

# Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente \*

JORGE JATOBÁ \*\*  
JOHN REDWOOD III \*\*  
CARLOS OSÓRIO \*\*  
LEONARDO GUIMARÃES NETO \*\*

*Este estudo propicia uma visão abrangente do processo de desenvolvimento regional, indicando como o Estado interfere direta ou indiretamente na distribuição espacial das atividades produtivas e da infra-estrutura econômica e social, por meio de sua atuação diversificada sobre a acumulação de capital, que se orienta mais por critérios de eficiência produtiva do que de equidade distributiva.*

*O trabalho apresenta, ainda, a evolução das proposições sobre desenvolvimento das regiões periféricas nos planos nacionais de desenvolvimento, constata as principais repercussões regionais das políticas setoriais (de desenvolvimento industrial e agrícola), das políticas macroeconômicas (fiscal, monetária e de comércio exterior) e das atividades empresariais do Estado, e realiza uma avaliação sumária das políticas recentes de desenvolvimento regional.*

## I — Introdução

As características do desenvolvimento regional recente no Brasil refletem um processo mais amplo de expansão capitalista, no qual o Estado desempenha um papel crescente. As recentes tentativas de industrialização, de modernização da agricultura e de ocupação da fronteira nas regiões periféricas são processos complementares à con-

\* Este artigo foi extraído de um amplo estudo sobre desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro realizado pelo CME-PIMES/UFPE para o IPEA. Tiveram participação direta na realização do estudo mais amplo os Professores Olímpio Galvão e Francisco Barreto, cujas idéias se encontram também disseminadas neste texto.

\*\* Professores e pesquisadores do CME-PIMES/UFPE.

centração industrial no Sudeste e à crescente acumulação de capital em um complexo de grandes empresas aí sediadas. O Estado, tanto através de suas atividades empresariais, quanto através de seus diversos instrumentos de política econômica, tem contribuído direta e indiretamente para o desenvolvimento regional desigual no Brasil, especialmente quando se considera a dimensão social do processo de desenvolvimento, o que inclui preocupação com a distribuição pessoal e espacial dos benefícios.

O objetivo deste trabalho é o de examinar sumariamente as diversas maneiras através das quais o Estado afeta a alocação e, portanto, a distribuição espacial de recursos no Brasil, contribuindo, dessa forma, para seu desenvolvimento regional desigual e para a expansão capitalista. Mais especificamente, o estudo traçará resumidamente as principais repercussões regionais das políticas setoriais (de desenvolvimento industrial e agrícola) e macroeconômicas (fiscal, monetária e do comércio exterior) do Governo, bem como da atividade empresarial do Estado, e fará uma avaliação sumária de suas políticas recentes de desenvolvimento regional, considerando inicialmente o papel que o desenvolvimento das regiões periféricas tem tido no processo de acumulação capitalista.

A intervenção do Estado afeta de diversas maneiras a expansão capitalista nas regiões. Através de sua política de desenvolvimento regional, o Governo claramente altera a distribuição espacial dos recursos produtivos, induzindo a expansão da produção em áreas periféricas. Como investidor em infra-estrutura econômica e social e em atividades diretamente produtivas, o Estado cria precondições para a expansão da atividade econômica privada e para a acumulação de capital na economia. Através de suas políticas macroeconômicas e setoriais, o Governo afeta decisões de alocação de recursos do setor privado, inclusive em termos espaciais, bem como a distribuição social dos benefícios do crescimento econômico. Em todos estes casos, a atuação do Estado influencia a distribuição de recursos e dos benefícios da expansão da atividade produtiva entre grupos sociais e entre as diversas regiões do País, mesmo quando esta intervenção não tem preocupação explícita com o desenvolvimento social das áreas periféricas. Quanto maior a participação do Estado na economia nacional, e a sua influência sobre as decisões tomadas no

setor privado, tanto maior será seu impacto direto e indireto sobre a alocação de recursos na economia e sua distribuição social e espacial.

Não pairam dúvidas sobre a fundamental e crescente importância do Estado na economia brasileira. Nos anos 70, o Estado, diretamente e através de suas empresas, foi responsável pela geração de uma parte substancial do produto nacional bruto e a maior parte da formação de capital fixo. Através de suas instituições financeiras (especialmente os bancos de desenvolvimento), sua utilização de incentivos fiscais, seu controle sobre preços e salários e outros mecanismos de política, o Estado tem exercido uma influência crescente sobre a intensidade e até a localização de novos investimentos pelo setor privado, bem como sobre os custos relativos e fluxos inter-regionais de fatores de produção (capital e mão-de-obra) e de bens e serviços. Mais especificamente, suas políticas, sobretudo nas últimas décadas, têm sido extremamente importantes para a intensificação do processo de industrialização, para a consolidação do comando do pólo industrial sobre as economias das regiões periféricas e para as recentes transformações das atividades rurais, resultando em um aprofundamento das relações capitalistas de produção e trabalho no campo, bem como nas áreas urbanas, em todas as regiões brasileiras. Em síntese, juntamente com as grandes empresas multinacionais, o Estado vem comandando de forma crescente os processos inter-relacionados de expansão do produto nacional e de acumulação de capital na economia brasileira, tanto no pólo industrial quanto nas regiões periféricas. Neste contexto, até a própria política de desenvolvimento regional, que tem assumido um caráter compensatório, pode ser considerada como um conjunto de ações tomadas pelo Estado para viabilizar, facilitar ou acelerar a expansão capitalista nas áreas periféricas do País. Contudo, neste processo, os principais beneficiários não têm sido as populações residentes (ou migrantes atraídos pelas novas oportunidades de emprego geradas) nessas regiões, mas as empresas integrantes do complexo industrial-comercial-financeiro, sediadas no centro hegemônico da economia nacional ou no exterior.

É com o intuito de examinar mais cuidadosamente os meios através dos quais o Estado tem condicionado o desenvolvimento das

diversas regiões brasileiras, e contribuído para a expansão capitalista nas áreas periféricas, que neste estudo serão analisados os seguintes tópicos:

- a) a evolução da intervenção governamental recente nas regiões periféricas e a crescente importância do desenvolvimento destas áreas para os processos de crescimento econômico e de acumulação capitalista do País a partir do centro hegemônico;
- b) a consolidação do comando do pólo industrial e a industrialização das regiões periféricas;
- c) a expansão capitalista no campo e as políticas nacionais e regionais de desenvolvimento agrícola; e
- d) os rebatimentos espaciais das políticas macroeconômicas e da atividade empresarial do Estado.

## 2 — Evolução do papel das regiões periféricas no processo de desenvolvimento

A evolução do papel das regiões periféricas no processo global de desenvolvimento no Brasil pode ser vista através de uma análise sumária das proposições regionais constantes dos planos nacionais de desenvolvimento. Estes, além de definir os principais objetivos e intenções da ação governamental nessas regiões, revelam, mais especificamente no caso brasileiro, a crescente preocupação governamental com a industrialização e transformação agrícola das regiões menos desenvolvidas, bem como com a ocupação das áreas de fronteira e a integração espacial de modo geral. Em outras palavras, os planos traçam as principais linhas de intervenção pública nas regiões periféricas e testemunham a crescente importância destas áreas para o processo de expansão capitalista no País.

Numa tentativa de síntese, pode-se afirmar que os aspectos mais relevantes da evolução da abordagem regional nas estratégias nacionais de desenvolvimento a partir de 1950 são os seguintes:

- a) inicialmente, prevalência de uma abordagem setorial, com referência apenas marginais a objetivos espaciais, vistos genericamente

a partir de proposições de “interiorização” do desenvolvimento nacional ou de projetos específicos;

b) em seguida, surgimento com certa ênfase da questão regional, vista sobretudo a partir da preocupação com a atenuação das desigualdades regionais, reforçada tal ênfase pela existência de planos e programas regionais com a finalidade de reduzir os referidos desequilíbrios entre regiões; e

c) mudanças significativas na abordagem, que passa a enfatizar o desenvolvimento regional como elemento essencial do processo de desenvolvimento global do País, tanto do lado da oferta como do lado da demanda.<sup>1</sup>

Com relação ao primeiro aspecto assinalado, uma ilustração da caracterização pode ser feita com o Plano de Metas (1956), que tem como objetivo espacial explícito a “meta-síntese” da construção de Brasília, associada à implantação da Rodovia Belém—Brasília e ao propósito de interiorização do desenvolvimento brasileiro. A rigor, pode-se afirmar que somente a partir do Plano Trienal (1962) é que no planejamento nacional surge uma preocupação bem nítida com a problemática regional. O Plano de Metas, neste particular, pode ser caracterizado como um documento eminentemente setorial, no qual as considerações espaciais quase inexistem.

O Plano Trienal surge quando o planejamento regional ensaia os seus primeiros passos, principalmente com a institucionalização dos planos diretores da SUDENE para o desenvolvimento do Nordeste. Sua preocupação espacial básica consiste na necessidade de “orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas áreas do País e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isto aumentar o custo social do desenvolvimento”.<sup>2</sup> Depois de examinar as causas das desigualdades regionais e de assinalar que “a experiência do desenvolvimento brasileiro recente indica que as

<sup>1</sup> Para uma análise mais detalhada, ver CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 3*, Parte I, “O Desenvolvimento Regional no Contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento” (Recife, 1978).

<sup>2</sup> Brasil, Presidência da República, *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-1965* (dezembro de 1962), p. 8.

desigualdades provocadas pelo isolamento e pela atuação de fatores ligados ao comércio internacional podem ser agravadas por medidas tomadas visando ao próprio desenvolvimento do País”,<sup>3</sup> o Plano Trienal, ao fazer as proposições relativas à questão regional, adverte que “a política de desenvolvimento regional não deve visar a uma localização das atividades econômicas que acarrete aumento do custo social do desenvolvimento nacional”, mas sim “evitar que a concentração de investimentos em certas áreas acarrete a concentração dos dispêndios públicos, de caráter econômico e social, nos mesmos, e a apropriação da totalidade dos benefícios da concentração pelos fatores mão-de-obra e capital — localizados nas áreas de concentração dos investimentos”.<sup>4</sup> Vê a condução de tais correções a partir da coordenação dos dispêndios governamentais no sentido de evitar que sua concentração reforce o adensamento das demais atividades e a partir de medidas fiscais que evitariam os efeitos sociais negativos da concentração dos investimentos. Sua preocupação imediata reside na redução das conseqüências sociais negativas da concentração industrial, e a médio e longo prazos na definição de uma política de localização de atividades econômicas baseada no “zoneamento” do País e a ser executada principalmente a partir de um sistema de incentivos fiscais e financeiros.

Ao Plano Trienal, não efetivamente implantado, seguiu-se o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado para os anos de 1964 a 1966. Como o Plano Trienal, o PAEG pode ser basicamente enquadrado dentro da segunda linha de preocupação no que diz respeito à problemática regional. A sua abordagem da questão regional é análoga à visão do Plano Trienal, uma vez que reconhece que “a maximização da taxa de crescimento econômico a curto prazo pode exigir concentração de investimento nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e de economias externas assegurariam maior rentabilidade dos investimentos. Entretanto, razões de justiça social e até mesmo de estabilidade política desaconselhariam a adoção rígida de tal política de investimentos. Além disso, razões de ordem econômica se pode-

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 85-86.

riam aliar a argumentos de equidade, no caso de regiões em deterioração — como o Nordeste brasileiro durante certo período — nas quais o estoque de capital existente fique subutilizado ou venha a ser ameaçado de colapso”.<sup>5</sup> Surge daí a preocupação simultânea com os planos regionais, cujos objetivos devem ser definidos primordialmente em termos do desenvolvimento econômico regional e da necessidade de sua formulação dentro do contexto de um programa nacional de desenvolvimento, bem como a preocupação de, paralelamente, integrar os planos regionais com o nacional e de integrar, entre si, os próprios planos regionais.

Registre-se que, em pelo menos dois pontos, o PAEG se diferencia do Plano Trienal: em primeiro lugar, nele o planejamento regional é situado mais direta e explicitamente no contexto do planejamento global, e é reconhecida a necessidade de maior coordenação da intervenção governamental; em segundo, o planejamento regional brasileiro começa a receber uma justificativa econômica além daquela de cunho predominantemente social que caracterizava o Plano Trienal. Registre-se que, não obstante a ênfase dada no PAEG a respeito, as razões econômicas para a intervenção nas regiões periféricas continuavam secundárias às motivações sociais e políticas.

A terceira linha de abordagem da questão regional, que enfatiza a necessidade de “se evoluir para uma . . . nova concepção da política regional, qual seja a de, paralelamente ao crescimento econômico, promover a integração das várias regiões do País, objetivando a criação de um mercado nacional diversificado”,<sup>6</sup> tem lugar nos documentos que constituíam os estudos básicos do Plano Decenal (que não foi implantado), prosseguindo nos planos que se seguiram à realização de tais estudos e definições políticas. Entre as conclusões de tais estudos, vale registrar aquela que considera utópica a idéia de que a política regional deva ser fundamentada na eliminação das desigualdades regionais, uma vez que “pode levar na prática a um nivelamento por baixo, com a redução do crescimento dos

<sup>5</sup> Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, *Programa de Ação Econômica do Governo: 1964/1966*, Documento IPEA n.º 1 (novembro de 1964), p. 225.

<sup>6</sup> *Plano Decenal*, Tomo VII, p. 15.

centros mais prósperos”.<sup>7</sup> Nos referidos estudos e proposições, que têm como objetivos principais um crescimento regional auto-sustentado, surge uma preocupação com o aumento da produtividade e a integração espacial através da implantação da infra-estrutura que permitiria a expansão do mercado interno. Nenhuma referência é feita à necessidade de se aliviar as tensões sociais, e a redução das disparidades regionais *per se* é posta de lado como objetivo básico da política nacional de desenvolvimento espacial.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/70) aborda a política de desenvolvimento regional nos termos dos estudos e proposições dos documentos do Plano Decenal: a auto-sustentação do processo de crescimento regional, a integração visando à criação do mercado nacional, a divisão de funções entre os setores público e privado na realização de tais objetivos são novamente colocados. Ressurge também a idéia de pólos, associada à concepção de que se torna “imperioso para a eficácia dos dispêndios que estes sejam alocados concentradamente em espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, capazes de induzir o crescimento de áreas vizinhas”.<sup>8</sup> De modo mais explícito num documento que se seguiu ao citado, a estratégia de desenvolvimento regional é vista num contexto de vinculação ao crescimento nacional: “para que [a] compatibilização [dos objetivos de desenvolvimento regional com a meta global de desenvolvimento] não produza ônus excessivo quanto à expansão do PIB, a atenção do Governo será voltada prioritariamente para as áreas que representam efetivo problema nacional, deixando-se que os efeitos oriundos de regiões mais dinâmicas beneficiem as demais áreas, através do alargamento natural das fronteiras econômicas dos centros polarizadores”.<sup>9</sup>

O documento de Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social deram ênfase à realização de altas taxas de crescimento do produto nacional

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>8</sup> Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento. Julho 1967*, p. 127.

<sup>9</sup> Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *Programa Estratégico de Desenvolvimento — 1968-1970*, vol. II, p. XVIII-2.

através da expansão do mercado interno e da promoção de exportações, bem como à correção gradual dos desequilíbrios regionais e setoriais e à incorporação da economia de subsistência à economia de mercado. O componente regional desta estratégia envolve a "expansão da fronteira econômica nacional, principalmente em relação ao planalto central, vales úmidos do Nordeste e, posteriormente, a Amazônia, 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".<sup>10</sup>

A tônica de maximização do crescimento nacional, de exploração dos espaços e regiões de maior capacidade de resposta e possibilidade de contribuição para a expansão da economia nacional continua nos planos de desenvolvimento, tanto em termos de objetivos gerais, como de projetos específicos. Há uma tentativa de reforçar a complementaridade das regiões no I PND através do PIN e do PROTERRA, que envolvem ações em mais de uma macrorregião, comandadas pelo Executivo Federal. A estes se seguiram, ainda durante a vigência do I PND, o PRODOESTE e o PROVALE.

Porém, a concretização do objetivo de concentração em espaços regionais de maior capacidade de resposta se dá no II PND, com a elaboração e a implantação de programas especiais, visando essencialmente ao desenvolvimento mais integrado de áreas selecionadas: POLONORDESTE, POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO, PRODEGRAN (regiões da Grande Dourados no sul de Mato Grosso), PRODEPAN (pantanal mato-grossense), além das ações na Região Geoeconômica de Brasília.

Estes programas especiais revelam claramente que as orientações básicas voltam-se mais para a exploração dos recursos naturais e do potencial de mercado em benefício de maiores taxas de acumulação de capital, setorial e espacialmente concentrados, do que do desenvolvimento regional em sentido amplo, considerando a hete-

<sup>10</sup> Brasil, Presidência da República, *Metas e Bases para a Ação do Governo* (setembro de 1970), p. 25.

rogeneidade que constitui uma característica marcante da sociedade brasileira, inclusive em termos espaciais.

No período considerado, as proposições evoluíram mais dentro de uma ótica de desenvolvimento setorial nas regiões periféricas, em áreas específicas e mais dotadas, do que de um desenvolvimento regional em seu sentido mais amplo. Neste caso, a preocupação governamental em assegurar a dinâmica da acumulação de capital na indústria, setor que lidera o crescimento nacional, orienta os esforços para: a) a substituição de importações de insumos básicos e bens de capital; b) a promoção e diversificação das exportações de bens primários e manufaturados, com importantes rebatimentos espaciais; c) a modernização da agricultura não só para aumentar sua eficiência produtiva, mas também para torná-la um importante mercado para insumos de origem industrial; e d) a unificação do mercado interno imprescindível para o escoamento da produção industrial. É neste contexto que se molda e evolui a política de desenvolvimento regional, ora voltada para a exploração das potencialidades regionais imprescindíveis à expansão econômica comandada pela indústria e pela região industrial, ora agindo ou tentando agir compensatoriamente quando a intervenção setorial tende a deteriorar de modo acentuado a posição relativa das regiões periféricas.

### **3 — O comando do pólo industrial e a industrialização regional**

São analisados a seguir alguns traços considerados relevantes da atuação do Estado na evolução, no âmbito regional, das atividades industriais. Em primeiro lugar, examinam-se a partir do período que se seguiu à II Guerra Mundial os efeitos regionais da política nacional de desenvolvimento industrial, destacando-se sobretudo o que ocorreu na fase que antecedeu à década atual e na fase posterior a 1970. Em seguida, são feitas considerações a respeito dos efeitos das políticas regionais de industrialização, destacando-se notadamente os casos da região Nordeste e da Amazônia.

### 3.1 — Os efeitos regionais da política nacional de desenvolvimento industrial

Como já se fez referência, na fase que decorre da segunda metade dos anos 50 até os dias atuais não somente a industrialização torna-se um dos objetivos mais importantes da atuação do setor público, como sua atuação supera o anterior estágio de intervenção esporádica e passa a ser muito mais articulada. Em termos regionais, os anos finais da década de 50 vão encontrar a atividade industrial extremamente concentrada na região Sudeste, e especificamente no Estado de São Paulo.

Esta atuação mais articulada do setor público, que orienta mais direta e conscientemente sua intervenção visando à industrialização do País, induz modificações estruturais relevantes bastante perceptíveis já na década de 50. Paralelamente à mudança estrutural da indústria brasileira no período do pós-guerra, a tendência para sua concentração espacial, tanto inter quanto intra-regional, manteve-se, pelo menos, até 1970.<sup>11</sup>

De diversas maneiras a atuação do setor público no final da década de 40 e nos anos 50 e 60 contribuiu para aumentar as desigualdades regionais da industrialização no Brasil. Primeiramente, são conhecidas as conseqüências diferenciadas das políticas cambial e tributária seguidas na segunda metade da década de 40 e no início dos anos 50. A manutenção de uma taxa cambial nominalmente constante subsidiava fortemente a importação de bens de capital e insumos básicos, não sujeitos aos mesmos controles instituídos para os demais bens. Além disso, discriminava fortemente as exportações brasileiras — à exceção do café, para o qual a demanda internacional

<sup>11</sup> Em termos do valor da transformação industrial, em 1970 cerca de 91,8% do VTI da indústria de bens de capital e de consumo duráveis localizavam-se no Sudeste e 6,4% no Sul; cabiam ao Nordeste, Norte e Centro-Oeste, respectivamente, 1,5, 0,1 e 0,1%. Na indústria de bens intermediários 79,1 e 13,6% do VTI eram gerados nas indústrias do Sudeste e Sul. Do total do VTI da indústria de transformação, 80,7% em 1970 localizavam-se no Sudeste, 12% no Sul, 5,7% no Nordeste, 0,8% no Norte e 0,8% no Centro-Oeste. Em termos intra-regionais, vale registrar que entre 1939 e 1949 a participação de São Paulo na produção industrial brasileira aumentou de 45 para 48%, subindo para mais de 54% em 1959 e 57% em 1970.

foi relativamente inelástica devido à posição quase monopolista do Brasil no mercado mundial — através da elevação artificial de seus preços em moeda estrangeira. Este mecanismo, portanto, simultaneamente subsidiava a formação de capital na indústria, que continuava a se concentrar na região Sudeste, particularmente em São Paulo, e desestimulava as economias regionais, especialmente o Nordeste, tradicionalmente dependente da venda de produtos primários (outros que não o café) no mercado externo. Além da perda de dinamismo de suas exportações, devido às políticas cambiais vigentes, as regiões menos industrializadas foram obrigadas a comprar bens manufaturados do Sudeste, em razão das restrições impostas em relação às importações de tais produtos. Por outro lado, o sistema tributário facilitou a transferência intersetorial (da agricultura para a indústria) e inter-regional (das regiões periféricas para o Sudeste) de recursos financeiros, contribuindo desta forma para a acumulação de capital, acima de tudo, na indústria paulista.

O setor público contribuiu também para o agravamento das desigualdades regionais de crescimento industrial através de outros tipos de intervenção no período do pós-guerra. A distribuição espacial dos gastos públicos em infra-estrutura econômica e social, especialmente a primeira, e a localização das empresas estatais (considerada mais detidamente em outro item) favoreceram claramente as regiões mais desenvolvidas. Na medida em que estes gastos foram feitos conscientemente para apoiar, ou até viabilizar, a expansão e integração vertical da atividade industrial, já altamente concentrada em termos espaciais, os investimentos governamentais nas décadas de 50 e 60 efetivamente discriminaram as áreas menos industrializadas.

Registrem-se ainda os efeitos negativos que — uma vez consolidada uma industrialização altamente concentrada como a brasileira já no final da década de 50 — tiveram investimentos em infra-estrutura, particularmente em transporte rodoviário, no desenvolvimento das regiões menos industrializadas, na medida em que, através da redução dos custos de transporte, possibilitaram a “conquista” de mercados nestas áreas por empresas localizadas no Sudeste do País.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> No caso do Nordeste, nos últimos anos da década de 60, quando se acentuam os *deficits* no balanço comercial da região com o resto do País, o coe-

Em outras palavras, a crescente integração econômica e espacial, nas três últimas décadas, possibilitada pela melhoria das redes inter-regionais de transportes e comunicações, contribuiu para uma desintegração das economias regionais, assim como os incentivos fiscais viriam contribuir mais adiante para uma desregionalização do controle sobre a capacidade produtiva localizada nas diversas áreas periféricas, ou para maior "homogeneização" do espaço econômico nacional. É evidente que tais efeitos negativos teriam uma incidência maior em relação às economias regionais nas quais um isolamento relativo maior em períodos anteriores possibilitou a consolidação de uma estrutura econômica com amplos setores tradicionais, os quais a partir da integração dos mercados nacionais passaram a ser postos em xeque.

É importante lembrar que a industrialização via substituição de importações em seu sentido lato, que ocorreu no período do pós-guerra, particularmente na segunda metade de 1950, implicou a instalação de indústrias caracterizadas por tecnologias sofisticadas, altamente intensivas em capital, que operaram em grande escala atendendo ao mercado nacional. Por um lado, tais indústrias nos setores de bens de consumo duráveis eram orientadas locacionalmente para o mercado e, por outro, para os lugares que ofereciam maiores economias de aglomeração, ou seja, eram naturalmente orientadas para os maiores centros urbanos do País, particularmente São Paulo, onde a indústria nacional já se encontrava bastante concentrada. Mesmo com relação aos setores intermediários para os quais a distribuição dos recursos naturais constituiu-se no fator locacional mais importante, no caso brasileiro também houve uma concentração de atividades produtivas no Sudeste, devido à boa dotação de recursos minerais metálicos e não-metálicos, além de sua preponderância em termos de mercado nacional. Observe-se também que, posteriormente ao período de estagnação, já na fase do "milagre", quando o crescimento da economia baseou-se essencialmente na expansão de demanda de bens de consumo duráveis e bens de produção, a concentração do mercado em termos de população, e principalmente de renda disponível, simplesmente reforçava

ficiente de importação proveniente das demais regiões brasileiras chega a alcançar a cifra de 20 a 30% (percentagem da importação regional sobre a renda regional).

a tendência já existente para o crescimento mais rápido na região mais desenvolvida do País. Mais especificamente, nestes anos as políticas governamentais que contribuíram para a maior concentração da renda pessoal, juntamente com a política de investimento em setores básicos através das principais empresas estatais, ajudaram diretamente a aumentar a tendência para a concentração da produção e da capacidade produtiva industrial no Sudeste, e acima de tudo em São Paulo, não obstante a presença simultânea de políticas de desenvolvimento em boa parte à crescente concentração da atividade secundária em São Paulo.

Deve ser ainda salientado que a intervenção governamental no processo de industrialização, tanto do lado da oferta quanto do lado da procura no pós-guerra, embora definida em termos de prioridades setoriais, ocorreu na ausência total de uma orientação espacial explícita, pelo menos até muito recentemente. Não se definiu uma política de localização industrial, nem sequer houve tentativas coerentes de "regionalizar" a estratégia nacional de industrialização. Como resultado, as "forças naturais do mercado" atuaram livremente na determinação da distribuição regional e urbana da indústria brasileira, acentuando as desigualdades espaciais de desenvolvimento, devidas em boa parte à crescente concentração da atividade secundária em São Paulo.

Note-se que na consolidação do processo de industrialização concentrado em São Paulo e no Sudeste, o Estado teve que preparar institucionalmente o caminho do seu aprofundamento, criando e redefinindo instrumentos e instituições. Assim, em períodos mais remotos são quebradas as "barreiras alfandegárias" existentes entre os Estados, com a abolição dos impostos sobre importações interestaduais, a criação de novos impostos e a proibição da capacidade de o Estado legislar sobre o comércio externo. Mais recentemente, já na década de 60, ocorre a reforma administrativa e tributária, cujo resultado foi a centralização econômico-financeira e administrativa do poder na esfera federal, em detrimento das esferas estaduais e municipais, e o beneficiamento dos Estados "produtores", em detrimento dos "consumidores". Por outro lado, foi consolidado o sistema financeiro e o mercado de capitais, inclusive através de fusões e concentração de empresas; ademais, ocorreu a multiplicação e institucio-

nalização de sistemas de incentivos regionais, sub-regionais e setoriais, tudo isto com a finalidade, sem dúvida, de reforçar a acumulação de capital industrial que nessas décadas assume o comando da acumulação a nível nacional. O próprio planejamento regional, fundamentado inicialmente em programas de grande amplitude voltados para o desenvolvimento integrado de regiões periféricas, molda-se, decorrido algum tempo e ainda nos anos 60, às exigências da expansão industrial e é esvaziado de suas pretensões reformistas. As entidades de planejamento regional são redefinidas e transformadas prevalentemente em entidades de repasse de recursos financeiros necessários notadamente à expansão do capital industrial.

As informações disponíveis para a presente década, não obstante as questões metodológicas que podem ser levantadas nas comparações feitas, revelam algumas características novas da expansão industrial, traduzidas numa tímida descentralização da indústria, ou pelo menos um arrefecimento da tendência de concentração regional observada nos períodos anteriores, na primeira metade dos anos 70. Esta tímida descentralização ocorreria não somente em termos inter-regionais, mas também em termos intra-regionais, com a redução da participação inclusive do Estado de São Paulo no total e em alguns ramos específicos como Papel e Papelão, Produtos Plásticos, Têxtil, Vestuário e Calçados, Fumo e Editorial e Gráfica. Com relação aos ramos vinculados aos bens de produção, é menos clara a tendência, que somente a partir de informações adicionais poderão fornecer constatações mais seguras.<sup>13</sup>

Informações mais detalhadas<sup>14</sup> e recentes sobre os diversos instrumentos revelam alguns aspectos da distribuição regional da industrialização brasileira que de certo modo complementam as informa-

<sup>13</sup> Tais questões metodológicas relacionam-se com a natureza distinta das informações comparadas (as do Censo Industrial de 1970 com as da Pesquisa Industrial de 1974) e com a situação distinta dos anos comparados (1970, ano de auge, e 1974, ano de início da crise), o que pode ter incidido diferentemente sobre a utilização da capacidade instalada das regiões. De 1970 para 1974, a participação do VTI gerado no Sudeste passa de 80,3 para 76,5%, no Sul de 12 para 14,8%, no Nordeste de 5,8 para 6,5%, permanecendo quase as mesmas participações no Norte e Centro-Oeste.

<sup>14</sup> CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 2, Parte I, "Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial"* (Recife, 1978).

ções anteriormente comentadas. A distribuição espacial dos investimentos fixos em projetos aprovados pelo CDI entre 1971 e 1977 revela uma tendência nítida para a concentração na região Sudeste, que, no entanto, é menor que a participação dessa região no VTI nacional. No Nordeste, a presença da Bahia e a ausência quase total de projetos nos outros Estados foram as características mais marcantes da distribuição dos investimentos aprovados pelo CDI. Particularmente, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia têm-se apresentado como os principais beneficiários desta provável descentralização industrial de São Paulo. Com relação ao BNDE, nota-se uma tendência clara para a descentralização dos financiamentos quando se estabelece a comparação entre os anos mais recentes e os iniciais da atividade do banco. Não obstante, a região Sudeste recebeu entre 50 e 70% dos créditos totais nos anos 70, e a participação de São Paulo no total variou entre 30 e 40%. O exame da atuação do Banco do Brasil neste particular mostrou, em comparação com a atuação do BNDE, uma aparente divisão do trabalho entre os dois maiores órgãos oficiais no apoio à formação de capital no setor secundário, com o BNDE atuando na área de bens de produção e de consumo duráveis, concentrando a maioria das suas aplicações no Sudeste, e o Banco do Brasil fornecendo créditos aos setores tradicionais, pelo menos nos anos 70, com uma descentralização bem maior de suas aplicações, inclusive em favor do Nordeste.

Dados complementares a respeito de projeções relativas à distribuição regional provável de alguns setores básicos (aço, alumínio, zinco, chumbo, níquel e cobre), até 1985, ajudam a completar o quadro. Com exceção da Bahia, o Nordeste não está presente nestas projeções, sendo que a maior parte da produção esperada desses insumos básicos será gerada no Sudeste, especialmente no que diz respeito ao aço. Sabendo-se que esses setores se encontram entre os de mais alta prioridade na atual política de industrialização, estas tendências não deixam de ser significativas para a futura distribuição espacial da indústria nacional.

Pode-se concluir, portanto, que, embora esteja ocorrendo uma descentralização industrial em relação a São Paulo, as perspectivas para uma efetiva descentralização inter-regional do setor secundário

no curto e médio prazos não são das mais brilhantes.<sup>15</sup> Os dados sobre a distribuição do valor da transformação em 1974 e sobre a localização dos novos investimentos em anos mais recentes sugerem claramente que esteja ocorrendo uma redistribuição espacial da indústria que favorece Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Bahia. O resto do Nordeste e as regiões Norte e Centro-Oeste, por outro lado, têm sido pouco beneficiados segundo tais indicações com os novos investimentos, pelo menos nos setores prioritários da atual estratégia nacional de desenvolvimento industrial. As perspectivas para o médio prazo, portanto, são de uma desconcentração da indústria dentro do Sudeste, e de uma descentralização inter-regional mais limitada, que favorece, principalmente, as regiões metropolitanas de Porto Alegre e Salvador e, em segundo lugar, de Curitiba e Recife.

Embora não existam estimativas de produto regional antes da II Guerra Mundial que permitam comprovar um agravamento das desigualdades regionais entre os anos iniciais deste século e a década de 40, a evidência histórica parece sugerir que, de fato, tal fenômeno ocorreu paralelamente à impressionante concentração industrial e acumulação de capital na região Sudeste, sobretudo no Estado (e região metropolitana) de São Paulo. Por outro lado, não há dúvidas quanto à persistência das desigualdades regionais entre 1950 e 1970 e ao papel da continuada concentração do setor secundário em São Paulo no comportamento das desigualdades espaciais brasileiras nesse período. Resta saber se a tímida descentralização do setor secundário após 1970 será suficiente para contribuir efetivamente para uma redução das desigualdades regionais de crescimento industrial e de desenvolvimento de modo geral no futuro próximo. As indicações mostram que, no entanto, os efeitos da descentralização industrial em relação a São Paulo provavelmente serão sentidos mais no resto do Centro-Sul do que nas regiões menos desenvolvidas do País. Finalmente, deve ser ressaltado que não se pode desvincular a incidência espacial do processo de industrialização no Brasil da inter-

<sup>15</sup> A Resolução n.º 14, que teve entre suas preocupações iniciais a de desconcentração das atividades industriais em termos macrorregionais, limitou-se em seus dispositivos às questões de desconcentração macrorregional ou de áreas nas quais as deseconomias externas se tornam mais evidentes.

venção governamental, que em diversos momentos da história não somente estimulou e orientou a expansão da capacidade produtiva deste setor, mas também contribuiu direta e indiretamente para sua crescente concentração na região mais desenvolvida do País, particularmente em São Paulo.

### 3.2 — Os efeitos das políticas regionais de industrialização

Anteriormente à explicitação em planos nacionais de políticas e diretrizes de desenvolvimento industrial a nível regional (iniciada no Plano Trienal, conforme referido), no fim da década de 50 e início da de 60 começam a ser institucionalizadas ações governamentais voltadas para o desenvolvimento regional, que tem como suporte principal uma política de desenvolvimento industrial. Seu início se dá no Nordeste, com a SUDENE (1959), e tem continuidade em outras regiões, particularmente na região Norte, com a SUDAM (1963) e a SUFRAMA (1967).

Nessas três experiências, a industrialização constitui-se no ponto central das estratégias adotadas, recebe a título de estímulo parte relevante dos recursos mobilizados e tem como justificativa, nos *objetivos declarados*, ora a necessidade de resolução do problema de emprego regional e sub-regional, ora a necessidade de criação de atividades germinativas que provoquem a dinamização das demais atividades e/ou a redução dos desequilíbrios regionais (ou sub-regionais no caso da SUFRAMA, vinculada a Manaus). Os instrumentos são constituídos por fortes incentivos fiscais e financeiros concedidos para implantação das unidades de produção (SUDENE e SUDAM) e concedidos quando do seu funcionamento (SUFRAMA), além de todo elenco de condições prévias oferecidas a título de áreas e distritos industriais, infra-estrutura econômica, sistema de transporte e outras isenções tributárias das esferas estadual e municipal.

Embora os objetivos declarados não tenham sido, de fato, alcançados com tais políticas regionais de industrialização, o que de concreto resultou dos estímulos criados foi uma expansão industrial que se vem caracterizando pela instalação de grandes empresas, inclusive

de tipo monopolista ou oligopolista na maior parte das regiões, pela reserva de mercado e de posições hegemônicas em ramos e subsetores específicos e por uma clara desregionalização do capital industrial das regiões que já haviam atingido certo grau de industrialização. No caso nordestino, esta expansão se deu, ademais, no contexto de uma intensa integração da região ao pólo industrial do País, com repercussão sobre a estrutura produtiva regional, destruindo ou exigindo a “modernização” de atividades industriais tradicionais.

Um apanhado das características dessa industrialização revela no Nordeste a presença cada vez maior das unidades componentes dos complexos industriais, notadamente da petroquímica e da cloroquímica, além da metalúrgica e bens de consumo, comandadas pelas grandes empresas vinculadas ao Estado e a grupos econômicos do Sudeste, e com projetos que no decorrer do tempo são cada vez de maior dimensão, tanto em termos de emprego como de investimentos por unidade de produção. Já no Norte, a presença de grandes projetos de mineração, de minerais não-metálicos e de madeira, ao lado da criação de um novo ramo, na região, da indústria eletro-eletrônica, constituem aspectos relevantes da “nova” indústria regional em montagem. Este último ramo, localizado prevalentemente na Zona Franca de Manaus, resultante de uma das maiores concentrações de incentivos e estímulos governamentais (os projetos recebem em geral, através da SUDAM, incentivos ao investimento e, através da SUFRAMA, incentivos na fase de produção), está constituído pelas grandes empresas multinacionais vinculadas à produção de televisores, gravadores e aparelhos de som, calculadoras, etc. A presença da grande empresa de tipo oligopolista como beneficiária, e do Estado como suporte financeiro desse processo, constituiu o ponto comum dessa industrialização da periferia. O que se deve ressaltar, como se verá a seguir, é que essa “regionalização” das atividades industriais, nos moldes como ocorre, com os seus avanços e recuos, se dá num contexto no qual a expansão simultânea do pólo industrial central anula em termos relativos a presença maior do setor secundário nas áreas periféricas. Por outro lado, seu caráter reflexo e as características de “enclave”, prevaletentes até o presente em todas as áreas onde ocorre essa industrialização, não possibilitaram o en-

caminhamento das soluções que os planejadores regionais pensavam alcançar com base no desenvolvimento das atividades industriais.

Um exame sumário da industrialização no Nordeste após 1960,<sup>16</sup> estabelecendo-se um confronto entre o que se esperava da industrialização e seus resultados concretos, mostra que, no tocante à função das atividades industriais na dinamização da economia e na redução das disparidades regionais, as constatações mais relevantes são as seguintes: a) o setor industrial do Nordeste apresentou no período de vigência da política de industrialização uma expansão do produto a um ritmo maior do que sua expansão em período anterior, de igual número de anos; e b) em confronto com a expansão da indústria brasileira, a nordestina no período de vigência da política de industrialização regional examinado (1960/77) obteve taxas menores, acompanhando de perto o comportamento do setor industrial do País. Embora tais fatos revelem que os resultados foram modestos em relação aos esperados, constata-se que não se repetiu, no período, um comportamento pelo qual se possa atribuir ao setor a responsabilidade principal pela intensificação das desigualdades regionais. O setor industrial nordestino não modificou as tendências anteriores conforme as diretrizes estabelecidas, mas amorteceu a ampliação nos desníveis de produção, em relação ao ritmo e intensidade constatadas no período anterior, através da análise do GTDN. Neste particular, a atuação do Estado através de estímulos à industrialização regional caracteriza-se como compensatória, evitando um distanciamento maior entre as regiões, o que constituía o grande receio dos diagnósticos que precederam a SUDENE. A reversão das tendências previstas na política de industrialização regional de fato não ocorreu.

Deve-se registrar a respeito algumas características da atuação governamental no fomento à industrialização, no caso nordestino. Em primeiro lugar, vale mencionar a redução da ênfase na política de industrialização regional, que coincide com a retomada do dinamismo da economia brasileira na segunda metade da década de 60 e se caracteriza sobretudo pela redução em termos dos recursos colocados à disposição das empresas e, em termos absolutos (e reais),

<sup>16</sup> CME-PIMES-UFPE, *Relatório n.º 3*, Parte III, "Avaliação do Programa de Desenvolvimento Industrial: Região Nordeste" (Recife, 1978).

pela sua estagnação na década de 70, até pelo menos 1976. Depois de modificações e aperfeiçoamentos do sistema de incentivos, quando a demanda sob a forma de projetos começa a pressionar mais intensamente o sistema de incentivos, ocorre a redefinição do uso dos recursos dos incentivos, dando lugar aos *deficits* entre a demanda de recursos a partir dos projetos em carteira e as disponibilidades de meios da SUDENE/BNB. Em segundo lugar, deve-se salientar, a respeito da ação governamental no processo, a representatividade dos recursos postos à disposição dos investidores industriais na região, em relação a recursos mobilizados a partir de outros instrumentos da política de industrialização. São de fato pouco significativos em relação aos montantes mobilizados na consolidação de ramos e setores estratégicos, o que confirma o caráter compensatório das tentativas até agora realizadas de desconcentração ou “regionalização” da indústria nacional.<sup>17</sup>

Tanto em relação à criação de empregos diretos e indiretos, como em relação à sua capacidade germinativa ou de propagação, a experiência da industrialização nordestina, até o presente, não tem revelado nenhuma repercussão significativa (estima-se que entre 1960 e 1974 foram criados, na indústria nordestina, cem mil empregos diretos e, no País como um todo, dois milhões). A tecnologia disponível e utilizada em relação à industrialização regional, o contexto de articulação no qual ela ocorre em relação ao pólo industrial do País, o caráter de elemento de reforço constituído pelo mecanismo de incentivos à industrialização, que reduz significativamente o preço do capital, e os “cortes” constituídos pelos componentes importados dos investimentos industriais realizados na região e pela vinculação da atividade industrial da região aos fornecedores extra-regionais

<sup>17</sup> O total de investimentos aprovados de 1960 a 1976 para os projetos industriais (inclusive pesca, telecomunicações, energia elétrica e hotéis) é apenas um pouco maior que o total de investimentos aprovados pelo CDI em 1976 (97 bilhões da SUDENE entre 1960/76 e 90 bilhões do CDI em 1976, dos quais 86% deveriam se localizar no Sudeste); a colaboração estimada do BNDE nos projetos aprovados pelo CDI em 1976 é superior aos recursos de 34/18 — FINOR postos à disposição da SUDENE/BNB no período 1962/76.

de insumos<sup>18</sup> constituem-se em algumas das razões das modestas repercussões que as avaliações realizadas freqüentemente assinalam.

No que se refere à política explícita de industrialização da Amazônia, tampouco as informações disponíveis revelam maior presença da indústria regional na indústria nacional. Em primeiro lugar, vale lembrar o fato de que a redefinição do uso dos recursos dos incentivos, os quais se constituem sem dúvida no suporte principal da acumulação industrial da Amazônia e do Nordeste desde a década passada, vai encontrar a nova industrialização da primeira região ensaiando os seus primeiros passos. Isto significa dizer que a redução dos fundos de investimentos incidem sobre um total pouco significativo, mesmo em comparação com os recursos constituídos pelas opções feitas em relação ao Nordeste. Em segundo lugar, diferentemente do que ocorre no Nordeste, no total de recursos do sistema de incentivos reservados para a Amazônia, as atividades industriais sofrem uma concorrência bastante forte das atividades pecuárias,<sup>19</sup> nas quais o motivo principal do uso dos incentivos, ao lado do desenvolvimento de atividades produtivas, deriva com freqüência da prática de especulação com o imóvel rural, com efeitos negativos importantes em relação ao "fechamento" da fronteira e a uma ocupação socialmente mais justa e economicamente mais racional da região.

Também na Amazônia, da industrialização não resultaram os efeitos esperados, notadamente no que se refere à geração de empregos ou em relação à repercussão sobre o aparelho produtivo regional,

<sup>18</sup> Os projetos industriais da SUDENE no período 1963/77 especificam que somente 65% dos insumos são adquiridos na região; este total reduz-se significativamente em relação aos ramos mais "ricos, em interligações": Metalurgia adquire somente 35,8% na região; Mecânica 13,5%; Material Eletrônico e de Comunicações apenas 22%; e Material de Transporte 17,5%. Nestas informações não se descontou o viés do projetista em subestimar as compras extra-regionais de insumos, através do que poderiam ser obtidos pontos adicionais na aprovação do projeto. Pesquisa recente de entidades regionais registram que pouco mais de 50% dos insumos industriais são adquiridos no Nordeste, com base em dados de compras efetivas.

<sup>19</sup> No período 1965/75, 48,8% dos desembolsos dos fundos de crédito fiscal, segundo a SUDAM, foram destinados à pecuária, contra 44,4% para as atividades industriais e 6,8% para os serviços. Em termos de investimentos aprovados, o percentual das atividades industriais está um pouco acima dos investimentos aprovados para a pecuária (43 contra 38%).

ou mesmo em relação à maior participação da região na atividade industrial total do País. No primeiro caso, mesmo levando em conta as estimativas do emprego projetado (período 1965/75), o total encontrado não tem muita significação em relação à força de trabalho regional,<sup>20</sup> e ademais a relação capital/trabalho dos novos projetos revela que o custo provável do emprego é bem mais alto que aquele constatado para a nova indústria nordestina, que, como é sabido, se aproxima bastante dos coeficientes encontrados nos países industrializados.

No que se refere à capacidade germinativa da industrialização da Amazônia, as informações mais seguras referentes às atividades que se constituem em pelo menos dois dos três modelos<sup>21</sup> de industrialização concebidos para a região (substituição de importações e enclaves de exportação e de importação), as unidades voltadas para a exportação e para a importação (ou "reexportação", como são também denominadas) que possuíam exemplos mais bem sucedidos de projetos implantados, têm pouca significação regional, em razão dos limitados efeitos multiplicadores. Com relação ao enclave de exportação constituído pelas empresas de mineração, constata-se sua pequena repercussão, tanto em razão das pouco significativas ligações "para trás" (lidam com produtos primários), como em razão da reduzida importância das ligações "para frente" (dada sua orientação para exportação), como, finalmente, em razão da sua alta intensidade de capital e, em decorrência, do fato de propiciar pouco emprego.<sup>22</sup>

O enclave de importação, cujo exemplo mais significativo está constituído pelas indústrias eletro-eletrônica e têxtil sintética da Zona Franca de Manaus,<sup>23</sup> tampouco tem-se vinculado à economia regional, embora, por conta de uma preocupação maior e bem explícita de "nacionalização" das compras de matérias-primas e insu-

<sup>20</sup> Dennis J. Mahar, *Desenvolvimento Económico da Amazônia: Uma Análise das Políticas Governamentais*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978), n.º 39, p. 136, estima que o emprego direto criado equivale a não mais de 2 ou 3% da força de trabalho regional estimada para 1970.

<sup>21</sup> Ver Dennis J. Mahar, *op. cit.*, pp. 138-144.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 143, citando estudo de M. T. Katzman.

<sup>23</sup> CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 3*, Parte V, "Avaliação do Programa de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus" (Recife, 1978).

mos, em geral, tenha aumentado, em anos recentes, apesar de ainda timidamente, sua vinculação com as atividades econômicas da região Sudeste.<sup>24</sup> Um exame mais detido desse subsetor, que em alguns estudos é denominado de subsetor de "reexportação", mostra que as unidades de produção industrial compreendidas por ele, que se constitui num dos mais incentivados pela política de industrialização da Zona Franca, adquirem no Estado do Amazonas o equivalente a 1% do valor dos insumos.<sup>25</sup> Registre-se que para este subsetor o total dos incentivos concedidos após a implantação do projeto, sem considerar, portanto, os incentivos da SUDAM durante a fase de instalação da empresa, constituídos basicamente de benefícios fiscais (ICM restituído, benefício fiscal do imposto de renda e do imposto de importação, além de crédito do IPI), alcança 16,6% do faturamento médio da empresa, 27% do valor agregado bruto e representa quase três vezes e meia o pagamento da mão-de-obra somado ao valor dos insumos adquiridos no Estado. Menos espetaculares, mas significativas, são as relações entre os benefícios e o faturamento e valor agregado e folha de salários dos demais subsetores. Algumas informações levam a crer que, no tocante à esfera estadual do Amazonas, a generosidade das políticas de incentivos têm comprometido a capacidade operacional do Governo, uma vez que incidem consideravelmente sobre o sistema de arrecadação do Estado, representando em ano recente (1976) 40% do total do ICM arrecadado.

Note-se que quando se limita a análise à economia da Zona Franca de Manaus não se pode deixar de reconhecer o quanto esta economia foi dinamizada em termos de crescimento do produto e da população ocupada no setor secundário. No entanto, não se pode deixar

<sup>24</sup> A este respeito vale lembrar que a preocupação com a integração industrial dos projetos implantados na Zona Franca de Manaus é mais de cunho nacional que regional, sendo portanto fixado não um índice de "regionalização", mas um índice de "nacionalização" que as indústrias devem alcançar para ter condições de obter, cada ano, os estímulos fiscais e financeiros estabelecidos pela legislação da Zona Franca. Há quem veja nessa preocupação com a integração industrial-regional (Zona Franca-Sudeste) uma tentativa de reduzir as pressões que a implantação de novas empresas em Manaus geraram ao concorrerem no mercado nacional com empresas oligopolistas que chegaram antes no País e se estabeleceram no Sudeste.

<sup>25</sup> CEAG-AM, *Levantamento do Parque Industrial Existente na Zona Franca de Manaus* (Manaus, s/data). Os dados se referem ao período 1973/76.

de registrar o caráter de “entrepóstagem” do modelo “importador-exportador” adotado,<sup>26</sup> nem tampouco a excessiva concentração espacial que provocou numa economia estadual e regional já com alto grau de concentração econômica, inclusive ensejando atração sobre a população das áreas contíguas, induzindo a um crescimento explosivo da cidade de Manaus, que no período atual de expansão industrial assiste a uma deterioração das suas condições de vida urbana.<sup>27</sup> Somem-se a isto o relativo despovoamento das áreas sob influência direta da Zona Franca (situada numa região cujas políticas estabelecidas não deixam de fazer referência ao povoamento de suas extensas áreas) e o reforço à concentração da renda que ocorre simultaneamente com a expansão econômica da sub-região.<sup>28</sup>

No que se refere à participação da atividade industrial da região Norte no total da atividade secundária no País, repete-se o quadro anteriormente descrito para o Nordeste. Tanto o Censo Industrial de 1970 como a Pesquisa Industrial de 1974 do IBGE mostram que até a primeira metade da década de 70 era pouco significativa a participação da região Norte no valor da transformação industrial: o percentual assinalado está, nos anos referidos, em torno de 1,5%. Novamente aqui aparece o caráter compensatório da política de industrialização de outra região periférica.

#### 4 — A expansão capitalista no campo e as políticas nacionais e regionais de desenvolvimento agrícola

Antes de se proceder ao estudo dos efeitos da política agrícola sobre as regiões, convém considerar sumariamente as seguintes conotações bastante gerais sobre a expansão capitalista no campo:<sup>29</sup>

<sup>26</sup> SUFRAMA, “Plano Diretor Plurianual da Zona Franca de Manaus (PDF/ZFM)” (Manaus, março de 1978), texto em discussão.

<sup>27</sup> CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 3*, Parte V, *op. cit.*

<sup>28</sup> *Ibid.*; ver, especialmente, as indicações sobre concentração da renda a partir de pesquisas diretas desenvolvidas pela CODEAMA.

<sup>29</sup> CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 2*, Parte III, “Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola” (Recife, 1978).

a) com essa expansão, o produtor rural vai dependendo cada vez mais do mercado, o qual se expande e se unifica de forma trans-regional, determinando uma tendência em prol da modernização e tecnificação, que favorece a criação de excedentes relativos de população rural;

b) a penetração capitalista implica um processo de proletarização crescente, que, liberando o trabalhador rural de seus vínculos com a terra, subordina-o inteiramente ao capital; no recente processo de completa proletarização do trabalhador agrícola destaca-se o mecanismo perverso — já hoje nacionalmente abrangente — do “assalariamento às avessas”, por intermédio do qual o trabalhador é remunerado pela quantidade produzida (tarefa), ao invés de pelo tempo de trabalho realmente despendido na produção rural; e

c) em apoio ao processo de proletarização do homem do campo, realiza-se um intenso processo de pecuarização em todas as regiões do País, inclusive nas áreas de fronteira econômica, o que vem sobremodo contribuindo para a criação de excedentes relativos de população rural.

Os processos de modernização e tecnificação, de proletarização e de pecuarização vêm atuando em sentido contrário à fixação produtiva da população rural no campo e a favor do aumento do grau de monopólio sobre a propriedade da terra.

Na perspectiva de a política agrícola vir desempenhando um papel de apoio aos processos supracitados, observam-se a seguir dois níveis de políticas agrícolas: as de caráter nacional, que incidem diferentemente nas várias regiões, e as explicitamente regionais. Em suma, constata-se, em linhas gerais, que as políticas agrícolas, em consonância com o estilo atual de desenvolvimento brasileiro, embora revelem propósitos distributivistas nas intenções, não dão prioridade na execução ao sentido da equidade. Entretanto, prestam-se para a acumulação do capital e certa expansão seletiva do mercado, embora sacrificando fortemente o emprego rural e gerando desemprego e subemprego urbanos.

A política nacional de desenvolvimento agrícola, em suporte à expansão capitalista no campo, vem acelerando a concentração da riqueza e da renda rural e beneficiando a grande propriedade rural,

em detrimento da pequena, a despeito de esta absorver mais mão-de-obra do que a outra, apresentar maior produção por área, contribuir relativamente mais para a produção de lavouras do que para a pecuária, como também orientar-se comparativamente mais para o mercado interno do que para o externo.

#### 4.1 — Os efeitos regionais da política nacional de desenvolvimento agrícola

Visto que o processo de modernização e tecnificação, de proletarização e de pecuarização implicam desvincular o trabalhador da terra, seria de esperar que houvesse uma arrojada e ampla política de colonização que atuasse no sentido contrário, procurando compensatoriamente conduzir ao acesso à terra e à fixação produtiva. No entanto, a política de colonização vem tendo prioridade muito baixa no elenco das políticas agrícolas do País.

À guisa de exemplo, um dos maiores projetos de colonização oficial no País (Alto Turi), localizado na Pré-Amazônia Maranhense, não tem recebido apoio decisivo da SUDENE, órgão que o criou e é hoje o maior acionista da empresa (COLONE) executora do projeto. A ausência da arrojada e forte política de colonização está permitindo o fechamento da fronteira agrícola, máxime na Amazônia, gerando a instabilidade social.

Segue-se uma sucinta análise da incidência regional das três políticas agrícolas rurais convencionais: a) de apoio à produção e à produtividade; b) de crédito; e c) de financiamento de preços mínimos.

A incidência espacial dos programas de apoio à produção e à produtividade (pesquisa agrônômica, extensão, inovação e difusão tecnológica, insumos modernos, etc.) revela grande concentração de recursos nas regiões de agricultura de maior grau de acumulação capitalista: Sudeste e Sul, reforçando as desigualdades regionais. Vale registrar que cerca de 90% dos tratores e 85% do consumo de fertilizantes químicos concentram-se nessas regiões.

As políticas de crédito rural evidenciam que o financiamento subsidiado tem contribuído para agravar as desigualdades regionais do

desenvolvimento, na medida em que discrimina as regiões Norte e Nordeste. Sumariamente, observa-se que o Sul e o Sudeste apropriaram em média, em anos recentes, 88% do crédito rural nacional. Quanto à distribuição de crédito, observa-se também que os investimentos destinados à lavoura foram, para as regiões Norte e Centro-Oeste, iguais ou pouco superiores aos destinados à pecuária, sobretudo a bovina. No Nordeste e Sudeste, o crédito destinado à pecuária foi superior ao destinado à lavoura. Na região Sul, a lavoura foi mais beneficiada do que a pecuária em termos de crédito, devido ao incentivo às culturas do trigo e, mais recentemente, da soja.

Na política de garantia ao produtor por meio de fixação de preços mínimos, o maior peso dos financiamentos destinou-se ao Sul e Sudeste. Em média, o Nordeste teve apenas 6% de sua produção total financiada, enquanto o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste tiveram aproximadamente 30% cada.

Pode-se, enfim, afirmar de modo geral que as políticas nacionais de desenvolvimento agrícola se orientam para o reforço da acumulação capitalista no campo, já que nas regiões onde existe maior grau de acumulação (Sudeste e Sul) há maior incidência regional dos efeitos dessas políticas.

#### 4.2 — Os efeitos das políticas agrícolas regionais

Dado que as políticas agrícolas nacionais tendem a concentrar sua atuação nas regiões de maior acumulação capitalista na agricultura, e que as desigualdades setoriais, regionais e sociais ao se ampliarem podem até mesmo comprometer, a partir de certo nível, a própria expansão capitalista, as políticas agrícolas explicitamente regionais que visam ao Nordeste e à Amazônia, e por vezes também às áreas não amazônicas do Centro-Oeste, destinam-se a compensar a insuficiente incidência, nessas regiões periféricas, das políticas agrícolas nacionais e a incorporação de novos mercados. Portanto, em uma palavra, visam também à expansão capitalista no campo dessas regiões periféricas.

A partir do GTDN, que, revertendo a ênfase outrora dada aos determinantes naturais (solos, clima, intempéries) do desenvolvi-

to rural do Nordeste, apontou para a organização social da produção no campo como o principal empecilho ao alargamento dos mercados, as políticas agrícolas regionais, quer para o Nordeste, quer para a Amazônia, apresentaram sempre preocupação com a maior estabilidade da renda rural e a criação de emprego. Nessa perspectiva se ensaia uma interpretação geral de seus resultados, em confronto com os seus objetivos declarados.<sup>30</sup>

Uma característica das políticas agrícolas regionais, que se apreende a partir do que há de estilo comum e repetitivo, é a desconexão entre os objetivos sócio-econômicos (aparentes), revelados na fase de concepção e formulação das políticas, e os objetivos (reais) de conteúdo e caráter meramente econômico-produtivo. Uma constatação geral é que, na fase de execução das políticas agrícolas explícitas, os primeiros objetivos vêm a ser atropelados pelos últimos.

Na fase anterior ao II PND, destacaram-se as seguintes decisões de atuação sobre a agricultura do Nordeste e da Amazônia:

- a) a extensão ao campo da aplicação dos incentivos fiscais do tipo 34/18, em vista do equilíbrio intersetorial;
- b) a criação do PIN, em nome da integração entre as duas regiões-problema; e
- c) o surgimento do PROTERRA, que sugeria o equilíbrio social.

Com o II PND, emergiram os programas especiais fundamentados na concepção de pólos e na filosofia dos projetos de desenvolvimento rural integrado. Surgiram então o POLONORDESTE, o POLAMAZÔNIA, o Projeto Sertanejo (região semi-árida do Nordeste) e, para reforçar a emergência da economia do Centro-Oeste, o POLOCENTRO, o PRODEGRAN e o PRODEPAN.

O exame da distribuição pela SUDENE e pela SUDAM dos incentivos fiscais para projetos agrícolas realizados, respectivamente, por via dos mecanismos dos fundos FINOR e FINAM, que substituíram

<sup>30</sup> Para o caso do Nordeste, baseia-se em duas pesquisas: CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 3*, Parte II, "Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural: Região Nordeste" (Recife, 1978), e Yony Sampaio, José Ferreira Irmão e Gustavo Maia Gomes, *Políticas de Desenvolvimento Rural no Nordeste: Intenções e Resultados*, Série Estudos (Recife: CME-PIMES/UFPE, julho de 1978), n.º 3. Para o caso das regiões Norte e Centro-Oeste, baseia-se em: CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 3*, Parte IV, "Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural: Regiões Norte e Centro-Oeste" (Recife, 1978).

o antigo esquema do 34/18, indica que houve reforço à grande propriedade, em detrimento da pequena e da média, excluídas do acesso aos incentivos por causa de exigências burocráticas de elevado custo, tais como a apresentação de projeto técnico, além da demonstração de capacidade empresarial e da disponibilidade de contrapartida dos incentivos em termos de recursos próprios.

Em conseqüência do apoio à grande propriedade, favoreceu-se nas áreas velhas a substituição de lavouras pela atividade pecuária, destruindo em grandes proporções os empregos preexistentes. Nas áreas novas e de fronteira, os incentivos fiscais reforçaram o processo de pecuarização, causando o fenômeno de fechamento das fronteiras para os pequenos proprietários e camponeses, cabendo destacar que os projetos contemplados com incentivos fiscais são os grandes responsáveis pelo loteamento de vastas áreas da Amazônia Legal, especialmente no norte de Mato Grosso e no sudeste do Pará, contribuindo, desta forma, para a especulação imobiliária, ao invés de serem exclusivamente aplicados em atividades nitidamente produtivas. No Nordeste, os Estados que possuíam áreas virgens ou novas foram os que tiveram maior área total em projetos para incentivos fiscais (na seguinte ordem: Piauí, Maranhão e Bahia), com área média da propriedade do projeto aprovado de, respectivamente, 12,6, 7,3 e 6,6 milhares de hectares, enquanto para o Nordeste como um todo a área média do projeto aprovado era de quatro mil hectares.

O PIN (Programa de Integração Nacional), que retirou do sistema 34/18 verba (30%) que, a princípio, destinar-se-ia aos projetos privados, objetivou financiar a construção das Rodovias Transamazônica e Cuiabá—Santarém, bem como a colonização e a reforma agrária (em terras virgens?) de suas margens, e financiar projetos da primeira fase do Plano Nacional de Irrigação que se referiam ao Nordeste. O objetivo principal do PIN foi promover uma rápida integração do Nordeste com a Amazônia<sup>31</sup> e destas regiões com o

<sup>31</sup> Foi, contudo, elaborado à revelia da SUDENE e da SUDAM, como um programa "de impacto". Realmente, em plena seca de 1970, no dia 6 de junho, após visitar as frentes de trabalho, o Presidente Médici fez uma declaração na SUDENE, das que marcam uma efeméride: "Vi homens comendo só feijão e farinha, sem tempero, sem sal. E dizer-se que vi isso em terras de salinas." Não se passaram 10 dias e nascia pronto o PIN, por decreto-lei.

resto do País. Visava, em outras palavras, a expandir as dimensões do mercado nacional, comandado pelo núcleo hegemônico industrial. Como de costume, a uma grande seca corresponderia uma nova política para o Nordeste. A fórmula, no entanto, previa favorecer o Nordeste através de inversões na Amazônia. A seca proporcionou o ensejo para que os recursos necessários fossem retirados dos incentivos fiscais, que então se aplicavam principalmente no Nordeste. O PIN faria uma aplicação caricata de uma lei física.<sup>32</sup> A Transamazônica deveria, pela migração de flagelados nordestinos, ser fator de equilíbrio das duas regiões: o Nordeste (pobre, seco e superpovoado) e a Amazônia (potencialmente rica, úmida e subpovoada).

Sabe-se que as duas rodovias de integração nacional foram construídas em regime de urgência<sup>33</sup> com as verbas do PIN, mas que a colonização não vem tendo resultado positivo, por ser tímida, seletiva e instável, fazendo falhar a concepção da física elementar, cujos pressupostos presumiram que a Transamazônica viesse a se constituir em fator de integração e equilíbrio inter-regional. O que se viu, todavia, foi o amplo investimento na infra-estrutura ter servido às grandes empresas agrícolas e aos propósitos de expansão do mercado industrial brasileiro e apoiado o fechamento da fronteira pelas forças do capitalismo monopolista. No que diz respeito ao Programa de Irrigação do Nordeste, o PIN foi apenas um suporte intempestivo e temporário.

Outro programa de impacto surgiu com o PROTERRA (que se lê Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste), para "promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE".<sup>34</sup>

<sup>32</sup> A lei é folcloricamente vinculada a uma famosa exclamação: Arquimedes teria dito EUREKA!, jubilosamente, no banho, ao "descobrir" o princípio dos vasos-comunicantes.

<sup>33</sup> De tanta urgência que nem sequer foi desviado um trecho de mais de cem quilômetros do traçado original da Transamazônica, que hoje já vem sendo destruído pelas águas da barragem da Hidrelétrica de Tucuruí. Isto exhibe escassez ou abundância de recursos?

<sup>34</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 1.178, de 1.º de julho de 1971.

Tal como o PIN, o PROTERRA também retirou fundos do sistema 34/18, porém em menor proporção (20%, contra 30% do PIN).

O PIN e o PROTERRA foram incorporados ao I PND como programas especiais relevantes da estratégia de desenvolvimento rural do Nordeste e da Amazônia, fundada na concepção de integração regional.

No caso do PROTERRA, em que pese sua designação e seu propósito declarado, quase todos os seus recursos foram utilizados para estradas (pelo ministério setorial dos Transportes, especialmente para a pavimentação da Belém—Brasília), usinas hidrelétricas e linhas de transmissão (pelo ministério setorial das Minas e Energia). Vale destacar, contudo, que a pequena parte dos recursos do PROTERRA aplicados na agricultura foi destinada a médios e grandes proprietários, sendo desprezível a redistribuição de terras para os pequenos, em aberto desafio às suas intenções reveladas, nas quais muito da ideologia reformista do GTDN está, de certo modo, refletida. Assim sendo, o PROTERRA se distingue como o pior paradoxo entre a realização da política agrícola regional e sua concepção (de gabinete!). Sua reforma agrária consentida não saiu do papel. Não sendo mais considerado como prioritário pelo Governo, o PROTERRA tornou-se fonte de recursos para outros programas merecedores de maiores atenções oficiais. Resume-se hoje em seu programa de crédito, que não dá qualquer prioridade à fixação produtiva da população de baixa renda, tornando-se, de fato, um mecanismo concentrador.

Em suma, o clamor (desde o GTDN) pela prevalência do “tratamento diferenciado” de cada região foi destruído no I PND, trazendo à baila, ao menos circunstancialmente, a ideologia da integração inter-regional, definida a partir de um forte centralismo, em Brasília, que de resto retirou poder dos já enfraquecidos organismos de planejamento regional, reduzindo drasticamente a influência da SUDENE e da SUDAM sobre a absorção dos recursos governamentais destinados às regiões que jurisdicionam.

Na reorientação do âmbito espacial das intervenções federais a partir do II PND, houve a preocupação de atuação concentrada em pólos definidos com caráter submacrorregional (mesmo que por vezes cruzem fronteiras regionais), ao invés do caráter intermacror-

regional que presidiu à formulação dos programas de “integração nacional” do I PND. Na escolha das áreas dos programas especiais do II PND, o critério prevalecente orientou a seleção das que detinham maiores potencialidades para a maximização da eficiência global. A orientação fundamental voltou-se muito mais para o crescimento global da economia (expansão do produto, geração de divisas, etc.) do que para as necessidades das populações das regiões periféricas. Todavia, os programas de desenvolvimento rural integrado que surgiram a partir do II PND tinham em vista atingir um estrato de pequenos e médios produtores relativamente privilegiados.

A principal crítica que se reserva aos programas especiais do II PND é seu sentido excludente para a maior parte das populações residentes nas áreas periféricas, descuidando-se de atuar prontamente para a fixação produtiva do homem do campo, o que mereceria uma ação profunda em prol da reorganização fundiária e do pequeno produtor. Entretanto, não mais se definiu a problemática rural nesses termos, face à tremenda falha do PROTERRA quanto à criação de uma classe média rural a partir de uma reforma agrária consentida pelos grandes proprietários. Nesta linha, deve-se registrar o sentido regressivo do II PND em relação ao I PND, não na concepção de conteúdo meramente econômico nem espacial, mas na concepção da importância do desenvolvimento social. À guisa de exemplo, note-se que na vigência atual do II PND nem mesmo se manteve o PROTERRA entre os programas prioritários para o Nordeste.

Outra crítica que os programas especiais do II PND merecem diz respeito à complexidade financeira. Vale salientar que a análise das fontes de recursos identifica uma estratégia de transferência entre os diversos fundos repassados que parece camuflar a disponibilidade real dos recursos e propiciar facilmente a dupla contagem, senão a tripla ou até a quádrupla.

Outra conotação crítica sugere que os programas especiais do II PND incidiram em áreas muito vastas, especialmente na Amazônia e Centro-Oeste, dificultando, sobretudo, a operacionalização do enfoque integrativo. O grande número de setores envolvidos e as diferentes ênfases associadas a objetivos distintos dentro de cada

uma das áreas contribuíram para uma sistemática de atuação que nem sempre perseguiu a direção de ações integradas.

Até aqui, foram considerados os programas especiais em conjunto. É interessante, pois, distinguir em grandes linhas os primeiros resultados e as tendências dos programas em separado. Começamos pelos programas considerados prioritários para a ação federal no Nordeste.

Quanto ao Programa de Irrigação do Nordeste, cujo funcionamento efetivo só passa a se dar a partir do impulso que lhe conferiu o II PND, deve-se levar em conta que, pela sua própria natureza, tem a capacidade de conseguir uma reestruturação fundiária nas áreas dos perímetros irrigados, sendo, entretanto, excludente com relação à maioria da população anteriormente empregada na área, uma vez que só reabsorve cerca de um terço desta população a seu elevado nível técnico. O problema criado pela irrigação no Nordeste é o da criação de uma agricultura de elevado nível de produtividade que só comporta um pequeno estrato privilegiado de produtores rurais. Outro problema envolvido nos projetos de irrigação diz respeito à natureza da produção a ser implantada. Certamente, numa agricultura de custos elevados, perderá sentido continuar produzindo os tradicionais produtos de subsistência da população rural e urbana, uma vez que seu preço mais elevado é incompatível com o nível de renda dos consumidores. A alternativa que se coloca é a produção de bens vinculados ao consumo de camadas de rendas altas e médias, ou mesmo de produtos de exportação, desvinculando a produção das necessidades da maioria da população.

O POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo, embora sendo programas de implantação recente, já apontam para uma determinada linha de resultados. A orientação básica a nível da implantação dos projetos tem sido para a camada de médios agricultores. Ora, a seletividade das áreas dentro da região Nordeste, combinada com a seletividade ao nível dos produtores, dando-se preferência àqueles que possuem maior capacidade de modernização, significa reforçar um pequeno estrato de produtores, excluindo por conseguinte a sua maioria. Na ausência de uma reestruturação fundiária prévia, os benefícios da política econômica tendem a ser apropriados pelos

grandes proprietários e por um pequeno estrato de pequenos e médios proprietários, reforçando assim o processo de diferenciação de pequenos produtores, que se manifestava como tendência. Reforçar a economia de uma pequena minoria de pequenos proprietários significa fazer a maior parcela deles depender cada vez mais do trabalho assalariado, aumentando o subemprego, comprimindo os salários e favorecendo maior taxa de lucros das propriedades mais capitalizadas.

Em seguida, registram-se algumas características dos principais programas especiais para a Amazônia Legal e as áreas não amazônicas do Centro-Oeste.

Nos casos do POLOCENTRO e do PRODEGRAN, a preocupação fundamental é com o aumento da produção e da produtividade agrícola em determinadas áreas da região Centro-Oeste. Oferecem um elenco de programas de desenvolvimento rural integrado (infra-estrutura, crédito, assistência técnica, etc.) para a instalação de médias e grandes empresas que têm condições de aplicar tecnologias bastante intensivas em capital, supostamente as únicas adequadas às condições físicas dos cerrados e à região de Dourados no Mato Grosso do Sul.

O POLAMAZÔNIA e o PRODEPAN, por sua vez, dão ênfase à pecuária, despreocupando-se com a geração de empregos permanentes tanto na Amazônia Legal quanto na região do Pantanal.

Entre os programas especiais do Centro-Oeste, apenas o da Região Geoeconômica de Brasília tem objetivos com forte conteúdo social, mas é provável que seu efeito social seja contrabalançado pela intervenção do POLOCENTRO em várias áreas comuns aos dois programas, desde que a atuação deste último tenda a eliminar, em vez de criar, emprego rural.

Não se deve, a partir das considerações acima, questionar a legitimidade nacional em ocupar o Centro-Oeste e a Amazônia. No entanto, o que merece séria discussão é a maneira pela qual o processo de ocupação, com apoio dos poderes públicos, vem ocorrendo. Insiste-se, portanto, em apontar que a pretexto de se lograr a expansão do mercado nacional não se deve levar adiante um processo de integração que, em última instância, descamba em um

conflito socialmente indesejável entre os interesses da população local e dos que para lá migram em busca de sobrevivência e os interesses do grande capital monopolista.

Finalmente, examinando em conjunto os resultados do processo de desenvolvimento da agricultura das regiões periféricas e das políticas agrícolas regionais, pode-se concluir que ambos caminham solidários em termos de um vetor de modernização, pecuarização e proletarianização acelerada, significando, no Nordeste, um rápido movimento de extinção da parceria e, na Amazônia Legal (incluindo o oeste do Maranhão), representando-se pelo fechamento das fronteiras. Embora ainda sejam obscuros os resultados recentes sobre as taxas de crescimento da agricultura nas regiões periféricas, mesmo que venham a ser satisfatórias, não desativariam a crítica sobre o sentido excludente, seletivo e concentrador do desenvolvimento agrícola vigente.

## 5 — As políticas macroeconômicas clássicas, a atividade empresarial do Estado e o desenvolvimento regional

Ao longo deste texto, ficou evidenciado que o Estado, no uso de seus instrumentos clássicos de natureza macroeconômica e como empresário, tem reforçado o processo de acumulação de capital no centro hegemônico da economia brasileira. Dentro de um processo no qual a ação governamental viabiliza a expansão capitalista a partir do núcleo que comanda o crescimento econômico do País, tal fato é consistente com as leis mais gerais que estão incorporadas ao quadro que se tentou interpretar, isto é, o Estado, como gerenciador dos instrumentos de intervenção e como produtor de bens e serviços, tem-se constituído em um ativo participante do processo de concentração espacial das atividades econômicas e, por conseguinte, tem penalizado, direta ou indiretamente, as regiões periféricas, nas quais, em termos de resultados, a sua atuação tem sido mais compensatória do que promotora do desenvolvimento em seu sentido mais amplo.

Nesse contexto, procurou-se analisar os efeitos espaciais das políticas macroeconômicas e da atividade empresarial do Governo, aspectos que, embora diluídos ao longo do texto, são agora apresentados de forma sumária para consubstanciar o argumento que eleva o Estado à categoria de agente, dentro de um quadro mais amplo, da mecânica da geração e persistência das desigualdades regionais de desenvolvimento no Brasil.

As políticas macroeconômicas têm tido um grande impacto sobre a alocação espacial de recursos públicos e privados no Brasil.

A política fiscal é instrumento poderoso na captação e alocação de recursos públicos.<sup>35</sup> Na perspectiva da receita, a análise recai na interação entre sistema tributário e desenvolvimento regional. A evidência é a de que o sistema tributário é iníquo do ponto de vista regional, na medida em que o centro hegemônico da economia surge como uma área de entrada líquida positiva de tributos. O Nordeste, por outro lado, é a região que tem a maior evasão de impostos, que, segundo os cálculos feitos, montam a cerca de 39% do saldo positivo do Sudeste.<sup>36</sup> Ademais, o Nordeste tem no ICM a maior perda do País, com uma evasão que corresponde a 57% do saldo positivo deste tributo no Sudeste. Quanto ao sistema do IPI, a última região detém um saldo positivo que é superior ao do ICM, porém menos perverso para o Nordeste do que para as regiões Sul e Centro-Oeste. Visualizada em termos da renda interna, a evasão tributária do Nordeste representa cerca de 8,8% do produto regional, e os fluxos para o Sudeste montam a cerca de 4% da renda desta região. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste sofreram evasão que correspondeu a 13 e 6% das respectivas rendas internas. Dado este quadro, deve-se concluir que o sistema

<sup>35</sup> Os efeitos regionais da política fiscal foram analisados pioneiramente para o Nordeste por Hans W. Singer e pelo documento do GTDN, que ressaltaram os rebatimentos perversos desse tipo de política para as áreas menos desenvolvidas. No texto, a análise limita-se ao período mais recente, embora a questão esteja registrada na literatura desde os anos 50. Cf. Hans W. Singer, *Estudo sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste* (Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco — CODEPE, 1962).

<sup>36</sup> CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 2*, Parte IV, "Efeitos Espaciais da Política Fiscal" (Recife, 1978). As informações referem-se fundamentalmente ao período 1970/75.

tributário tem-se constituído em poderoso instrumento de agravamento das disparidades regionais. Contudo, para se completar a visão dos efeitos da política fiscal é necessário que se incorpore os elementos relativos à distribuição regional das despesas do Governo.

Quanto aos gastos públicos, inclusive os da órbita federal, observa-se que o Norte e o Nordeste apropriaram frações desse dispêndio que se situam um pouco acima de sua importância relativa na geração da renda interna, enquanto o Sudeste apresenta a regra de proporcionalidade com a renda. O Sul, por sua vez, situa-se abaixo e o Centro-Oeste acima (devido a Brasília) do peso relativo dessas regiões na renda nacional.

Ao se contrapor a incidência dos tributos com os gastos, observa-se uma certa proporcionalidade entre captação e alocação de recursos públicos que não é, contudo, satisfatória. De fato, tendo em vista a maior incidência da pobreza nas regiões Norte e Nordeste, o princípio da equidade vertical, do ponto de vista da justiça fiscal, assume apenas um papel compensatório, quando deveria ser mais progressivo inter-regionalmente em termos líquidos. Por conseguinte, se o sistema tributário é iníquo inter-regionalmente, os gastos públicos procuram apenas neutralizar estes efeitos perversos (inclusive através das transferências). No entanto, pelas razões expostas, a simples regra de proporcionalidade não é suficiente, na medida em que se valoriza cada cruzeiro, em termos líquidos, como sendo igualmente importante do ponto de vista social para qualquer região. Mais uma vez, o Estado age compensatoriamente para corrigir o viés na implementação de suas políticas macroeconômicas.

A análise dos rebatimentos regionais das políticas de comércio exterior indica que estas tiveram caráter de reforço ao surto concentrador do Sudeste, na medida em que foram solidárias com o processo de acumulação na cafeicultura e, posteriormente, no estímulo à industrialização substitutiva de importações.<sup>37</sup> Ademais, estas medidas protecionistas e de impacto localizado do ponto de vista espacial (Sudeste) tiveram efeitos inibidores sobre o potencial de crescimento e de diversificação produtiva das demais regiões brasileiras,

<sup>37</sup> CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 2*, Parte II, "Efeitos Espaciais da Política de Comércio Exterior" (Recife, 1978).

ampliando, deste modo, as desigualdades regionais mais do que já seria de se esperar a partir dos mecanismos de mercado. Mais recentemente, a intensificação da industrialização substitutiva de importações (de bens de capital e insumos básicos), a implantação de um amplo sistema de promoção às exportações de bens primários não-tradicionais e de manufaturados, que caracterizam a nova política de comércio exterior, vêm apresentando um óbvio conteúdo concentrador.

Convém destacar os efeitos espaciais, especialmente no que toca ao uso do solo rural, decorrentes da ânsia exportadora que tem permeado o País com o objetivo de superar os desequilíbrios no balanço de pagamentos, causados principalmente pelas pressões geradas pelo processo de industrialização.<sup>38</sup> Em função da necessidade de gerar divisas que alimentem a dinâmica de acumulação da indústria no Sudeste, principalmente em São Paulo, convocou-se, mais uma vez, a agricultura para exercer o papel de geradora de excedentes exportáveis que, transformados em dólares, aliviaria a pressão sobre o balanço de pagamentos. Em função desta premência, houve substancial alteração no uso do solo agrícola e na escala e localização de novas atividades agropecuárias. No primeiro caso, a agricultura de exportação passou a utilizar solos cujo melhor uso alternativo se destinaria às lavouras para o mercado interno, com um evidente custo de oportunidade social, dadas as pressões inflacionárias sobre os bens-salário de origem rural. No segundo caso, passou-se a privilegiar a grande empresa rural, pois esta teria maior capacidade tecnológica e escala empresarial para viabilizar uma agricultura comercial de exportação. Contudo, o aspecto mais relevante é que a localização destas empresas tem-se dado também nas zonas de fronteira agrícola, contribuindo para fechar estas áreas, na acepção social do termo, a uma agricultura de base familiar voltada para o mercado interno. Desta maneira, impõe-se um ônus a certas regiões de modo a atender aos interesses do núcleo industrial, localizado em outra.

A política cambial em seu sentido mais amplo (câmbio e tarifas) constituiu-se no principal instrumento de caráter concentrador, no

<sup>38</sup> CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 2, Parte III, op. cit.*

contexto das políticas de comércio exterior. Ademais, deve-se considerar todo o sistema de incentivos e de restrições às práticas comerciais com o exterior (contingenciamento de importações, incentivos administrados pelo BEFIEEX, etc.) como fazendo parte de uma política cambial “implícita”, uma vez que altera as relações de troca do País com o resto do mundo. No que diz respeito à política de câmbio explícita, isto é, aquela que controla diretamente o preço da moeda estrangeira (atualmente através das minidesvalorizações), é de se ressaltar que ela tem-se mantido, tanto antes quanto no pós-guerra, supervalorizando o câmbio, o que beneficia as regiões industrializadas e penaliza as regiões mais atrasadas por tornar gravosas suas exportações.

As políticas monetária e financeira têm discriminado as regiões periféricas no que diz respeito, sobretudo, à operacionalização dos instrumentos de crédito subsidiado (crédito rural, redescontos especiais e o de manufaturados exportáveis).<sup>39</sup> Há indicações também de que a evasão de capital privado através do sistema bancário e financeiro é em parte compensada pelas transferências intergovernamentais e pela ação dos bancos oficiais, destacando-se mais uma vez o caráter compensatório da ação governamental. Ademais, constata-se que as atividades econômicas localizadas nas regiões periféricas dependem essencialmente dos bancos, enquanto o sistema financeiro concentra-se no núcleo da economia que comanda o processo de acumulação de capital. Esta concentração do sistema financeiro no Sudeste é prejudicial às regiões periféricas, sobretudo em períodos de baixa liquidez, pois nos momentos de retração de crédito as grandes empresas podem recorrer a financeiras, muitas vezes associadas direta ou indiretamente a elas, enquanto as atividades produtivas na periferia passam a depender apenas do sistema bancário, que segue mais rigidamente os parâmetros da política monetária do Governo. Destaque-se também que, nos períodos de aceleração do processo inflacionário, além de os problemas de equidade regional serem relegados ao segundo plano, as medidas de contenção à inflação são tomadas de modo a atender aos interesses

<sup>39</sup> CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 2*, Parte V, “Efeitos Espaciais da Política Monetária e Financeira” (Recife, 1978).

do centro hegemônico da economia, não havendo nenhuma preocupação em adequá-las às especificidades das diversas regiões periféricas que absorvem o impacto dessas medidas de maneira diferenciada.

A importância das empresas governamentais na atividade econômica caracteriza bem a participação do setor público na expansão capitalista no Brasil, na medida em que o Estado passa a ser, de maneira direta, um dos agentes mais relevantes do crescimento econômico e da formação de capital na economia brasileira. Este capitalismo de Estado tem tido rebatimentos espaciais que passamos sumariamente a apreciar.<sup>40</sup>

A atividade empresarial no setor público tem exercido uma ação mais concentradora em termos macrorregionais do que a atuação governamental *stricto sensu*. Por exemplo, as despesas das empresas governamentais no Nordeste foram proporcionalmente inferiores aos gastos clássicos do Governo, enquanto no Sudeste ocorreu o inverso. Do lado da receita, as empresas ratificaram seu efeito concentrador, retirando do Nordeste, por exemplo, frações de suas receitas que são bem superiores à arrecadação do Governo através dos seus tributos, enquanto o mesmo fenômeno ocorreu no Sudeste às avessas.

Embora o comportamento da atividade empresarial do Governo difira bastante entre setores e regiões, foi no centro hegemônico da economia, onde já é acentuado o adensamento das atividades econômicas, que se concentraram as despesas das empresas governamentais em todos os nove setores objeto de análise.<sup>41</sup> Em nenhum dos setores, nenhuma outra região teve participação maior do que o Sudeste quando se comparou a repartição regional das despesas das empresas governamentais por setor de atuação.

Uma vez que a atividade empresarial do Governo, além de bem disseminada setorialmente, ocupa ramos estratégicos da atividade produtiva nacional, conclui-se que nesta faceta particular da ação

<sup>40</sup> CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 6*, "Efeitos Espaciais da Atividade do Setor Público" (Recife, 1978).

<sup>41</sup> Os dados foram produzidos pela Fundação Getúlio Vargas e referem-se ao ano de 1970. Os setores analisados foram: agricultura e abastecimento, comunicação, energia, financeiro, indústria de transformação, mineração, serviços públicos, transportes e diversos.

pública, bem como através de suas políticas macroeconômicas e setoriais, o Estado tem-se constituído em um forte instrumento de reforço às desigualdades regionais. Este fato torna ainda mais importante a necessidade de o setor público considerar a dimensão regional na formulação de suas políticas e na tomada de decisões afetando a alocação e distribuição espacial dos recursos de um modo geral. A persistirem os padrões verificados até agora, os programas regionais de desenvolvimento continuarão insuficientes para efetivamente reduzir as desigualdades espaciais de desenvolvimento, face à força concentradora da própria atuação do Estado dentro do contexto mais amplo da expansão capitalista na economia brasileira.

## 6 — Conclusões

Esta seção não objetiva resumir a tentativa, esboçada nas páginas anteriores, de propiciar, se não uma interpretação completa, pelo menos uma visão abrangente dos processos econômicos, sociais, demográficos e de intervenção governamental, que se constituíram nos principais determinantes da emergência, evolução e persistência das desigualdades regionais no curso do desenvolvimento brasileiro. Tentar-se-á apenas expor as conclusões principais que emergiram da análise desenvolvida anteriormente.

Inicialmente, deve-se atentar para a geração de benefícios e custos decorrentes dos processos de desenvolvimento e sua apropriação e disseminação desigual em termos pessoais e espaciais. A análise realizada evidenciou que os benefícios e custos do desenvolvimento têm sido desigualmente apropriados em termos pessoais, quer se olhe o problema da perspectiva inter-regional, quer da intra-regional. Contudo, sabe-se que o processo de desenvolvimento capitalista traz em seu bojo mecanismos geradores de desigualdades que, se deixados a operar livremente, podem levar a sociedade a graus insuportáveis de tensão social e até à ruptura política. O Estado, todavia, tem o dever de assumir, em suas intenções e ações concretas, um papel redistributivo. O que se tem observado, entretanto, é a distância entre intenções e resultados e a manutenção, se não o agravamento,

das disparidades existentes, mesmo quando as intervenções governamentais passaram a incidir explicitamente sobre a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro. Ademais, o Estado não só enquanto formulador e implementador de políticas, mas também como agente, enquanto investidor e produtor de bens e serviços, tem assumido nas suas ações concretas a função de gerador de desigualdades, apesar de seus programas regionais terem objetivos opostos, porquanto resulta tão-somente em ações compensatórias. Na medida em que as ações governamentais se guiam pelos padrões de eficiência determinados aprioristicamente em relação à maximização e composição do produto, e se amoldem às necessidades de expansão capitalista, relegando neste processo aspectos fortemente redistributivos, então a sociedade brasileira continuará a ter a inconveniência de conviver com amplas diferenciações espaciais (e pessoais) no curso do seu desenvolvimento. Por conseguinte, na medida em que o Estado não tem exercido o papel de atenuador das desigualdades espaciais de desenvolvimento, cabe convocá-lo para exercitar esta função de forma mais incisiva e direta, de modo que se obtenha um processo de desenvolvimento espacialmente (e pessoalmente) mais equilibrado. Deste modo, poder-se-á proporcionar a todas as regiões do País, e às pessoas que as habitam, maior participação no desenvolvimento nacional, assim como maior apropriação dos benefícios que têm sido gerados neste processo. Para tal é necessário uma ampla reorientação da estratégia nacional de desenvolvimento regional, assunto tratado detalhadamente no último relatório da pesquisa sobre desigualdades regionais, realizada pelo CME-PIMES/UFPE.<sup>42</sup>

Além dos argumentos expostos acima, que, por si sós, exigem uma nova postura política face ao problema regional brasileiro, convém evidenciar algumas tendências globais que caracterizam modernamente o desenvolvimento regional no Brasil.

Em primeiro lugar, os beneficiários dos programas regionais ou têm-se constituído em uma minoria de origem local ou de não-

<sup>42</sup> O último relatório da pesquisa sobre desigualdades regionais dedica-se exclusivamente a fornecer subsídios para a formulação de uma política de desenvolvimento regional para o Brasil. Cf. CME-PIMES/UFPE, *Relatório n.º 8*, "Subsídios à Formulação de uma Política de Desenvolvimento Regional para o Brasil" (Recife, 1978).

residentes da região onde ocorrem as intervenções. Na medida em que as políticas regionais não têm gerado benefícios que tenham sido substancialmente apropriados por nativos da região, é necessário que se criem novas estratégias que melhor e mais intensamente internalizem os benefícios desses programas. Por outro lado, os programas regionais, sobretudo para o Nordeste, têm-se caracterizado, pelo menos nas suas intenções, também como estratégias de combate à pobreza. Contudo, em seus resultados estes programas têm gerado fracos rebatimentos sociais (ou ainda maiores mazelas na medida em que contribuem para a concentração da renda e da riqueza) e têm criado poucos empregos (ou até mesmo destruído muitos). Como estes programas embasam-se na teoria da polarização, que contempla com mais ênfase os aspectos econômicos, infere-se que, como estratégia de combate à pobreza, eles não são adequados. Para o Estado, que tem viabilizado a expansão capitalista, assumir uma postura mais redistributiva, é essencial que se criem novas concepções de combate à pobreza, para isto sendo necessário que se dê mais importância à questão social e se aceite o fato inconteste de que pela via apenas da eficiência voltada para maximização de crescimento do produto não se resolverão os problemas das desigualdades pessoais de renda, em geral, nem em seus cortes inter e intra-regionais.

Em segundo lugar, além da crescente tendência à concentração dos benefícios determinada a partir do aumento da concentração da riqueza, que conta com o apoio do Estado, observa-se que o padrão de concentração regional da atividade econômica, definido desde os primórdios da industrialização brasileira, ainda permanece ostensivo, apesar das tentativas de melhorar a repartição espacial da atividade econômica, sobretudo através da crescente industrialização na periferia. Isto não deve ser confundido com uma melhor disseminação espacial dos benefícios, uma vez que em um processo generalizado de expansão capitalista os maiores beneficiários geralmente se encontram no núcleo que comanda a acumulação de capital na economia.

Em terceiro lugar, o estudo do papel do Estado, em suas diversas funções, evidenciou não só o fato de que suas políticas reforçaram a concentração espacial e social da renda e da riqueza, como também

que, na sua atuação explicitamente voltada para as regiões periféricas, as intervenções governamentais assumiram mais um caráter compensatório do que de promotor do desenvolvimento no sentido amplo. Vale salientar que, com muita frequência, a ação do Estado através das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento setorial, por serem indiferenciadas regionalmente e se destinarem fundamentalmente à viabilização da expansão capitalista a partir do centro hegemônico da economia, teve efeitos inibidores e perversos com relação ao desenvolvimento das áreas periféricas. Isto está, sem dúvida, de um lado, associado à inexistência, no âmbito dos diversos tratamentos públicos, de uma perspectiva espacial de intervenção visando a adequar as múltiplas formas de atuação ao processo de ordenamento do território brasileiro, visto como condição e objeto específico de atuação, e, de outro, a uma tendência para o Estado se posicionar, de fato, como mais viabilizador e condutor da unificação dos mercados nacionais do que como equilibrador e atenuador das desigualdades, que por sua vez estão associadas inevitavelmente ao processo de desenvolvimento à base da organização capitalista de produção.

Em quarto lugar, convém destacar que a penetração de relações capitalistas nas áreas rurais das regiões periféricas tem gerado processos de modernização e tecnificação, de proletarização e de pecuarização, com excludência social perversa. Estes processos complementam outro, que, também sob a égide do Estado, tem levado mais recentemente ao “fechamento” (na acepção social do termo) das fronteiras a uma agricultura de base familiar, composta essencialmente de nativos e segmentos migratórios que têm procurado estas áreas como alternativa de fixação produtiva. Esta característica social e econômica das áreas de fronteira decorre essencialmente de um privilegiamento à grande empresa rural, que na orientação recente das políticas públicas aparenta ser a presumida alternativa de natureza econômico-produtiva capaz de ocupar e integrar estas áreas ao esforço de crescimento nacional.

Finalmente, deve ser dito, à luz dessas constatações e tendências mais gerais, que o desenvolvimento regional não deve ser concebido apenas como uma maneira de alimentar o processo de acumulação nas regiões mais prósperas do País, nem deve ser abordado somente

como um meio de viabilizar a expansão capitalista nas áreas periféricas a custos que, do ponto de vista social e até político, são muito altos. Enfim, o objetivo último do desenvolvimento de uma região, qualquer que seja ela, deve ser a população que a ocupa. Contudo, os rumos do desenvolvimento regional no Brasil não apontam nesta direção.

*(Originais recebidos em janeiro de 1979. Revisitos em junho de 1979.)*