

A PROPÓSITO DA ORIGINALIDADE CIENTÍFICA: O GTDN E O ESTUDO DE HANS SINGER SOBRE O NORDESTE

* Renato Duarte

I – INTRODUÇÃO

A importância analítica e interpretativa do documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste (GTDN, 1967, 2 ed.), tem sido amplamente reconhecida por estudiosos de diversas especializações acadêmicas (Bacelar et alii, 1994). A riqueza de informações e o rigor de análise do relatório do GTDN, aparentemente, atraíram de tal modo as atenções daqueles estudiosos, a ponto de eles não terem despertado para um aspecto de igual relevância científica: a originalidade do documento. De pronto deve-se ressaltar que o relatório, como foi elaborado, sequer deixa margem para um questionamento dessa natureza, pois simplesmente desconsidera o requisito básico dos trabalhos científicos de dar crédito a autores e a documentos consultados. É possível que os integrantes do GTDN tenham conside-

* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco e Pesquisador Licenciado da Fundação Joaquim Nabuco

rado dispensável esse dever científico, dada a natureza técnica do relatório. Se essa tiver sido a razão, surgem três problemas que o caráter oficial do documento não resolve: 1) Existem evidências de que ele recebeu forte influência metodológica do estudo do economista inglês H. W. Singer, escrito no primeiro semestre de 1953, cinco anos antes, portanto, da conclusão do trabalho de GTDN (Singer, 1962); 2) Ao omitir completamente a influência do estudo de Singer e outras fontes provavelmente consultadas, o relatório do GTDN incorre em uma falha que compromete a sua qualidade científica; 3) Contribui para manter no ostracismo um estudo pioneiro sobre a economia do Nordeste, cuja natureza seminal é revelada através da própria influência que teve sobre o GTDN.

II – NÍVEIS E DINÂMICA DA RENDA

O cotejo dos dois estudos sobre a economia nordestina revela muitas coincidências na abordagem dos problemas e na sua interpretação. Esta seção será dedicada à demonstração dessas semelhanças. Será respeitada a seqüência adotada pelo GTDN, que se mostra mais lógica do que aquela observada por Singer.

O capítulo I do GTDN trata da situação do Nordeste no contexto da economia brasileira. A análise feita por esse documento acerca da participação da renda regional nordestina relativamente à renda nacional só difere nos números, pois considera as mudanças entre os anos de 1939 e 1951, enquanto que o GTDN analisou os anos de 1948 e 1956. Singer mostrou que a renda do Nordeste sofreu uma queda de participação na renda nacional de 31,2% em 1939 para 15,9% em 1951. O GTDN revelou que a perda de posição fez aquele percentual baixar de 15,5% em 1948 para 13,4% em 1956. Curiosamente, numa das raras notas de rodapé encontradas naquele documento, é feita a menção, sem revelar a fonte, de que, "em 1939, a participação do Nordeste na renda do país não deveria ser inferior a 30 por cento" (GTDN, p. 19). A análise feita

por Singer com relação à evolução da renda per capita é confusa, mas, como considera que a renda por habitante do Nordeste se manteve no mesmo nível no período 1939-1951 e a do Brasil cresceu, deduz-se que a participação relativa daquela, nesta, sofreu redução (Singer, pp. 32 e 46-47). A análise da participação relativa da renda real é, talvez, o aspecto menos relevante no cotejo dos trabalhos do GTDN e de Singer, pelo motivo óbvio de que estudos macroeconômicos dessa natureza não podem prescindir da análise daquelas variáveis.

Na seção relativa à disparidade regional dos ritmos de crescimento e às suas conseqüências, o relatório do GTDN considera ser este o maior problema enfrentado pelo país, e que a tendência é de agravamento, caso não sejam encontrados mecanismos de reversão. Afirma ainda que "A esse respeito, convém lembrar a experiência de outros países (...) onde a disparidade de níveis de renda tendeu a cristalizar-se" (...) (GTDN, p. 22). Singer havia escrito no seu estudo: "Desde 1939, a posição do Nordeste se tem deteriorado (...). No presente, parece que a disparidade entre o Sul¹ e o Nordeste é demasiadamente grande (...). A experiência no âmbito internacional (...) dentro de um mesmo país, demonstra que certas condições podem persistir indefinidamente (...) pode levar a processos cumulativos (...) sem que se observe nenhuma tendência para uma irradiação do processo a (...) regiões mais retardadas" (Singer, p. 82). Como se vê, a advertência sobre a tendência à acentuação das disparidades regionais com base na experiência de outros países havia sido feita, com toda clareza, por Singer.

Ao enumerar os pontos significativos para a explicação do atraso relativo do Nordeste, o GTDN repete três das causas apontadas por Singer e reproduz, com outra formulação, as outras duas. As três causas mencionadas por Singer e integralmente

¹ Certamente ele se referia à região Sudeste (N.A.).

reproduzidas pelo GTDN são: 1) Menor proporção, no Nordeste, da população ativa sobre o total da população (40,0% no Nordeste e 37,1% no Brasil em 1940); 2) Menor quantidade de terra por pessoa ocupada na agricultura (1,083 ha no Nordeste e 1,523 ha no Brasil em 1949); 3) Maior proporção da população ocupada na agricultura (77% no Nordeste e 67% no Brasil em 1946). As outras duas causas apontadas por Singer são: 1) Menor produção por hectare na agricultura nordestina (Cr\$ 1.743,00, equivalentes a 74% do quociente do Brasil em 1949); 2) Menor produtividade por pessoa ocupada em atividades não-agrícolas (SINGER, pp. 97-101). No lugar destes dois indicadores de produtividade, o GTDN menciona a menor utilização de capital por hectare na agricultura e, como *proxy* da menor capitalização na indústria nordestina, o uso de cavalo-vapor por operário (GTDN, pp. 16-17). Torna-se inescapável, aqui, a observação de que estes dois indicadores apresentados pelo GTDN são importantes elementos explicativos para os dois últimos "fatores determinantes da falta de desenvolvimento do Nordeste" sugeridos por Singer. É digno de registro, ainda a respeito da semelhança dos dois estudos nos aspectos acima considerados, que Singer realizou um esforço para quantificar o efeito de cada um deles na redução do nível da renda per capita do Nordeste. No Prefácio escrito em 1954 para o trabalho de Singer, Pompeu Acioly Borges apontou as limitações metodológicas e estatísticas de um esforço de quantificação daquela natureza, afirmando, a propósito, que ele "pouco interesse oferece à investigação", observação esta que me parece pertinente.

III – ARTICULAÇÃO COMERCIAL COM O SUDESTE

O relatório do GTDN enfatiza o prejuízo causado à economia nordestina pela triangulação em que se dão as relações comerciais com o exterior e com o resto do país. Neste ponto, são visíveis as similaridades de abordagem com o estudo de Singer. Ao

analisar a questão, Singer refere-se ao Nordeste como um "importante ganhador de divisas estrangeiras" e afirma que o "excedente de exportação é absorvido pelo saldo negativo no comércio com outras partes do Brasil. (...) Tanto o comércio de cabotagem quanto o feito por vias internas com o resto do país são, com efeito, deficitários. Estes dois saldos negativos virtualmente anulam o excedente das exportações" (Singer, p. 53). As perdas decorrentes da triangulação comercial são postas claramente por Singer, ao afirmar: "na medida, portanto, em que a região exporta produtos primários e é paga em cruzeiros, à base da taxa oficial, enquanto paga suas importações de produtos manufaturados de outras partes do Brasil a preços que refletem o poder aquisitivo interno do cruzeiro, muito menor, os termos de intercâmbio da região se deterioram gravemente" (Singer, p. 70). Ele chega, inclusive, a estimar a perda anual média do Nordeste nas suas relações de troca em Cr\$ 1,5 bilhão a preços do primeiro semestre de 1953. Este valor correspondia a US\$ 80 milhões pela taxa oficial de câmbio e a US\$ 34,6 milhões, se convertidos pela taxa do mercado livre. A análise feita pelo GTDN sobre as perdas comerciais do Nordeste através da triangulação é, na essência, igual à de Singer, se bem que apresenta uma maior elaboração resultante do uso de dados estatísticos mais recentes. Também o GTDN quantifica a transferência de recursos do Nordeste através do comércio triangular, estimando-a em uma média anual de US\$ 24 milhões no período 1949-1956 (GTDN, pp. 28-30).

IV – FONTES DO DINAMISMO ECONÔMICO

Ao estudar os fatores responsáveis pela dinâmica da economia nordestina, o GTDN faz um exercício para calcular a taxa média anual de inversão líquida, assumindo uma relação marginal produto-capital de 0,5 (GTDN, p. 34). Singer havia admitido uma relação marginal produto-capital de 0,417 (relação marginal capi-

tal-produto de 1:2,4), que Pompeu Acioly Borges, no Prefácio já referido, havia considerado baixa (Singer, p. 8).

Ao analisar a contribuição do setor público para a evolução da economia nordestina, o documento do GTDN estuda detidamente a política fiscal brasileira, em particular a incidência regional da carga tributária. Nesse aspecto, as semelhanças com a abordagem feita por Singer também são visíveis. Singer faz referência a um aumento da carga tributária no Nordeste, visto que a arrecadação federal aumentou de 6,5% em 1941 para 7.7% em 1950, enquanto a participação relativa da região na renda nacional tinha decrescido (Singer, p. 61). Ele atribui essa penalização ao Nordeste à mudança na política tributária, que reduziu as alíquotas de importação e aumentou as do imposto de consumo (Baer, 1975, p. 405)². Ele afirma, ainda a esse respeito, que: "o ônus verdadeiro que pesa sobre a renda do Nordeste, muito mais baixa, é maior do que sobre as rendas, mais elevadas, do resto do país" (Singer, p. 61). O documento do GTDN detém-se na avaliação dos efeitos, sobre o Nordeste, da política tributária regressiva em vigor no Brasil nos anos 50.

V – A INDÚSTRIA E O PROBLEMA DAS SECAS

O relatório do GTDN dedica espaço relativamente grande ao estudo do setor industrial e dos efeitos das secas no Nordeste. Singer considera as duas questões, mas sem a ênfase dada pelo GTDN. Para este, diante da escassez de terras adequadas para a agricultura, a única saída é a industrialização. Singer identifica alguns problemas no comportamento dos industriais nordestinos: 1) Tendências à manutenção de unidades produtivas familiares; 2) Resistência à utilização de assessoria externa; 3) Descaso quanto

² De fato, enquanto a arrecadação federal do imposto de consumo superava a arrecadação do imposto de importação em apenas 12% em 1941, em 1950 a arrecadação do primeiro imposto correspondia a 3,8 vezes a do segundo.

ao desenvolvimento dos recursos humanos. Estes eram traços inegavelmente identificáveis no setor industrial nordestino no início dos anos 50, mas a abordagem de Singer constitui uma análise incompleta da problemática do setor. Nesse aspecto, a interpretação do GTDN avançou bastante em relação ao estudo de Singer, apesar de conter limitações inquestionáveis (Duarte, 1994, pp. 125-137). Ao considerar a situação do setor industrial, o documento do GTDN analisa o problema do subemprego urbano no Nordeste. Singer havia discutido este ponto, afirmando que "É certo, porém, que existe um volume ponderável de subemprego nas cidades" (Singer, p. 80) e, mais adiante, considera a possibilidade de criação de 300 mil novos empregos fora do setor agrícola (Idem, p. 140), através de um programa de investimentos por ele proposto. O GTDN estimou o desemprego disfarçado nas áreas urbanas do Nordeste em cerca de 460 mil pessoas (GTDN, p. 53).

O relatório do GTDN dedica especial atenção ao problema das secas, explicando o processo que transforma a crise na produção agropecuária em um problema social. O documento analisa também a ampliação dos efeitos sociais das secas em decorrência do tamanho da economia de subsistência na zona semi-árida do Nordeste. É feita uma apreciação, também, da política de construção de açudes. Por sua vez, o estudo de Singer deixa entrever que ele não conseguiu captar a verdadeira dimensão do problema causado pelas secas. De qualquer modo, ele faz algumas recomendações para a agricultura do semi-árido, destacando a irrigação, inclusive na bacia do rio São Francisco, proposta esta que o GTDN encampou. Singer quantifica o potencial de irrigação da região em cerca de 200 mil hectares, mas reconhece que a irrigação não seria suficiente para resolver o problema de absorção da mão-de-obra (Singer, pp. 128-129). Esta avaliação pessimista é seguida pelo GTDN.

Para Singer, havia um excedente populacional na agricultura do Nordeste, que ele calculou em 14,9% da população agrícola (Singer, p. 138). O GTDN segue a mesma linha, afirmando que:

"pode-se, entretanto, dar como seguro que essa mão-de-obra seria em número muito inferior à que existe atualmente nas zonas semi-áridas" (GTDN, p. 74). Uma das soluções apontadas por Singer para o problema é retirar o excedente relativo da população agrícola (Singer, p. 138), idéia que o GTDN endossa ao propor o "deslocamento da fronteira agrícola da economia nordestina, para as direções em que é possível contornar o obstáculo das secas (...) Será necessário (...) abertura de uma fronteira agrícola na periferia úmida (...) de uma utilização mais racional dos vales úmidos da faixa litorânea, quer por um deslocamento demográfico em maior escala na direção do Maranhão" (GTDN, p. 76). Essa solução coincide com o que Singer havia sugerido, ao afirmar que, "mesmo sem se considerar o problema da emigração, certos deslocamentos de populações poderiam conduzir ao progresso da economia, de várias formas: a) Movimentos da população do Polígono das Secas para as partes mais úmidas do Nordeste, em parte para a área costeira, em parte para as áreas fronteiras, tais como por exemplo, o Maranhão (...)" (Singer, p. 79).

VI – O PLANO DE AÇÃO DO GTDN

O Plano de Ação sugerido pelo GTDN objetiva "tentar modificar o curso dos acontecimentos, pelo ataque simultâneo em um conjunto de frentes consideradas vitais" (GTDN, p. 91). Singer acreditava que: "o esboço de um esquema de desenvolvimento pode ser traçado com base nas relações entre as várias zonas" (Singer, p. 25). A primeira linha de ação do GTDN diz respeito à política de aproveitamento de solos e de águas na zona semi-árida. Apesar de não demonstrar, no seu estudo, uma compreensão da gravidade das secas, como já comentado, Singer fez algumas sugestões que, de alguma forma, aparecem no documento do GTDN. Como já foi mencionado, Singer apontou a irrigação e os deslocamentos populacionais como medidas parciais para a atenuação do proble-

ma do excedente demográfico. Ainda com relação ao semi-árido, ele recomenda o que denominou de "outra medida produtiva (...) de auxílio às lavouras resistentes à estiagem" (Singer, p. 31) e o melhoramento genético "para um maior desenvolvimento de suas características de invulnerabilidade e adaptação às secas" (Singer, p. 91).

A segunda linha de ação apresentada pelo GTDN foi a intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira. O relatório do GTDN destaca algumas vantagens relativas do Nordeste para a industrialização e aponta alguns ramos industriais de maior potencialidade. Singer, no seu estudo, havia mencionado a relativa diversidade de matérias-primas (sal-gema, caulim, calcário, fosfato, tungstênio, magnésio, cobre) e novas indústrias que poderiam ser implantadas na região: adubos, cimento, soda cáustica, têxteis, produtos alimentares (Singer, p. 140). Ele chegou a destacar, ainda, as possibilidades de fomento de determinados tipos de unidades industriais de pequeno porte e fez ressalvas à precariedade do fornecimento de energia elétrica, que ele esperava fosse resolvida com a expansão da usina hidrelétrica de Paulo Afonso. Igual preocupação foi externada pelo GTDN (GTDN, pp. 87-88).

VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste trabalho foi de mostrar que grande parte das questões abordadas pelo relatório do GTDN haviam sido consideradas no estudo sobre o Nordeste realizado cinco anos antes pelo economista inglês Hans Singer. Não paira dúvida de que, por razões diversas – inclusive pelo pouco tempo que aqui passou –, Singer deve ter baseado suas considerações e propostas em estudos de pesquisadores e de entidades locais, alguns deles, aliás, mencionados no seu trabalho. De qualquer modo, fica evidenciada neste artigo a clara inobservância, por parte do GTDN, da obri-

gação de fazer referência ao estudo de Singer, mesmo que fosse para mostrar o aprimoramento da abordagem feita pelo economista inglês, o que, aliás, se pode constatar em várias passagens do relatório do GTDN.

Este artigo propõe-se, por conseguinte, a pôr em discussão, a "originalidade" do documento do GTDN, como também a dar crédito ao trabalho pioneiro de Hans Singer. A propósito, caberia ainda, aqui, o registro para alguns aspectos que julgo relevantes no estudo de Singer que, por algum motivo, não foram aproveitados pelo GTDN no seu relatório. Singer não apenas percebeu a diversidade geoeconômica do Nordeste, a ponto de dizer que "o Nordeste é uma abstração" (Singer, p. 124), como, e por isso, pôs em dúvida a conveniência de "um esquema de desenvolvimento único para todo o Nordeste" (Ibidem). Outra questão levantada por ele foi a da necessidade de se avaliarem as vantagens relativas de investimentos compensatórios no Nordeste em confronto com os efeitos de eventuais políticas que objetivassem o estancamento da drenagem de recursos da região e a anulação do que ele chamou de "desvirtuamentos da distribuição natural dos investimentos".

Outra idéia de Singer que não foi aproveitada pelo GTDN nos termos colocados pelo economista inglês foi de implementação de "um programa equilibrado, isto é, induzindo tanto projetos industriais como agrícolas na região (...) É possível que um programa de investimento geral (...) seja mais efetivo na restauração da capacidade de concorrência do que uma série de projetos destinados especificamente a certos bens. Os últimos são, é claro, necessários, porém não suficientes" (Singer, p. 81). Apesar de as linhas de ação do GTDN conterem um elevado grau de articulação e interdependência, a proposta daquele relatório não parece contemplar, quiçá por realismo, um esforço do tipo de uma estratégia de crescimento equilibrado. Outra evidência do alcance de visão de Singer foi a sua compreensão de que a drenagem de recursos do Nordeste para a região Sudeste estava aumentando, e que o desen-

volvimento desta não se transferia para aquele. Assim, na visão de Singer, seria necessário um programa equilibrado de investimentos que diminuísse as disparidades regionais e integrasse as duas economias de modo que, a partir daí, ocorressem condições efetivas de disseminação do progresso da região Sudeste para o Nordeste. Considerada desde uma perspectiva atual, é possível que a visão de Singer de um programa equilibrado de investimentos no Nordeste tenha sido utópica e que a estratégia articulada e sequencial contida nas linhas de ação do GTDN tenha se mostrado mais realista face ao contexto político e econômico do Brasil nos anos 50.

A habilidade do GTDN em destacar a necessidade de transformação da agricultura da faixa úmida, de reorganização da economia da zona semi-árida e da abertura de frentes de colonização sem, no entanto, fazer menção explícita à reforma agrária, tem sido apontada como um recurso político para evitar a reação dos proprietários rurais nordestinos. É curioso observar, a propósito, que a mesma cautela havia sido adotada por Singer, o que, também, não escapou à arguta percepção de Pompeu Acioly Borges, que a ela se referiu no Prefácio escrito em 1954. Por fim, caberia mencionar que Singer demonstrou estranheza pela inexistência de qualquer tipo de incentivo fiscal que tornasse "mais atraente a perspectiva de fazer investimentos no Nordeste, de modo a contrabalançar o deslocamento³ (...) tanto de natureza fiscal como outros" (Singer, p. 73). Hans Singer não apenas atentou para a necessidade de criação de mecanismos que corrigissem as desvantagens comparativas do Nordeste frente à região Sudeste, como percebeu, também, que havia diversos mecanismos pelos quais era feita a drenagem de recursos daquela região para esta última. Este problema foi analisado mais detidamente pelo GTDN.

Uma breve referência feita por Celso Furtado a Hans Singer

³ *Transferência de recursos para outras regiões (N.A.)*

no livro "A Fantasia Desfeita", causa surpresa pela pouca valorização dada ao estudo do economista inglês. Ei-la: "Hans Singer, técnico das Nações Unidas, havia feito para o BNDE, poucos anos antes, um primeiro exercício macroeconômico sobre o esforço financeiro para retirar a economia nordestina da estagnação. Ele não conhecia as peculiaridades da economia regional e tampouco as assimetrias existentes nas relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul. Preocupara-se especificamente em estimar a magnitude da 'ajuda financeira externa' para romper a inércia inicial" (Furtado, 1989, p. 38). A leitura do trabalho de Singer, e mesmo as comparações entre aquele estudo e o relatório do GTDN revelam, claramente, que Furtado procurou minimizar o trabalho do economista inglês.

Como admiti em passagem anterior deste artigo, é provável que Singer tenha tido acesso à documentação existente no BNDE e tenha trocado idéias com os técnicos daquele banco. Se for o caso, e de todo modo, é inegável que Singer teve o mérito de sistematizar as idéias de realizar exercícios macroeconômicos e de apresentar propostas de solução para os problemas mais graves então identificados. Seja como for, a colaboração de dirigentes e técnicos de instituições brasileiras aos chamados *brasilianistas* não teria beneficiado apenas Hans Singer. O próprio Stefan Robock, cujo trabalho sobre o Nordeste foi elogiado por Furtado com a ressalva de que "somente apareceria em 1963" (Idem, pp. 38-39), também teve acesso às estatísticas e aos diagnósticos existentes sobre a economia regional. Experiência semelhante à de Robock havia tido o seu colega de profissão e conterrâneo Albert Hirschman, que, na mesma época, passara alguns meses no Brasil e, depois de contactos com "numerosos membros do governo, líderes políticos, patronais e trabalhistas, intelectuais e economistas com um conhecimento especial dos acontecimentos que pretendíamos estudar, muitos dos quais haviam tido atuação relevante nesses acontecimentos. Também recolhemos grande número de documentos, publicados ou não" (Hirschman, 1965, p. 11), publicou um trabalho de profundidade analítica e riqueza documental

inquestionáveis. Tem sido amplamente reconhecido que importantes estudos sobre a Economia e a História do Brasil foram escritos por *brasilianistas*. Quer-se dizer com isso que o desconhecimento prévio do país e o pouco tempo aqui passado não são empecilhos para que um técnico experimentado possa realizar um estudo competente sobre um determinado aspecto da nossa realidade.

BIBLIOGRAFIA

BACELAR, Tânia et alii. *GTDN: da proposta à realidade – Ensaios sobre a questão regional*. Recife: Ed. Universitária, 1994.

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.

DUARTE, Renato. "A proposta de industrialização do GTDN". In: BACELAR, Tania et alii. *GTDN: da proposta à realidade – Ensaios sobre a questão regional*. Recife: Ed. Universitária, 1994.

FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2 ed. Recife: SUDENE, 1967.

HIRSCHMAN, Albert. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SINGER, H. W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife: CONDEPE, 1962.

