças particulares, que costumam oferecer às regiões mais desenvolvidas. Os mecanismos

de transferência dessas poupanças privadas são por demais conhecidas, valendo destacar os instrumentos existentes no sistema financeiro nacional, tais como fundos de investimentos, letras de câmbio — que financiam a aquisição de bens de consumo duráveis, a maioria produzida fora do Estado — o mercado de ações, e a própria rede bancária, através da manipulação, via empréstimos, dos depósitos a vista e a prazo de residentes no Estado.

Os recursos transferidos via setor privado, não resta dúvida, alcançam volume apreciável, devendo representar elevada proporção da poupança privada gerada na economia estadual. É bom frizar, além do mais, que as significativas modificações ocorridas no sistema financeiro nacional — sobretudo a partir da última década — devem ter contribuído para elevar sensivelmente o volume das transferências inter-regionais de poupanças privadas, no sentido das regiões mais atrasadas para as mais desenvolvidas. A própria ampliação do sistema, a política de fusão de bancos — via de regra implicando a incorporação de bancos menores por organizações maiores, quase sempre localizadas nas regiões mais desenvolvidas — a criação e dinamização de vários instrumentos de captação de poupanças, não parecem deixar dúvidas quanto aos efeitos espaciais desfavoráveis às regiões menos desenvolvidas.

As saídas de capitais privados seriam porém, mais que compensadas pelas transferências⁽³⁰⁾ do Governo Federal, que depende no Estado, volume bastante maior do que nele arrecada em tributos. Essas transferências evitam, em grande parte, que Pernambuco sofra agudo processo de descapitalização bem como impedem, naturalmente, que o equilíbrio nas contas de pagamentos do Estado se verifique através de rebaixamento dos níveis de importação de sua economia.

Não deve ser esquecida, porém, a profunda diferença que parece existir entre os capitais privados que saem e aqueles que en-

(30) Considera-se como transferências federais a diferença entre o dispêndio total do Governo Central em Pernambuco e a arrecadação de tributos federais no Estado. Incluem-se nelas, as transferências líquidas resultantes dos incentivos fiscais do imposto de renda. A contrapartida à qual se obrigam os empresários a investir, com recursos próprios, nos projetos aprovados pela SUDENE — no caso de estabelecimentos sediados fora do Estado — é considerada como entrada de capitais privados.

tram via Setor Público Federal. Os primeiros, como é sabido, saem em grande parte em busca de oportunidades lucrativas de investimento oferecidas pelas regiões mais desenvolvidas do País e constituíam, sem dúvida, um valioso reforço ao sistema produtivo do Estado, caso nele permanecessem. Os segundos, a despeito da sua indispensabilidade face à condição do balanço de pagamentos do Estado, não representam, na sua maioria, um verdadeiro acréscimo à capacidade interna de poupança da economia, visto que neles estão incluídas as transferências para dispêndio em gastos correntes de consumo, tanto no que se refere aos recursos diretamente transferidos ao Governo Estadual quanto no que diz respeito ao dispêndio para manutenção dos vários órgãos federais que atuam em Pernambuco. Além do mais, como os movimentos de capitais tomam, em última instância, a forma de transferência de bens e serviços, resulta — como se verá a seguir — que parte importante das transferências federais, inclusive aquelas para fins de investimento, retornam para outras regiões do País na forma de importações de bens de consumo e não apenas de bens de capital.

4 O DESEQUILÍBRIO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS E SUAS IMPLICAÇÕES

Porque se adota uma única moeda a nível nacional, as consequências das mudanças econômicas ocorridas no País e que afetaram o Nordeste, e de modo especial Pernambuco, não aparecem explicitamente como um problema de balanço de pagamentos.

A nível nacional, como se sabe um desequilíbrio no balanço de pagamentos não pode continuar infinitamente. A nível regional esse desequilíbrio pôde persistir indefinidamente e mesmo que tal não acontecesse, o tempo de correção tenderia a ser bastante maior. Uma situação de déficit prolongado — e mais importantemente, de um déficit crescente, assim como sucede para o País, repercute na economia regional na forma de um problema persistente de liquidez.

Quando os movimentos de capitais são inferiores ao déficit no balanço de transações correntes, a região sofre o fenômeno da escassez de crédito, tornando-se cada vez mais difícil para as in-

dústrias locais obter empréstimos nos bancos comerciais para financiar operações de capital de giro. Além do mais, problemas de liquidez a nível regional tendem a acarretar sérias dificuldades à rede bancária, afetando de maneira crítica os bancos locais, sobretudo aqueles que não operam com filiais e agências em outras regiões⁽³¹⁾. Na verdade, porque o Banco Central conduz suas operações à luz do desempenho agregado da economia nacional, uma região pode apresentar sérios distúrbios monetários, particularmente se essa região não pesa muito em termos do agregado nacional. Pode então ocorrer, como resultado, uma crise de liquidez relativamente grave na economia regional, sem que isto representasse um problema sério a nível nacional, a ponto de o Banco Central vir em socorro da região deprimida⁽³²⁾.

Não merece ser desprezada de consideração aqui, a possibilidade de existir processo de correção extremamente indesejável para uma economia. Como se sabe, a necessidade de liquidez está, em grande parte, em função do grau de dinamismo das atividades econômicas. Não parece ser difícil imaginar, portanto, uma situação em que sejam eliminados problemas crônicos de liquidez na região, ou que sejam estes minimizados, como uma decorrência tão somente de uma redução continuada no grau de dinamismo na base econômica regional. Numa área economicamente deprimida — resultado, por exemplo, da sua perda crescente de competitividade em relação ao resto do País, — não seria admissível que problemas de liquidez, primeiro, tornassem mais difícil a recuperação econômica da região e, segundo, viessem mesmo a desaparecer por conta da redução dos níveis da atividade econômica? Apesar de não ser possível provar esse fenômeno com indicadores diretos, uma observação intuitiva, aliada ao comporta-

(31) Apenas como especulação: não seria esse fenômeno um fator importante para explicar o desaparecimento da maioria dos bancos locais ou de atuação regional que se processou em todo o Nordeste? As agências e filiais de matrizes localizadas em outras regiões do País suportam com relativa facilidade, crises de liquidez, a nível regional, não só pelo socorro que suas matrizes lhes prestam mas pela reduzida expressão de suas atividades vis-à-vis a organização como um todo. Para os Bancos que desenvolvem atividades de grande expressão em outras regiões uma crise local ou regional não criaria maiores dificuldades porque as reservas e os depósitos totais não seriam significativamente afetados.

(32) Veja INGRAM. J.C.: «State and Regional Payments», QUARTELY JOURNAL OF ECONOMICS, Cambridge, vol. 73, 1959 pgs. 619-32. Republicado em Needleman, L., «Regional Analysis», Penguin Books, 1968.

mento registrado por amplos segmentos da economia regional, parece confirmar a suposição de que o ajustamento no balanço de pagamentos regional — e no caso particular de Pernambuco — vem ocorrendo em larga medida através de uma redução no ritmo de crescimento da economia e, sobretudo, mediante declínio significativo no nível do emprego — ponto ao qual voltaremos nas conclusões deste trabalho.

As implicações monetárias de um desequilíbrio no balanço de pagamentos, como as assinaladas acima, não se situam, todavia, ainda entre as mais importantes do ponto de vista da economia pernambucana. De maior significação, sem dúvida, consistem as implicações do desequilíbrio no seu balanço de transações correntes e as relacionadas com os movimentos de capitais, particularmente no que diz respeito ao processo de transferências de recursos que vem o setor público federal levando a efeito na região.

Vale investigar, de início, a natureza do déficit em conta corrente, pelas importantes conseqüências que traz para a economia pernambucana. Uma comparação com o caso brasileiro parece ser útil, nesse contexto.

Assim como Pernambuco em décadas recentes, tem o Brasil revelado, historicamente, como se sabe, uma situação de déficit crônico nas suas transações correntes com o exterior. Esse déficit decorre, como é sabido, de o país necessitar importar quantidades crescentes de bens de capital e de insumos industriais indispensáveis ao seu desenvolvimento, visto serem praticamente desprezíveis as importações de bens de consumo duráveis e de consumo imediato que têm comparecimento na nossa pauta. Ocorre, portanto, que as importações contribuem de maneira importante para incrementar a capacidade produtiva da economia brasileira, além de não concorrerem com a produção nacional, e os movimentos de capitais que resultam desse déficit, tem constituído um reforço de crucial importância para a poupança nacional. No caso de Pernambuco, como do resto para a Região Nordeste como um todo, a maior parcela das importações se faz sob a forma de bens de consumo duráveis e de consumo imediato⁽³³⁾ — importações essas que não contribuem para a elevação da capacidade produtiva da economia pernambucana, além de concorrerem de maneira direta com a produção local, que não dispõe dos mecanismos de proteção tais como os existentes a nível nacional.

(33) E de insumos — sobretudo partes e componentes — para produzi-los.

Por outro lado, por que é volumoso em Pernambuco o déficit no balanço de transações correntes, resulta ser grande a absorção de capitais “externos” pela economia pernambucana, como já foi assinalado em outra seção. Resta saber, porém, se à maneira de como ocorre no país, essa absorção de capitais, através do déficit no balanço em conta corrente, tem permitido substancial reforço à capacidade de poupança do Estado e contribuído efetivamente para o aumento da capacidade produtiva da economia pernambucana.

Esse questionamento leva diretamente a discussão para uma investigação acerca do papel das transferências federais no Estado⁽³⁴⁾.

Encontra-se com bastante freqüência na literatura sobre problemas do desenvolvimento regional, a afirmação de que a preocupação com os desequilíbrios inter-regionais é bastante singular no Brasil, em relação à experiência histórica de outras nações. Afirma-se que para níveis de renda “per capita” e grau de desenvolvimento alcançados por países como o Brasil, poucas nações do mundo têm devotado tamanha atenção a problemas de dualismo regional às expensas de outros objetivos nacionais. E, por fim, que a política federal no Nordeste envolve uma drástica transferência líquida de recursos do Centro-Sul para o Nordeste Brasileiro⁽³⁵⁾.

Que é processada no País transferência de recursos federais de apreciável magnitude para a Região Nordeste, não cabe dúvida alguma. Identificar, entretanto, as transferências do setor público federal com transferências de renda do resto do país para o Nordeste, pode constituir grosseiro equívoco, capaz de trazer profundas implicações negativas sobre a base econômica regional e sobre as perspectivas de crescimento futuro da economia nordestina e de Pernambuco, talvez de modo especial.

(34) É bom lembrar, como já foi assinalado em outra parte deste trabalho, que por transferência federal se considera a diferença entre os gastos, de qualquer natureza, do Governo Central — inclusive recursos transferidos via artigos 34-18, e as receitas federais geradas no Estado.

(35) Veja especialmente o «survey» de J.G. Williamson: «Regional inequality and the process of National Development: a description of the patterns». *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, 1965, pg. 3-45. Reproduzido em «Regional Analysis», de L. Needleman, editado por Penguin Books, 1972, pg. 135.

Faz-se necessário, por conseguinte, tecer algumas considerações acerca da natureza e do processo das transferências, bem como de suas causas e implicações, tendo-se em mira o propósito de colocar em discussão importantes questões relacionadas com o acima mencionado problema das transferências inter-regionais de renda.

Deve ser assinalada, de partida, a relativa complexidade que envolve o conceito de transferência. Quando, por exemplo, o dispêndio do Governo Federal no Nordeste supera as receitas de tributos federais na região — ocorrendo, portanto, uma transferência de renda gerada em outras partes do País para o Nordeste — tem-se aí um aspecto importante do processo de transferência. E é fácil, então, constatar que se verifica talvez no Brasil um dos processos de maior vulto no mundo de transferência de rendas inter-regionais, quer em virtude de não ser o setor público o único veículo do processo quer em vista de não exaurir, a diferença gasto-receita, todos os movimentos inter-regionais de recursos que estão implicados na atuação do setor público federal.

A noção de transferência líquida emerge daí como a medida relevante da transferência de recursos e não leva em consideração apenas o montante daquela efetuada direta ou indiretamente pelo Governo Federal ao Nordeste. É, pois, necessário inquirir sobre outros veículos de transferências e deduzir dos fluxos que tomam o sentido resto do País-Nordeste aqueles que ocorrem em sentido contrário.

Devem ser deduzidos, por exemplo, os capitais privados que emigram do Nordeste para regiões mais desenvolvidas do País, através dos mecanismos já mencionados em outra parte deste trabalho⁽³⁶⁾.

(36) Cabe reconhecer nesse contexto, que se medidas fossem tomadas especialmente no sentido de fortalecer a base econômica regional, não somente seriam reduzidas as saídas de poupanças privadas para outras regiões, como também poderia ser diminuída, sem maiores implicações para o Nordeste, o volume das transferências governamentais, com evidentes vantagens tanto para a região como para o Tesouro Nacional. O fortalecimento da base econômica regional tornando-a mais competitiva em relação ao resto do País, seria sem dúvida política mais recomendável para o Nordeste do que a canalização de fundos federais para a implantação indiscriminada de indústrias com as conhecidas características de reduzido grau de integração com a base econômica da região.

As tarifas sobre importações do exterior exercem, também, efeito redistributivo de considerável importância. O instrumento da tarifa, como se sabe, tem sido largamente empregado no país, com o propósito, entre outros, de dar proteção ao parque industrial brasileiro face à competição estrangeira. Sem esta proteção, é bem sabido, não seria possível ao País alcançar o relativamente elevado grau de desenvolvimento industrial que caracteriza, no presente, a economia brasileira. Quando a industrialização porém, praticamente se concentra numa única região do país, a tarifa passa a gerar um drástico processo de transferência de renda da região que não se industrializa para aquela que se industrializa, ou seja, para aquela que teve condições de aproveitar plenamente, não importando as razões, os estímulos propiciados pela proteção. Isto acontece por propiciar a tarifa a implantação de parque industrial ineficiente — parque industrial que gera emprego, renda e impostos na região onde se instalam as indústrias, e ineficiência que é absorvida, sem compensações, pela região tipicamente consumidora que, proibida de importar do exterior, se vê obrigada a pagar preços bastante mais elevados pelos produtos nacionais produzidos em outras regiões do País. Há como o que uma socialização quanto às perdas — porque os custos da ineficiência são pagos por todos os consumidores nacionais — mas uma apropriação localizada dos ganhos, exatamente na região onde se concentram os “efeitos” produção, renda e receita da tarifa.

Para outros tributos internos é possível, também, discernir elementos fortemente redistributivos de renda. Na conceituação adotada pela legislação tributária nacional, os impostos de consumo — sobretudo o ICM, mas também de certa forma o próprio IPI — são arrecadados em sua maior parte não onde se dá o consumo mas onde se verifica a produção. Dessa forma, um volume substancial de renda é transferido das regiões consumidoras para as produtoras, via sistema tributário, sendo facilmente identificável o sentido que assumem essas transferências, dada a condição francamente consumidora — “vis-à-vis” o resto do País — da região Nordeste.

De outra parte, não pode deixar de ser mencionada, na discussão do problema das transferências via dispêndio público, a própria sistemática tributária nacional. A legislação tributária brasileira — particularmente no que se refere aos tributos indiretos — permite que as unidades federadas arrecadem tributos em outras unidades. Desse modo, uma parte bastante grande da receita

tributária arrecada ou atribuída a algumas unidades federadas constitui, na verdade, tributos gerados fora do seu espaço territorial. Tanto o ICM como o IPI apresentam essa característica, que se manteve intacta na grande reformulação tributária ocorrida no ano de 1967. No caso do ICM, um trabalho recente ⁽³⁷⁾ mostrou que para cada cruzeiro que o Estado de São Paulo arrecada, 24 centavos resultam da contribuição de outras Unidades da Federação, ou seja, representam, na realidade, um tributo que os residentes de outras partes do país pagam ao estado paulista. Os Estados Nordestinos, de modo geral, apresentaram um saldo negativo na sua balança tributária, e somente para o Estado de Pernambuco, onde a situação não é a pior da Região, o referido trabalho estimou que para cada cruzeiro que os pernambucanos recolhem aos cofres do Tesouro de seu Estado, são pagos 43 centavos para outras unidades federadas, em termos líquidos⁽³⁸⁾. O IPI, mais pertinente na discussão do problema das transferências via Governo Federal, apresenta características análogas ao ICM, como o agravante de ser mais acentuada ainda a diferença entre arrecadação e incidência fiscal⁽³⁹⁾. Da mesma forma como ocorre no caso do ICM, uma grande parcela da arrecadação do IPI que é atribuída a alguns Estados, na verdade resulta de pagamento do tributo realizado por residentes fora desses estados. Isso traz como implicação o fato de que, quando da distribuição dos tributos federais às várias Unidades Federadas, as magnitudes das transferências que excedem os valores arrecadados não constituem uma medida correta das transferências líquidas do setor público, não se podendo dizer, sem que se faça a correção apropriada, que tudo o que o Governo Federal dispense na Região Nordeste, em excesso do que nela arrecada, constitui, de fato, uma transferência líquida de recursos das regiões mais desenvolvidas para as mais atrasadas.

Em suma, a existência de vários mecanismos que atuam no sistema econômico nacional como veículo de transferência de renda, não autoriza “a priori” uma conclusão definitiva acerca do problema das transferências inter-regionais de renda que se

(37) REBOUÇAS, OSMUNDO E.. «Imposto sobre Circulação de Mercadorias — diagnóstico e alternativas». Trabalho apresentado no II Encontro Nacional de Economia, em Guarujá, SP., dezembro de 1976, pg. 24. (Citado com a permissão do Autor).

(38) Idem, idem, pg. 26.

(39) Idem, idem, pg. 44.

processam no Brasil. Dizer, pois, que se realiza no País drástico processo de transferência de renda do Centro-Sul para o Nordeste é, na melhor das hipóteses, duvidoso. É, portanto, de crucial importância que se levem em consideração todas as complexidades do sistema econômico nacional, de modo a evitar interpretações equivocadas sobre os padrões do desenvolvimento da economia brasileira — equívocos que podem afetar de maneira crucial, a formulação da política econômica nacional de correção dos desequilíbrios inter-regionais.

5. CONCLUSÕES

Todo processo de integração implica necessariamente mudanças sociais de grande significação. Nos países mais desenvolvidos, onde a integração sócio-econômica pode se considerar já concluída, esta foi resultado de mudanças fundamentais em todas as relações sociais, registrando-se sempre como traço marcante, a presença do Estado como o grande agente catalisador do progresso econômico. O resto do mundo subdesenvolvido é bastante mal integrado nacionalmente e daí resultam enormes problemas, cujas soluções implicam necessariamente a intervenção em grande escala do Estado.

Em todos os países, as ações públicas sempre assumiram um caráter “discriminatório”, no sentido de que favorecem algumas indústrias, alguns grupos sociais e algumas regiões geográficas, muitas vezes às expensas de outras. No Brasil, onde o Estado sempre teve uma presença decisiva na condução da economia, suas ações sempre tiveram um caráter fortemente discriminatório, beneficiando segmentos particulares do sistema econômico, geralmente situados nas regiões que apresentavam um maior potencial de crescimento. É verdade que, desde longas datas, o Estado vem procurando tomar medidas de políticas que contrabalancem as enormes disparidades de potencial de crescimento que existem entre as várias regiões brasileiras. Porém, como na formulação das políticas de desenvolvimento regional, quase nunca estava presente nas preocupações dos planejadores a idéia de que as políticas consideradas como “nacionais” podiam exercer fortes efeitos inibidores do desenvolvimento das regiões mais atrasadas, a política regional brasileira — sobretudo a aplicada ao Nordeste — tem sido em grande parte frustrada ou, se não

tanto, pelo menos apresentado resultados bem aquém dos esperados. O grande equívoco na formulação de uma política regional adequada para o país parece resultar exatamente do fato de se considerar que as ações governamentais na economia se exercem de modo indiferenciado, ou seja, neutramente, no espaço nacional, negligenciando-se as repercussões regionais negativas das políticas nacionais de industrialização e agrícola, por exemplo, através dos vários instrumentos utilizados, tais como as políticas de comércio exterior — tarifária, cambial, de incentivo às exportações, etc., — as políticas tributárias, de gastos, monetária e outras tantas mais, que exercem impactos diferenciados notáveis sobre as várias regiões brasileiras.

É fundamental que se tenha consciência de que as chamadas forças de mercado operam num ambiente institucional e político e não num vazio em que essas forças são cegas e não consideradas como passíveis de controle. Dado o sistema institucional, portanto, não é difícil prever-se a direção que assumirão essas “forças de mercado”. Via de regra, os problemas regionais são agravados quando a política nacional está preocupada unicamente com a eficiência econômica, de modo que maiores desigualdades passam a ser consideradas não apenas como inevitáveis mas também como consistentes com a eficiência econômica do ponto de vista nacional.

E acaba-se chegando a uma situação em que todos os objetivos da região mais desenvolvida são consistentes com os objetivos nacionais e todos aqueles das regiões defasadas são inconsistentes, ou seja, conflitam com os do País como um todo e, portanto, a sua realização representaria um sacrifício do ponto de vista nacional. Este raciocínio, que parece presente na estratégia nacional do desenvolvimento econômico do País, não somente não é totalmente correto como passa a se constituir uma causa autônoma de desigualdades, que nada têm a ver com o princípio da eficiência econômica do ponto de vista nacional, pois muitas vezes nada mais é do que um reflexo do poder econômico e político de grupos organizados de interesses, localizados nas regiões mais desenvolvidas, que procuram impor os seus pontos de vista ao Governo Central.

Não há critério nenhum — quer seja o de eficiência ou qualquer outro — que possa justificar que o enriquecimento de um cidadão que vive numa região A, é mais justificável do que o do cidadão que reside numa outra região, a não ser que não se

atribua um único valor a cada indivíduo, independentemente de sua localização no espaço nacional. Se o processo de desenvolvimento impõe um sacrifício à comunidade, este deve ser compartilhado igualmente, não se justificando que se exija um sacrifício maior de uma região, para que a outra se desenvolva a taxas elevadas.

No Brasil, as políticas de integração do espaço nacional — ou seja, aquelas voltadas para a unificação dos mercados nacionais — causaram traumas profundos em várias regiões e sub-regiões do País, mas seus efeitos foram particularmente notáveis na região nordestina e, de modo especial, no Estado de Pernambuco. Myrdal⁽⁴⁰⁾, investigando os efeitos de políticas de integração em outras partes do mundo ressaltou, no caso particular da Itália, como o processo de unificação desse país, iniciado no final do século passado, acarretou a liquidação das indústrias ineficientes e a obstrução do crescimento industrial no Sul da Itália, gerando desemprego em larga escala e acentuando ainda mais os desníveis de desenvolvimento entre aquela região e a parte norte do país. No caso do Brasil, de modo análogo, as grandes decisões governamentais que resultaram no estreitamento das distâncias econômicas entre as regiões, influenciaram enormemente os padrões da especialização regional, na maioria em que se processavam a ligação viária entre as várias regiões. Ocorreu que, no Brasil, a integração viária funcionou como um mecanismo de redução de tarifas, retirando de várias regiões brasileiras a proteção natural de que gozavam certos segmentos econômicos importantes dessas regiões — que haviam surgido e evoluído em função de mercados regionais. Como disse ainda Myrdal⁽⁴¹⁾, nas regiões mais ricas, a remoção das barreiras traz, via de regra, um estímulo adicional às suas economias, ampliando a saída de suas exportações competitivas, sendo bastante pequena a perda sofrida pelas indústrias que competem com importações. No caso das regiões mais pobres a “abertura” regional exerce, também, via de regra, efeitos depressivos sobre a base econômica da região, em vista dos mais baixos níveis de produtividade de grande parte de seus segmentos econômicos mais tradicionais.

(40) MYRDAL, GUNNAR: «**Perpectivas de uma Economia Internacional**». Editora Saga, Rio de Janeiro, 1966, pg. 113 e seguintes.

(41) MYRDAL, GUNNAR: «**Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**» Ed. Saga, Rio de Janeiro, 3.ª Ed., 1972, pg. 163 e seg. Veja também Olsen. ERLING, «**Regional Income differences within a Common Market**», in Richardson, H.. *Regional Economics, a Reader*, pgs. 107-114

A integração das economias regionais processou-se lentamente no Brasil até o final da primeira República, em 1930, quando ainda vigorava um amplo sistema federativo, no qual era bem mais reduzido o poder do Governo Central e os Estados eram bastante fortes politicamente, gozando as várias regiões do País de relativa autonomia política⁽⁴²⁾. A partir dos 30, com a tendência de crescimento da importância do poder central, o processo de integração nacional foi intensificado, quando então passaram a se acentuar enormemente as desigualdades regionais. Os Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais foram bastante afetados com o processo de unificação dos mercados nacionais⁽⁴³⁾, mas as políticas nacionais de desenvolvimento nas últimas décadas, e sobretudo nas duas últimas, exerceram notáveis efeitos expansivos naqueles Estados, que receberam volumosos recursos do Governo Federal, na forma quer de investimentos diretos do próprio Estado, quer na forma de abundantes financiamentos para o desenvolvimento de novos produtos agrícolas para exportação ou para redução da dependência brasileira de alguns produtos de natureza agrícola, particularmente o trigo. Esses dois Estados se acham hoje relativamente bem integrados na economia nacional e constituem regiões que vêm apresentando excelente desempenho em termos de crescimento econômico, já fazendo parte das regiões brasileiras consideradas como relativamente desenvolvidas.

O Nordeste, porém, foi bastante mais afetado com o processo de unificação dos mercados nacionais, por não apresentar, como outras regiões do País, condições favoráveis para enfrentar a concorrência de importações competitivas e, sobretudo, por não ter recebido adequado apoio do Governo Federal que proporcionasse os mecanismos de compensação necessários para que a Região fosse capaz de gerar processo de mudança, no sentido de possibilitar a esta, ajustar-se a nova divisão inter-regional do trabalho que se processava na medida em que se intensificavam as vinculações econômicas entre o Nordeste e as demais regiões do País.

(42) Veja, entre outros, LOVE, Joseph L.: «O Regionalismo Gaúcho e as origens da Revolução de 1930». Ed. Perspectiva, 1975, pg. IX.

(43) Veja SINGER, PAUL: «Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana». (Análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife), Cia. Editora Nacional, São Paulo, 1974.

Um aspecto singular que deve ser ressaltado no processo de integração nacional, é que no Nordeste, e de modo especial em Pernambuco, o ajustamento que teve de sofrer a economia, se deu mais através do emprego que ao nível da produção. As grandes indústrias regionais, que passaram a sofrer com maior intensidade a concorrência de indústrias similares nas regiões mais desenvolvidas, receberam forte apoio do Governo Central, na forma de abundante crédito a juros subsidiados. O Banco do Nordeste do Brasil — BNB, o Banco do Brasil e o Instituto do Açúcar e do Alcool — IAA, criaram programas especiais de financiamento à modernização dos parques têxtil e açucareiro da Região, garantindo portanto a sua sobrevivência, mas às custas da criação de enorme desemprego. Uma rápida consulta aos censos industriais e agrícolas referentes às últimas quatro décadas, é suficiente para revelar a drástica redução nos níveis do emprego ocorrida nos principais segmentos industriais da Região Nordeste — redução do emprego que ocorria, não obstante, com alguma e às vezes acentuada elevação da produção e conseqüentemente com enormes incrementos da produtividade — uma decorrência do processo de modernização em larga escala que foi imposto a essas indústrias para conseguirem sobreviver à concorrência das regiões mais desenvolvidas. A indústria têxtil regional, a mais atingida, de todas as indústrias da região, registrou no período de 1950/70, uma redução na população empregada da ordem dos 52%, caindo o nível do emprego nessa indústria de 80,7 mil trabalhadores em 1950 para apenas 38,4 mil em 1970, enquanto que apenas em Pernambuco — o Estado mais afetado de todos — registrou queda de 56%, caindo a população empregada de 33,4 mil trabalhadores em 1950 para cerca de 14,7 mil em 1970⁽⁴⁴⁾. Esse enorme declínio no nível do emprego num setor tradicional da Região Nordeste não foi porém, como pareceria sugerir, um acontecimento generalizado em todo o País. Ao contrário, os mesmos censos referenciados revelam uma evolução bastante acentuada nos níveis do emprego na indústria têxtil nas demais regiões do País, da ordem dos 18%, quando passou a população empregada de 257 mil para cerca de 305 mil operários⁽⁴⁵⁾. Declínios menores, mas ainda bastante expressivos, ocorreram em outros segmentos das indústrias tradicionais da Região, particularmente na de produtos alimentares e nas de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos, ocorrendo porém, para o restante do País,

(44) Censos Industriais, FIBGE, 1950, 1960, 1970.

(45) *Idem.*

da mesma forma do acontecido na indústria têxtil, expressivo aumento do emprego em todas essas indústrias.

A agricultura nordestina, por outro lado, parece ter sofrido com maior intensidade ainda, o impacto das políticas de integração do espaço nacional. Mais frágil ainda que os segmentos industriais mencionados acima, apresentando níveis de produtividade ainda mais baixo do que os seus concorrentes de outras regiões e sem contar com o apoio adequado das políticas de Governo, a agricultura regional, nos seus segmentos mais desprotegidos, entrou em forte retrocesso, o que bem parece revelar os dados dos últimos censos agrícolas. Neles, registra-se de modo impressionante, uma redução acentuada nas várias categorias de trabalhadores rurais com remuneração em dinheiro ou mista (redução, entre 1950 e 1970, de trabalhadores permanentes em 21%, de trabalhadores temporários em 59%, de parceiros em 30%), enquanto verificou-se um aumento de cerca de 50% no contingente de agricultores dedicados a lavouras de subsistência, explorando as terras menos férteis da região, em regime de mini ou micro-propriedade⁽⁴⁶⁾.

Embora não se possa estabelecer rigorosos vínculos causais entre o comportamento da agricultura regional e o processo de integração nacional, parece restar dúvidas de que o enorme desemprego na indústria têxtil e em outros segmentos industriais da região, o êxodo rural ocorrido na região açucareira, no Agreste e no Sertão para as cidades nordestinas e para o Centro-Sul, bem como, ao que tudo indica, o retorno às atividades de subsistência de largos segmentos da população agrícola, estão fortemente associados às políticas que resultaram no encurtamento das distâncias econômicas entre as várias regiões brasileiras.

Não se pode deixar de mencionar, por fim, que o forte apoio recebido pelos setores industriais mais afetados na Região — particularmente o têxtil e o açucareiro — mencionado acima, bem como a concessão de amplo crédito agrícola subsidiado para segmentos particulares da agricultura regional, proporcionaram na Região Nordeste a geração do conhecido fenômeno da cooptação, entre o Poder Central e as elites regionais, o que parece explicar o relativo silêncio de amplos segmentos da população nordestina, ante a situação de retrocesso por que tem passado a Região nas últimas décadas.

(46) Censos Agrícolas, FIBGE. 1950, 1960, 1970.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] ALONSO, William: «**Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization**», in *Regional Policy — Readings in Theory and Applications*, MIT Press, USA, 1975.
- [2] BNB: «**Desenvolvimento do Nordeste — Diagnóstico e Alternativas: Plano de Pesquisas**». Documento preliminar, Fortaleza, Ceará, abril de 1977, mimeo.
- [3] BRASIL, FIBGE: **Censos Industriais — 1950, 1960 e 1970**.
- [4] BRASIL, FIBGE: **Censos Agrícolas — 1950, 1960 e 1970**.
- [5] BRASIL: **Boletim do Banco Central do Brasil**, Relatório Anual, 1974, Brasília, vol. 11, n.º 3, março de 1975.
- [6] BRASIL, FIBGE: **Comércio Interestadual — Exportações por vias Internas: Pernambuco, 1967, 1968 e 1969**.
- [7] BRASIL, FIBGE: **Anuários Estatísticos do Brasil**, vários anos.
- [8] CME/PIMES: **Desigualdades Regionais na Economia Brasileira: Projeto de Pesquisa**, junho de 1975, Recife, PE.
- [9] FRIEDMAN, John e ALONSO, William (Org.): **Regional Policy: Readings in Theory and Applications**, MIT Press, USA, 1975.
- [10] FURTADO, Celso: **A Operação Nordeste**, ISEB, Rio de Janeiro, 1959.
- [11] ————— — **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**, Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1959.
- [12] GALVÃO, Olímpio de Arroxelas: **Comércio Exterior e Balanço Estadual de Pagamento**, in *A Economia de Pernambuco: Um Estado das Transformações Recentes*. Série Pesquisa, n.º 6, do CME/PIMES, Recife, PE, 1975, cap. 12.
- [13] ————— — **Comércio Exterior e Movimentos Inter-regionais de Renda: Um Estudo Sugerido a partir do Balanço de Pagamento de Pernambuco**, in *Revista Pernambucana de Desenvolvimento*, do Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco — CONDEPE, vol. 3, n.º 1, jan/junho de 1976, Recife, PE.
- [14] ————— — **Comércio, Balanço de Pagamentos e Movimentos inter-regionais de Renda: O Caso de Pernambuco**, in *Revista Ciência e Trópico*, do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais — IJNPS, vol. 3., n.º 2, julho/dezembro de 1975.
- [15] ————— — **Desigualdades Regionais na Economia Brasileira: Um projeto de Pesquisa**, in *Revista Pernambucana do Desenvolvimento*, vol. 3, n.º 2, julho/dezembro de 1976, Recife, PE.

- [16] ——— — **Recent Trends in The Agricultural Development of Brazil: The Perspectives of a Green Revolution.** Texto para Discussão do CME/PIMES, n.º 21, setembro de 1975, Recife, PE.
- [17] ——— — **Diagnóstico do Desenvolvimento do Estado de Pernambuco: a Indústria,** in Programa de Ação Coordenada — PRAC, 1972-75, CONDEPE, 1971, Recife, PE.
- [18] GOODMAN D. e CAVALCANTI, R.: **A Industrialização do Nordeste,** Relatório de Pesquisa no IPEA, n.º 6, 1971.
- [19] HOFFENBERG, M. e DEVINE, E.: **Influence of National Decisions on Regional Economies,** in Regional Accounts for Policy Decisions, org. por HIRSCH, Werner, John Hopkins Press, Baltimore. USA, 1966.
- [20] HIRSCH, Werner Z. (Org.) **Regional Accounts for Policy Decisions.** John Hopkins Press, Usa, 1966.
- [21] HUME, D.: **Of the Balance of Trade,** in Essays, Moral, Political and Literary (1752), republicado em Cooper, R.N. (Org.) Internacional Finance, Penguin Books, 1969.
- [22] HICKS, John.: **An Inaugural Lecture.** Oxford Economic Papers, Vol. 5, n.º 2, julho de 1953.
- [23] HIRSCHMAN, Albert O.: **The Strategy of Economic Development.** New Yale University Press, 1958.
- [24] ——— — **Política Econômica na América Latina,** Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1963.
- [25] HADDAD, Paulo (Org.) **Planejamento Regional: métodos e aplicações ao caso Brasileiro.** IPEA/INPES, 1974, Monografia n.º 8.
- [26] ISARD, Walter: **Methods of Regional Science: An Introduction to Regional Science.** MIT Press, Cambridge, USA. 1960, 9.ª Edição de 1973.
- [27] ——— — **Introduction to Regional Science.** Prentice-Hall, Inc., New Jersey, USA, 1975.
- [28] ——— — e LANGFORD, Thomas W.: **Regional Input-Output Study: Recollections, Reflections and Diverse Notes on the Philadelphia Experience.** MIT Press, USA, 1971.
- [29] INGRAM, J.C.: **State and Regional Payments.** In Needleman, L., (Org.) Regional Analysis, Penguin Books, 1968.
- [30] LOVE, Joseph L.: **O Racionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução de 1930.** Editora Perspectiva, 1975.
- [31] MCKEE, D., Dean, R. e LEAHY, W.: (Org.) **Regional Economics: Theory and Practice.** The Free Press, New York, 1970.

- [32] MEYER, J.R.: **Regional Economics: a Survey.** American Economic Review, Illinois, vol. 53, 1963.
- [33] MYRDAL, Gunnar: **Perspectivas de uma Economia Internacional.** Editora Saga, Rio de Janeiro, 1966.
- [34] ——— — **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** Editora Saga, Rio de Janeiro, 3.a edição, 1972.
- [35] NEEDLEMAN, L. (Org.): **Regional Analysis: a Reader.** Penguin Books, 1968.
- [36] OLSEN, Erling: **Regional Income Differences within a Common Market.** In Richardson, H. (Org.) **Regional Economics: a Reader.** MacMillan, 1970.
- [37] PRESCOTT, J. e LEWIS, W.: **Urban-Regional Economic Growth and Policy,** Ann Arbor Science Publishers Inc., Michigan, USA, 1975.
- [38] RICHARDSON, H. (Org.) **Regional Economics: a Reader.** Glasgow, MacMillan, 1970.
- [39] REBOUÇAS, Osmundo: **Inter-regional Effects of Economic Policies. Multisectoral General Equilibrium Estimates for Brazil.** Dissertação Doutoral, Harvard University, 1974.
- [40] ——— — **Imposto Sobre Circulação de Mercadorias: Diagnóstico e Alternativas.** IPE, Texto para Discussão, dezembro de 1976.
- [41] SUDENE: **Evolução das Exportações para o Exterior.** SUDENE/AT, Recife, PE, 1969, mimeo.
- [42] ——— — **Importância do Comércio Exterior no Desenvolvimento da Economia do Nordeste.** SUDENE/AT, Recife, PE, 1970, mimeo.
- [43] SINGER, Paul: **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.** Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1974.
- [44] WILLIAMSON, J.C.: **Regional Inequality and the Process of National Development: a Description of the Patterns.** in Needleman, L. Org. regional Analysis, Penguin Books, 1972.