

Desenvolvimento Regional no Brasil

Roberto Cavalcanti de Albuquerque
Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti

ipea

série estudos para o planejamento

16

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

Presidente do Conselho de Administração

JOAO PAULO DOS REIS VELLOSO

Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento

Presidente do IPEA

ÉLCIO COSTA COUTO

Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento

Superintendente do Instituto de Planejamento (IPLAN)

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE

Superintendente do Instituto de Pesquisas (INPES)

HAMILTON CARVALHO TOLOSA

Diretor-Geral do Instituto de Programação e Orçamento (INOR)

ANTONIO ALVES DE OLIVEIRA NETO

Diretor do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico
(CENDEC)

JAYME COSTA SANTIAGO

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

Instituto de Planejamento (IPLAN)
Edifício BNDE, 11.º andar, SBS — Brasília

Instituto de Pesquisas (INPES)
Rua Melvin Jones, 5 — 29.º andar — Rio de Janeiro

Instituto de Programação e Orçamento (INOR)
Edifício BNDE, 10.º andar, SBS — Brasília

Centro de Planejamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC)
Campus da Fundação Universidade de Brasília

Serviço Editorial
Rua Melvin Jones, 5, 28.º andar — Rio de Janeiro



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO (IPLAN)

Série Estudos para o Planejamento, n.º 16

**DESENVOLVI-
MENTO
REGIONAL NO
BRASIL**

Roberto Cavalcanti de Albuquerque

Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti

Desenvolvimento regional no Brasil

IPEA - BSB

Brasília — 1976

Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Planejamento.

Desenvolvimento regional no Brasil, por Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti. Brasília, 1976.

168 p. tab. mapas. (Brasil. IPEA/IPLAN. Estudos para o Planejamento, 16).

1. Desigualdades regionais — Brasil. 2. Desenvolvimento econômico regional — Brasil — Nordeste. I. Albuquerque, Roberto Cavalcanti. II. Cavalcanti, Clóvis de Vasconcelos.

CDD 338.981

CDU 338.92 (81)

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento.

No final deste trabalho encontra-se relação completa das publicações editadas pelo IPEA.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	XI
AGRADECIMENTOS	XIII
INTRODUÇÃO	
I — CARACTERIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL	3
1.1 — Considerações Gerais	3
1.2 — Repartição Regional do Produto Interno	5
1.3 — Crescimento Econômico	9
1.4 — Projeções Históricas do Crescimento para 1980 ...	17
1.5 — O Caso do Nordeste: Capacidade para Acelerar Seu Crescimento	22
1.6 — Projeções Alternativas de Crescimento com Vistas à Atenuação, em 1980, das Desigualdades Regionais ...	26
II — ANÁLISE DAS CAUSAS DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS	29
2.1 — Introdução	29
2.2 — Panorama da Evolução das Disparidades	30
2.3 — Causas Demográficas das Disparidades	35
2.4 — Causas Econômicas das Disparidades	39
2.5 — O Comércio Externo Nordestino	48
III — POLÍTICAS DE CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS	51
3.1 — Introdução	51
3.2 — Política de Desenvolvimento do Nordeste	55
3.2.1 — O Problema do Nordeste Encarado Dentro de uma Concepção de Engenharia	56

3.2.2 — O Relatório do GTDN e a Nova Compreensão do Problema	63
3.2.3 — A SUDENE e a Fase dos Planos Diretores de Desenvolvimento do Nordeste	70
3.2.4 — Tendências da Política de Desenvolvimento do Nordeste depois de 1970	82
3.3 — Política de Desenvolvimento da Amazônia	91
3.3.1 — A Crise da Borracha e a Defesa da Amazônia	91
3.3.2 — A Fase da SPVEA	94
3.3.3 — A Experiência de Planejamento Modelada pela SUDAM	97
3.3.4 — Novos Rumos para a Política de Desenvolvimento Regional da Amazônia	102
3.3.5 — A Zona Franca de Manaus	105
3.4 — Política de Desenvolvimento Urbano	105
IV — NORDESTE E AMAZÔNIA: O DESENVOLVIMENTO RECENTE E A ESTRATÉGIA DO II PND	111
4.1 — Introdução	111
4.2 — Nordeste	112
4.2.1 — O Esforço de Crescimento	113
4.2.1.1 — O Desenvolvimento Industrial	115
4.2.1.2 — O Problema da Agropecuária	119
4.2.2 — A Importância do Setor Público	121
4.2.2.1 — Transferências Intragovernamentais	122
4.2.2.2 — Transferências Intergovernamentais	124
4.2.2.3 — Incentivos Fiscais	125
4.2.2.4 — Formação de Capital	126
4.2.3 — Transferências pelo Sistema Financeiro	126
4.2.4 — Participação Social no Desenvolvimento ...	128
4.2.4.1 — Os Níveis de Renda	128
4.2.4.2 — Emprego	130
4.2.4.3 — Outros Indicadores Sociais ...	132
4.2.5 — A Perspectiva dos Próximos Anos: o II PND	135
4.3 — Amazônia	137
APÊNDICE	143
BIBLIOGRAFIA	147

LISTA DE MAPAS E TABELAS

Mapas

I.	— Desigualdades Regionais no Brasil	4
III.	— Áreas de Atuação da SUDENE e da SUDAM	72

Tabelas

I.	— Brasil: Participação do Norte, Nordeste e Centro-Sul no Produto Interno Líquido, a Custo de Fatores, por Setores de Atividade — 1939 e 1947/69	6
I. 2	— Brasil: Participação do Norte, Nordeste e Centro-Sul no Produto Líquido, a Custo de Fatores, Per Capita — 1939 e 1947/69	7
I. 3	— Brasil: Composição Setorial do Produto Interno Líquido, a Custo de Fatores, Segundo as Regiões — 1939 e 1947/69	8
I. 4	— Brasil: Taxas de Crescimento Anual do Produto Interno Líquido Real, a Custo de Fatores, Segundo as Regiões e por Setores de Atividade — 1947/69	10
I. 5	— Brasil: Taxas de Crescimento do Produto Interno Líquido Real, a Custo de Fatores, Per Capita , Segundo as Regiões e Setores de Atividade — 1947/69	11
I. 6	— Valores Obtidos para os Parâmetros α e β de Função Exponencial Ajustada às Estimativas do Produto Interno Líquido Real, a Custo de Fatores, Segundo as Regiões e Setores de Atividade — 1947/69	19
I. 7	— Brasil: Projeções Históricas do Produto Interno Líquido Real, a Custo de Fatores, por Setores e Regiões, para 1970 e 1980	20

I.	8	— Brasil: Projeções Históricas do Produto Interno Líquido Real, a Custo de Fatores, Per Capita , Segundo as Regiões, para 1970 e 1980	21
I.	9	— Nordeste do Brasil: Projeção do Crescimento do Produto Interno Líquido, a Custo de Fatores, com Base no Modelo Chenery-Strout (Crescimento Limitado pelo Investimento)	25
I.	10	— Brasil: Projeção Alternativa de Crescimento do Produto Interno Líquido, a Custo de Fatores, Global e Per Capita , Segundo as Regiões, para 1980	27
II.		— Brasil: Índices de Desigualdades Regional, Total e Segundo as Regiões — 1939, 1947/68	33
II.	2	— Brasil: Relação entre População Economicamente Ativa e População Total por Setores e Regiões — 1940, 1950, 1960 e 1970	36
II.	3	— Brasil: Emprego em 1970 e Produto Interno Líquido Real Per Capita , a Custo de Fatores, Segundo as Regiões e Setores Urbano e Rural — 1969	38
II.	4	— Brasil: Área Cultivada por Pessoa Economicamente Ativa, Segundo as Regiões no Setor Agrícola — 1950, 1960 e 1970	39
II.	5	— Brasil: Valor da Produção das Lavouras por Área Utilizada, Segundo as Regiões — 1949, 1959 e 1969	41
II.	6	— Brasil: Produto Interno Líquido Real Per Capita da Agricultura, a Custo de Fatores, Segundo as Regiões — 1949, 1959 e 1969	42
II.	7	— Brasil: Valor das Benfeitorias sobre Área Utilizada, Segundo as Regiões — 1965	43
II.	8	— Brasil: Relação entre Força Motriz e Número de Operários nas Indústrias Extrativas e de Transformação, Segundo as Regiões — 1949, 1959 e 1970	45
II.	9	— Brasil: Composição do Valor da Transformação Industrial, Segundo as Regiões e Gêneros de Indústria — 1949, 1959 e 1969	46
II.	10	— Brasil: Produto Interno Líquido Real Per Capita , a Custo de Fatores, do Setor Urbano, Segundo as Regiões — 1949, 1959 e 1969	47
II.	11	— Nordeste: Estimativa das Transferências de Recursos pelo Comércio Triangular, 1948/56 e 1960/68	50
III.	1	— Nordeste do Brasil: Composição das Despesas Diretas de Investimento Propostas nos Planos Diretores, 1961/73, e nos Planos de Desenvolvimento do Nordeste, 1972/79	73
III.	2	— Nordeste do Brasil: Despesas Propostas nos Planos Diretores da SUDENE e Apropriações Orçamentárias Federais Efetivas — 1961/70	82

IV.	— Nordeste e Brasil: Taxas de Crescimento Anual do PIB Total e Per Capita , a Custo de Fatores — 1960/74	114
IV.	2 — Nordeste e Brasil: Taxas de Crescimento da Renda Interna, por Setores — 1960/74	115
IV.	3 — Nordeste: Projetos Industriais Aprovados, por Ano, e Aplicações de Incentivos Fiscais — 1960/75	117
IV.	4 — Nordeste: Projetos Industriais Aprovados, por Estados e Aplicações dos Incentivos Fiscais — 1960/75	118
IV.	5 — Nordeste e Brasil: Carga Tributária por Níveis de Governo, como Porcentagem do PIB a Custo de Fatores — 1960/74	123
IV.	6 — Nordeste: Estimativa das Transferências Intragovernamentais, de Receita e suas Relações com o PIB, a Custo de Fatores — 1960/74	123
IV.	7 — Nordeste: Estimativa Preliminar das Transferências Intergovernamentais de Receita — 1960/74	124
IV.	8 — Nordeste: Liberações de Recursos dos Incentivos Fiscais — 1963/74	125
IV.	9 — Nordeste: Estimativa do Efeito Combinado das Transferências Intra e Intergovernamentais e das Liberações de Recursos dos Incentivos Fiscais para a Região — 1960/74	126
IV.	10 — Nordeste: Formação de Capital Fixo do Setor Público — FBKF — 1960/72	127
IV.	11 — Nordeste: Empréstimos e Depósitos pelo Sistema Bancário Público e Privado — 1960/74	127
IV.	12 — Comparação entre o Produto Interno Bruto, a Custo de Fatores, Per Capita do Nordeste e o do Brasil — 1960/74	129
IV.	13 — Nordeste e Brasil: Distribuição Percentual da Renda Monetária Média Mensal das Pessoas Ocupadas, por Quintis — 1960/70	130
IV.	14 — Nordeste: Evolução do Emprego, por Setores — 1960/73	131
IV.	15 — Nordeste: Subemprego Visível nos Setores Não-Agrícolas — 1969 e 1973	132
IV.	16 — Nordeste: Alguns Indicadores Sociais — 1960 e 1974	133
IV.	17 — Nordeste: Disponibilidade de Serviços Básicos e Bens de Consumo Duráveis como Porcentagem dos Domicílios Urbanos e Rurais Atendidos — 1960 e 1972	133
IV.	18 — Nordeste: Disponibilidade Domiciliar de Bens de Consumo Duráveis — 1972	134
IV.	19 — Nordeste: Disponibilidade Domiciliar Urbana de Serviços e Bens de Consumo Duráveis — 1972	134

IV. 20 — Nordeste: Investimentos Prioritários Previstos no II PND — 1975-1979	136
IV. 21 — Norte: Número e Composição das Fontes de Recursos dos Investimentos nos Projetos Aprovados pela SUDAM, por Setor de Atividade — 1975	138
IV. 22 — Norte: Investimentos Previstos nos Projetos Aprovados pela SUDAM, por Setor e Unidade da Federação, até 1975	138

APRESENTAÇÃO

As disparidades regionais, em um país das dimensões do Brasil, deverão constituir-se, ainda por longo tempo, em um dos maiores e certamente mais difíceis desafios a serem enfrentados pelo planejamento econômico do País.

Trabalhos como este agora apresentado por Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti, ao mesmo tempo em que contribuem para um melhor conhecimento do problema regional brasileiro, abrem-lhe novas alternativas de soluções. Sua análise honesta, séria e competente, desprovida do enfoque emocional que tende a caracterizar grande parte dos documentos elaborados sobre o tema, especialmente quando se trata do Nordeste e da Amazônia, permite que, objetivamente, possamos tirar conclusões sobre os acertos e erros das políticas até agora postas em prática pelo Governo. E isto é extremamente importante para a correção das falhas e, mais ainda, como contribuição positiva para a formulação de adequada política de desenvolvimento regional no País.

O problema regional brasileiro é apresentado aqui dentro de uma perspectiva histórica, com ligeira passagem por modelos teóricos, mostrando, em números, a evolução dos níveis regionais, especialmente a posição das duas grandes regiões do Nordeste e da Amazônia no quadro geral da eco-

nomia brasileira. Se bem permaneçam os desequilíbrios, mostra o trabalho que a sua persistência se deve mais ao crescimento rápido experimentado pelo País como um todo, do que a fracassos da política aplicada para as áreas menos desenvolvidas. Na verdade, tanto o Nordeste quanto a Amazônia, têm obtido, nos últimos anos, substanciais transferências de recursos, que se traduziram em taxas de desenvolvimento freqüentemente superiores à média nacional, embora se reconheça que estamos ainda muito longe de um equacionamento adequado de seus problemas.

Os novos programas em execução na região POLONORDESTE, POLAMAZÔNIA, Projeto Sertanejo, Programas Sociais e de Pesquisas Tecnológicas — aliados à continuação dos esquemas de incentivos fiscais, já começam a evidenciar novas alternativas de desenvolvimento para a Amazônia e o Nordeste, dentro de concepções mais compatíveis com a sua disponibilidade de fatores.

Estamos certos de que o presente trabalho muito contribuirá para melhor conhecimento dos problemas brasileiros.

ÉLCIO COSTA COUTO
Presidente do IPEA

AGRADECIMENTOS

O estudo que ora se publica foi elaborado, em primeira versão, em 1972, a pedido do Instituto de Planejamento do IPEA, com vistas a subsidiar a apresentação dos documentos brasileiros no Seminário de Desenvolvimento Regional Brasil/ Comunidade Econômica Européia, realizado em Brasília, em outubro daquele ano. Em 1976, para atender à solicitação, feita aos autores, pelo Ministério das Relações Exteriores, através do Instituto Rio Branco, para a realização do estudo sobre a experiência de desenvolvimento regional no Brasil, o texto de 1972 foi inteiramente refundido e atualizado, tendo sido reescrito todo o Capítulo IV, que substitui o da versão original do documento, na verdade um exame àquela altura ainda muito preliminar dos primeiros resultados das políticas de desenvolvimento regional do Brasil.

Seria impossível mencionar todos aqueles que, nas instituições mencionadas e, também, na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE, na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — SUDAM, do Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco — CONDEPE, no Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia — PIMES, da Universidade Federal de Pernambuco, e no Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais — IJNPS, emprestaram inestimável contribuição aos autores no esforço de pesquisa, de

elaboração de dados quantitativos e no apoio de ordem administrativa. Os agradecimentos dos autores a essas instituições estendem-se a todos os que com eles colaboraram, particularmente ao Presidente do IPEA, Élcio Costa Couto, que teve a gentileza de honrá-los com a apresentação do estudo que o IPEA agora decide editar.

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE
CLÓVIS DE VASCONCELOS CAVALCANTI

INTRODUÇÃO

As desigualdades regionais de níveis de renda, que a experiência histórica da maioria dos países atualmente avançados tem demonstrado estar presentes em etapas decisivas de sua evolução social, refletem padrões de desenvolvimento diversos para diferentes áreas de uma mesma economia em processo de crescimento. Costumam, no entanto, assumir caráter socialmente mais agudo quando aparecem, para a consciência política, como problema capaz de vir a comprometer o projeto global de desenvolvimento e a pôr em risco a integridade nacional.

Esse fenômeno de conscientização política — e, de resto, a própria exacerbação dos desequilíbrios espaciais de renda — ocorre geralmente quando uma ou mais regiões atingem graus relativamente elevados de progresso social e de desempenho produtivo e quando a abertura de novas fronteiras de expansão econômica, quer na direção de regiões subdesenvolvidas, quer para áreas de colonização, passa a constituir exigência do próprio processo de desenvolvimento nacional.

O reconhecimento político desses desníveis inter-regionais verifica-se também, comumente, em etapas em que a sua progressiva correção é financeira e tecnicamente viável com a mobilização de recursos internos disponíveis: reconhece-se a atrofia por que passa uma parte da comunidade nacional, de que resulta a expectativa de um tratamento específico, fundamentado em diagnóstico que esclareça a etiologia do mal e permita prescrever a sua terapêutica. E, na farmacopéia moderna, os remédios utilizados quase sempre seguem as

receitas da programação econômica. Este tem sido, com efeito, o tratamento adotado, a partir sobretudo da década anterior, nos casos do Nordeste e da Amazônia brasileiros.

A ocorrência de dualismos regionais deve-se essencialmente à maneira desigual como se repartem geograficamente os fatores de produção e a condicionamentos que emergem do processo da formação econômica nacional. Sob este aspecto, a experiência brasileira de desenvolvimento é um exemplo já consagrado. E o esforço que o País desenvolve, visando a um maior equilíbrio espacial da renda e dos níveis de desempenho produtivo, dificilmente encontra precedentes, tanto pela dimensão dos desníveis existentes, quanto pela magnitude e importância da tarefa de que presentemente se incumbem.

O objetivo deste estudo é o de analisar essa experiência brasileira, com vistas não somente a medir as disparidades regionais que se formaram e a especular sobre as suas causas, como também a descrever as coordenadas principais das políticas de desenvolvimento concebidas e aplicadas, e a avaliar os resultados obtidos.

O Capítulo I procede a uma caracterização das desigualdades regionais de renda no Brasil, com base na evidência disponível através das contas nacionais, publicadas, por Estados, até 1969. Examina-se, também, a partir de modelo teórico, a capacidade do Nordeste de acelerar o seu crescimento, capacidade que é, posteriormente, considerada no Capítulo IV.

No Capítulo II, analisam-se as causas dos desequilíbrios regionais no Brasil, sejam as de natureza demográfica (mão-de-obra), sejam as de natureza propriamente econômica (dotação de recursos naturais, capital, comércio externo).

O Capítulo III é um exame da evolução histórica das políticas de correção dos desequilíbrios regionais no Brasil, com ênfase no caso do Nordeste, bem como do esforço recente de formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano, concebida a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

No Capítulo IV, finalmente, são examinados os resultados da execução dessas políticas, com destaque para o caso do Nordeste, onde se pôde melhor avaliar o impacto de ações de desenvolvimento cujos efeitos remontam aos anos 60.

Preservadas as liberdades individuais de pontos de vista, mas com a preocupação de respeito à evidência empírica manuseada, os Capítulos I e IV foram elaborados por Roberto Cavalcanti de Albuquerque e os II e III por Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti.

CAPÍTULO I — CARACTERIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL

1.1 — Considerações Gerais

As estimativas do Produto Nacional, disponíveis para 1939 e para o período 1947/69,¹ por Estados e por setores de atividade, permitem uma análise retrospectiva, em termos agregados, das desigualdades regionais de renda e do seu comportamento recente no Brasil.

Com este objetivo, as diversas Unidades da Federação foram agrupadas nas três grandes regiões que têm sido, no País, tradicionalmente utilizadas nos estudos sobre desequilíbrios espaciais de níveis de desenvolvimento: a Norte (N), compreendendo os Estados do Acre, Amazonas e Pará e os Territórios de Rondônia, Roraima e do Amapá; a Nordeste (NE), formada pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e o Território de Fernando de Noronha e a Centro-Sul (CS), integrada pelos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás.

Na verdade, essa repartição regional, originariamente concebida para melhor problematizar o atraso relativo do Nordeste, conquanto esteja estribada em considerações de natureza geoeconômica e no modo como se processou, nas

¹ FGV/IBRE/CCN, "Contas Nacionais do Brasil", in *Conjuntura Econômica*, vol. 25, n.º 9 (Rio de Janeiro, setembro de 1971).

MAPA I I
 DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL



Limites Estaduais —————

Limites Regionais —————

Área —————

População em 1970 —————

Renda Interna 1947/69 —————

últimas décadas, o desenvolvimento brasileiro, nucleado no Centro-Sul, não deve esconder as grandes disparidades intra-regionais que se verificam, quer no Centro-Sul, entre Estados como São Paulo e Espírito Santo, quer no próprio Nordeste, entre Pernambuco e Piauí, por exemplo. É, no entanto, esta a regionalização que mais se presta à análise, necessariamente concebida em termos macrorregionais, que aqui se desenvolve, bem como ao estudo das políticas de desenvolvimento em execução, nos últimos anos, no Norte e no Nordeste, e que visam a corrigir os desníveis espaciais de bem-estar social prevalentes.

1.2 — Repartição Regional do Produto Interno

A Tabela I.1 apresenta a distribuição do produto interno líquido, a custo de fatores (Y), pelas três regiões consideradas (N, NE, CS), e por setores de atividade: a agricultura (A), compreendendo o produto das lavouras, da pecuária e da extração vegetal; a indústria (I), envolvendo a extração mineral, a indústria de transformação, a de construção civil e a de utilidades públicas, e os serviços (S). Os dados são apresentados como fração dos agregados correspondentes, estimados para o Brasil (BR).

De sua análise depreende-se que houve, no período 1947/69, significativo agravamento na distribuição regional do produto, com tendência para sua concentração no Centro-Sul. Considerando-se os diversos subperíodos apresentados, verifica-se que foi entre 1947 e 1961 que mais se acentuou essa disparidade distributiva, observando-se alguma recuperação da participação relativa do Nordeste na década de 60. Setorialmente, pode-se constatar que, na indústria, essa tendência à concentração no Centro-Sul foi mais veloz e contínua, ocorrendo em todos os subperíodos considerados. No caso da agricultura, se a participação centro-sulina na formação do produto nacional eleva-se sensivelmente em 1947/53, em detrimento da do Nordeste — o que, de resto, reflete as crises de produção agrícolas associadas às secas de 1951/53 — reduz-se sensivelmente nos anos seguintes e se situa, em 1962/69, em níveis próximos aos de 1939. Neste último período, com efeito, a participação do Nordeste no produto do setor primário atinge níveis superiores aos de 1939, se bem que o mesmo não aconteça com respeito à região amazônica.

TABELA 1.1

**BRASIL: PARTICIPAÇÃO DO NORTE, NORDESTE E CENTRO-SUL
NO PRODUTO INTERNO LÍQUIDO, A CUSTO DE FATORES,
POR SETORES DE ATIVIDADES — 1939 e 1947/69 ^a**

Períodos	$\frac{Y_N^b}{Y_{BR}}$	$\frac{Y_{NE}}{Y_{BR}}$	$\frac{Y_{CS}}{Y_{BR}}$	$\frac{A_N}{A_{BR}}$	$\frac{A_{NE}}{A_{BR}}$	$\frac{A_{CS}}{A_{BR}}$	$\frac{I_N}{I_{BR}}$	$\frac{I_{NE}}{I_{BR}}$	$\frac{I_{CS}}{I_{BR}}$	$\frac{S_N}{S_{BR}}$	$\frac{S_{NE}}{S_{BR}}$	$\frac{S_{CS}}{S_{BR}}$
	1939	0,027	0,167	0,806	0,033	0,230	0,737	0,023	0,121	0,856	0,024	0,150
1947/53	0,019	0,142	0,839	0,019	0,187	0,794	0,011	0,089	0,900	0,022	0,135	0,843
1954/61	0,021	0,136	0,843	0,020	0,192	0,788	0,017	0,080	0,903	0,023	0,130	0,847
1962/69	0,020	0,148	0,832	0,019	0,238	0,743	0,015	0,069	0,916	0,023	0,139	0,838
1947/69	0,020	0,142	0,838	0,019	0,205	0,776	0,014	0,079	0,907	0,023	0,134	0,843

Fonte: FGV/IBRE/CCN.

^a Relações calculadas com base nos valores a preços correntes (médias por período).

^b Nesta tabela, bem como nas subseqüentes, consideram-se:

Y = produto interno líquido, a custo de fatores (PIlcf);

A = agricultura;

I = indústria;

S = serviços;

N, NE, CS e BR = Norte, Nordeste, Centro-Sul e Brasil, respectivamente (ver texto).

A magnitude dos desequilíbrios regionais de níveis de renda pode, contudo, ser melhor aquilatada a partir da Tabela 1.2, que apresenta o produto regional *per capita* (medido ao custo de fatores) como razão do nacional. A despeito das grandes disparidades que persistem, em todo o período considerado, pode-se observar mais uma vez que foi entre 1947 e 1953 que as mesmas mais se exacerbaram, verificando-se, a partir de então, uma relativa atenuação. Em 1962/69, a renda *per capita* do Nordeste, como porcentagem da do Brasil, situa-se nos limites da de 1939, se bem que não aconteça o mesmo para a região Norte, cuja tendência tem sido, de um modo geral, declinante, mormente a partir dos anos 60. Conforme se verá mais adiante, a recuperação relativa verificada para o produto médio por habitante do Nordeste explica-se mais pela evolução das taxas regionais de crescimento demográfico, menores ali do que nas outras regiões do País, e também pela descontinuidade de crescimento verificada no Centro-Sul em meados da década passada, do que pelo desempenho mais dinâmico do seu desenvolvimento.

TABELA 1.2

**BRASIL: PARTICIPAÇÃO DO NORTE, NORDESTE E CENTRO-SUL
NO PRODUTO LÍQUIDO, A CUSTO DE FATORES,
PER CAPITA — 1939 E 1947/69^a**

Períodos	Y_N^b	Y_{NE}	Y_{CS}
	Y_{BR}	Y_{BR}	Y_{BR}
1939	0,740	0,476	1,31
1947/53	0,516	0,403	1,36
1954/61	0,609	0,423	1,32
1962/68	0,531	0,478	1,27
1947/69	0,537	0,474	1,28

Fontes: FGV/IBRE/CCN e FIBGE, Censos Demográficos (para os dados sobre população).

^a Relações calculadas com base no PIIcf, a preços correntes (médios por períodos).

^b Nesta tabela, bem como nas subsequentes, y = produto *per capita* (ver nota b do Tabela 1.1).

A composição setorial do produto interno, segundo as regiões, consta da Tabela 1.3. Para o Norte, verifica-se historicamente uma participação decrescente da agricultura (35% em 1939 e apenas 23% em 1962/69), uma recuperação do produto industrial, que contribuiu, em 1947/53 com apenas 11% para a

TABELA 1.3

**BRASIL: COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PRODUTO INTERNO LÍQUIDO,
A CUSTO DE FATORES, SEGUNDO AS REGIÕES — 1939 E 1947/69^a**

Períodos	$\frac{A_N}{Y_N}$ ^b	$\frac{I_N}{Y_N}$	$\frac{S_N}{Y_N}$	$\frac{A_{NE}}{Y_{NE}}$	$\frac{I_{NE}}{Y_{NE}}$	$\frac{S_{NE}}{Y_{NE}}$	$\frac{A_{CS}}{Y_{CS}}$	$\frac{I_{CS}}{Y_{CS}}$	$\frac{S_{CS}}{Y_{CS}}$	$\frac{A_{BR}}{Y_{BR}}$	$\frac{I_{BR}}{Y_{BR}}$	$\frac{S_{BR}}{Y_{BR}}$
	1939	0,355	0,166	0,479	0,394	0,136	0,470	0,261	0,200	0,539	0,286	0,189
1947/53	0,304	0,115	0,581	0,405	0,122	0,473	0,292	0,209	0,499	0,308	0,195	0,497
1954/61	0,260	0,173	0,567	0,390	0,127	0,483	0,259	0,232	0,509	0,277	0,216	0,507
1962/69	0,231	0,167	0,602	0,406	0,104	0,490	0,227	0,247	0,526	0,253	0,225	0,522
1947/69	0,265	0,152	0,583	0,400	0,118	0,482	0,259	0,229	0,512	0,279	0,212	0,509

Fonte: FGV/IBRE/CCN.

^a Relações calculadas com base nos valores a preços correntes (médias por período).

^b Ver nota b da Tabela 1.1.

formação da renda interna e atingiu, nos anos 60, os níveis de 1939 (17%), bem como um aumento significativo dos serviços, sobretudo nos últimos anos. No caso do Nordeste, ao passo que a agricultura mantém participação virtualmente constante, decresce acentuadamente a importância da indústria, elevando-se sistematicamente a contribuição das atividades terciárias. No Centro-Sul e, como conseqüência, no País como um todo, ressalta o persistente aumento do peso relativo do setor secundário, refletindo o modelo de desenvolvimento seguido pela região mais desenvolvida, comandado pela industrialização substitutiva de importações.

1.3 — Crescimento Econômico

Convém, no entanto, para complementar esta breve análise da evolução recente dos desequilíbrios inter-regionais de renda no Brasil, considerar o desempenho recente das economias do Norte, do Nordeste e do Centro-Sul, no que diz respeito ao crescimento dos seus produtos internos. Isto é feito a partir das Tabelas I.4 e I.5, respectivamente, em termos globais e *per capita*.

Na ausência de deflatores regionais e setoriais para o período considerado (1947/69), foram feitas estimativas que procuram, na medida do possível, incorporar diferenças regionais na composição do produto interno. Para o Norte e o Centro-Sul, os deflatores produzidos para o Brasil, por setores de atividade, foram aplicados aos valores correntes respectivos. No caso do Nordeste, foram utilizados os deflatores, mais adequados, calculados pelo IPEA,² devidamente atualizados para 1968/69.

Da análise da Tabela I.4, resultam, com efeito, algumas constatações interessantes. Observe-se, inicialmente, que, durante o primeiro subperíodo considerado (1947/53), o descompasso entre o crescimento verificado no Norte e Nordeste e o do Centro-Sul foi mais acentuado, refletindo o importante surto de desenvolvimento pela industrialização substitutiva de importações, centrado nesta última região (que irá prolongar-se, ganhando crescente dinamismo, pela segunda metade dos anos

Ver, a respeito, David Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *A Industrialização do Nordeste, vol 1 — A Economia Regional*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971), n.º 6, p. 25.

TABELA 1.4
**BRASIL: TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL DO PRODUTO INTERNO
 LÍQUIDO REAL, A CUSTO DE FATORES, SEGUNDO AS REGIÕES
 E SETORES DE ATIVIDADE — 1947/69^a**

(em %)

Períodos	A _N ^b	I _N	S _N	Y _N	A _{NE}	I _{NE}	S _{NE}	Y _{NE}	A _{CS}	I _{CS}	S _{CS}	Y _{CS}	A _{BR}	I _{BR}	S _{BR}	Y _{BR}
1947/53	-2,5	5,6	1,0	0,3	1,2	2,5	3,7	2,5	4,3	10	6,8	6,6	3,4	8,8	6,3	5,8
1953/61	11	18	12	13	5,7	10	8,7	7,9	4,3	9,7	7,3	7,2	4,7	10	7,6	7,3
1961/69	1,2	0,70	2,3	1,9	5,3	2,7	5,5	5,2	3,0	5,6	4,1	4,3	3,9	5,3	4,2	4,5
1947/69	3,6	8,5	5,6	5,4	4,3	5,4	6,3	5,4	3,9	8,4	6,1	6,0	4,1	8,1	6,1	5,9

Fonte: FGV/IBRE/CCN.

^a Para conhecimento da metodologia utilizado para estimar os deflatores setoriais e regionais, ver texto.

^b Ver nota b da Tabela 1.1.

TABELA 1.5
**BRASIL: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO LIQUIDO
 REAL, A CUSTO DE FATORES, PER CAPITA SEGUNDO AS REGIÕES
 E SETORES DE ATIVIDADE — 1947/69^a**

(em %)

Períodos	α_N^b	i_N	s_N	γ_N	α_{NE}	i_{NE}	s_{NE}	γ_{NE}	α_{CS}	i_{CS}	s_{CS}	γ_{CS}	α_{BR}	i_{BR}	s_{BR}	γ_{BR}
1947/53	-5,5	2,3	-2,1	-2,7	-1,0	0,30	1,5	0,30	0,70	6,2	3,2	2,9	0,3	5,5	3,1	2,6
1953/61	7,6	14,3	8,5	9,5	3,5	7,7	6,4	5,6	0,70	5,9	3,6	3,5	1,6	6,7	4,4	4,1
1961/69	-2,1	-2,6	-1,1	-1,5	2,7	0,30	2,9	2,6	-0,10	2,4	1,0	1,2	0,80	2,4	1,4	1,7
1947/69	0,30	5,0	2,2	2,1	2,0	3,0	3,9	3,0	0,70	5,1	2,8	2,8	1,1	5,0	3,0	2,7

Fontes: FGV/IBRE/CCN, e IBGE, Censos Demográficos.

^a Os produtos per capita setoriais foram calculados dividindo-se o produto, a preços constantes, pela população regional total estimado para cada ano.

^b α , i , s = produto per capita, respectivamente do agricultura, indústria e serviços (ver notas b da Tabela 1.1 e do Tabela 1.2).

50), ao lado de crises de produção primária que afetaram as duas regiões menos desenvolvidas, com reflexos sobre os outros setores produtivos.

É, de outra parte, curioso verificar que, precisamente no período em que tomou impulso o desenvolvimento do Centro-Sul, firmado em rápida expansão e diversificação das atividades manufatureiras, as duas regiões menos desenvolvidas também crescem aceleradamente, apresentando taxas de incremento dos produtos setorial e global superiores às da região economicamente mais avançada. Tal fato poderia parecer ao observador menos avisado que as transformações na estrutura produtiva que então se operaram no Centro-Sul teriam sido compartilhadas pelo restante da economia, o que, na verdade, não se verificou, pelo menos com a mesma intensidade. Conforme será visto mais adiante, as altas taxas de crescimento atingidas pelo Norte e pelo Nordeste refletem mais *fatores conjunturais* que caracterizam a expansão e o declínio cíclicos de economias dependentes e subdesenvolvidas — ou, no caso da Amazônia, não desenvolvida —, incapazes, assim, de provocar uma internalização de suas fontes de dinamismo econômico.

O fato de ter o Nordeste apresentado níveis de crescimento superiores aos das duas outras regiões, entre 1961 e 1969, período reconhecidamente menos brilhante para a economia brasileira, explica-se pela não ocorrência ali de crises de produção agrícola e pela deflagração de um conjunto de ações de governo voltadas para o desenvolvimento regional, através sobretudo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O impacto da terapêutica antiinflacionária seguida, a partir de 1964, foi, nessa região, amortecido pelos efeitos dos vultosos investimentos públicos e pela maior disponibilidade de *crédito bancário*.³ O mesmo não ocorreu, em escala significativa, no Centro-Sul, nem no Norte, e a descontinuidade de crescimento verificada nessas duas regiões permitiu que o Nordeste se recuperasse, em termos relativos, para exibir, em 1968/69, níveis de renda média por habitante guardando, para com o Brasil, a mesma relação alcançada em 1939 (cerca de 48%, a preços correntes). Se se observa que a região Norte apresentava, em 1939, renda *per capita* equivalente a 74% da nacional e, em 1968/69, apenas cerca de 54% (também a preços correntes), conclui-se que o desenvolvimento brasileiro no período 1947/69, se conseguiu estancar e, até certo ponto, reverter a tendência para agravamento das desi-

³ Ver, a respeito, o Capítulo IV.

gualdades regionais que persistiu até 1953, não logrou atenuá-las de modo que se comparassem favoravelmente com as que prevaleciam antes da II Guerra Mundial.

Vale, porém, considerar, mais analiticamente, as experiências de crescimento regional do período 1947/69, para cada uma das regiões estudadas, com ênfase no caso do Nordeste, não somente por se constituir a região o caso mais dramático das desigualdades regionais no Brasil, como por ter sido alvo de políticas de desenvolvimento visando ao seu soerguimento econômico que remontam aos fins dos anos 50.

Não surpreendem as grandes oscilações de crescimento observadas, no período como um todo, no Norte amazônico. Trata-se de uma região ainda a ocupar, demográfica e produtivamente; na verdade, mais um desafio ao esforço de colonização do que um caso típico de subdesenvolvimento. Sob este aspecto, o seu desempenho econômico dependeu de estímulos exógenos, especialmente da demanda externa de produtos de especialização geográfica. Esses impulsos não se comunicam internamente, pela ausência de uma trama sócio-econômica organizada e contínua. E sua reduzida base industrial, dependente do setor primário e de algumas indústrias extrativas minerais de grande porte, sofre de oscilações de crescimento em grande parte reflexo⁴ ou decorrentes das invisibilidades produtivas do setor industrial.

Já o Nordeste apresenta conotações fundamentalmente diferentes. É uma região hoje com mais de 30 milhões de habitantes, de povoamento antigo, e que desenvolveu, desde o século XVI, atividades econômicas permanentes e sedentárias, com base na agroindústria do açúcar, na pecuária extensiva, no algodão, na agricultura de subsistência. Apresenta hoje altas densidades demográficas, pelo menos em sua parte oriental, e uma relativa densificação e diferenciação de suas relações econômicas. Antecipou-se ao resto do País na implantação, após a reforma tarifária de 1844, das primeiras manufaturas têxteis modernas. Apresentava mesmo, anteriormente ao primeiro conflito mundial, estrutura industrial que rivalizava, quer em valor da produção, quer pelo volume de emprego gerado,

⁴ A queda de produção agrícola do Norte, entre 1947/53, ocorreu em praticamente todos os produtos das lavouras, sobretudo nos de maior representatividade. A partir de 1952, verifica-se uma relativa recuperação, sendo importante considerar a grande expansão da juta, que passa, depois de 1959, a desempenhar papel preponderante na composição do produto agrícola, logo após a produção extrativa vegetal. As atividades extrativas (mineral, vegetal, animal) que, em 1953, representavam mais de 20% do produto interno regional, reduzem-se em 1962 para 11%.

com a do Estado de São Paulo, ainda que mais concentrada em gêneros de indústria tradicionais. A partir de então, e em decorrência de um conjunto de fatores ecológicos, sociais, econômicos e institucionais,⁵ acentua-se sua progressiva marginalização do processo de desenvolvimento porque vai passar a economia brasileira, alargando-se o hiato entre seus níveis de bem-estar e ritmo de progresso e os do Centro-Sul. Hiato que vai atingir o seu ponto crítico do início da década de 50.

A despeito de ter tido sua formação econômica comandada de fora, nos moldes coloniais de economia de exportação, o Nordeste mantém, a partir deste século, elos de integração progressivamente intensos com o Centro-Sul, facilitados pela maior proximidade espacial, continuidade do povoamento e peso econômico relativamente significativo, de par com uma certa complementaridade de funções produtivas. A expansão dos meios de transporte, sobretudo rodoviário, ocorrida nos últimos anos, irá ainda mais unir as duas regiões e provocar um complexo de inter-relações sociais em que a região mais desenvolvida desempenha papel determinante.

O comportamento da economia do Nordeste, com efeito, tal como refletido a partir dos dados constantes das Tabelas I.4 e I.5, demonstra a importância dessas inter-relações, bem como a sua dependência do fenômeno climático das secas, a que a imagem regional está tão intimamente associada.

Realmente, seu desempenho pouco expressivo no sub-período 1947/53 explica-se basicamente pela ocorrência, em 1951, de uma grande estiagem, cujos efeitos se prolongaram pelos dois anos seguintes. Naquele ano, a queda verificada no produto real da agricultura foi de 9,9% (18% no caso das lavouras, sobretudo as do algodão e as culturas de subsistência: feijão, milho, mandioca), com reflexos sobre a indústria (decréscimo de 4,5%), ainda muito dependente da oferta de matérias-primas agrícolas, e até mesmo do produto interno global. É certo que a repercussão das secas sobre o produto, medido a preços correntes, é menor, uma vez que as mesmas, afetando os *quanta* de produção, provocam, concomitantemente, uma elevação de preços. Resultam, no entanto, em grave calamidade social, atingindo mais intensamente as populações rurais mais pobres e que produzem em grande parte para a auto-subsistência.⁶ Provocam, ademais, grandes migrações,

Ver Capítulo II. Para uma análise da história econômica do Nordeste, veja-se Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S.A., 1959), particularmente o Capítulo XI.

⁶ Ver, a respeito, David Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *A Industrialização ...*, op. cit., pp. 148-153.

mormente para o Centro-Sul: na verdade, as secas de 1951 e 1958 explicam, em parte, a relativamente pequena expansão demográfica ocorrida na década no Nordeste (crescimento de 2,2% ao ano), se comparada com a do Brasil (3,1%).

Em contrapartida, a fase de dinamismo econômico observada no subperíodo seguinte (1954/61) reflete um conjunto de fatores conjunturais favoráveis, de que certamente não estão ausentes certas características do sistema econômico brasileiro de então, tais como a euforia inflacionária e a ideologia desenvolvimentista. Entre esses fatores, cabe mencionar: (a) a grande recuperação da produção agrícola em 1954, que repercute mais sobre o produto real do que sobre o medido pelos valores correntes, dados os seus efeitos-preço adversos; (b) a crise de produção primária associada à seca de 1958, que foi superada, com grande vantagem, pela espetacular recuperação de 1959; (c) um surto industrial em parte reflexo do ocorrido no Centro-Sul, e até certo ponto autônomo, com algumas modificações na estrutura produtiva, de que resultou menor dependência das atividades secundárias com relação à base agrícola regional; (d) a grande expansão das exportações, internacionais quanto inter-regionais, que tradicionalmente se constituíram para a região fator decisivo de crescimento.

Considerando-se, finalmente, o subperíodo 1961/69, evidencia-se uma grande perda de dinamismo da indústria, que somente começa a refletir, ao nível da produção, os investimentos setoriais estimulados pelos incentivos fiscais, administrados pela SUDENE,⁷ a partir de 1967. É nessa fase que ocorre uma grande expansão das importações regionais de manufaturados, provenientes do Centro-Sul, em parte inibidora da indústria regional, incapaz de competir, em custo e qualidade, com o parque fabril mais vigoroso, diversificado e eficiente, formado na região mais desenvolvida. Fatores como a redução dos custos de transporte, decorrente da implantação de moderna rodovia inter-regional pavimentada, a Rio—Bahia, a retração da demanda dos produtos industrializados no Centro-Sul e sua dinamização no Nordeste, decorrente dos investimentos públicos e privados orientados pela política de desenvolvimento regional então adotada, respondem por essa expansão, que vai, inclusive, provocar, a partir de 1965, *deficit* vultoso no balanço comercial da região, antes equilibrado pela compensação entre o saldo obtido no exterior do País, e o

⁷ Ver os Capítulos III e IV.

deficit inter-regional.⁸ Com efeito, já em 1961, as importações de manufaturados provenientes do Centro-Sul representavam 38% da oferta regional global de manufaturados, atingindo os 46% em 1967.⁹ E isto ocorreu, também, para manufaturados que a região tradicionalmente produzia, tais como os produtos têxteis e alimentares. Desnecessário se faz mencionar que, nesse período, as exportações inter-regionais de manufaturados decresceram fortemente.

O que, na verdade, permitiu que a economia regional tivesse, nesse período, crescimento relativamente satisfatório foi, de um lado, o bom desempenho do setor agrícola — não houve então nenhuma estiagem de vulto —, ocorrido mais para aqueles produtos de subsistência, destinados ao auto-consumo ou aos mercados locais e, do outro, a persistente expansão das atividades terciárias.

Na verdade, com relação ao setor de serviços, é curioso mencionar que, diferentemente do que ocorreu no Norte, no Centro-Sul e, por isso mesmo, no País como um todo, seu desempenho no Nordeste supera, no período 1947/69, o das outras atividades produtivas, o que conduziria à hipótese pouco ortodoxa de que teriam sido os serviços o setor de ponta da economia regional.

No entanto, a crescente inter-relação entre o Centro-Sul e o Nordeste, engendrando nesta última região atividades reflexas e dependentes das que se desenvolvem no núcleo de comando da economia nacional e, por outro lado, a atuação compensatória do setor público, em épocas de crise na produção regional, motivadas pelas secas, parecem explicar a maior estabilidade e dinamismo do terciário. É o caso da expansão das atividades de apoio ao alargamento, no Nordeste, do mercado atendido com importações inter-regionais — transporte, comunicações, intermediários financeiros, comércio — e do dispêndio público direto, inicialmente destinado a atenuar os efeitos sociais das estiagens e, mais recentemente, orientado para o desenvolvimento da infra-estrutura econômico-social e de atividades diretamente produtivas.¹⁰

Um último comentário com relação ao comportamento do produto *per capita*, nas três regiões. Seu crescimento, maior no Nordeste do que no Brasil, evidencia ter sido menor nessa

⁸ Veja-se David Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *A Industrialização . . .*, *op. cit.*, Capítulo IV.

⁹ *Idem*, p. 181, Quadro 6.10.

¹⁰ Para uma análise do papel exercido pelas transferências inter-regionais de renda pelo setor público, ver o Capítulo IV.

região o crescimento demográfico. Ignorando a hipótese segundo a qual as emigrações transferem para fora do Nordeste populações mais aptas e potencialmente mais produtivas, é fora de dúvida que têm exercido papel de amortecedor das desigualdades regionais. A elevação das taxas de crescimento demográfico no Nordeste, revelada pelo censo de 1970 (de 2,2% ao ano entre 1950 e 1960 para 2,5% na década seguinte), decorre, em grande parte, da ausência, entre 1959 e 1969, de secas. Não significa, de outro lado, que a agropecuária tenha conseguido absorver produtivamente os excedentes de mão-de-obra rural, dado que seu crescimento se deu mais por incorporação de novas terras às atividades agrícolas e por maior intensificação do uso do fator trabalho, do que por aumento significativo do emprego no setor primário. Houve, assim, uma modificação na direção dos fluxos populacionais, que em grande parte se internalizaram, acentuando as migrações do campo para as cidades. Provocando, ademais, uma exacerbação do subemprego urbano e um agravamento da desigualdade na distribuição pessoal da renda urbana, sobretudo no setor terciário. O fato de a indústria regional ter-se revelado incapaz de absorver esse contingente de mão-de-obra que afluiu para as médias e grandes cidades do Nordeste — o mesmo ocorrendo com as atividades terciárias organizadas — agravou a dualidade estrutural já existente na economia urbana, particularmente nos serviços, entre um segmento moderno e institucionalizado e outro, de baixíssima produtividade, formado pela mão-de-obra marginal e subutilizada que emigrou do meio rural. Esse entumescimento do terciário constituiu-se, ademais, uma explicação subsidiária da expansão ocorrida no produto dos serviços e para a virtual estagnação dos seus níveis de produtividade média.¹¹

1.4 — Projeções Históricas do Crescimento para 1980

Com vistas a aquilatar a evolução dos desníveis regionais de renda no Brasil, a manterem-se as tendências históricas do comportamento do produto interno observadas no período 1947/69, foram feitas projeções para 1970 e 1980, através do

¹¹ Ver, a respeito, David Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *A Industrialização . . .*, *op. cit.*, pp. 53-64 e, também, CONDEPE, *Plano de Ação Coordenada (PRAC): 1972-1975*, versão preliminar, vol. 1 (Recife, 1971), pp. 49-51.

ajustamento de funções exponenciais aos dados estimados, a preços constantes.

Adotou-se função do tipo:

$$Y = \alpha \beta^{t_i}$$

onde Y = valor do produto interno real anual, por setor de atividade e região, em Cr\$ bilhões de 1967;

t_i = tempo (1947 = 1);

α, β = parâmetros.

Os resultados obtidos para α e β , pelo método dos mínimos quadrados, constam da Tabela I.6 e foram utilizados para estimar os produtos internos setoriais e regionais que constam da Tabela I.7, apresentados em US\$ bilhões de 1967.

A Tabela I.8 estima os produtos *per capita* decorrentes das projeções obtidas, também em dólares americanos de 1967, nas regiões, o que permite acompanhar quais seriam os níveis de renda em 1980, mantidas as tendências observadas historicamente.

Depreende-se das projeções para 1980 que, mantidos os desempenhos de crescimento observados para os produtos internos e os contingentes demográficos regionais, as desigualdades espaciais na distribuição da renda nacional viriam a institucionalizar-se, apresentando, mesmo, tendências para uma progressiva exacerbação. Com efeito, se bem que a participação do Norte na formação do produto regional (Y_N/Y_{BR}) devesse elevar-se dos 0,020 observados em 1947/69 (Tabela I.1) para cerca de 0,025, a do Nordeste se reduziria dos 0,142 para os 0,139, diminuindo, ademais, a participação regional no produto industrial (I_{NE}/I_{BR}). Em termos *per capita*, por outro lado, se o Norte elevaria sua renda média por habitante para 61% da nacional (porcentagem que atingiu entre 1954/61: Tabela I.2), a do Nordeste se situaria em torno dos 47%, mantendo a mesma relação para com a nacional observada historicamente (Tabela I.2).

Nesta perspectiva, o problema do atraso relativo do Nordeste mais uma vez sobressai como o mais sério e, certamente, o mais desafiador, dada a importância da região, quer do ponto de vista demográfico, quer econômico-social, se comparada com o Norte do País. Forçoso é reconhecer, ademais, que seu desempenho, mais favorável que o do Centro-Sul entre

TABELA 1.6

**VALORES OBTIDOS PARA OS PARÂMETROS α E β DE FUNÇÃO
EXPONENCIAL^a AJUSTADA ÀS ESTIMATIVAS DO PRODUTO
INTERNO LÍQUIDO REAL, A CUSTO DE FATORES, SEGUNDO
AS REGIÕES E SETORES DE ATIVIDADE — 1947/69**

Parâmetros	A _N	I _N	S _N	A _{NE}	I _{NE}	S _{NE}	A _{CS}	I _{CS}	S _{CS}
α									
(Cr \$ bilhões de 1967)	0,105	0,0322	0,206	1,22	0,274	1,13	4,66	2,62	8,09
β	1,05	1,10	1,07	1,05	1,06	1,07	1,04	1,08	1,06
	($r^2 = 0,85$)	($r^2 = 0,86$)	($r^2 = 0,94$)	($r^2 = 0,95$)	($r^2 = 0,93$)	($r^2 = 0,98$)	($r^2 = 0,98$)	($r^2 = 0,98$)	($r^2 = 0,98$)

^a $Y = \alpha\beta^t$ onde $Y = \text{PIILcf, real}$; $t = \text{tempo (1947-1)}$.

TABELA 1.7
**BRASIL: PROJEÇÕES HISTÓRICAS DO PRODUTO INTERNO
 LÍQUIDO REAL, A CUSTO DE FATORES,
 POR SETORES E REGIÕES,
 PARA 1970 E 1980**

(valores em US\$ bilhões de 1967) ^a

Anos	A_N	I_N	S_N	Y_N	A_{NE}	I_{NE}	S_{NE}	Y_{NE}	A_{CS}	I_{CS}	S_{CS}	Y_{CS}	A_{BR}	I_{BR}	S_{BR}	Y_{BR}
1950 ^b	0,0641	0,0217	0,135	0,221	0,896	0,200	0,819	1,92	2,97	2,06	5,57	10,06	3,93	2,28	6,53	12,8
1960 ^b	0,120	0,101	0,321	0,542	1,32	0,432	1,76	3,51	4,45	4,83	11,2	20,5	5,89	5,36	13,3	24,6
1970 ^c	0,173	0,190	0,543	0,906	2,13	0,066	3,08	5,87	6,63	9,63	19,0	35,3	8,93	10,5	22,6	42,0
1980 ^c	0,270	0,503	1,03	1,80	3,42	1,21	5,92	10,6	9,72	20,1	34,3	64,1	13,4	21,8	41,2	76,4

Fontes: FGV/IBRE/CCN; Tabela 1.6.

^a Taxa de paridade de Cr\$ 1.764/US\$ 1,00, estimada pelo IPEA/INPES (Ver David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *A Industrialização...*, op. cit., p. 55).

^b Valores observados.

^c Para a metodologia utilizada nas projeções, ver texto.

TABELA 1.8

**BRASIL: PROJEÇÕES HISTÓRICAS DO PRODUTO INTERNO
LÍQUIDO REAL, A CUSTO DE FATORES, PER CAPITA,
SEGUNDO AS REGIÕES, PARA 1970 E 1980**

(valores em US\$ de 1967)^a

Anos	γ_N	γ_{NE}	γ_{CS}	γ_{BR}	γ_N	γ_{NE}	γ_{CS}
					γ_{BR}	γ_{BR}	γ_{BR}
1950 ^b	120	106	330	247	0,485	0,429	1,34
1960 ^b	208	157	446	346	0,601	0,453	1,29
1970 ^c	248	204	567	444	0,558	0,459	1,27
1980 ^a	351	288	762	606	0,606	0,475	1,25

Fontes: FGV/IBRE/CCN; FIBGE, Censos Demográficos de 1950, 1960 e 1970.

^a Ver nota a Tabela 1.6.

^b Valores observados.

^c Para a estimativa da população para 1980, projetaram-se as taxas de crescimento verificadas entre 1960 e 1970 (ver texto para a metodologia de projeção do produto para 1970 e 1980).

1961 e 1969, explica-se mais por uma descontinuidade de crescimento verificada no Centro-Sul do que por uma dinamização de seu desenvolvimento; que o crescimento demográfico nordestino, a julgar pelos dados do censo de 1970, acelerou-se decididamente, ao contrário do que ocorreu na região mais desenvolvida; e que o espetacular surto de crescimento por que passou o Centro-Sul, a partir de 1968, não teria sido ali acompanhado por euforia econômica semelhante. É certo que o esforço de investimento, sobretudo industrial e de complementação da infra-estrutura econômico-social, comandado pela SUDENE, começou a repercutir sobre os níveis de produção regional, de modo mais significativo, a partir de 1969. Essas repercussões foram, no entanto, parcialmente anuladas pela seca de 1970 e suas profundas repercussões sobre a produção agrícola,¹² e nada assegura que tenham sido sufi-

¹² Estimativas elaboradas com base nos dados disponíveis sobre a produção das lavouras do Nordeste em 1970 indicam que a queda de produção agrícola verificada em 1970 foi da ordem dos 16%, incidindo mais dramaticamente sobre o algodão e as culturas de subsistência. Sob este aspecto, o impacto da seca de 1970 — geograficamente, uma estiagem cearense, com extensões importantes no Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Piauí — foi algo menor que os de 1951 e 1958, que acarretaram queda da produção das lavouras de 18 e 17%, respectivamente. Ver Dirceu Pessoa e Clóvis Cavalcanti, *Caráter e Efeitos da Seca Nordestina de 1970* (Recife: SUDENE/SIRAC, 1973), p. 87.

cientes para propiciar ao Nordeste condições de crescimento persistente, elevado e auto-sustentado.

1.5 — O Caso do Nordeste: Capacidade para Acelerar Seu Crescimento

Caberia então indagar qual a viabilidade de se obter para o Nordeste, nesta década, uma aceleração de suas taxas de crescimento econômico. Mais explicitamente, qual o esforço que a região e o País teriam de fazer com vistas a atingir, por exemplo, taxas anuais de crescimento para o Nordeste da ordem de 10% ?

Na análise que se segue, considera-se que o hiato investimento-poupança ocorrido na região deverá ser preenchido com transferências inter-regionais de poupanças, a exemplo do que vem ocorrendo nos últimos anos.¹³ Ignora-se, portanto, o limite de poupança que, nas formulações agregadas de crescimento, normalmente determina a capacidade de investir, e adota-se modelo macroeconômico muito próximo do apresentado por Chenery e Strout,¹⁴ destinado a analisar, em termos quantitativos, o processo de desenvolvimento com influxos de capital externo.

Parte-se de hipótese, do tipo Harrod-Domar, segundo a qual um dado volume de investimento se faz necessário para que se obtenham aumentos do produto, ou seja:

$$Y_t = Y_0 + \frac{I}{k} \sum_{T=0}^{T=t-1} I_T, \text{ onde } k = \frac{I_{t-1}}{Y_t - Y_{t-1}} \quad (1)$$

Introduz-se, em seguida, um limite à habilidade para investir, refletindo a capacidade de absorção de capital, dada a disponibilidade de fatores de produção complementares:

$$I_t = (1 + b) I_{t-1} \quad (2)$$

¹³ Ver, a propósito, o Capítulo IV.

¹⁴ Hollis B. Chenery e Alan M. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development", in *The American Economic Review*, vol. LVI (setembro, 1966), pp. 679-733.

onde b é a taxa mais alta de crescimento do investimento observada em período histórico recente.

Determina-se, finalmente, a taxa de crescimento a atingir-se, \bar{r} :

$$Y_t = (1 + \bar{r}) Y_{t-1} \quad (3)$$

Pressupõe-se, portanto, que o crescimento limita-se, primeiramente, pela habilidade para investir (2), até que o volume do investimento, como razão do produto, venha a ser equivalente a $k\bar{r}$, o que é necessário para assegurar o crescimento do produto definido como o objetivo perseguido. Chegar-se-á assim a um ano m , em que o volume de investimento permite obter a taxa de crescimento do produto, \bar{r} :

$$I_m = k\bar{r}Y_m \quad (4)$$

Deduz-se, a partir de (1), (2), (3) e (4), que:

$$Y_m = Y_o \left(\frac{b - r_o}{b - r_m} \right), \text{ onde } r_o = I_o / kY_o, \quad (5)$$

e que:

$$\frac{I_m}{I_o} = (1 + b)^m = \frac{\bar{r}}{r_o} \cdot \left(\frac{b - r_o}{b - \bar{r}} \right), \text{ onde } \bar{r} = r_m \quad (6)$$

podendo-se, assim, determinar, resolvendo (6) para m , o período de tempo necessário para que se alcance taxa de crescimento do produto igual a \bar{r} .¹⁵

A estimativa para o Nordeste dos parâmetros estratégicos k e b baseia-se em pesquisa sobre o produto e a formação de capital regionais, no período 1965/69, produzida pela SUDENE.¹⁶

Cabe aqui ressaltar que os valores para o produto (Produto Interno Bruto, a custo de fatores) diferem sensivelmente das estimativas, a preços correntes, da Fundação Getulio Vargas, utilizadas neste estudo, sobretudo a nível setorial. Além do mais, os índices de crescimento do produto real para o

¹⁵ Esta é a Fase I do modelo de Chenery e Strout, em que o crescimento depende da habilidade para investir. Veja-se o artigo citado, p. 687.

¹⁶ Ver MINTER/SUDENE, *Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste do Brasil, 1965-1969* (Recife, 1971).

período 1960/68, elaborados pela SUDENE,¹⁷ apresentam taxa de crescimento acumulativo anual superior aos estimados neste estudo (6,4 contra 5,4%). Na impossibilidade de compatibilizar as duas séries de dados, os cálculos de k e de b , apresentados a seguir, consideraram tanto as estimativas do produto quanto as de formação de capital que resultaram do estudo da SUDENE, se bem que sejam posteriormente utilizados para projeções a partir do valor do produto regional para 1970 constante da Tabela I.7.¹⁸

Os resultados, para o período 1965/69, obtidos para k e b , foram de 3,2 e 0,12, respectivamente. O valor para k está abaixo da média para 31 países subdesenvolvidos a que chegaram Chenery e Strout, que foi de 3,5, se bem que sensivelmente superior ao que aqueles economistas encontram para o Brasil, no período 1957/62, da ordem de 2,6.¹⁹ O valor para b pressupõe, consistentemente com a hipótese formulada quanto à habilidade regional para investir, que o crescimento do investimento não foi limitado, no período 1965/69, pela disponibilidade de poupanças, o que é aceitável, dadas as vultosas transferências de renda efetuadas pelo setor público e a disponibilidade de recursos dos incentivos fiscais para investimentos privados, no período.²⁰

Fixando-se como objetivo um valor para \bar{r} de 0,10 (taxa de crescimento do produto de 10% ao ano), e resolvendo-se (1) a (6), com base em 1970 ($Y_n = Y_{1970}$), chega-se à conclusão de que o Nordeste poderia atingir crescimento do produto de 10% ao ano em 1978, quando (I_t/Y_t) atinge o valor de 0,32 (isto é \bar{kr}). Nesse ano, o produto regional seria equivalente a duas vezes o de 1970 ($Y_m = 2Y_n$). As estimativas relevantes que resultaram deste exercício constam da Tabela I.9.

¹⁷ *Ibid.*, p. 21.

¹⁸ Como, em 1970, ocorreu grande crise de produção agrícola, motivada pelas secas, desconsiderada nas projeções da Tabela I.7, pode-se especular que o produto apresentado para aquele ano seja compatível com o esperado a partir dos dados da pesquisa da SUDENE.

¹⁹ Chenery e Strout, *op. cit.*, p. 706. O valor de k para o Brasil, no período 1965/69, estimado com base nas contas nacionais publicadas pela Fundação Getúlio Vargas foi de 2,0. Isto evidentemente implica que as transferências de poupanças do Centro-Sul para o Nordeste estariam tendo ali uma aplicação menos eficiente da que se verificaria na região mais desenvolvida.

²⁰ Ver Capítulo IV.

TABELA 1.9

NORDESTE DO BRASIL: PROJEÇÃO DO CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO LÍQUIDO, A CUSTO DE FATORES, COM BASE NO MODELO CHENERY-STROUT (CRESCIMENTO LIMITADO PELO INVESTIMENTO) ^a

Discriminação	Símbolo	Valor
Relação Incremental Capital/Produto, 1965/69	k	3,2
Taxa de Crescimento do Investimento Bruto, 1965/69	b	0,12
Taxa de Crescimento do Produto a Atingir-se	\bar{r}	0,10
Valor do Produto Interno Líquido, c.f., em 1970	Y_0	US\$ 5,87 bilhões ^b
Ano em que $r = 0,10$	m	1978
Valor do Produto Interno Líquido, c.f., em 1978	Y_m	US\$ 11,7 bilhões ^b
Esforço de Investimento Necessário para Atingir-se \bar{r}	$\sum_{T=0}^{T=t-1} I_T$	US\$ 18,8 bilhões ^b
Valor do Produto Interno Líquido, c.f., em 1980	$Y_t = 1980$	US\$ 14,2 bilhões ^b
Taxo de Crescimento do Produto Interno Líquido c.f., entre 1970 e 1980	r	0,092

^a Ver texto.

^b US\$ de 1967 (ver Tabela 1.7).

Na ausência de quaisquer informações sobre a capacidade regional de poupanças, seria evidentemente mera especulação a tentativa de determinar qual o influxo de capital que a região teria de receber para atingir os níveis de desempenho econômico previstos na Tabela 1.9. Chenery e Strout chegaram a um valor médio de 0,12 para a propensão média a poupar dos países subdesenvolvidos, e de 0,19 para a marginal.²¹ É fora de dúvida, por outro lado, que para obter-se, entre 1965 e 1969, uma taxa média de investimento (I_t/Y_t) da ordem de 0,25 e um crescimento do produto de cerca de 8% ao ano ($r = 0,08$), o Nordeste deve ter recebido um influxo líquido de renda con-

²¹ Chenery e Strout, *op. cit.*, p. 684.

siderável. Caso a região tenha capacidade de poupança nos níveis encontrados por Chenery e Strout para os países sub-desenvolvidos, a necessidade de financiamento externo para uma formação de capital da ordem de US\$ 18,8 bilhões, na década de 70 (até 1978), deverá ser de cerca de US\$ 9 a 10 bilhões, equivalentes a mais de um quinto do produto nacional estimado para 1970 (Tabela I.7) e a quase duas vezes o produto interno regional, desse mesmo ano.

1.6 — Projeções Alternativas de Crescimento com Vistas à Atenuação, em 1980, das Desigualdades Regionais

Retomando, nessa perspectiva, o problema das desigualdades regionais, considerem-se finalmente as projeções para 1980, constantes da Tabela I.10. Para sua elaboração, incorporaram-se as projeções para o Nordeste constantes da Tabela I.9 e se admitiu um crescimento da ordem de 9% ao ano para o Norte e de 8% ao ano para o País como um todo.

Os resultados obtidos na Tabela I.10 prevêem uma atenuação dos desequilíbrios regionais, se comparados com as projeções históricas anteriormente elaboradas (Tabelas I.7 e I.8), sobretudo no caso do Nordeste, cuja renda *per capita* elevar-se-ia para cerca de 54% da nacional, se bem que ocorra uma ligeira queda na participação da região Norte, devida mais a sua maior expansão populacional — imprescindível para viabilizar ali uma melhor adequação entre os fatores de produção — do que por ausência de dinamismo econômico.

Conclui-se da análise apresentada neste capítulo que a correção das desigualdades regionais, dos níveis das que ocorrem presentemente no Brasil, exige um grande esforço de todo o sistema social. A despeito da viabilidade financeira de políticas de desenvolvimento visando a superá-las, outros limites, impostos pela própria mecânica do crescimento regional, a par das múltiplas inter-relações que se engendram entre a região mais desenvolvida e as menos avançadas, determinam resistências para uma rápida modificação das situações prevalentes. Transformações que, a despeito de sua necessidade política e dos objetivos explícitos de integração na-

TABELA 1.10

**BRASIL: PROJEÇÃO ALTERNATIVA DE CRESCIMENTO DO PRODUTO
INTERNO LÍQUIDO GLOBAL E PER CAPITA, A CUSTO DE FATORES,
SEGUNDO AS REGIÕES, PARA 1980**

Ano	Y_N	Y_{NE}	Y_{CS}	Y_{BR}	Y_N	Y_{NE}	Y_{CS}	Y_{BR}	$\frac{Y_N}{Y_{BR}}$	$\frac{Y_{NE}}{Y_{BR}}$	$\frac{Y_{CS}}{Y_{BR}}$
	Em US\$ bilhões de 1967 ^a				Em US\$ de 1967 ^b						
1980	2,14	14,2 ^c	74,4	90,7	417	386	842	720	0,579	0,536	1,17

^a Ver Tabela 1.7.

^b Ver Tabela 1.8.

^c Ver Tabela 1.9.

cional, não se processam a curto prazo ou, pelo menos, com a velocidade desejada. Na verdade, numa primeira fase (que, geralmente, não se esgota no espaço de uma década), trata-se muito mais de propiciar as condições para aceleração dos níveis de crescimento e de frear a tendência para uma exacerbação dos desequilíbrios presentes, do que propriamente de superá-los. Nessa perspectiva, a experiência brasileira parece haver logrado êxito, na última década, sobretudo no caso do Nordeste, devendo, no entanto, exigir, nos anos 70, ação igualmente vigorosa visando à correção progressiva das desigualdades espaciais de renda.

CAPÍTULO II — ANÁLISE DAS CAUSAS DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

2.1 — Introdução

Se duas regiões quaisquer — que podem ser dois países distintos — exibem, ao longo do tempo, diferentes padrões de comportamento da renda e produto, em um caso o progresso econômico revelando-se mais acentuado que no outro, aparentemente deve-se buscar na dotação e no uso dos recursos produtivos a raiz do fenômeno da disparidade. Esse comentário preliminar, que dispensa maior elaboração, orienta o presente estudo na parte referente à investigação das causas dos desequilíbrios regionais no Brasil. Basicamente, serão aqui examinados apenas condicionantes de natureza mais econômica, aí englobados fatores demográficos; todavia, lembrando a advertência de Myrdal de que, no sistema social, as condições econômicas não têm precedência sobre as outras,¹ fatores de natureza mais ligada a atividades, comportamento e instituições poderão ser invocados para assumir a responsabilidade dos desníveis de renda por habitante no panorama regional brasileiro. Neste particular, o trabalho contém uma lacuna intencional. No esforço de exploração das causas do atraso relativo do Nordeste e do Norte, por outro lado, uma fonte de

¹ G. Myrdal, *Asian Drama*, vol. III (New York: Pantheon, 1968), p. 1860.

inspiração pode ser encontrada em Singer² e no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN),³ ambos, porém, versando apenas sobre a primeira região. Como o caráter de generalidade e atualidade desses trabalhos é notável, a metodologia por eles empregada pode fornecer orientação para a análise a que se procederá adiante.

2.2 — Panorama da Evolução das Disparidades

Um primeiro aspecto que compete verificar nessa procura de causas dos desníveis regionais de renda no Brasil é saber até que ponto as desigualdades tendem à autocorreção, indicando os fatores que agem nesse sentido — ou se, ao contrário, as desigualdades têm-se agravado, sem permitir antever a existência de fatores que freiem seu curso.

O *rationale* para verificação do ponto em debate é definido pelo fato de que as causas dos desequilíbrios podem pertencer a mecanismos que agem espontaneamente, visando a alcançar novas posições de equilíbrio; ou que agiriam para acentuar as disparidades. No fundo, o que se está discutindo é saber se a mobilidade de recursos produtivos — recursos que aparentam ser os responsáveis básicos pela desigualdade de rendas — atua com rapidez e intensidade suficientes, de modo a compensar a intervenção de condições dinâmicas próprias que provocam aumento relativamente mais acelerado de recursos, bem como progresso tecnológico, nas regiões mais ricas em expansão; ou se a presença de barreiras regionais é tal que impede que o estímulo de crescimento se comunique, via mobilidade de fatores, na direção das regiões menos afortunadas.⁴ No caso brasileiro, tem-se admitido, em algumas ocasiões, que os processos de criação de desigualdades tendem a

² H. W. Singer, *Estudo sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste* (Recife: CONDEPE, 1962), reproduzido em Singer, *International Development: Growth and Change* (New York: McGraw-Hill, 1964), p. 221-290, de onde serão feitas as referências.

³ GTDN, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (2.^a ed.; Recife: SUDENE, 1967).

⁴ As idéias acima são lembradas por J. G. Williamson, no seu interessante "Regional Inequality and the Process of National Development", in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, n.º 4, Parte II (julho de 1965).

ser cumulativos e de difícil reversão,⁵ sugerindo a operação de fatores que limitam a mobilidade interna de fatores. Semelhante é a tese de Myrdal acerca dos chamados efeitos regressivos, de acordo com os quais os movimentos de fatores — mão-de-obra, capital, bens e serviços — “não impedem, por si mesmos, a tendência natural à desigualdade regional”.⁶

Na tentativa de testar a validade dessas assertivas, empregou-se um modelo para medição do grau de desigualdade regional, que é versão ligeiramente modificada do proposto por Williamson.⁷ O modelo baseia-se no cálculo do valor de um coeficiente ponderado de variação (V_w), tomado a partir de informações sobre renda *per capita* e participação regional na população nacional. Explicitamente, define-se o coeficiente de variação como sendo:

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 f_i / n}}{\bar{y}}$$

onde y_i = renda *per capita* da região i ; y = renda *per capita* nacional; f_i = população da região i ; n = população nacional.

O parâmetro V_w mede a dispersão dos níveis de renda regional *per capita* relativa à renda média nacional, cada desvio regional vindo ponderado pela participação da região no efetivo demográfico do país. Pela definição de V_w , quanto maior seu valor, tanto mais amplos os diferenciais de renda geográfica. x

Deixando à margem problemas referentes às limitações envolvidas no uso do coeficiente, pode-se verificar, com o auxílio da Tabela II.1, que a situação brasileira tendeu a exibir uma desigualdade marcadamente ascendente (V_w crescente) entre 1939 e 1955, para daí ocorrer certa correção os desníveis, embora com períodos curtos de mudanças de tendência (1960/63 e 1965/69). O teste geral de Williamson, na realidade, indica um padrão de comportamento para V_w em forma de U

Cf. GTDN ..., *op. cit.*, p. 9. Celso Furtado, *A Operação Nordeste* (Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1969), p. 14, afirma: “A desigualdade econômica, quando alcança certo ponto, se institucionaliza”.

⁵ G. Myrdal, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (Rio de Janeiro: Saga, 1965), p. 53.

J. G. Williamson, *op. cit.*, p. 5.

invertido e isto, ao que parece, vale para o panorama brasileiro. No estudo de Williamson, ademais, trabalhando com Estados — aqui a desigualdade é medida tomando como pontos de referência grandes regiões —, os valores de V_w para o Brasil estão sempre acima de 0,500, subindo de 0,502 em 1939 até 0,781, em 1952, daí tendendo à baixa (0,635 em 1958 e 0,663 em 1959, últimos anos da série de Williamson).⁸

23 207
Pela evidência fornecida através da Tabela II. 1, que lamentavelmente só retrata a situação observada até 1969, em virtude da descontinuidade nas informações de renda e produto do Brasil a nível regional,⁹ é forçoso reconhecer que o sistema econômico do País já dava sinais de melhoria desde 1955, quando as desigualdades atingiram ponto crítico. Tomando por base a evolução de V_{ir} , por outro lado, não se pode assegurar que o efeito de políticas deliberadas de correção de desigualdades tenha agido como reforço daquela melhoria. Com efeito, entre 1955 e 1959 — período no qual ainda não se haviam empregado no Brasil os instrumentos típicos de política de desenvolvimento regional —, o valor do índice já descera de seu ápice até quase o nível encontrado em 1947. Durante os anos 60, quando mais intensa foi a atividade de recuperação, registra-se uma errática flutuação de V_{ir} , tendendo de certa maneira à estagnação no patamar de 0,38, mas com possibilidades mesmo de ascensão subsequente. É plausível supor, desse modo, que movimentos migratórios de capital e trabalho possam haver impedido que as disparidades regionais se agravassem, devendo encontrar-se no uso feito desses recursos a própria natureza do problema das desigualdades.¹⁰ Entretanto,

⁸ A divergência é facilmente explicável, porquanto a dispersão estadual em torno da renda *per capita* nacional oscila muito mais do que a dispersão das grandes regiões. No dizer da CEPAL, "... al hacer comparaciones regionales, es preciso tener presentes dos tipos de problemas. Primero, mientras mayor sea el número de 'regiones' mayor será el margen de variación en los respectivos niveles de ingreso, lo cual es evidente, ya que la combinación de unidades promedia los extremos", *La Distribución del Ingreso en América Latina*, Nações Unidas (New York: CEPAL, 1970), p. 114.

⁹ Existem dados regionais mais recentes — só para o Nordeste, elaborados pela SUDENE —, não se podendo utilizar a informação pela comparabilidade, que ficaria comprometida, com outras regiões.

¹⁰ Minoru Tachi, "Regional Income Disparity and Internal Migration of Population in Japan", in *Economic Development and Cultural Change*, vol. XII, nº 2 (janeiro de 1964), pp. 186-204, analisando elementos relativos ao Japão, conclui que a evidência empírica parece confirmar a hipótese de que o mecanismo migratório de população é um movimento para produzir tal distribuição de população que nivele as disparidades de renda entre áreas diferentes do País.

TABELA II.1

**BRASIL: ÍNDICES DE DESIGUALDADES REGIONAL, TOTAL
E SEGUNDO AS REGIÕES — 1939 E 1947/69^a**

Anos	Índices de Desigualdades			
	Norte	Nordeste	Centro-Sul	Brasil (V_w)
1939	0,049	0,31	0,24	0,40
1947	0,068	0,33	0,26	0,42
1948	0,083	0,34	0,27	0,44
1949	0,094	0,35	0,28	0,46
1950	0,098	0,34	0,28	0,45
1951	0,092	0,35	0,28	0,46
1952	0,092	0,36	0,28	0,46
1953	0,099	0,37	0,30	0,49
1954	0,100	0,36	0,30	0,48
1955	0,100	0,37	0,30	0,49
1956	0,077	0,36	0,29	0,47
1957	0,058	0,35	0,28	0,45
1958	0,071	0,36	0,28	0,46
1959	0,081	0,34	0,27	0,44
1960	0,075	0,30	0,22	0,38
1961	0,063	0,31	0,23	0,39
1962	0,087	0,29	0,26	0,38
1963	0,089	0,30	0,26	0,38
1964	0,093	0,29	0,22	0,37
1965	0,089	0,28	0,22	0,37
1966	0,089	0,30	0,23	0,39
1967	0,096	0,28	0,22	0,37
1968	0,090	0,29	0,22	0,38
1969	0,090	0,30	0,22	0,39

Fontes: FGV/IBRE/CCN e FIBGE.

^a Vide texto para informação sobre os índices.

pode-se especular sobre se novas desigualdades — talvez mais intensas até — não teriam emergido durante os anos 60, na ausência de políticas de desenvolvimento regional. É lícito admitir que houvesse sido este o caso; mas não se dispõe da mínima base de referência de modo a rejeitar completamente a hipótese de que as disparidades inter-regionais de renda acionaram dispositivos que levaram à sua redução. Acrescente-se, por fim, que aceitando V_w como um indicador de desigualdades regionais, não se pode atribuir somente à descontinuidade de crescimento brasileiro, entre 1961 e 1967, quando o produto *per capita* cresceu à taxa anual de 0,7%, a origem

de correções dos desníveis de renda como decorrência do desempenho mais satisfatório de uma região atrasada. De fato, o fenômeno de correção manifesta-se na segunda metade do decênio de 50, sugerindo que o aguçamento das disparidades fôra ocorrência semeada pelo surto de desenvolvimento do País observado no último pós-guerra. E que, com o assentamento da expansão econômica em bases mais efetivas, a excessiva concentração inicialmente registrada pôde parcialmente superar-se pelos mecanismos de transmissão inter-regional do desenvolvimento.

A Tabela II.1 contém, ainda, informações acerca do índice de desigualdade pertinente a cada grande região brasileira. Não se trata, realmente, do cálculo dos V_w para cada região, a partir da dispersão da renda dos Estados componentes em torno da média regional, como seria lógico presumir. O que ali se faz é calcular, relativamente a cada região, o índice expresso por:¹¹

$$\frac{\sqrt{(y_i - \bar{y})^2 f_i / n}}{\bar{y}}$$

cuja forma de algum modo conota o peso de cada região no índice de desigualdade, V_w , do Brasil. De acordo com esta interpretação, ter-se-ia o Nordeste (ver Tabela II.1) como principal foco de desequilíbrio — fato justificado mais pela posição da renda *per capita* nordestina do que pelo seu peso populacional, e que corresponde às constatações do capítulo anterior. No caso do Centro-Sul, por sua vez, seria a fatia do contingente demográfico o fator que pesaria mais para caracterizar a influência da região no V_w do País. Enquanto isso, o Norte — sem expressão populacional e com renda média mais aproximada da brasileira do que a nordestina — pesaria quase nada como fonte de disparidades regionais.

Para resumir, portanto, é legítima a conclusão de que os anos iniciais da década de 50 parecem haver testemunhado uma piora dos desníveis regionais de renda no Brasil, mas que na segunda metade do mesmo decênio intervieram forças naturais tendendo à correção dos desníveis. Provavelmente, o padrão de uso dos recursos nas grandes regiões do País explicaria a posição relativa da economia das diversas áreas geo-

¹¹ As variáveis desta fórmula são as mesmas da de V_w , dispensando apenas o sinal de somatório (Σ).

gráficas, dependendo de mudanças nos próprios fatores produtivos, via mobilidade inter-regional, a atenuação das desigualdades, manifestada, de modo aparentemente natural, desde 1955. Ao lado disso, identificar-se-ia o Nordeste como área onde de fato se geram os principais problemas de desequilíbrio regional do Brasil, tornando-a merecedora da expressão que lhe tem sido conferida de "área problema".

2.3 — Causas Demográficas das Disparidades

Observando as estatísticas de força de trabalho (população economicamente ativa: abreviadamente, PEA) por grandes regiões do Brasil (Tabela II.2), transparece de imediato a tendência de o Norte e o Nordeste conterem uma proporção menor de população global participando do contingente de mão-de-obra, tendência que apenas não se acusa em 1940. A diferença observada — que, em 1970, dava ao Nordeste 93% da relação PEA/população total do Brasil e, ao Norte, 88,7% — constitui, sem dúvida, uma das razões para que a produtividade média de nordestinos e nortistas se situe abaixo da média brasileira. Com efeito, se cada indivíduo colocado em emprego no Norte e no Nordeste utilizasse as mesmas doses (homogêneas) de terra e capital que um indivíduo do Centro-Sul, o fato de a taxa de dependência¹² ser maior nas duas primeiras regiões levaria a que a renda *per capita* das mesmas estivesse abaixo da média do Centro-Sul. Como a última região representa uma fatia da renda interna do País bastante superior à sua fatia demográfica, conclui-se necessariamente que a renda *per capita* do País deva encontrar-se acima dos valores de Norte e Nordeste, porquanto há proporcionalmente mais trabalhadores por pessoas inativas produzindo no Brasil do que no Norte ou no Nordeste. Em termos mais precisos, pode-se estimar, como primeira aproximação, que o fato de a PEA das regiões citadas por último ter constituído em 1970, 27,7 e 29,1%, respectivamente, do efetivo demográfico global das mesmas, enquanto a média nacional era de 31,3%, explica 11,3 e 7% (1-0,887 e 1-0,93), respectivamente, da distância da renda *per capita* nordestina e nortista comparativamente à

¹² Número de pessoas que não trabalham dividido pelo número de pessoas que trabalham, por família.

TABELA II.2

**BRASIL: RELAÇÃO ENTRE POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA ^a
E POPULAÇÃO TOTAL POR SETORES E REGIÕES
1940, 1950, 1960 E 1970**

Anos	População Economicamente Ativa/População Total															
	Norte				Nordeste				Centro-Sul				Brasil			
	Agr.	Ind.	Ser.	Total	Agr.	Ind.	Ser.	Total	Agr.	Ind.	Ser.	Total	Agr.	Ind.	Ser.	Total
1940	26,4	1,90	6,80	35,1	27,2	2,40	4,80	34,4	21,9	4,10	7,90	33,9	23,9	3,40	6,70	34,0
1950	22,2	2,00	7,70	31,9	23,3	2,40	5,80	31,5	18,3	5,50	10,6	34,4	20,2	4,30	8,80	33,3
1960	19,9	1,90	8,80	30,6	22,1	2,50	7,10	31,7	14,8	4,90	12,4	32,1	17,3	4,30	10,6	31,9
1970	15,9	3,10	8,70	27,7	18,0	3,10	8,00	29,1	11,8	6,80	13,8	32,4	13,8	5,60	11,9	31,3

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

^a População presente de 10 anos e mais, exclusive condições inativas e condições ou atividades mal definidas ou não declaradas.

do Brasil, na suposição de que cada membro da força de trabalho no Norte e no Nordeste produzisse com produtividade igual à do brasileiro em geral.

Outrossim, mostra a Tabela II.2 que a parcela de população total que constitui a força de trabalho no setor industrial — sem qualquer dúvida, o de maior produtividade — é sempre uma fração no Nordeste e no Norte inferior ao coeficiente relativo ao Brasil. O perfil do emprego implícito na Tabela II.2 revela igualmente que a agricultura — onde se encontram tradicionalmente os níveis de produtividade mais baixos — só absorver mão-de-obra numa densidade que é maior nas regiões nordestina e setentrional. Lembrando, por outro lado, que o subemprego e o desemprego disfarçado, que parecem representar elemento característico de economias atrasadas,¹³ estão implícitos nas cifras da Tabela II.2, é fácil perceber que as regiões Norte e Nordeste devem encontrar-se em posição desnivelada em relação ao Centro-Sul. Incidentalmente, desconhecendo-se proporções como a de subempregados, torna-se difícil fixar a dimensão do desnível suscitado pelas diferentes estruturas ocupacionais dos grandes espaços geoeconômicos brasileiros. Pode-se, no entanto, elaborar breve exercício em torno das cifras de ocupação setorial de 1970, a título de estimar a ordem de grandeza da influência sobre as disparidades que exerceria a estrutura do emprego das regiões do País.

Com apoio nos dados da Tabela II.3, onde as cifras de produto referem-se a 1969, é possível avaliar que teria sido necessário proceder a um deslocamento de 18% (62-44) da mão-de-obra agrícola para o setor não-agrícola no Nordeste, a fim de reduzir a estrutura ocupacional da região à estrutura do Brasil em 1970. Isto equivaleria, dado o fato de que o PIL a custo de fatores *per capita* da agricultura nordestina representa 63% da média da região e que a mesma relação para o setor urbano corresponde a 151%, que a saída de PEA das atividades primárias reduziria o PIL *per capita* de 11,4% (18×63), ao passo que o ingresso de PEA no segmento

¹³ A SUDENE, no *Plano de Desenvolvimento Regional, 1972-1974*, 1.º anteprojeto, vol. I (Recife, março, 1971), pp. 54-55, permite inferir, com base em dados do INCRA, que em 1969 havia 50% de pessoas redundantes na agricultura do Nordeste. David Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque estimam, de sua vez, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 20, p. 64, que "36,6% da força de trabalho rural empregada estiveram desocupadas por três meses, ou mais", no período anual 1969/70 no Nordeste. Servem-se para isso de estatísticas do último censo demográfico.

não-rural faria subir o PIL *per capita* de 27,2% (18×151). O incremento líquido alcançaria 16%, significando que a atual renda do nordestino por habitante representa apenas 86% (100/116) da que haveria, simplesmente permitindo que a composição setorial do emprego do Brasil e Nordeste se igualassem. No caso da Amazônia, seria necessário empurrar 13% da PEA da agricultura para as atividades não-agrícolas, levando a um acréscimo líquido de renda por habitante de 18,3% (ganho de $0,13 \times 1,77$ e perda de $0,13 \times 0,36$). Isto significa que o produto por pessoa do Norte é apenas 85% (100/118) do que seria, caso ali se apresentasse a mesma estrutura ocupacional do País como um todo.¹⁴

TABELA II.3

BRASIL: EMPREGO EM 1970 E PRODUTO INTERNO LÍQUIDO REAL PER CAPITA, A CUSTO DE FATORES, SEGUNDO AS REGIÕES E SETORES URBANO E RURAL — 1969

Especificação	Norte	Nordeste	Centro-Sul	Brasil
A. Estrutura do Emprego, 1970				
PEA do Setor Rural (%)	57,0	62,0	37,0	44,0
PEA do Setor Urbano (%)	43,0	38,0	63,0	56,0
PEA Total	100	100	100	100
B. PIL (c.f.) Real por Habitante, 1969^a				
Setor Rural	36,0	63,0	52,0	69
Setor Urbano	178	151	128	196,0
Total	100	100	100	100

Fontes: FGV e IBGE.

^a Projeção, a partir das estimativas da FGV (ver Capítulo I).

¹⁴ As computações empreendidas referem-se apenas a 1969/70. Repetindo o mesmo exercício para 1959/60, praticamente coincidem os resultados. Nos cálculos, ademais, desprezou-se o fato de que, deslocando PEA das atividades agrícolas para as não-agrícolas, as produtividades setoriais sofreriam mudança. Isto, no entanto, se devidamente considerado, não alteraria substancialmente o quadro que se quis fornecer, meramente indicativo de ordem de magnitudes. Singer, em seu trabalho citado, p. 224, raciocinando para o Nordeste em 1949/50, chegou a conclusões quantitativas do naipe das aqui estampadas, o que atesta a persistência das causas que condicionam os desníveis regionais no Brasil.

2.4 — Causas Econômicas das Disparidades

Se a área utilizada pelas lavouras for tomada como indicação da acessibilidade do fator terra, pode-se constatar que existe no Norte e no Nordeste menor dotação de terra por pessoa empregada na agricultura do que no Brasil em sua totalidade. As informações a respeito estão relacionadas na Tabela II.4, demonstrando que, em 1970, por exemplo, cada indivíduo ocupado na agricultura amazônica servia-se de somente 24% da disponibilidade de terra do brasileiro médio, enquanto a proporção que cabia ao nordestino era de 79%. Em 1960, as cifras valiam 22 e 66%, na mesma ordem. Se

TABELA II.4

**BRASIL: ÁREA CULTIVADA POR PESSOA ECONOMICAMENTE ATIVA,
SEGUNDO AS REGIÕES NO SETOR AGRÍCOLA
— 1950, 1960 E 1970^a**

(em ha/pessoa)

Anos	Norte	Nordeste	Centro-Sul	Brasil
1950	0,3230	0,9860	2,116	1,581
1960	0,4310	1,299	2,562	1,959
1970	0,6170	2,054	3,151	2,595

Fontes: IBGE, Censos Demográficos e Anuários Estatísticos.

^a Os dados de PEA são de 1950, 1960 e 1970; os de área cultivada referem-se a 1949, 1959 e 1969.

aceitos os valores de 1970 como referência, e admitindo — só para fins de raciocínio — que o hectare de terra fosse homogêneo em toda a parte do Brasil, no Norte, como no Nordeste, como no Centro-Sul, cada agricultor amazônico produziria apenas 24% do seu congênere brasileiro representativo e, cada nordestino, 79%. Se a última cifra parece plausível, a anterior sugere subestimação; leve-se em consideração, no entanto, que o Norte, muito mais que dependente das lavouras, exhibe um setor primário onde o forte são a pecuária

e as atividades extrativas,¹⁵ daí porque a produtividade das lavouras do homem do campo na Amazônia possa revelar-se aparentemente irrisória. É que, na verdade, somente uma fração da mão-de-obra agrícola constituiria a parcela dedicada às lavouras, o restante ocupando-se da extração, que apresenta natureza trabalho-intensiva, e da pecuária.

Registrando (ver Tabela II.2) que a mão-de-obra agrícola representou, em 1970, 18% da população no Nordeste e 14% no Brasil; registrando, do mesmo modo, que o setor agrícola gerou 41% do produto interno a custo de fatores no Nordeste e 25% no Brasil no período 1962/69 (Tabela I.3), pode-se quantificar — na hipótese de um hectare de terra ser capaz de produzir em lavouras o mesmo volume tanto no Nordeste quanto no Brasil como um todo — em 62% a renda *per capita* daquela região relativamente à média nacional, em decorrência da menor área cultivada por pessoa na agricultura nordestina.¹⁶ O mesmo procedimento aplicado à região Norte daria um coeficiente de 0,28, que teria validade se as atividades extrativas e a pecuária não representassem cerca de 61% da produção primária. No caso da Amazônia, relevo especial merece ainda o fato de grande parte das lavouras destinar-se à auto-subsistência, sem qualquer participação no mercado regional ou nacional, o que deve refletir-se em imprecisão ainda mais acentuada das informações sobre a área com lavouras.¹⁷

A intensidade da influência da menor disponibilidade de terras por pessoa na agricultura, como fator de redução na renda *per capita* nordestina, por referência ao valor brasileiro, não é convenientemente apreciada, se encarada apenas pela magnitude de 62% que se encontrou. De fato, o Nordeste se mostra reconhecidamente mais pobre em recursos naturais — principalmente em solo e água — do que o Brasil como um

¹⁵ A partir de informações da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), *1.º Plano Quinquenal de Desenvolvimento, 1967-1971* (Belém: SUDAM/Serviço de Documentação e Divulgação, 1967), quadros II-6 e III-B1, pode-se estimar em 39% a fração do produto do setor primário proveniente das lavouras. O mesmo documento salienta a insuficiência dos dados estatísticos sobre a Amazônia, em função da qual a feitura do próprio plano ficara comprometida (p. 20).

¹⁶ O valor de 0,62 (62%) foi calculado pela realização das operações previstas em $0,79 \cdot \frac{0,18}{0,41} \cdot 0,25 \cdot 0,14$. Ver Apêndice, para detalhes algébricos.

¹⁷ Consultar Armando Mendes, *Viabilidade Econômica da Amazônia* (Belém: Universidade Federal do Pará, 1971), p. 5.

todo.¹ Isto significa que um hectare de terra nordestina necessita de mais capital e trabalho ou, alternativamente, de recursos tecnológicos mais avançados, para render o mesmo que um hectare médio brasileiro, denotando a posição desfavorável da economia da citada região. Ora, sabe-se que a expansão da agricultura do Nordeste se tem logrado mediante, fundamentalmente, extensão da área cultivada,¹⁹ sem qualquer mudança de tecnologia ou na proporção de uso dos demais fatores. É óbvio, pois, esperar que o hectare de terra nordestino contribua para a produção em menor dose do que seu correspondente nacional.

A Tabela II.5 confirma essa conclusão, revelando não só que o valor da produção das lavouras por área utilizada tendeu a se situar em volta de 82% da média nacional, no Nordeste, nos últimos anos, como neste particular a Amazônia levaria

TABELA II.5

BRASIL: VALOR DA PRODUÇÃO DAS LAVOURAS POR ÁREA UTILIZADA, SEGUNDO AS REGIÕES — 1949, 1959 E 1969

Regiões	1949	1959	1969
Valores Absolutos (Cr\$ correntes/ha)			
Norte	1,97	10,2	374
Nordeste	1,74	9,89	329
Centro-Sul	2,52	12,9	453
Brasil	2,32	12,1	414
Valores Relativos (%)			
Norte	85,0	84,0	90,0
Nordeste	75,0	82,0	82,0
Centro-Sul	109	107	109
Brasil	100	100	100

Fonte: IBGE, Anuários Estatísticos do Brasil.

¹⁸ Ver *III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1966-1968* (Recife: SUDENE/Divisão de Documentação, 1966), p. 74.

¹⁹ G. Patrick, em pesquisa para o IPEA, *Desenvolvimento Agrícola do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 11, estima para a cultura de feijão, por exemplo, que 98,6% do crescimento verificado se deveu ao alargamento da área de plantio; para a do algodão, a cifra é de 128,9%, contrabalançada por um efeito de redução do rendimento por hectare de 38,5% (Quadro 3.1).

uma vantagem sobre a primeira região, com um rendimento da terra representando entre 85 e 90% da média brasileira. O fato de a agricultura nordestina render por hectare algo como 82% da produtividade média da terra no Brasil como um todo, associado à disponibilidade menor de terra por pessoa na atividade agrícola do Nordeste (79% do valor nacional em 1970), implica que a produtividade do homem do campo dessa região constitua proporção de 0,65 da do rurícola brasileiro ($0,82 \times 0,79$). Na verdade, a cifra real foi, em 1969, de 61% (ver Tabela II.6), o que significa que, além desses fatores, outros atuam no sentido de deprimir os índices de produtividade do trabalho agrícola na região. Traduzindo em bases de PIL, a custo de fatores, *per capita*,²⁰ verificar-se-ia, pela combinação das duas causas — terra menos produtiva e maior densidade de pessoas por hectare no setor primário do Nordeste — que a renda *per capita* regional seria levada a constituir, aproximadamente, 51% do valor relativo ao País. Situação semelhante deve prevalecer com respeito à Amazônia; todavia, pela natureza um tanto difusa do conhecimento estatístico sobre a agricultura do Norte, talvez seja mais adequado não prosseguir em quantificações minuciosas com respeito a essa região.

TABELA II.6

**BRASIL: PRODUTO INTERNO LÍQUIDO REAL PER CAPITA
DA AGRICULTURA, ^a A CUSTO DE FATORES, SEGUNDO
AS REGIÕES — 1949, 1959 E 1969**

(% sobre o do Brasil)

Anos	Norte	Nordeste	Centro-Sul	Brasil
1949	42,0	54,0	137	100
1959	42,0	53,0	136	100
1969 ^b	40,0	61,0	135	100

Fontes: FGV/IBRE/CCN e IBGE.

^a PIL c.f. dividido pela população rural.

^b Ver nota a da Tabela II.3.

²⁰ Para obtenção do resultado de 51% (ou 0,51), efetuou-se a seguinte operação, cujos detalhes algébricos se encontram no Apêndice:

$$0,79 \times 0,82 \cdot \frac{0,18}{0,41} \cdot \frac{0,25}{0,14}$$

Reforçando o peso das duas causas referidas por último, no tocante ao Nordeste, a dotação relativa de capital na agricultura da mesma região atua no sentido de fazer diminuir os níveis de produtividade. Com efeito, rápida inspeção da Tabela II.7 informa que o hectare de fazenda no Brasil como um todo dispõe de mais capital que o hectare nordestino — desde que se tome o valor das benfeitorias (construções, veículos, animais de trabalho, implementos) como indicador de capitalização, o que parece consistente. Ou seja, o trabalhador do campo no Nordeste, por unidade do fator terra, manejava, em 1965, 81% apenas do equipamento que manejava seu correspondente no País (Tabela II.7). O agricultor amazônico ainda estaria em contexto mais desfavorável, podendo dispor de pouco mais de um quarto do equipamento que emprega o agricultor médio do Brasil.

TABELA II.7

BRASIL: VALOR DAS BENFEITORIAS SOBRE ÁREA UTILIZADA, SEGUNDO AS REGIÕES — 1965

Regiões	Valor das Benfeitorias (Cr\$ bilhões) (A)	Área (milhões de hectares) (B)	A/B
Norte	0,2300	8,71	26,4
Nordeste	2,685	33,2	80,9
Centro-Sul	10,94	95,8	114
Brasil	13,85	138	100

Fonte: INCRA, A Estrutura Agrária Brasileira, 1967.

Numa tentativa de verificar o efeito conjugado das causas do atraso nordestino provenientes de (a) terra menos produtiva, (b) maior densidade da força de trabalho por unidade de terra e (c) menor índice de capitalização do hectare de fazenda, obtém-se, depois de algumas operações aritméticas, que a renda *per capita* do Nordeste deveria representar 39% do parâmetro nacional. Para atingir essa conclusão, utilizaram-se as informações de população economicamente ativa na agricultura do Nordeste e do Brasil, juntamente com as de valor das benfeitorias da Tabela II.7. Como as primeiras são censitárias, só estando disponíveis para 1960 e 1970, fez-se extrapolação

de tendências para 1965, ano a que se reportam as cifras de capital agrícola.²¹ Isto permitiu que se estimassem relações capital/trabalho para os setores primários nordestino e brasileiro (dividindo o valor das benfeitorias pelos totais da PEA agrícola no Nordeste e no Brasil), resultando que a relação em causa naquela região é de 49% do valor nacional. Conhecido este fato, e recordando que a produtividade do capital na agricultura do Nordeste ascende a 1,01 vez a média do País (desde que a produtividade de terra nordestina equivale a 82% da do País e que o agricultor nordestino maneja 81% do capital de que dispõe seu congênere nacional) — além de considerar as fatias que o produto interno da agricultura e a PEA do setor agropecuário constituem como referência, respectivamente, ao PIL e população globais —, é que foi possível alcançar a proporção de 39% para a renda *per capita* nordestina relativamente à renda *per capita* brasileira.²²

Voltando as vistas agora para o que acontece no setor industrial, uma informação de que se dispõe é a da Tabela II.8, relacionada com a intensidade de uso do fator capital por trabalhador no setor secundário (indústrias extrativas e de transformação) das grandes regiões do País. Neste contexto, a posição do Nordeste revela menor capitalização, de vez que a unidade de produção manufatureira do subsetor das indústrias de transformação (que é o predominante no País como um todo e nas regiões que o constituem) que opera na região, contava, em 1970, em média, com cerca de quatro quintos do capital por trabalhador de uma unidade típica do País. Tal posição, na verdade, melhorou desde 1949, convergindo a relação H.P./operário nordestino para o marco da brasileira — enquanto situação diversa, de deterioração, se verificava para a região Norte. Se é levantada a hipótese plausível de mesmas produtividades médias do capital no Nordeste e no Brasil como um todo, o operário do primeiro deve produzir algo em torno de 0,80 de seu colega nacional. Recordando, por outra parte, que a PEA da indústria constitui 3,1% da população no Nor-

Com emprego dos dados dos censos de 1960 e 1970, do IBGE, pode-se estimar uma força de trabalho agrícola da ordem de 5,05 e 12,7 milhões de pessoas, no Nordeste e no Brasil como um todo, respectivamente, em 1965.

A proporção de 39% (ou 0,39) é fruto do desenvolvimento de expressão, explicitada no Apêndice, em termos algébricos:

$$0,49 \times \frac{0,82}{0,81} \cdot \frac{0,18}{0,41} \cdot \frac{0,25}{0,14} \cdot$$

TABELA II.8

**BRASIL: RELAÇÃO ENTRE FORÇA MOTRIZ E NÚMERO DE OPERÁRIOS
NAS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS E DE TRANSFORMAÇÃO,
SEGUNDO AS REGIÕES — 1949, 1959 E 1970**

Regiões	Indústrias Extrativas			Indústrias de Transformação		
	1949	1959 ^a	1970	1949	1959	1970
Valores Absolutos (H.P./Operário)						
Norte	0,649	3,80	18,16	2,35	2,99	2,63
Nordeste	0,877	0,632	7,92	1,71	2,57	3,96
Centro-Sul	2,16	2,11	7,80	2,54	3,82	4,95
Brasil	1,71	1,78	6,76	2,40	3,66	4,82
Valores Relativos (% da Média do Brasil)						
Norte	38,0	213	268	102	81,0	55
Nordeste	51,0	36,0	16,0	71,0	73,0	82
Centro-Sul	126	119	115	106	104	103
Brasil	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, Censos Industriais.

^a Inclui somente as indústrias extrativas de produtos minerais.

deste e 5,6% na Nação, e que a atividade secundária gera 11% do PIL naquele e 22% nesta, não há como evitar a conclusão de que o fator de baixa capitalização industrial acarreta, por si só, que a renda *per capita* nordestina se eleve a 89% da renda *per capita* brasileira.²³ Por certo, a conclusão pede algumas qualificações. A primeira delas é a de que se raciocinou exclusivamente com as indústrias de transformação; entretanto, este era o procedimento mais conveniente, tendo em vista a predominância do segmento em referência na atividade industrial (95,6% do valor da transformação industrial em 1969 no Nordeste e 71% no Brasil),²⁴ e o interesse da análise, que se prende mais a ordens de grandeza e não a medidas exatas. Uma segunda qualificação corresponde à presunção de que o capital do setor secundário tenderia a ser menos eficiente no Nordeste, entre outros motivos menos notórios, como sintoma de orientação de parcela da classe empresarial da região, mais submissa que seria aos padrões de uma agricultura tradicionalista e resistente à ideologia do desen-

²³ Para obtenção da cifra de 89% (ou 0,89), efetuou-se o cálculo de $0,80 \times \frac{0,031}{0,11} \cdot \frac{0,22}{0,056}$, cuja compreensão melhor se elucida no Apêndice.

²⁴ Dados do IBGE/DEICOM.

volvimento.²³ A inserção desse fato nos comentários anteriores alteraria provavelmente os resultados obtidos, desde que se admitiram produtividades médias do capital idênticas no Nordeste e no Brasil. Sem embargo, ignoram-se as grandezas relevantes para se efetuar tal inserção, de modo que resta apenas a advertência de que, efetuando-a, o PIL *per capita* nordestino provavelmente baixaria ainda mais.

Uma razão adicional para o atraso relativo de Norte e Nordeste dentro da economia brasileira pode ser localizada no fato de aquelas regiões exibirem menor fatia da produção nacional dos setores que contribuem com o grosso do crescimento, supostamente originado nas atividades da indústria de transformação. Isto pode ser percebido mediante inspeção da Tabela II.9, em que os ramos industriais foram classificados em tradicionais, dinâmicos A e dinâmicos B — os últimos, presumivelmente aqueles com maior poder de liderança do

TABELA II.9

BRASIL: COMPOSIÇÃO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL, SEGUNDO AS REGIÕES E GÊNEROS DE INDÚSTRIA 1949, 1959 E 1969

Regiões	Anos	Gêneros de Indústria (% S/Total) ^a		
		Tradicionais	Dinâmicos A	Dinâmicos B
Norte	1949	67	31	1,8
	1959	62	37	1,2
	1969	68	31	0,7
Nordeste	1949	86	13	1,2
	1959	70	20	1,3
	1969	60	35	5,0
Centro-Sul	1949	62	31	7,1
	1959	46	38	16,0
	1969	38	40	22,2
Brasil	1949	64	30	6,3
	1959	48	37	14,9
	1959	40	40	20,0

Fonte : IBGE/DEICOM.

^a Ver nota 26 a este capítulo.

Cf. GTDN, *op. cit.*, p. 54.

desenvolvimento.²⁶ No período 1949/69, a participação do Nordeste nos grupos dinâmicos manifesta-se bem inferior à média brasileira — especialmente no que tange aos ramos dinâmicos B. Em termos deste segmento, a situação relativa do Norte é parecida com a nordestina; entretanto, a região amazônica exibe melhor padrão quanto ao grupo dinâmico A. Não resta dúvida que a posição nordestina revela sinais de progresso, enquanto a do Norte pareceria estagnar. Ainda assim, contudo, a estrutura industrial do Nordeste — considerando-se as categorias da Tabela II.9 — se apresenta na retaguarda da estrutura industrial brasileira que existia por volta de 1949.

Se são confrontados, por outro lado, os elementos das Tabelas II.6 e II.10, parece aceitável, pela observação dos PIL a custo de fatores *per capita* nas faixas rural e urbana, a conclusão de que a maior vantagem relativa do Nordeste residiria no setor rural de seu sistema econômico, onde o produto por habitante é comparativamente mais alto em face da corres-

TABELA II.10

BRASIL: PRODUTO INTERNO LÍQUIDO REAL PER CAPITA, A CUSTO DE FATORES, DO SETOR URBANO,^a SEGUNDO AS REGIÕES — 1949, 1959 E 1969

(% sobre o do Brasil)

Anos	Norte	Nordeste	Centro-Sul	Brasil
1949	61,0	46,0	120	100
1959	71,0	45,0	123	100
1969 ^b	69,0	49,0	116	100

Fontes: FGV/IBRE/CCN e IBGE.

^a PIL c.f. da indústria e dos serviços sobre população urbana presente.

^b Ver nota a da Tabela II.3.

²⁶ Empregou-se na classificação a mesma diretriz encontrada em SUDENE, *Plano de Desenvolvimento Regional (1972-1974)*, vol. I, *op. cit.*, pp. 112-113. Englobam-se nos ramos tradicionais os gêneros de indústria de madeira, mobiliário, couros e peles, têxtil, vestuário, produtos alimentares, bebidas, fumo, editorial e gráfica, diversos. Nos ramos dinâmicos A são encontrados minerais não metálicos, papel e papelão, borracha, química, produtos farmacêuticos e medicinais, perfumaria, sabões e velas, matéria plástica. E nos ramos dinâmicos B mecânica, material elétrico e de comunicação, material de transporte.

pondente média brasileira — ainda que não seja legítimo afirmar que a região sofresse de desvantagem quanto à atividade industrial. Com efeito, a Tabela II.10 não permite conhecer se a desvantagem relativa no meio urbano nordestino provém dos serviços ou das atividades secundárias — ou, ainda, de ambos simultaneamente —, sendo admissível que a hipertrofia do setor terciário possua algo a ver com o panorama observado. O Norte, por sua vez, apresenta-se — do confronto das Tabelas II.6 e II.10 — com vantagens relativas aparentemente maiores no setor industrial, conclusão que é autorizada pela crença de que, se seu segmento urbano demonstra ser relativamente mais produtivo que o rural, a razão para isto não pode estar com as atividades terciárias.

2.5 — O Comércio Externo Nordestino

Fato que chamou a atenção do GTDN no diagnóstico da economia nordestina, efetuado em 1959,²⁷ foi a natureza das relações externas regionais que, por envolver aspecto triangular — intercâmbio direto com o exterior e com o Centro-Sul e indireto com a última região, através do acúmulo pelo Nordeste de divisas no exterior, que eram despendidas no Centro-Sul — levava a uma transferência de poder de compra para a região mais desenvolvida no País. Isto ocorria porque o Nordeste deixava de despendar em importações divisas conquistadas com suas vendas fora do País, as quais, em virtude das políticas de taxa de câmbio e de proteção à indústria nacional então seguidas, ou eram absorvidas pelos importadores centro-sulinos ou tinham vedado seu uso — mediante barreiras tarifárias — a importadores nordestinos que desejassem adquirir mercadorias com similar nacional.

A magnitude da transferência de recursos — que o GTDN comparava à perda de eficiência provocada por uma deterioração nas relações de preços de intercâmbio, semelhante à transferência de recursos que Prebish apontava da América Latina para países desenvolvidos — foi da ordem de 24 milhões de dólares anualmente, no período 1948/56. Os elementos que permitem a quantificação acham-se reproduzidos na metade superior da Tabela II.11, tal qual apareciam no estudo do GTDN, e as cifras utilizadas aparentemente se exprimem

²⁷ GTDN, *op cit.*, pp. 24-32, especialmente, pp. 26-30.

em dólares correntes. Podia-se localizar no tipo de relação da economia nordestina com o que estava a seu redor, portanto, uma fonte adicional de desgaste da renda *per capita* da região, a qual teria subsistido até o final da década de 50.²⁸

O fenômeno assinalado, porém, parece haver desaparecido no início dos anos 60, desde que convenientemente descontados fatores peculiares à maneira pela qual se faz o comércio externo de produtos da região, como o açúcar, por exemplo. De fato, cálculos realizados pela Assessoria Técnica da SUDENE²⁹ permitem estimar que, durante o período 1960/68, a transferência de poder de compra, antes originada de dentro para fora da economia nordestina, teria invertido seu sentido, conforme se indica na Tabela II.11 (metade inferior). A entrada de poder de compra na região, por conta de seu comércio triangular, e de acordo com as cifras da última tabela, subiriam à média anual de 36 milhões de dólares.³⁰ Convém esclarecer que esses valores de ingresso e saída de poder de compra dizem respeito a uma situação originada a partir de dado ano-base — 1948, no relatório do GTDN e 1960, no estudo da SUDENE —, refletindo piora ou melhora comparativamente à base escolhida. O que acontece é que “se o preço a que o Nordeste vendia o seu saldo de divisas tivesse evoluído paralelamente ao nível de preços das mercadorias que comprava com esse saldo no Centro-Sul, não teria havido nenhuma transferência de recursos”.³¹ A situação seria, em cada ano, a mesma do ano-base. Convém assinalar, outrossim, que a inversão de tendência na transferência de recursos não significa que ocorreu necessariamente uma compensação para a economia nordestina. Oportunidades perdidas, com efeito, não se recuperaram jamais. Recursos saídos da região deixaram de gerar os efeitos que poderiam haver produzido e é possível que nesse processo haja-se modificado o quadro de vantagens comparativas regionais.

²⁸ Cf. Werner Baer, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil* (2.^a edição revista e aumentada; Rio de Janeiro: FGV, 1975), pp. 158-159.

²⁹ Cf. *Importância do Comércio Exterior no Desenvolvimento da Economia do Nordeste* (versão preliminar; Recife: SUDENE/Assessoria Técnica/Divisão de Análise Econômica, julho, 1970), p. 148.

³⁰ Como no estudo do GTDN, a Assessoria Técnica da SUDENE não especifica se se trata de dólares correntes ou de dólares de determinado ano.

³¹ GTDN, *op. cit.* p. 30.

TABELA II.11

**NORDESTE: ESTIMATIVA DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS
PELO COMÉRCIO TRIANGULAR — 1948/56 E 1960/68**

Anos ^a	Índice dos Preços (em US \$) das Importações do NE	Preços por Atacado (Exclusivo Café)	(A) (B) (C)	Índice da Taxa Média de Câmbio Pago ao Exportador NE	(C) Corrigido por (D)	Saldo do Balanço Comércio do NE com o Exterior (em US \$ Milhões)	Podor de Compra Utilizado no País (US \$ Milhões) (F)(E) = (G) 100	Transferências de Recursos do NE (em US \$ Milhões)
	(A)	(B)		(D)	(E)	(F)	(G)	(H) = (F) - (G)
1948	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	104	104	
1949	0,96	1,05	0,82	1,00	0,82	33	27	6
1950	0,78	1,08	0,72	1,00	0,72	87	63	24
1951	0,96	1,30	0,74	1,00	0,74	31	23	8
1953	0,98	1,69	0,58	1,12	0,65	74	48	26
1954	0,84	2,18	0,39	1,69	0,66	148	98	50
1955	0,85	2,52	0,34	2,25	0,77	152	117	35
1956	0,98	3,07	0,29	2,55	0,74	66	49	17
1960	1,0	1,00	1,00	1,00	1,00	161	161	
1961	1,10	1,40	0,784	1,58	1,24	181	225	-44
1962	1,06	2,10	0,505	2,52	1,27	121	154	-33
1963	1,09	3,71	0,293	3,90	1,14	163	186	-23
1964	1,12	6,73	0,166	7,45	1,24	126	156	-30
1965	1,07	10,30	0,104	12,70	1,32	153	203	-50
1966	1,05	14,60	0,072	15,60	1,12	164	185	-21
1967	1,28	18,40	0,070	18,50	1,29	158	205	-47
1968	1,23	21,90	0,056	23,30	1,31	134	175	-41

Fontes: Ver notas 28 e 29 deste capítulo.

^a O ano de 1952 não consta da tabela do estudo do GTDN, op. cit., pág. 30, de onde foram retirados os dados aqui expostos.

CAPÍTULO III — POLÍTICAS DE CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

3.1 — Introdução

É recente no Brasil a consciência dos desequilíbrios regionais — ou, pelo menos, a mensuração dos graus de desnível —, ainda que, no passado mais distante, tenham-se levantado vozes que, pretendendo a defesa de determinadas regiões,¹ terminaram por fazer surgir uma preocupação com o problema regional. Essa consciência tardia decorre também do fato de que os fenômenos de desequilíbrio só parecem tender a se acentuarem quando o país a que pertencem as regiões envolvidas ingressa num caminho firme de desenvolvimento do tipo contemporâneo. De fato, como aparentemente sugere a experiência brasileira, o centro dinâmico de progresso de países de grandes dimensões tende a se estabelecer inicialmente em determinada região, para a qual irão convergir recursos em busca de melhores termos de alocação, criando espontaneamente aquilo que Myrdal batizou de *backwash effects*, em virtude dos quais o desenvolvimento se firma como processo causador de desníveis, de efeitos polarizadores.²

¹ Cf., por exemplo, Epitácio Pessoa, *Pela Verdade* (Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1925) e José Américo de Almeida, *A Parayba e Seus Problemas* (2.^a edição; Porto Alegre: Livraria do Globo, 1937).

² Ver G. Myrdal, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (Rio de Janeiro: Editora Saga, 1966), pp. 53-55; F. Perroux, "Note sur la Notion de Pôle de Croissance", in *Economie Appliquée* (Cahiers de l'ISEA, jan.-jun., 1955) e *Cuadernos Venezolanos de Planificación*, vol. II, n.º 3/4;

Tudo parece indicar que, até a I Guerra Mundial, não teriam sido tão diferentes os padrões relativos de renda por habitante das grandes regiões brasileiras, lançando raízes o fenômeno das desigualdades na medida em que, por conta de vantagens locais, um núcleo de crescimento, inicialmente vagaroso e, mais tarde, acelerado, localiza-se no Centro-Sul. É principalmente com o final do grande conflito de 1939/45 que o panorama de desequilíbrios inter-regionais adquire consistência mais visível, fato percebido muito a propósito, nos primeiros anos da década de 50, pela divulgação das primeiras estatísticas nacionais de renda e produto do País³ e de cada região.⁴

Assim, não surpreende que a preocupação específica que o Governo Federal dedicava ao Nordeste — a região realmente distinguida, do ponto de vista histórico, com tratamento diferencial — só assumisse proporções mais dramáticas quando sobrevinha uma seca, reduzindo o nível da atividade econômica e criando maciços contingentes de desempregados rurais na região. Era natural que isso acontecesse, que o Governo Federal trouxesse seu socorro de caráter compensatório em tais ocasiões, empregando um modelo de intervenção similar ao das medidas anti-recessivas, tão comuns no combate à depressão do ciclo econômico das economias maduras até os anos 30, modelo que, no exemplo nordestino, possuía caráter muito mais urgente, diante do espetáculo dramático do sofrimento dos flagelados das secas. Natural também que a seca só passasse a ser encarada como fenômeno associado ao atraso relativo do Nordeste a partir do instante em que se configurou com nitidez o quadro dos desequilíbrios nos níveis de crescimento.⁵ Natural, por fim, que o combate de longo

A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven e Londres: Yale University Press, 1964), cap. 10; C. P. Kindleberger, *Economic Growth in France and Britain, 1851-1950* (Cambridge: Harvard University Press, 1964), pp. 259-260. Interessante tentativa de avaliação empírica do fenômeno de concentração está contida em J. G. Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development", in *Economic Development and Cultural Change*, vol. XIII, n.º 4, parte II (julho de 1965). Uma teorização do problema, por sua vez, pode ser localizada em J. R. Hicks, *Essays in World Economics* (Oxford: Clarendon Press, 1959), p. 163.

³ FGV, *Revista Brasileira de Economia*: (setembro de 1951).

⁴ *Idem* (dezembro de 1952).

⁵ Usualmente se tem afirmado, sem alusão direta à questão do aguçamento das desigualdades regionais, no momento em que o Brasil acelera sua arrancada para o desenvolvimento, consultar, por exemplo, A. O. Hirschman, *Journeys Toward Progress* (New York: The Twentieth Century Fund, 1963), p. 13, que o problema da seca evoluiu de uma concepção com-

prazo à seca tomasse a forma de proteção hídrica — de reserva de água, basicamente —, na suposição de que assim se reduzia a dimensão da política compensatória de emergência nas secas de futuro, e que isso persistisse até o momento em que, ultrapassando o plano da seca, viesse a se considerar a questão mais global da armadilha do subdesenvolvimento. A evolução das políticas tendentes a corrigir o desequilíbrio nordestino com respeito à economia nacional é colorida por tais mudanças de abordagem, registrando-se, em decorrência da catastrófica seca de 1958, a guinada de concepção mais conspícua que introduziu a ótica do planejamento econômico compreensivo. Convém não desprezar, no contexto da última mudança, a projeção de uma nova concepção da função do Governo como promotor do desenvolvimento econômico, resultante das transformações suscitadas pela emergência da questão do desenvolvimento em escala mundial.⁶

No caso da Amazônia não se pode falar propriamente de uma intervenção corretiva de desequilíbrios regionais da parte do Estado, ainda que a região haja-se tornado objeto de consideração particular desde que a borracha — fator catalítico da expansão econômica regional no fim do século passado e começos deste — perdeu sua característica de alavanca do progresso amazônico. Mas é que esse tratamento visava menos a frear um processo de desgaste relativo do que amparar toda

partimentalizada, de natureza climática, sem outra razão especial, para uma concepção mais compreensiva, relacionada ao problema geral do subdesenvolvimento da inteira região nordestina. S. H. Robock, *Brazil's Developing, Northeast* (Washington: The Brookings Institution, 1963), p. 3, nessa perspectiva, observa: "Beginning in the late 1940's, the growing world interest in economic development and economic planning concepts and ideas began to permeate professional and governmental circles in Brazil. Soon the economic development point of view became strong enough to prevail over the traditional engineering approach to Northeast Brazil". Parece que, mais do que um efeito de mudanças de idéias econômicas no plano internacional, a reformulação do tratamento dado ao Nordeste resultou de alterações no próprio cenário da evolução da economia brasileira, com o progresso centralizando-se, de forma cada vez mais doentia, na região Centro-Sul e transmitindo-se de maneira atenuada para as outras regiões. É instrutivo assinalar como um estudioso da qualidade de Tomaz Pompeu Sobrinho, escrevendo em 1953, *História das Secas*, Coleção Instituto do Ceará, História do Ceará (Fortaleza: Editora A. Batista Fontenele, 1953) p. 8, monografia n.º 23, 2.º vol., ainda não enquadrava o problema da seca na moldura compreensiva do desenvolvimento, embora já dissesse que o fenômeno é de natureza físico-social e não somente cósmica ou geográfica.

⁶ Cf. Presidência da República, *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste* (Recife: SUDENE, 1960), p. 13, e G. Myrdal, *op. cit.*, pp. 24-25 e 125-127.

uma coletividade dependente da extração da seringueira, possuindo, pois, conteúdo de política muito mais setorial. As iniciativas governamentais orientadas para a saúde da economia do Norte contiveram, todas elas, esse elemento distintivo, registrando-se uma mudança de orientação, de natureza mais voltada para a questão das disparidades regionais, apenas no início da segunda metade da década de 60, como reflexo da experiência de desenvolvimento planejado do Nordeste, que deu origem ao desejo de que o mesmo modelo se aplicasse ao Norte, alegando-se nesse sentido o fato de a renda por habitante da Amazônia situar-se estavelmente, sem indícios de reconversão, abaixo das médias nacionais.⁷

As considerações acima, apresentadas à guisa de prefácio, são complementadas a seguir com apreciação mais pormenorizada das etapas e dos grandes instrumentos que materializam o seqüenciamento da política de desenvolvimento regional no Brasil. Inevitavelmente, o grosso dos comentários abaixo refere-se à experiência do Nordeste brasileiro, não só por se tratar da região que de fato atraiu, por sua natureza problemática de dimensões ponderáveis, atenção particular do Governo Federal, como igualmente pelo próprio destaque internacional atribuído à área, semelhante ao do Mezzogiorno italiano.⁸ Só de passagem, por sua vez, é comentado o problema de regiões como o Centro-Oeste e o Sul, que também têm sido objeto de atenções do Governo Central — nunca porém, com o tom de urgência atribuído sobretudo ao Nordeste. Vale notar ainda que a política explícita de redução das disparidades regionais — isto é, aquela formulada com o declarado intento de solucionar o problema — é que será objeto de análise aqui, de vez que a questão das disparidades é atacada igualmente, podendo mesmo ser agravada, pela estratégia global de política econômica do País, que inclui as transferências de recursos federais através do sistema tributário, os investimentos diretos dos grandes órgãos setoriais do Governo, o direcionamento do comércio internacional, os termos e valores dos créditos oferecidos pelos bancos oficiais.⁹ Deliberadamente, essa atuação do poder público não será apreciada

⁷ Ver Ministério do Interior, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), *1.º Plano Quinquenal de Desenvolvimento 1967-1971* (Belém: Serviço de Documentação e Divulgação, 1967), p. 15.

⁸ Ver, por exemplo, Williamson, *op. cit.*, p. 2.

⁹ Consultar Rubens Costa, *Apontamentos para a Avaliação da Política de Desenvolvimento Regional no Brasil* (Rio de Janeiro: Secretaria de Divulgação do BNH, 1973), p. 25. Ver, também, Osmundo E. Rebouças, *Interregional Effects of Economic Policies: Multi-Sectoral General Equili-*

neste estudo. Dedicar-se-ão, no entanto, alguns comentários finais a um novo enfoque de política de desenvolvimento regional, qual seja, o de apoio ao crescimento urbano em bases ordenadas, através do dispositivo das regiões metropolitanas.

3.2 — Política de Desenvolvimento do Nordeste

É possível distinguir duas tendências bastante dissociadas no tratamento especial conferido pelo poder público ao Nordeste, objetivando criar condições para a existência na região de uma economia capaz de oferecer oportunidades estáveis para a população que nela vive. A primeira das duas tendências caracteriza o período que vai da grande seca de 1877/79 até outra estiagem de proporções não tão cataclísmicas, mas de qualquer forma brutais, a de 1958,¹⁰ embora se possa considerar a década de 50 como a transição de uma para outra perspectiva.¹¹ Distingue aquela tendência a insistência com que o problema de estiagem foi encarado no seu aspecto de ordem mais física, como manifestação das forças da natureza, bem como o tipo de medida de política econômica adotado para enfrentar o desmantelamento da produção, calcado na fixação de uma infra-estrutura de reservatórios de água, com

brum Estimates for Brazil, tese de doutorado apresentada à Universidade de Harvard, Cambridge, Mass., em dezembro de 1974.

- ¹⁰ A evolução da política federal no Nordeste aparece claramente marcada pela ocorrência das secas mais notáveis, conforme bem registrou Hirschman (*Journeys . . .*, *op. cit.*, pp. 18-21). A grande seca de 1970, por exemplo, malgrado não haja alterado a concepção desenvolvimentista instalada desde 1958, arrastou em seu bojo um deslocamento do eixo de soluções na direção da agricultura (ver adiante).
- ¹¹ Cf. Tomaz Pompeu Sobrinho, *op. cit.*, 1.^a parte, capítulo III e Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (Rio de Janeiro: DIN, 1959), reeditado em Recife pela Assessoria Técnica da SUDENE, 1967. Joaquim Alves, *História das Secas*, Coleção Instituto do Ceará, História do Ceará (Fortaleza: Instituto do Ceará, 1953), p. 150, monografia n.º 23, 1.º vol., sugere a comissão do Governo Imperial quando da última seca (1845) que antecedeu a de 1877/79, indicando (p. 149) interesse do governo das províncias pelo problema e concluindo (p. 204) que, com a manifestação da seca de 1877, desenvolveu-se a preocupação pelo estudo da questão. Tomaz Pompeu Sobrinho, *op. cit.*, p. 191, permite inferir que ainda em 1900 o Governo Central permanecia indiferente às dificuldades nordestinas, somente sistematizando a luta contra as secas em 1909 (p. 118).

o suporte adicional de vias internas de comunicação e de perfuração de poços. A segunda tendência surge motivada e a partir da seca de 1958, coincidindo com a imagem de solução consubstanciada na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Antes de ligar o atraso regional à ocorrência periódica das secas, essa linha de compreensão contempla os traços mais gerais do próprio panorama de empobrecimento relativo da região dentro da economia brasileira, agravado entre 1947 e 1956, identificando a seca como fator que acentua a constelação de fatores regionais de retardamento. No entanto, embora fosse sugerido no documento que antecipou a criação da SUDENE, o famoso Relatório do GTDN, já citado, que a industrialização constituía a única alternativa de recuperação econômica do Nordeste, o método empregado para tal fim, nos primeiros anos da SUDENE, terminou apelando para o recurso da implantação de mais obras de infraestrutura, como adiante se verá, muito embora aqui a tônica haja sido deslocada da construção de açudes para as áreas de eletrificação, rodovias, saneamento e abastecimento de água nas cidades. Em qualquer caso, a fase inaugurada em 1959 constitui uma abertura para longe da ênfase em obras de engenharia da etapa precedente, de "obras contra as secas", marcando o início no Brasil da verdadeira aplicação do esquema de política de desenvolvimento regional.

3.2.1 — O Problema do Nordeste Encarado Dentro de Uma Concepção de Engenharia

Inspirada na tradição dos diversos países que possuem áreas sujeitas a crises climáticas, tradição que remonta até à antiguidade,¹² e ainda nas crônicas de viajantes estrangeiros que estiveram no Nordeste no século XIX,¹³ para não mencionar a óbvia influência dos estudos de natureza mais técnica que se seguiram à seca de 1877/79 e que muito devem a debates realizados no Instituto Politécnico do Rio de Janeiro,¹⁴ a maneira pela qual o Governo Central passou a dar prioridade ao problema do Nordeste possuiu, no início, conotação caracteristicamente de engenharia. Em outras palavras, via-se a questão criada com a eclosão de uma seca como o desfecho

¹² De acordo com Joaquim Alves, *op. cit.* p. 14.

¹³ *Idem*, p. 100.

¹⁴ *Idem*, pp. 197-204.

da conjugação de duas ordens de fatores. De um lado, a seca se originaria de causas puramente exógenas, sem que se pudesse controlar seu advento. De outro, o fenômeno crescia em proporções em virtude do despreparo — passível de controle — do sistema de produção para enfrentar a crise de escassez de água. Assim, a solução do problema passava a envolver, no prazo imediato, a proteção das populações atingidas pela calamidade, exigindo a adoção de políticas de emergência, as quais consistiam na abertura de frentes de obras públicas e em programas de distribuição de alimentos. No prazo mais longo, por sua vez, as medidas de solução preconizavam uma política de construção de açudes, compreensível pela importância que, desde o final do século passado, assinalada pela missão do engenheiro inglês Jules Revy, que advogava no caso a grande açudagem,¹⁵ tiveram os engenheiros nos programas oficiais da luta contra a seca.¹⁶

Aparentemente, o *rationale* que presidia ao tipo de concepção em foco se apoiava no reconhecimento de que a única forma de assegurar a manutenção do ritmo de atividade econômica no evento de uma seca seria retendo-se água em barragens, para uso por ocasião de escassez ou irregularidade das precipitações. Facilitando a adoção desse enfoque, a topografia da zona semi-árida proporciona alicerce físico natural por intermédio de boqueirões, passagens estreitas das chapadas através das quais descem freqüentemente os rios intermitentes da zona semi-árida.¹⁷ Se o problema era reter água e se as condições naturais ofereciam tal condicionamento, nada mais óbvio para os engenheiros que se apelasse para a açudagem. Foi esta precisamente a ênfase que se imprimiu à política do Governo Federal para o Nordeste durante quase toda a primeira metade deste século. Implícita na concepção, jazia a premissa de que o uso de água seria consequência lógica de seu represamento, ficando de lado toda a política de emprego ordenado do recurso, inclusive pela irrigação. A falta de uma política como tal foi sentida pelo Presidente Afonso Pena — que, ao inaugurar o açude do Cedro, em Quixadá, em 1906, exclamou sobre a obra: “É muito lindo, mas é uma

¹⁵ *Idem*, p. 208.

¹⁶ Tomaz Pompeu Sobrinho (*op cit.*, p. 118) sublinha muito a propósito que essa preferência “parece encontrar suas raízes na própria organização da instituição (a Inspetoria de Secas), confiada, especialmente, e de princípio exclusivamente, a engenheiros civis ou de minas”.

¹⁷ Ver Hirschman, *Journeys . . .*, *op. cit.*, pp. 26-27.

inutilidade",¹⁸ tendo sido a grande responsável pelo fracasso dos empenhos para defesa das populações rurais vitimadas pelas secas.¹⁹

Além dos açudes, os programas oficiais de combate às secas no período da concepção de engenharia incluíram obras de abertura e implantação de estradas de rodagem e ferrovias, principalmente as primeiras, definindo uma atividade econômica do setor público orientada quase só para a formação de capital social físico na região. Ao que parece, não existia nessa fase preocupação quanto ao fato de que o impacto econômico da seca atinge desigualmente os agentes produtivos, afetando primariamente os pequenos proprietários, meeiros e trabalhadores rurais ocupados na subsistência e nos setores parcialmente monetizados da economia rural, e que são os menos aptos a resistir à queda de renda real causada pela perda das lavouras que lhes garantem a existência.²⁰ Preocupava-se o Governo Federal tão-somente em melhorar as comunicações entre o litoral densamente habitado e o interior nordestino, em parte com vistas a unificar os mercados da região, permitindo a ligação dos centros de produção com os de consumo. A atividade de construção de estradas, que sempre assumiu papel essencial na absorção de mão-de-obra desempregada durante as secas,²¹ terminou servindo, juntamente com o suprimento de água, para reter população no Nordeste. Isto de certa maneira explica, por exemplo, porque as secas de 1958 e 1970 — as últimas em registro — tenderam a ganhar dimensões catastróficas: é que, com contingentes demográficos mais volumosos, o drama das levas de flagelados reproduz-se com macabra multiplicidade.

A ênfase da fase de engenharia, comandada por obras públicas que se destinavam a provocar melhoria na disponibilidade e utilização da base de recursos de água da região, e que compreendiam, além de açudagem, perfuração de poços, foi implementada de forma bastante empírica, no seu estágio

¹⁸ Joaquim Alves, *op. cit.*, p. 137.

¹⁹ Cf. *idem*, p. 138.

²⁰ Ver GTDN, *op. cit.*, pp. 64-67 da edição de 1967.

²¹ Em 1932, ano de grave estiagem, chegaram a se estender 1.500 km de novas estradas na zona semi-árida do Nordeste. Cf. Hirschman, *op. cit.*, p. 40. E até 1954, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), que foi o sucessor dos organismos criados para a luta contra as secas desde começos do século, já dispunha de cerca de 10.000 km de estradas construídas. Ver S. Robock, *O Desenvolvimento Econômico do Nordeste do Brasil* (Fortaleza: BNB/ETENE, 1959), pp. 33-34.

inicial,²² com negligência de particularidades elementares relacionadas com o meio físico, e de prévios e indispensáveis estudos e experiências. Essa deficiência foi em parte sanada quando a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), criada em 1909,²³ passou a contemplar em seus programas a realização de levantamentos e estudos básicos, a partir dos quais uma reserva de conhecimento técnico de boa qualidade passou a ser acumulada sobre a área das secas.²⁴ Todavia, a impaciência pública clamando contra os “estudos infundáveis” terminou prejudicando o esforço de coleta de informações, impondo — em contrapartida — a necessidade de realizações concretas imediatas. Isto é o que parece explicar, em boa medida, o impulso da administração do Presidente Epitácio Pessoa (1919/22) que, paraibano, se deixava empolgar pela necessidade de grandes realizações no Nordeste.²⁵ Talvez aí se possa diagnosticar uma fonte de ineficiência na destinação de fundos públicos para a defesa da economia nordestina. É que a falta de um planejamento — o qual, por envolver a necessária lentidão, era recusado pela exigência de pronta exibição de obras espetaculares — aliada à ausência de prévias investigações sobre a base física regional, conduzia a que os recursos se empregassem ali onde o clamor público se revelava mais estridente, inclusive sucedendo que tal emprego, para agravar as coisas, se fazia acompanhar de malversação pura e simples do dinheiro. Outra fonte de ineficiência pode ser localizada na grande irregularidade com que se processava a liberação dos montantes que se aplicavam nas obras contra as secas. Neste particular, os registros da IOCS-IFOCs retratam reveladora descontinuidade, indicando a ocorrência de uma seca (1920/22 e 1931/33, por exemplo, quando os gastos fiscais no Nordeste chegaram a representar 15 e 10%, respectivamente, das receitas federais totais no País),²⁶ como o fato que promovia um influxo maior, numa perspectiva de política econômica de curto prazo, de natureza tipicamente conjuntural. O resultado é que as obras mais duradouras e de solidificação da infra-estrutura arrastavam-se lentamente, ace-

22 Cf. Tomaz Pompeu Sobrinho, *op. cit.*, p. 77.

23 A IOCS tornou-se IFOCS — o F representando Federal — em 1924. Em 1945, o DNOCS sucedeu à última.

24 Cf. Hirschman, *Journeys ...*, *op. cit.*, p. 30.

25 Epitácio Pessoa, *Pela Verdade*, pp. 362-363, citado em Hirschman, *Journeys ...*, *op. cit.*, p. 30.

26 Segundo Hirschman, *Journeys ...*, *op. cit.*, pp. 30-39.

lerando-se apenas nos instantes de seca,²⁷ em nítida indicação da ausência de consideração dos problemas do Nordeste no escopo de uma política de desenvolvimento regional. Em parte para assegurar mais continuidade de fundos federais para a região, a Constituição de 1934 introduziu cláusula destinando à IFOCS uma proporção anual de 4,0% das receitas tributárias federais, que seria aplicada em projetos na área do Polígono das Secas.²⁸ A Constituição de 1946 baixou o coeficiente para 3,0%, permanecendo, todavia, a premissa de que, acima de uma política consistente, o que importava para o Nordeste era a estabilidade das verbas federais consignadas para a região.

Embora, para fins de simplificação, se possa identificar como de engenharia a fase de tratamento especial conferido ao Nordeste entre as secas de 1877 e 1958, não resta dúvida de que, já nos anos 30, se manifestavam fatores tendentes a corrigir essa ótica limitada com que eram vistas as vicissitudes nordestinas. Começando em 1931, surgem, com efeito, os postos agrícolas, voltados para a extensão e pesquisa de problemas do campo,²⁹ incluindo também a investigação tecnológica, os quais servirão de referência, subsequente, para muitas iniciativas da IFOCS. Os postos — que visavam a ordenar a exploração agrícola das águas armazenadas nos açudes, pela pesquisa de alguns coeficientes numéricos essenciais à organização racional dos projetos de irrigação no Nordeste — já representavam a materialização de uma consciência voltada para o aproveitamento das obras de infra-estrutura acumuladas em 30 anos de luta contra as secas. Pode-se observar, por trás da iniciativa desse serviço, a providência, ainda que não deliberada, de balancear o alicerce do capital social já disponível com a formação de capital diretamente produtivo. Tal providência, que pretendia, no final de contas, elevar a produtividade social média e marginal dos investimentos no Nordeste, foi seguida, depois de 1940, pela clara percepção da necessidade de irrigação. A transformação da IFOCS em DNOCS, em 1945, e a criação quase paralela da Comissão do

²⁷ Comparar com a descrição de Tomaz Pompeu Sobrinho, *op. cit.*, pp. 287-289. Ver, também, Hirschman, *Journeys . . .*, *op. cit.*, pp. 29-36.

²⁸ O Polígono das Secas representa 61% do território do Nordeste atualmente (ver Mapa III.1). Em 1936, quando definido, o Polígono exibia dimensões menores, cujo alargamento se deve menos a um exercício de geometria econômica do que a oscilações originadas em fatores de natureza política e econômica.

²⁹ Ver Tomaz Pompeu Sobrinho, *op. cit.*, pp. 503-507.

Vale do São Francisco (CVSF), em 1948, com o objetivo de assegurar um desenvolvimento planejado da bacia do grande rio nos moldes da então lembrada Tennessee Valley Authority, marcam a mudança gradativa da filosofia pura e simples de engenharia para uma concepção mais abrangente da questão do Nordeste. Na verdade, é visível, no quadro de mudanças observado, sua preocupação com o aproveitamento das potencialidades sanfranciscanas de irrigação — o apelo à experiência de TVA é sintomático neste particular — e de geração de energia, haja vista a decisão de aproveitamento da cachoeira de Paulo Afonso pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), estabelecida em 1945. Implícito nestas mudanças jaz o reconhecimento de que a perspectiva de “obras contra as secas” parecia frustrada na tentativa de fortalecimento da economia do Nordeste, justificando-se a exploração de novas avenidas de solução, uma das quais residia na utilização da grande bacia hidrográfica do rio São Francisco, o único perene entre os cursos de água que atravessam o Sertão. Por outro lado, a solução de irrigação não só imprimia novo sentido à água acumulada nos açudes, como teria efeito no aumento da produção de alimentos. A dimensão desse efeito nunca chegou a ser avaliada, presumindo-se apenas que o uso da água constituiria um seguro contra a escassez de alimentos durante a seca, uma crença que continha alguma dose de ingenuidade. De fato, até hoje, ainda não está bem definido o potencial de solos irrigáveis do Nordeste,³⁰ existem dificuldades técnicas e legais a superar, e o tipo de organização econômica existente na faixa semi-árida não garante que o simples aumento da oferta de alimentos vá encontrar compradores, como adiante se explica. Em qualquer caso, a consideração da irrigação impunha novas concepções, retirando o problema do âmbito da engenharia para situá-lo numa esfera de consideração sócio-econômica e técnico-jurídica.

A seca de 1951 reforça a tendência de mudança. Nesse ano, efetivamente, cria-se um instrumento financeiro, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), para viabilizar o aproveitamento da infra-estrutura social. Sobre isso, admitia o Governo, na mensagem que acompanhou o projeto de criação do Banco ao Congresso, que já era tempo de, “à luz da experiência

196.000 ha (1,8% da área atualmente cultivada), possivelmente, segundo estimativas da firma consultora israelense TAHAL, indicadas em *Plano Plurianual de Irrigação no Nordeste* (minuta do documento; Rio de Janeiro: Grupo Executivo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrário-GEIDA, junho de 1971).

passada e da moderna técnica do planejamento regional, imprimir-se ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social.”³¹ O BNB deveria desempenhar funções de banco de investimento e desenvolvimento, penetrando na área da concessão de empréstimos que fizessem expandir os setores primário e secundário da economia nordestina, especialmente o primeiro, tendo em mira o aproveitamento do algodão-mocó.³² No entanto, uma orientação de banco comercial tendeu a prevalecer, com o efeito de, por exemplo, em fins de 1959, a categoria de crédito geral representar três quartos dos empréstimos do BNB.³³ Entre as atividades do Banco, que de qualquer forma tiveram impacto regional ponderável, foi marcante a criação de um escritório de estudos técnicos sobre a economia do Nordeste — o ETENE —, de onde partiram análises que iriam servir de base para iniciativas ulteriores. Melhorou o conhecimento do sistema nordestino, em conseqüência, e formou-se uma geração de economistas experientes no quadro regional. Aliada a esses fatos, a existência do ponto de apoio financeiro do Banco do Nordeste permitiu que se desenhasse o primeiro quadro em que uma visão compreensiva do tratamento do desnível nordestino tomava forma. Concretamente, o início de operações da CHESF, em 1955, permitindo que a oferta de energia desse um salto,³⁴ abriu perspectivas de utilização mais ampla para o potencial de recursos da região. Amadureciam, portanto, as exigências de reformulação do problema nordestino, encerrando-se inapelavelmente o ciclo da orientação sugerida pela engenharia.

³¹ Banco do Nordeste do Brasil, *Uma Nova Fase na Luta Contra as Secas* (BNB/Comissão Incorporadora), publicação n.º 1, p. 17.

³² Banco do Nordeste do Brasil, *Origens* (Rio de Janeiro: Borsoi, 1958), pp. 3-4 e 38-39.

³³ BNB, *Relatório de 1960* (Fortaleza), p. 91. Hirschman (*Journeys ...*, *op. cit.*, pp. 61-62) chama a atenção para o fato singular, em termos da evolução da política econômica para o Nordeste, de a criação do BNB haver resultado de indicação do na época Ministro da Fazenda Horácio Láfer, um banqueiro e industrial paulista. Provavelmente, diante da tradição ainda débil de bancos de fomento no Brasil, não foi fácil para o Banco do Nordeste firmar-se na tarefa primacial que lhe cabia executar, ocorrendo o desvirtuamento assinalado na direção do tipo comercial de prestação de serviços bancários.

³⁴ No período de 1950 a 1954 a energia gerada nos principais mercados servidos pela CHESF cresceu de 23%. Entre 1955 e 1959 o aumento foi da ordem de 145%, segundo *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste* (Recife: SUDENE, 1960), p. 80.

3.2.2 — O Relatório do GTDN e a Nova Compreensão do Problema

O Nordeste não devia estar desprevenido quando eclodiu a violenta seca de 1958, pois se encontrava servido de energia farta, de infra-estrutura e de ampla rede de açudes. Possuía, além disso, uma semente de consciência de irrigação, o suporte institucional DNOCS-CVSF e a estrutura de financiamento do Banco do Nordeste. Todavia, nada disso foi bastante para impedir que o Governo tivesse que empregar mais de meio milhão de pessoas nas frentes de obras públicas, abertas pela política de emergência,³⁵ nos moldes do que sempre havia realizado, e que ocorresse uso tão impróprio de dinheiro público, a ponto de se ter definido na ocasião uma categoria de exploradores da miséria nordestina — a dos *industriais da seca*.³⁶ Diante da indignação nacional pelo acúmulo de ineficiência na atenuação do sofrimento do Nordeste e influenciado pelos resultados das eleições de 1958, que favoreceram os partidos de oposição em Pernambuco e Bahia, onde o clamor se fazia maior, o Governo partiu para uma reformulação do tipo de tratamento que vinha dando à região. Cuidou, porém — e de forma inovadora —, de amparar sua ação em conhecimento mais aprofundado das causas e da natureza do problema nordestino, para isso recorrendo à perícia de uma equipe técnica subordinada à Presidência da República, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), chefiada pelo economista paraibano Celso Furtado. Das atividades desse grupo nasceu, em 1959, importante relatório definindo *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Tratava-se da primeira iniciativa consistente — e que permanece ainda hoje com a primazia de singularidade — de analisar o caráter especial, dentro da economia brasileira, da problemática nordestina, identificando origens e um esquema de solução para os desafios encontrados.

O documento do GTDN, de modo significativo, situa a questão regional em termos de atraso relativo, salientando as

³⁵ Nos Estados mais afetados — Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba — a população empregada na agropecuária não era muito superior a 1,5 milhão. Ver GTDN, *op. cit.*, p. 67.

³⁶ Expressão cunhada por Antônio Callado, no seu *Os Industriais da Seca e os "Galileus" de Pernambuco* (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1960). Sobre a malversação de verbas, em 1958, ver A. F. Montenegro, "Tentativa de Interpretação das Eleições de 1958 no Ceará", in *Revista de Estudos Políticos* (abril de 1960) e Hirschman, *Journeys ...*, *op. cit.*, pp. 66-72.

tendências de concentração da renda no Centro-Sul, durante a fase de desenvolvimento brasileiro em 1947/56. Mais do que uma sucessão de secas e períodos normais — afinal a agricultura em toda parte do mundo é isso —, é vista a questão da debilidade regional relativa, considerada de natureza estrutural, e para cuja correção não parecia haver desempenhado maior papel a ação do Governo — de conteúdo mais conjuntural — dirigida no sentido de combater os efeitos das secas. Ao contrário, demonstra o documento que as medidas de curto e longo prazo adotadas, favorecendo o represamento de população, terminaram — pelo fato de a economia da zona semi-árida “se basear em uma mão-de-obra que se auto-abastece e num sistema de meação em que a parte economicamente mais fraca suporta o peso maior do risco”³⁷ — por agravar o impacto social da seca. Prosseguindo numa linha de análise cuidadosamente alicerçada em dados, o documento do GTDN não deixa, entretanto, de especular engenhosamente sobre assuntos de fundamental importância, como o da articulação entre oferta de alimentos, renda real do setor de subsistências da zona semi-árida e impacto da seca. O arcabouço de interpretação empregado só encontra paralelo no relatório do economista Hans Singer, que esteve em missão técnica do BNDE-ONU no Nordeste em 1953 e que produziu o primeiro estudo criterioso e abrangente da economia nordestina.³⁸ Incidentalmente, o relatório do GTDN parece inspirar-se, em boa dose, sobretudo quanto à metodologia empregada, no trabalho de Singer, para identificar, entre as causas profundas da tendência “secular” de atraso do Nordeste dentro da economia brasileira, escassez relativa de terras aráveis; inadequada precipitação pluviométrica; extrema concentração de renda na economia açucareira; predominância do setor de subsistência na agropecuária do interior semi-árido; menor proporção da população economicamente ativa na população total, comparativamente ao Brasil. Além disso, o GTDN examina um tema, apenas lembrado por Singer, o das relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul, de modo a demonstrar como a primeira região, devendo vender a preços internacionais seus produtos de exportação, comprava a preços

³⁷ Ver GTDN, *op. cit.*, p. 69 da edição de 1967. As referências a este trabalho são todas à edição de 1967.

³⁸ H. Singer, *Estudo sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste* (Recife: CODEPE, 1962), reproduzido como “Problems and Experience: Northeast Brazil”, in *International Development: Growth and Change*, (New York: McGraw-Hill, 1964) coletânea de ensaios do próprio Singer.

protegidos manufaturados produzidos na segunda — a possibilidade alternativa de importar do estrangeiro sendo quase inexistente pela política protecionista adotada no País —, com isso incorrendo em perda de eficiência do mesmo tipo da que decorre de deterioração na relação de preços de intercâmbio.³⁹ O trabalho do GTDN ainda isolava a menor acumulação de capital no Nordeste entre os fatores responsáveis pelo retardamento comparativo da região, mostrando, por outro lado, como a expansão da agricultura estava comprometida pela escassez relativa do fator terra.

Não deixa o trabalho do GTDN de procurar identificar possíveis elementos dinâmicos da economia do Nordeste — exatamente porque lhe cabia encontrar saídas para as dificuldades do sistema econômico regional —, chegando a constatar “excepcional força de recuperação” que caracterizaria o sistema.⁴⁰ Mostra-se ali que a ação conjugada dos setores de exportações e governamental — que se apontam como os de liderança do crescimento — teria sido insuficiente para que o Nordeste mantivesse um ritmo de crescimento adequado: tais setores se revelariam incapazes de deter a queda da renda por habitante do Nordeste com relação ao Brasil. O setor externo, em virtude da perda de dinamismo do comércio exterior regional, em parte provocada pela política cambial brasileira; e o setor governamental, pelo fato de se manifestar uma regressividade do sistema tributário nacional, limitando a ação do poder público, na sua tarefa corretiva de desigualdades regionais via transferência de renda.⁴¹ Examina-se, em seguida, o papel da industrialização espontânea do Nordeste como fator dinâmico, ficando evidenciada sua insuficiência — tanto porque a produção industrial estava crescendo ao ritmo anual de 5%, enquanto a população urbana subia de 4%,⁴² quanto pelo fato de que “o debilitamento do impulso externo não deu lugar, na economia açucareira, ao conjunto de reações que caracterizaram a transição, na economia cafeeira do Sul do País, do desenvolvimento com base na exportação para o crescimento com base no mercado interno”.⁴³ No tocante ao último

³⁹ GTDN, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁰ *Idem*, p. 22. No Capítulo II do presente estudo pode-se verificar como, depois de 1956, e antes da SUDENE, a economia nordestina dava sinais espontâneos de reação contra o declínio relativo observado de 1947 e 1956.

⁴¹ GTDN, *op. cit.*, p. 48.

⁴² *Idem*, p. 53.

⁴³ *Idem*, p. 50.

aspecto é lembrada “a grande concentração da renda, característica da economia açucareira”, como entrave ao desenvolvimento do mercado interno na faixa úmida nordestina.⁴⁴

Uma interpretação bem elaborada, usando em parte a experiência e habilidade mental do chefe do projeto do GTDN, é oferecida para a questão da seca e para a intensidade de seu impacto, ao nível da população da zona semi-árida — ainda que, em termos macroeconômicos, a seca não constitua agressão tão severa. Em outras palavras, o estudo buscava explicar “por que razões uma crise de produção, que para o conjunto da região não chega a ser de grande magnitude, assume aspectos sociais tão graves”.⁴⁵ Este é um dos méritos do relatório do GTDN que, sobre penetrar na raiz da dificuldade, dela oferece uma visão suscetível de levar à identificação de uma estratégia para superá-la. E aí é que reside o fundamento da concepção de uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste, como nunca antes imaginado.

Vale a pena reproduzir o argumento do GTDN. “Numa representação esquemática da realidade, pode-se apresentar a unidade produtora das zonas semi-áridas como uma estrutura formada de três camadas superpostas: a primeira, constituída pela agricultura de subsistência; a segunda, pela cultura do algodão ou alguma outra xerófila; e a terceira, pela pecuária. Se se adjudica, um tanto arbitrariamente, a terça parte da renda real a cada uma dessas camadas, resulta que metade da renda corresponde aos moradores e metade ao fazendeiro; que, repetimos, a atividade mais importante, do ponto de vista dos moradores, é a agricultura de subsistência e, do ponto de vista do fazendeiro, a pecuária. A capacidade de produção da fazenda depende, essencialmente, do número de moradores que pode alimentar, isto é, da quantidade de terras aptas para a agricultura de subsistência, graças à qual se manterá a mão-de-obra sem maiores encargos monetários. Como as terras altas aptas para a criação e a produção de algodão-mocó são muito mais abundantes do que as terras que podem produzir alimentos, estas é que decidem, em última instância, a quantidade de gente que pode ser retida na fazenda e, portanto, sua capacidade de produção de algodão e gado. Compreende-se, portanto, que o fazendeiro tenha preocupação em reter na fazenda o máximo de gente possível. Esse interesse em reter mão-de-obra, aliado à falta de outras oportunidades

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Idem*, p. 71.

de trabalho, explica a tendência ao sobrepovoamento, assinalado em grande parte da região semi-árida".⁴⁶ Ao sobrevir uma seca, seus efeitos incidem de forma concentrada na camada de subsistência. Com efeito, praticamente perde-se a lavoura alimentar e a parcela de renda monetária de que irão dispor os trabalhadores — resultante da meação do algodão — é insuficiente para que possam adquirir no mercado os produtos de subsistência — ainda mais porque os seus preços tenderão a subir. O algodão, por sua vez, resiste à seca, porém caem os rendimentos dos algodoais, o que parcialmente explica a necessidade que sentem muitos fazendeiros de soltar o gado dentro dos campos cultivados. "Como o rebanho constitui a inversão maior e de mais difícil recuperação, explica-se que o fazendeiro, ao sentir a escassez do pasto, sacrifique o algodoal".⁴⁷ Por essa razão é que, "como crise econômica, a seca nordestina se apresenta muito mais grave do que qualquer contração do produto, de igual magnitude, provocada por um debilitamento da procura efetiva".⁴⁸ Atingindo diferencialmente as camadas da população e debilitando, de modo drástico, o grupo menos resistente e sem qualquer meio de defesa, a seca não pode ser atacada por um conjunto de medidas de natureza conjuntural, embebidas do conteúdo das políticas anti-recessivas. Antes, a raiz do problema estaria em "dar maior estabilidade à renda real do trabalhador", o primeiro passo a tomar consistindo "em reduzir o âmbito da agricultura de subsistência, ou seja, em aumentar a faixa monetária".⁴⁹ Aqui vão surgir as questões relacionadas com o tipo de organização econômica mais viável na zona semi-árida; com a capacidade de absorção de mão-de-obra dessa economia, sem pôr em risco sua capacidade de resistência às secas; com a natureza da utilização dos recursos naturais disponíveis, inclusive e sobretudo água. Tal a importância da análise empreendida pelo GTDN e que deu origem à política que vem sendo até hoje proposta para o Nordeste,⁵⁰ o que de outro modo comprova sua indiscutida atualidade.

Orientando suas indicações de política econômica por intermédio de um plano de ação, proposto no documento, o GTDN frisava a necessidade de: (a) criação de centro autô-

⁴⁶ *Idem*, p. 63.

⁴⁷ *Idem*, pp. 65-66.

⁴⁸ *Idem*, p. 67.

⁴⁹ *Idem*, p. 72.

⁵⁰ Até mesmo a idéia da Transamazônica pode ser percebida no relatório do GTDN, cf. *op. cit.*, p. 76.

nomo de expansão manufatureira no Nordeste, via intensificação dos investimentos industriais; (b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, para garantir adequada oferta de alimentos nos centros urbanos; (c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas, para torná-la mais resistente à seca; (d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste pela incorporação de terras úmidas do Maranhão à economia regional. Ficava implícito nessa recomendação o reconhecimento da necessidade de mobilização da capacidade de dinamismo do capital diretamente produtivo, embora se admitisse que o Nordeste careceria de "ajuda razoável na etapa inicial",⁵¹ com vistas à criação de condições mais favoráveis à absorção de capitais privados, gerados por poupanças dos próprios nordestinos. A adoção de um tal conjunto de medidas coordenadas, muito dentro do figurino das doutrinas do *big push*, se explicaria pela exigência de superação das resistências iniciais.⁵²

Pode-se dizer que a estratégia de ataque preconizado pelo GTDN, objetivando alterar os dados do problema nordestino, consistia, por um lado, numa investida sobre a agricultura, em busca de organização da unidade agropecuária típica, dimensionada e estruturada para, especializando-se na cultura de xerófilas e na pecuária, tornar-se capaz de alcançar razoável grau de produtividade.⁵³ A presunção por trás dessa recomendação era de que deveria reduzir-se a faixa de subsistência, ampliando-se o escopo monetário da economia. Para assegurar a oferta de alimentos, que desse modo tenderia a contrair-se, e igualmente com olhos na necessidade de absorção de força de trabalho dispensada pela nova organização da produção sertaneja, recomendava-se "o deslocamento da fronteira agrícola da economia nordestina para as direções em que é possível contornar o obstáculo das secas", daí devendo resultar a estabilização da economia das zonas semi-áridas.⁵⁴ Por outro lado, prescrevia o GTDN, da maneira mais enfática, a adoção do modelo de industrialização —, lembrando, talvez

⁵¹ *Idem*, p. 33.

⁵² *Idem*, p. 57.

⁵³ "A organização dessa unidade agropecuária típica, de nível de produtividade razoavelmente elevada e adaptada às condições ecológicas da região, deveria constituir o objetivo central de toda política de desenvolvimento econômico para a região semi-árida." (GTDN, *op. cit.*, p. 73.)

⁵⁴ *Idem*, p. 76. Convém salientar como o GTDN punha poucas esperanças em açudagem e irrigação afirmando que "é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semi-áridas do Nordeste" (*Idem*, p. 73).

impropriamente, os casos de Japão e Porto Rico como assemelhados ao do Nordeste,⁵⁵ como única alternativa para desenvolver uma economia em que a população aumenta com intensidade, a constelação de recursos naturais não é muito favorável e a expansão das exportações de produtos primários — fator dinâmico de experiência anterior de desenvolvimento — se mostra difícil. A política de industrialização a ser seguida, de sua parte, deveria contemplar especialmente a consecução da meta de dar emprego à massa de população subempregada ou desempregada dos centros urbanos, que o GTDN, em 1959, estimava entre 307 e 512 mil pessoas no Nordeste,⁵⁶ muito embora não tivesse elaborado a idéia de como isto se poderia lograr. Ademais, seriam metas da mesma política criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito do desenvolvimento e desligada do passado de vinculação com uma agricultura tradicionalista e alheia à ideologia do desenvolvimento, bem como fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas. Em termos concretos, recomendava-se tanto a reorganização das indústrias tradicionais da região — para reconquista da posição detida anteriormente com relação ao parque industrial sulino —, quanto a modificação da estrutura industrial prevaiente, com a instalação de indústrias de base. O último ponto certamente tinha em vista a capacidade de criação de *linkages* dessas indústrias, como ainda pressupunha a criação de um sistema capaz de autopropagar-se.

Para completar a compreensão do conjunto de medidas colimando a industrialização do Nordeste, é interessante assinalar como o GTDN via a posição das vantagens relativas da região. Revendo a experiência industrial nordestina anterior, registrava que a vantagem comparativa da indústria regional residia na oferta *elástica* da mão-de-obra a níveis de salários relativamente baixos, quiçá à maneira de modelo de Arthur Lewis. Essa situação, sugeria o estudo, estava sofrendo firme erosão pelo crescimento dos preços urbanos de alimentos e pela crescente dependência da oferta importada de gêneros do Centro-Sul, reduzindo a elasticidade da oferta de força de trabalho. Dito de outra forma, delineava-se um modelo ricardiano em que a fraqueza da indústria nordestina era atribuída

⁵⁵ *Idem*, p. 51. "Naquelas regiões onde a terra é fator escasso, o desenvolvimento exige, necessariamente, um elevado esforço de capitalização" (*Ibidem*).

⁵⁶ *Idem*, p. 54.

às deficiências da agricultura regional,⁵⁷ as quais ameaçavam eliminar a vantagem de trabalho barato da atividade secundária. Atribuindo, em consequência, a mesma alta prioridade ao problema de oferta de alimentos nas cidades que dava à intensificação do investimento industrial, o relatório recomendava especificamente, na Zona da Mata, a redução da área de cana, de modo a permitir a diversificação agrícola na direção de atividades tais como pecuária e rizicultura. Assim, muito embora o GTDN tratasse eufemisticamente do problema, focalizando a ineficiência do padrão tradicional de uso da terra pela economia açucareira, sua análise levantava inevitavelmente a questão da reforma agrária ou, pelo menos, dava importância a fatores institucionais e sócio-culturais — no que, uma vez mais, reforçou seu papel inovador.

3.2.3 — A SUDENE e a Fase dos Planos Diretores de Desenvolvimento do Nordeste

Para adoção do programa compreensivo de desenvolvimento regional proposto pelo GTDN, parecia indiscutível a necessidade de reformulação da estrutura administrativa do Governo Federal no Nordeste. Não era só uma questão de redenominar siglas preexistentes. O caráter do diagnóstico realizado e, mais, a amplitude das medidas propostas, possuíam um sentido de inovação que escapava à possibilidade de instrumentalização a partir do arcabouço de instituições com jurisdição na área. Sublinhava-se mesmo a precariedade administrativa para transformar o diagnóstico em autêntica política de desenvolvimento, em ação, como o problema mais sério para reversão das tendências de empobrecimento relativo do Nordeste.⁵⁸ Foi, então, para enfrentar esse desafio, unificando e reestruturando a ação do Governo na região, que se deu o importante passo para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959. Visava o novo órgão, em primeiro lugar, a garantir a unidade de direção do papel de liderança do Governo Federal na promoção do desenvolvimento do Nordeste, evitando a ação fragmentada anterior. Em segundo lugar, a subordinar a ação coordenada às linhas mestras de um programa regional de desenvolvimento

⁵⁷ "O ponto mais fraco das indústrias do Nordeste reside na própria agricultura da região." (*Idem*, p. 60.)

⁵⁸ Ver C. Furtado, *A Operação Nordeste* (Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959), p. 17.

que disciplinasse o uso de recursos fiscais, elevando-lhes a eficiência, e cujas diretrizes de política caberia à SUDENE formular. E, em terceiro lugar, visava a reestruturar o aparelho administrativo, a fim de capacitá-lo para o desempenho da política prescrita, neste sentido dando-lhe consciência da relação entre os “efeitos reprodutivos” e o “custo real” dos investimentos públicos. Era patente, portanto, a preocupação de corrigir as desigualdades regionais com o respaldo de um aparelho administrativo renovado, mais flexível, e que implicasse padrão mais eficiente de uso de recursos públicos.⁵⁹ E se reconhecia, além disso, que os investimentos públicos no Nordeste representavam grande parcela de formação de capital, desempenhando papel decisivo na mudança das relações internas do sistema econômico.

Como instrumentos para definição consistente das diretrizes de política econômica a que deveria subordinar-se a ação do Governo Federal no Nordeste, bem como para tradução dessas diretrizes em programas de trabalho a serem executados pelos diversos órgãos responsáveis pelos investimentos públicos, recorreu a SUDENE à preparação de planos diretores de desenvolvimento regional.⁶⁰ De ligeira apreciação dos quatro documentos elaborados pela SUDENE, percebe-se a natureza abrangente da intervenção que o órgão em apreço tentava executar sobre a economia, passando dos setores de capital social aos setores produtivos e aos gastos em pré-investimentos. Neste particular, é razoavelmente homogênea a matéria dos quatro planos diretores, ainda que as ênfases — conforme se depreende da Tabela III.1 — hajam diferido. De outra parte, até sobre o setor privado, agindo indiretamente

⁵⁹ “Aumentar os investimentos públicos em uma região como o Nordeste — extensa, diversificada e ainda mal conhecida, no que respeita aos seus recursos e reais possibilidades de desenvolvimento — sem modificar a anacrônica estrutura administrativa de que dispõe o Governo Federal, para canalizar esses investimentos, seria incorrer em crescente baixa de eficiência na aplicação dos novos recursos, frustrando-se o objetivo último do governo, que é a promoção do desenvolvimento econômico-social.” (SUDENE, *Primeiro Plano Diretor . . .*, op. cit., p. 11.)

⁶⁰ Quatro planos diretores foram elaborados pela SUDENE desde 1960 até 1968: *Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste (I PD)* (Recife: SUDENE, 1960), cobrindo o período 1961/63; *Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1963-1965 (II PD)* (Recife: SUDENE, 1962); *Terceiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1966-1968, (III PD)* (Recife: SUDENE/DD, 1966); *Quarto Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1969-1973 (IV PD)* (Recife: SUDENE/DD, 1968).

TABELA III.1

**NORDESTE DO BRASIL: COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS DIRETAS
DE INVESTIMENTO PROPOSTAS NOS PLANOS DIRETORES,
1961/73, E NOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO
DO NORDESTE, 1972/79**

Discriminação dos Programas e Subprogramas	1961/63	1963/65	1966/68	1969/73	1972/74 ^a	1972/79 ^b
Infra-Estrutura	60,9	49,4	37,4	37,5	28,9	8,8
Serviços Sociais e de Comunidade	13,5	22,0	29,9	23,3	19,8	41,7 ^b
Recursos Naturais	7,90	9,30	7,80	9,60	1,70	0,2
Atividades Primárias	14,4	14,1	17,9	20,5	17,5	9,8
Colonização	1,90	1,70	1,60	1,90	28,5 ^c	0,4
Indústria	1,40	3,00	5,40	5,40	3,30	29,7
Outros Programas		0,500		1,80	0,300	9,4

Fontes: SUDENE, Planos Diretores (I a IV); *Planos de Desenvolvimento do Nordeste, 1972-1974*, II PND — Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979).

^a Além dos recursos do SUDENE e outros órgãos federais destinados à região, incluem-se os dispêndios programados pelos governos estaduais.

^b Incluem-se os recursos do PIS-PASEP e do Previdência Social.

^c Inclui recursos do PROTERRA.

via incentivos fiscais e financeiros, estendem-se as esferas de influência dos planos diretores. Essa foi uma inovação trazida pelo I PD — reforçada na aprovação da lei que o transformou em instrumento legal com a emenda do Art. 34 — e que os demais planos conservaram, introduzindo ligeiras mudanças suscitadas pela experiência. Justificou o procedimento dirigista o reconhecimento da necessidade de estímulos diretos à iniciativa privada, como parte da política de desenvolvimento, fora do esquema tradicional de promoção da industrialização mediante protecionismo. Este último simplesmente não se aplicava no contexto da correção dos desequilíbrios regionais, porquanto, além de politicamente inviável, simplesmente destruiria a liberdade de acesso do Nordeste aos mercados nacionais. Com o sistema escolhido, tinha-se em mira criar atrativos na região que orientassem a eleição do Nordeste para localização alternativa de empreendimentos cuja preferência fosse a de fixação no Centro-Sul.

Observando os planos diretores do ponto de vista da forma de sua apresentação, nos moldes, por exemplo, daquilo que H. B. Chenery ⁶¹ e J. Tinbergen ⁶² propõem, é notória a dis-

⁶¹ H. B. Chenery, "Política y Programas de Desarrollo", in *Boletín Económico de América Latina*, vol. III, nº 1, CEPAL.

⁶² J. Tinbergen, *The Design of Development* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1963), Capítulo 2.

tância que os separa do figurino ortodoxo. Com efeito, assinala-se primeiramente a ausência de esquemas precisos que teriam presidido à elaboração dos planos — deficiência talvez menos sentida no *I PD* —, bem como a falta de especificação exata dos objetivos. Não que os planos deixassem de exibir um elenco de objetivos; mas é que estes se exprimem geralmente de forma vaga, faltando-lhes quase sempre alusão aos objetivos que via de regra orientam a formulação de planos de desenvolvimento.⁶³ Metas quantitativas aparecem apenas no *III PD* e no *IV PD* — naquele surgindo o objetivo de crescimento da renda regional à taxa de 7% ao ano, e no último o de crescimento do setor secundário ao ritmo geométrico anual de 9%. Apesar da preocupação com as populações marginais, tanto o tema de desemprego-subemprego quanto o de melhoria da distribuição da renda são tratados sem se procurar congruência com as estratégias para solucioná-los. Menciona-se a seca; não obstante, há um hiato entre as medidas inscritas nos planos e o objetivo mais sólido de melhorar o padrão regional de resistência ao fenômeno — essencialmente, uma crise de produção.

No tocante à seleção das variáveis-instrumento, é melhor o desempenho dos planos, apesar de certos pontos de referência — como o uso do sistema de preços, o comportamento da relação capital/produto, v.g. — ficarem neles à margem. Existe, contudo, coesão quanto ao dimensionamento das inversões, quanto ao papel dos incentivos à iniciativa privada, quanto às necessidades de pré-investimentos, e assim por diante. O que, na realidade, parece faltar aos planos é um exame da coerência dos instrumentos — no que se refere ao equilíbrio da oferta e procura tanto de bens produzidos como de fatores primários —, de sua eficiência — em termos de escolha do melhor entre vários programas — e de sua viabilidade — que consiste em traduzir a política econômica por meio de diretrizes de execução obrigando diversos organismos a realizar as tarefas planejadas. A propósito do último tópico, convém observar como o *III Plano Diretor* identifica dificuldades operacionais na execução dos dois planos precedentes, ligando-as à deficiência do aparelhamento dos órgãos públicos e das agências de desenvolvimento regional, por um lado, e, por outro, às resistências de órgãos públicos e privados a uma ação coordenada segundo os métodos e objetivos do planejamen-

⁶³ Ver, por exemplo, J. C. H. Fei e G. Ranis, *A Study of Planning Methodology with Special Reference to Pakistan's Second Five-Year Plan* (Karachi: Institute of Development Studies, 1960).

to.⁶⁴ Ainda sobre o mesmo tópic, o *IV PD* procura oferecer um diagnóstico, mas tropeça em proposições vagas e em linguagem ambígua, explicando a insuficiência dos resultados da política de desenvolvimento regional em termos de “determinados entraves de natureza institucional” e de aspectos ligados à baixa produtividade de alguns setores.⁶⁵

Uma característica comum a todos os quatro planos é sua crença na validade do diagnóstico do GTDN, que termina constituindo o único modelo analítico de referência para os documentos em causa. Como o relatório do GTDN pretendia menos oferecer o *background* teórico para a montagem de um esquema de planejamento do que se propor a analisar as causas e diagnosticar os remédios para a pobreza nordestina relativa, não é de estranhar que, usando-o como suporte teórico, pequem os planos diretores por não demonstrar a compatibilização que deve existir em um plano entre as variáveis instrumentais e as metas visadas.⁶⁶ Não se está com isso discutindo a capacidade explicativa da realidade nordestina revelada pelo estudo do GTDN. Esta, ao contrário, tem comprovado sua justeza ao longo dos anos de experiência da SUDENE — tanto é que as diretrizes da política dos quatro planos não diferem substancialmente entre si, apesar das alterações da política econômica assinaladas para o Brasil como um todo no mesmo período, e que foram substanciais. O que se manifesta, no caso, é uma falta de esqueleto analítico na preparação dos planos, compensada em parte pelo recurso, nem sempre justificado, às considerações do GTDN. Falta, por exemplo, um quadro de relações interindustriais que auxilie na determinação do impacto dos setores escolhidos para receber o grosso das inversões, sobre o resto da economia. É precário, por sua vez, o conhecimento do balanço de transações do Nordeste como o restante do País, bem como se ignoram as possíveis fugas de capitais privados para fora da região (ou as transferências líquidas de recursos reais).

Muito embora o relatório do GTDN haja norteado em princípio a formulação dos programas de desenvolvimento do Nordeste, é notável como a estratégia dos quatro planos diretores se distancia das diretrizes gerais enunciadas naquele documento. Por exemplo, o relatório do GTDN enfatizava a inevitabilidade da industrialização — para fazer subir a produ-

⁶⁴ *III PD*, p. 55.

⁶⁵ *IV PD*, p. 106.

⁶⁶ Ver Chenery, *op. cit.*

tividade da economia, tanto quanto para abrigar os contingentes de trabalho desempregado-subempregado dos centros urbanos — e a necessidade de reestruturar a economia da faixa úmida litorânea e de tornar mais resistente à seca o sistema das zonas semi-áridas. Entretanto, e apesar de todo o esforço anterior à SUDENE, de formação de capital social físico, a tendência, sobretdo dos dois primeiros planos, como se vê na Tabela III.2, foi de reforçar a infra-estrutura econômica regional. E se o *II PD* já admitia certa saturação dos investimentos nesse setor,⁶⁷ o quarto plano renova a importância de tais inversões, “como requisito indispensável ao crescimento econômico-social”.⁶⁸ Ainda que justificada a ênfase pelo fato de que o principal papel do Governo é o de promover a implantação do suporte de serviços básicos, sem o que, na verdade, fica comprometida a exequibilidade de qualquer plano de desenvolvimento, a situação do Nordeste já parecia notabilizar-se pela existência de desequilíbrio entre capital social básico e as atividades diretamente produtivas.

Certa discrepância entre o diagnóstico das causas do subdesenvolvimento nordestino — especialmente de sua fraqueza diante das crises engendradas pelas secas periódicas — e o programa proposto já no *I PD*, pode ser percebida no tratamento ali dado à industrialização. Contrariamente ao que havia sido constatado pelo GTDN, supunha-se no *I Plano Diretor* que a industrialização induziria a agricultura a se modernizar — talvez carecendo das mudanças preconizadas pelo GTDN. O mecanismo que o plano tinha em mente é o de que a industrialização absorveria mão-de-obra, dessa forma exercendo sobre a agricultura duplo efeito. Em primeiro lugar, ficaria o trabalho mais escasso para o setor agrícola, subiriam os salários rurais, forçando maior capitalização e progresso tecnológico. Em segundo, o aumento da renda do setor urbano, trazido pela industrialização, elevaria a demanda de alimentos e matérias-primas, assegurando mercado para os produtos agrícolas.⁶⁹ O próprio plano, sem embargo, já antevia insuficiente capacidade de absorção de trabalho pela indústria, em razão do tipo de técnica poupadora de mão-de-obra que permeia o desenvolvimento tecnológico do setor, contradizendo-se

⁶⁷ “... a capacidade da real absorção destes (investimentos infra-estruturais) apresenta limites, cuja tentativa de recuperação tem determinado grandes desperdícios de recursos para a região.” (*II PD*, p. 8.)

⁶⁸ *IV PD*, p. 81.

⁶⁹ *I PD*, p. 153.

parcialmente ao frisar que “de nenhuma maneira é possível esperar que venha (o desenvolvimento industrial) a pressionar o setor agrícola através da absorção de parte substancial de sua mão-de-obra”.⁷⁰ A solução para o problema seria a educação de base,⁷¹ embora o *Primeiro Plano Diretor* ainda argumentasse⁷² que “as terras de fácil acesso e aproveitáveis ao nível técnico imperante, são relativamente escassas, tanto na zona semi-árida como na faixa úmida. Fatores institucionais, como o regime de propriedade da terra na região úmida, mais próxima aos centros urbanos de maior importância, a falta de tradição de rego, a ação ainda insuficiente de órgãos de pesquisa e fomento do Governo, também contribuem para dificultar aquele desenvolvimento (agrícola)”. No tocante ainda à absorção de mão-de-obra, tema que aparecia repetidamente no relatório do GTDN, o *II PD* alude surpreendentemente a uma sua ostensa capacidade absorvedora do setor de serviços para a população em idade de trabalhar, apenas reforçando, na realidade, a hipertrofia já existente nesse segmento do sistema econômico nordestino. O *III PD* preocupa-se com a escolha de tecnologias,⁷³ porém deixa de substanciar sua preocupação na direção dos remédios. E o quarto plano, registrando uma visível insuficiência de absorção de trabalho da industrialização promovida pelos planos anteriores, exime-se de propor qualquer medida corretiva.⁷⁴ Alude, todavia, à agricultura como setor capaz de absorver excedentes da força de trabalho através de melhor utilização de fatores,⁷⁵ sem acrescentar que esforço de natureza organizacional, tecnológica ou institucional deveria acompanhar tal melhoria. Refere, por fim, a pequena e média indústrias e ao artesanato como suportes adicionais da absorção de excedentes do fator trabalho.⁷⁶ O *IV Plano Diretor* faz fé, contudo, que a industrialização amparada no sistema de incentivos possa desempenhar, a médio e longo prazos, papel estratégico na criação e consolidação de um centro dinâmico que assegure maior grau de autonomia ao desenvolvimento regional.⁷⁷ Observa, porém, que isso não se

⁷⁰ *Idem*, p. 292.

⁷¹ *Idem*, p. 293.

⁷² *Idem*, p. 167.

⁷³ *III PD*, p. 60.

⁷⁴ *IV PD*, p. 93.

⁷⁵ *Idem*, p. 107.

⁷⁶ *Idem*, p. 109.

⁷⁷ *Idem*, p. 103.

havia observado na experiência de industrialização decorrente dos planos anteriores.

Uma indagação acerca do tipo de política de mudança estrutural adotado pelos planos diretores — seguindo o esquema, por exemplo, da análise de Chenery sobre o *Mezzogiorno* italiano⁷⁸ — não pode ser contestada pela indicação da prevalência no Nordeste de uma política, seja de desenvolvimento agrícola, seja de desenvolvimento industrial, seja de acréscimo na emigração. Com efeito, a observação dos planos diretores permite admitir mesmo uma tentativa de ataque simultâneo a diversos setores, algo como o *big push*, muito embora a estrutura dos dispêndios diretos de investimento propostos nos planos diretores (Tabela III.1), na qual é visível a preferência pelos gastos em infra-estrutura e em pré-investimentos, possa sugerir o contrário. Nessa estrutura, porém, deixam de aparecer os recursos do sistema de incentivos do 34/18, os quais, na realidade, constituem inversões do setor privado.

Aparentemente, pela divulgação que tem sido dada ao mecanismo dos artigos 34/18 — de promoção da industrialização do Nordeste —, os planos diretores favoreceriam acentuadamente o desenvolvimento industrial. Esse mecanismo, objetivando atrair capital privado para o Nordeste, baseia-se na permissão dada às empresas (pessoas jurídicas) brasileiras para que deduzam a metade do imposto de renda que devem recolher ao Tesouro Nacional para fins de aplicação em projetos industriais aprovados pela SUDENE e desde que contribuam com um volume de recursos próprios que pode variar de 75, a 50, a 25% do montante da dedução do imposto. Tal incentivo, criado pelo Art. 34 de lei do *I PD* e reformulado pelo Art. 18 da lei do *II PD*, terminou estendido à agricultura, modificando a tônica de industrialização que se poderia atribuir à política da SUDENE.⁷⁹ Incidentalmente, a partir de 1963, a vantagem do Nordeste quanto à aplicação desse mecanismo tendeu a sofrer tropeços sucessivos, com a extensão do mesmo, inicialmente, à Amazônia e, mais tarde, a projetos de turismo, de pesca e de florestamento-reflorestamento. Em 1970, o Go-

⁷⁸ H. B. Chenery, "Development Policies for Southern Italy", in J. Friedman e W. Alonso (editores), *Regional Development and Planning* (Cambridge: The MIT Press, 1964), p. 693.

⁷⁹ Uma descrição do 34/18 (substituído pelo FINOR em 1974) encontra-se em A. O. Hirschman, "Industry Development in the Brazilian Northeast and the Tax Credit Mechanism of Article 34/18", in *The Journal of Developing Studies* (outubro de 1968) e em D. Goodman e R. Cavalcanti, *Incentivos . . .*, *op. cit.*, pp. 195-200.

verno fez dos recursos gerados pelos incentivos uma das vigas mestras do Plano de Integração Nacional, de que fazia parte o projeto da Transamazônica, diminuindo ainda mais a disponibilidade de recursos do 34/18 para inversões industriais na região.

Uma política de desenvolvimento regional pode admitir a saída e população para outras áreas como alternativa para reduzir as disparidades inter-regionais da renda.⁸⁰ No caso do Nordeste, a possibilidade de empregar esse caminho foi contemplada apenas parcialmente, haja vista que o deslocamento da fronteira agrícola na direção do interior maranhense nada mais representava do que reacomodar a população dentro da própria região.⁸¹ No entanto, refletindo certamente a tradição nordestina de exportar contingentes demográficos para outras regiões, inaugurada com a seca de 1877/79, que coincidiu com o início do surto da borracha na Amazônia, local de atração de nordestinos,⁸² o relatório do GTDN não deixou de se reportar alternativamente ao espaço semivazio do *hinterland* goiano.⁸³ Sem embargo, como característica da política de desenvolvimento regional, não se pode apontar a emigração como importante ponto de apoio, no caso do Nordeste. Isto talvez se explique pela crença de que emigração é fenômeno que se processa mediante a saída dos mais aptos, permanecendo aqueles cujo arrojo diante do risco — e, pois, cujo poder de introduzir novos métodos — é menor;⁸⁴ pode explicar-se também pelo fato de que a emigração de nordestinos, excluindo maranhenses, para outras partes do Brasil, como o demonstram Graham e Buarque de Holanda,⁸⁵ era um dado paramétrico do próprio modelo de desenvolvimento da região. Na última hipótese, a ação do poder público não visaria a inter-

⁸⁰ V. Chenery, "Development Policies...", *op. cit.*

⁸¹ V. GTDN, *op. cit.*, pp. 75-76; I PD, pp. 254-257; IV PD, pp. 197-198.

⁸² Cf. Tomaz Pompeu Sobrinho, *op. cit.*, pp. 183-184.

⁸³ GTDN, *op. cit.*, p. 91.

⁸⁴ Cf. H. Daly, "The Population Question in Northeast Brazil: Its Economic and Ideological Dimensions", in *Economic Development and Cultural Change* (julho de 1970), p. 538. D. Graham e S. Buarque de Holanda Filho, *Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Selective Analysis of the Historical Record 1872-1970* (S. Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1971), vol. 1, pp. 117-118, chegam à evidência de que os diferenciais de renda entre regiões tenderam a diminuir com as migrações nos anos 50 e 60, um indicio de que, mesmo saindo os mais aptos, crescem os níveis de renda dos que permanecem.

⁸⁵ Graham e Buarque de Holanda, *op. cit.*, pp. 23-24.

ferir em um processo que já se afigurava espontâneo. Mas é oportuno lembrar que outras práticas naturais dos habitantes do Nordeste frente às dificuldades de seu meio — como as lavouras de vazantes, o emprego de plantas xerófilas — não parecem haver sido levadas na devida conta pelo processo de planejamento. Em outras palavras, preocupando-se mais com inovar, a intervenção do Estado aparenta ter marginalizado tendências genuínas de adaptação regional às circunstâncias do ambiente, como as duas citadas por último.

Do primeiro ao quarto plano de desenvolvimento do Nordeste existe grande uniformidade quanto às características gerais, objetivos, estratégias e formas de apresentação. O caráter reprodutivo das inversões em infra-estrutura, por exemplo, é sempre lembrado para justificar a alocação de recursos nesse setor — onde a ênfase maior é em energia elétrica, uma área realmente em que a posição do Nordeste não é muito favorável. Registre-se, a propósito, como o *IV PD* inclui taxativamente entre as metas globais ampliar a capacidade geradora de Paulo Afonso. Os pré-investimentos em pesquisa de recursos naturais, inclusive tendo em vista o aproveitamento racional dos recursos de água, e em formação de recursos humanos são outra esfera de convergência de atenções nos planos. Igualmente, a racionalização do abastecimento, onde, desde o *I PD*, figurava a construção de centrais de abastecimento nas principais cidades do Nordeste, como apoio da política de industrialização,⁸⁶ sói aparecer constantemente, abrangendo ações sobre a produção e sobre a distribuição. Entre as primeiras, o alargamento da fronteira agrícola constitui tema indispensável, evitando-se, contudo, as sugestões do estudo do GTDN em torno da agricultura da faixa úmida litorânea. A integração entre o planejamento regional e o nacional, por sua vez, só vai surgir como parte dos planos da SUDENE no *III PD* e no *IV PD*, este último observando que se levaram em conta, no seu preparo as diretrizes do Programa Estratégico de Desenvolvimento. Todavia, não se evidenciam claramente as interligações entre os dois níveis de planejamento brasileiro, surgindo a hipótese de que a menção aos planos nacionais constitua só uma declaração de intenções. Deve-se registrar aqui a mudança de posição da SUDENE na hierarquia dos órgãos públicos brasileiros, ocor-

⁸⁶ Ver *I PD*, pp. 228-229. É interessante verificar como a idéia das centrais termina se incorporando à própria política econômica do Brasil como um todo. Cf. *Metas e Bases para a Ação do Governo* (Brasília: janeiro de 1971), p. 97, nova impressão.

rida em 1965. Antes, a Superintendência possuía acesso direto ao Presidente da República;⁸⁷ nesse ano foi ela subordinada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, mais tarde Ministério do Interior (1967), como parte da política de tratamento específico para as regiões brasileiras mais empobrecidas. Em um país como o Brasil, que possui tradição burocrática pouco lisongeira, tal mudança seguramente repercutiu na eficiência da SUDENE. De outra parte, seria de esperar que os planos diretores enfeixassem as programações dos organismos federais que atuam basicamente no Nordeste, como o DNOCS e a SUVALE,⁸⁸ para se obter maior compatibilização de programas e unidade na execução. Isto, no entanto, só vem acontecer no *IV Plano Diretor*.

Em termos do esforço de investimento que a SUDENE pôde diretamente conduzir através dos planos diretores, na direção de fazer o Nordeste recuperar sua posição dentro da economia nacional, o retrato da situação mostra-se pouco impressionante. De fato, no período 1960/70, o dispêndio anual resultante da execução dos planos montou, em média, a Cr\$ 109,7 milhões de poder de compra de 1968, segundo indica a Tabela III.2 equivalente a cerca de US\$ 55 milhões, a preços de 1976. À luz das necessidades de formação de capital estimadas no Capítulo I deste estudo,⁸⁹ os montantes investidos revelam um estado de magreza. Basta lembrar neste sentido que o Governo Federal deveria ser capaz de canalizar para o Nordeste energias de financiamentos externos da ordem de US\$ 900 a 1.000 milhões (preços de 1967), a fim de levar a renda por habitante do Nordeste a passar de sua posição relativa atual (46%) na economia brasileira para o nível de 54% em 10 anos. Registre-se, entretanto, que os totais da Tabela III.2 não incluem a despesa com a política de emergência da seca de 1970, que ascendeu a 332,3 milhões de cruzeiros de 1970/71.⁹⁰ Aos preços do primeiro trimestre de 1967, esse volume equivale a cerca de Cr\$ 900 milhões (US\$ 90 milhões, o que elevaria a média dos gastos anuais com os planos diretores

⁸⁷ Em 1961 ao Superintendente da SUDENE foi conferido o *status* de ministro, com assento no Gabinete. V. Hirschman, *Journeys . . .*, *op. cit.*, p. 87.

⁸⁸ A SUVALE (Superintendência do Vale do São Francisco) sucedeu à CVSF em 1967. Mais tarde (1974), constituiu-se em CODEVASF (Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco).

⁸⁹ Ver particularmente a Tabela I.9.

⁹⁰ Dado de José Otamar de Carvalho *et. al.*, *Plano Integrado para o Combate Preventivo aos Efeitos das Secas no Nordeste* (Brasília: Ministério do Interior, 1973), p. 192.

TABELA III.2

**NORDESTE DO BRASIL: DESPESAS PROPOSTAS NOS PLANOS
DIRETORES DA SUDENE E APROPRIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
FEDERAIS EFETIVAS — 1967/70**

(em Cr\$ milhões)

Anos	Despesas		Apropriações Orçamentárias	
	Preços Correntes	Preços de 1968 ^a	Preços Correntes	Preços de 1968 ^a
1961				
1962	13,70	184,3	6,500	87,40
1963	64,50	394,0	16,40	100,2
1964	68,50	230,8	30,80	103,8
1965	71,60	157,0	75,40	165,3
1966	144,5	224,6	111,6	173,5
1967	248,3	304,6	95,60	117,3
1968	348,5	348,5	152,3	152,3
1969	183,4	154,0	149,4	125,4
1970	132,5	93,3	102,0	71,80
Total		2 091		1 097

Fonte: SUDENE.

^a Calculados com o uso do Índice Geral de Preços (disponibilidade interna) da Fundação Getúlio Vargas.

para US\$ 64 milhões), que representam 18% de todos os gastos públicos diretos de responsabilidade da SUDENE no Nordeste em 1961/70.

3.2.4 — Tendências da Política de Desenvolvimento do Nordeste depois de 1970

O ano de seca de 1970, seguindo o padrão histórico de evolução das políticas governamentais para o Nordeste, marca um instante decisivo para a economia da região. Pode-se dizer que as novas tendências do desenvolvimento regional, simbolizadas de princípio pela Transamazônica e pelo PROTERRA, tiveram origem na ocorrência do fenômeno climático e em suas manifestações de crise de produção. Entretanto, desde algum tempo, fortalecia-se nas esferas administrativas a necessidade de ajustamento dos objetivos da política regional com as exigências do desenvolvimento do País. A esse respeito, conforme se assinalou acima, o *IV Plano Diretor* documentava a consideração que nele se fazia das diretrizes fixadas pelo

Programa Estratégico de Desenvolvimento. A diferença entre a mudança de política que de fato ocorreu, principalmente após a visita do Presidente Emílio Garrastazu Médici à região em junho de 1970, e as tendências já incorporadas ao *IV PD*, está tanto na rapidez e profundidade com que foram adotadas as novas medidas, substituindo procedimentos anteriores, quanto na marginalização da SUDENE durante a tomada de decisões.⁹¹ Esta marginalização, todavia, não foi gratuita. Em primeiro lugar, a SUDENE, talvez temendo causar pânico, demorou a reconhecer o estado de emergência que a falta de chuvas — ou a sua irregularidade — no inverno de 1970 havia provocado nas zonas semi-áridas, especialmente do Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba.⁹² Em segundo lugar, o órgão de desenvolvimento da região não se havia equipado à altura para a eventualidade de uma seca, como se pode perceber pelo fato de que o plano de emergência preparado em fins de 1969 para uma seca eventual em 1970 previa emprego — e recursos extraordinários — para menos de 200 mil flagelados, enquanto a cifra de emprego efetivo ultrapassou os 400 mil.⁹³ Finalmente, reproduziu-se na região o mesmo panorama das secas anteriores, com frentes de obras públicas abrigoando milhares de agricultores dispensados de seus afazeres, desnutridos e executando tarefas muitas das quais de duvidosa utilidade econômica. Dessa maneira, a seca se revelava, uma vez mais, agente de mudança na política econômica para o Nordeste.

Fato importante que permite compreender a redução do papel da SUDENE pode ser ainda encontrado na crítica que, no final dos anos 60, se fazia ao organismo. Dizia-se, então, que a SUDENE atribuíra excessiva importância à industrialização, às custas da agricultura; que o programa de incentivos pouco efeito tivera sobre a criação de oportunidades de emprego; e que os investimentos industriais do 34/18 tendiam à excessiva concentração nas áreas metropolitanas de Recife e

⁹¹ Recorde-se que, como determinava o *I PD*, p. 16, cabia à SUDENE propor as diretrizes da política de desenvolvimento regional, às quais subordinar-se-iam todos os investimentos federais no Nordeste.

⁹² A revista semanal de notícias *Veja*, n.º 85 (de 22 de abril de 1970) e 86 (de 29 de abril de 1970), contém viva descrição do estado de coisas no Nordeste naquele momento.

⁹³ *Ver Plano de Ação para Emergência de Seca 1970* (Recife: SUDENE, dezembro de 1969) e J. Otamar de Carvalho *et al.*, *op. cit.*, p. 191.

Salvador.⁹⁴ Enquanto isso, a SUDENE, temendo talvez abrir mão da relativa autonomia de que ainda gozava em certas áreas de decisão, nada fazia de concreto para remediar as lacunas constatadas na aplicação de seu programa e que eram objeto de crítica em alguns círculos de analistas econômicos. É no contexto dessa situação — envolvendo as críticas acima e o impacto da seca de 1970 — que o Governo Federal, agindo independentemente, estabelece a nova estratégia para o desenvolvimento nordestino. Esta se caracteriza por uma abertura na direção do setor agrícola, assentada sobre um tripé que se desenvolveu numa primeira etapa desde junho de 1970 até completar-se em fevereiro de 1972. As hastes do tripé compreendiam o monumental Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) — sucessor, em parte, do antigo Grupo Especial para a Racionalização da Agroindústria Canavieira do Nordeste (GERAN), destinado este à modernização das atividades produtoras de açúcar — e o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE), concebido para acelerar o desenvolvimento do espaço vazio da bacia sanfranciscana.

Três grandes projetos compunham o PIN, os dois primeiros possuindo dimensão que ultrapassava o Nordeste, a saber: (a) construção da rodovia Transamazônica e da estrada Cuiabá—Santarém (ver Mapa I. 1); (b) projeto de colonização ao longo das mesmas estradas; e (c) implementação de projetos de irrigação e colonização nos vales úmidos do Nordeste, que previam sua extensão até 40 mil ha de terras irrigadas, no período 1971/74.⁹⁵ Ainda que se haja anunciado a intenção do Governo de, com os projetos acima, promover a integração geográfica e a unidade nacional, parece evidente — sobretudo se se tem em conta o PROTERRA e o PROVALE — que a intenção primeira consistia em se impulsionarem a agricultura e a pecuária, dando-se vazão às pressões demográficas nordestinas. De fato, o aproveitamento, pelo PIN, da disponibilidade de terra não sujeita à incidência de secas seria uma válvula para atração de excedentes populacionais da região.

⁹⁴ Seria injusto omitir que a própria SUDENE reconhecia já desde algum tempo as insuficiências de que era acusada. Ver, por exemplo, *IV PD*, pp. 79-80, 93 e 106.

⁹⁵ Até 1974, foram implantados e estavam em funcionamento 15,6 mil hectares de área irrigada (dado do IPEA para confecção do *II Plano Nacional de Desenvolvimento*).

Ao elenco de programas supra, acrescenta o *I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972/74 (PND)*⁹⁶ dois outros: levantamentos de recursos naturais na Amazônia, principalmente para localizar depósitos minerais e áreas de importância em potencial agrícola; e o estabelecimento de "corredores de exportação" no Nordeste, concebidos como sistemas de transporte e armazenamento altamente especializados para facilitar as exportações de produtos industriais e agrícolas. Em síntese, o que as novas tendências de política pareciam conter, no início, era a preocupação de se expandirem as atividades primárias, integrando-se os espaços geoeconômicos do Norte e do Nordeste numa perspectiva de se fazer com que as constelações de fatores se acomodassem. Adicionalmente, tencionava-se redistribuir população, reduzindo-se a escassez relativa do fator terra no Nordeste. Com isto, simultaneamente à saída de indivíduos — admitindo a ausência de desemprego crônico —, poder-se-ia esperar elevação da produtividade do trabalho na agricultura, assim permitindo-se o crescimento das taxas de salário, com expansão conseqüente de mercados.

A nova orientação de política federal para o Nordeste determinou, de forma inovadora, a substituição do *IV PD* — que deveria vigorar para o quinquênio 1969/73 — pelo *Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974) (PDN)*.⁹⁷ Nessa substituição é visível o declínio de importância da SUDENE como instituição relativamente autônoma, porquanto a partir daí ela perde sua capacidade de iniciativa, na qualidade de vetor do desenvolvimento regional do Nordeste, o que deveria ser, segundo os fundamentos de sua criação. O *PND*, com uma estrutura de dispêndio que se pode visualizar na Tabela III.1, seguiu realmente nova orientação do Governo Federal, indicada pelo documento *Metas e Bases para a Ação de Governo*,⁹⁸ que disciplinou a sistemática nacional de planejamento, obrigando a correspondência de conteúdo e simultaneidade dos planos regionais e nacionais. Buscando materializar essa orientação, o *PND* escolheu como objetivo-síntese "incorporar o Nordeste no processo nacional de desenvolvimento" — escolha vaga, que se procurou especificar através de objetivos operacionais, como criar no Nordeste um pólo nacional de desenvolvimento;

⁹⁶ Presidência da República, Brasília, dezembro, 1971.

⁹⁷ Ministério do Interior, SUDENE, Recife, 1971.

⁹⁸ Citado.

fazer o Nordeste crescer, a médio prazo, a uma taxa de 10% ao ano; e assegurar melhoria dos níveis de vida da população regional. Assemelhando-se muito aos antigos planos diretores, inclusive na ausência de base teórica, o *PDN* contém uma inovação ao enfatizar a necessidade de promoção e ampliação das exportações, refletindo, com isso, na realidade, intenções que têm sido formuladas com vistas à economia do Brasil como um todo. Sua mudança mais conspícua, relativamente aos planos que o antecederam, é na acentuação dos programas de colonização (ver Tabela III.1), às custas principalmente dos pré-investimentos na prospecção de recursos naturais.

O restante dos anos 70 tem continuado a testemunhar o mesmo processo de condução centralizada, a partir do núcleo da administração federal, das iniciativas de política de desenvolvimento para o Nordeste — fenômeno análogo ocorrendo quanto às demais regiões (Amazônia, Sul, Centro-Oeste). É esta, seguramente, a marca distintiva por excelência do desdobramento regional do planejamento de Governo no Brasil, em que passou a prevalecer uma necessidade superior de unidade de objetivos, responsável pela supressão quase completa da capacidade de decisão ou pela ausência de iniciativas dos órgãos regionais. De fato, a função das superintendências, como a do Desenvolvimento do Nordeste, sofreu indiscutível rebaixamento, atribuindo-se-lhes papel de coordenação e execução das medidas emanadas dos centros da estrutura técnico-administrativa que comanda o planejamento nacional — em cujo ápice estão a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o Ministério do Interior. A política regional transformou-se, assim, numa projeção de objetivos nacionais concebidos dentro de uma moldura em que prevalece a necessidade de compatibilização, pelo órgão central de planejamento, de iniciativas que tenham interesse para regiões específicas. Neste particular, o *II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)* não deixa margem a dúvidas, quando declara que o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste são considerados dentro de um quadro global de política, que vê essas três regiões interagindo entre si e com respeito ao Centro-Sul, sob a ótica quer do fluxo de fatores de produção e de tecnologia, quer do fluxo de mercadorias.⁹⁹

⁹⁹ Brasil, Presidência da República, *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*, p. 60. Ver, também, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *O Planejamento de Governo no Brasil* (Brasília: IPLAN, 1975).

Outra característica demarcatória da política mais recente de desenvolvimento do Nordeste, e que se solidifica no *II PND*, é a identificação da ação de Governo com grandes programas. Concebidos para produzirem impacto ou como pólos de irradiação do processo de transformação, tais programas funcionam basicamente como instrumentos de transferência de recursos da União para o Nordeste, evitando o pecado da descontinuidade em que esse fluxo era acusado de cair, na experiência mais antiga de desenvolvimento nordestino. Com efeito, ao estabelecer, como esquema de financiamento de projetos prioritários do *II PND* para o Nordeste, um fluxo permanente de recursos, quer provenientes de fundos ou programas especiais, quer provenientes de incentivos fiscais,¹⁰⁰ percebe-se no Governo Federal a intenção de assegurar normal suprimento de aportes financeiros para a consecução das metas planejadas. Estas, por sua vez, associam-se ao elenco de programas especiais, que prevê para a região, além do Fundo Especial de Participação dos Estados e Municípios e dos fundos vinculados, como o Rodoviário e de Eletrificação, o Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI), o PIN, o PROTERRA, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste, o Programa de Desenvolvimento Social e o Programa do Trópico Semi-Árido, além de outros de mesmo porte — como a melhoria da infraestrutura da comercialização agrícola, a racionalização do sistema de prestação de serviços agrícolas, o programa de industrialização e a ação do BNDE.

Como a designação da maioria dessas iniciativas bem sugere, a estratégia de desenvolvimento que se fixou para o Nordeste prevê importante concentração de esforços em setores e áreas que se consideram aptas para promover a realização dos grandes objetivos regionais. Segundo a previsão de investimentos prioritários do *II PND*, as metas básicas estabelecidas para o Nordeste (ver, também, a Tabela III.1) prendem-se à consolidação na região de um pólo de desenvolvimento industrial e à reorganização e modernização da economia agrícola, garantidos os setores de infra-estrutura e de integração social. Estima-se um total de Cr\$ 320 bilhões de

¹⁰⁰ Ministério do Interior, SUDENE, *II Plano Nacional de Desenvolvimento; Programa de Ação do Governo para o Nordeste* (Recife: SUDENE, abril de 1975), p. 121.

desembolso público e privado no período 1975/79 (a preços de 1975), assim distribuído:¹⁰¹

Discriminação	Proporção (%)
1. Programas Especiais (PIN e PROTERRA)	<u>5,94</u>
2. Programas Setoriais	71,9
Infra-Estrutura	15,7
Agricultura (inclusive FINOR)	4,69
Indústria (inclusive FINOR)	14,1
Desenvolvimento Social	37,7
3. Transferências aos Estados e Municípios	<u>11,6</u>
4. Apoio Financeiro Oficial (novos recursos, no período)	<u>10,6</u>
Total	100,0

A grande inovação da nova estratégia consiste no peso dos investimentos sociais, em cujo financiamento figuram o PIS, o PASEP e recursos do BNH, elementos de importância bem menor nas fases anteriores da experiência de desenvolvimento do Nordeste.

A montagem da nova estratégia de política para a região antecede o *II PND*, tendo origem em fins de 1973, com a proposição do esquema de alocação de fundos do FDPI, criado, por sua parte, em abril do mesmo ano. Por esse esquema, que envolvia o Nordeste, Amazônia, Centro-Oeste e o Centro-Sul num único pacote, ficava instituída uma programação que superava efetivamente os planos regionais de desenvolvimento, estabelecendo projetos de áreas integradas nas três primeiras regiões, de distritos industriais no Nordeste e de distritos in-

¹⁰¹ Dados de *O Nordeste e o II PND*, pronunciamento do Ministro João Paulo dos Reis Velloso na reunião do Conselho Deliberativo da SUDENE de 29/10/75. Ver, também, a Tabela IV.20 do Capítulo IV.

dustriais, de desenvolvimento de vales e outros projetos integrados no Centro-Sul. O ano de 1974 dá seqüência à consolidação da nova estratégia de política regional, não tanto compreendendo a introdução de esquema institucional substituto do antigo, quanto demonstrando uma visível preocupação de se criarem pontos de onde pudessem se irradiar impulsos de aceleração do desenvolvimento regional. Em 1974 toma forma, por exemplo, substancial reforma no mecanismo do 34/18, com a implantação, já no final do ano, do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), que, sem alterar a sistemática vigente da dedução do imposto de renda das pessoas jurídicas, estabelece inovadoramente que a opção exercida em favor do Nordeste dará origem a certificados de aplicação que, no prazo de um ano, serão trocados automaticamente por quotas do FINOR. Dessa forma, eliminam-se graves distorções do 34/18, como eram a cobrança de altas taxas de captação e a demora na implantação dos projetos privados, em virtude do descompasso entre investidores e empresas beneficiárias dos recursos do sistema.¹⁰² Com o FINOR, a empresa com projeto aprovado pela SUDENE não mais necessita de partir para a obtenção dos recursos dos incentivos fiscais, numa operação lenta junto aos depositantes das deduções do imposto de renda, de vez que as parcelas exigidas pelo projeto são desembolsadas automaticamente como desfecho da sua aprovação através do FINOR, de cuja administração financeira se encarregou o Banco do Nordeste.

Nota-se no conjunto de medidas de desenvolvimento regional que acompanha o II PND uma tentativa quase aflita de reduzir o hiato que separa a região nordestina do Brasil como um todo. Por um lado, procura-se estimular a iniciativa privada, dando-lhe melhores condições de rentabilidade, através do barateamento da captação do FINOR. Por outro, são as maciças injeções de investimentos públicos, não sem o concurso de amplos estudos prévios, do POLONORDESTE, do programa de desenvolvimento industrial do Nordeste e dos demais programas já citados, especialmente do Programa de Desenvolvimento Social, procurando sacudir o ritmo não muito vivo, não muito intenso que permeia a evolução da economia nordestina. Mas parece ser a imutável vulnerabilidade regional em face do recorrente flagelo das secas que atíça a imaginação do planejamento, no esforço de conceber um esquema que,

¹⁰² Ver Ministério do Interior, SUDENE, BNB, *Orientações sobre a Nova Sistemática de Incentivos Fiscais com Base no Fundo de Investimentos do Nordeste — FINOR* (Fortaleza: Banco do Nordeste, 1975), pp. 9-11.

abarcando recursos injetados em setores e áreas nodais, seja capaz de criar aquela resistência que o GTDN via como atributo indispensável de uma política de verdadeira eliminação gradual das disparidades inter-regionais de renda no Brasil. Nesse sentido, o POLONORDESTE busca uma saída original, ao definir áreas integradas como "pólos rurais de desenvolvimento",¹⁰³ ou seja, áreas com características unificadoras e potencialidades capazes de multiplicar os efeitos da ação planejada de desenvolvimento rural que nelas for executada, inclusive exercendo efeitos instrutivos sobre áreas vizinhas. Propõe-se o POLONORDESTE também a orientar outros programas como o PIN, PROTERRA, Programa de Agroindústria, o Projeto Sertanejo (este de iniciativa da SUDENE) etc. "em uma ação coordenada com vistas a objetivos convergentes",¹⁰⁴ mobilizando um total de Cr\$ 5 bilhões (preços de 1975), no período 1975/79. Precedido de amplos e meticulosos estudos, a iniciativa do POLONORDESTE só não daria a necessária ênfase à necessidade de se levarem na devida conta as aspirações e perspectivas das populações que integram as áreas prioritárias identificadas. Esta, na verdade, tem sido uma lacuna de planos, programas e projetos que, concebidos com a melhor das intenções, terminam encerrando uma tônica mecanicista que não conduz ao cenário — para usar um termo dos estudos do POLONORDESTE — imaginado. E é uma lacuna à qual pouca atenção se dedica, haja vista como na concepção dos planos prevalece a mesma especificação detalhista dos modelos de intervenção, da qual é bom exemplo o caso do próprio POLONORDESTE, em cuja montagem se prevêem identificação de sistemas de exploração, hipóteses demográficas futuras, necessidades de implantação e complementação de infra-estrutura e serviços de apoio, necessidades de investimento e de crédito agrícola e peculiaridades dos projetos integrados escolhidos.¹⁰⁵ Tem-se a impressão, nesse tipo de modelo, que o objeto da intervenção não é gente, de caprichosa condição humana, mas peças de um grande e nem de todo conhecido aparelho mecânico. A deficiência, na verdade, poderá

¹⁰³ *Exposição de Motivos n.º 269-B*, de 29 de outubro de 1974, dos Ministros que integram o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).

¹⁰⁴ SEPLAN, Ministério do Interior, Ministério da Agricultura, *Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — POLONORDESTE* (Brasília, 1976), p. 7.

¹⁰⁵ *Idem*, pp. 8-9. Cf. Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *POLONORDESTE: O Esforço de Planejamento*, mimeo.

ser formalmente superada na medida em que os diversos projetos em implantação considerem de forma aberta a indispensável e criativa participação comunitária.

3.3 — Política de Desenvolvimento da Amazônia

Se, no caso do Nordeste, a seca e, mais recentemente, a deterioração na posição relativa da economia regional, marcam o compasso do interesse federal pela recuperação da área, o quadro correspondente à região Norte se define nitidamente pelo estancamento do progresso devido à borracha e, sobretudo, em épocas mais próximas, pela necessidade de ocupação e integração da Amazônia no sistema nacional. No exemplo da primeira região, as tonalidades dramáticas do problema são oferecidas pelo sofrimento dos flagelados da seca; no da segunda, é o receio da cobiça internacional que acende o espírito brasileiro, carregando de paixões a discussão dos projetos que implicam envolvimento estrangeiro na questão amazônica.¹⁰⁶ Para compreender o encadeamento das políticas destinadas a fazer da região Norte parte substantiva da economia do País é preciso, portanto, ter presentes as características desse panorama, que têm orientado as transformações do enfoque. De outra parte, não se observa no caso amazônico uma divisão perfeita de períodos caracterizados por orientações de política econômica claramente diferenciadas. A ausência deste fato, que era assinalado para o Nordeste, indica que na Amazônia os problemas de ocupação do território e de correto tratamento da economia extratora, dominada pela borracha, estabelecem uma harmonia de temas em volta do qual oscilam sugestões corretivas.

3.3.1 — A Crise da Borracha e a Defesa da Amazônia

Embora o *rush* provocado pela exploração da seringueira houvesse representado poderoso golpe sobre as atividades

¹⁰⁶ Ver, por exemplo, Arthur Cêzar Ferreira Reis, *A Amazônia e a Cobiça Internacional*, Coleção Presença Brasileira (3.^a edição aumentada; Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968), p. 234. Ver, também, Armando Mendes, *Viabilidade Econômica da Amazônia* (Belém: Universidade Federal do Pará, 1971), p. 56.

agrícolas e extrativas preexistentes na Amazônia, a lucratividade da borracha justificava que nenhuma providência se tomasse em defesa da primitiva economia da região. Ademais, a coleta da goma elástica exigia braços numa proporção que a oferta regional de mão-de-obra — a partir do abandono de ocupações alternativas — era incapaz de atender, requerendo mesmo a imigração de nordestinos, especialmente depois de 1877. Durante o período de *boom* na produção de borracha — 1870/1914 —, a Amazônia, como única fornecedora mundial do produto, pôde desfrutar de privilegiada posição, que se refletiu numa expansão febril das atividades monoextrativas e terciárias, chegando a borracha a representar, depois do café, a maior parcela das rendas fazendárias federais.¹⁰⁷ Nessa fase, as ligações econômicas eram mais estreitas entre a Amazônia e a Europa e os Estados Unidos — sobretudo com a Europa — do que entre o Norte e o resto do Brasil.¹⁰⁸

O início da plantação da seringueira na Ásia acarretou, a partir de 1910, séria concorrência para o produto amazônico, terminando por disseminar o pânico na região, através do colapso das vendas externas do látex, que se verificou principalmente de 1914 em diante. Nesse ano, a produção oriental suplantou a produção amazônica.¹⁰⁹ A vantagem comparativa dos concorrentes mundiais da Amazônia residia paradoxalmente no fato de a seringueira ser natural do Brasil. Com efeito, encontrando-se espalhada em forma nativa na floresta equatorial, impondo dispersão demográfica, a borracha brasileira perdia em custos para aquela produzida em seringais cultivados dentro do figurino da *plantation*. A dispersão demográfica engendrada pela economia da hévea, por outro lado, iria contribuir para exacerbar as dificuldades confrontadas pelo Governo, na tentativa de amparar o sistema cujo colapso acabara de ocorrer.

A fragilidade de tal sistema levou à formulação, em 1912, da primeira providência tendente a promover o desenvolvimento da região — ou, antes, de evitar que a crise estrutural deflagrada pelo esgotamento do surto dos seringais trouxesse danos mais profundos. Foi então confeccionado o Plano de Defesa da Borracha, que levou à criação da Superintendência de Defesa da Borracha, tendo em vista incentivar a expansão da

¹⁰⁷ Segundo Leandro Tocantins, na Introdução de Waldir Bouhid, *Amazônia e Desenvolvimento* (Rio de Janeiro: Agência da SPVEA/Serviço de Documentação, 1960), p. 10.

¹⁰⁸ Veja-se A. Mendes, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁹ Waldir Bouhid, *op. cit.*, p. 16.

cultura da hévea brasileira e de outras árvores lactíferas, em bases mais competitivas. Pretendia-se, igualmente, incentivar a colonização do vale do Amazonas, com a criação de atrativos para a vinda de imigrantes nordestinos; e fomentar a transformação industrial da goma, bem como as indústrias de alimentos e de conserva de pescado.¹¹⁰ Insucessos administrativos, falta de conveniente suporte federal, irregularidade no ritmo de fornecimento de verbas orçamentárias etc., terminaram por não permitir a realização dos objetivos das medidas aprovadas em 1912.

Por ocasião do esforço de guerra, celebraram-se em Washington, em 1942, acordos mediante os quais se assegurava o escoamento dos excedentes de borracha, a preços firmes, para os Estados Unidos. Simultaneamente, as obrigações contraídas pelo Brasil destacavam a Amazônia como centro de nova política corretiva, cujo objetivo básico consistia no aumento de produção de borracha silvestre “e como instrumento dessa pretensão o repovoamento dos seringais, a prestação de assistência sanitária e do crédito, a normalização no suprimento de gêneros alimentícios às populações da região”.¹¹¹ Integrando o conjunto de tais medidas, a que se resolveu chamar de Batalha da Borracha, instituiu-se na ocasião o Banco de Crédito da Borracha (BCB). Esse estabelecimento — surgindo da necessidade de colocar o tratamento da questão em bases financeiras mais sólidas — era convocado inovadoramente a desempenhar importantes funções no manejo da comercialização do látex. Sua existência, contudo, não impediu que a política concebida em 1942 se frustrasse ao fim da guerra. Para isso contribuíram — além do desaparecimento da circunstância especial que lhe dera origem — improvisações e desajustamentos da política, que se orientara por plano mal formulado.¹¹²

A imensidão física da Amazônia, sobre desafiar as políticas destinadas à sua incorporação ao sistema nacional, amplia, sem dúvida, o escopo da ignorância relativa ao meio da região. Visando a remover parte desse desconhecimento, imaginou-se,

¹¹⁰ Cf. Ministério do Interior, Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), *Análise Sócio-Econômica da Ação da SUFRAMA* (Manaus: fevereiro de 1972), pp. 8-9, mimeo.

¹¹¹ Presidência da República, Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), *SPVEA (1954-1960) — Política de Desenvolvimento da Amazônia*, I vol. (Rio de Janeiro: Gráfica Editora Livro S.A., 1960), p. 21.

¹¹² *Idem, ibidem*.

a partir de 1945, que se poderia dotar a Amazônia de uma organização de pesquisas que reunisse investigadores de disciplinas variadas e que enfeixasse interesses e recursos multinacionais. O próprio Governo brasileiro tomou a iniciativa de propor à UNESCO a criação de um Instituto Internacional da Hiléia Amazônica, com aquela finalidade. Tal instituto planejaria e coordenaria pesquisas sobre a realidade regional, estendendo-se por toda a área da Pan-Amazônia, ou seja, do espaço transnacional de todo o vale amazônico. O receio, porém, de que a iniciativa pudesse levar à implantação, sob o disfarce do desenvolvimento econômico, de uma economia colonial típica, "reflexa", no mais agudo sentido do conceito, impediu que vingasse a idéia, cuja morte, em 1951/52, se acompanhou da criação do Instituto de Pesquisas da Amazônia.¹¹³

De modo semelhante àquilo que sucedeu na ocasião com o Nordeste, a Amazônia foi contemplada pela inclusão de artigo na Constituição de 1946, mandando alocar para a região proporção da receita tributária federal não superior a 3%. Era o reconhecimento, por um lado, da importância que a região assumia na formulação da política econômica do Governo Central e, por outro, de que o êxito das providências voltadas especificamente para o Norte dependia menos do conteúdo de tais providências do que de regularidade no fluxo dos recursos federais. Como era de esperar, a simples inclusão da mencionada cláusula não provocou qualquer alteração no quadro de problemas regionais, mesmo porque o desconhecimento sobre o potencial amazônico tornava inútil a realização de empreendimentos que não tencionassem elidi-lo, exigindo novas estratégias do setor público para sua abordagem.

3.3.2 — A Fase da SPVEA

Tentando assimilar o na época assaz lembrado modelo da Tennessee Valley Authority (TVA), e certamente inspirada no mesmo respaldo de idéias que presidiu à constituição da CVSF, foi criada, em 1953, a Superintendência do Plano de

¹¹³ *Idem*, p. 128. Ver, também, A. C. Ferreira Reis, *op. cit.*, pp. 184-200. A lembrança do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica foi de Paulo Berredo Carneiro. Ver seu *Instituto Internacional da Hiléia Amazônica* (Rio de Janeiro, 1951).

Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).¹¹⁴ Antes, o Governo Federal já ensaiara os primeiros passos na direção de novos rumos para solucionar a questão amazônica, ao transformar, em 1957, o Banco de Crédito da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia (BCA). Esta mudança alargava as funções do banco anterior, visando a alcançar um leque de atividades capaz de diversificar a relação de dependência econômica regional de um só para maior número de produtos. E, pela criação da SPVEA, introduzia-se a noção do planejamento, se bem que sem as conotações mais abrangentes do conceito atual. É interessante frisar que a SPVEA, visando a promover a ocupação territorial e a constituição de uma sociedade economicamente estável, já se munia de noções de política de desenvolvimento regional, constituindo na verdade o primeiro organismo encarregado dessa tarefa no Brasil. Reconhecendo as deficiências da economia amazônica, sua escassa margem de poupanças privadas e a falta de iniciativa empresarial, sem as quais se revelavam desalentadoras as possibilidades de um processo espontâneo de crescimento, recomendava a SPVEA, como fundamento de sua política, o rompimento das bases tradicionais da economia extrativista, a intervenção em serviços de infra-estrutura econômica e social e o acionamento de forças produtivas ao nível da competição nos mercados.¹¹⁵ Pela primeira vez, enfatizava-se a necessidade da formação de capital social básico na Amazônia e se sublinhava o caráter prioritário das inversões para correção dos desequilíbrios regionais.¹¹⁶

Na tarefa de valorização que lhe era conferida — e que consistia, em última análise, em ordenar a aplicação dos fundos reservados pela Constituição de 1946 para a Amazônia —, a SPVEA deveria armar-se de um plano, de acordo com as normas da lei que a criou. Tal plano, porém, era frouxamente definido no próprio texto legal¹¹⁷ como um sistema de medidas,

¹¹⁴ A lei que criou a SPVEA é que definiu a área da Amazônia Legal, abrangendo: Estados do Pará, Amazonas e Acre e a parte do Estado de Mato Grosso ao norte do paralelo de 16°, a do Estado de Goiás ao norte do paralelo de 13° e a do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44°, além dos Territórios de Roraima, Amapá e Rondônia. A Amazônia do conceito clássico inclui apenas os três primeiros Estados e os três Territórios.

¹¹⁵ Conforme Presidência da República, SPVEA, *SPVEA (1954-1960)* ..., *op. cit.*, p. 14.

¹¹⁶ *Idem*, p. 112.

¹¹⁷ Artigo 1.º, Lei n.º 1.806, de 6 de janeiro de 1953.

serviços, empreendimentos e obras, destinados a fomentar o desenvolvimento da produção extrativa, agrícola, pecuária, mineral e industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e de expansão da riqueza do País. Faltando-lhe autonomia de planejamento e enquadrada na “moldura tradicional das repartições públicas”, não espanta, portanto, que a tarefa da SPVEA terminasse desaguando no mesmo terreno instável das experiências mal sucedidas e que não se cumprisse sua finalidade desenvolvimentista.¹¹⁸ Acrescenta-se também a falta que fazia na SPVEA a conciliação das aspirações regionais de desenvolvimento com o quadro mais amplo dos objetivos nacionais.¹¹⁹ E não se deve esquecer, por último, a natureza experimental da SPVEA, envolvendo jurisdição sobre área geográfica das dimensões da amazônica, a insuficiência dos estudos e de compreensão da problemática da Amazônia e a heterogeneidade das condições econômicas e sociais da área. Do lado administrativo, faltava *staff* à SPVEA, brilhavam pela ausência em sua ação normas e comportamentos predominantemente técnicos; o fluxo de recursos federais oscilava com irregularidade, refletindo medidas de contenção na luta antiinflacionária do Governo e motivando transtornos nos calendários de execução das obras e serviços. Registre-se, de outro modo, a maré de descrédito lançada sobre a Superintendência — quiçá semelhante à que o Nordeste testemunhou em 1958 com respeito ao DNOCS —, e que parcialmente espelhava, embora de modo diferente do caso nordestino, a manifestação de resistências de origens estruturais e institucionais.¹²⁰

Não obstante, parece haver restado algum resíduo da onda de efeitos favoráveis sobre a Amazônia, por conta da atuação da SPVEA. Isto é o que transparece do testemunho dado, por exemplo, pela elevada taxa de crescimento do PIL a custo de fatores por habitante da região, no período 1953/61 (9,5% ao ano), conforme se vê na Tabela I.5. Teriam motivado esse fenômeno “mudanças ou repercussões de vulto nos modos e bases materiais da vida amazônica”, de que seriam exemplos a construção da rodovia Belém—Brasília e o reequipamento

¹¹⁸ Ver Ministério do Interior, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), *1.º Plano Quinquenal de Desenvolvimento 1967-1971* (Belém: SUDAM/Serviço de Documentação e Divulgação, 1967), p. 15.

¹¹⁹ *Idem*, p. 32.

¹²⁰ Consultar Presidência da República, SPVEA, *SPVEA (1954-1960) ...*, *op. cit.*, pp. 11-13 e 107-122, para uma avaliação dos fatores aludidos.

dos serviços da navegação fluvial da região.¹²¹ E, como o ETENE no caso do Nordeste, a SPVEA ainda melhorou o conhecimento da realidade amazônica através de pesquisas e estudos pioneiros, construindo um alicerce para intervenções futuras.

3.3.3 — A Experiência de Planejamento Modelada pela SUDAM

Ao ser criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966, substituindo a SPVEA, com a finalidade de "integrar na vida nacional, através do desenvolvimento auto-sustentado da economia, de forma harmônica e racional, a vasta região amazônica, que constitui o maior espaço vazio do território pátrio",¹²² não se percebe detrás da iniciativa o comando de uma situação crítica da economia da borracha. Esta constatação, que exclui a borracha como agente da mudança de política regional amazônica, confirma-se através da simultânea instituição do Banco da Amazônia S.A. (BASA), substituindo o antigo BCA.¹²³ Novo agente financeiro, calcado no figurino dos bancos de desenvolvimento, o BASA possuía características promotoras do desenvolvimento análogas às do Banco do Nordeste, cabendo-lhe executar a política do Governo Federal no que toca ao crédito para expansão das atividades básicas da economia regional.

A borracha, todavia, não estava ausente de cogitações na concepção da nova política amazônica, porquanto se vinculava ao BASA uma específica Carteira da Borracha e, nas atividades da SUDAM, se inseria o plano regional da heveicultura, elaborado com vistas a transformar o atual extrativismo em economia caracterizada pela produção de borracha extraída de seringueiras tecnicamente cultivados.¹²⁴ Se bem que a tônica das mudanças de política denote uma atitude de enca-

¹²¹ *Idem*, p. 49. Numa região de precária infra-estrutura como a Amazônia, é inegável que empreendimentos do porte dos mencionados possuam um efeito multiplicador de apreciável ordem de grandeza sobre as atividades de produção nos setores industrial, agrícola e de comércio. A origem de tais efeitos de vulto se encontraria na natureza descontínua que uma variação de infra-estrutura do tipo registrado apresenta.

¹²² SUDAM, 1.º Plano . . . , *op. cit.*, p. 3.

¹²³ BASA, Departamento de Estudos Econômicos, *Banco da Amazônia S.A. Linhas de Ação*, Documento n.º 2 (julho de 1967).

¹²⁴ João Walter de Andrade, "Planos de Desenvolvimento: SUDAM", in *Problemática da Amazônia* (Rio de Janeiro: Livraria Editora da CEB, s.d.), p. 142.

rar o problema amazônico à maneira do tratamento conferido ao Nordeste,¹²⁵ era inevitável que as peculiaridades do Norte governassem o detalhe das medidas que se estavam tomando. No que toca à borracha, o produto representa ainda 2,4% da renda da região, havendo descido de um nível de 6%, em 1949,¹²⁶ e isto não poderia ser obscurecido. Assim, é legítima a assertiva de que a borracha não deixa de continuar no foco de preocupações da Amazônia — até porque o oposto significaria negar o princípio de vantagens comparativas em que a exploração da hévea deve repousar.

Convém assinalar que a SUDENE constituiu o marco de referência crítico para a implantação da SUDAM, o modelo de planejamento daquela sendo assimilado, quer quanto à sistemática geral, quer quanto ao pormenor dos instrumentos de política, haja vista o fato, por exemplo, de ter a Amazônia adotado o mesmo esquema nordestino do 34/18, já antes mesmo da própria SUDAM.¹²⁷ Entretanto, a absorção do modelo da SUDENE não foi antecedida de qualquer avaliação, ou estudo crítico, acerca do desempenho do órgão nordestino. Tentou-se exclusivamente adaptar o modelo, talvez menosprezando — ou não levando em conta convenientemente — diferenças básicas entre as duas regiões e as próprias insuficiências já exibidas pelo órgão nordestino. No Nordeste, por exemplo, o que se tinha mais urgência de fazer era utilizar a infraestrutura formada no período anterior à SUDENE, de par com a necessidade de robustecer a economia semi-árida. No Norte, era preciso fincar os próprios pilares da infra-estrutura, ocupar o espaço e descobrir-se focos de crescimento autônomo para a economia, capazes de substituir a borracha no seu papel original.

Uma diferença manifesta-se entre os métodos da SUDAM e SUDENE. Trata-se do maior cuidado com que a primeira parece ter partido para a elaboração de seus planos, procurando seguir de perto a ortodoxia do procedimento teórico em planificação. Seu primeiro plano quinquenal, por exemplo, contém metas cuja quantificação, quando relevante, figura

¹²⁵ A SUDAM inclusive se diz "calcada no modelo vitorioso da nova SUDENE" (SUDAM, *1º Plano ...*, *op. cit.*, p. 15).

¹²⁶ Todo o extrativismo constitui cerca de 10% do PIB. Dados da SUDAM, *1º Plano ...*, *op. cit.*, p. 98 e Quadro II.2.

¹²⁷ Incidentalmente, ainda quando a SUDENE apenas iniciava sua experiência, em 1960, a SPVEA observava o novo tratamento de política regional, traçando comparações. Ver, por exemplo, SPVEA, *SPVEA (1954-1960) ...*, *op. cit.*, pp. 110 e 113.

explicitamente no documento. Os instrumentos e as estratégias igualmente recebem tratamento correto, fixando-se as necessidades de investimento a partir do cômputo de taxas marginais capital/produto (ICOR), dentro de uma perspectiva dos modelos tipo Harrod-Domar.¹²⁸ O arcabouço analítico do plano, apesar de ter em vista funções de produção de proporções fixas, raciocina com duas alternativas de coeficientes técnicos capital/produto, uma empregando o valor 2,5, a outra, 3,0. Além do mais, utilizam-se coeficientes setoriais que, se não são muito bem explicados quanto ao processo de escolha de valores obedecido, servem para orientar as dimensões do capital novo de que se necessitará em cada segmento da economia. Neste particular, o trabalho de quantificação é cuidadoso nos seus aspectos formais, ainda que discutível quanto às opções. Os valores alternativos da ICOR permitem que se escolha entre reforçar o investimento em infra-estrutura (ICOR = 3,0) ou em atividades diretamente produtivas (ICOR = 2,5), além de ensinar opção quanto ao volume de recursos de fora da região para financiar cada seqüência de inversões regionais. Os investimentos autônomos seriam estimados, por sua vez, como frações de 33,7 ou 45,0% dos investimentos totais, de acordo com ICOR igual a 2,5 ou 3,0, respectivamente, constituindo, por seu turno, a área esperada de incidência direta da ação da SUDAM. Esta deliberou fixar no primeiro plano, para o período 1967/71, a seguinte composição interna dos investimentos autônomos, independentemente da escolha quanto à ICOR:¹²⁹ (a) infra-estrutura econômica: 55% (transporte 25, energia 15, comunicações 5%); (b) pesquisa de recursos naturais: 10%; (c) infra-estrutura social: 35% (habitação 5, saúde e saneamento 10, educação 10, segurança e colonização 5 e abastecimento 5%).

A ênfase em infra-estrutura econômica dispensa comentários, parecendo pequena, no entanto, a parcela relativa aos pré-investimentos na pesquisa de recursos naturais. No capítulo dos investimentos, convém assinalar a conclusão otimista da SUDAM de que, "em tese, o problema de desenvolvimento da Amazônia é antes o de conseguir a aplicação eficiente dos recursos em ritmo adequado à formação programada de capital fixo, do que o da obtenção de recursos",¹³⁰ esquecendo-se

¹²⁸ V. SUDAM, *1º Plano ...*, *op. cit.*

¹²⁹ *Idem*, pp. 75-77.

¹³⁰ *Idem*, p. 84.

talvez a lição dada pela irregularidade na liberação de fundos, visível no passado amazônico e também na experiência nordestina antes da SUDENE.

Em seu planejamento, a SUDAM procurou introduzir elementos de flexibilidade, admitindo no conteúdo dos planos, à medida que avançasse sua execução, reajustamentos de metas e parâmetros. Saliente-se, inclusive, que tais acomodações seriam resultantes da própria elevação no nível de conhecimento sobre a Amazônia, conhecimento que se promoveria não só através de pesquisas, como pelo aperfeiçoamento dos métodos estatísticos. Vale referir, com respeito ao último ponto, a importância conferida no primeiro plano quinquenal à preparação da matriz regional de relações entre setores da economia. Tem-se ainda consciência no mesmo plano da validade de seu caráter normativo apenas no atinente à área dos recursos federais, enquanto em outras esferas o plano constituía mera indicação de intenções. Reconhecimento é feito, outrossim, da necessidade de conciliação entre os planos regional e nacional, entre as metas globais do País e os objetivos específicos da região.¹³¹ E se dispensa atenção à compatibilização dos programas setoriais com a programação global, merecendo destaque a explicação de como os parâmetros da última se ajustam aos investimentos setoriais e às suas fontes de recursos. Para realizar esse ajustamento, as metas referentes aos setores foram estabelecidas com até três alternativas de programação,¹³² evidenciando grande sofisticação, em termos das práticas brasileiras.

Sinteticamente, visava a SUDAM em seu primeiro plano, que terminou sendo abandonado, a incorporar a Amazônia à economia nacional, estabelecendo, como diretrizes da política na direção de tal rumo: (a) concentrar a aplicação de recursos em pólos ou faixas de desenvolvimento, evitando a dispersão territorial; (b) executar programa de pré-investimento na investigação de recursos naturais; (c) promover a imigração, atuando paralelamente nas áreas de formação de recursos humanos e de ação comunitária; (d) investir na consolidação da infraestrutura econômica, reconhecendo a insuficiência de dotação regional no que tange à energia e transportes, bem como na ampliação da infra-estrutura social; (e) racionalizar as atividades extrativas, reduzindo simultaneamente sua importância regional; (f) atuar sobre a agricultura e o abastecimento; (g)

¹³¹ *Idem*, p. 28.

¹³² *Idem*, p. 326.

intensificar os investimentos industriais, procurando modernizar as indústrias voltadas para os mercados locais: implantar indústrias orientadas para os mercados nacionais e mundiais, escolhendo dentre estas as de maior capacidade germinativa, e fomentar as indústrias que aproveitem matéria-prima regional; finalmente (h) assegurar proteção aos recursos das áreas vazias, para evitar a "cobiça internacional" ou a exploração predatória do ambiente.¹³³ Não optava a SUDAM no seu primeiro plano, opostamente à SUDENE, por uma estratégia de industrialização como rota do desenvolvimento. Para ela, fazia sentido no caso amazônico atuar ao mesmo tempo sobre a agricultura e a indústria, uma posição que se coaduna com as condições específicas da região, que se podem resumir em: (a) imensidão territorial; (b) escassez e dispersão acentuada na distribuição da população; (c) modesta infra-estrutura; (d) recursos e potencialidades de dimensões ignoradas; (e) setor primário atrasado, dependente do extrativismo e de meia dúzia de produtos; (f) elevado índice regional de desemprego;¹³⁴ e (g) enorme dependência da economia regional em relação ao setor primário.¹³⁵ Para atacar os aspectos mencionados por último, o plano dispunha, entre suas metas, alcançar uma taxa de crescimento do PIL *per capita* da ordem de 4,8% ao ano, ignorando, contudo, e de forma deliberada, seus efeitos sobre a distribuição da renda.¹³⁶ Tal distribuição se esperaria melhorar via crescimento do consumo *per capita*, meta cuja mensuração não é, todavia, executada. As necessidades de criação de emprego são estimadas, por sua parte, como objetivos do plano, discriminadas setorialmente; o mesmo verificase com a composição do produto, em relação à qual o plano tencionava efetuar mudança, elevando as participações da agricultura e indústria, às custas da participação do comércio.

Ao se encerrar o período de vigência do primeiro plano quinquenal da SUDAM, já se faziam sentir as novas coordenadas do planejamento de Governo no Brasil. Consolidava-se a precedência das diretrizes nacionais, elaboradas no comando do sistema de planejamento, extinguindo-se, paralelamente, a competência regional com respeito às decisões mais capitais

¹³³ *Idem*, p. 41.

¹³⁴ SUFRAMA, *op. cit.*, p. 34, informa que em Manaus se estimou em 26% da PEA a taxa de desemprego em 1966.

¹³⁵ Uma análise dessas características encontra-se em Ronaldo de Sá Bonfim, "A Infra-Estrutura da Amazônia e Seu Desenvolvimento Econômico", in *Problemática ...*, *op. cit.*, pp. 87-96.

¹³⁶ SUDAM, 1º Plano ..., *op. cit.*, p. 68.

de seu desenvolvimento. Pode-se dizer que finda aqui a fase de autonomia da SUDAM, configurando-se novas tendências de política regional que tiveram raiz nos acontecimentos relativos à seca nordestina de 1970.

3.3.4 — Novos Rumos para a Política de Desenvolvimento Regional da Amazônia

É oportuno sublinhar que a mudança de orientação das políticas de desenvolvimento regional, ocorrida a partir de meados de 1970, com a instituição do PIN, não foi suscitada por acontecimentos verificados no âmbito da economia amazônica. Isto é tanto mais curioso quando se recorda a importância crucial que no novo esquema se deu à integração da região Norte no restante do País, mediante a Transamazônica. A explicação para o fenômeno é a mesma que foi dada no que toca ao Nordeste, residindo efetivamente na seca de 1970 o pino das mudanças que colocou a necessidade de se pensar em solução para as dificuldades nordestinas através do ajustamento entre as constelações de recursos do Nordeste e Amazônia, ou seja, combinando a imensidão territorial e o vazio demográfico da última com as sobras de população e a escassez relativa de áreas agricultáveis do primeiro. Nesse sentido, o PROTERRA, instituído em julho de 1971, soma-se ao PIN para tornar mais fácil o acesso à terra, melhorar as condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas áreas de SUDAM e SUDENE. Os dois programas em referência, absorvendo 25% do imposto de renda das pessoas jurídicas arrecadado pelo Governo brasileiro em 1972/76, deveriam preencher a função de expandir a fronteira econômica nacional, "para tirar proveito da dimensão continental do País, ampliando o mercado interno, pela incorporação de novas áreas e, simultaneamente, pela melhor utilização de mão-de-obra abundante".¹³⁷

No tocante à atuação da SUDAM, os novos caminhos da política de desenvolvimento regional estabelecidos desde 1970 não constituem genuíno deslocamento do eixo de prioridades. Basta ver, para ilustrar, que se a Transamazônica tencionava realizar o "imperativo da integração da Amazônia ao nosso patrimônio econômico, social e cultural que só pode ser efetivado

¹³⁷ Declaração do Ministro João Paulo dos Reis Velloso, contida em *Guia de Incentivos Fiscais*, suplemento das revistas *Veja*, n.º 185 e *Exame*, n.º 56, p. 79.

através da ocupação”,¹³⁸ a SUDAM claramente acentuava a necessidade dessa integração no seu primeiro plano, integração que ocupava, ademais, a linha de frente das aspirações regionais.¹³⁹ A própria concepção do POLAMAZÔNIA (Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia), datada de setembro de 1974, buscando promover a ocupação e o desenvolvimento integrado de 15 áreas da Amazônia Legal, selecionadas em função de suas potencialidades agropecuárias, minerais e agroindustriais, insere-se dentro da perspectiva enunciada pela SUDAM em seu primeiro plano, de concentrar a aplicação de recursos em pólos ou faixas de desenvolvimento, evitando a dispersão territorial.¹⁴⁰ No caso nordestino, ao contrário, o POLONORDESTE, que tem o mesmo padrão de idéia do POLAMAZÔNIA e surgiu na mesma época deste,¹⁴¹ representa uma perspectiva inteiramente nova, fora das cogitações da SUDENE. Por outro lado, quando a SUDAM (1966) surgiu, já era menor a projeção dos organismos regionais, de modo que não constituiu transformação tão radical na experiência amazônica a diminuição da capacidade de iniciativa da SUDAM, que ocorreu simultaneamente com aquilo que se registrava quanto à SUDENE, a partir especialmente de 1971. Na realidade, o panorama da evolução recente da política de desenvolvimento amazônico reproduz, com apreciável simetria, desde que guardadas as devidas proporções, o cenário dos eventos verificados a nível do Nordeste.

De fato, durante os anos 70, em lugar dos planos quinquenais da SUDAM — a réplica amazônica dos planos diretores da SUDENE e dos quais só se corporificou o primeiro — passaram a vigorar as diretrizes regionais dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Mantiveram-se, no entanto, as mesmas orientações básicas dos primeiros anos da SUDAM, procurando-se sempre, como acentua o *II PND*, realizar-se a “ocupação produtiva da Amazônia”, já agora justificando essa iniciativa

¹³⁸ Entrevista do então Ministro Mário Andreazza, “Transamazônica, um Rio de Riquezas”, in *Indústria e Produtividade*, ano 3, n.º 30 (Confederação Nacional da Indústria, novembro de 1970), p. 10.

¹³⁹ Ver, por exemplo, Armando Mendes, *op. cit.*, introdução geral, onde se encontra, além da integração, a tarefa de ocupação. No mesmo trabalho, consultar também p. 37.

¹⁴⁰ Ver SUDAM, *1º Plano ...*, *op. cit.*, p. 41.

¹⁴¹ Para o Centro-Oeste, concebeu-se o Programa Especial de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), com recursos equivalentes à metade dos do POLAMAZÔNIA e finalidades semelhantes, muito embora nele se encontre a preocupação de uso de terras potencialmente aproveitáveis para a agropecuária.

a necessidade de se tirar proveito dos grandes investimentos de infra-estrutura efetuados durante o Governo Médici.¹⁴² Os grandes programas de impacto formulados para a região setentrional do País — como o já aludido POLAMAZÔNIA, que identifica 15 áreas prioritárias para desenvolvimento integrado; o ciclópico Complexo Minerometalúrgico da Amazônia Oriental, no qual se incluem os projetos Carajás—Itaqui e Trombetas—Belém; a política de desenvolvimento de recursos florestais e uso racional de solos da Amazônia; a conclusão do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus e execução de um Distrito Agropecuário — procuram consolidar a tarefa proposta. Observa-se nos esquemas em aplicação, os quais mobilizarão recursos totais de Cr\$ 17,1 bilhões (preços de 1975) no período 1975/79, o interesse de responder ao “desafio agrícola de proporções gigantescas” que a Amazônia exemplifica, como “a maior área do mundo de escasso desenvolvimento agrícola ou industrial”.¹⁴³ É com esta preocupação que o Governo Federal identificou como esteios de sua política de desenvolvimento regional para o Norte o seguinte: (a) a utilização dos eixos naturais de penetração para a Amazônia e o Centro-Oeste (Transamazônica, Belém—Brasília, Cuiabá—Santarém); (b) a ocupação por áreas selecionadas e em bases setoriais seletivas e (c) a orientação de atividades no sentido de se explorarem os corredores de exportação. Tais esteios indicam claramente uma opção de política por investimentos nucleados espacial e setorialmente, que deflagrem respostas rápidas dos setores privados e resultem em maior rentabilidade para a formação de capital fixo do setor público. O estímulo específico à iniciativa particular está contido na reformulação do mecanismo do 34/18, que deu origem ao Fundo de Investimentos da Amazônia — FINAM, de finalidades e metodologia operacional idênticas às do FINOR, com quem o FINAM surge através do mesmo instrumento legal.¹⁴⁴ De particular importância no quadro da nova política para a Amazônia é o programa do Trópico Úmido, voltado para a investigação científica e tecnológica que viabilize em bases mais relevantes o desenvolvimento do POLAMAZÔNIA. Finalmente, deve ficar registrado que a preocupação do poder público com a sorte

¹⁴² Brasil, *II Plano Nacional . . .*, *op. cit.*, p. 65.

¹⁴³ *Idem, ibidem.*

¹⁴⁴ Que foi o Decreto-Lei n.º 1.376, de 12 de dezembro de 1974, o qual, além de instituir o FINOR e o FINAM, estabeleceu também o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), para estímulo de iniciativas nos âmbitos florestal (IBDF), turístico (EMBRATUR) e pesqueiro (SUDEPE).

da heveicultura não se extinguiu, bastando lembrar a criação do Programa de Incentivo à Produção de Borracha (PROBOR), através de Decreto-Lei de julho de 1972, com o propósito de promover a consolidação e expansão da produção gomífera na Amazônia e em outras áreas favoráveis do País.

3.3.5 — A Zona Franca de Manaus

Como engrenagem da estratégia de valorização amazônica dos anos 50, especialmente dirigida para o maior vazio regional e a área de economia mais frágil, que é a Amazônia de Oeste,¹⁴⁵ foi criada em 1957 a Zona Franca de Manaus (ZFM). Aparentemente, o Governo não sabia bem como empregar àquela época esse instrumento — encontrado, inclusive em Leticia e Iquitos, nas áreas amazônicas de Colômbia e Peru, respectivamente —, pois, de fato, só em 1960/61 é que foi regulamentada a lei da ZFM e nem assim se acionaram os dispositivos que, a partir de então, levariam ao movimento correspondente à exploração dos benefícios de uma zona de livre comércio. A experiência da ZFM revela, na verdade, características de inoperância e de falta do impacto esperado, até que em 1967 é reestruturado o dispositivo com a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Na reestruturação, importante medida foi estender a área original da ZFM, que era de 0,2 km², para 10 mil km². Subseqüentemente, foram abertos entrepostos da zona franca nas cidades de Porto Velho (Rondônia), Boa Vista (Roraima) e Rio Branco (Acre), sendo-lhes facultado o regime de franquias previsto originalmente apenas para Manaus. Pontos de fiscalização, assemelhados aos entrepostos, foram criados ulteriormente em 16 cidades da Amazônia Ocidental, ampliando consideravelmente o escopo do programa inicial.

Basicamente, o que uma zona franca origina é uma área de livre comércio, em que o movimento de exportações e importações se faz sem o peso de determinados encargos fiscais e tarifários. No caso de Manaus, o interesse de comércio se fez acompanhar de um elenco de incentivos visando à criação ali não só de importante centro de trocas, como também de um centro industrial e até mesmo de um centro agropecuário. A redução do imposto de importação era concedida na

¹⁴⁵ Formada dos Estados do Amazonas e Acre e dos Territórios Federais de Roraima e Rondônia.

SUFRAMA, até dezembro de 1975, para a matéria-prima importada destinada à industrialização local, por ocasião da venda do manufaturado em outras localidades brasileiras.¹⁴⁶ Desde então, tendo em vista as medidas restritivas às compras externas do Brasil, eliminou-se tal privilégio, limitando-se com isso o escopo da zona de livre comércio da capital amazonense. Em oposição ao que ocorreu nos seus 10 primeiros anos de existência, a ZFM constitui hoje poderoso ponto de apoio da estratégia de desenvolvimento para a Amazônia. Neste sentido, basta reparar que, até fins de 1974, 107 projetos industriais haviam sido analisados e aprovados pela SUFRAMA, num volume de inversões de Cr\$ 1,8 bilhão, aos preços do último trimestre de 1974, soma que equivale a quase duas vezes a renda interna do Amazonas, em 1971.¹⁴⁷ O impacto de tais empreendimentos e, obviamente, da elevação do nível das transações comerciais — considerando que o turismo na área de Manaus cresceu a ponto de uns 100 mil visitantes acorrerem à capital amazonense em 1971,¹⁴⁸ para não falar no aumento de procura local por conta da queda de preços suscitada pelo ingresso de mercadorias estrangeiras livres de direitos alfandegários — já se faz sentir. Com efeito, pesquisa da CODEAMA avalia que a renda *per capita* de Manaus cresceu, em termos reais, entre 1967 e 1971, quando só 80 projetos haviam sido aprovados, de pouco mais de 100%, estando atualmente bem acima da casa dos 600 dólares.¹⁴⁹ A renda real, na verdade, recebeu alento ainda mais notável por efeito das reduções no nível geral de preços, promovidas pelo barateamento de artigos importados, que substituíram os nacionais antes consumidos, repercussão que foi mais intensa na área de alimentos, vestuário e bens de consumo durável.¹⁵⁰

As diretrizes de desenvolvimento mais recentes concebidas para a SUFRAMA prevêm, conforme se percebe do *II PND*, a conclusão do seu distrito industrial e a execução paralela do distrito agropecuário. Este último visa a suprir a área de Manaus e suas vizinhanças de alimentos, substituindo importações que encarecem a vida na capital baré e fazendo surgir um centro abastecedor local, ora inexistente.

¹⁴⁶ V. SUFRAMA, *op. cit.*, p. 23; Decreto-Lei n.º 1.435, de 16 de dezembro de 1975.

¹⁴⁷ Segundo os cálculos da CODEAMA, *in* SUFRAMA, *op. cit.*, p. 31. Os dados dos projetos aprovados são do IPEA.

¹⁴⁸ Cálculo da EMATUR, *em* SUFRAMA, *op. cit.*, p. 54.

¹⁴⁹ *Idem*, p. 35.

¹⁵⁰ *Idem*, p. 34.

3.4 — Política de Desenvolvimento Urbano

Uma feição novel que assumiu a promoção do desenvolvimento regional no Brasil é fornecida pela atenção conferida ao tratamento dos problemas urbanos. Esta feição não se choca com a ênfase dada aos esforços de correção dos desníveis inter-regionais de renda, nem com a estratégia de ocupação do espaço interior, no Centro-Oeste e na Amazônia, a eles na verdade se somando como parte da tarefa de corrigir as distorções determinadas pelo modelo histórico de formação da sociedade brasileira.¹⁵¹ A atitude de combinar a correção das disparidades regionais com a busca de harmonia no processo de urbanização, dentro de um arcabouço articulado de política espacial,¹⁵² inclusive compreendendo preocupação com a preservação do meio ambiente, tomou forma a partir da decisão de se estabelecerem as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, em junho de 1973, às quais veio se somar a região metropolitana do Rio de Janeiro, um ano depois. Justificou-a uma preocupação já antiga, que tomou vulto diante do confronto dos dados do *Censo Demográfico de 1970* com os de censos anteriores, revelando que o contingente humano vivendo nas cidades brasileiras evoluíram de 31% da população total em 1940, para 36 em 1950, 45 em 1960 e 56% em 1970, prevendo-se, para 1980, uma proporção de 63%,¹⁵³ ou seja, a transformação do Brasil em sociedade predominantemente urbana num processo possivelmente de metropolitização prematura. De fato, a excessiva concentração demográfica e de atividades econômicas na Grande São Paulo e no Grande Rio, significando uma aglomeração de quase a metade da mão-de-obra empregada na indústria do País,¹⁵⁴ tende a engendrar indiscutíveis problemas de congestionamento, de poluição e de uma sobrecarga humana que extrapola a capacidade de atendimento da infra-estrutura, com sérios reflexos na qualidade da vida e no equilíbrio social.

¹⁵¹ Cf. Exposição de Motivos do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) n.º 11/74, de 5 de junho de 1974, item 6.

¹⁵² A economia urbana é, na verdade, um capítulo da economia regional. Ver, a propósito, Edwin Mills, *Studies in the Structure of the Urban Economy* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1972) e Dick Netzer, *Economics and Urban Problems* (New York: Basic Books, 1970).

¹⁵³ Cálculo de Brasil, *II Plano Nacional . . .*, *op. cit.*, p. 86.

¹⁵⁴ *Idem, ibidem.*

Estabelecer uma estrutura urbana que suavize os custos sociais da estratégia de desenvolvimento, em sintonia com a política de ocupação do espaço interior, elevando-se, em consequência, os padrões de urbanização e qualidade da vida, passou a representar o alvo básico que norteia a tentativa de se lograr melhor harmonia no crescimento das cidades brasileiras. Tentativa também dirigida para se evitar que, precocemente, se criem no Brasil as dificuldades que enfrentam os habitantes do meio urbano em países de níveis mais elevados de renda por pessoa. E tentativa ainda de disciplinar certas tendências de burgomestres pouco lúcidos de transformar, a todo custo, belas capitais brasileiras em templos de concreto e asfalto para culto dos veículos automotores, destruindo o pouco que resta do patrimônio histórico-cultural do País.¹⁵⁵ Na perspectiva do II PND, que é o primeiro documento de planejamento no Brasil a tratar de modo abrangente e articulado o problema, isto não pode mais ocorrer. O plano, enfatizando a necessidade de descentralização e desconcentração — através do estímulo ao fortalecimento de metrópoles regionais e de pólos secundários — estabelece sérias diretrizes para a preservação das belezas naturais e das cidades históricas, introduzindo uma nítida perspectiva de limitação à crescente deterioração da qualidade da vida. Isto representa, de certa maneira, combustível para um conflito entre a visão tacanha do desenvolvimento, morbidamente preocupada com um imediatismo da lucratividade, que não se detém ante barreiras que possam conter a expansão dos fluxos materiais de produção, e a proteção que o homem reclama para desfrutar uma vida amena e sem tensões, onde haja paisagens não necessariamente idílicas mas que se possam admirar e águas em que não se tenha o receio de cair.

Para instrumentação do programa proposto, o Governo Federal instituiu a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR). Criada em junho de 1974, "com a finalidade de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como de acompanhar e avaliar a sua execução,"¹⁵⁶ a

¹⁵⁵ O Recife ilustra bem esse ponto. Uma parte antiga da cidade, com fisionomia própria, foi sacrificada para que se rasgasse ampla avenida, por onde o trânsito melhor se escoaria. Pois bem, isto aconteceu há menos de 10 anos. Hoje, a área deformada figura por ironia num plano de pedestrianização do centro urbano da capital de Pernambuco.

¹⁵⁶ Decreto n.º 74.156, de 6 de junho de 1974 (Art. 1.º).

CNPU poderá definir a estrutura urbana a ser estabelecida nas diferentes regiões, melhorando a qualidade dos equipamentos disponíveis nas grandes urbes. Na execução desse encargo, conta com o apoio financeiro de sistema de fundos de desenvolvimento urbano, para coordenação dos mecanismos que dispersamente forneciam recursos para as necessidades da política urbana, sistema que reúne um montante de Cr\$ 247 bilhões (mais de um quarto do PIB brasileiro) para aplicação no período 1976/79.¹⁵⁷ Dois empreendimentos que se calcula com alcance bastante amplo vieram complementar, a partir de julho de 1975, o esforço de modificar os rumos do desenvolvimento urbano no Brasil. Um foi a criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU), destinado a promover a integração social das cidades e incluindo o incentivo a formas de lazer que melhorem o padrão de aproveitamento do tempo ocioso da população de menor renda dos maiores centros. O outro foi o estabelecimento do Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, para melhoria qualitativa e maior eficiência de prestação desse importante serviço de utilidade pública, tarefa que se procurou viabilizar mediante a simultânea criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU). Recém-inaugurada, a política que se concebeu para dirigir a expansão dos grandes centros brasileiros ainda é uma promessa, sem maiores frutos concretos que permitam uma avaliação, mesmo superficial.

¹⁵⁷ Dado da Exposição de Motivos do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) n.º 012/75, de 10 de setembro de 1975, item 5.

CAPÍTULO IV — NORDESTE E AMAZÔNIA: O DESENVOLVIMENTO RECENTE E A ESTRATÉGIA DO II PND

4.1 — Introdução

Conforme se pôde constatar no capítulo anterior, o Brasil vem desenvolvendo, nos últimos anos, política de integração nacional, que busca, concomitantemente, atenuar as desigualdades inter-regionais de renda, particularmente no caso do Nordeste, e promover, de forma ordenada, a ocupação produtiva e a colonização da Amazônia. Sua execução permitiu a realização de grandes investimentos, apoiados nos mecanismos de transferência inter-regional de recursos, seja de caráter governamental, seja através dos incentivos fiscais e financeiros, e que viabilizaram:

I — *No Nordeste*, o fortalecimento da infra-estrutura de transportes, energia, armazenagem e abastecimento, comunicação, saneamento e habitação, bem como a diversificação e ampliação de sua base industrial e o desenvolvimento das atividades agropecuárias, assegurando à região ritmo de crescimento compatível com o alcançado pelo País como um todo.

II — *Na Amazônia*, a construção de grandes eixos rodoviários de penetração interior, facilitados pela consolidação de Brasília, e a implantação de infra-estrutura de energia e comunicações, que permitiram a intensificação da ocupação produtiva e da colonização dirigida, bem como o melhor conhecimento das dotações regionais de recursos naturais.

A estratégia de integração nacional concebida no *II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)*, para o quinquênio 1975/79, prevê a continuidade desse grande esforço, procurando, de uma parte, consolidar e ampliar o que já foi executado, e, de outra, partir para novos e mais ambiciosos objetivos de complementaridade e transmissão inter-regional do desenvolvimento, através principalmente:

I — *Da manutenção de altos níveis de formação de capital*, assegurados os mecanismos de transferência inter-regional de recursos. Estima-se que a formação bruta de capital fixo deva atingir, no período 1975/79, os 25% do Produto Interno Bruto do Nordeste e da Amazônia, enquanto que a capacidade regional de formação de poupanças não seria suficiente para financiar 50% desses investimentos.

II — *Da consolidação do processo de industrialização do Nordeste*, com investimentos de, no mínimo, Cr\$ 45 bilhões e do aproveitamento industrial dos amplos recursos minerais da Amazônia (investimentos da ordem dos Cr\$ 25 bilhões).

III — *Do desenvolvimento agropecuário de áreas integradas*, selecionadas em função de suas dotações de recursos naturais, da capacidade de resposta a esforço concentrado de investimentos, da infra-estrutura básica existente ou da importância demográfica.

IV — *Da complementação da infra-estrutura de transportes, energia, armazenagem e comunicações*, principalmente na Amazônia.

V — *Do desenvolvimento social* (habitação e saneamento, saúde e nutrição, educação, previdência e assistência social, emprego e integração social).

4.2 — Nordeste

O exame da experiência de desenvolvimento do Nordeste nos últimos 15 anos (1960/75) permite concluir que foi grande o progresso alcançado pela região (em muitos casos, superior ao verificado no País como um todo) e que a persistência das desigualdades decorre mais do grande salto de crescimento que ocorreu, a nível nacional, do que da incapacidade do Nordeste de acelerar o desenvolvimento ou de reagir aos poderosos estímulos fiscais e financeiros que vem recebendo. Se é rela-

tivamente fácil apontar as distorções e os pecados cometidos pela estratégia de desenvolvimento posta em prática no passado, bem como os desequilíbrios que gerou,¹ seria extremamente difícil pretender que caminhos alternativos eventualmente seguidos viessem a produzir, no conjunto, efeitos mais amplos ou impactos mais significativos do que os alcançados, considerados a disponibilidade de recursos e o hiato de desenvolvimento prevaletentes.

4.2.1 — O Esforço de Crescimento

No período 1960/74, o produto interno bruto do Nordeste, medido a custo de fatores, evoluiu a taxas médias anuais acumulativas da ordem dos 7,1% e o do Brasil a 7,2% (Tabela IV.1).² Em termos *per capita*, o crescimento do Nordeste foi, no mesmo período, de 4,6% e, o do Brasil, de 4,2%.³ Mais importante, a região revelou capacidade para acelerar o seu crescimento: no período 1960/65, a expansão do produto interno bruto, a custo de fatores, foi de 5,3% ao ano; no quinquênio seguinte (1965/70), de 6,7%; e, no período 1970/74, de 9,9%. Nos dois primeiros períodos considerados, o cresci-

¹ Ver, por exemplo, sobre o assunto, David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos ...*, *op. cit.*

² Essa comparação envolve consideráveis dificuldades, tendo em vista a precariedade das contas nacionais e regionais. Os novos estudos, realizados pela Fundação Getúlio Vargas para a reformulação do Sistema de Contas Nacionais, apresentaram resultados compatíveis apenas para os anos de 1949, 1959 e 1970/73 (dados não regionalizados). A SUDENE dispõe de dados confiáveis (ainda mais, de discutível comparabilidade com os nacionais) apenas para o período 1960/69. Os dados aqui apresentados é o que de melhor se pôde obter, para agregado de renda compatível (Produto Interno Bruto, a custos de fatores) para o Brasil e o Nordeste, em recente estimativa elaborada pelo Instituto de Planejamento do IPEA. Por essas razões, não se compatibilizam com os utilizados no Capítulo I, que se baseiam nas estimativas antigas das contas nacionais (Fundação Getúlio Vargas), disponíveis apenas até 1969, mas que permitem a inclusão da Amazônia e ensejaram as projeções intentadas.

³ Conforme se sabe, a população residente no Nordeste apresenta taxas de crescimento inferiores às do Brasil, ainda que revele tendência clara para acelerar. Em 1960, era de 22,4 milhões (32% da do Brasil, e crescimento acumulativo de 2,2%, na década anterior); em 1970, representava pouco mais de 30% da população brasileira e as projeções para 1975 indicam uma população regional de cerca de 32 milhões (29,9% da estimada para o País, ainda que a taxa de crescimento projetada, de 2,6% ao ano, aproxime-se da do Brasil, estimada em 2,8%). Esse fenômeno deve-se ao efeito combinado da redução da mortalidade e das emigrações, se medidas como porcentagem da população natural.

TABELA IV.1

**NORDESTE E BRASIL: TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB
TOTAL E PER CAPITA, A CUSTO DE FATORES — 1960/74**

(em %)

Períodos	PIB Total		PIB Per Capita	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960/65	5,3	4,6	2,9	1,7
1965/70	6,7	7,1	4,3	4,1
1970/74	9,9	10,7	7,2	7,7
1960/74	7,1	7,2	4,6	4,2

Fontes: IPEA, SUDENE e FGV.

mento médio anual do produto interno *per capita* foi superior ao verificado no País como um todo. Estimativas preliminares indicam que o crescimento regional, em 1975, foi da ordem dos 7%, superior ao alcançado pelo País (da ordem de 4%).

Nesse contexto, convém salientar que a formação bruta de capital fixo no Nordeste tem crescido a taxas superiores às do produto interno (cerca de 12,7% ao ano em 1965/72,⁴ contra 7,4% para o produto interno bruto, a custo de fatores). Sua participação no produto interno, a custo de fatores, foi superior aos 25%, no período 1965/72, e se elevou dos 22,6% em 1965/67 para os 29,2% em 1970/72 (médias anuais). O que essa elevada participação revela, particularmente, é, de um lado, a grande habilidade para investir que a região conseguiu demonstrar e, de outro, o influxo de poupanças que deve ter recebido do resto do País, seja através do setor público, seja pelo mecanismo dos incentivos fiscais aos investimentos de responsabilidade do setor privado (a indústria contribuiu, no período 1965/72, com mais de um terço da formação de capital). Ainda que a relação incremental capital/produto se tenha situado abaixo da relação média (cerca de 3,5, contra 3,9) e que se admita se deva reduzir, seja como decorrência das modificações na estrutura de formação de capital, seja em função da maturação dos investimentos produtivos realizados (absorção de capacidade instalada, não utilizada), é pouco provável que a região venha a exibir no futuro desem-

⁴ SUDENE, *Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste do Brasil — 1965-1972* (Recife, 1974), 23 p., mimeo.

penho economico global tão lisonjeiro como o apresentado nos últimos anos, particularmente entre 1970 e 1974.

Setorialmente, a indústria passa, a partir de 1965, a liderar o processo de crescimento e a agropecuária é a atividade que revela desempenho menos satisfatório, mesmo quando comparada com a do Brasil. As atividades terciárias que, por fenômeno cuja interpretação já se esboçou em outra oportunidade,⁵ comandaram o processo de crescimento passam a comportar-se de modo mais reflexo, ainda que com altas taxas de expansão.

4.2.1.1 — O Desenvolvimento Industrial

O produto da indústria do Nordeste evoluiu, entre 1960 e 1974, à taxa média anual da ordem de 8,9% (Tabela IV.2), acima, portanto, da observada para o País (8,4%). Na verdade, o crescimento das atividades secundárias regionais tem sido, nos últimos 15 anos, superior ao do Brasil, à exceção do período 1970/74: entre 1960 e 1965, 1965 e 1970 e entre 1970 e 1974, esse crescimento foi de 5,2, 10,5 e 11,5%, contra 3,7, 10,3 e 12,4% verificados para o País como um todo.

TABELA IV.2
NORDESTE E BRASIL: TAXAS DE CRESCIMENTO DA RENDA INTERNA, POR SETORES — 1960/74

Períodos	Agricultura		Indústria		Serviços	
	NE	BR	NE	BR	NE	BR
1960/65	5,3	5,8	5,2	3,7	5,3	4,7
1965/70	—0,2	3,0	10,5	10,3	8,9	6,8
1970/74	7,2	7,1	11,5	12,4	10,3	10,9
1960/74	3,8	5,1	8,9	8,4	8,0	7,2

Fontes: IPEA, SUDENE e FGV.

Parece fora de dúvida que essa expansão está fortemente associada ao mecanismo dos incentivos fiscais e financeiros ao desenvolvimento industrial da região, que somente se tornou

⁵ Ver David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos . . .*, op. cit., p. 20.

relevante a partir de 1965.⁶ A indústria de transformação, particularmente, cresceu, entre 1965 e 1972, de cerca de 9,3% ao ano, acelerando seu desempenho no período (crescimento de 6,4% ao ano no biênio 1965/67 e de 12,3%, em 1970/72).⁷ De outra parte, a formação bruta de capital fixo das indústrias manufatureiras cresceu, no período 1965/72, cerca de 36% ao ano, elevando sua participação na indústria como um todo dos 27,5% em 1965/66 para os 55% no período 1971/72. Entre 1965 e 1972, as liberações de recursos dos incentivos fiscais para projetos industriais (Tabela IV.3) chegaram a representar cerca de 45% da formação bruta de capital pelas atividades manufatureiras,⁸ fato que atesta a eficácia global do mecanismo como agente da expansão industrial observada.

No período 1960/75, estima-se que os investimentos industriais gerados pelos incentivos fiscais tenham atingido Cr\$ 37 bilhões, a preços de 1975 (para Cr\$ 13 bilhões de recursos dos incentivos fiscais efetivamente liberados).

Já em 1970, o efeito desses investimentos determinava significativas modificações na estrutura industrial da região, com aumento da participação percentual, no valor da produção, se comparado com 1959, dos gêneros metalúrgica (de 2,1 para 4,9%), mecânica, material elétrico e de transporte (1,0 para 4,6%), química e borracha (13,9 para 18,9%), minerais não-metálicos (5,3 para 6,9%) e produtos alimentares e bebidas (37,0 para 41,6%), e redução nos têxtil, vestuário e calçados (de 30,2 para 17,0%),⁹ revelando-se, progressivamente, perfil industrial mais equilibrado e com expansão predominante de subsetores dinâmicos ou mais ajustados às vantagens relativas reveladas pela região.

Regionalmente (Tabela IV.4), os investimentos industriais decorrentes dos incentivos fiscais administrados pela SUDENE revelam nítida tendência para concentração na Bahia (45%) e em Pernambuco (26%), bem como a vocação mais capital intensiva e setorialmente concentrada do pólo industrial baiano (participação da Bahia no emprego de 22% e, de Pernambuco, de 34%). Dadas as peculiaridades regionais e as vantagens

⁶ Dos quase Cr\$ 13 bilhões (preços de 1975) de recursos dos incentivos fiscais liberados para projetos industriais entre 1963 e 1975, apenas Cr\$ 44 milhões foram liberados antes de 1965.

⁷ SUDENE, *Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste*, *op. cit.*

⁸ Estimadas, para o período, em Cr\$ 20 bilhões, a preços de 1975 (a partir do estudo da SUDENE, *op. cit.* p. 21). Chega-se aproximadamente ao mesmo resultado, por outro método, na última coluna da Tabela IV.3.

⁹ IBGE, Censos Industriais, 1960 e 1970.

TABELA IV.3

NORDESTE: PROJETOS INDUSTRIAIS APROVADOS, POR ANO,
E APLICAÇÕES DE INCENTIVOS FISCAIS — 1960/75

Anos	Projetos Aprovados				Recursos Liberados (Cr \$ milhões de 1975)	Estimativa dos Investimentos Efetivamente Realizados (Cr \$ milhões de 1975)
	Quantidade	Empregos Previstos	Investimento Total (Cr \$ milhões de 1975)	Recursos 34/18 e do FINOR (Cr \$ milhões de 1975)		
1960	22	6.449	694	—	—	98
1961	20	11.957	680	—	—	343
1962	55	9.876	683	—	—	486
1963	61	7.098	922	185	2	518
1964	56	9.930	1.774	350	45	724
1965	60	8.871	1.177	280	68	992
1966	75	21.892	2.134	963	235	1.098
1967	249	25.029	5.267	2.360	717	1.755
1968	149	21.341	3.677	1.969	1.127	2.844
1969	98	15.090	3.642	1.855	1.394	2.942
1970	76	15.593	5.006	2.000	1.658	2.785
1971	63	12.947	4.484	2.014	1.715	3.187
1972	52	15.497	3.175	1.615	1.397	3.107
1973	54	22.638	7.130	2.256	989	3.092
1974	55	30.204	14.263	3.220	1.321	5.229
1975	29	14.955	6.187	2.223	2.648	7.455
Total	1.174	249.367	60.895	21.290	13.316	36.655

Fonte: Dados básicos da SUDENE.

TABELA IV.4

NORDESTE: PROJETOS INDUSTRIAIS APROVADOS, POR ESTADOS,
E APLICAÇÕES DOS INCENTIVOS FISCAIS — 1960/75

Estados	Projetos Aprovados				Recursos Liberados (Cr \$ milhões de 1975)	Estimativa dos Investimentos Efetivamente Realizadas (Cr \$ milhões de 1975)
	Quantidade	Empregos Previstos	Investimento Total (Cr \$ milhões de 1975)	Recursos 34/18 e do FINOR (Cr \$ milhões de 1975)		
Maranhão	20	4.001	547	288	337	378
Piauí	24	2.506	1.364	338	209	963
Ceará	179	36.060	3.996	1.826	1.237	2.549
Rio Grande do Norte	70	19.541	3.565	1.533	552	1.728
Paraíba	137	21.270	3.293	1.335	963	2.228
Pernambuco	347	84.025	15.761	5.844	3.942	9.767
Alagoas	40	8.983	1.847	885	391	1.292
Sergipe	38	6.349	783	315	147	441
Bahia	269	54.453	27.195	7.734	4.838	15.867
Minas Gerais	50	12.179	2.544	1.192	700	1.442
Total	1.174	249.367	60.895	21.290	13.316	36.655

Fonte: Dados básicos da SUDENE.

de localização oferecidas por Salvador e pelo Recife, dificilmente outro padrão espacial seria, de início, conseguido (discute-se, mesmo, se seria desejável).¹⁰

4.2.1.2 — O Problema da Agropecuária

Há claras indicações de que o modelo de crescimento que foi, nos últimos anos, trilhado pela agropecuária regional, particularmente pela agricultura, revela, a partir de 1965, sinais de esgotamento.

Essa constatação, se válida, é extremamente grave, pois deverá envolver um grande esforço de transformação tecnológica e institucional no campo, quase certamente lento, caro e penoso. Esforço que, não ocorrendo, poderá comprometer todo o desenvolvimento regional futuro.

O Nordeste rural abrigava em 1975 cerca de 17,7 milhões de pessoas, o que correspondia a 55% da população da região, 41% da população rural do País e mais de 16% de sua população total.¹¹ De outra parte, o Nordeste semi-árido (exclusiva a área de Minas Gerais incluída no Polígono das Secas) compreendia, em 1970, cerca de 11 milhões de pessoas, 40% da população total do Nordeste, ocupando área de 761,7 mil km² (49% da área total da região) e apresentando densidade demográfica acima dos 14 hab./km².

Entre 1947 e 1965, o crescimento da produção agropecuária regional ocorreu a taxas elevadas (próximas dos 5%),¹² com as lavouras apresentando desempenho equivalente, a despeito das secas de 1951/53 e 1958. Essa expansão das lavouras ocorreu concomitantemente com a da área cultivada, que se ampliou, no período, à razão de 4% ao ano, e pela intensificação do uso do trabalho, sem maiores elevações de produtividade. A partir de 1965, no entanto, a expansão da área cultivada tem-se desacelerado: foi de pouco mais de 1% entre 1965 e 1969,¹³ e de somente 2% entre 1969 e 1973.

¹⁰ Ver David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos . . .*, op. cit., particularmente pp. 280-287 e 368-369.

¹¹ Estimada em 107,1 milhões, pelo IBGE, para 1975.

¹² Veja-se David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos . . .*, op. cit., pp. 95-118.

¹³ A comparação entre os censos de 1960 e 1970, sob este aspecto, não é significativa, porquanto 1970 foi ano de seca, quando ocorre redução da área cultivada. Mas a expansão verificada, na década, foi de apenas 1,7% ao ano.

Como não ocorreram, a partir de 1970, modificações tecnológicas que viessem a repercutir significativamente sobre a produtividade, o crescimento da agropecuária (as lavouras correspondem a cerca de dois terços do produto do setor primário) tendeu a perder velocidade: foi de — 0,2% ao ano entre 1965 e 1970 (o que reflete o efeito da seca de 1970, quando ocorreu queda de produção superior a 16%) e de menos de 2% entre 1971 e 1974.¹⁴ Entre 1965 e 1974, o crescimento da agropecuária foi de 3% ao ano. Tudo indica, portanto, que o modelo de crescimento extensivo, praticado até meados da década passada, perdeu seu dinamismo, a despeito da existência de margens para expansão da área cultivada, tanto nas regiões de ocupação mais antiga e intensa (Nordeste Oriental, principalmente) quanto nas de expansão da fronteira agrícola (oeste da Bahia, Maranhão e Piauí, sobretudo).

O que se pode inferir desse breve exame é que, de um lado, a estrutura fundiária começa a tornar-se impeditiva ao processo de crescimento da produção (fundamentalmente nas áreas de ocupação mais antiga) e, do outro, que a introdução de tecnologia agrícola mais avançada (irrigação, por exemplo) e o esforço para conferir à agropecuária maior capacidade de resistência às secas passam a constituir-se ingredientes importantes para a aceleração do crescimento da produção (através de aumento da produtividade e do seu coeficiente de resistência às irregularidades climáticas), sobretudo no caso das lavouras.

Uma rápida análise de como evoluiu a estrutura fundiária entre 1960 e 1975¹⁵ reforça a primeira conclusão. A par de evidente processo de expansão do minifúndio (crescimento de 72% no número de estabelecimentos com menos de 10 ha e de 49% da área desses estabelecimentos), ocorreu ampliação importante da área ocupada com lavouras apenas nos estabelecimentos com menos de 10 ha (45%) e entre 10 e 100 ha (21%) e somente houve expansão do emprego nesses estabelecimentos: 44 e 2%, respectivamente. Nos maiores estabelecimentos, ocorreu intensa e inquietante liberação de mão-de-obra. Na verdade, os estabelecimentos com mais de 100 ha, que detinham, em 1970, cerca de 70% da área dos estabelecimentos agrícolas, eram responsáveis por apenas 13% do

¹⁴ Convém, nesse contexto, excluir do exame o ano de 1971, comparado com o de 1970, quando ocorreu a conhecida recuperação do produto da agropecuária, em seguida a um ano de seca (22%).

¹⁵ IBGE, Censos Agrícolas de 1960 e 1970 (bem como tabulações elaboradas pelo Instituto de Planejamento do IPEA).

pessoal ocupado e por somente 38% da área das lavouras: em 1950, o pessoal ocupado nesses estabelecimentos representava 27% do total e, a área das lavouras, 48%; em 1960, essas participações já declinavam para 19 e 43%, respectivamente. Ainda que se considere que esse fenômeno se deva à especialização progressiva dos maiores estabelecimentos em pecuária, não há como negar as implicações da tendência, no que respeita ao emprego e à produção agrícola, sobretudo se se tem em mente que a disponibilidade de área por pessoa ocupada nos estabelecimentos de menos de 10 ha é pequena e declinante (0,9 ha de área total e 0,6 ha de área de lavouras por pessoa ocupada, em 1970).

Para as regiões com potencial de expansão da fronteira produtiva, o cultivo de lavouras sabidamente envolve intensiva capitalização e avançada tecnologia, sobretudo no caso de irrigação (oeste da Bahia, Piauí), e esta vem sendo, na verdade, a orientação de política adotada, há alguns anos, mas que ainda não colheu os frutos desejados.

4.2.2 — A Importância do Setor Público

Já se destacou, em outra oportunidade, a importância do setor público no financiamento do desenvolvimento regional, particularmente dos altos níveis de formação de capital alcançados nos anos 60.¹⁶ Ter-se-ia operado, com efeito, nos últimos anos, significativa transferência de recursos, pelo Governo Federal, para o Nordeste, uma vez que o dispêndio público direto da União na região supera as receitas arrecadadas, que a formação de capital pelo setor público federal corresponde a cerca de um quarto da da região como um todo e que as transferências da União aos Estados e Municípios e as resultantes do mecanismo dos incentivos fiscais e financeiros constituem contribuições líquidas adicionais de recursos federais para a região.

Não se pode dizer, ainda que com base na frágil evidência disponível, que o papel que essas transferências de recursos desempenharam nos anos 60 tenha-se preservado, com o mesmo vigor, a partir de 1970, a não ser que entre elas se incluam os incentivos fiscais.

¹⁶ Ver, a respeito, David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos . . .*, *op. cit.*, pp. 26-37.

4.2.2.1 — Transferências Intragovernamentais

Por transferências intragovernamentais entende-se aqui a diferença entre o dispêndio público federal direto (consumo e formação bruta de capital fixo), considerado sob a ótica das contas nacionais,¹⁷ e a receita pública federal. Se, de uma parte, dispõe-se das informações relativas à receita, as estimativas do dispêndio envolvem sérios problemas metodológicos.¹⁸ A despeito, porém, desses problemas, pode-se chegar, sobre o assunto, fundamentalmente às seguintes conclusões:

i) A carga tributária da União no Nordeste elevou-se de pouco mais de 3% do Produto Interno Bruto, a custo de fatores, para quase 6% entre 1960 e 1974; no caso do Brasil como um todo, essa relação evoluiu dos quase 8 para os 12%, no mesmo período (Tabela IV.5). Isto certamente indica que, de uma perspectiva global, o ônus fiscal, ainda que se tenha elevado, em termos relativos, mais no Nordeste do que no Brasil, ainda atua com progressividade no que respeita às desigualdades de renda: na verdade, em 1974, a carga tributária federal *per capita* no Nordeste correspondia a apenas 20% da do País; as receitas da União caminharam no mesmo sentido;

ii) os dispêndios diretos da União no Nordeste, no entanto, teriam evoluído, no período, em direção oposta (Tabela IV.6): de mais de 7% do produto interno em 1960 para menos de 6% em 1974;

iii) daí se infere que as transferências intragovernamentais (dispêndio menos receita), que eram amplamente favoráveis ao Nordeste, em 1960 (mais de 3% do produto interno), ter-se-iam tornado negativas em 1973 e 1974, ainda que não estejam apropriadas, nesse exercício, as transferências de receita federal que ocorreram para a atividade empresarial do Governo, de responsabilidade da União.

¹⁷ Isto é, excluindo-se os dispêndios das empresas governamentais.

¹⁸ Não existem dados relativos ao dispêndio público realizado pela União, para regiões. No caso do Nordeste, dispõe-se de série da formação bruta de capital fixo pelo Governo razoavelmente compatível com o conceito de dispêndio público aqui adotado, para o período 1960/72. Os dados referentes ao consumo do Governo foram estimados aplicando-se aos dados disponíveis, a nível regional, sobre salários e ordenados pagos pelo Governo a relação verificada, para o País como um todo, entre esse agregado e o do consumo do Governo. Os dados para 1973 e 1974 foram projetados.

TABELA IV.5

NORDESTE E BRASIL: CARGA TRIBUTÁRIA POR NÍVEIS DE GOVERNO, COMO PORCENTAGEM DO PIB, A CUSTO DE FATORES — 1960/74

Anos	Nordeste			Brasil		
	Total	União	Estados e Municípios	Total	União	Estados e Municípios
1960	9,96	3,35	6,61	15,86	7,84	8,02
1961	10,57	3,62	6,95	14,95	7,38	7,57
1962	9,48	3,01	6,47	14,24	7,01	7,23
1963	9,87	2,99	6,88	14,32	7,29	7,03
1964	10,68	3,14	7,54	15,76	7,68	8,08
1965	9,52	3,14	6,38	16,70	8,45	8,25
1966	9,93	3,57	6,36	18,07	9,25	8,82
1967	7,68	2,89	4,79	16,59	7,15	8,44
1968	10,05	4,99	5,06	20,09	10,34	9,75
1969	10,85	5,45	5,40	20,80	11,16	9,64
1970	10,86	6,02	4,84	19,39	10,55	8,84
1971	10,04	5,56	4,48	18,85	10,63	8,22
1972	10,45	5,74	4,71	19,93	11,67	8,26
1973	10,97	5,74	5,23	20,42	11,99	8,43
1974	11,26	5,88	5,88	20,68	12,18	8,50

Fonte: IPEA.

TABELA IV.6

NORDESTE: ESTIMATIVA DAS TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS DE RECEITA E SUAS RELAÇÕES COM O PIB A CUSTO DE FATORES — 1960/74

Anos	Dispêndios Públicos da União no Nordeste (A)	Receita da União no Nordeste (B)	Transferências (C) = (A) - (B)	(A) / PIB _{NE} (%)	(B) / PIB _{NE} (%)	(C) / PIB _{NE} (%)
	(Cr \$ milhões) ^a	(Cr \$ milhões)	(Cr \$ milhões)			
1960	24,0	11,7	12,3	7,38	3,59	3,78
1961	30,3	16,6	13,7	7,27	3,98	3,29
1962	66,7	24,8	41,9	8,77	3,26	5,51
1963	112,4	47,8	64,6	7,74	3,29	4,45
1964	149,8	106,5	43,3	5,08	3,61	1,47
1965	271,7	183,2	88,5	4,98	3,36	1,62
1966	487,2	284,7	202,5	6,38	3,73	2,65
1967	833,2	328,5	504,7	8,00	3,15	4,85
1968	1.019,6	728,9	290,7	7,17	5,12	2,05
1969	1.214,6	1.030,9	193,7	6,61	6,56	1,05
1970	2.188,7	1.043,4	1.145,3	9,56	4,56	5,00
1971	2.184,6	1.794,9	393,8	7,04	5,78	1,26
1972	2.581,5	2.436,8	144,7	6,41	6,05	0,36
1973	3.071,3	3.163,5	(92,2)	5,90	6,07	(0,17)
1974	4.204,7	4.490,9	(286,2)	5,84	6,23	(0,39)

Fonte: IPEA.

^a Exclusivo transferências aos Estados e Municípios.

4.2.2.2 — Transferências Intergovernamentais

Tendência oposta ocorre, no período, com relação às transferências intergovernamentais institucionalizadas, isto é, as transferências federais aos Estados e Municípios.¹⁹ Essas transferências evoluíram de menos de 1% do produto bruto, a custo de fatores, em 1960, para mais de 4% em 1974; corresponderam a cerca de 13 e 67% da receita da União arrecadada na região e cerca de 6 e 34% da receita total dos Estados e Municípios, respectivamente, em 1960 e 1974 (Tabela IV.7).

TABELA IV.7

NORDESTE: ESTIMATIVA PRELIMINAR DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DE RECEITA — 1960/74^a

Anos	Transferências Intergovernamentais (Cr \$ milhões) (A)	(A)/Receita da União no Nordeste (%)	(A)/Receita dos Estados e Municípios do Nordeste (%)	(A)/PIB _{ct} do Nordeste (%)
1960	1,5	12,82	5,86	0,46
1961	3,5	21,08	8,60	0,76
1962	7,2	29,03	11,86	0,95
1963	14,9	21,17	11,89	1,03
1964	21,3	20,00	8,21	0,72
1965	47,8	26,09	11,18	0,88
1966	108,3	38,04	17,42	1,42
1967	270,2	82,25	27,74	2,59
1968	535,9	73,52	35,72	3,77
1969	700,7	68,64	34,11	3,81
1970	931,3	98,26	37,34	4,07
1971	1.241,3	69,16	37,01	4,00
1972	1.693,9	69,51	39,01	4,21
1973	2.079,8	65,74	33,23	3,99
1974	3.030,0	67,47	34,21	4,21

Fonte: IPEA.

^a Ver nota 19 (texto).

¹⁹ Fundos de Participação dos Estados e Municípios, Fundo Especial, Cotas dos Estados e Municípios na arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, Taxa Rodoviária Única, Imposto Único sobre Minerais, Imposto Único sobre Energia Elétrica e Salário-Educação. Ver, a respeito, Aloisio Barbosa de Araújo, Maria Helena T. Taques Horta e Claudio Monteiro Considera, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 16.

4.2.2.3 — Incentivos Fiscais

Se considerarmos, complementarmente, as liberações efetivas de incentivos fiscais (exclusive as do PIN e PROTERRA, aplicadas na região) como transferência de receita da União para a região (Tabela IV.8) — ainda que se destinem ao financiamento de investimentos privados —, pode-se concluir que as transferências federais totais para a região guardaram, no período 1960/74, relação expressiva, se comparadas com o produto interno (Tabela IV.9); na verdade, a média do quinquênio 1960/64 (4,4%) é bem menor do que a de 1970/74 (7,6%, se incluído 1970, ano de seca, e 6,4%, com sua exclusão).

TABELA IV.8

NORDESTE: LIBERAÇÕES DE RECURSOS DOS INCENTIVOS FISCAIS — 1963/74

Anos	Liberações Realizadas (Cr \$ milhões) (A)	(A)/Receita da União no Nordeste (%)	(A)/Receita dos Estados e Municípios do Nordeste (%)	(A)/PIB _{cl} do Nordeste (%)
1963	0,1	0,21	0,08	0,01
1964	3,4	3,19	1,31	0,12
1965	8,0	4,37	1,87	0,15
1966	39,0	13,70	6,27	0,51
1967	157,0	47,79	16,12	1,51
1968	315,8	43,33	21,05	2,22
1969	484,3	47,44	23,57	2,64
1970	711,2	68,16	28,51	3,11
1971	889,2 ^a	49,54	26,51	2,86
1972	867,2 ^a	35,59	19,97	2,15
1973	751,7 ^a	23,76	12,01	1,44
1974	1.300,5 ^a	28,96	14,68	1,81

Fonte: IPEA.

^a Exclusive recursos do PIN e do PROTERRA aplicados na região: 1971: Cr\$ 0,3 bilhão; 1972: Cr\$ 1,0 bilhão; 1973: Cr\$ 1,3 bilhão; 1974: Cr\$ 1,6 bilhão (total: Cr\$ 4,2 bilhões).

TABELA IV.9

**NORDESTE: ESTIMATIVA DO EFEITO COMBINADO DAS
TRANSFERÊNCIAS INTRA E INTERGOVERNAMENTAIS
E DAS LIBERAÇÕES DE RECURSOS DOS
INCENTIVOS FISCAIS PARA A REGIÃO
1960/74**

Anos	Transfe- rências Intragover- namentais (A) (Cr \$ milhões)	Transfe- rências Intergover- namentais (B) (Cr \$ milhões)	Liberações de Recursos Fiscais (C) (Cr \$ milhões)	(D) = (A) + (B) + (C)	(D) Receita da União no Nordeste (%)	(D) Receita dos Estados e Municípios (%)	(D) PIB _{cf} do Nordeste (%)
1960	12,3	1,5		13,8	117,95	53,91	4,24
1961	13,7	3,5		17,2	103,61	42,26	3,73
1962	41,9	7,2		49,1	197,98	80,89	6,45
1963	65,6	14,9	0,1	79,6	166,53	63,53	5,48
1964	43,3	21,3	3,4	68,0	63,85	26,22	2,31
1965	88,5	47,8	8,0	144,3	78,77	33,75	2,65
1966	202,5	108,3	39,0	349,8	122,87	56,27	4,58
1967	504,7	270,2	157,0	931,9	283,68	95,68	8,95
1968	290,7	535,9	315,9	1.142,4	156,73	76,14	8,03
1969	193,7	700,7	484,3	1.378,7	135,05	67,11	7,50
1970	1.145,3	931,3	711,2	2.787,8	267,18	111,77	12,18
1971	393,8	1.241,3	889,2	2.524,3	140,64	75,26	8,13
1972	144,7	1.693,9	867,2	2.705,8	111,04	62,31	6,72
1973	(92,2)	2.079,8	751,7	2.739,3	86,59	43,76	5,26
1974	(286,2)	3.030,0	1.300,5	4.044,3	90,06	45,67	5,62

Fonte: IPEA.

4.2.2.4 — Formação de Capital

Cabe referir, finalmente, à importância que a formação bruta de capital fixo pelo Governo vem tendo, no Nordeste, nos últimos anos. Tomada como um todo, a formação de capital pelo Governo correspondeu, em 1960, a cerca de 8% do produto interno bruto, a custo de fatores, situando-se, em 1972, na ordem dos 11% (Tabela IV.10). Isto representa 38% da formação de capital total e a União (inclusive empresas públicas) contribui com cerca de 60% da formação de capital do setor público como um todo (cerca de um quarto da formação de capital total).

4.2.3 — Transferências pelo Sistema Financeiro

Boas razões justificam a afirmação segundo a qual o sistema financeiro e, em particular, o sistema bancário têm atuado como veículo de transferências de recursos para o Nordeste, ainda que o mesmo não se possa dizer dos bancos privados, tomados isoladamente. Com efeito, os empréstimos

TABELA IV.10
NORDESTE: FORMAÇÃO DE CAPITAL FIXO DO SETOR PÚBLICO
— FBKF — 1960/72

Anos	Setor Público Federal (Cr \$ milhões) (A)	Total do Setor Público (B) (Cr \$ milhões)			(A)/FBKF Total (%)	(B)/PIB _{ef} do Nordeste (%)
		Governo	Empresas	Total		
1960	18,3	16,6	10,2	26,8		8,2
1961	28,5	24,7	16,6	41,3		8,9
1962	58,2	50,3	30,7	81,0		10,6
1963	93,0	73,7	57,8	131,5		9,1
1964	143,1	115,6	130,8	246,4		8,4
1965	316,4	251,2	280,3	531,5	43,9	9,7
1966	484,1	466,7	350,2	816,9	46,2	10,7
1967	667,2	561,4	466,0	1.027,4	43,9	9,9
1968	878,6	918,8	640,0	1.558,8	42,0	11,0
1969	1.085,4	1.103,5	813,8	1.917,3	37,7	10,4
1970	1.564,1	1.811,3	1.811,3	3.019,2	41,3	13,2
1971	1.944,6	1.789,5	1.388,6	3.178,1	38,2	10,2
1972	2.768,0	2.071,6	2.395,7	4.467,3	38,4	11,1

Fonte: SUDENE.

TABELA IV.11
NORDESTE: EMPRÉSTIMOS E DEPÓSITOS PELO SISTEMA BANCÁRIO PÚBLICO E PRIVADO — 1960/74
(saldos ao final do ano)

Anos	Empréstimos (Cr \$ milhões) (A)	Depósitos (Cr \$ milhões) (B)	(B)/(A) (%)	(A) — (B) (Cr \$ milhões)	(A) — (B)/PIB _{ef} do Nordeste (%)
1960	60,3	52,3	86,7	8,0	2,5
1961	86,5	78,8	91,1	7,7	1,7
1962	150,8	146,0	96,8	4,8	0,6
1963	277,2	249,9	90,1	27,3	1,9
1964	516,2	472,9	91,6	43,3	1,5
1965	900,0	956,3	106,2	(56,3)	
1966	1.211,4	1.509,3	124,6	(297,9)	
1967	2.087,6	2.071,3	99,2	16,3	0,2
1968	3.117,9	2.192,6	70,3	925,3	6,5
1969	4.191,9	3.631,4	86,6	560,5	3,1
1970	5.802,2	4.505,7	77,7	1.296,5	5,7
1971	7.937,5	5.223,2	65,8	2.714,3	8,7
1972	11.264,5	6.372,0	56,6	4.892,5	12,1
1973	16.560,2	9.075,6	54,8	7.484,6	14,4
1974	25.851,5	13.821,8	53,5	12.029,7	16,7

Fonte: IPEA.

efetuados pelo sistema bancário, em 1960/74, foram quase sempre superiores aos depósitos (à exceção de 1965 e 1966), e a relação depósitos/empréstimos evoluiu de cerca de 0,90 no início do período para cerca de 0,55 em 1972/74 (Tabela IV.11): nestes três últimos anos, a diferença entre os empréstimos e os depósitos correspondeu a cerca de 14% do produto interno (contra 2% em 1960/61).²⁰ Os bancos privados, no entanto, apresentaram uma relação depósitos/empréstimos desfavorável à região: essa relação foi, para período recente (1968/73), de 1,06 (média para o período).

4.2.4 — Participação Social no Desenvolvimento

Ainda que os níveis de bem-estar da população do Nordeste, quando comparados com os do Brasil, sejam muito baixos e que grande parte de sua população viva em situações de extrema pobreza, seja na periferia dos maiores núcleos urbanos, seja no meio rural, é evidente que ocorreu, nos últimos 15 anos, considerável progresso social, seja quanto à renda, seja quanto ao emprego e aos indicadores mais específicos, referentes ao nível educacional, de saúde e condições de habitação. É o que se intenta demonstrar, a seguir.

4.2.4.1 — Os Níveis de Renda

Os dados de produto interno bruto, a custo de fatores, para o Nordeste e o Brasil, utilizados neste estudo são produzidos por fontes diferentes.²¹ Daí que o exame de taxas de crescimento afigura-se mais aconselhável do que as comparações entre os níveis de renda do Nordeste e do Brasil. De qualquer modo, ainda que a relação entre os produtos internos *per capita* seja discutível (quanto à ordem de grandeza), sua evolução, no tempo, pode ser significativa. O que se observa (Tabela IV.12) é que essa relação, da ordem de 39% em 1960/64, elevou-se para 48% no período 1965/69, para reduzir-se, nos anos 70 (1970/75), para os 43%, uma indicação de que a região não se teria recuperado, até 1975, da queda do pro-

²⁰ O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico destinava ao Nordeste, no início dos anos 60, cerca de 3,5% de suas aplicações totais, correspondentes a apenas 0,3% do produto interno do Nordeste; em 1973/74, esses valores foram 12,5% e 2,7%, respectivamente.

²¹ Fundação Getúlio Vargas (Brasil) e SUDENE (Nordeste).

TABELA IV.12

COMPARAÇÃO ENTRE O PRODUTO INTERNO BRUTO, A CUSTO
DE FATORES, PER CAPITA DO NORDESTE
E O DO BRASIL — 1960/75

Anos	PIB _{ef} Per Capita do Nordeste como Porcentagem do Brasil
1960	40,3
1961	37,7
1962	37,8
1963	39,7
1964	41,9
1965	48,8
1966	47,7
1967	47,9
1968	48,1
1969	46,7
1970	43,1
1971	43,7
1972	43,5
1973	42,6
1974	41,7
1975	43,7

Fontes: IPEA, SUDENE e FGV.

duto *per capita* ocorrida em 1970, nem acompanhado o dinamismo da economia brasileira como um todo, a despeito de apresentar crescimento demográfico inferior ao do País.

A estrutura de distribuição de renda no Nordeste, de outra parte, tem-se revelado, nos últimos anos, mais equitativa que a do Brasil e a evolução da economia regional, entre 1960 e 1970, se afetou negativamente os índices de desigualdade quando medidos pelos indicadores convencionais,²² possibilitou aumentos de renda para todos os níveis.

Se tomarmos a distribuição da renda monetária das pessoas ocupadas, por quintis, em 1960 e 1970, para o Nordeste e o Brasil, com efeito, observa-se, fundamentalmente, o seguinte (Tabela IV.13): no período, os 20% mais pobres elevaram sua participação na renda regional dos 2,2 para os 2,5% (no caso do Brasil, essa participação permanece praticamente constante: 2,6%); os 40% mais pobres elevaram sua participação na renda dos 8,9 para 9,4% (no Brasil, a variação foi de 10,3

²² Ver David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos ...*, *op. cit.*, pp. 37-46.

TABELA IV.13

**NORDESTE E BRASIL: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RENDA
MONETÁRIA MÉDIA MENSAL DAS PESSOAS OCUPADAS,
POR QUINTIS — 1960/70^a**

Quintis (Pessoas)	1960		1970	
	Nordeste ^b	Brasil	Nordeste ^b	Brasil
Quintil Inferior	2,22	2,64	2,47	2,60
2.º Quintil	6,64	7,66	6,95	6,34
3.º Quintil	11,20	12,77	10,55	10,51
4.º Quintil	17,03	19,88	15,08	16,48
Quintil Superior	62,91	57,47	64,95	64,07
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1960 e 1970.

^a Excluíve os sem rendimentos.

^b O IBGE, em 1960, excluía os Estados de Sergipe e Bahia da Região Nordeste; para efeito de comparação essa exclusão foi mantida em 1970.

para 8,9%). Tanto no Nordeste como no Brasil a participação relativa das classes de renda intermediária (3.º e 4.º quintis) reduziu-se (de 28,2 para 25,6% no Nordeste e de 32,6 para 27% no Brasil) e a participação do quintil superior elevou-se: dos 63 para os 65% no Nordeste e dos 57 para os 64% no Brasil.

Na verdade, as taxas de absorção de emprego ocorridas tanto no Nordeste como no Brasil explicariam boa parte da persistência de altos níveis de desigualdade. No caso do Nordeste, em 1960, o número de pessoas da população economicamente ativa sem rendimentos era de 1,3 milhão em 1960, equivalente a 18,6% daquela população (3,3 milhões e 14,7% para o Brasil): em 1970, os mesmos valores são 1,0 milhão e 12,3% (2,9 milhões e 9,7% para o Brasil). Essa absorção, envolvendo considerável contingente de menores e de mulheres, deve ter ocorrido, com maior intensidade, nos níveis mais baixos de renda.

4.2.4.2 — Emprego

Comparada com a do Brasil, a evolução do emprego no Nordeste comportou-se mais favoravelmente, no período 1960/73 (Tabela IV.14). Ainda que os dados dos censos demo-

gráficos não se compatibilizem com os dos censos econômicos, o que se deve, fundamentalmente, a unidades de coleta diferentes (domicílios, no primeiro caso, e estabelecimentos produtivos, no segundo),²³ e que os dados dos censos demográficos e da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD* não seja estritamente compatíveis, a comparação entre a evolução da população ocupada no Nordeste e no Brasil é válida e indica crescimento do emprego no Nordeste da ordem dos 4%, no período 1960/73, contra cerca de 3,5% para o Brasil como um todo. Setorialmente, a participação do emprego no setor primário decresceu dos 69% do total para os 58% e se elevou, nas atividades secundárias e terciárias, de 8 e 23% para 14 e 28%, respectivamente, numa demonstração de que as atividades urbanas estão sendo capazes de gerar empregos em ritmo superior ao da economia como um todo.

TABELA IV.14

NORDESTE: EVOLUÇÃO DO EMPREGO, POR SETORES — 1960/73

Setores	1960 (Mil)	1973 (Mil)	Varição Percentual no Período (%)
Primário	4.933	6.823	38
Secundário	562	1.605	185
Terciário	1.610	3.227	100
Total (Nordeste)	7.105	11.655	64
Total (Brasil)	22.651	35.368	56

Fontes: IBGE, Censo Demográfico de 1960 e PNAD.

De outra parte, o subemprego urbano visível reduziu-se entre 1969 e 1973, seja em termos absolutos, seja em termos relativos, representando, neste último ano, cerca de 9% da população economicamente ativa (contra quase 13% em 1969: Tabela IV.15). Ocorreu, também, entre 1969 e 1973, redução na participação dos membros da família sem remuneração na

²³ Ver David E. Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos ...*, op. cit., pp. 47-56.

TABELA IV.15
**NORDESTE: SUBEMPREGO VISÍVEL NOS SETORES
 NÃO-AGRÍCOLAS — 1969 E 1973**

Discriminação	1969		1973	
	Valores Absolutos	% de Força de Trabalho Não-Agrícola	Valores Absolutos	% de Força de Trabalho Não-Agrícola
Total (a+b)	526.000	12,63	452.904	9,37
a) Pessoas em Regime de Tempo Parcial que Preferem Tempo Integral	462.000	11,09	405.213	8,39
b) Pessoas Ocasionalmente em Tempo Parcial por Motivos Econômicos	64.000	1,54	47.691	0,98

Fonte: IBGE, PNAD.

força de trabalho (de 5,2 para 4,4%), ainda que outras medidas do subemprego invisível, vinculadas ao nível de renda, indiquem tendência oposta, no mesmo período.²⁴

4.2.4.3 — Outros Indicadores Sociais

As Tabelas IV.16 a IV.19 apresentam alguns indicadores sociais para o Nordeste, nos últimos anos, comparados com o Brasil. De um modo geral, o desempenho apresentado pelo Nordeste supera o do Brasil, ainda que os níveis absolutos sejam, como seria de esperar, grandemente inferiores.

Em muitos casos, esses indicadores revelam que, ainda que a renda *per capita* da região possa ser inferior à metade da do País, a situação social do nordestino compara-se, relativamente à renda, de modo mais favorável com a da média do brasileiro e tem evoluído mais rapidamente nos últimos anos.

De acordo com a PNAD, o número de empregados com remuneração inferior à metade do salário mínimo (atividades não-agrícolas) elevou-se de 403 para 505 mil (de 9,7 para 10,1% da força de trabalho), e o dos trabalhadores por conta própria na mesma situação, de 394 para 743 mil (de 9,5 para 14,9%). Isto se deveria, em parte, à elevação do salário mínimo real ocorrida no período e ao fato de que a expansão do emprego estaria ocorrendo, em grande medida, em níveis baixos de renda.

TABELA IV. 16

NORDESTE: ALGUNS INDICADORES SOCIAIS — 1960 E 1974

Indicadores	1960	1974	Varição no Período Relativa ao Brasil (Brasil = 100,0)
Expectativa de Vida da População (anos)	48	54	100,0
Taxa de Mortalidade (por 1.000)	19,5	14,5	102,5
Taxa de Alfabetização (% sobre a população de 15 anos e mais)	40	60	105,8
Matrículas (1.000 alunos)	1.933,4	5.940,9	110,9
Primário	1.712,9	4.435,0	116,6
Secundário	205,7	1.397,6	118,5
Superior	14,6	108,3	77,6
Segurados pela Previdência Social Urbana (milhões)	0,7	2,5	134,0
População Atendida pela Previdência Social Urbana (milhões)	2,0	8,7	131,5
Benefícios pagos pela Previdência Social Urbana (Cr\$ bilhões de 1975)	0,5	3,0	100,9

Fonte: IPEA.

TABELA IV. 17

NORDESTE: DISPONIBILIDADE DE SERVIÇOS BÁSICOS E BENS DE CONSUMO DURÁVEIS COMO PORCENTAGEM DOS DOMICÍLIOS URBANOS E RURAIS ATENDIDOS — 1960 E 1972

Indicadores	1970	1972	Varição no Período Relativa ao Brasil (Brasil = 100,0)
Iluminação Elétrica	16	25	114,9
Abastecimento de Água (Rede Geral)	5	16	172,2
Esgotos Sanitários (Rede Geral)	...	4	...
Rádio	11	50	198,8
Geladeira	3	11	122,2
Fogão a Gás, Querosene ou Elétrico	5	27	180,0
Ferro Elétrico	...	20	...
Liquidificador	...	11	...
Televisão	...	10	...
Automóvel	1	4	100,0

Fonte: IBGE, PNAD.

TABELA IV.18

**NORDESTE: DISPONIBILIDADE DOMICILIAR DE BENS
DE CONSUMO DURÁVEIS — 1972**

Bens	Total dos Domicílios (Urbanos e Rurais)		Domicílios com Renda Inferior a 3 Salários Mínimos)	
	% S/Nú- mero de Domicílios	Participação Relativa (Nordeste/ Brasil) (%)	% S/Nú- mero de Domicílios	Participação Relativa (Nordeste/ Brasil) (%)
Fogão a Gás, Querosene ou Elé- trico	27	43	19	27
Ferro Elétrico	20	40	13	39
Rádio	50	62	41	71
Máquina de Costura	34	67	28	70
Geladeira	11	33	5	33
Liquidificador	11	38	5	38
Televisão	10	29	4	23
Bicicleta	8	47	7	50
Automóvel	4	33	1	33

Fonte: IBGE, PNAD.

TABELA IV.19

**NORDESTE: DISPONIBILIDADE DOMICILIAR URBANA DE SERVIÇOS
E BENS DE CONSUMO DURÁVEIS — 1972**

Serviços e Bens	% Sobre Domicílios Urbanos	Participação Relativa (Nordeste/Brasil)
Abastecimento de Água (Rede Geral)	32	52
Esgotos Sanitários (Rede Geral)	10	33
Iluminação Elétrica	51	65
Telefone	3	37
Máquina de Costura	43	77
Geladeira	24	51
Televisão	20	40
Automóvel	8	47

Fontes: IPEA e IBGE, PNAD.

4.2.5 — A Perspectiva dos Próximos Anos: o II PND

A experiência de desenvolvimento do Nordeste, nos últimos 15 anos, indica que a região foi capaz de crescer aceleradamente, como resposta à estratégia de transformação econômica e social, concebida a partir da SUDENE; o Nordeste pôde dinamizar seu desenvolvimento, ainda que não se possa dizer que internalizou suas fontes de crescimento, em boa parte apoiadas em mecanismos de transferência inter-regional de poupanças. Essa aceleração não conseguiu acompanhar os picos de crescimento atingidos pelo País em anos recentes, mas a região manteve seu desempenho em ritmo mais intenso quando a economia nacional desacelerou, na década de 60. Em períodos recentes, o crescimento da agropecuária aparentemente se esgotou no módulo extensivo que vinha seguindo: este parece ser o maior problema e o maior desafio da problemática de desenvolvimento regional, cujo equacionamento, nos próximos anos, adquire importância vital no caminho de um processo de crescimento auto-sustentado.

Nesse contexto, a política de desenvolvimento regional, concebida a partir do *II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)*, afigura-se fundamentalmente correta. Com efeito:

i) foram mantidos e, mesmo, ampliados, os mecanismos de transferência inter-regional de renda pelo setor público, seja pelo mecanismo do dispêndio e da receita públicas, seja através dos incentivos fiscais. Os dispêndios públicos federais deverão ser substancialmente acrescidos, em parte, pela maior significação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, cuja receita deverá elevar-se dos 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados para os 18% até 1979 (ou seja, dos atuais Cr\$ 2,2 bilhões previstos para 1975, para cerca de 7,1 bilhões, em 1979, a preços de 1975);

ii) continuará sendo importante o mecanismo dos incentivos fiscais à industrialização. Estima-se que os recolhimentos à conta do Fundo de Investimentos do Nordeste — FINOR sejam, no período 1975/79, da ordem dos Cr\$ 18 bilhões, contra aplicações de apenas Cr\$ 12 bilhões, em 1962/74, o que deverá assegurar investimentos, previstos no programa de industrialização, da ordem dos Cr\$ 45 bilhões (contra Cr\$ 29 bilhões em 1962/74, tudo a preços de 1975);

iii) três grandes programas voltados para a agropecuária (o Programa de Irrigação, com investimentos da ordem dos

Cr\$ 4 bilhões, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — POLONORDESTE, com investimentos da ordem dos Cr\$ 5 bilhões, exclusive crédito, e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste — Projeto Sertanejo, com recursos de Cr\$ 1,2 bilhão, exclusive crédito) deverão servir de base ao esforço de modernização e capitalização da agropecuária. Do seu êxito e do caráter inovador e transformador que revelarem depende, em boa parte, todo o resultado esperado com a execução da estratégia regional de desenvolvimento;

iv) deverão ser mantidos elevados os níveis de dispêndios governamentais na região (particularmente os da União), da ordem dos Cr\$ 320 bilhões (Tabela IV.20) no período do II PND, representando participação do Nordeste nos dispêndios programados certamente superior à participação da região no produto interno do País, e maior que a do período 1970/74, com grande ênfase no desenvolvimento social (inclusive saúde, nutrição, saneamento e habitação) e menor empenho relativo na infra-estrutura.

TABELA IV.20

NORDESTE: INVESTIMENTOS PRIORITÁRIOS PREVISTOS NO II PND — 1975 E 1979

Discriminação	Valores (Cr \$ bilhões de 1975)
Programas Especiais	19,0
PIN	9,0
PROTERRA	9,0
Programos Setoriais	230,0
Infra-Estrutura	50,0
Agricultura (inclusive FINOR)	15,0
Indústria (inclusive FINOR)	45,0
Desenvolvimento Social	120,0
Transferências aos Estados e Municípios	37,0
Apoio Financeiro Oficial (Novos Recursos, no Período)	34,0
Total	320,0

Fonte: IPEA.

Os próximos anos deverão, portanto, ser decisivos para o desenvolvimento do Nordeste e para os objetivos de correção dos desequilíbrios inter-regionais e, já agora,

intra-regionais de renda existentes. Os instrumentos de ação definidos parecem adequados, pelo menos quanto à sua concepção e significação financeira. Resta saber como serão mobilizados, e com que eficácia, para que os objetivos que pretendem atingir sejam efetivamente alcançados. Uma série de limitações, sobretudo quanto ao desenvolvimento da agropecuária, faz antever grandes dificuldades e, mesmo, certa lentidão no encaminhamento das ações concretas, num campo onde, até agora, pouco foi feito. Mas, se o problema é velho e resistente e se as soluções já foram, desde os primórdios da SUDENE, preconizadas, é de esperar-se que o novo estágio de desenvolvimento já obtido e os estudos e experiências acumulados durante anos permitam, agora, que se obtenham melhores resultados.

4.3 — Amazônia

A ausência de contas regionais para a Amazônia, sobretudo a partir de 1969, impede que se quantifique, em termos macroeconômicos, a avaliação do seu crescimento recente, a exemplo do que foi feito para o Nordeste. No caso da Amazônia, porém, trata-se muito mais de promover o seu processo de ocupação produtiva do que de superar situações extremas de subdesenvolvimento. A execução da estratégia de desenvolvimento regional orientou-se, portanto, nos últimos anos, para sua integração no restante da economia regional, procurando dotar a imensa região, através do Programa de Integração Nacional, de infra-estrutura básica de transportes, comunicações e energia, conhecer melhor a potencialidade dos seus recursos naturais e fortalecer, através dos incentivos fiscais e da dinamização da Zona Franca de Manaus, os pólos de desenvolvimento de Belém e Manaus, bem como o desenvolvimento agropecuário e agromineral e a colonização, facilitados pelas rodovias de integração amazônica, tais como a Belém—Brasília, Transamazônica e Manaus—Porto Velho (nesse contexto, durante a execução do *I Plano Nacional de Desenvolvimento*, foram pavimentados 2,3 mil km e implantados 4,9 mil km de rodovias).

Uma análise mais aprofundada das repercussões dos incentivos fiscais nos projetos agropecuários, industriais e de serviços básicos em implantação na Amazônia torna-se bastante

precária, quer pela ausência de estudos mais detidos, quer pelo fato de se constituir experiência que se desenvolve por menos tempo que a do Nordeste.

As Tabelas IV.21 e IV.22 apresentam dados gerais sobre os projetos aprovados para a região, até 1975. Ressalta, inicialmente, a grande importância relativa da agropecuária. Sua

TABELA IV.21

NORTE: NÚMERO E COMPOSIÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS DOS INVESTIMENTOS NOS PROJETOS APROVADOS PELA SUDAM, POR SETOR DE ATIVIDADE — 1975

Setores	Número de Projetos	Investimentos		Fontes de Recursos		
		(Cr \$ Milhões de 1975)	%	% dos Recursos Próprios	% dos Incentivos Fiscais	% de Outras Fontes
Agropecuária	353	8.175,6	100,0	24,7	72,8	2,5
Indústria	183	9.219,7	100,0	29,1	51,6	19,3
Serviços Básicos	19	3.335,2	100,0	29,3	31,8	38,9
Total	555	20.730,5	100,0	27,4	56,7	15,9

Fonte: SUDAM.

TABELA IV.22

NORTE: INVESTIMENTOS PREVISTOS NOS PROJETOS APROVADOS PELA SUDAM, POR SETOR E UNIDADE DA FEDERAÇÃO, ATÉ 1975

Unidades da Federação	Agropecuária	Indústria	Serviços Básicos	Total
Acre	214,6	22,3	39,1	276,0
Amapá	—	311,5	462,9	774,4
Amazonas	284,5	2.460,8	1.664,1	4.409,4
Goiás	385,3	248,5	2,1	635,9
Maranhão	149,9	807,7	75,1	1.032,7
Mato Grosso	4.996,1	795,2	188,3	5.979,6
Pará	2.109,4	4.502,6	896,8	7.508,8
Rorônia	35,8	71,1	6,8	113,7
Roraima				
Total	8.175,6	9.219,7	3.335,2	20.730,5

Fonte: SUDAM.

localização ocorre sobretudo ao norte de Mato Grosso e ao sul do Pará, regiões que se pode considerar periféricas à grande região amazônica. O fato de esses dois Estados terem recebido mais de quatro quintos dos investimentos agropecuários atesta uma concentração de recursos situada nos limites da grande bacia, e que aliás já reflete as emanações do desenvolvimento ocorrido ao sul, no caso de Mato Grosso por influência de São Paulo e, no do sul do Pará, a partir de Brasília (Belém—Brasília).

A mesma distorção espacial não se constata, porém, no caso dos investimentos industriais, que se localizam sobretudo no Pará (Belém) e no Amazonas (Manaus), se bem que ainda se verifique certa tendência para localizações industriais à margem da Amazônia Legal, no Maranhão e em Mato Grosso.²⁸

A característica principal dos investimentos industriais projetados para a Amazônia parece ser a sua orientação para as vantagens locacionais que a região oferece, no que diz respeito à disponibilidade de matérias-primas vegetais e minerais. Na verdade, na ausência de um mercado interno de vulto, dificilmente teriam sido outros os critérios de escolha empresarial. A exceção de alguns projetos destinados a produzir bens de consumo imediato (alimentos, bebidas), todos os demais gêneros de indústria significativamente contemplados com investimentos refletem essa orientação: madeira, mineração-metalúrgica (estanho, manganês, bauxita, minério de ferro etc.), têxtil (malva, juta), minerais não-metálicos (cimento). Na verdade, a orientação de mercado da maior parte desses produtos é para fora da região (mercado nacional e exterior), diferentemente do que ocorreu no Nordeste, onde um dos fatores locacionais importantes foi a existência ali de mercado interno, real ou potencial.

A maior parte dos investimentos destinados a projetos de serviços básicos destina-se à produção e distribuição de energia elétrica, seguidas de turismo e de transporte fluvial.

Até 1974, dos Cr\$ 15 bilhões de projetos agropecuários, industriais e de serviços básicos aprovados para a Amazônia (preços de 1974), previa-se uma geração de cerca de 60 mil empregos. Dos Cr\$ 8,6 bilhões de recursos dos incentivos fiscais comprometidos, cerca de Cr\$ 3,0 bilhões haviam sido

²⁸ A Lei n.º 5.173/66, que cria a SUDAM, define a sua área de atuação seguindo a mesma fronteira da SPVEA. Ver a nota 114 do Capítulo III e se constata a superposição, no Maranhão, entre as áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE (Mapa III.1).

liberados. As modificações na sistemática dos incentivos fiscais, com a criação do Fundo de Investimentos da Amazônia — FINAM, vieram conferir maior agilidade ao mecanismo e maior capacidade à SUDAM de comandar a política de desenvolvimento das atividades produtivas regionais.

A política de desenvolvimento da Amazônia orientar-se-á, nos próximos anos, para a consolidação, de forma irreversível, do processo de sua ocupação produtiva e de sua integração na economia nacional. Essa estratégia de ocupação e de integração considera:

I — *A dimensão continental do espaço amazônico*, bem como o atual conhecimento das potencialidades de algumas de suas sub-regiões, determinando processo de ocupação *por áreas selecionadas* (especialmente descontínuas) e setorialmente seletivo.

II — *O resultado dos grandes investimentos em infraestrutura já realizados*, que permite a utilização dos grandes eixos de penetração rodoviária como vias do processo de ocupação, caminhando por aproximação e contigüidade, a partir do Centro-Oeste e do Nordeste e explorando efeitos de complementaridade, particularmente com esta última região.

III — *A capitalização do grande espaço amazônico* e dos recursos que contém, que possibilitará ao Brasil, ainda por muitos anos, crescimento em parte viabilizado pela incorporação de novos recursos naturais ao processo produtivo, sempre atento para evitar a depredação do seu patrimônio natural e a ocupação predatória e desordenada.

Com esses objetivos, concebeu o II PND programa de desenvolvimento regional que se fundamenta, principalmente:

I — *No Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia* — POLAMAZÔNIA, que prevê investimentos, pelo Governo Federal, no valor de Cr\$ 4 bilhões no período 1975/79 (exclusive crédito). O POLAMAZÔNIA considera que, dadas a imensa extensão da Amazônia, a limitação dos recursos materiais e humanos disponíveis e o atual conhecimento das grandes potencialidades de algumas de suas sub-regiões, impõe-se orientar o processo de ocupação de modo ordenado e seletivo, concentrando-se a ação do Governo Federal em áreas escolhidas como geradoras de forças propulsoras do desenvolvimento. Nesse contexto, partiu para a seleção de áreas prioritárias, para as quais foram elaborados planos de desenvolvimento integrado, considerando desde a construção da infra-estrutura econômico-social, até a promoção das ativi-

dades diretamente produtivas. Os pólos selecionados, em número de 15, envolvem o espaço amazônico, estando estrategicamente localizados, com vistas ao processo de ocupação. São pólos prioritários: Xingu—Araguaia (agropecuária), Carajás (minério de ferro), Trombetas (bauxita), Pré-Amazônia Maranhense (agropecuária), Rondônia (mineração da cassiterita), Acre (agropecuária), Tapajós (colonização e agropecuária) e Marajá (agropecuária). Os pólos secundários são: Araguaia—Tocantins, Altamira, Amapá, Aripuanã, Jurueña, Juruá—Solimões e Roraima.

II — *Na implantação do Complexo Minerometalúrgico da Amazônia Oriental* (minério de ferro, bauxita, alumina-alumínio e pesquisa de carvão), envolvendo recursos da ordem dos Cr\$ 28 bilhões.

III — *Em programa de expansão da infra-estrutura* (transportes e energia, principalmente), envolvendo recursos da ordem dos Cr\$ 12 bilhões. No campo dos transportes, prevê-se a implantação de cerca de 7 mil km de rodovias, complementando as vias de penetração do espaço amazônico e propiciando sua integração no sistema de transporte fluvial através de acessos rodofluviais. No campo da energia, busca-se o aproveitamento do amplo potencial hidrelétrico regional (60 milhões de kW) já identificados, de modo concomitante com o controle de enchentes. No período do II PND, além da construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí e da continuação dos estudos visando à utilização do potencial energético referido, estão previstos o início da execução de projetos hidrelétricos nos rios Itaquí, Trombetas, Cotíngo e Javari e a ampliação das Usinas de Curuá-Una e Coaracy Nunes e das termelétricas de Belém, Manaus e Rio Branco. Nas áreas selecionadas pelo POLAMAZÔNIA visa-se à concentração de esforços para a construção da infra-estrutura econômico-social necessária às atividades diretamente produtivas, de responsabilidade privada (projetos agroindustriais, agrominerais e madeireiros).

IV — *Em programas de desenvolvimento florestal e de produção madeireira*, envolvendo a pesquisa florestal e uso racional das florestas e solos regionais.

V — *Em programa de desenvolvimento social* (educação saúde, nutrição, saneamento, habitação etc.), envolvendo recursos da ordem dos Cr\$ 25 bilhões.

O objetivo deste apêndice é fornecer detalhes algébricos para a compreensão do raciocínio numérico que permite algumas conclusões sobre as causas dos desequilíbrios regionais no Brasil, apresentadas no Capítulo II.

Seja a seguinte notação (as variáveis referindo-se todas a determinado ano):

Y = produto interno líquido, a custo de fatores

A = renda interna do setor agrícola (primário)

I = renda interna do setor industrial (secundário)

P = população total

L = população economicamente ativa (força de trabalho)

T = terra cultivada pela agricultura

K = estoque de capital

N (Norte ou Amazônia), NE (Nordeste), CS (Centro-Sul) e BR (Brasil), são usados como índices para referir as variáveis relevantes em termos regionais.

A e I são também empregadas como índices para atribuir sentido setorial (agrícola e industrial, respectivamente) às variáveis com que estiverem associadas.

O valor apresentado na nota 16 do Capítulo II pode ser assim compreendido:

$$\text{Sabe-se que } \frac{T_{NE}}{L_{A, NE}} = (1-b) \frac{T_{BR}}{L_{A, BR}}.$$

$$\text{Admitindo } \frac{A_{NE}}{T_{NE}} = \frac{A_{BR}}{T_{BR}}, \text{ fica } \frac{A_{NE}}{L_{A, NE}} = (1-b) \frac{A_{BR}}{L_{A, BR}}.$$

Por outro lado, $A_{NE} = kY_{NE}$ e $L_{A, NE} = k'P_{NE}$;

$A_{BR} = mY_{BR}$ e $L_{A, BR} = m'P_{BR}$. Definindo $y = \frac{Y}{P}$.

Conseqüentemente, $y_{NE} = (1-b) \frac{k'}{k} \frac{m}{m'} y_{BR}$. Sabe-se que

$$1-b = 0,79$$

$$k' = 0,18$$

$$k = 0,41$$

$$m = 0,25$$

$$m' = 0,14$$

Logo, $y_{NE} = 0,62 y_{BR}$.

Os detalhes para o resultado de 51% da nota 20 do Capítulo II são os seguintes:

Tem-se que $\frac{A_{NE}}{T_{NE}} = (1-c) \frac{A_{BR}}{T_{BR}}$, desde que as produtividades de terra não são as mesmas no Nordeste e no Brasil;

$$\frac{T_{NE}}{L_{A, NE}} = (1-b) \frac{T_{BR}}{L_{A, BR}},$$

donde: $\frac{A_{NE}}{L_{A, NE}} = (1-b) (1-c) \frac{A_{BR}}{L_{A, BR}}$. A última igualdade pode ser

reescrita como: $\frac{KY_{NE}}{K'P_{NE}} = (1-b) (1-c) \frac{mY_{BR}}{m'P_{BR}}$

logo: $y_{NE} = (1-b) (1-c) \frac{K'}{K} \frac{m}{m'} y_{BR}$

Conhecem-se os valores de $1-b$, k' , k , m e m' ; e $1-c = 0,82$.

Então $y_{NE} = 0,62 \times 0,82 y_{BR}$, ou seja: $y_{NE} = 0,51 y_{BR}$.

Para obtenção do dado de 39% da nota 22 do Capítulo II, o raciocínio teve uma formulação partindo de:

$$\frac{A_{NE}}{K_{A, NE}} = \frac{(1-c)}{(1-d)} \frac{A_{BR}}{K_{A, BR}}. \text{ Multiplicando esta expressão por } \frac{K_{A, NE}}{L_{A, NE}} = (1-e) \frac{K_{A, BR}}{L_{A, BR}}, \text{ chega-se a } \frac{A_{NE}}{L_{A, NE}} = \frac{(1-c)}{(1-d)} (1-e) \frac{A_{BR}}{L_{A, BR}}$$

Fazendo, em seguida, as substituições de

$$A_{NE} = kY_{NE}, L_{A, NE} = k' P_{NE},$$

$$A_{BR} = mY_{BR}, L_{A, BR} = m' P_{BR},$$

obtém-se: $y_{NE} (1-e) \frac{(1-c)}{(1-d)} \frac{k'}{k} \frac{m}{m'} y_{BR}$. Introduzindo os valores já conhecidos dos parâmetros e, mais, $1-e = 0,49$, chega-se por fim a $y_{NE} = 0,39 y_{BR}$.

Na nota 23 do Capítulo II, a estimativa de 89% foi o desfecho dos algebrismos adiante:

$$\frac{K_{I, NE}}{L_{I, NE}} = (1-f) \frac{K_{I, BR}}{L_{I, BR}}. \text{ Admitindo produtividades do capital iguais no Nordeste e no Brasil, } \frac{I_{NE}}{K_{I, NE}} = \frac{I_{BR}}{K_{I, BR}}, \text{ fica:}$$

$$\frac{I_{NE}}{L_{I, NE}} = (1-f) \frac{I_{BR}}{L_{I, BR}}. \text{ Sabe-se que } I_{NE} = rY_{NE}, L_{I, NE} = r'P_{NE}$$

$I_{BR} = sY_{BR}$ e $L_{I, BR} = s'P_{BR}$. Fazendo as substituições apropriadas, obtém-se: $y_{NE} = (1-f) \frac{r'}{r} \frac{s}{s'} y_{BR}$. São conhecidos

$$1-f = 0,80, r' = 0,031, r = 0,11, s = 0,22, s' = 0,056.$$

Daí, $y_{NE} = 0,89 y_{BR}$.

BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, Roberto Cavalcanti de. *O Planejamento de Governo no Brasil*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1975.
- . *POLONORDESTE: o Esforço de Planejamento*. Brasília, 1976. mimeo.
- Almeida, José Américo de. *A Parayba e Seus Problemas*. 2.^a edição. Porto Alegre: Globo, 1937.
- Alves, Joaquim. *História das Secas*. Fortaleza: Instituto do Ceará, 1953. Vol. 1 (Instituto do Ceará. História do Ceará. Monografia, 23).
- Andrade, João Walter de. "Planos de Desenvolvimento: SUDAM". Casa do Estudante do Brasil (ed.). *Problemática da Amazônia*. Rio de Janeiro, s.d., p. 142.
- Andreazza, Mário. "Transamazônica, um Rio de Riquezas". *Indústria e Produtividade*. Rio de Janeiro, 3(30): 10, nov. 1970.
- Araújo, Aloísio Barbosa de; Horta, Maria Helena T. Taques e Considera, Claudio Monteiro. *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, Coleção Relatórios de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973, n.º 16.
- Baer, Werner. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*. 2.^a edição rev. e aum. Rio de Janeiro: FGV, 1975. pp. 158-159.

- Banco da Amazônia S.A., Departamento de Estudos Econômicos. *Banco da Amazônia S.A. Linhas de Ação*. Belém: 1967 (Documento, 2).
- Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza. *Uma Nova Fase na Luta Contra as Secas*. s.n.t., p. 17.
- . *Origens*, Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.
- . *Relatório de 1960*. Fortaleza, 1961. p. 17.
- Bonfim, Ronaldo de Sá. "A Infra-estrutura da Amazônia e seu Desenvolvimento". Casa do Estudante do Brasil (ed.). *Problemática da Amazônia*. Rio de Janeiro: s.d., pp. 87-96.
- Bouhid, Waldir. *Amazônia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: SPVEA, 1960. p. 10.
- Brasil, Conselho de Desenvolvimento Econômico. *Exposição de Motivos (CDE) n.º 11/74, de 5 de junho de 1974*. Item 6.
- . Conselho de Desenvolvimento Social. *Exposição de Motivos (CDS) n.º 12 de 10 de setembro de 1975*. Item 5.
- . *Decreto n.º 74.156, de 6 de junho de 1974*. Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana — CNPU e dá outras providências.
- . *Decreto-Lei n.º 1.376, de 12 de dezembro de 1974*. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências.
- . *Decreto-Lei n.º 1.435, de 16 de dezembro de 1975*. Altera a redação dos artigos 7.º do Decreto-Lei n.º 288, de fevereiro de 1967, e 2.º do Decreto-Lei n.º 356, de 15 de agosto de 1968 e dá outras providências.
- . *Lei n.º 1.806, de 6 de janeiro de 1953*. Dispõe sobre a responsabilidade de diretores de bancos e casas bancárias e dá outras providências.
- . *Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966*. Extingue a SPVEA e cria a SUDAM.
- . Presidência da República. *Metas e Bases para Ação do Governo*, Brasília, 1971.
- . *Plano Nacional de Desenvolvimento, 1., 1972-1974*, Brasília, 1971.

- . *Plano Nacional de Desenvolvimento, 2., 1975-1979*, Brasília, 1974.
- . Presidência da República, SEPLAN, Ministério do Interior, Ministério da Agricultura. *Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — POLONORDESTE*. Brasília, 1976. p. 7.
- . SPVEA. *Política de Desenvolvimento da Amazônia 1954-1960*. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Livro, 1960. 2v.
- . SUDAM. *Plano Quinquenal de Desenvolvimento, 1., 1967-1971*. Belém: Serviço de Documentação e Divulgação, 1967.
- . SUDENE. *Plano de Ação para Emergência de Seca 1970*. Recife, 1969. p. 191.
- . *Plano de Desenvolvimento Regional 1972-1974*. Recife, 1971. Vol. 1.
- . *Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste, 1*. Recife, 1960.
- . *Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 2. 1963-1965*. Recife, 1962.
- . *Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 3. 1966-1968*. Recife; Divisão de Documentação, 1966.
- . *Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 4. 1969-1973*. Recife: Divisão de Documentação, 1968.
- . *Plano Nacional de Desenvolvimento, 2.; Programa de Ação do Governo para o Nordeste*. Recife, 1975.
- . *Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste do Brasil, 1965-1969*. Recife, 1971.
- . *Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste do Brasil, 1965-1972*. Recife, 1974.
- . SUDENE, Assessoria Técnica. *Importância do Comércio Exterior no Desenvolvimento da Economia do Nordeste*. Recife: SUDENE/Divisão de Análise Econômica, 1970. p. 148.

- . SUDENE e BNB. *Orientações sobre a Nova Sistemática de Incentivos Fiscais com Base no Fundo de Investimentos do Nordeste — FINOR*. Fortaleza, 1975. pp. 9-11.
- . SUFRAMA. *Análise Sócio-Econômica da Ação da SUFRAMA*. Manaus, 1972. p. 819.
- Callado, Antônio. *Os Industriais da Seca e os "Galileus" de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.
- Carneiro, Paulo Berredo. *Instituto Internacional da Hiléia Amazônica*. Rio de Janeiro, 1951.
- Carvalho, José Otamar de et alii. *Plano Integrado para o Combate Preventivo dos Efeitos das Secas no Nordeste*. Brasília: MINTER, 1973.
- CEPAL, Santiago. *La Distribución del Ingreso en América Latina*. New York: Nações Unidas, 1970. p. 114.
- Chenery, Hollis B. "Development Policies for Southern Italy". Friedman, J. e Alonso, N. (ed.). *Regional Development and Planning*, Cambridge: The MIT Press, 1964. pp. 668-700.
- . Política y Programas de Desarrollo. *Boletim Económico de América Latina*. Vol. 3, n.º 1. Santiago: CEPAL.
- Chenery, Hollis B. e Strout, Alan M. "Foreign Assistance and Economic Development". *The American Economic Review*. Nashville, vol. 56 n.º 4 (Sept. 1966) pp. 679-733.
- Costa, Rubens Vaz da. *Apontamentos para a Avaliação da Política de Desenvolvimento Regional no Brasil*. Rio de Janeiro: BNH, 1973. p. 25.
- Daly, H. "The Population Question in Northeast Brazil: its Economic and Ideological Dimensions". *Economic Development and Cultural Change*. Chicago, vol. 18, n.º 4 (July 1970) p. 538.
- Fei, J. C. H. e Ranis, G. *A Study of Planning Methodology with Special Reference to Pakistan's Second Five-Year Plan*. Karachi: Institute of Development Studies, 1960.
- Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia, Centro de Contas Nacionais. *Contas Nacionais do Brasil. Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, vol. 25, n.º 9, set. 1971.

- . *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: FGV. Ano 5. N.º 3. Setembro de 1951. Ano 6. N.º 4. Dezembro de 1952.
- Fundação IBGE. *Censo Agrícola de 1960*. Rio de Janeiro, 1966.
- . *Censo Agropecuário de 1970*. Rio de Janeiro, 1974.
- . *Censo Industrial, 1960*. Rio de Janeiro, 1966.
- . *Censo Industrial, 1970*. Rio de Janeiro, 1974.
- Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- . *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.
- Goodman, David e Albuquerque, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. Coleção Relatórios de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. N.º 20.
- Goodman, David e Albuquerque, Roberto Cavalcanti de. *A Industrialização do Nordeste, v. 1 — A Economia Regional*. Coleção Relatórios de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1971. N.º 6.
- Graham, D. e Buarque de Holanda Filho, Sérgio. *Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: a Selective Analysis of the Historical Record 1872/1970*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1971. Vol. 1.
- Grupo de Trabalho Sobre Desenvolvimento do Nordeste. *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. 2.ª edição. Recife, 1967.
- Grupo Executivo de Irrigação Para o Desenvolvimento Agrícola — GEIDA. *Plano Plurianual de Irrigação no Nordeste*. Rio de Janeiro, 1971.
- Hicks, R. J. *Essays in World Economics*. Oxford: Clarendon Press, 1959. p. 163.
- Hirschman, A. O. "Industry Development in the Brazilian Northeast and the Tax Credit Mechanism of Article 34/18". *The Journal of Developing Studies*. Londres, vol. 5, n.º 1, Oct. 1968.
- . *Journeys Toward Progress*. New York: The Twentieth Century Fund, 1963. p. 13.

- . *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1964.
- Kindleberger, C. P. *Economic Growth in France and Britain 1851-1950*. Cambridge: Harvard University Press, 1964. pp. 259-260.
- Mendes, Armando. *Viabilidade Econômica da Amazônia*. Belém: Universidade Federal do Pará, 1971.
- Mills, Edwin. *Studies in the Structure of the Urban Economy*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1972.
- Montenegro, A. F. "Tentativa de Interpretação das Eleições de 1958 no Ceará". *Revista de Estudos Políticos*. Abril, 1960.
- Myrdal, G. *Asian Drama*, New York: Pantheon, 1968. p. 1860.
- . *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: SAGA, 1965. pp. 53-55.
- Netzer, Dick. *Economics and Urban Problems*. New York: Basic Books, 1970.
- Patrick, George F. *Desenvolvimento Agrícola do Nordeste*. Coleção Relatórios de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972. N.º 11.
- Pernambuco, Governo de. *Plano de Ação Coordenada (PRAC), 1972-1975*. Recife: CONDEPE, 1971. Vol. 1. pp. 49-51.
- Perroux, F. "Note sur la Notion de Pôle de Croissance". *Economie Appliquée*, jan.-jun. 1955.
- Pessoa, Dirceu e Cavalcanti, Clóvis. *Caráter e Feitos da Seca Nordestina de 1970*. Recife: SUDENE/SIPAC, 1973. p. 87.
- Pessoa, Epitácio. *Pela Verdade*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1925.
- Pompeu Sobrinho, Tomaz. *História das Secas*. Fortaleza: A. Batista Fontenele, 1953. Vol. 2 (Instituto do Ceará. História do Ceará. Monografia, 23).
- Rebouças, Osmundo E. *Interregional Effects of Economic Policies: Multi Sectoral General Equilibrium Estimates for Brazil* (tese de doutorado apresentada à Universidade de Harvard). Cambridge: Mass., 1974.
- Reis, Arthur César Ferreira. *A Amazônia e a Cobiça Internacional*. 3.ª edição aum., Coleção Presença Brasileira. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968. p. 234.

- Robock, Stefan H. *Brazil's Developing Northeast*. Washington: The Brookings Institution, 1963. p. 3.
- . *O Desenvolvimento Econômico do Nordeste do Brasil*. Fortaleza: BNB/ETENE, 1959. pp. 33-34.
- Singer, H. W. *Estudo Sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste*. Recife: CONDEPE, 1962. pp. 221-290.
- Tachi, Minoru. "Regional Income Disparity and Internal Migration of Population in Japan. *Economic Development and Cultural Change*. Chicago, vol. 12, n.º 2 (Jan. 1964), pp. 186-204.
- Tinbergen, Jan. *The Design of Development*. Baltimore, 1963.
- Veja*, Rio de Janeiro: Editora Abril, abril de 1970. N.ºs 86-87.
- Velloso, João Paulo dos Reis. "Declaração do Ministro..." *Guia de Incentivos Fiscais*. (Suplemento de *Veja* n.º 185 e *Exame* n.º 56 março 1972).
- . *O Nordeste e o II PND*. Brasília: SEPLAN, 1975. (Pronunciamento do Ministro, na reunião do Conselho Deliberativo da SUDENE de 29-10-75).
- 9) Williamson, Jeffrey G. "Regional Inequality and the Process of National Development: a Description of the Patterns. *Economic Development & Cultural Change*. Chicago, vol. 13, n.º 4, pt. 2, July 1965.

IPEA — Serviço Editorial: A. F. Vilar de Queiroz (Diretor); Ruy Jungmann (Coordenação editorial); T. A. de Sant'Anna Neto (Supervisão gráfica); Gilberto Vilar de Carvalho (Coordenação de vendas).

OBRAS PUBLICADAS PELO IPEA

Coleção Relatórios de Pesquisa

- R. 1 — ANÁLISE GOVERNAMENTAL DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NO BRASIL: PROCEDIMENTOS E RECOMENDAÇÕES — Edmar Lisboa Bacha, Aloísio Barbosa de Araújo, Milton da Mata, Rui Lyrio Modenesi.
- R. 2 — EXPORTAÇÕES DINÂMICAS BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, José Eduardo de Carvalho Pereira, Maria Helena T. T. Horta.
- R. 3 — EFICIÊNCIA E CUSTOS DAS ESCOLAS DE NÍVEL MÉDIO: UM ESTUDO-PILOTO NA GUANABARA — Cláudio de Moura Castro.
- R. 4 — ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E EMPRESAS INTERNACIONAIS: POSIÇÃO RELATIVA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL — Fernando Fajnzylber.
- R. 5 — POTENCIAL DE PESQUISA TECNOLÓGICA NO BRASIL — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães, Maria Helena Poppe de Figueiredo.
- R. 6 — A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE (Vol. I — A ECONOMIA REGIONAL) — David Edwin Goodman, Roberto Cavalcanti de Albuquerque.

- R. 7 — SISTEMA INDUSTRIAL E EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA — Fernando Fajnzylber.
- R. 8 — COLONIZAÇÃO DIRIGIDA NO BRASIL: SUAS POSSIBILIDADES NA REGIÃO AMAZÔNICA — Vania Porto Tavares, Claudio Monteiro Considera, Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R. 9 — FINANCIAMENTO DE PROJETOS INDUSTRIAIS NO BRASIL — Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira, Ruy Affonso Guimarães de Almeida.
- R. 10 — ENSINO TÉCNICO: DESEMPENHO E CUSTOS — Cláudio de Moura Castro, Milton Pereira de Assis, Sandra Furtado de Oliveira.
- R. 11 — DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO NORDESTE — George F. Patrick.
- R. 12 — ENCARGOS TRABALHISTAS E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA: UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA E SEU DEBATE — Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata, Rui Lyrio Modenesi.
- R. 13 — AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA — Fernando A. Rezende da Silva.
- R. 14 — TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1964/70 — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, Raimundo Nonato Mendonça Ramos, Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R. 15 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: DIFERENCIAIS DE PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS INDUSTRIAIS — Sergio Boisier, Martin O. Smolka, Aluizio A. de Barros.
- R. 16 — TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS — Aloísio Barbosa de Araújo, Maria Helena T. Taques Horta, Claudio Monteiro Considera.
- R. 17 — PEQUENAS E MÉDIAS INDÚSTRIAS: ANÁLISE DOS PROBLEMAS, INCENTIVOS E SUA CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO — Frederico J. O. Robalinho de Barros, Rui Lyrio Modenesi.

- R. 18 — DINÂMICA DO SETOR SERVIÇOS NO BRASIL: EMPREGO E PRODUTO — Wanderly J. M. de Almeida, Maria da Conceição Silva.
- R. 19 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL: ASPECTOS ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS — Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho, Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R. 20 — INCENTIVOS À INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE — David Edwin Goodman, Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
- R. 21 — SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ECONÔMICA — Fernando A. Rezende da Silva, Dennis Mahar.
- R. 22 — A POLÍTICA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR E SEUS EFEITOS: 1967/73 — Carlos von Doellinger, Hugo B. de Castro Faria, Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R. 23 — SERVIÇOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: ASPECTOS SETORIAIS E SUAS IMPLICAÇÕES — Wanderly J. Manso de Almeida.
- R. 24 — INDUSTRIALIZAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL — José Almeida.
- R. 25 — MÃO-DE-OBRA INDUSTRIAL NO BRASIL: MOBILIDADE, TREINAMENTO E PRODUTIVIDADE — Cláudio de Moura Castro, Alberto de Mello e Souza.
- R. 26 — CRESCIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL: INCENTIVOS E DESEMPENHO RECENTE — Wilson Suzigan, Regis Bonelli, Maria Helena T. T. Horta, Celsius Antônio Lodder.
- R. 27 — FINANCIAMENTO EXTERNO E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: 1966/73 — José Eduardo de Carvalho Pereira.
- R. 28 — TECNOLOGIA E RENTABILIDADE NA AGRICULTURA BRASILEIRA — Claudio R. Contador.
- R. 29 — EMPRESAS MULTINACIONAIS NA INDÚSTRIA BRASILEIRA — Carlos von Doellinger, Leonardo C. Cavalcanti.

- R. 30 — FGTS: UMA POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL — Wanderly J. M. de Almeida, José Luiz Chautard.
- R. 31 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NAS ÁREAS METROPOLITANAS — Celsius A. Lodder.
- R. 32 — A DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: SEU PAPEL NO FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS — Maria da Conceição Silva.
- R. 33 — A TRANSFERÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA E INCENTIVOS FISCAIS NO BRASIL — Claudio Roberto Contador.
- R. 34 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E EMPREGO EM SERVIÇOS — Anna Luiza Ozorio de Almeida.

Série Monográfica

- M. 1 — POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA NA GUANABARA (ESTUDO DEMOGRÁFICO) — Manoel Augusto Costa.
- M. 2 — CRITÉRIOS QUANTITATIVOS PARA AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS — Clóvis de Faro.
- M. 3 — EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS NÃO-TRADICIONAIS — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria.
- M. 4 — EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS — Carlos von Doellinger, Gilberto Dupas.
- M. 5 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL — Manoel Augusto Costa (ed.), Douglas H. Graham, João Lyra Madeira, José Pastore, Nelson L. Araújo Moraes, Pedro Pinchas Geiger.
- M. 6 — RESTRIÇÕES NÃO-TARIFÁRIAS E SEUS EFEITOS SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger.
- M. 7 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO BRASIL — Nuno Fidelino de Figueiredo.

- M. 8 — PLANEJAMENTO REGIONAL: MÉTODOS E APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO — Paulo R. Haddad (ed.), Carlos Mauricio de C. Ferreira, Celsius Antônio Lodder, Hamilton C. Tolosa, Samuel Schickler.
- M. 9 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS — Stahis S. Panagides, Léo da Rocha Ferreira, Lon C. Cesal, Antonio Lima Bandeira, T. Kelley White Jr., Dilson Seabra Rocha.
- M. 10 — POLÍTICA DO GOVERNO E CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: 1889-1945 — Annibal Villanova Villela, Wilson Suzigan.
- M. 11 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (II) — Euter Paniago, Miguel Ribon, Sebastião M. Ferreira da Silva, Antônio Raphael Teixeira Filho.
- M. 12 — INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SÓCIO-ECONÔMICO DE DUAS COMUNIDADES INDUSTRIAIS — Cláudio de Moura Castro.
- M. 13 — O SISTEMA TRIBUTÁRIO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE DA RECENTE CONTROVÉRSIA SOBRE O ICM — Fernando A. Rezende da Silva, Maria da Conceição Silva.
- M. 14 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA E A JUSTIÇA FISCAL — Fernando A. Rezende da Silva.
- M. 15 — ASPECTOS FISCAIS DAS ÁREAS METROPOLITANAS — Aloísio Barbosa de Araújo.
- M. 16 — DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL — Paulo R. Haddad (ed.), José Alberto Magno de Carvalho, Jacques Schwartzman, Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha, Celsius A. Lodder, Martin O. Smolka.
- M. 17 — TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA — Claudio Roberto Contador (ed.), G. Edward Schuh, William H. Nicholls, George F. Patrick, José Pastore e Eliseu Alves, T. W. Schultz, Ruy Miller Paiva, Rodolfo Hoffmann e José F. G. da Silva, D. Gale Johnson, Alberto Veiga.

- M. 18 — ESTUDOS DE DEMOGRAFIA URBANA — Manoel Augusto Costa (ed.), João Lyra Madeira, Equipe SERFHAU, George Martine e José Carlos Peliano, Alzira Nunes Coelho e Thomas W. Merrick, Equipe do CBED.
- M. 19 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS EMPRESAS — Fernando Rezende (ed.), Celso L. Martone, Claudio Roberto Contador.
- M. 20 — ESTRUTURA METROPOLITANA E SISTEMA DE TRANSPORTES: ESTUDO DO CASO DO RIO DE JANEIRO — Josef Barat.
- M. 21 — URBANIZAÇÃO E MIGRAÇÃO URBANA NO BRASIL — Manoel Augusto Costa.
- M. 22 — POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ASPECTOS METROPOLITANOS E LOCAIS — Josef Barat (ed.), Hamilton C. Tolosa, Manoel Augusto Costa, Pedro Pinchas Geiger, João Paulo de Almeida Magalhães, James Hicks.
- M. 23 — HISTÓRIA MONETÁRIA DO BRASIL: ANÁLISE DA POLÍTICA, COMPORTAMENTO E INSTITUIÇÕES MONETÁRIAS — Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan.
- M. 24 — DIFUSÃO DE INOVAÇÕES NA INDÚSTRIA BRASILEIRA: TRÊS ESTUDOS DE CASO — Grupo de Pesquisas da FINEP: José Tavares de Araujo Jr. (ed.), Vera Maria Candido Pereira, Sulamis Dain, Ricardo A. Billschowsky, Maria Fernanda Gadelha, Eduardo Augusto A. Guimarães e Leonídia Gomes dos Reis.
- M. 25 — TECNOLOGIA E CRESCIMENTO INDUSTRIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NOS ANOS 60 — Regis Bonelli.

Série Pensamento Econômico Brasileiro

- PEB. 1 — ESTUDOS DO BEM COMUM E ECONOMIA POLÍTICA, OU CIÊNCIA DAS LEIS NATURAIS E CIVIS DE ANIMAR E DIRIGIR A GERAL INDÚSTRIA, E PROMOVER A RIQUEZA NACIONAL, E PROSPERIDADE DO ESTADO — José da Silva Lisboa (Visconde de Cairu).

Série Estudos para o Planejamento

- EP. 1 — VARIÇÕES CLIMÁTICAS E FLUTUAÇÕES DA OFERTA AGRÍCOLA NO CENTRO-SUL DO BRASIL (Vol. I — Relatório da Pesquisa. Vol. II — Zoneamento Ecológico).
- EP. 2 — APROVEITAMENTO ATUAL E POTENCIAL DOS CERRADOS (Vol. I — Base Física e Potencialidades da Região).
- EP. 3 — MERCADO BRASILEIRO DE PRODUTOS PETROQUÍMICOS — Amilcar Pereira da Silva Filho, Maurício Jorge Cardoso Pinto, Antonio Carlos da Motta Ribeiro, Antonio Carlos de Araujo Lago.
- EP. 4 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO BRASIL — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães, Maria Helena Poppe de Figueiredo.
- EP. 5 — DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE CADEIAS DE ALIMENTOS FRIGORIFICADOS PARA O BRASIL (Avaliação Preliminar).
- EP. 6 — DESEMPENHO DO SETOR AGRÍCOLA — DÉCADA 1960/70 — Sylvio Wanick Ribeiro.
- EP. 7 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. I — Defensivos Vegetais) — Miguel Martins Chaves.
- EP. 8 — A INDÚSTRIA DE MÁQUINAS-FERRAMENTA NO BRASIL — Franco Vidossich.
- EP. 9 — PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO BRASIL — Amilcar Pereira da Silva Filho, Antonio Carlos da Motta Ribeiro.
- EP. 10 — CARACTERÍSTICAS E POTENCIALIDADES DO PANTANAL MATOGROSSENSE — Demóstenes F. Silvestre Filho, Nilton Romeu.
- EP. 11 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. II — Fertilizantes Químicos).
- EP. 12 — POLUIÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL.

- EP. 13 — REGIÃO METROPOLITANA DO GRANDE RIO: SERVIÇOS DE INTERESSE COMUM.
- EP. 14 — RECURSOS NATURAIS DA ÁREA-PROGRAMA DE ARIPUANÃ.
- EP. 15 — POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESTUDOS E PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS — Jorge Guilherme Francisconi, Maria Adélia Aparecida de Souza.
- EP. 16 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL
Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti.

Série Documentos

- D. 1 — TREINAMENTO DE PESSOAL PARA TELEVISÃO EDUCATIVA: UM MODELO PILOTO — Rudy Bretz e Dov Shinar.
- D. 2 — PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS — Projeto do Governo Brasileiro, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- D. 3 — RÁDIO EDUCATIVO NO BRASIL: UM ESTUDO — Trabalho elaborado por equipe do Centro Nacional de Recursos Humanos do IPEA/IPLAN.

DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO NORDESTE, por George Patrick.

Nesta obra, após uma análise macrossetorial da agricultura nordestina por um período de 20 anos, o autor conclui que ela cresceu mas não se desenvolveu. Esta conclusão baseia-se no fato de que a *performance* do setor em análise não foi consequência de desenvolvimento econômico, pois não se fez acompanhar de aumento adequado de produtividade. Ainda que a taxa de expansão agrícola da região tenha sido satisfatória no período e, até, superior à brasileira, tal fato decorreu da expansão das áreas cultivadas, do maior emprego de mão-de-obra e do crescimento natural dos rebanhos. Assim sendo, o comportamento do setor agrícola nordestino não se mostrou satisfatório, sob esse aspecto, pois muito pouco acrescentou para melhorar a renda dos agricultores e as condições de vida e salário dos rurícolas. Pensa o autor que muito poderá ser feito nesse sentido e que uma contribuição mais acentuada do setor seria alcançada com mudanças na tecnologia e na estrutura de produção.

INCENTIVOS A INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, por David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.

Por ser experiência pioneira de planejamento regional, os resultados do desenvolvimento do Nordeste servem de base para as estratégias de crescimento das demais macrorregiões brasileiras. A obra apresenta um amplo balanço dessa experiência, de modo específico no que respeita ao desenvolvimento industrial financiado pelo sistema de incentivos fiscais conhecido por 34/18. Composta de duas partes, a primeira fornece uma análise macrossetorial da economia nordestina; a segunda apresenta os resultados da análise de 580 projetos industriais aprovados pela SUDENE até 1970. Aponta deficiências no esquema 34/18 e apresenta sugestões visando à definição da política industrial da região. Considera imprescindíveis para a implementação das recomendações sugeridas o fortalecimento, a autonomia e a flexibilidade da SUDENE. É uma obra de real interesse para os que se ocupam ou preocupam com o desenvolvimento brasileiro.

