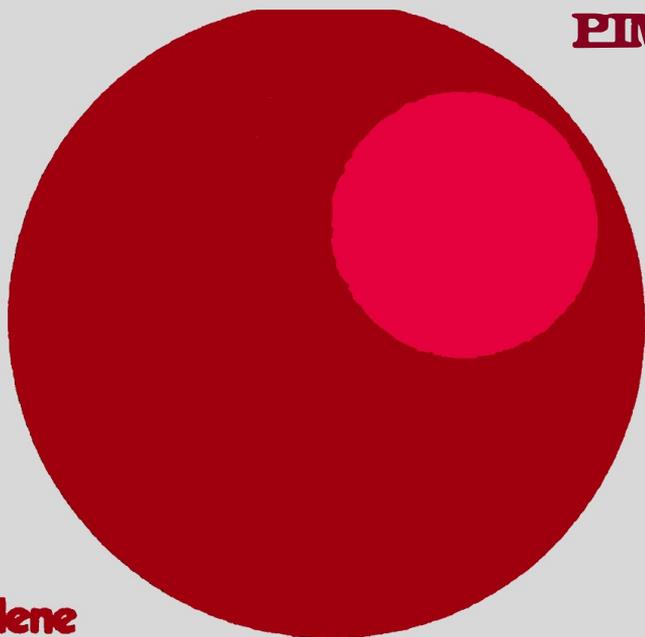


# **Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro**

**volume 4**

**A Expansão Capitalista,  
o Papel do Estado  
e o Desenvolvimento  
Regional no Brasil**

**PINES**



**PESQUISADORES:** Carlos Osório\*

Ivan Targino Moreira  
John Redwood III  
Jorge Jatobá\*\*  
Leonardo Guimarães Neto  
Olimpio de Arroxelas Galvão  
Ricardo Carneiro \*\*\*

**ASSISTENTES  
DE PESQUISA:** Aldemir do Vale Souza  
Álvaro Barrantes Hidalgo  
Luiz Moraes Mota  
Pedro Amador

**CONSULTORES:** Adriano Batista Dias  
Francisco Barreto  
Geraldo Aguiar  
Gustavo Maia Gomes  
João Sayad  
Osmundo Evangelista Rebouças  
Yony Sampaio

**REVISOR:** Genildo Silva Carvalho

\* *Na qualidade de coordenador do CME-PIMES no período de 1977/78 foi coordenador e executor do Convênio UFPE/IPEA/SUDENE*

\*\* *Coordenador técnico*

\*\*\* *Editor*

**UFPE/IPEA/SUDENE**

**Desigualdades  
Regionais  
no Desenvolvimento  
Brasileiro**

**volume 4**

**A Expansão Capitalista,  
o Papel do Estado  
e o Desenvolvimento  
Regional no Brasil**

**EQUIPE PIMES**

**SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE  
RECIFE – 1984**

**Ilustração e Capa:**  
**Rejane Vieira Pinto**

**Arte-final:**  
**Arnaldo Tobias**

**Impresso no Brasil**  
**Printed in Brazil**

*Este trabalho realizado pelo PIMES, em decorrência do convênio UFPE/IPEA/SUDENE, não reflete, necessariamente, o ponto de vista oficial dos órgãos convênentes, sendo da exclusiva responsabilidade dos autores os conceitos e opiniões emitidos.*

## **PIMES**

**Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro. — Recife, 1984.**  
**4 v.: il, graf. tab. mapas.**

**Conteúdo: v. 1. — Caracterização, evolução recente e fatores determinantes. v. 2. — Políticas econômicas setoriais e desigualdades regionais; v. 3 — A política de desenvolvimento regional; v. 4 — A expansão capitalista, o papel do Estado e o desenvolvimento regional no Brasil.**

- 1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**
- 2. POLÍTICA ECONÔMICA**
- 3. ECONOMIA REGIONAL**
  - I. IPEA**
  - II. SUDENE**
  - III. Título**

**CDU 338.98(81)**  
**330.342.13(81)**  
**338-92**

## SUMÁRIO

Introdução.....		VII
<b>CAPÍTULO 1.</b>	<b>A expansão capitalista, o papel do Estado e o desenvolvimento regional no Brasil. ....</b>	<b>01</b>
1.1.	Origens históricas, evolução e persistência das desigualdades regionais no Brasil .....	08
1.1.1.	Antecedentes históricos .....	12
1.1.2.	A expansão do capitalismo brasileiro, a concentração industrial e a acentuação das desigualdades regionais .....	20
1.1.3.	A interação regional: integração econômica e consequências espaciais .....	28
1.1.4.	A expansão capitalista e a ocupação da fronteira ..	37
1.1.5.	Considerações finais. ....	45
1.2.	A expansão capitalista, o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente. ....	47
1.2.1.	Evolução do papel das regiões periféricas no processo global de desenvolvimento. ....	50
1.2.2.	O comando do pólo industrial e a industrialização regional .....	56
1.2.3.	A expansão capitalista no campo e as políticas nacionais e regionais de desenvolvimento agrícola ...	70
1.2.4.	As políticas macroeconômicas clássicas, a atividade empresarial do Estado e o desenvolvimento regional .....	81

## IV

Conclusões . . . . .	86
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
<b>Subsídios para a formulação de uma política de desenvolvimento regional para o Brasil. . . . .</b>	<b>91</b>
2.1. Sugestões quanto aos objetivos, a forma e ao conteúdo da estratégia nacional de desenvolvimento regional. . . . .	99
2.2. Sugestões quanto ao aspecto espacial da política de desenvolvimento regional em escala nacional. . .	105
2.2.1. Política regional . . . . .	106
2.2.2. Política de localização de atividades econômicas e de uso do solo rural . . . . .	107
2.2.3. A política de migrações internas . . . . .	115
2.2.4. Política de desenvolvimento urbano . . . . .	116
2.3. Sugestões quanto à natureza regional das políticas nacionais de desenvolvimento regional. . . . .	118
2.3.1. Política regionalizada de desenvolvimento industrial . . . . .	118
2.3.2. Política regionalizada de desenvolvimento agrícola. . . . .	126
2.4. Sugestões quanto à natureza regional das políticas macroeconômicas . . . . .	130
2.4.1. Política fiscal . . . . .	130
2.4.2. Política de Comércio Exterior . . . . .	133
2.5. Sugestões quanto à natureza regional da Política Social . . . . .	135
2.6. Sugestões quanto à natureza institucional da política nacional de desenvolvimento regional . . . . .	140
2.7. Recomendações de políticas ao nível de cada região programa. . . . .	146
2.7.1. Nordeste . . . . .	146

2.7.2.	Amazônia e Centro-Oeste . . . . .	158
2.7.3.	Política de incentivos (Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste) . . . . .	174
2.7.4.	Aspectos institucionais (Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste) . . . . .	174



## INTRODUÇÃO

Este volume, intitulado "A Expansão Capitalista, o Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional no Brasil", constitui-se numa síntese dos três volumes anteriormente publicados, com os resultados do conjunto da Pesquisa sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro, desenvolvida pelo CME-PI-MES. Convém destacar que além do capítulo 1, que tem o título mais genérico deste 4o. volume, e onde se apresenta uma síntese dos principais resultados a que chegou a pesquisa, consta ainda o capítulo 2, denominado: Subsídios para a Formulação de uma Política de Desenvolvimento Regional no Brasil.

O capítulo 1, não pretende ser apenas um sumário das principais conclusões da pesquisa e apesar de fortemente inspirado nas suas informações e principais conclusões, procura fornecer alguns elementos para a compreensão mais aprofundada das desigualdades regionais. Na medida do possível, procura-se uma visão abrangente da gênese e da natureza das forças econômicas e sociais que respondem no contexto de uma economia capitalista em desenvolvimento, tal como a brasileira, pela geração de descompassos de desenvolvimento entre regiões. Como não poderia deixar de ser, numa economia onde é crescente a presença do setor público, grande ênfase é dada a sua atuação com o intuito de apreender globalmente o sentido da intervenção do Estado nas definições dos rumos das desigualdades regionais no país.

Dos resultados e conclusões derivados da pesquisa e notadamente da síntese realizada no capítulo 1 deste volume, pelo menos duas constatações justificaram a elaboração do capítulo 2, que contém subsídios para a reformulação da política de desenvolvimento regional no Brasil. As conclusões mais gerais são, de um lado, que o processo de desenvolvimento capitalista traz intrinsecamente mecanismos geradores de desigualdades e, de outro, que o Estado na economia brasileira dado a sua grande importância, enquanto produtor e regulador da atividade econômica, terá papel crucial na redução das disparidades inter-regionais. É em função dessas constatações que o capítulo 2 pretende apresentar alguns subsídios para a reformulação da atuação do Estado na questão das desigualdades regionais, tendo como essência principal a proposta de que a intervenção do Estado na ótica inter-regional não se reduza puramente ao campo econômico mas que se torne crescentemente social.



## **CAPÍTULO 1**

### **A Expansão Capitalista, o Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional no Brasil**



Este capítulo intenta dar uma visão abrangente dos processos econômicos, sociais, demográficos e de intervenção governamental, que se constituíram nos principais condicionantes da emergência, evolução e persistência das desigualdades regionais no curso do desenvolvimento brasileiro. O trabalho faz um esforço de captar e articular os elementos essenciais do processo, sem que esta tentativa venha imbuída de interpretações ambiciosas, quer do ponto de vista metodológico, quer do ponto de vista do estado atual dos conhecimentos registrados na literatura sobre o tema.

O estudo recorre a referenciais teóricos diversos que se situam tanto na ótica da acumulação do capital quanto nas articulações que se estabelecem entre a região que comanda a expansão capitalista e as áreas menos desenvolvidas, sem que neste enfoque se passe por cima das especificidades das áreas periféricas e da interação entre elas, erro muito comum, aliás, nas concepções interpretativas que recorrem à abordagem do tipo centro-periferia. O trabalho, por conseguinte, procura visualizar os processos, dentro do sistema regional brasileiro, que foram e são os principais determinantes da geração das desigualdades. Esta tentativa não despreza as principais transformações e contradições endógenas às regiões periféricas e que se constituem, qualquer que seja a tentativa de interpretação, em aspectos que não podem ser descartados do quadro de análise, sob pena não só de torná-lo incompleto, mas de propiciar apenas uma caricatura do problema.

O estudo tenta cobrir o tema desde as suas origens até o presente, servindo a segmentação do item 1.1 para o 1.2 apenas ao propósito de ressaltar o papel do Estado no período mais recente, embora haja uma preocupação constante ao longo do trabalho em relevar as ações do Estado, quer estas tenham se constituído em elemento de reforço, direta ou indiretamente, à ampliação das desigualdades, quer tenham se destinado a reduzir os desníveis espaciais de desenvolvimento. O papel do Estado no processo é destacado não apenas como gerenciador da economia através

das suas diversas políticas (setoriais, regionais, macroeconômicas) e seus instrumentos, mas também como investidor em capital social básico e em atividades diretamente produtivas. Sendo que em todas essas funções o Estado emerge como importante agente da expansão capitalista, prisma sob o qual esta análise está essencialmente concebida.

Cabe estudar também, que este trabalho não se propõe a formular uma teoria de desenvolvimento regional adequada ao caso brasileiro. O estudo não tem este propósito, embora possa fornecer importantes subsídios para quem deseje se dedicar à tarefa. Todavia, a abordagem teórica teria que ser multidisciplinar para que pudesse apreender em todas as suas dimensões relevantes uma problemática tão ampla, complexa e diferenciada tanto em termos temporais quanto espaciais.

Este capítulo realiza uma síntese do conjunto da pesquisa "Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro (1950/1975)" cujo conteúdo foi apresentado nos três volumes publicados, a saber:

Volume 1 - Caracterização, Evolução Recente e Fatores Determinantes

Volume 2 - Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais

Volume 3 - A Política de Desenvolvimento Regional

O presente trabalho, portanto, não se constitui em sumário ou ajuntamento das principais conclusões da pesquisa como um todo. Embora fortemente inspirado no método, nas suas informações e conclusões, o estudo se propõe, embora de uma forma ainda preliminar, a fornecer, na medida do possível, uma visão abrangente da gênese e da natureza das forças econômicas e sociais que respondem, no contexto de uma economia capitalista em desenvolvimento, tal como a brasileira, pela geração de descompassos de desenvolvimento entre regiões<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> O conceito de desenvolvimento é tomado como um processo de natureza sócio-econômica e cultural que deve assegurar à comunidade como um todo a elevação de sua qualidade de vida. Esta conceituação inclui a premência de se assegurar o atendimento das necessidades básicas (nutrição, saúde, educação, habitação) à população. As diferenças na qualidade de vida entre as diversas comunidades regionais caracterizam o problema das desigualdades regionais no processo de desenvolvimento.

Convém, ainda, a nível introdutório, situar em termos de resultados, o estado atual e as tendências mais recentes das desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro. Esta descrição servirá como marco de referência, ou pano de fundo para a análise que se segue.

As evidências mais recentes indicam que, apesar dos crescentes esforços governamentais para atenuar os desníveis espaciais na economia brasileira, sobretudo a partir da década dos sessenta, as diferenças relativas no nível e ritmo de desenvolvimento entre as diversas regiões pouco se alteraram nestas duas últimas décadas e meia. De fato, embora se possa identificar uma discreta tendência para a melhoria nos desníveis regionais no que se refere à educação, saúde e habitação e à disponibilidade de infraestrutura física (transporte, energia e telecomunicações), deve-se destacar a extensão e persistência destas disparidades, que se apresentam ainda como ostensivas. O problema foi analisado sob três dimensões diferentes: a espacial, a econômica e a social.

No que diz respeito à dimensão espacial, pode-se identificar no caso brasileiro um centro hegemônico e diferentes tipos de áreas periféricas, que diferem entre si tanto por especificidades quanto pela natureza de suas articulações com o núcleo econômico do País. Este, coincide com as RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, com uma possível extensão para o noroeste de modo a incluir Brasília. Em torno destas áreas, que comandam o processo de acumulação de capital na economia brasileira, identifica-se uma periferia dinâmica de natureza essencialmente agropecuária e relativamente moderna que inclui o interior do Estado de São Paulo, o sul de Goiás, o novo Estado de Mato Grosso do Sul e a maior parte da região Sul, sendo que o norte e o oeste do Paraná se vinculam diretamente com a região metropolitana de São Paulo. Um outro tipo de periferia dinâmica, sobretudo em termos demográficos, é composto pelas áreas de fronteira que se caracterizam tanto pelo seu grande potencial de exploração de recursos naturais, quanto por serem áreas que têm recebido mais recentemente intensos fluxos migratórios. Estas áreas, onde os conflitos resultantes da disputa pela propriedade e posse da terra entre uma frente de expansão capitalista e outra de caráter camponês tem assumido proporções significativas em anos recentes, situam-se no norte dos Estados de Goiás e Mato Grosso, no

sudeste do Pará, em Rondônia e no Acre, sendo que estas últimas áreas vêm sendo objeto de intensa ocupação demográfica nesta década. O terceiro tipo de periferia é menos dinâmica do que as áreas do Sul, Centro-Oeste e Norte e se constitui de regiões de ocupação antiga e com vinculações mais de competitividade do que complementaridade com o núcleo hegemônico da economia. Estas áreas incluem quase toda a região Nordeste, o norte e leste do Estado de Minas Gerais, o norte do Estado do Rio de Janeiro e boa parte do Espírito Santo.

A maior parte do crescimento econômico tem ocorrido no centro hegemônico e na sua periferia mais próxima, destacando-se a alta concentração industrial no núcleo formado pelas três principais regiões metropolitanas do Sudeste. A agricultura e os serviços têm se expandido mais rapidamente no Sul e Centro-Oeste, enquanto as demais regiões têm apresentado crescimento mais moderno em todos os setores produtivos. Os dados disponíveis indicam que as áreas do Centro-Sul mais funcionalmente vinculadas a São Paulo foram as que mais cresceram entre 1949 e 1970, na medida em que se beneficiaram mais amplamente do crescente processo de industrialização e urbanização que tem ocorrido no núcleo hegemônico do País. Por outro lado, as áreas mais pobres foram relativamente menos beneficiadas pelo desenvolvimento brasileiro no pós-guerra, pois, embora tenham crescido a níveis satisfatórios, estes ritmos de expansão foram, se não menores, apenas iguais aos do centro hegemônico do País, o que não permitiu, evidentemente, que as distâncias relativas fossem reduzidas ao longo do período.

Sob a ótica mais limitada do produto "per capita" - considerado como atributo do coeficiente de variação utilizado - observou-se que a evolução temporal deste índice sumário de medida das desigualdades, assemelhou-se muito mais a de um "S" deitado do que a de um "U" invertido. Houve convergência das rendas "per capita", relativa à média nacional, em certos períodos e divergência em outros, sendo relevante destacar que a convergência tende a ocorrer nas fases de crescimento menos acelerado do centro hegemônico e a divergência a se manifestar nos períodos de "boom", indicando no primeiro caso que a possível melhora dos desníveis regionais, - sob a ótica limitada do produto "per capita" - em períodos tais como 1961-66 se deveu mais ao lento crescimento da

parte mais desenvolvida do País do que a um crescimento mais acelerado da periferia. Por outro lado, há evidência de que as desigualdades, vistas a partir da mesma ótica, se agravaram a partir de 1967-68 quando se retoma a expansão econômica brasileira comandada a partir do Sudeste, especialmente de São Paulo. Ademais, para o caso do Nordeste, estimativas feitas sugerem que esta região continuou a sofrer, após 1970, uma queda no seu produto "per capita" relativo ao do País como um todo.

Quanto à dimensão social, há indicação de uma discreta convergência das variáveis estudadas, que ocorre, no entanto, sob certas condições que precisam ser ressaltadas<sup>1</sup>. Inicialmente, os desníveis nos setores sociais, não obstante a referida convergência, são ainda ostensivos, revelando não só que as políticas sociais têm sido negligenciadas em favor daquelas voltadas para a expansão econômica, como pondo em evidência que estas últimas têm tido fracos rebatimentos sociais e até mesmo consequências perversas. Ademais, deve-se relevar que as desigualdades sociais ao nível intra-regional também são significativas. A despeito da constatação da discreta convergência, a extensão e persistência das desigualdades regionais é confirmada ostensivamente ao se estudar os padrões regionais de distribuição da riqueza e da pobreza, quer em termos estáticos, quer ao longo do tempo. Neste sentido, apesar da pobreza ser marcante e abrangente em termos nacionais, estando presente, por conseguinte, em todas as macrorregiões, ela detém incidência espacial diferenciada, na medida em que as suas magnitudes extensiva e intensiva ocorrem com mais vigor no Nordeste do que nas demais regiões brasileiras. Por outro lado, a riqueza se concentra mais fortemente no Sudeste. De fato, quanto mais elevado o estrato superior da distribuição mais se revela o Sudeste como a região concentradora de ricos, particularmente São Paulo e Rio de Janeiro.

Finalizando esta descrição sumária que é utilizada neste trabalho, como abertura à tentativa de interpretação que se seguirá, convém destacar que a análise realizada evidencia clara

---

<sup>1</sup> Coeficientes de variação, incorporando diversos indicadores sociais como atributos, foram utilizados. Este processo é idêntico ao usado para o atributo renda "per capita". Portanto, mudam os atributos, mas o método é o mesmo.

mente que as disparidades de desenvolvimento, tanto no plano interpessoal, quanto nos diversos cortes espaciais, são por demais ostensivos para que se omita algumas inquietações que, embora genéricas, são de relevância para se identificar as conseqüências sociais e regionais da expansão recente do capitalismo no Brasil. Um profundo e inevitável ceticismo emerge quando - a partir da análise da recente experiência brasileira de desenvolvimento - procura-se vislumbrar a possibilidade de se reduzirem substancialmente as desigualdades de qualidade de vida das populações que ocupam os diferentes espaços geográficos do Brasil, a permanecer hoje essencialmente o mesmo estilo de crescimento que tem caracterizado o País a partir da Segunda Guerra Mundial. Se a análise permite inferir que as políticas voltadas prioritariamente para a expansão da economia têm gerado mazelas sociais, também permite afirmar que as medidas governamentais nas dimensões mais estritamente sociais e regionais têm sido insuficientes para corrigir as distorções geradas pelas primeiras.

Releve-se, finalmente, que o presente trabalho procura inquirir também sobre a apropriação e disseminação espacial e pessoal dos benefícios e custos que derivam de um processo que embora centrado sobre os princípios de uma economia de mercado, encontra no Estado um ativo participante.

### 1.1 - ORIGENS HISTÓRICAS, EVOLUÇÃO E PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL

O aparecimento e a evolução das desigualdades regionais no Brasil estão associados, intimamente, com o processo de expansão capitalista, verificado no País. As origens históricas das disparidades espaciais de desenvolvimento datam, pelo menos, de meados do século passado, ou seja, da época da expansão cafeeira no Sudeste que ocorreu simultaneamente com o menor dinamismo ou declínio das exportações tradicionais brasileiras e, portanto, das bases econômicas das demais regiões do País, particularmente do Nordeste. No século atual, o agravamento e persistência das desigualdades regionais se associam à expansão da indústria nacional, que se concentrou no Centro-Sul, acima de tudo em São Paulo, e às diversas transformações na organização espacial do País provocadas pela crescente acumulação de capital em um com-

plexo de atividades não somente industriais, mas também comerciais e financeiras, nacionais e estrangeiras, privadas e públicas, sediados no Sudeste.

O rápido crescimento e a concentração inter e intra-regional de recursos produtivos e de população que deram origem à formação do complexo industrial-comercial-financeiro que atualmente domina a economia brasileira - ocorreram, em boa medida, como resultado das pré-condições propiciadas pela expansão do café em termos de mercado, força de trabalho, infra-estrutura, economias de aglomeração, etc., bem como em decorrência dos impulsos à formação de capital em diversas atividades produtivas, resultantes tanto do próprio dinamismo da atividade cafeeira, quanto da resposta governamental às crises periódicas deste setor, entre o último quartel do século XIX e os anos de 1930. A expansão e concentração espacial de recursos produtivos no Sudeste brasileiro se explicam, conseqüentemente, tanto pela expansão de um complexo de atividades econômicas que surgiram em torno do café em São Paulo já a partir da segunda metade do século passado, quanto pelas condições sócio-econômicas menos favoráveis das demais regiões do País, neste período. O menor dinamismo das demais regiões brasileiras, decorrente de causas exógenas e endógenas, reflete, de um lado, as desvantagens competitivas dessas regiões com relação ao Sudeste, inicialmente, no comércio internacional, e, mais tarde, na implantação de atividades industriais para atender ao mercado interno e, de outro, suas peculiaridades em termos de recursos naturais, clima, estruturas econômicas e sociais e, até, características políticas. Todos esses fatores tiveram a sua ação reforçada pelo Estado, cuja atuação foi francamente prejudicial aos interesses das regiões menos desenvolvidas, especialmente a partir da República.

Por sua vez, o processo de concentração industrial no Sudeste se tornou cumulativo, apesar da existência de parques industriais não insignificantes em outras partes do País. O maior dinamismo da indústria do Sudeste, e especialmente, a de São Paulo, no entanto, não somente resultou na atração de recursos produtivos (mão-de-obra e capital) das demais regiões do País e do exterior mas se sustentou, parcialmente, através da progressiva "invasão" e conquista de mercados extra-regionais, inicialmente, no Sul e Centro-Oeste e posteriormente, no Nordeste e Norte, uma

vez consolidados os mercados locais no próprio Sudeste. Ao mesmo tempo, a crescente demanda para alimentos e matérias-primas nos centros urbanos, demograficamente muito dinâmicos, do Sudeste, além da expansão geográfica do café, induziu à ocupação agrícola (e, em decorrência disso, urbana) de "novas terras" em regiões de "fronteira", inicialmente vizinhas ao emergente núcleo industrial e, posteriormente, cada vez mais distantes dele, de acordo com (e, às vezes, antecipando) a extensão da rede de transportes ferroviários e, mais tarde, rodoviários que parte dos centros urbanos maiores da região hegemônica. Desta forma, vastas áreas no interior de São Paulo e no oeste de Minas Gerais, no norte e oeste do Paraná e no sul e centro de Goiás e Mato Grosso foram progressivamente vinculadas ao centro hegemônico da economia nacional na primeira metade deste século. Em décadas mais recentes, dando continuidade a este processo, a expansão da fronteira agrícola tem se dado de uma forma mais intensa no norte de Goiás e Mato Grosso e em diversas partes da região Norte, especialmente no sul do Pará e no eixo Rondônia-Acre.

Tanto a concentração da produção industrial no Sudeste e a crescente comercialização de produtos manufaturados oriundos desta região no resto do País, quanto a expansão da fronteira agrícola no Sul, Centro-Oeste e Norte - ambas facilitadas pela implantação de sistemas inter-regionais de transportes e comunicações - têm contribuído para uma maior "integração" espacial da economia brasileira, particularmente desde a Segunda Guerra Mundial. A principal manifestação desta integração é a maior "interação" entre as diversas regiões do País refletida na crescente intensidade e complexidade dos fluxos inter-regionais de bens e serviços e de capitais e migrantes nas últimas décadas. Neste processo, a intervenção do Estado tem sido de importância crucial, tanto através de suas políticas de desenvolvimento regional, quanto através de suas atividades diretamente produtivas e políticas macroeconômicas e setoriais.

É importante observar, nesse contexto, além do mais, que a crescente preocupação governamental com o desenvolvimento das regiões periféricas vem se verificando basicamente como uma tentativa de viabilizar a maior exploração dos recursos naturais e potencialidades produtivas dessas áreas, contribuindo, desta forma, para a continuidade de um processo de acumulação capitalista

que vem, em última instância, beneficiar muito mais as grandes empresas nacionais e estrangeiras do setor privado, geralmente sediadas fora dessas regiões, do que as populações que nelas resisem. De qualquer maneira, a implantação de novas atividades produtivas, tanto rurais, quanto urbanas, nas regiões menos desenvolvidas do País, apoiada em fortes estímulos do Estado, também tem sido um dos fatores responsáveis pela crescente interação econômica entre as diversas partes do território nacional e deve ser interpretada como parte de um processo único e mais amplo de expansão e concentração de capital no complexo industrial-comercial-financeiro centrado no Sudeste e, mais precisamente, no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, embora este processo tenha tido manifestações distintas nas diversas regiões periféricas do País.

A integração espacial e a intervenção crescente do Estado nas regiões periféricas, portanto, refletem a dinâmica do processo de acumulação do capital a nível nacional (e mundial). A acumulação do capital exige a expansão de atividades productivas e a realização contínua de altas taxas de lucros no setor privado que, por sua vez, exigem a expansão dos mercados existentes e/ou a criação de nova demanda, de um lado, e a formação de novo capital fixo e o crescente fornecimento de matérias-primas e outros insumos produtivos, pelo outro. Tanto da perspectiva da demanda, quanto do ponto de vista da oferta, chega-se a um determinado momento, neste processo, em que a própria expansão capitalista exige a incorporação produtiva de novos espaços e a integração econômica (e, portanto, física) dos espaços produtivos existentes, antes, parcial ou totalmente isolados.

Em ambos os casos, a intervenção do Estado através da implantação de infra-estrutura econômica e social (o que já é uma importante fonte de nova demanda em si) é essencial para viabilizar a ocupação produtiva de novas regiões e para vincular e facilitar a expansão de atividades produtivas em regiões já ocupadas, mas não plenamente integradas, com as áreas onde se concentram os setores mais dinâmicos da economia ou, no caso brasileiro contemporâneo, onde se concentra o complexo industrial-comercial-financeiro. Além disso, o Estado através da infra-estrutura, contribui diretamente para a valorização do capital investido por empresas privadas nas regiões periféricas, aumentando assim, a rentabilidade destes investimentos, inclusive para fins essencial

mente especulativos (como ocorre frequentemente com a compra de grandes parcelas de terra nas regiões de fronteira, por exemplo). Como são justamente aquelas grandes empresas nacionais e estrangeiras que formam o complexo industrial-comercial-financeiro, as que têm maiores condições de aproveitar os favores fiscais e financeiros concedidos pelo Estado (e, portanto, de aproveitar também os investimentos públicos em infra-estrutura física nas regiões periféricas), a grande parcela dos benefícios gerados pela expansão de atividades produtivas nas regiões menos desenvolvidas é por elas apropriadas na forma de menores custos de produção (devido principalmente aos subsídios para a formação de capital) e de maiores lucros a longo prazo.

Além do mais, como a grande maioria dessas empresas é controlada por interesses situados na região mais desenvolvida do País ou no exterior, nada se garante que a expansão das suas atividades nas regiões periféricas se reverta em efetivo benefício das populações nelas residentes. Poderia, ao contrário, ser gerada uma tendência expressiva para a saída de recursos das áreas periféricas, bem como para sua crescente concentração em termos sociais tanto dentro, quanto fora dessas regiões de modo que a implantação de novas atividades produtivas (ou a expansão de atividades existentes) nessas regiões, mas controladas a partir do centro hegemônico da economia nacional (ou mundial), poderia não resultar em uma redução das desigualdades regionais e/ou sociais em termos de uma melhor distribuição espacial e/ou social dos benefícios gerados pelo maior crescimento do produto nessas áreas.

Antes de se examinar melhor esta hipótese no caso brasileiro contemporâneo, nesta e na próxima seção, é necessário primeiro resumir as origens e evolução mais recente das desigualdades regionais no País e discutir os principais fatores historicamente associados com seu desenvolvimento espacial desigual.

### 1.1.1 - Antecedentes Históricos

Durante todo o período colonial e mesmo após a independência até as primeiras décadas deste século, os principais determinantes da incidência espacial do crescimento econômico no Brasil e, portanto, das desigualdades regionais, foram a distribuição geográfica dos recursos naturais e as condições de oferta e demanda de produtos primários em mercados mundiais. A taxa de

crescimento da economia brasileira foi essencialmente determinada por sua capacidade de exportar bens primários, enquanto a evolução da organização espacial da colônia e, mais tarde, do País já independente, claramente refletia o caráter primário exportador de suas principais atividades produtivas. Os fatores mais marcantes do período colonial, do ponto de vista espacial, foram o deslocamento decisivo do centro de gravidade econômico e político do Brasil do Nordeste para o Centro-Sul durante o século XVIII e a posterior diferenciação do crescimento entre estas duas regiões do País.

As desigualdades regionais atualmente tão expressivas no Brasil, tiveram suas origens mais remotas nesta mudança geográfica da principal atividade exportadora e da sede do poder político nacional, mas se acentuaram rapidamente a partir da segunda metade do século XIX, inicialmente em função do crescimento diferenciado dos principais produtos de exportação do Sudeste (o café) e do Nordeste (o açúcar e o algodão) e, posteriormente, de uma forma ainda mais dinâmica, como resultado da concentração da indústria nacional no Sudeste, especialmente em São Paulo. O "ciclo do ouro" no século XVIII foi, em grande parte, o fator responsável pelo deslocamento do centro de gravidade da economia colonial em direção ao Sul, sua importância política sendo refletida na transferência da capital da colônia de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763.

A atividade mineradora, que atingiu seu auge na década de 1750, localizou-se fundamentalmente no interior de Minas Gerais; mas também se estendeu para partes de Goiás e Mato Grosso e beneficiou, adicionalmente, a nova capital e porto do Rio de Janeiro, que servia como principal ponto de comercialização dos metais preciosos com o exterior e de importação das mercadorias consumidas nesta cidade e na sua hinterlândia. O surto da mineração coincidiu, temporalmente, com um longo período de decadência da economia açucareira do Nordeste, que começou nas últimas décadas do século XVII e durou até o início do século XIX e que resultou em uma transferência substancial de capitais e mão-de-obra dos latifúndios nordestinos para as áreas das minas.

Esgotado o ciclo da mineração no último quartel do século XVIII, as áreas de exploração, tendo perdido sua fonte de prosperidade, reverteram a uma economia essencialmente de subsis

tência, de forma semelhante ao que ocorreu no Nordeste, com a decaência da economia açucareira. Com a estagnação da atividade mineradora, vale acrescentar, houve uma transferência de capitais do interior de Minas Gerais para atividades agrícolas (principalmente açúcar e pecuária e, mais tarde, café) e comerciais na região do Rio de Janeiro, o que terminou por consolidar, de forma definitiva, o centro político e comercial do Brasil no Sudeste do País.

No final do século XVIII, portanto, a economia brasileira era caracterizada por duas grandes regiões "deprimidas" onde se concentrava a maior parte da população: o litoral do Nordeste e o interior de Minas Gerais. Em seu auge, estas áreas polarizaram regiões bem mais amplas de produção agropecuária - como o sul do País e o sertão nordestino - de apoio às atividades de exportação e cujo dinamismo foi quase totalmente dependente das economias do açúcar e da mineração.

Em resumo, no período anterior à expansão da cafeicultura no Sudeste, o emergente sistema regional brasileiro, estava apenas "frouxamente" integrado através do rio São Francisco e de caminhos por onde tráfegavam as tropas de burros, e tinha a conformação de um "arquipélago" de economias regionais independentes e semi-isoladas, cujas principais transações comerciais eram realizadas, predominantemente, com o exterior, mesmo em épocas de estagnação<sup>1</sup>.

Devido à decaência simultânea das economias do açúcar e do ouro no final do século XVIII, nenhuma região da então colônia se destacava claramente das demais em termos de um nível maior de prosperidade ou de uma maior acumulação de capital. Antes desta data, o crescimento das economias regionais e a organização espacial do Brasil foram totalmente dependentes da expansão da demanda estrangeira para produtos primários, por um lado, e da capacidade destas economias regionais de atender esta demanda, pelo outro, o que, por sua vez, dependia da localização, quantidade e qualidade de recursos naturais (inclusive, solos e condições climáticas). Em períodos de expansão das exportações, a

<sup>1</sup> Para uma melhor caracterização da evolução das economias regionais no período colonial, ver Furtado, Celso. Formação Econômica do Brasil, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1971, (11a. edição).

prósperidade transbordava as regiões imediatas de produção de bens vendidos no exterior chegando a dinamizar, em maior ou menor grau, as regiões agropecuárias vizinhas. Em períodos de estagnação das exportações, por outro lado, o sistema como um todo regredia, a produção se limitando, essencialmente, a atividade de subsistência.

A expansão cafeeira no Sudeste, e particularmente em São Paulo, no entanto, modificou dramaticamente este quadro, especialmente a partir da segunda metade do século XIX, quando o diferencial de crescimento das exportações entre o Sudeste e o resto do País, especialmente o Nordeste, começou a se ampliar rapidamente. Considerando que a base de crescimento das economias regionais brasileiras continuava a ser, fundamentalmente, a expansão das exportações, a qual gerava importantes efeitos multiplicadores internos em termos da renda e do emprego, a ampliação deste diferencial a favor do Sudeste foi extremamente significativa para as potencialidades futuras do desenvolvimento das diversas regiões brasileiras. Só para dar uma idéia da evolução deste diferencial, basta observar que, enquanto no início da década de 1820 as exportações do açúcar e do algodão conjuntamente, eram três vezes maiores que as do café, as vendas deste produto no exterior já eram nos anos 1870, quase duas vezes superiores ao valor das exportações do açúcar e do algodão<sup>1</sup>.

A produção do café no Sudeste do Brasil se iniciou no vale do Paraíba durante as primeiras décadas do século XIX, atingindo seu auge nesta região no começo da década de 1880, quando passou a entrar em rápida decadência devido ao esgotamento dos solos e à crescente competição com o café paulista, que expandia em condições naturais bem mais propícias. Do vale do Paraíba, a lavoura do café caminhou em direção ao Espírito Santo e ao leste de Minas Gerais, mas principalmente em direção a São Paulo, penetrando neste Estado no sentido leste-oeste em função da grande disponibilidade de terras de boa qualidade e do clima extremamente adequado à cafeicultura. Como resultado, a participação de

<sup>1</sup> Para uma maior discussão sobre a importância do diferencial de crescimento das exportações para a evolução das desigualdades regionais no século XIX, ver LEFF, Nathaniel H. "Economic Development and Regional Inequality: Origins of the Brazilian Case", Quartely Journal of Economics, vol. 66, nº 2, maio de 1972.

São Paulo na produção brasileira do café aumentou rapidamente nas três últimas décadas do século passado, chegando a mais de 60% do total nos anos iniciais deste século.

A expansão cafeeira em São Paulo se deu não apenas em função da disponibilidade e boa qualidade das terras, mas também como resultado da implantação (subsidiada pelo Governo) de uma infra-estrutura de transportes (ferrovias, o porto de Santos), de energia e de comercialização (armazéns) e da imigração de mão-de-obra européia (também subsidiada pelo governo). Além desses fatores pelo lado da oferta, a expansão da cafeicultura, neste Estado, ocorreu em uma época de generalização do consumo deste produto na Europa e nos Estados Unidos, ou seja, ocorreu, durante um período de rápido crescimento da demanda em mercados mundiais. Em conjunto, estes fatores favoráveis ainda reforçados por uma política governamental de sobrevalorização cambial, que favorecia o café e ao mesmo tempo prejudicava as demais exportações primárias do País, garantiram sua alta rentabilidade e, portanto, sua rápida expansão em São Paulo no final do século XIX e no início do atual<sup>1</sup>.

O dinamismo e alta lucratividade do café reforçados pela política cambial, ajudam a explicar o crescimento diferenciado das exportações em que se especializaram o Sudeste e o Nordeste, respectivamente, no século XIX, bem como a atração de recursos produtivos de outras regiões pela economia cafeeira, ambos contribuindo para a ampliação das desigualdades espaciais no Brasil, mesmo antes da industrialização. Além disso, a descentralização administrativa que caracterizou a República Velha e o virtual controle dos governos Federal e Estadual de São Paulo em que a intervenção pública favorecia desproporcionalmente a cafeicultura e, portanto, a região em que esta lavoura se concentrava. Ainda de maior importância para a evolução das desigualdades regionais neste século, no entanto, foi o fato de que a expansão cafeeira em São Paulo criou as condições necessárias para a posterior concentração industrial no Sudeste.

Algumas dessas condições já foram mencionadas anteriormente, em conexão com a expansão da própria cafeicultura em

<sup>1</sup> Para uma análise mais detalhada destes fatores ver volume III, Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 3.

São Paulo, por exemplo, a implantação de uma infra-estrutura de transportes, energia e comercialização e a expansão demográfica expressiva nesse Estado, como resultado da imigração maciça de estrangeiros para as zonas do café. Cabe acrescentar que a força de trabalho empregada na cafeicultura em São Paulo, diferente do que ocorreu no vale do Paraíba e nas principais atividades econômicas em outras regiões do País (particularmente, açúcar, algodão e gado no Nordeste, mineração e agropecuária em Minas Gerais e borracha na Amazônia) foi essencialmente assalariada, o que resultou em uma monetarização muito maior da economia paulista e em uma demanda extremamente dinâmica para bens de consumo manufaturados, especialmente roupas, tecidos, calçados e alimentos processados. Em outras palavras, o crescimento da força de trabalho assalariada no Sudeste e, especialmente, em São Paulo resultou em uma expansão ainda mais rápida da demanda por produtos industrializados, viabilizando sua crescente fabricação doméstica e, em decorrência disso, a substituição de muitos produtos anteriormente importados.

Um outro fator importante foi a crescente acumulação de capital no setor cafeeiro e em atividades produtivas complementares, tanto primárias, quanto secundárias e terciárias. Isso ocorreu não somente em momentos de expansão do café, através de vazamentos de renda para outros setores da economia regional, porém mais tarde, também em momentos de superprodução ou crise, devido à intervenção governamental visando à manutenção da renda neste setor, apesar da queda do valor das exportações. Em síntese, tanto em momentos de expansão quanto em momentos de crise, a cafeicultura foi capaz de proporcionar recursos para uma diversificação da economia paulista, tanto em atividades rurais quanto urbanas, especialmente industriais. Paralelamente, com o crescimento do mercado consumidor, com a crescente acumulação do capital no setor cafeeiro e em atividades complementares e com a implantação de uma infra-estrutura, houve uma rápida expansão de atividades comerciais e financeiras privadas, bem como de serviços urbanos públicos, iniciando e progressivamente reforçando um processo de urbanização e de geração de importantes economias de aglomeração que, mais tarde, contribuiriam fundamentalmente para a consolidação de São Paulo como o principal pólo industrial do País.

Finalmente, não deve ser esquecido que a mão-de-obra empregada na cafeicultura, na medida em que era liberada desta atividade e se destinava às cidades, fornecia uma grande força de trabalho para os incipientes setores secundário e terciário em São Paulo e que a própria atividade cafeeira induziu, mais do que qualquer outra atividade agrícola do País, a implantação de um conjunto diversificado de pequenas e médias indústrias, desta forma não somente gerando diretamente uma parte da demanda para produtos manufaturados em São Paulo, mas dando início à implantação de um setor produtor de bens intermediários e de capital nesta região<sup>1</sup>.

Em resumo, surgiu em São Paulo no final do século passado um complexo de atividades econômicas em torno do café, que foi importante não somente em termos de seu próprio dinamismo relativamente a mais fraca base de exportações (e, portanto, de crescimento) das demais regiões do País, mas também porque criou as condições para uma concentração posterior da indústria nacional no Sudeste. Esta concentração industrial viria a agravar ainda mais as desigualdades regionais já evidentes no início deste século, em boa medida decorrentes da expansão cafeeira e da decadência das demais exportações brasileiras (com a exceção transitória da borracha que, mesmo em seu auge, não foi capaz de induzir um processo mais amplo de acumulação de capital na Amazônia). Deve ser ressaltado também que, embora sem dúvida, a própria dinâmica interna de acumulação do capital em torno da atividade cafeeira explique a maior parte do rápido desenvolvimento do Sudeste, e dentro desta região, de São Paulo na segunda metade do século XIX, a atuação do setor público contribuiu de uma forma essencial para reforçar o processo de expansão capitalista nesta região, simultaneamente tornando relativamente difíceis as possibilidades de crescimento econômico e diversificação de atividades produtivas nas demais regiões do País.

A intervenção governamental beneficiou diretamente o Sudeste, não somente através de sua política cambial que, ao mesmo tempo, favorecia o café e prejudicava as demais exportações agrí

<sup>1</sup> Para uma discussão mais detalhada destas condições para a industrialização de São Paulo, ver volume II - Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 1.

colas do País, mas também através dos subsídios à formação de capital (particularmente na implantação de infra-estrutura física) e ao rebaixamento dos custos de mão-de-obra (com o financiamento da imigração estrangeira), que aumentava substancialmente a já alta rentabilidade da cafeicultura, incentivando sua expansão e dotando São Paulo de crescentes vantagens comparativas para a posterior implantação de atividades industriais. As demais regiões brasileiras, ao contrário, foram grandemente negligenciadas em termos de investimentos públicos e outros estímulos governamentais à atividade produtiva, a não ser em épocas de crise (as secas periódicas no Nordeste, a decadência completa da economia da borracha na Amazônia, etc.) e, mesmo assim, esta intervenção foi esporádica, insuficiente e utilizada essencialmente para manter um status quo totalmente antagônico a qualquer "modernização" de estruturas econômicas e sociais nestas áreas.

Em outras palavras, a intervenção do governo durante a República Velha tornou ainda mais favorável a situação dos cafeicultores que já se defrontavam com condições de produção e de mercado excepcionais, o que induziu a uma concentração ainda maior de recursos produtivos na região do café e resultou também em um menor aproveitamento de oportunidades produtivas potenciais (tanto rurais, quanto urbanas) em outras partes do País, consequentemente ampliando as desigualdades regionais de crescimento econômico e desenvolvimento social. Pode-se concluir, portanto, que mesmo antes da intensificação do processo de industrialização, o Estado contribuía diretamente para o agravamento das disparidades espaciais na economia brasileira, especialmente na medida em que reforçava uma tendência espontânea, devido ao dinamismo da cafeicultura e de suas atividades complementares, para a concentração de recursos na região produtora desta lavoura. Com as crises do café a partir da última década do século XIX e a intensificação da industrialização do Sudeste nas décadas iniciais deste século, a atuação do Estado no sentido de contribuir para a ampliação das desigualdades regionais se tornou um fator ainda mais importante, como será visto adiante.

### 1.1.2 - A Expansão do Capitalismo Brasileiro, a Concentração Industrial e a Acentuação das Desigualdades Regionais

As crises do café surgiram no final do século passado e no início do atual como resultado de um crescimento da oferta além da capacidade dos mercados internacionais de absorver a produção brasileira, ou seja, surgiram por causa da crescente superprodução do café. Esta superprodução foi, pelo menos parcialmente, induzida por políticas governamentais que, intencionalmente ou não terminaram por estimular excessivamente a cafeicultura. As crises do café tiveram dois tipos de consequências com implicações importantes do ponto de vista regional. Por um lado, resultaram em um aumento imediato das pressões sobre o governo federal, no sentido de tomar medidas para "defender" o setor cafeeiro. Isso de fato aconteceu, inicialmente através da depreciação do câmbio e, mais tarde, através da compra (e, na década de 1930, destruição) dos excedentes produzidos com o propósito de estabilizar o preço externo do café ao nível mais alto possível. Por outro lado, na medida em que as crises terminavam por reduzir a rentabilidade relativa do café, houve uma transferência gradual de recursos produtivos (capital e mão-de-obra) da cafeicultura para outras atividades agrícolas e urbanas, na mesma região.

Tanto a manutenção artificial da renda no setor cafeeiro, em decorrência das intervenções governamentais em "defesa" do café, quanto a progressiva transferência de fatores de produção para outros setores, contribuíam para uma expressiva expansão e diversificação de atividades agrícolas, industriais, e comerciais no Estado de São Paulo e no Sudeste, em geral nas décadas iniciais deste século. Para esta diversificação de atividades econômicas em São Paulo, contribuíram de uma forma essencial, o dinamismo demográfico das áreas urbanas, especialmente da capital, e o próprio deslocamento espacial da cafeicultura em direção ao oeste (em função da queda de produtividade dos solos nas áreas de exploração mais antigas), fato que veio a permitir a implantação de outras atividades agrícolas nas terras abandonadas pelo café.

A política de valorização do café, particularmente a partir do acordo de Taubaté de 1906, foi claramente benéfico para os interesses que surgiram em torno da produção e comerciali-

zação do produto. Dessa política resultou uma má alocação de recursos em termos setoriais e espaciais, na medida em que, através da sustentação artificial da lucratividade do café, a intervenção governamental estimulava investimentos excessivos neste setor, contribuindo, desta forma, para agravar o problema da superprodução, em vez de restringir a oferta do café. Como resultado, as despesas governamentais para absorver os excedentes produzidos aumentaram rapidamente desviando recursos públicos de usos alternativos potencialmente melhores do ponto de vista nacional, além de reter recursos privados na cefeicultura, também com um alto custo de oportunidade em termos de expansão potencial de outras atividades econômicas<sup>1</sup>. Da perspectiva espacial, isso significou a retenção de capitais públicos e privados, bem como a expansão artificial da renda e, portanto, da demanda para produtos agrícolas e industriais na região produtora do café, em vez da aplicação de pelo menos uma parte destes recursos em outras regiões do País.

A maior concentração espacial da demanda para bens manufaturados, em decorrência da manutenção da renda no setor cafeieiro, por sua vez, foi um dos fatores que contribuiu para a concentração da atividade industrial em São Paulo, ao invés de sua maior dispersão geográfica.

A irracionalidade da política de valorização do café, do ponto de vista do desenvolvimento nacional se explica, em boa parte, pela hegemonia exercida pela classe cafeieira sobre o poder central, bem como pela descentralização política e administrativa que caracterizava a República Velha. Essa descentralização fortalecia os governos dos Estados economicamente mais importantes, particularmente, os de São Paulo e Minas Gerais, os quais por sua vez, foram dominados por interesses agrários vinculados, respectivamente, ao café e à pecuária. Nos Estados economicamente menos dinâmicos, especialmente no Nordeste, a descentralização republicana também permitia a dominância de oligarquias agrárias, cuja preocupação principal era a de manter um status quo baseado na subordinação da população rural aos grandes latifúndios e para o qual a própria estagnação da atividade produtiva e, portanto, a persistência das desigualdades regionais, não de

<sup>1</sup> Para maior discussão em torno desse ponto, ver volume III - Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 3.

xava de ser funcional<sup>1</sup>.

Além desses aspectos de natureza política, vale ressaltar que, na medida em que a política de valorização do café resultava na manutenção de taxas de câmbio sobrevalorizadas, os efeitos discriminatórios sobre as demais exportações primárias persistiram contribuindo para limitar as possibilidades de crescimento econômico das regiões predominantemente agrícolas não cafeeiras. Em síntese, a atuação do Estado em reação às crises de superprodução do café reforçava as tendências já existentes para a concentração de recursos produtivos no Sudeste, particularmente em São Paulo, assim contribuindo para a ampliação das disparidades regionais nas décadas iniciais deste século.

A superprodução de café nos anos 20 deste século e a crise mundial no início dos anos 30, provocaram profundas modificações na alocação setorial de recursos no Brasil. Novamente o papel do Estado foi fundamental. Do ponto de vista espacial, a década de 1930 marcou uma intensificação do processo de industrialização cada vez mais concentrada no Sudeste e, dentro desta região em São Paulo, agravando ainda mais as desigualdades inter e intra-regionais no País. A transferência intersetorial de recursos (das atividades exportadoras para os setores urbanos, acima de tudo) em São Paulo nos anos 20, resultou em uma nova e maior diversificação de atividades produtivas neste Estado, fortalecendo ainda mais sua base econômica, gerando crescentes economias de aglomeração e de escala no setor manufatureiro e acelerando o processo de acumulação do capital dentro de suas fronteiras. Isso ocorreu, em grande medida, em decorrência de uma política governamental que ainda visava essencialmente a defesa dos interesses do café (através da compra de excedentes e sua destruição) no contexto de uma depressão mundial que reduziu bruscamente o nível do comércio exterior brasileiro, ambos esses fatores estimulando, simultaneamente, um processo já iniciado de substituição de importações na região onde se encontrava a maior parte da demanda nacional para bens manufaturados.

<sup>1</sup> Para o desenvolvimento deste argumento, ver CINTRA, Antônio Octávio. "A Política Tradicional Brasileira: Uma Interpretação das Relações entre o Centro e a Periferia", em BALAN, Jorge. (ed) Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro, DIFEL, São Paulo, 1977.

A grande crise do café e a depressão mundial estimularam não somente uma intensificação do processo de industrialização, mas também uma diversificação da agricultura na região mais desenvolvida do País, especialmente em São Paulo. A expansão e diversificação da agricultura em partes do Sudeste, a partir da década de 1930, tiveram um efeito importante sobre as desigualdades regionais, na medida em que sua crescente auto-suficiência em produtos como o açúcar e o algodão, tradicionalmente importados do Nordeste, repercutiu negativamente sobre a base de exportações desta última região, acentuando ainda mais as disparidades provocadas nesta época, pela crescente concentração espacial da indústria. Ilustrativa de crescente concentração geográfica do setor secundário é a participação de São Paulo no valor bruto da produção industrial, que aumentou de 16%, em 1907, para 32%, em 1919 e 45%, em 1939. A participação das demais regiões, especialmente do então Distrito Federal do Rio de Janeiro, caiu acentuadamente em decorrência da crescente polarização inter e intra-regional exercida pela indústria paulista. Ao mesmo tempo, a participação do produto industrial no produto total mais que dobrou, revelando claramente seu dinamismo relativamente aos setores primário e terciário entre 1907 e 1939.

São diversos os motivos para a concentração da indústria em termos espaciais. Em primeiro lugar, qualquer processo de industrialização é por natureza concentrador (pelo menos relativamente à atividade primária e terciária) já que a implantação de atividades manufatureiras exige investimentos em grande escala não somente para a montagem das fábricas em si, mas também para a instalação de infra-estrutura física (rede de transporte, energia elétrica, etc.) e na implantação de serviços (técnicos, comerciais, financeiros, profissionais, etc.) complementares. Em segundo lugar, um processo de industrialização que se inicia com a substituição de importações de bens de consumo tende a ser mais concentrador em termos geográficos do que a industrialização, essencialmente a partir do processamento de matérias-primas locais, independentemente do motivo para a substituição de importações (que pode ocorrer em função de um crescimento suficientemente grande da demanda interna que viabiliza a produção doméstica de bens antes importados ou em decorrência da incapacidade de importar produtos anteriormente comprados no exterior por causa da falta de divisas, forçando a internalização de sua fabricação).

Isso se deve ao fato de que geralmente as primeiras importações a serem substituídas são de bens de consumo não duráveis, a localização dessas indústrias sendo basicamente determinada pela localização do mercado. Na medida, portanto, em que o mercado consumidor se concentra espacialmente, haverá uma tendência natural para as unidades de produção se concentrarem também nas mesmas localidades. Especificamente no caso brasileiro, a expansão cafeeira, reforçada pela intervenção do Estado, induziu uma concentração da demanda para bens manufaturados e a implantação de uma infra-estrutura física (bem superior inclusive a das outras regiões brasileiras) no Sudeste, fatores estes que contribuíram para a instalação e rápido crescimento de indústrias alimentícias e têxteis em São Paulo, já a partir de 1890.

Em fases posteriores, as importações substituídas são bens intermediários, bens de capital e bens de consumo duráveis que apresentam tendências locais complexas. As indústrias de bens intermediários tendem a se localizar próximas às fontes de matéria-prima (minério de ferro, petróleo, madeira, etc.). As indústrias de bens de capital, por sua vez, tendem a se localizar perto da fonte de sua demanda, ou seja, perto dos principais parques industriais do País. Finalmente, para as indústrias de bens de consumo duráveis (e em algumas indústrias de bens intermediários) a existência de economias de aglomeração também é um importante determinante locacional. No caso brasileiro, quase todas as indústrias instaladas a partir de um processo de substituição de importações se orientam "espontaneamente" para a região Sudeste, onde havia uma crescente concentração do mercado de consumo final, e especialmente da demanda para bens de consumo duráveis (devido à alta concentração da renda pessoal em termos espaciais, ou seja, devido à extensão das desigualdades regionais de renda pessoal), bem como uma boa dotação de recursos naturais e a maior parte do parque industrial já instalado no País, o que, além do mais, conjuntamente com o desenvolvimento de atividades terciárias especializadas, garantiram também uma alta concentração geográfica de economias de aglomeração nesta região, principalmente em São Paulo.

Estes vários fatores que favorecem a concentração industrial no Sudeste reforçaram-se mutuamente e tiveram um caráter cumulativo. A expansão da indústria e de atividades terciárias

complementares criava emprego que atraía migrantes de todas as regiões do País que, por sua vez, ampliavam o mercado local para produtos manufaturados, que estimulavam a ampliação da capacidade produtiva do setor secundário e assim por diante. Adicionalmente, a concentração industrial além de proporcionar economias de aglomeração, permitia economias de escala de produção e distribuição de bens manufaturados, a utilização de tecnologias mais modernas, etc., fatores estes que dotaram a indústria paulista e do Sudeste de um modo geral, com crescentes vantagens comparativas sobre os parques industriais, menores e menos sofisticados das outras regiões do País.

Em decorrência disso, na medida em que houve uma expansão da rede de transportes terrestres permitindo uma maior integração inter-regional e reduzindo os custos de comercialização de bens manufaturados, os produtos industriais do Sudeste passaram a "invadir" progressivamente os mercados fora do Sudeste, inicialmente no Sul e no Centro-Oeste, e, mais tarde, no Nordeste e Norte, resultando no processo, na eliminação ou absorção de indústrias locais com menor poder competitivo. Em outras palavras, a integração espacial e a conseqüente unificação do mercado nacional para produtos industrializados contribuíram também para a crescente concentração do setor secundário na região mais desenvolvida do País, que passou a aumentar rapidamente suas exportações de bens manufaturados para as regiões periféricas uma vez consolidado o mercado local.

Do ponto de vista espacial, o processo de industrialização concentrada no Brasil pode ser interpretado a partir de suas várias fases. A primeira, envolveu a conquista do mercado local em São Paulo e, depois, os mercados no resto do Sudeste a partir da progressiva fabricação doméstica de produtos anteriormente importados. Em um primeiro momento antes da depressão mundial dos anos 30, isso ocorreu essencialmente em função do rápido crescimento da demanda interna para bens manufaturados, viabilizando, desta forma, a substituição de importações. Na década de 1930, por outro lado, a queda das exportações e, como resultado da capacidade de importar paralelamente com a manutenção da renda e, portanto, da demanda na região mais desenvolvida do País, forçou a substituição de manufaturados antes importados. Nesta primeira fase do processo de concentração industrial, cabe lembrar que

existiam parques industriais não insignificantes fora do Sudeste que forneciam bens de consumo para mercados regionais e locais e que se encontravam protegidos pela "barreira da distância" ou, em outras palavras, pela falta de integração espacial e, portanto, pelos altos custos de transporte entre as diversas partes do território nacional.

Uma segunda fase do processo de concentração industrial se caracterizou pela crescente presença de produtos fabricados no Sudeste nos mercados das regiões periféricas significando, em muitos casos, além de uma intensificação do comércio inter-regional, o fechamento de indústrias locais na periferia ou, no mínimo, sua apropriação por empresas controladas fora destas regiões. Uma terceira fase mais recente, testemunha uma maior implantação de atividades industriais na própria periferia - embora isso não signifique necessariamente uma descentralização espacial do setor secundário em termos nacionais - através da instalação de filiais de empresas sediadas na região mais desenvolvida ou no exterior, nas áreas periféricas, o que tem sido facilitado no caso brasileiro, pela atuação do Estado, através da implantação de infraestrutura e da utilização de incentivos fiscais, objetivando a industrialização do Nordeste e da Amazônia. Nesta fase mais recente, algumas unidades produtivas têm sido localizadas nas regiões periféricas, mas são controladas de fora dessas regiões (e, no caso de subsidiárias de empresas transnacionais, de fora do País).

Os efeitos dessa redistribuição de atividades industriais, que em uma análise superficial parece claramente favorecer a periferia, dependerão, na verdade, de sua escala de produção, das tecnologias utilizadas, do emprego por elas gerado, do uso de matérias-primas locais, de seus "linkages" intraversus inter-regionais do destino dos lucros, etc., sendo que a mera redistribuição espacial em si não garante uma melhor distribuição espacial e/ou social dos benefícios gerados pela expansão do produto nas áreas periféricas. De qualquer maneira, este processo mesmo quando não leva a uma verdadeira descentralização da indústria nacional, implica em uma maior integração de mercados regionais e uma maior divisão de trabalho inter-regional dentro do setor secundário. Por outro lado, também implica em uma desregionalização do capital implantado nas regiões periféricas, com o

controle deste capital passando progressivamente para entidades sediadas na região mais desenvolvida do País ou no exterior.

Mais uma vez, é necessário destacar o papel do Estado no processo de industrialização e na tendência expressiva para a concentração espacial do setor secundário na economia brasileira. Especialmente a partir da segunda metade da década de 1950, a intervenção governamental tem sido muito importante para a industrialização do País. Mesmo antes dos esforços explícitos para acelerar o crescimento e integração do setor secundário, é bom frisar, diversas políticas econômicas, visando outros objetivos (como por exemplo, o equilíbrio no balanço de pagamentos) tiveram efeitos extremamente benéficos para este setor. Tal foi o caso das políticas cambial e tributária no período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial (como também tinha sido o caso da política de sustentação da renda no setor cafeeiro nos anos 30). Com a política deliberada de industrialização a partir do Plano de Metas, a formação de capital no setor industrial aumentou ainda mais rapidamente, o mesmo ocorrendo em setores complementares de infra-estrutura (especialmente transportes e energia) através de uma expansão dos investimentos governamentais. Além disso, o setor público desempenhou um papel direto e importante na implantação e expansão de diversas indústrias básicas, particularmente a siderúrgica e a petroquímica, na mesma época.

Na ausência de uma política explícita de localização industrial, ou seja, na ausência de uma preocupação específica com a distribuição regional das novas atividades industriais implantadas na década de 1950, predominou novamente, a tendência "espontânea" para a concentração desses investimentos (tanto industriais como de infra-estrutura física de apoio) no Centro-Sul e mais especificamente no eixo São Paulo-Rio de Janeiro. Desta forma, na medida em que a intervenção do Estado acelerava o processo de industrialização e que as novas unidades produtivas se concentravam no Sudeste, a política governamental, outra vez, contribuiu para agravar as desigualdades regionais. Isso ocorreu tanto diretamente através da concentração geográfica de novos investimentos públicos, quanto indiretamente através de políticas públicas (como a cambial) que discriminavam contra a base econômica (ou seja, contra as exportações primárias não-cafeeiras e contra a agricultura não-cafeeira de um modo geral) das regiões pe-

refêricas e especialmente a das regiões de ocupação mais antiga, como o Nordeste.

Em resumo, em boa parte como resultado do processo da intervenção pública houve uma intensificação do processo de industrialização no Brasil a partir da Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir da segunda metade da década de 1950. Por um lado, isso tem levado o setor secundário a aumentar sua participação no produto físico (produto industrial mais produto agrícola) de 43%, em 1939, para 73%, em 1970 e, por outro, tem resultado no aumento da participação do Estado de São Paulo no valor de transformação industrial de 40%, em 1939, para 57%, em 1970. Em outras palavras, a industrialização induzida pelo Estado nas últimas décadas não somente tornou claramente o setor secundário o mais dinâmico da economia brasileira, mas também contribuiu para a maior acumulação do capital e concentração de recursos produtivos no Sudeste, particularmente em São Paulo.

Este processo de industrialização e sua concentração espacial, nas últimas décadas, além do mais, têm tido repercussões importantes sobre os padrões e características de desenvolvimento registrados nas regiões periféricas, induzindo uma maior divisão inter-regional de trabalho em termos tanto inter quanto intra-setoriais e transformando as relações econômicas tradicionais entre o centro hegemônico e as regiões periféricas, bem como entre as diversas regiões periféricas. Estas transformações podem ser analisadas essencialmente como manifestações regionais distintas de um processo único de acumulação e concentração de capital, inclusive em termos espaciais, na economia brasileira. A emergente divisão inter-regional de trabalho, por sua vez, pressupõe maior integração espacial da economia brasileira e a maior interação entre as diversas regiões do País, bem como a crescente intervenção do Estado nas regiões periféricas por motivos que serão examinados a seguir.

### 1.1.3 - A Interação Regional: Integração Econômica e Consequências Espaciais

Além da concentração industrial, outra característica muito marcante do desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas tem sido a crescente interação entre as diversas regiões do País, em função do processo de integração espacial da economia nacio-

nal. Essa crescente interação regional, que se manifesta através da complexidade e intensidade, cada vez maior, dos fluxos de bens, serviços, capitais e migrantes tanto entre o centro hegemônico e as regiões periféricas, quanto entre as diversas regiões periféricas entre si, tem mais uma vez no Estado um agente extremamente importante. Antes de resumir as principais características e consequências da crescente integração regional, é conveniente fazer a distinção, no caso brasileiro, entre regiões periféricas "vazias" ou de fronteira e "ocupadas". Regiões periféricas "vazias" são (ou eram historicamente), grosso modo, áreas de fronteira agrícola ou extrativa, cuja população é, inicialmente, rarefeita e cujas potencialidades produtivas são pouco exploradas<sup>1</sup>. Regiões periféricas "ocupadas", por sua vez, são áreas de povoamento mais antigo, que têm uma base econômica já formada, se bem que em alguns casos pelos menos, em decadência, ou seja, são regiões que contêm um contingente demográfico considerável e uma estrutura econômica existente bem definida.

A integração destes dois tipos genéricos de regiões periféricas com o centro hegemônico da economia nacional terá repercussões distintas, em termos locais. No caso das regiões periféricas de fronteira, a integração com o núcleo industrial da economia se dá, normalmente, através da simples expansão geográfica de atividades produtivas rurais a partir do próprio centro, ou seja, se dá geralmente de uma forma fundamentalmente complementar à expansão de atividades econômicas no pólo industrial. Nas regiões periféricas "ocupadas", por outro lado, a situação é bem mais complexa, pois neste caso, tanto o momento histórico em que ocorre a integração com o centro, quanto a estrutura das atividades produtivas existentes na periferia, serão fatores importantes na determinação do impacto local da integração.

Quando as estruturas econômicas no centro e na periferia não entram em choque, a integração poderá ocorrer de uma forma parecida com o que acontece no caso das regiões periféricas inicialmente "vazias", ambas as regiões - centro e periférica -

<sup>1</sup> Para uma discussão muito mais detalhada sobre as regiões de fronteira no Brasil contemporâneo, ver volume I - Caracterização, Evolução Recente e Fatores Determinantes, capítulo 6 volume III - A Política de Desenvolvimento Regional, capítulo 4.

beneficiando-se através da complementaridade de suas atividades produtivas, resultando em uma clara divisão inter-regional do trabalho, sem consequências negativas para as atividades econômicas já existentes na periferia, e propiciando uma maior especialização na produção e conseqüentemente um maior comércio inter-regional de bens e serviços sem que isso implique na destruição ou na necessidade de modificações significativas de estruturas econômicas existentes na periferia. No caso contrário, o relacionamento básico entre o centro e a periferia assumirá um caráter eminentemente competitivo provocando um choque entre estruturas produtivas existentes, que exigirá ajustamentos profundos na base econômica da periferia, nem sempre possíveis de serem realizados. Isso ocorre com frequência, por exemplo, quando existe uma base local ou regional de indústrias de bens de consumo que, a partir da integração com o centro hegemônico, onde as indústrias são normalmente muito mais produtivas, perde sua capacidade de atender ao mercado local, passando, conseqüentemente, a ser absorvida ou substituída por produtores extrarregionais.

No caso de estruturas econômicas competitivas, as consequências negativas para as atividades locais serão mais ou menos graves dependendo não somente do grau de competitividade entre as atividades produtoras do centro e da região periférica em questão, mas também da rapidez do processo de integração. Para ambos esses fatores, o momento e as condições históricas em que esta integração se dá são fundamentais. No caso brasileiro, os defeitos diferenciados do processo de integração econômica podem ser ilustrados claramente, com referência às experiências bem diversas das regiões Sul e Nordeste. No caso do Sul, a integração com o núcleo industrial ocorreu em uma época bem mais remota do que no caso do Nordeste, quando o parque industrial paulista (e sudestino de modo geral) ainda estava em formação e quando os principais meios de transporte ainda eram a cabotagem e as ferrovias. Isso significa não somente um processo de integração mais lento entre o Sul (referindo-se, neste caso, especificamente às áreas já ocupadas e parcialmente industrializadas em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul e não à fronteira agrícola no Paraná) e o Sudeste, mas uma possibilidade bem maior da região periférica desenvolver uma base industrial própria e essencialmente complementar ao parque paulista, em função de emergentes vantagens comparativas.

No Nordeste, por outro lado, a integração ocorreu mais recentemente e mais rapidamente, através de ligações rodoviárias e em um momento histórico em que o parque industrial do Sudeste não somente já estava basicamente instalado, mas já estava a procura de novos mercados para garantir sua expansão. Como resultado, o conflito entre as indústrias nordestinas e as indústrias localizadas no eixo São Paulo-Rio de Janeiro foi bem maior do que ocorreu na época da integração efetiva das regiões do Sudeste e extremo Sul. Consequentemente, o impacto negativo sobre as indústrias nordestinas, sobretudo as de bens de consumo tradicionais ou não-duráveis, foi maior dando início a um processo rápido de destruição das atividades locais<sup>1</sup>. Logo depois, a intervenção governamental através dos incentivos fiscais do sistema 34/18 (agora FINOR), contribuiria para acelerar este processo de desregionalização da indústria nordestina, esvaziando ainda mais o controle local sobre a base econômica regional<sup>2</sup>.

De qualquer forma, fica evidente que o processo de integração das áreas periféricas "ocupadas" com o centro hegemônico da economia nacional, no caso brasileiro, resultou, inicialmente, em uma invasão de mercados locais por produtos oriundos do Sudeste e, posteriormente, na crescente implantação de novas unidades de produção naquelas regiões mas sob o controle direto de empresas sediadas fora dessas áreas. Em ambos os casos ou momentos distintos de um processo único de expansão capitalista na periferia a partir do centro (seja nacional ou internacional), o resultado tem sido o mesmo, do ponto de vista das áreas periféricas, sendo que a ocorrência de uma maior ou menor reorientação de estruturas produtivas na periferia tem dependido, em primeiro lugar, do grau de diversificação das estruturas econômicas locais antes da integração efetiva com o centro e, em segundo lugar, do grau de competitividade ou complementaridade entre as atividades produtivas localizadas no centro e nas diversas regiões periféricas. Finalmente, deve ser observado que, historicamente, no ca-

<sup>1</sup> Para uma análise mais detalhada, ver volume I, Caracterização, Evolução Recente e Fatores Determinantes, capítulo 5.

<sup>2</sup> Para maior detalhe, ver volume III, Política de Desenvolvimento Regional, capítulo 1.

so brasileiro, o processo de integração espacial tem se dado de uma forma tal que os benefícios gerados tem sido, talvez iguais ou até maiores no centro do que nas áreas periféricas em si, cujos recursos produtivos (inclusive, humanos) vem sendo diretamente explorados dentro de suas fronteiras, a partir do centro, resultando, portanto, em uma clara subordinação da periferia aos interesses de grupos sociais extra-regionais.

Como as observações acima sugerem, um fator que tem con-  
tribuído de uma maneira fundamental para a crescente integração regional nas últimas décadas no Brasil, tem sido a implantação de sistemas inter-regionais de transportes e comunicações, o que tem resultado em um maior intercâmbio de produtos e pessoas entre as diversas partes do País. Ligações rodoviárias entre o centro hegemônico e as regiões periféricas, bem como entre as diversas áreas periféricas têm desempenhado um papel importante no aumento do comércio inter-regional por via terrestre e na intensificação dos fluxos migratórios. Em outras palavras, a implantação de uma rede inter-regional de transportes rodoviários tem possibilitado tanto a unificação do mercado consumidor nacional, ligando os diversos mercados regionais, quanto a formação de um mercado nacional de trabalho, além de vir induzindo a ocupação produtiva de vastas áreas "novas" nas regiões periféricas de fronteira.

A ocupação produtiva das regiões periféricas inicialmente "vazias" ou de fronteira tem sido uma das causas mais importantes da crescente interação regional na economia brasileira especialmente desde 1940. A expansão da fronteira agrícola neste século ocorreu, inicialmente, em função da produção e exportação do café, mas, depois, passou a se verificar basicamente em função da crescente demanda interna por alimentos e insumos industriais no Sudeste e, particularmente, em São Paulo. Nesse contexto, é quase impossível dissociar a recente expansão geográfica da agricultura brasileira da intensificação do processo de industrialização no Sudeste, lembrando não somente a importância do setor primário no fornecimento de matérias-primas para a indústria, mas também que, até hoje, o crescimento do setor secundário depende da capacidade nacional de importar bens de capital e insumos básicos (apesar das tentativas recentes de substituir essas importações) que, por sua vez, depende do volume e valor

das exportações, ainda hoje compostas principalmente de produtos primários.

Em síntese, a expansão da fronteira agrícola no Brasil se vincula estreitamente com os interesses do capital como será mostrado em maior detalhe no item seguinte. Em termos espaciais, a crescente industrialização e urbanização do Sudeste têm induzido a progressiva dinamização de "novas" terras em regiões cada vez mais distantes do pólo industrial, começando no próprio Sudeste, passando, depois, para partes das regiões Sul e Centro-Oeste e ocorrendo atualmente com maior intensidade na Amazônia conforme notado logo no início deste capítulo. Na ocupação recente do Centro-Oeste e da Amazônia, cabe ressaltar apenas que a construção de estradas de penetração (Belém-Brasília, Brasília-Cuiabá-Rondônia-Acre, Transamazônica e Cuiabá-Santarém entre outras) e, portanto, a intervenção direta do Estado, tem sido de importância fundamental.

Em parte como resultado da crescente ocupação produtiva das regiões periféricas inicialmente "vazias", em função das necessidades dos processos de industrialização e urbanização - ou, de modo mais genérico, do processo de expansão capitalista no Brasil - acima de tudo na região Sudeste, o comércio de bens e serviços entre o centro hegemônico e as áreas de fronteira agrícola têm aumentado consideravelmente nas últimas décadas, enquanto os fluxos migratórios em direção às áreas de ocupação recente também aceleraram de uma forma impressionante. Os dados sobre o comércio regional na década de 1940 revelam, já naquela época, um alto grau de articulação das regiões Sul e Centro-Oeste com o Sudeste. Tanto em 1943, quanto em 1947, a maior parte das exportações interestaduais das duas primeiras regiões se destinaram ao Sudeste, principalmente ao Estado de São Paulo, e tanto no Centro-Oeste, o nível das exportações inter-regionais foi bem superior ao das exportações intra-regionais<sup>1</sup>.

Na década de 1960, por outro lado, os dados do comércio interno mostram um grau de articulação bem maior entre o Sudeste e as regiões Nordeste e Norte, bem como a continuação da situação já apontada para a década de 1940 com relação ao Sul e Cen-

<sup>1</sup> Para maiores detalhes, ver volume I, Caracterização, Evolução Recente e Fatores Determinantes, capítulo 5.

tro-Oeste. No Sudeste, também as exportações inter-regionais cresceram em importância relativamente às exportações interestaduais na própria região nos anos 1960, embora estas últimas continuassem a ser maiores em termos absolutos do que as exportações inter-regionais. De qualquer forma, os dados para 1961 e 1969 revelam tanto uma intensificação do comércio inter-regional por vias internas, quanto um grau de articulação espacial bem maior no Brasil (pelo menos no caso das regiões Norte e Nordeste em relação ao Centro-Sul) em comparação com os anos 1940. Estas tendências refletem as ligações rodoviárias inter-regionais implantadas nas décadas de 1950 e 1960 (Rio-Bahia, Belém-Brasília, etc.), a demanda crescente no Sudeste para produtos primários (alimentos e insumos industriais) oriundos das regiões periféricas e a crescente invasão dos mercados consumidores na periferia, por bens manufaturados, inicialmente, de consumo e, mais tarde, também intermediários e de capital, produzidos essencialmente no eixo São Paulo-Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, os dados sobre o comércio inter-regional no Brasil para o período de 1943 a 1969 confirmam a observação feita anteriormente de que a integração física e econômica das regiões Sul e Centro-Oeste com o pólo industrial do País ocorreu bem antes da integração do Sudeste com o Norte e Nordeste, pelo menos por via terrestre.

A rápida expansão da fronteira agrícola também é refletida nos crescentes fluxos migratórios desde 1940 para o Paraná, Goiás e Mato Grosso e, mais recentemente, para o Pará e a Rondônia. Em contraste com os saldos positivos de migrantes registrados por estas áreas, bem como pelos dois principais pólos metropolitanos do País - São Paulo e Rio de Janeiro - os saldos migratórios do Nordeste (com exceção apenas do Maranhão na década de 1950) e de Minas Gerais e Espírito Santo (bem como do antigo Estado do Rio de Janeiro, quando os municípios vizinhos ao ex-Guanabara e que fazem parte da região metropolitana são excluídos) foram negativos em todo o período desde 1940. O alto e crescente volume de migrantes inter-regionais tanto no sentido norte-sul, como na direção leste-oeste, a partir dos anos 30, contrasta com a predominância da imigração do exterior no período da expansão cafeeira entre o último quartel do século passado e a depressão mundial no início dessa década. A grande maioria destes imigrantes europeus se destinaram às zonas do café ou a áreas áreas agrícolas, inclusive colônias, principalmente no Sul, mas

também no Sudeste. Mesmo neste período, no entanto, houve significativos movimentos internos de população no País associados com as calamitosas secas no Nordeste e o "boom" da borracha na Amazônia<sup>1</sup>.

A intensificação da migração interna nas últimas décadas, está ligada ao surgimento de um mercado nacional de trabalho, por sua vez associado à industrialização do País e à concentração de indústria na região Sudeste, à expansão do café em novas áreas, notadamente no noroeste do Paraná, à expansão da fronteira agrária não somente no Paraná, mas também no Centro-Oeste onde se erigiu a nova capital federal e se implantaram importantes estradas de penetração e, mais recentemente à incorporação produtiva de grandes partes da Amazônia ao mercado brasileiro. Essa intensificação também está ligada à estagnação econômica de grandes áreas nas regiões periféricas "ocupadas", particularmente no Nordeste e no Sudeste periférico (Minas Gerais e Espírito Santo), conforme já registrado, como ainda às transformações por que passa a organização das atividades agrárias em todo o País, resultando na expulsão da força de trabalho rural. Tais fenômenos, que refletem a integração dos mercados consumidores regionais, entre outros fatores, também na integração nacional dos mercados regionais de trabalho. Finalmente, não se pode deixar de destacar a penetração capitalista no campo, sobretudo, em áreas mais próximas aos crescentes mercados urbanos, como é o caso da agricultura paulista, que repercutiu de modo significativo na intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade, reforçados pela expansão e modernização dos transportes e da infraestrutura viária do País.

Facilitada, portanto, pela expansão da rede inter-regional de rodovias e impulsionadas pelo crescimento acelerado da população rural e por diversas transformações estruturais e tecnológicas no campo, bem como pela atração exercida pelas novas, embora relativamente limitadas, oportunidades de emprego geradas nas cidades maiores e na fronteira, as migrações internas têm re

---

<sup>1</sup> Para uma análise mais detalhada dos fenômenos migratórios no Brasil, bem como sua relação com a evolução das desigualdades regionais ver, volume I, Caracterização, Evolução Recente e Fatores Determinantes, capítulo 6.

sultado em uma expressiva redistribuição espacial da população brasileira, tanto em termos inter-regionais, quanto de áreas rurais para áreas urbanas. Esta redistribuição espacial da população, no fundo, é uma resposta demográfica ao movimento do capital e à evolução das próprias desigualdades regionais de desenvolvimento na economia brasileira e reflete a crescente incapacidade das áreas rurais (e centros urbanos de pequeno e médio porte), especialmente nas regiões periféricas "ocupadas", mas também na fronteira, de absorver excedentes relativos de população. Isso tem resultado no deslocamento de migrantes rurais para as cidades mais importantes, em termos regionais e nacionais, e para a fronteira agrícola em expansão, onde, em ambos os casos, as possibilidades de ocupação ou de fixação de migrantes em atividades produtivas de caráter mais permanente, têm sido extremamente limitadas, tendendo, desta forma, simplesmente a acentuar a mobilidade espacial, mais ou menos contínua, de uma parte considerável da população brasileira em todas as regiões do País.

Se os crescentes fluxos migratórios para o Centro-Oeste e a Amazônia refletem a expansão da fronteira agrícola em regiões periféricas inicialmente "vazias" e a complementaridade das atividades produtivas nelas instaladas com as do centro hegemônico da economia brasileira, as altas taxas de emigração do Nordeste, fornecedor de mão-de-obra barata para o resto do País par excelence, não deixam de refletir, pelo menos em parte, os efeitos negativos da integração crescente desta região com o Sudeste sobre sua base econômica tradicional, bem como, é claro, os efeitos deslocadores das secas periódicas sobre as populações interioranas desta região. Isso tem sido o caso não somente nas décadas mais recentes, uma vez que as ligações rodoviárias facilitaram tanto os fluxos inter-regionais de bens e serviços quanto a saída de migrantes, mas mesmo no período anterior à Segunda Guerra Mundial, quando as políticas econômicas do governo federal já discriminavam contra as exportações nordestinas para mercados estrangeiros, sendo também que a diversificação da agricultura paulista resultou no final dos anos cinquenta na redução dramática das vendas do açúcar e do algodão nordestinos no mercado interno.

A abertura dos mercados nordestinos para os produtos manufaturados do Centro-Sul nas décadas de 1950 e 1960 foi prejudicial também, particularmente para as indústrias tradicionais de

bens de consumo não-duráveis (alimentos, têxteis, vestuário, calçados, etc.) cuja eliminação ou modernização subsequente (em uma tentativa de alcançar níveis de produtividade semelhantes aos das firmas localizadas no Centro-Sul tem resultado no desemprego de um grande número de trabalhadores, desta forma, agravando ainda mais um dos problemas sócio-econômicos mais sérios enfrentados pela região, qual seja, a falta de emprego produtivo para uma população urbana (e rural) em rápido crescimento. A implantação de novas atividades manufatureiras no Nordeste, através da aplicação dos recursos dos incentivos fiscais do governo federal, por sua vez, tem contribuído para aumentar o deficit no balanço comercial da região por causa das crescentes importações de bens de capital, insumos básicos, matérias-primas e bens de consumo duráveis do resto do País, principalmente do eixo São Paulo-Rio de Janeiro. A expansão no Nordeste de atividades terciárias (bancos, casas comerciais, companhias de transporte aéreo, etc.) sediadas no Centro-Sul tem tido o mesmo efeito, contribuindo também para a desregionalização do novo capital instalado na periferia. Além dos fatores já mencionados que têm contribuído para o atraso relativo do Nordeste, cabe salientar também a importância da resistência de uma parte substancial das elites regionais, especialmente as classes agrárias dominantes, a qualquer modificação de estruturas sociais ou modernização de atividades produtivas na região. Este obstáculo endógeno ao desenvolvimento do Nordeste, bem como sua dotação relativamente mais pobre de recursos naturais, tem que ser somado aos impedimentos exógenos tais como a competição agrícola e industrial do centro hegemônico e, até das regiões periféricas de fronteira, e os efeitos perversos de diversas políticas governamentais que visaram o desenvolvimento global, para qualquer explicação da persistência das desigualdades regionais na economia brasileira.

#### 1.1.4 - A Expansão Capitalista e a Ocupação da Fronteira

Além da concentração espacial da indústria e da crescente interação e integração regional, a progressiva ocupação da fronteira, já descrita, é uma das manifestações mais ostensivas das transformações espaciais ocorridas nas últimas décadas na economia brasileira. A ocupação produtiva (e mesmo especulativa) das regiões da fronteira, tem tido uma influência importante so-

bre os fluxos inter-regionais de fatores e bens de serviços no Brasil e tem sido essencialmente dependente da intervenção do Estado. Como um dos mais importantes processos espaciais associados com a expansão das desigualdades regionais na economia brasileira, é necessário examinar mais detalhadamente, as principais formas contemporâneas de ocupação da fronteira, o papel do Estado neste processo e a relação entre a incorporação de novas áreas no sistema produtivo e o processo de acumulação de capital no País, o que será feito resumidamente nas páginas que se seguem.

No campo se observa a geração dos excedentes relativos de população por meio da própria intensificação capitalista. Tais excedentes vão se adaptando, como podem, aos movimentos dominantes do capital e, de resto, como o capital ainda lhes permite, seguem novos caminhos em busca da sobrevivência. Dois destinos principais emergem da mesma "questão agrária": um é o urbano metropolitano, o outro é para outras áreas rurais onde surgem novas oportunidades. Estas podem se localizar em áreas economicamente vazias antes não vinculadas ao mercado, isto é, nas regiões de fronteira.

Na medida em que vem crescendo a importância das áreas de fronteira para o processo de crescimento econômico nacional, vem se intensificando a atuação federal nas regiões Norte e Centro-Oeste, cujos recursos naturais, quando explorados, oferecem grandes alternativas para o próprio processo de acumulação<sup>1</sup>. O Estado tem mobilizado um número crescente de instrumentos (investimentos diretos em infra-estrutura, incentivos fiscais e creditícios, venda de terras públicas, assistência técnica aos produtores, transferências intergovernamentais de receitas, etc.) e atuando em um número também crescente de áreas, antes através da estratégia dos eixos naturais (rios) e artificiais (estradas) e, mais recentemente, através da estratégia dos polos de crescimento. A crescente intervenção pública via de regra vem sendo realizada, viesadamente a favor do grande capital, sem dar a devida atenção às necessidades básicas da população regional e dos migrantes pobres que para lá se dirigem.

---

<sup>1</sup> Conforme volume III - A Política de Desenvolvimento Regional, Capítulo 4.

A intensificação da atuação federal nas áreas de fronteira viabiliza a exploração de oportunidades econômicas pelo setor privado, mas tem de modo geral negligenciado os pequenos agricultores, os camponeses, os posseiros e os trabalhadores rurais sem terra, por dificultar-lhes o acesso à propriedade da terra, ocasionando um verdadeiro fechamento da fronteira para os excedentes relativos da população.

O fenômeno de fechamento da fronteira pelos grandes proprietários é notado claramente, na Amazônia, última grande região ainda fisicamente disponível para o avanço das fronteiras econômicas. Ainda mais, se observa que a intervenção do Estado nas áreas amazônicas de fronteira vem não só permitindo, mas até contribuindo para o aceleração do fechamento da fronteira, o que é socialmente perverso.

As formas de fechamento (social) da fronteira que estão sendo induzidas pela intervenção do Estado não somente tendem a concentrar os benefícios gerados na ocupação dessas áreas pelas camadas sociais mais altas, vinculadas à propriedade do grande capital (inclusive, a terra), mas também a restringir as opções espaciais para os excedentes relativos da população que constituem os fluxos migratórios resultantes das transformações no campo, tanto nas áreas de ocupação antiga, quanto nas próprias áreas de ocupação recente. Isso implica na rejeição de uma das principais funções historicamente exercidas pelas regiões de fronteira, ou seja, a da absorção dos excedentes relativos de população, que atua como uma válvula de escape ao permitir que se acomodem pressões sociais peculiares a uma economia dinâmica cujos setores urbanos se revelam incapazes de absorver produtivamente os amplos contingentes rurais expulsos do campo.

O avanço da fronteira no caso brasileiro se realiza através de duas formas distintas de organização social da produção: a camponesa e a capitalista, daí a seguinte taxonomia<sup>1</sup>:

- (a) fronteira camponesa: caracteriza-se pelo valor de uso da terra e não pelo valor de troca; pela produção de subsistência e de um excedente comercializável, que ao ser realizado no mercado como mercadoria pos

<sup>1</sup> Conforme volume I - Caracterização, Evolução Recente e Fatores Determinantes, capítulo 6.

sibilita a aquisição de certos produtos não produzidos nesse tipo de fronteira;

(b) fronteira capitalista: caracteriza-se pela propriedade privada da terra, pelo valor de troca da terra, sendo a produção de suas mercadorias integrada plenamente no mercado. A fronteira capitalista pode ter suas formas:

b.1 fronteira capitalista competitiva: caracteriza-se pela predominância da pequena propriedade e pela presença de projetos de colonização privados e oficiais;

b.2 fronteira capitalista monopolista: caracteriza-se pela grande propriedade, em geral para a atividade pecuária, visto que esta é uma atividade cuja acumulação é independente, até certo ponto, da realização do produto; pela baixa absorção de mão-de-obra; pelo caráter especulativo da propriedade; pelas facilidades de obtenção de subsídios e/ou incentivos fiscais e creditícios oferecidos pelo governo.

A fronteira agrícola vem, recentemente, sendo bloqueada para os pequenos produtores com fechamento "por dentro" e "por fora". No caso de fechamento por dentro, existe expropriação dos meios de produção do produtor direto, tendo este que tentar o caminho urbano ou novas áreas de fronteira. No fechamento por fora, há uma prévia ocupação dos espaços vazios por grandes propriedades antes que lá cheguem os camponeses ou pequenos proprietários.

Um importante aspecto que deve ser entendido é que no caso da fronteira camponesa, embora sua organização social da produção seja pré-capitalista, os fluxos migratórios que para lá se dirigem são determinados pelo movimento do capital. Não se deve, portanto, conceber como espontâneo o transplacamento de camponeses que, expulsos de onde viviam, exercendo a estratégia de sobrevivência, busquem fixação produtiva em áreas rurais outrora desocupadas.

Outro aspecto importante que se constata é que a superposição espacial de uma fronteira camponesa e uma fronteira ca-

pitalista é geradora de conflito. Todavia, a tendência à monopolização da propriedade da terra na fronteira é geral e, em si, é conflitiva na medida em que os pequenos e médios proprietários ao terem que submeter-se aos ditames do grande capital, tendem a uma proletarização completa, transformando-se em meros assalariados ou a migrarem para as cidades ou para novas fronteiras, em ondas sucessivas em que o grande capital expulsa os produtores competitivos e os camponeses.

O bloqueio exercido pelo capital monopolista, tanto em áreas internas aos perímetros da fronteira quanto nos perímetros das áreas de fronteira, contra os camponeses e pequenos proprietários, é um fenômeno bastante abrangente. Exercendo-se contra os mais pobres, e dado que a distribuição da renda nos campos é intimamente relacionada com a distribuição da propriedade da terra, o processo do fechamento significa, em última instância, deteriorar a distribuição da riqueza e, conseqüentemente, da renda real.

A penetração e a acumulação do capital (materializada na compra de grandes extensões de terra, na mecanização agrícola, etc.) têm provocado grande mobilidade da população e formação de um mercado nacional de trabalho, transregional.

Na medida em que se expande e cria novas unidades de produção, o capital atua no mercado de trabalho como demandante de mão-de-obra. Porém, na medida em que destrói atividades econômicas pré-existentes, o capital cria, ou ao menos expande, a oferta de trabalho para atividades várias de outros espaços. Vale lembrar que, na constituição do mercado nacional de trabalho, a mercê dos movimentos hegemônicos do capital manifestam-se diversas especificidades regionais.

Numa breve incursão na história recente das fronteiras agrícolas, constata-se que após a II Grande Guerra a fronteira cafeicultora que penetrou no nordeste do Paraná a partir de São Paulo, caracterizou-se como uma fronteira capitalista competitiva. Na década dos sessenta, outra fronteira capitalista competitiva também partiu de São Paulo para áreas contíguas a esse Estado no atual Mato Grosso do Sul e no sul de Goiás, destacando-se a sua lavoura de cereais (arroz, trigo, soja, etc.) e a atividade pecuária. Nos anos setenta esta última fronteira subiu

para o atual Mato Grosso do Norte e daí para Rondônia, seguindo a BR-364 no sentido de Cuiabá-Porto Velho. Convém destacar também que o fluxo migratório, feito no mesmo sentido do movimento dos ponteiros de um relógio, vem sendo realizado por trás do mapa do Nordeste. Outrora, durante o episódio "ciclo da borracha" do fim do século passado e início do atual, saíram do Nordeste importantes fluxos migratórios que se deslocavam no sentido inverso dos atuais fluxos, atingindo áreas de fronteira onde hoje chegam migrantes provindos do Centro-Sul.

É importante frisar que a fronteira camponesa nordestina que transpassou o Maranhão e penetrou no norte de Goiás e no sul-sudeste do Pará, é um fenômeno considerável e persistente desde a década dos quarenta, acentuando-se com a implantação da Belém-Brasília e, posteriormente, com a Transamazônica. A superpopulação da fronteira camponesa procedente do Maranhão e da fronteira capitalista mais recente, induzida pela instalação de grandes projetos agropecuários montados com recursos dos incentivos fiscais do governo federal, vem provocando o fechamento por dentro dessas áreas para os camponeses e pequenos proprietários. Em síntese, a questão que se coloca é que, independente da procedência regional dos migrantes, o fechamento da última grande região de fronteira, a Amazônia, se faz "para baixo" na escala social. Dado os níveis da pobreza do Nordeste e sua função histórica de exportador de mão-de-obra, o fechamento da Amazônia cria um beco sem saída para os seus camponeses, seus pequenos proprietários e suas massas de trabalhadores "desqualificados" que continuam sendo expulsos do campo, restando-lhes apenas a alternativa de migrar para as cidades e regiões metropolitanas crescentemente despreparadas para recebê-los.

É importante ter em mente que a fronteira do Paraná perdeu sua capacidade de absorver migrantes em um período de suas décadas. A fronteira cafeicultora do noroeste do Paraná, por ter sido produtora de mercadoria exportável, para o exterior se distingue das fronteiras camponesas, como as do sul do Pará, norte de Goiás e oeste do Maranhão, ocupadas principalmente com culturas de subsistência. Na fronteira capitalista competitiva do Paraná, a terra era uma mercadoria possuindo valor de troca além do valor de uso. No Paraná, a fronteira teve alto nível de mecanização. Na sua fase inicial as companhias privadas de colo-

nização tiveram um papel relevante, contaram com apoio oficial e estabeleceram uma estrutura fundiária onde predominavam as médias e pequenas propriedades. Após a fase de consolidação fundiária, começou a ocorrer uma desestruturação dos pequenos lotes que foram repassados aos grandes proprietários, mudando em muitos casos a atividade do café para a pecuária ou para outras lavouras de exportação (a soja, por exemplo), via de regra, poupadoras de trabalho. Hoje, os locais que foram áreas de fronteira há duas ou três décadas já se tornaram expelidores de população. Boa parte dos fluxos emigratórios do Paraná e do Rio Grande do Sul, tem seguido o rumo norte, para o Mato Grosso e, mais recentemente, para Rondônia.

Uma vez consolidada a fronteira agrícola do Paraná e mantida a geração contínua de excedentes relativos rurais nas várias regiões, o Centro-Oeste, dotado de imensas dimensões de terras cultiváveis e não ocupadas, abriu-se como numa sucessão de fronteiras agrícolas, em movimento, geralmente no sentido do sul para o norte. No Centro-Oeste se observa um altíssimo grau de mobilidade da força de trabalho (mais do que mobilidade, pois é mesmo instabilidade), seguindo os movimentos em onda das fronteiras agrícolas, onde se destaca a figura do "peão de trecho", sempre se mudando para novas áreas de fronteira. A fronteira agrícola outrora situada no sul de Goiás e nas áreas do novo Estado do Mato Grosso do Sul, já se transferiu para o Estado do Mato Grosso do Norte, penetrando cada vez mais na Amazônia, especialmente em Rondônia.

É importante observar que a não existência de uma estrutura que permita o desenvolvimento da pequena propriedade em benefício do trabalhador, significou, em última análise, a adequação da abertura anterior de lotes coloniais no Centro-Oeste para a expansão e lucratividade das grandes empresas. O tempo entre o início de ocupação e o fechamento da fronteira monopolisticamente pela grande empresa, em geral de pecuária, parece estar diminuindo cada vez mais.

Em Rondônia, nos meados da atual década, em grandes proporções, chegaram com experiência em agricultura, pequenos agricultores procedentes do Paraná, de São Paulo, do Mato Grosso, do Rio Grande do Sul, especialmente de áreas onde se realizava uma

intensa mecanização das lavouras do trigo, do arroz e da soja, ou mudava a lavoura, como do café para a soja. A monopolização da terra nessas áreas expulsou os pequenos produtores que procuravam adquirir maior área nas terras mais baratas de Rondônia. A procura de terra passou a ser muito maior do que a oferta que o INCRA conseguia agenciar, gerando não apenas um desequilíbrio de mercado, mas também um forte desequilíbrio social, descambando em conflitos a vários níveis, que passaram a envolver a todos. De fato, instalou-se um conflito geral, todavia distinguindo-se, de um lado, o grande capital (os grandes fazendeiros, os empreiteiros, ou seringalistas) e do outro lado, perfilando as demais forças: os pequenos colonos, os posseiros, os seringueiros e os índios.

O que vem acontecendo em Rondônia é fundamentalmente o confronto de poder da fronteira monopolista com a fronteira competitiva, à medida em que ambos atravessam simultaneamente, de forma bastante diferente de quando uma fronteira camponesa vem na frente, se estratifica e é obstruída diretamente pela fronteira monopolista.

É evidente que se está hoje perdendo, uma vez mais, uma grande oportunidade histórica, diante de uma experiência de colonização dirigida pelo Estado, onde a terra é de boa qualidade e os colonos já chegam com experiência na agricultura capitalista<sup>1</sup>. Antigamente, os migrantes eram procedentes e nascidos em áreas de agricultura tradicional, mas agora no caso de Rondônia, são nativos de áreas de fronteira recente, indicando que os filhos dos antigos colonos são os migrantes e que, portanto, basta agora apenas uma geração para que ocorra a expulsão de pequenos agricultores das áreas de fronteira.

Embora em Porto Velho se bifurque o eixo rodoviário, de um lado para Manaus e de outro para Rio Branco, os dados do Censo Agropecuário de 1975 não revelam até então o extravazamento da fronteira agrícola de Rondônia, nem para o Amazonas, nem para o Acre. Cabe ainda sugerir que, via de regra, as áreas que se estendem do Acre ao Amapá, situadas ao norte de uma linha que li

<sup>1</sup> MARTINE, George, Migrações Internas e Alternativas de Fixação Produtiva: Experiências Recentes de Colonização no Brasil. Brasília, 1978, Relatório Técnico nº 37 do Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, mimeo.

gasse, no mapa do Brasil, Porto Velho a Belém, são espaços de fronteira capitalista monopolista com fechamento de fora para dentro. O capital monopolista perfaz "a priori" o fechamento às fronteiras camponesas e capitalistas competitivas, se estabelecendo "pioneiramente" e evitando o conflito que se gera com a sua perposição das distintas formas de fronteiras econômicas.

Finalmente, deve-se lembrar que o ano de 1974 marcou negativamente uma nova feição na política migratória e de colonização da Amazônia, pois o governo federal, que antes definia explicitamente as intenções de colonização da Amazônia por meio de apoio aos "pequenos" (vide propósito do PIN e do PROTERRA, por exemplo), mas já agia no sentido de privilegiar o capital sobre o trabalho, passou claramente a alimentar o mito (criado pelos interesses do capital monopolista) de que os "pequenos" seriam de predadores da ecologia amazônica. O governo desde 1974 assumiu então, ostensivamente, a defesa da grande empresa rural, enaltecendo seu papel e sua qualidade como eficiente colonizadora, alegadamente conservacionista, e convocada oficialmente a colaborar com as autoridades em prol da integração nacional (leia-se: integração da Amazônia<sup>1</sup>). O governo federal a partir de então, passou a apoiar diretamente o fechamento das fronteiras agrícolas, por dentro e por fora, à medida em que apoiou incondicionalmente o grande capital monopolista.

### 1.1.5 - Considerações Finais

Tanto no processo recente de industrialização, quanto na expansão da fronteira agrícola e na intensificação dos processos de integração nacional, a atuação do Estado brasileiro tem sido extremamente importante. De forma crescente, a partir da

<sup>1</sup> Vide, a propósito CEDEPLAR. Migrações Internas na Região Norte: Um Estudo de Camno da Região de Marabá. Belo Horizonte, CEDEPLAR/SUDAM, 1977, Pesquisa não publicada.

KATZMAN, Martin. "Paradoxes of Amazonian Development in a Resource Starved World". Journal of Developing Areas, 10:452, July, 1977.

WOOD, Charles & SCHMINK, Marianne. Blaming the Victim: Small Farmer Production in an Amazon Colonization Project. Trabalho apresentado na Interciência Association Symposia. Série sobre "Nutricion and Agriculture Strategies for Latin America". Washington D.C. fev. 1978.

década de 1950, ambos os processos de industrialização e de expansão da fronteira têm sido acelerados através da política econômica do governo federal e dentro do contexto de uma preocupação mais ampla com o crescimento do produto nacional e a expansão do mercado interno. A indústria, como o setor dinâmico da economia brasileira, recebeu um grande impulso nos anos 50 através de uma política governamental que visava a implantação e/ou consolidação de indústrias nacionais de bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital.

No entanto, na ausência de uma política de localização das novas unidades de produção estabelecidas no País e dado o alto grau de concentração espacial da demanda para bens manufaturados no Centro-Sul, e mais especificamente, no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, a industrialização induzida nas últimas décadas pela política governamental, tem essencialmente reforçado a já existente concentração da produção manufatureira na parte mais desenvolvida do Brasil. Somente na década de 1960, iniciou-se uma tentativa de industrializar as regiões periféricas mais pobres do País e novamente o papel do Estado, através da implantação de infra-estrutura e do mecanismo dos incentivos fiscais, tem sido fundamental. Em outras palavras, tanto com relação à crescente concentração espacial do setor secundário brasileiro no Sudeste e especialmente em São Paulo ao longo de todo o século atual (pelo menos até muito recentemente), quanto com relação à industrialização do Nordeste e da Amazônia nos últimos quinze anos, a intervenção do Estado tem tido um papel de destaque.

O papel do Estado na ocupação recente da fronteira agrícola, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte, tem sido igualmente, senão ainda mais, importante. Novamente, a implantação de infra-estrutura física e a utilização de incentivos fiscais (no caso da Amazônia Legal) têm sido os principais instrumentos da ação governamental, em uma tentativa de atrair investimentos privados para as áreas de fronteira. A preocupação da política governamental com o assentamento de pequenos agricultores nestas áreas, tem sido claramente secundária à viabilização da exploração dos recursos localizados nas áreas de fronteira por grandes proprietários na maioria das vezes empresas sediadas no Centro-Sul ou no exterior. Em decorrência da expansão da fronteira agrícola na Amazônia e no Centro-Oeste e da industrializa-

ção do Nordeste, os fluxos inter-regionais de comércio de bens e serviços e de capitais têm aumentado muito nas últimas décadas, refletindo, a formação de um verdadeiro mercado nacional e a redistribuição espacial das unidades produtivas em direção tanto às regiões periféricas "ocupadas" quanto às áreas periféricas inicialmente "vazias".

Em ambos os casos, a integração física do território nacional através de uma rede inter-regional de rodovias implantadas pelo governo federal, a partir dos anos 1950 tem sido um fator importante na crescente interação entre as diversas partes da economia brasileira. Talvez, o fator mais importante, no entanto, tenha sido a aceleração dos processos de acumulação e concentração do capital no complexo industrial-financeiro-comercial localizado no centro hegemônico (São Paulo e Rio de Janeiro), da economia brasileira, o que tem exigido, cada vez mais, a exploração de oportunidades produtivas nas regiões periféricas para garantir a continuidade e dinamismo deste processo. Parece ser esta crescente necessidade de aproveitar as potencialidades de oferta (recursos naturais, divisas, etc.) e demanda (mercados) oferecidas pelas regiões periféricas que explica a crescente preocupação governamental no Brasil com as regiões menos desenvolvidas do País, especialmente na última década. A evolução recente, da intervenção governamental nas regiões periféricas e o papel da política de desenvolvimento regional no contexto do processo de expansão capitalista no Brasil serão examinados em maior detalhe a seguir, bem como a incidência espacial das políticas nacionais de desenvolvimento (macroeconômicas e setoriais) e da atividade empresarial do Estado.

## 1.2 - A EXPANSÃO CAPITALISTA, O PAPEL DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL RECENTE

As características do desenvolvimento regional recente no Brasil refletem um processo mais amplo de expansão capitalista no País, 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 concentração industrial no Sudeste e à crescente acumulação de capital em um complexo de grandes

empresas sediadas no eixo São Paulo-Rio de Janeiro. 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 no desenvolvimento a sua dimensão social, incluindo nos seus resultados a preocupação com a distribuição dos benefícios.

O objetivo desta seção 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, desta forma para o desenvolvimento regional desigual e a expansão capitalista no País. Mais especificamente, a seção 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 das atividades empresariais do Estado e fará uma avaliação sumária de suas políticas recentes de desenvolvimento regional considerando, inicialmente a evolução do papel do desenvolvimento das regiões periféricas nos processos de crescimento econômico global e de acumulação capitalista no Brasil. A análise, nesta seção, ao revelar os rebatimentos espaciais da atuação governamental na economia brasileira, complementa a discussão sobre as tendências históricas feita na seção anterior, aprofundando-a para o período após 1960.

A intervenção do Estado afeta a expansão capitalista nas regiões de diversas maneiras. Através de sua política de desenvolvimento regional, o governo claramente altera a distribuição espacial de recursos produtivos, induzindo a expansão da produção em áreas periféricas. Como investidos em infra-estrutura econômica e social e em atividades diretamente produtivas, o Estado cria as pré-condições 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

uma 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 setenta, o Estado, diretamente e através de suas empresas, tem sido responsável pela geração de uma parte substancial do produto nacional bruto e a maior parte da formação de capital fixo no Brasil. 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 do País, 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) nestas 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 tem contribuído para a expansão capitalista nas áreas periféricas que, nesta seção, serão analisados os seguintes tópicos:

- (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;
- (d) os rebatimentos espaciais das políticas macroeconômicas e das atividades empresariais do Estado.

#### 1.2.1 - Evolução do Papel das Regiões Periféricas no Processo Global 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 dos planos nacionais de desenvolvimento. Os planos nacionais, além de definir os principais objetivos e intenções da ação governamental nas regiões periféricas, 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 de desenvolvimento a partir de 1950 são os seguintes:

- (a) inicialmente, prevalência de uma abordagem setorial,

com referências 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;
- (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 desigual-

<sup>1</sup> Para uma análise mais detalhada, ver volume 3, A Política de Desenvolvimento Regional, Introdução.

<sup>2</sup> Presidência da República "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965", dezembro de 1962, pag. 8.

dades regionais e de assinalar que a experiência do desenvolvimento brasileiro recente indica que as 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>1</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" e, 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>2</sup>. Vê a condução de tais correções a partir da coordenação dos dispêndios governamentais no sentido de evitar sua concentração que reforçaria a concentração 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 consequências sociais negativas da concentração industrial e a de médio e longo prazos a de definir 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 eco-

---

<sup>1</sup> Ibid, pág. 83.

<sup>2</sup> Ibid, pág. 85-86.

nômica se poderiam 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>1</sup>. Surge daí a preocupação simultânea com os planos regionais, cujos objetivos devem ser definidos primordialmente em termos de 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 a necessidade de maior coordenação da intervenção governamental é reconhecida; em segundo lugar, 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 e 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>2</sup> tem lugar nos documentos que constituiriam os estudos básicos do Plano Decenal, que, embora não chegasse a ser implantado, têm prosseguimento 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 deve 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 centros mais prósperos"<sup>3</sup>. Nos referidos estudos e proposições que têm como

<sup>1</sup> Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica - "Programa de Ação Econômica do Governo: 1964/1966", Documento IPEA, nº 1, novembro 1964, pag. 225.

<sup>2</sup> Plano Decenal, Tomo VII, pág. 15.

<sup>3</sup> Ibid. pág. 16.

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 si é posta de lado como objetivo básico da política nacional de desenvolvimento espacial.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1960/70) aborda a política de desenvolvimento regional nos termos dos estudos e proposições dos documentos do Plano Decenal: a autosustentação do processo de crescimento regional, a integração visando a criação do mercado nacional, a divisão de funções entre o setor 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>1</sup>. De modo mais explícito no documento que se seguiu ao citado, a estratégia de desenvolvimento regional e 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>2</sup>.

O documento de Metas e Bases para a Ação do Governo e I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, seguiram na abordagem delineada nos documentos anteriores, com ênfase na realização de altas taxas de crescimento do produto nacional através da expansão do mercado interno e da promoção de exportações,

<sup>1</sup> Ministério de Planejamento e Coordenação Global. "Diretrizes do Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento". Julho, 1967, pag. 127.

<sup>2</sup> Ministério de Planejamento e Coordenação Geral. "Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968/1970". vol. II, pág. XVIII-2.

bem como da correção gradual dos desequilíbrios regionais e setoriais e a incorporação da economia de subsistência como objetivos básicos. 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>1</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 continue 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 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 implantação de programas especiais, visando essencialmente o desenvolvimento mais integrado de áreas selecionadas: o POLONORDESTE, POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO, PRODEGRAN (regiões de Grande Dourados no sul de Mato Grosso), PRODEPAN (pantanal matogrossense), além das ações na Região Geoeconômica de Brasília.

Estes programas especiais revelam claramente que as orientações básicas voltam-se mais no sentido de explorar os recursos naturais e o 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 heterogeneidade que constitui uma característica marcante da sociedade brasileira, inclusive em termos espaciais.

No período considerado, as proposições vêm evoluindo mais dentro de uma ótica de desenvolvimento setorial nas regiões periféricas, em áreas específicas e mais dotadas, do que de um

<sup>1</sup> Presidência da República, Metas e Bases para a Ação do Governo, setembro, 1970, p. 25.

desenvolvimento das regiões periféricas 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 (i) para a substituição de importações de insumos básicos e bens de capital (ii), para a promoção e diversificação das exportações de bens primários manufaturados, com importantes rebatimentos espaciais (iii), para a modernização da agricultura não só para aumentar a sua eficiência produtiva, mas também para torná-la um importante mercado para insumos de origem industrial (iv) para 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.

### 1.2.2 - 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.

#### 1.2.2.1 - Os Efeitos Regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial

Como já se fez referência, na fase que decorre da segunda metade dos anos cinquenta 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 articu-

lada. Em termos regionais, os anos finais da década de cinquenta 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 a modificações estruturais relevantes bastante perceptíveis já na década de cinquenta. Paralelamente à mudança estrutural da indústria brasileira no período dos pós-guerra, a tendência para sua concentração espacial, tanto inter quanto intra-regional, manteve-se, pelo menos, até 1970.

De diversas maneiras a atuação do setor público no final da década de quarenta e nos anos cinquenta e sessenta, contribuiu para aumentar as desigualdades regionais da industrialização no Brasil. Primeiramente, são conhecidas as consequências diferenciadas das políticas cambial e tributária seguidas na segunda metade 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 contra as exportações brasileiras - à exceção do café, para o qual a demanda internacional 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 e, 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 de 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 favoreceu claramente as regiões mais desenvolvidas. Na medida em que estes gastos foram feitos conscientemente para apoiar, ou até viabilizar, a expansão e integração vertical de atividade industrial, já altamente concentrada em termos espaciais, os investimentos governamentais nas décadas de 1950 e 1960 efetivamente discriminaram contra as áreas menos industrializadas.

Registra-se ainda os efeitos negativos que - uma vez consolidada uma industrialização altamente concentrada como a brasileira já no final da década de cinquenta - 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>1</sup>. Em outras palavras, a crescente integração econômica e espacial, nas três últimas décadas, possibilitada pela melhoria das redes interregionais de transportes e comunicações, contribuiu para a desintegração de setores 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 uma 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 de 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

---

<sup>1</sup> No caso do Nordeste, nos últimos anos da década de sessenta quando se acentuam os déficits no balanço comercial da região com o resto do País, do coeficiente de importação proveniente das demais regiões brasileiras, chega a alcançar a cifra de 20 a 30% (2 de importação regional sobre renda regional).

do do pós-guerra, particularmente, na segunda metade de 1950, implicou na instalação de indústrias caracterizadas por tecnologias sofisticadas, altamente intensivas em capital, que operam em grande escala atendendo ao mercado nacional. Tais indústrias nos setores de bens de consumo duráveis eram orientadas locacionalmente para o mercado, por um lado, e para os lugares que ofereciam maiores economias de aglomeração, pelo outro, 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 o 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 se baseou essencialmente na expansão da demanda para bens de consumo duráveis e bens de produção, a concentração do mercado em termos de população e principalmente de renda disponível, simplesmente reforçava 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 nas regiões periféricas através de incentivos fiscais e outros mecanismos.

Deve ainda ser 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 mer-

cado" atuaram livremente na determinação da distribuição regional e urbana da indústria brasileira, acentuando as desigualdades espaciais de desenvolvimento, devido 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, definindo a partir de São Paulo uma nova feição da divisão de trabalho na economia brasileira, 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, com a criação de novos impostos, e com a abolição da capacidade do Estado de legislar sobre o comércio externo. Mais recentemente, já na década de sessenta, ocorre a reforma administrativa e tributária cujos resultados 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 ocorre a multiplicação e institucionalização 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, molde-se, decorrido algum tempo e ainda nos anos sessenta, 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, 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 setenta.

Esta tímida descentralização ocorreria não somente em termos inter-regionais, como 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, vestuários e calçados, fumo e editorial e gráfica. Com relação aos ramos vinculados aos bens de produção é menos clara a tendência à descentralização espacial da produção.

Informações mais detalhadas<sup>1</sup> e recentes sobre os diversos instrumentos revelam alguns aspectos da distribuição regional da industrialização brasileira que de certo modo complementam as informações anteriormente comentadas. A distribuição espacial dos investimentos fixos em projetos aprovados pelo CDI entre 1971 e 1977 revela uma tendência nítida para a concentração dessa região do 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, notou-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 isto, a região Sudeste tem recebido entre 50% e 70% dos critérios totais nos anos 70 e a participação de São Paulo no total tem variado 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 de 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 bens de consumo duráveis e com maior concentração das suas aplicações no Sudeste, e o Banco do Brasil fornecendo créditos aos setores tradicionais, pelo menos nos anos setenta, 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 pre-

<sup>1</sup> Conforme volume II. Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 1.

sente 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 estes 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>1</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, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e a Bahia. O resto do Nordeste e as regiões Norte e Centro-Oeste, por outro lado, têm sido pouco beneficiadas 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, 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 dos quarenta, a evidência histórica parece sugerir que de fato, tal fenômeno ocorreu paralelamente à impressionante concentração industrial e acumulação de capital na região Sudeste e, sobretudo, no Estado (e região metropolitana) de São Paulo. Por outro lado, não há dúvidas quanto a persistência das desigualdades regionais entre 1950 e 1970 e o papel da continuada concentração do setor secundário em São Paulo no comportamento das desigualdades espaciais brasileiras neste período. Resta saber se

---

<sup>1</sup> A Resolução nº 14 que teve entre suas preocupações iniciais a de desconcentração das atividades industriais em termos macro regionais, limitou-se em seus dispositivos às questões de desconcentração macrorregional ou de áreas nas quais as deseconomias externas se tornam mais evidentes.

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 de 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 intervenção 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 a sua crescente concentração na região mais desenvolvida do País, particularmente em São Paulo.

#### 1.2.2.2 - 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 foi referido - no fim da década dos cinquenta e início dos sessenta, 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 SUFRAMA (1967).

Nessas três experiências, a industrialização se constitui no ponto central das estratégias adotadas, recebem 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 estão constituídos por fortes incentivos fiscais e financeiros concedidos para implantação das unidades de produção (SUDENE e SUDAM) e concedidas 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 transportes e outras isen-

ções tributárias da esfera 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 o da petroquímica e o 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 de 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 vinculada 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 os pontos comuns 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 encaminhamento das soluções que os planejadores regionais pensavam alcançar com base no desenvolvimento das atividades industriais.

Em exame sumário da industrialização no Nordeste pós-1960<sup>1</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: (i) 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; (ii) 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 revelam 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 níveis 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 se caracteriza como compensatória, evitando um distanciamento maior entre as regiões, o que constituía o grande receio dos diagnósticos que precederam à 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 registrar a redução da ênfase

<sup>1</sup> Ver a propósito, volume III - A Política de Desenvolvimento Regional, capítulo 1.

na política de industrialização regional que coincide com a retomada do dinamismo da economia brasileira na segunda metade da década de sessenta, e que se caracteriza sobretudo pela redução em termos dos recursos colocados à disposição das empresas e, em termos absolutos (e reais) a sua estagnação na década de setenta, 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 de 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>1</sup>.

Tanto em relação à criação de empregos diretos e indiretos, como em relação a sua capacidade germinativa ou propagação, a experiência de 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 incentivo à industrialização que reduz significativamente o preço do capital, os "cortes" constituídos pelos componentes importados dos investimento industriais

---

<sup>1</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 um só ano, 1976 (97 bilhões da SUDENE entre 1960/76 e 90 bilhões do CDI em 1976, do qual 86% deveria se localizar no Sudeste); a colaboração estimada do BNDÉ nos projetos aprovados pelo CDI em 1976 é superior aos recursos de 34/18 - FINOR postos à disposição da SUDENE/BNB no período de 1962/76.

realizados na região e pela vinculação da atividade industrial da região aos fornecedores extra-regionais de insumos<sup>1</sup>, constituem-se em algumas das razões das modestas repercussões que as avaliações realizadas assinalam frequentemente.

No que se refere à política explícita de industrialização da Amazônia, tampouco as informações disponíveis revelam uma maior presença da indústria regional na indústria nacional. Em primeiro lugar, vale lembrar o fato de que a redefinição no uso dos recursos dos incentivos, os quais se constituem sem dúvida no suporte principal da acumulação industrial da Amazônia e 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 encontram uma concorrência bastante forte nas atividades pecuárias<sup>2</sup>, nas quais o móvel principal no uso dos incentivos ao lado do desenvolvimento de atividades produtivas, surge com frequência a prática da especulação com relação ao imóvel rural, com efeitos negativos significativos em relação ao "fechamento" da fronteira e a uma ocupação socialmente mais justa e economicamente mais racional da região.

<sup>1</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"; a metalúrgica adquire somente 35,8% na região; a mecânica, 13,6%; a de material eletrônico e comunicações, apenas 22% e material de transporte, 17,5%. Nestas informações não se descontou o viés do projetista em sub-estimar 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 um pouco mais de 50% dos insumos industriais são adquiridos no Nordeste, com base em dados de compras efetivas.

<sup>2</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%).

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, 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>1</sup> e ademais a relação capital/trabalho dos novos projetos revelam 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 as atividades que se constituem em pelo menos dois dos três modelos<sup>2</sup> de industrialização pensados para a região (substituição de importações, enclave de exportação e enclave 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 de sua alta intensidade de capital e, em decorrência do fato de propiciar pouco emprego<sup>3</sup>.

O enclave de importação, cujo exemplo mais significativo está constituído pela indústria eletro-eletrônica e têxtil sin-

<sup>1</sup> MAHAR, Dennis J. ("Desenvolvimento Econômico da Amazônia" - IPEA INPES - Rio - 1970, pág. 136) estima que o emprego direto criado equivale a não mais de 2 ou 3% da força de trabalho regional estimada para 1970.

<sup>2</sup> Ver MAHAR, Dennis J. "Desenvolvimento ..." op. cit. pág. 138/144.

<sup>3</sup> MAHAR, Dennis, J. "Desenvolvimento ..." op. cit. pág. 143, citando estudo de M.T. Katzman.

tética da Zona Franca de Manaus, tampouco tem-se vinculado à economia regional, embora, por conta de uma preocupação maior e bem explícita de "nacionalização" das compras de matérias-primas, em geral, tenha aumentado, em anos recentes, apesar de ainda timidamente, a vinculação desse enclave com as atividades econômicas da região Sudeste<sup>1</sup>. Um exame mais detido desse subsetor, que em alguns estudos é denominado de subsetor de "reexportação", mostra que as unidades de produção industrial compreendida 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>2</sup>. Registre-se que para este subsetor o total dos incentivos concedidos após a implantação do projeto e sem considerar, portanto, os incentivos da SUDAM durante a fase de instalação da empresa, constituído 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. Me nos 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, desde que incidem consideravelmente sobre o sistema de arrecadação do Estado, representado em ano recente (1976) 40% do total do ICM arrecadado.

<sup>1</sup> A este respeito vale lembrar que a preocupação com 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>2</sup> CEAC-AM - "Levantamento do Parque Industrial Existente na Zona Franca de Manaus". Manaus, s/data. Os dados se referem ao período de 1973/76.

Note-se que quando se limita a análise à economia da Zo na Franca de Manaus não se pode deixar de reconhecer o quanto es ta economia foi dinamizada em termos de crescimento do produto e da população ocupada no setor secundário. No entanto, não se po de deixar de registrar o caráter de "entrepостagem" do modelo "importador-exportador" adotado<sup>1</sup>, nem tampouco a excessiva con- centração espacial que provocou numa economia estadual e regio- nal, já com alto grau de concentração econômica, inclusive pro- vocando uma atração sobre a população das áreas contíguas, indu zindo a um crescimento explosivo da cidade de Manaus que no pe- ríodo atual de expansão industrial assiste a uma deterioração das suas condições de vida urbana<sup>2</sup>. Some-se a isto o relativo des- povoamento das áreas sob influência direta da Zona Franca (si- tuado numa região cujas políticas estabelecidas não deixam de fa zer referência ao povoamento de suas extensas áreas) e o reforço à concentração da renda que ocorre simultaneamente com a expan- são econômica da sub-região<sup>3</sup>.

No que se refere à participação da atividade industrial da região Norte no total da atividade secundária no País o qua- dro anteriormente descrito para o Nordeste se repete. Tanto o Censo Industrial de 1970 como a pesquisa industrial de 1974 do IBGE mostram como até a primeira metade da década de setenta era pouco significativa a participação da região Norte no valor da transformação industrial: o percentual assinado está nos anos re feridos em torno de 1,5%. Novamente aqui aparece o caráter com pensatório da política de industrialização de outra região peri férica.

### 1.2.3 - 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 se-

<sup>1</sup> SUFRAMA - "Plano Diretor Plurianual da Zona Franca de Manaus" (PDP/ZFM), Manaus, março de 1978, texto em discussão.

<sup>2</sup> Conforme volume III - A Política de Desenvolvimento Regional, capítulo 3.

<sup>3</sup> Idem, capítulo 3.

guintes conotações bastante gerais sobre a expansão capitalista no campo:

- (a) com a expansão capitalista no campo, o produtor rural vai dependendo cada vez mais do mercado, o qual se expande e se unifica de forma transregional, determinando uma tendência genérica em prol da modernização e tecnificação, que favorece a criação de excedentes relativos de população rural;
- (b) a penetração capitalista implica em um processo de proletarização crescente, que liberando o trabalhador rural de seus vínculos com a terra, subordina-o completamente ao capital. No recente processo de completa proletarização do trabalhador agrícola se destaca o mecanismo perverso - já hoje nacionalmente abrangente - do "assalariado às avessas" por intermédio do qual o trabalhador é remunerado pela quantidade produzida (tarefa) ao invés de pelo tempo de trabalho realmente dispensado na produção rural;
- (c) em apoio ao processo de proletarização do homem do campo, se realiza 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 da população rural.

Os processos de modernização e tecnificação, de proletarização e de pecuarização vêm atuando em 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 supra citados se observam abaixo dois níveis de políticas agrícolas: as de caráter nacional, que incidem diferentemente nas várias regiões, e as explicitamente regionais. Em suma, se constata, em linhas gerais, que as políticas agrícolas, em consonância com o estilo atual de desenvolvimento brasileiro, embora revelem propósitos distributivistas nas intenções, não priorizam na execução o sentido da equidade. Entretanto se prestam para a acumulação do capital e certa expan

são seletiva do mercado, embora sacrificando fortemente o emprego rural e gerando o desemprego e subemprego urbano.

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 grande, apresentar maior produção por área, contribuir relativamente mais para a produção de lavouras do que para a pecuária, como também se orientar comparativamente mais para o mercado interno do que para o externo.

#### 1.2.3.1 - Os Efeitos Regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola

Visto que o processo de modernização e tecnificação, de proletarianização e de pecuarização conduzem a desvincular o trabalhador da terra, seria de se 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.

A 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 de arrojada e forte política de colonização está permitindo o fechamento da fronteira agrícola, maxime na Amazônia, gerando a instabilidade social. Tendo em vista que as fronteiras agrícolas já foram analisadas em item anterior deste capítulo, passa-se a seguir a 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 desigualda-

des regionais. Vale registrar que cerca de noventa por cento dos tratores e oitenta e cinco por cento do consumo de fertilizantes químicos concentram-se nessas regiões.

As políticas de crédito rural evidenciam que o financiamento subsidiado têm contribuído para agravar as desigualdades regionais do desenvolvimento, na medida em que é discriminatório contra 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 seis por cento de sua produção total financiada, enquanto o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste tiveram aproximadamente trinta por cento, 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.

#### 1.2.3.2 - Os Efeitos das Políticas Agrícolas Regionais

Dado que as políticas agrícolas nacionais tendem a concentrar a 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 o Nordeste e a Amazônia e, por vezes, também 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 desenvolvimento 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 a preocupação com maior estabilidade da renda rural e com a criação de emprego. Nessa perspectiva se ensaia uma interpretação geral de seus resultados, em confronto com os seus objetivos declarados<sup>1</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;
- (c) o surgimento do PROTERRA, que sugeria o equilíbrio social.

Com o II PND, emergiram os programas especiais fundados na concepção de pólos e na filosofia dos projetos de desenvolvimento rural integrado. Surgiram então o POLONORDESTE, o POLOAMAZÔNIA, 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, respectiva-

<sup>1</sup> Ver para maiores detalhes volume III, A Política de Desenvolvimento Regional, capítulo 2 e 4.

mente, por via dos mecanismos dos fundos FINOR e FINAM, que substituíram o antigo esquema do 34/18, indica que houve reforço à grande propriedade, em detrimento da pequena e 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 consequência ao apoio à grande propriedade, favoreceu-se nas áreas velhas a substituição de lavouras pela atividade pecuária, destruindo em grandes proporções os empregos pré-existentes. 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>1</sup> e destas re-

<sup>1</sup> Foi contudo, elaborado a 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 declaração na SUDENE, que marca 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 dez dias e nascia pronto o PIN, por decreto-lei.

giões com o resto do País. Visava, em outras palavras, expandir as dimensões do mercado nacional, comandado pelo núcleo hegemônico industrial. Como de costume, à 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 caricaturada de uma lei física. 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 com as verbas do PIN, mas que a colonização não vem tendo avaliação positiva, por 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 de mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE<sup>1</sup>.

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.

<sup>1</sup> Cf. Decreto-Lei nº 1178 de 1 de julho de 1971.

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 hidroelétricas 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 esta, 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. Resumiu-se hoje a 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 de suas circunscrições.

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

Uma outra conotação crítica, sugere que programas especiais do II PND incidiram em áreas muito vastas, especialmente as da Amazônia e Centro-Oeste, dificultando, sobretudo, a operacionalização do enfoque integrativo. A multitudine de setores envolvida e as diferentes ênfases associadas a objetivos diferentes dentro de cada uma das áreas, contribuiu 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. Comece-se pelos programas considerados prioritários para a ação federal no Nordeste.

Quanto ao Programa de Irrigação do Nordeste, cujo fun-

cionamento 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, este programa 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, desde 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. Um 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, desde 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 com 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 uma 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 uma 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 tende 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 proletarização acelerada, no Nordeste significando 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 perifé-

ricas, mesmo que venham a ser satisfatórias, não desativariam a crítica sobre o sentido excludente, seletivo e concentrador do desenvolvimento agrícola vigente.

#### 1.2.4 - 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 uma 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>1</sup>. Na perspectiva da receita, a

<sup>1</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 cinquenta. Cf. SINGER, Hans W. Estudo sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste. Recife, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - CODEPE, 1962.

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 transpõe-se 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>1</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. Visualizando 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 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 à Brasília) do peso relativo destas 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, satisfatório. 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

<sup>1</sup> Conforme volume II - Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 4.

dos. Por conseguinte, se o sistema tributário é iníquo inter-regionalmente, os gastos públicos procuram apenas neutralizar estes efeitos perversos (inclusive através de transferências). No entanto, pelas razões expostas, a simples regra de proporcionalidade não é suficiente, na medida em que, valoriza-se 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, indicam 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>1</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, 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>2</sup>. Em função da necessidade de gerar divisas que alimentem a dinâmica de acumulação da indústria no Sudeste, principalmente 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

<sup>1</sup> Ver volume II, Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 3.

<sup>2</sup> Ver volume II, Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 2.

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 os interesses do núcleo industrial, localizado em outra.

A política cambial em seu sentido mais amplo (câmbio e tarifas) se constitui no principal instrumento de caráter concentrador, no 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 administrativos pelo BEFIEEX, etc.) como fazendo parte de uma política cambial "implícita", 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, sobrevalorizando o câmbio, o que beneficia as regiões industrializadas e penaliza as regiões mais atrasadas por tornar gravosas as suas exportações.

As políticas monetária e financeira têm sido discriminatórias contra as regiões periféricas no que diz respeito, sobretudo, à operacionalização dos instrumentos de crédito subsidiado (crédito rural, redescontos especiais e o dos manufaturados exportáveis). Há indicações também de que a evasão de capital privado através do sistema bancário e financeiro é em parte compensado 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 ativida-

des 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 retratação de crédito, as grandes empresas podem recorrer a financeiras, muitas vezes associadas direta ou indiretamente àquelas, 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 dos problemas de equidade regional serem relegados ao segundo plano, as medidas de contenção à inflação são tomadas de modo a atender aos interesses do centro hegemônico da economia, não havendo nenhuma preocupação em adequá-las às especificidades das diversas regiões periféricas que absorvem o impacto destas 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 especiais que se possa sumariamente apreciar.

A atividade empresarial no setor público tem exercido uma ação mais concentradora em termos macrorregionais do que a atuação governamental stritu 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 a 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 ati-

vidades econômicas, que se concentraram as despesas governamentais<sup>1</sup>. Em nenhum dos setores, nenhuma outra região teve participação maior do que a do Sudeste quando se comparou a repartição regional das despesas das empresas governamentais por setor de atuação.

Veja que a atividade empresarial do governo além de bem disseminada setorialmente, ocupa ramos estratégicos da atividade produtiva nacional, concluiu-se que nesta faceta particular da ação 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 do Setor Público considerar a dimensão regional na formulação de suas políticas e na tomada de decisões afetando a alocação e distribuição espacial de recursos de um modo geral. Ao 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.

## CONCLUSÕES

Este item 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 cus-

<sup>1</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, transporte e diversos.

tos 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 a ruptura política. O Estado, todavia, tem o dever de assumir em suas intenções e ações concretas, um papel redistributivo. O que tem se observado, entretanto, é a distância entre as 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, conquanto resultem 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 a 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, tanto uma maior participação no desenvolvimento nacional quanto uma 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 capítulo 2 deste volume.

Além dos argumentos expostos acima, que, por si só, 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-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 melhorem 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 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, os programas 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 incontestado 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 a concentração dos benefícios determinada a partir do aumento da concentração da riqueza, que conta com o reforço 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, 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

za, 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, tiveram 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 adequar as múltiplas formas de atuação ao processo de ordenamento do território brasileiro, visto como condição e objeto específico de atuação e, de outro lado, 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 associados 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 têm gerado processos de modernização e tecnificação, de proletarianização e de pecuarização, com excludência social perversa. Estes processos se complementam a 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, que se compõe 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-pródutiva 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.

## **CAPÍTULO 2**

### **Subsídios para a Formulação de uma Política de Desenvolvimento Regional para o Brasil**

O presente capítulo contém subsídios para a formulação de políticas destinadas à dimensão regional da economia brasileira. Estas recomendações estão baseadas nos estudos realizados pela equipe de pesquisa do CME-PIMES, desde novembro de 1976, e que se consubstanciaram na elaboração de diversos relatórios, apresentados nos três primeiros volumes publicados sob o título geral de "Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro (1950/1975)".

De início convém ressaltar os principais resultados dos estudos já publicados para, a partir destas constatações, enunciar os pressupostos do documento. As principais conclusões foram:

- (a) que as desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro, em quase todas as suas dimensões, permanecem ostensivas e têm-se caracterizado, no pós-guerra, por sua persistência e extensão.
- (b) que o problema regional brasileiro em muito se identifica com o problema social, necessitando, por conseguinte, de uma abordagem política que dê ênfase aos critérios de equidade.
- (c) que com respeito ao item (b), o desafio mais sério se localiza na necessidade de gerar, via uma política social regionalizada e uma melhor distribuição espacial das atividades econômicas, oportunidades de emprego produtivo e estável para os estratos de mais baixa renda.
- (d) que o problema regional, visto como a dimensão espacial do problema social mais amplo, está intimamente associado à maneira como a renda e a riqueza estão distribuídas entre as diversas classes sociais tanto nas cidades mas sobretudo no campo, onde a necessidade de reorganização da propriedade na terra assume importância não só em termos de eficiência produtiva mas também em termos sociais.
- (e) que as políticas regionais têm assumido mais um ca-

caráter compensatório do que de promotor do desenvolvimento tendo, por esse motivo, sido incapazes de reduzir as distâncias que separaram as diversas regiões entre si<sup>1</sup>.

- (f) que as políticas regionais de desenvolvimento tiveram rebatimentos sociais pouco significativos.
- (g) que as políticas regionais de desenvolvimento foram pouco eficazes tanto do ponto de vista de redução das disparidades inter-regionais de renda quanto do ponto de vista social pelo fato de, entre outros motivos, terem, de um lado, se orientado mais por objetivos nacionais de natureza setorial do que propriamente regionais, e de outro, terem valorizado o capital mais do que o trabalho.
- (h) que algumas políticas macroeconômicas e de desenvolvimento setorial destinadas ao nível nacional, por serem geralmente indiferenciadas regionalmente, tiveram efeitos, alguns inibidores, outros perversos, para o desenvolvimento das regiões periféricas.
- (i) que a ausência de uma política explícita de localização de atividades econômicas, consubstanciando uma estratégia de divisão inter-regional do trabalho, foi prejudicial às regiões menos desenvolvidas, vez que tal política é necessária ao objetivo de redução das disparidades regionais de desenvolvimento.
- (j) que o setor público, enquanto agente exclusivo da formulação de políticas e como co-participante do processo de formação de capital e de produção de bens e serviços, através das empresas governamentais, tem em certas circunstâncias agido como instrumento

<sup>1</sup> O conceito de desenvolvimento, presente de forma bem definida no Volume I desta pesquisa, é tomado como um processo de natureza sócio-econômica e cultural que deve assegurar à comunidade como um todo a elevação de sua qualidade de vida. Esta conceituação inclui a premência de se assegurar o atendimento das necessidades básicas (nutrição, saúde, educação, habitação) à população. As diferenças na qualidade de vida entre as diversas comunidades regionais caracterizam, para o grupo de pesquisa, o problema das desigualdades regionais no processo de desenvolvimento.

concentrador de atividades produtivas, não exercendo, por conseguinte, o seu papel de redistribuidor tanto em termos espaciais quanto pessoais dos benefícios resultantes do processo de desenvolvimento.

- (k) que o processo de centralização do planejamento tem se mostrado seletivo e restritivo, nos seus aspectos decisórios e, portanto, de comando sobre a alocação de recursos e tem sido prejudicial aos interesses das regiões menos desenvolvidas.
- (l) que a apropriação dos benefícios, em termos de renda e riqueza, no desenvolvimento brasileiro do pós-guerra tem se concentrado no núcleo hegemônico do País, não devendo se confundir a disseminação espacial da atividade produtiva que, embora tímida, teve lugar neste período com a disseminação espacial e pessoal dos benefícios, na medida em que a propriedade do capital e dos recursos naturais localiza-se mais no núcleo do País que comanda não só o processo de acumulação como também determina, a partir das próprias leis de expansão capitalistas, que neste processo, o trabalho se subordina às necessidades de reprodução do capital e,
- (m) que a ocupação das imensas fronteiras agrícolas do País vem se dando com o privilegiamento à grande em presa rural, fechando deste modo estas áreas aos segmentos migratórios de baixa renda que têm procurado estas regiões como alternativa de fixação produtiva.

Alguns pressupostos, a partir das constatações acima, são a seguir enumerados. Em primeiro lugar, é necessário mais uma vez destacar 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 à ruptura política. Ademais, o caso brasileiro caracteriza-se pela presença de um forte capitalismo de Estado, que poderá tanto reforçar os mecanismos concentradores de acumulação, como já foi constatado acima, quanto atuar como a principal agente de redução das desigualdades espa-

ciais de desenvolvimento. Portanto, cabe ao Estado um papel decisivo na redução das disparidades inter-regionais de renda não só enquanto formulador e implementador de políticas, mas como agente, enquanto investidor e produtor de bens e serviços, do processo de desenvolvimento capitalista. Na medida em que o Estado não tem exercido como deveria exercer este papel de atenuador das desigualdades espaciais de desenvolvimento, cabe convocá-lo para exercitar esta função de forma mais incisiva e direta de modo a conformar um processo de desenvolvimento espacialmente mais equilibrado. Deste modo poder-se-á proporcionar a todas as regiões do País tanto uma maior participação no desenvolvimento nacional quanto uma maior apropriação, do que se tem observado até agora, nos benefícios que têm sido gerados neste processo.

Em segundo lugar, mesmo que se admita, no curto e médio prazos, uma compensação (trade-off) entre maximização do crescimento nacional e melhor repartição do produto social, postula-se que a longo prazo, a redução das desigualdades regionais de desenvolvimento permitirá ao País atingir uma trajetória de crescimento mais eficaz e elevada do que seria alcançada na priorização dos interesses nacionais (que se confundem com os interesses do núcleo hegemônico) em detrimento das necessidades das regiões menos desenvolvidas. Portanto, é preferível no curto prazo sacrificar o crescimento do PIB nacional em favor de maior justiça social, no presente, e, de maior eficiência e melhores padrões distributivos, no futuro.

Em terceiro lugar, cabe ressaltar o elevado e duplo custo social que decorre de uma conformação espacial tão desequilibrada como a brasileira. De um lado, deve-se destacar que, a excessiva timidez e as hesitações da política econômica em transformar e modernizar as estruturas de produção das regiões menos desenvolvidas e em abordar com incisiva coragem os agudos problemas sociais nelas existentes, impõem um alto custo social para a nação, na medida em que o trabalho é subutilizado e subremunerado. De outro, a excessiva concentração de investimentos e de atividades produtivas no núcleo hegemônico do País impõe também um elevado custo social para a nação que assume a forma de "deseconomias" e "disfunções" urbanas. Os problemas decorrentes dos diversos tipos de congestionamento têm contribuído para a deterioração do meio ambiente e a degradação da qualidade de vida nos

grandes agregados metropolitanos, impondo uma pressão substancial sobre os recursos escassos de que dispõe o País. O mais paradoxal é que os recursos destinados às regiões metropolitanas aumentam o potencial de congestionamento demográfico e econômico e agravam o problema social das mesmas, além de não resolverem o problema mais amplo, pois não é somente no meio urbano que tem origem o problema regional no desenvolvimento brasileiro. Na verdade, as grandes cidades em muito refletem a pobreza nacional, tanto em escala regional (regiões metropolitanas do Nordeste) quanto em escala nacional (regiões metropolitanas de Rio e São Paulo), pobreza cujo nascedouro se encontra principalmente nas áreas rurais.

Deve ser ressaltado que tanto o desenvolvimento das regiões atrasadas, quanto a necessidade de futuramente evitar uma ainda maior concentração de atividades econômicas nas regiões mais prósperas e já congestionadas do País, se constituem em objetivos que devem ser perseguidos pela política regional vez que estes dois problemas se encontram estritamente vinculados.

Em quarto lugar, o desenvolvimento regional não deve ser confundido apenas como umamaneira de incorporar recursos naturais não renováveis ao esforço de crescimento nacional, ou seja, o de alimentar com matérias-primas agrominerais o processo de acumulação nas regiões mais prósperas do País. Nas palavras de Armando Mendes<sup>1</sup>, que se refere especificamente ao caso amazônico, mas cujo princípio se aplica a qualquer região periférica<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Mendes, Armando Dias "Instrumentos para a Invenção da Amazônia". Departamento de Economia da UNB. Texto para Discussão nº 24 (março, 1975), pp.73-74.

<sup>2</sup> A conformação espacial do Brasil em termos de núcleo hegemônico e periferia é a seguinte: núcleo hegemônico (regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, com uma extensão a noroeste de modo a incluir Brasília); periferia dinâmica de natureza essencialmente agropecuária e relativamente moderna (interior de São Paulo, sudoeste de Minas Gerais, sul de Goiás, sul de Mato Grosso e maior parte da região Sul), periferia dinâmica em termos demográficos, composta pelas frentes pioneiras e pelas áreas de grande potencial de recursos naturais (norte de Goiás e Mato Grosso, sudeste do Pará, Rondônia e Acre) periferia "deprimida" (quase toda a região Nordeste, o norte e o leste de Minas Gerais, o norte do Estado do Rio de Janeiro e parte do Espírito Santo). Portanto, há vários tipos de periferia. No texto, o termo periferia deve ser interpretado de modo a incluir o Nordeste, a Amazônia, e o Centro-Oeste, apesar da natureza distinta de cada uma dessas periferias. Conforme volume I, Caracterização, Evolução Recente e Fatores Determinantes, Introdução Geral.

"o objetivo final do processo de ocupação e desenvolvimento de uma região deve ser o próprio homem que a habita e a comunidade nacional que integra".

Nesta perspectiva, os programas de desenvolvimento regional não devem, segundo o mesmo autor, se constituírem:

"em instrumento de exploração de uma região por outras, de transferência adicional e espoliativa do produto e da renda gerada na primeira dessas regiões (a Amazônia), em benefício apenas das demais, de equiparação do homem regional aos restantes recursos que aí podem ser mobilizados em benefício somente das populações extra-regionais ..."

Em quinto lugar, o problema regional no desenvolvimento brasileiro não é apenas econômico mas detém um elevado conteúdo social. Por essa razão, e até um certo ponto, o desenvolvimento regional se confunde com os objetivos do desenvolvimento social onde se destaca a necessidade de melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda através de programas que criem maiores oportunidades de emprego, promovam uma melhor distribuição da renda e riqueza e garantam o atendimento de necessidades básicas no âmbito da nutrição, habitação, saúde, educação e serviços públicos (água, esgotos, etc.).

Colocado nesta perspectiva o problema regional assume um caráter estrutural na medida em que a problemática nele envolvida contém elementos que se caracterizam pela sua permanência, gravidade e articulação com o modo de crescimento que tem tipificado o desenvolvimento da economia brasileira no pós-guerra. Este fato leva a discussão do objetivo, da função e do tipo de planejamento regional.

Parte-se do princípio de que o objeto do processo de desenvolvimento é a promoção do Homem. Por conseguinte, o objetivo do planejamento é antecipar ações, dada a base de recursos disponíveis e mobilizáveis, para que esse objetivo seja alcançado. Vez que o Homem ocupa concretamente o espaço geográfico e nele se diferencia pela sua qualidade de vida dos seus concidadãos que ocupam diferentes espaços do mesmo país, o planejamento regional deve visar a promoção do desenvolvimento, em seu sentido mais amplo, através de um conjunto de ações que aumente a in-

terdependência entre setores e regiões de maneira a que se possa regionalizar o processo de desenvolvimento medido pelos benefícios dele decorrentes.

Este enfoque do objeto do planejamento regional exige mais do que qualquer outro uma combinação dos critérios de eficiência e equidade. Os critérios econômicos privilegiam, pela própria essência do problema econômico, a eficiência, enquanto os sociais priorizam os de equidade. Esta combinação exige uma definição política que se coloca fora da órbita regional e um enfoque econômico que também tem natureza extra-regional. O problema regional não pode ser abordado com base em um outro critério isoladamente. De fato, se o privilegiamento for dado aos critérios de eficiência, a tendência será a de confundir, de um lado, a prosperidade econômica do País com a do seu centro hegemônico, e de outro, a de esperar que os programas econômicos regionais tenham também efeitos sociais significativos. A perspectiva é de que, o planejamento regional tem que se tornar crescentemente social, atentando-se também para o fato de que os processos estritamente econômicos devem conter rebatimentos sociais mais palpáveis dos que foram obtidos até agora. A experiência tem demonstrado de que é falaciosa a premissa de que a melhor trajetória econômica é também a de melhor consequência social.

A natureza estrutural do problema regional brasileiro exige uma abordagem de longo prazo (estabilidade e continuidade das ações) dada a sua permanência, extensão e intensidade. No entanto, os planos nacionais e seus desdobramentos regionais têm se caracterizado por uma dimensão temporal que se limita a cobrir um período do governo, de um lado e, de outro, pela ausência, por parte dos tomadores de decisões, tanto de uma perspectiva mais articulada e compreensiva dos problemas quanto da capacidade de eles se antecipar. Por conseguinte, um problema a ser examinado é o da compatibilização entre o planejamento nacional e o regional e o da articulação entre o curto ou médio e longo prazos. O problema só poderá ser resolvido na medida em que se concenba que um plano de governo nada mais é do que um desdobramento no curto/médio prazo de um processo de planejamento de horizontes mais amplos. Neste sentido as recomendações de políticas que se seguem devem ser entendidas como subsídios à formulação e implementação do planejamento regional em escala nacional, tendo por consequin-

te, objetivos mais amplos dos que os de subsidiar um plano de governo.

## 2.1 - SUGESTÕES QUANTO AOS OBJETIVOS, À FORMA E AO CONTEÚDO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O objetivo síntese da estratégia de desenvolvimento regional em escala nacional é o de atender as desigualdades regionais e, conseqüentemente, o de melhorar em termos absolutos e relativos, vis-à-vis as áreas mais prósperas do País, a qualidade de vida da população localizada nas regiões periféricas do espaço geográfico brasileiro. Este objetivo síntese pode ser desdobrado em outros que possam contemplar não só as diversas dimensões do problema regional mas também as especificidades de cada região. Por outro lado, alguns desses objetivos inevitavelmente se confundirão com aqueles que têm alcance nacional na medida que os problemas a serem objeto de categoria de intervenção tenham dimensão nacional. Neste caso, o objetivo regional é apenas um desdobramento espacial de um objetivo mais amplo. Nessa categoria colocam-se os problemas sociais de maneira geral.

Nesta perspectiva pode-se enumerar os objetivos de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional como sendo os seguintes:

### A. Genéricos

- a) incorporação de regiões periféricas ao espaço econômico nacional, através do aproveitamento dos seus recursos naturais e humanos ao esforço de desenvolvimento nacional, sem que na perseguição desse objetivo se alcance o que Hoover denominou de "place prosperity" às custas do "people prosperity"<sup>1</sup>;
- b) soerguimento de regiões periféricas deprimidas ou em considerável atraso econômico com relação ao restante do País;
- c) melhor equilíbrio do sistema espacial no que toca a sua rede de transportes, hierarquia urbana e lo

<sup>1</sup> Hoover, Edgard M. An Introduction to Regional Economics, Alfred A. Knopf: New York, 1971, p. 261.

calizado de atividades econômicas;

- d) melhor disseminação espacial dos benefícios do processo de desenvolvimento sobretudo no sentido de diminuir as diferenças entre classes sociais ao nível inter e intra-regional. Neste particular, o objetivo maior é o de eliminar a pobreza absoluta tanto em áreas urbanas quanto rurais;
- e) gerar melhores e maiores oportunidades de emprego produtivo sobretudo em áreas rurais;
- f) garantir o atendimento de necessidades básicas às populações de baixa renda (alimentação, saúde, habitação, educação).

#### B. Específicos

- a) correção das distorções espacial das políticas nacionais de desenvolvimento global e setorial;
- b) remoção de bolsões de pobreza com localização específica (norte fluminense, vale do Jequitinhonha, etc.);
- c) adaptação da organização técnica e social da produção em áreas sujeitas a cataclismos naturais (geadas, enchentes, secas);
- d) preservação do meio ambiente sobretudo em áreas de exploração de recursos naturais e
- e) adaptação de culturas e processos produtivos a áreas onde reconhecidamente a base de recursos naturais e de solo é pobre.

No que diz respeito à forma e ao conteúdo da estratégia nacional de desenvolvimento regional, convém, antes de detalhar as ações relevantes, fazer uma digressão quanto a alguns aspectos dessa estratégia, que embora sendo genéricos, não são, ao que se supõe, destituídos de importância. Inicialmente deve ser destacado que a pertinência da estratégia proposta deve ter como denominador comum a preconização e a afirmação de alternativas diferenciadas e complementares em termos espaciais. O enfoque que prioriza enfaticamente a opção nacional para em seguida, isto é, em caráter secundário, contemplar as necessidades regionais deve

ser contestado. Tal posição não se prende a uma postura pela qual se reivindica autonomia e priorização para as regiões, mas, sobretudo, no ceticismo de que as prioridades assumidas nacionalmente não venham a compatibilizar as necessidades regionais com as nacionais, não observem as especificidades de cada região e possam ainda difundir efeitos perversos. Os objetivos postulados com vistas à integração nacional, devem de um lado ser caucionados pela aspirações regionais, e, por outro, apoiar-se: (1) na indicação de padrões de desenvolvimento (e não apenas de crescimento econômico setorial) adaptados às condições históricas, às potencialidades e às restrições das regiões envolvidas; (2) na contribuição das regiões ao esforço nacional, sem implicar na exaustão de seus recursos, criando níveis de interdependência que persigam os vínculos de complementaridade na tentativa de reduzir os efeitos perversos que possam advir de uma integração inter-regional comandada a partir dos interesses do núcleo hegemônico da economia; (3) na necessária participação das regiões no processo decisório que diga respeito aos diversos tratamentos públicos que persigam a redução das desigualdades regionais de desenvolvimento; (4) na aquiescência de que a superação das desigualdades ora existentes, demanda uma mobilização nacional que permita ampliar não só a consciência sobre a natureza e diversidade da problemática mas também, e, sobretudo, que garanta a alocação de meios e recursos necessários para reverter o processo de geração e/ou de permanência das desigualdades em termos de suas tendências mais contestáveis, em particular no que tange às sequelas de natureza social.

Às regiões deve-se solicitar esforços e também garantir uma distribuição mais equânime dos resultados do desenvolvimento. Para garantir a acessibilidade aos benefícios será necessário que se definam cursos de ação bastante incisivos, sem o que a natureza estrutural do problema não sofrerá nenhuma modificação de revelo. Para reverter este processo e alterar significativamente os seus elementos estruturais será necessário, através de uma abrodagem espacial em escala nacional, instituir programas de conteúdo explicitamente regional e formular políticas nacionais em que um dos seus critérios básicos de definição se apoiaria na regionalização.

Embora seja óbvio, é importante referir-se ao fato de que o planejamento regional na ótica estritamente regional, - is to é, isolada do planejamento nacional - é inadequado e hoje se constitui em uma abordagem que pertencé ao passado. Por conseguinte, parte-se do princípio de que o planejamento regional deve ter uma escala nacional, na medida que, as agudas disparidades existentes exigem um enfoque de interdependência<sup>1</sup>. Através desse enfoque poder-se-á atuar sobre os fluxos inter-regionais de população, capitais, bens e serviços, tributos e gastos que circulam em decorrência de, e como causa dos desníveis espaciais de desenvolvimento e, por conseguinte, reestruturar as relações não só entre o centro hegemônico e a periferia mas também entre as diversas periferias que compõem o sistema . O primeiro requisito, nessa perspectiva, refere-se à necessidade de uma política de ordenamento territorial do País consistente com a estratégia global de desenvolvimento. Esta política espacial, em seu sentido mais amplo, deve centrar-se sobre a distribuição espacial de população e atividades econômicas e no seu sentido mais restrito referir-se ao sistema de cidades e aos elos de transportes e comunicações que unem as cidades e que determinam o grau de interação desse sistema.

A política espacial permitirá que se definam as ações relevantes em dois níveis: (a) problemas regionais que têm alcance nacional e (b) problemas regionais que têm gravitação regional. O primeiro nível, se justifica: (i) pelo fato de que a ocupação e integração econômica de algumas regiões tem acentuada importância do ponto de vista nacional (como por exemplo da Amazônia e Centro-Oeste); (ii) pelo fato de alguns problemas sociais de escala nacional incidirem com maior extensão e intensidade em certas regiões (tais como no Nordeste); (iii) pelo fato de que a correta compreensão do problema regional só pode ser encarada a partir do fato de que a integração econômica entre regiões tende a ser cada vez mais intensa, quer ela tenha efeitos propulsores ou inibidores para as áreas menos desenvolvidas e (iv) que a abordagem dos três primeiros itens (escala espacial,

<sup>1</sup> Mattos, Carlos A. de. "Notas sobre o Planejamento Regional em Escala Nacional", in Economia Regional: textos escolhidos, JAC ques Schwartzman, Ed. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, pp. 435-462.

social e econômica dos problemas regionais que têm gravitação nacional) só poderá ser bem sucedida se atuar sobre os fluxos inter-regionais, que emergem desse processo econômico, social e demográfico, e que agem sobre a base física do País. O segundo nível, que deve abrodar os problemas estritamente regionais, que também não prescinde da atuação sobre os fluxos intra-regionais, pode, contudo, atuar sobre problemáticas bem mais específicas tais como bolsões de pobreza localizados em subespaços, pobreza de recursos hidrominerais, preservação do meio ambiente, etc.

A estratégia nacional de desenvolvimento, para que os problemas do primeiro nível sejam objeto de eficaz intervenção, deve ter, na medida do possível, um desdobramento espacial vez que os problemas nacionais associados à natureza e à estrutura do desenvolvimento brasileiro no pós-guerra tiveram rebatimentos econômicos, sociais e demográficos cuja incidência espacial foi bastante diferenciada.

Por conseguinte, a estratégia nacional de desenvolvimento regional deve contemplar linhas de ação que conformem a política nacional de desenvolvimento regional, de um lado, e as políticas de desenvolvimento regional na perspectiva intra-regional, do outro.

A definição de ações relevantes sobre os problemas regionais de gravitação nacional, e que se consubstanciam na estratégia nacional de desenvolvimento regional, deve centrar-se sobre a regionalização de estratégias setoriais e sociais assim como na desagregação regional, sempre que possível, das políticas macroeconômicas clássicas. A regionalização das políticas setoriais, sociais e macroeconômicas que compõem a estratégia global de desenvolvimento deve se constituir na pedra angular da política regional brasileira.

A regionalização das políticas de desenvolvimento setorial deve enfatizar critérios de eficiência econômica embora o objetivo principal seja o de propiciar um maior equilíbrio na distribuição geográfica das atividades econômicas.

A regionalização das políticas sociais deve se orientar por critérios de equidade, embora em muitos casos estes possam vir associados a critérios de eficiência produtiva (tais como reorganização da propriedade rural). O caráter de equidade da po-

lítica social, não é por si só suficiente, vez que no ponto de vista espacial ela deve atender prioritariamente àquelas áreas onde o problema se apresenta com mais extensão e ostensividade, isto é, as políticas sociais devem ser incisivas nas regiões onde a população é mais carente de necessidades básicas tais como alimentação, saúde, habitação, educação e onde a subutilização e subremuneração do trabalho é mais grave.

A regionalização das políticas macroeconômicas tem objetivos diversos tais como o de: (i) apoiar um desenvolvimento espacialmente mais equilibrado das atividades diretamente produtivas através de uma maior disseminação espacial dos investimentos públicos em infra-estrutura física; (ii) agir compensatoriamente no sentido de evitar efeitos perversos sobre as regiões periféricas decorrentes de políticas "nacionais" que se consubstanciaram em fluxos de tributos e recursos financeiros e (iii) evitar que as políticas de equilíbrio do balanço de pagamentos e de contenção inflacionária, que frequentemente oscilam em função da frequente recorrência desses problemas, se sobreponham aos interesses do desenvolvimento das regiões periféricas, ou sejam discriminados espacialmente, ou ainda venham a inviabilizar projetos regionais de reconhecida importância para o desenvolvimento dessas áreas.

Evidentemente que a taxonomia em termos de políticas setoriais, sociais e macroeconômicas é arbitrária. Tal classificação é adotada para efeitos de categorização lógica e para maior clareza de exposição. Contudo, a realidade é indivisível e, por conseguinte, estas políticas se complementam, interagem ou mesmo podem vir a se conflitar quando implementadas. O aspecto a destacar, porém, é que os efeitos decorrentes de uma política taxonomicamente localizada em uma categoria podem se estender aos setores objeto de intervenção de outras. Sempre que possível o caráter complementar de algumas políticas será destacado no texto.

A definição das ações relevantes sobre os problemas regionais de gravitação regional terá que ser diferenciada em função da especificidade das macrorregiões-programa ou de subespaços objetos de intervenção. As linhas de ação para as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia serão listadas posteriormente neste capítulo.

Foi destacado acima a essencialidade de um ordenamento territorial do País. Na seção seguinte apresentam-se alguns subsídios com relação a este aspecto.

## 2.2 - SUGESTÕES QUANTO AO ASPECTO ESPACIAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM ESCALA NACIONAL

Esta política trata da distribuição das atividades econômicas e da população, em seu sentido mais amplo, e em caráter mais estrito se refere aos sistemas de cidades, transportes e de comunicações que integram o País. Deve obviamente adequar a conformação espacial do País ao estágio do desenvolvimento em que se encontra a economia brasileira e, principalmente, ao que se aspira no futuro, de modo a realizar os objetivos últimos da estratégia global de desenvolvimento a médio e longo prazos, entre os quais se encontra o de atenuação das desigualdades espaciais de desenvolvimento. O ordenamento espacial deve ser considerado como um meio para realizar os objetivos econômicos, sociais e políticos mais relevantes para a sociedade e, enquanto tal, prospectar padrões que levem à melhor utilização e ocupação do espaço.

Genericamente, a política de ordenamento do território deve contemplar os seguintes aspectos:

- (1) estabelecer diretrizes de ocupação espacial do meio rural e urbano, com o objetivo de relocalizar os excedentes relativos de população a médio e longo prazos;
- (2) adequar esta política de ordenamento do espaço geográfico às demais políticas públicas, em particular àquelas relacionadas com a difusão de processos productivos e à geração de infra-estrutura econômica e social;
- (3) subordinar as políticas de infra-estrutura econômica intra e interurbanas às diretrizes de ocupação;
- (4) subordinar os mecanismos financeiros de suporte as atividades econômicas privadas e públicas às prioridades estabelecidas ao nível das necessidades de ordenamento espacial do País.

- (5) soerguer o perfil das oportunidades econômicas e de finir incentivos positivos para o seu aproveitamento;
- (6) gerar desestímulos fiscais, financeiros, creditícios, etc, que tenham caráter, senão proibitivo, pelo menos restritivo quanto à localização de atividades econômicas em áreas já congestionadas ou que de maneira geral não se ajustem às diretrizes de ordenamento espacial.

A política de ordenamento do espaço nada mais é do que uma tentativa, através de um conjunto de ações coordenadas, de se estabelecer no País uma divisão inter-regional do trabalho na qual cada subespaço nacional tenha uma estrutura econômica adequada às suas potencialidades produtivas presentes e futuras. As potencialidades produtivas de cada região são ditadas a partir da estrutura econômica pré-existente e dos seus recursos naturais e humanos, disponíveis e mobilizáveis. O objetivo é o de dotar o País, na medida do possível e a partir da distribuição de atividades econômicas já existentes, de uma estrutura espacial que seja satisfatória tanto para a sua expansão econômica quanto para o objetivo-síntese (ou plano regional) de atenuar as desigualdades regionais de desenvolvimento. Esta estrutura espacial será tão mais satisfatória na medida em que conseguir, ao nível de cada região, definir especializações com integração vertical de modo a diminuir vazamentos ou internalizar efeitos multiplicadores.

Uma política espacial em escala nacional deve contemplar:

- (1) uma política regional;
- (2) uma política de localização de atividades econômicas e de uso do solo rural;
- (3) uma política de migrações internas;
- (4) uma política urbana.

### 2.2.1 - Política Regional

Com relação à política regional mencionou-se (na seção II) que ela deveria estar subordinada à política de ordenamento do espaço. Seus objetivos e a sua estratégia já foram esboçados

e se referem à definição de ações relevantes sobre problemas regionais de alcance nacional, onde se destaca a regionalização de políticas setoriais, sociais e macroeconômicas, e sobre problemas regionais de gravitação regional.

### 2.2.2 - Política de Localização de Atividades Econômicas e de Uso do Solo Rural

A política de localização de atividades econômicas, por sua vez, deve centrar-se em: (a) política de localização de atividades industriais; (b) política de uso do solo rural e (c) política de atividades terciárias. Em apoio, a viabilização destas políticas é imprescindível que se tenha uma política de localização de investimentos públicos (em infra-estrutura, serviços básicos e em atividades administrativas).

#### 2.2.2.1 - Política de Localização de Atividades Industriais

A política de localização de atividades industriais deve partir do fato de que no caso brasileiro, há uma excessiva concentração da atividade manufatureira no Sudeste e, especialmente, em São Paulo, onde se localizam os setores mais dinâmicos da indústria nacional. Já foi constatada uma estreita associação entre desigualdades regionais e concentração industrial não apenas no que toca ao seu nível mas na sua evolução<sup>1</sup>. O objetivo seria, por conseguinte, o de descentralizar espacialmente os novos investimentos industriais. Para embasar a instrumentação dessa política seria necessário estudos que permitam realizar um zoneamento industrial do País, para a partir deste, identificar, de um lado, as relações técnicas de insumo-produto ao nível inter e intra-regional e, de outro, os perfis de oportunidades industriais ao nível de cada macrorregião e subespaços selecionados. Com base nestes elementos poder-se-á indicar os níveis de especialização inter-regional desejados de modo não só a maximizar os efeitos internalizadores de renda e emprego para cada região, mas também de modo a otimizar as relações de complementaridade industrial no espaço nacional como um todo. Vez que o processo de

<sup>1</sup> Conforme volume II - Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais. Capítulo 1.

concentração industrial já é bastante acentuado, a diretriz deve ser a de evitar ainda uma maior concentração, sem prejuízo de eficiência econômica do parque industrial do País, e, por conseguinte, o de direcionar, na medida do possível, os rebatimentos espaciais da industrialização brasileira em vez de deixar que as decisões ao nível de cada empresa, que se orientam pelo mecanismo de mercado, possam agravar ainda mais o problema.

A implementação dessa política deve repousar em mecanismos de orientação de decisões locacionais do setor privado e na disposição de o próprio governo promover - respeitados, evidentemente, os ditames tecnológicos insuperáveis - uma maior distribuição espacial das empresas públicas.

O mecanismo de orientação das decisões de localização do setor privado, deve conter tanto estímulos à localização de novas empresas, quanto desestímulos que podem, de um lado deixar que se operem livremente as desvantagens decorrentes da concentração e, de outro, adotar medidas de caráter restritivo, ou mesmo proibitivo, à localização de atividades industriais em áreas onde a concentração já é excessiva tanto em termos nacionais (regiões metropolitanas do Rio e São Paulo) quanto regionais. No primeiro caso, a estratégia repousa na recusa em aumentar as facilidades de capital social básico, institucionais, legais, fiscais e de qualquer outra natureza, que não só confirmam mas também subsidiam o surto concentrador. No segundo, é necessário "a introdução consciente e deliberada de mecanismos que dificultem ou impeçam a localização de novos investimentos reprodutivos na área congestionada, ainda quando estes pretendiam ignorar ou desprezar as desvantagens sociais de sua localização"<sup>1</sup>. Por conseguinte, ao lado de medidas indutoras da industrialização nas áreas menos desenvolvidas do País (tais como Nordeste e Amazônia, que já possuem programas de desenvolvimento industrial) são necessárias intervenções que retirem o estímulo ainda a uma maior concentração de atividades manufatureiras no (s) centro (s) mais dinâmicos em termos nacionais e regionais. De fato, a experiência tem demonstrado que a solução dos problemas metropolitanos, cuja abordagem tem exigido vultosos recursos, tem se mostrado mais onerosa tanto em termos privados quanto sociais do que cursos de

<sup>1</sup> Mendes, op. cit. p. 90.

ação alternativos. Armando Mendes cita, baseado na experiência dos Países Baixos, três métodos principais, pelos quais se procurou limitar uma maior concentração em áreas já congestionadas<sup>1</sup>.

- "(a) a imposição de uma taxa sobre a mão-de-obra, que seria aplicada às empresas estabelecidas numa região de alta concentração, nomeadamente sob a forma de taxa sobre salários;
- (b) imposição, numa região de alta concentração de uma taxa sobre os investimentos novos, ou sobre uma categoria determinada de investimentos;
- (c) proibição de realizar em determinadas regiões novos investimentos e, eventualmente, novas extensões, a menos que a autorização seja concedida por uma autoridade que deverá apreciar a oportunidade do projeto e os obstáculos que se opõem à sua realização".

O outro mecanismo refere-se a uma distribuição mais equilibrada das empresas públicas. Embora o argumento agora desenvolvido esteja voltado para as atividades industriais sob domínio público, o princípio se aplica para a atividade empresarial do governo como um todo e, portanto, deve incluir não só as atividades de processamento industrial mas as demais empresas governamentais. Uma distribuição espacialmente mais equilibrada da atividade empresarial do governo pode ser alcançada com mais facilidade do que na atividade privada pela razão óbvia de que necessita apenas de uma decisão política, respeitados evidentemente os requisitos de natureza técnico-locacional. Ademais, dada a importância da atividade empresarial do governo tanto na formação de capital quanto na produção de bens e serviços, este instrumento de desconcentração de atividades produtivas não só é poderoso pelos seus efeitos multiplicadores sobre a renda e emprego, mas também pela maior facilidade na sua implementação. Em alguns países tal fórmula tem sido implementada com êxito. Armando Mendes observa que "na Itália, há mais de dez anos, as empresas de que o governo é acionista ou de algum modo participa na sua constituição, obrigam-se a investir no sul menos desenvolvido pe

<sup>1</sup> Mendes, op. cit. p. 47.

lo menos 60% da totalidade dos fundos destinados aos seus investimentos"<sup>1</sup>. Ainda relatando a experiência italiana, Armando Mendes cita que "desde 1950, no fornecimento às repartições públicas, se reservava um quinto (20%) das encomendas às indústrias meridionais e ao Alto Lazio, sendo que (...) a partir de 1965 essa proporção foi elevada para 30%, incluindo as organizações de caráter artesanal e estendendo a obrigatoriedade dessa reserva a todos os organismos públicos"<sup>2</sup>. Essa atenção pelos produtos das empresas instaladas nas regiões periféricas nas licitações do setor público, assim como as outras medidas acima assinaladas para o caso italiano, se inserem em um contexto de instrumentos de intervenção e participação do aparelho de Estado no esforço de desenvolvimento nas áreas atrasadas que poderiam ser viabilizadas para o caso brasileiro. Ademais, cabe ressaltar que algumas medidas de desconcentração da própria administração pública, sobretudo a indireta, poderia também ser acionada. Apenas a título de exemplo, pode-se identificar a transferência da sede da CODEVASF de Brasília para Petrolina ou Juazeiro.

#### 2.2.2.2 - Política de Uso do Solo Rural

A política de uso do solo rural se constitui em elemento relevante da estratégia espacial, na medida em que ela deve envolver também a resolução da questão agrária. Dada a importância do tópico permite-se uma pequena digressão sobre o problema, atentando-se para a natureza deste nas áreas de fronteira, que como se verá mais adiante exigirá uma estratégia própria. Os estudos realizados pela equipe do CME-PIMES ressaltaram os problemas econômicos e sociais associados a alta concentração da propriedade rural em áreas de ocupação antiga quanto em áreas de fronteira. Ademais, destacou-se, no que toca às frentes de expansão, que estas estão se "fechando" para os pequenos e médios proprietários agrícolas e para os trabalhadores rurais, no sentido de que a estes não se tem garantido o acesso à terra, inviabilizando-se, por conseguinte, a ocupação dessas áreas também por uma agricultura de base familiar. Por outro lado, ficou eviden-

---

<sup>1</sup> Mendes, op. cit. p. 44.

<sup>2</sup> Ibidem.

ciado que a recente política federal de desenvolvimento rural para o Centro-Oeste, Amazônia e menos para o Nordeste, tem privilegiado a grande empresa agrícola, quer para a pecuária, quer para as atividades agrícolas e extrativas. O privilegiamento da grande empresa rural tem limitado as alternativas de fixação produtiva para os excedentes relativos de população que têm demanda do as áreas de fronteira em busca de novas oportunidades econômicas. Reveste-se de particular importância neste processo os projetos pecuários, que apoiados pela política governamental de incentivos fiscais têm ocupado o espaço geográfico da fronteira agrícola, e, por um mecanismo que poderia ser caracterizado como de "pastorial às avessas" (em que o boi tange o homem), deslocando os contingentes demográficos nativos e/ou de migração recente ou remota, fronteira adentro dando assim um caráter de permanência à agricultura itinerante. Por outro lado, os projetos agrícolas, minerais e florestais acoplados aos programas especiais (Polocentro e Poloamazônia) têm, por argumentos de escala econômica, aliás carentes de maior fundamentação técnica e de maior sensibilidade social, priorizado as grandes empresas rurais. Como resultado desse processo tem se reproduzido nas áreas de ocupação mais recente uma estrutura fundiária típica dos espaços já estratificados. O elevado custo social, presente e futuro, de tal processo é sobremodo preocupante.

A política de uso do solo rural, por conseguinte, deve propiciar não só uma utilização mais eficiente dos seus recursos mas sobremodo garantir uma distribuição mais equitativa da terra. O objetivo de eficiência, nesta perspectiva, pode ser contemplado através de um zoneamento agrário que permita identificar áreas de vocação agrícola, pecuária e extrativista de modo a que se evite, por exemplo, pecuarização em áreas de lavoura, o privilegiamento de uma agricultura de exportação em detrimento de uma agricultura voltada para o mercado interno, sobremodo a de baixos salários, a degradação acelerada dos solos decorrentes de processos agrícolas predatórios e o uso alternativo mais eficiente de recursos de solo não-renováveis. A redistribuição da propriedade do solo rural tem justificativas que se abrigam também nos critérios de eficiência na medida em que é elevada a proporção de latifúndios improdutivos, de um lado, e, de outro, reconhece-se que a grande propriedade rural não é a que tem apresentado os

maiores níveis de produtividade da terra. O objetivo de equidade, no entanto, é o mais relevante ao se pleitear uma melhor distribuição da propriedade do solo rural, pois a impossibilidade de acesso a este meio básico de produção por parte de significativa fração da população rural brasileira, é que tem respondido, em boa medida, pelas mazelas sociais que afetam tanto o campo quanto a cidade, nesta última como fenômeno reflexo.

Não se pretende identificar neste documento como e onde deverá ser levado a efeito as mudanças na estrutura fundiária do País. O mais relevante foi dito, isto é, a questão agrária está intimamente associada ao problema social e ao problema regional brasileiro. Contudo, está claro que mudanças estruturais desse porte não podem ser feitas no curto prazo e nem se estender a todo o espaço geográfico do País. Contudo, o processo de reestruturação fundiária deverá atuar, mesmo de maneira seletiva, sobre três espaços distintos ou seja<sup>1</sup>:

- (1) zonas já estratificadas, de ocupação antiga e caracterizadas por elevado grau de pobreza e por excedentes relativos de população face à base de recursos, a penetração de relações capitalistas no campo e a estrutura de propriedade da terra vigentes. Típicamente são as áreas do Nordeste brasileiro, para a qual já foram indicadas, aliás, zonas prioritárias de reforma agrária;
- (2) zonas de fronteira agrícola competitiva onde o avanço da frente capitalista (grandes empresas pecuárias, minerais, etc.) tem se superposto à frente pioneira composta de pequenos proprietários, posseiros e trabalhadores rurais, que demandaram estas áreas em busca de oportunidades produtivas, e que se vêem delas expulsos por processos sociais violentos decorrentes da disputa sobre a propriedade e uso da terra. Nestas áreas a estrutura de propriedade da terra, se ainda não pode ser considerada estratificada, está em processo adiantado de consolidação (o norte de Goiás, sul e sudeste do Pará e a Pré-Amazônia Maranhense, são áreas típicas);

<sup>1</sup> Conforme volume I - Caracterização, Evolução Recente e Fatores Determinantes, capítulo VI.

- (3) zonas de fronteira agrícola monopolista onde a frente capitalista se antecipou à frente pioneira fechando a fronteira de "fora para dentro". Estas áreas se estendem do Acre ao Amapá, ao norte do rio Amazonas. Neste caso as medidas a serem tomadas são de natureza totalmente distintas do caso (2) que por sua vez exigirá uma estratégia de reorganização agrícola diferente do caso (1).

Nos casos (2) e (3) é importante que se mencione, de acordo com a vocação do solo para atividades agrícolas, áreas para colonização que permitam não só fixar contingentes demográficos nativos mas assentar excedentes relativos de população procedentes de outras regiões. Os programas de colonização oficial para agricultores de baixa renda precisam ser priorizados e receberem maior apoio governamental, sobretudo no que toca à infra-estrutura física, de produção e de comercialização. A experiência dos programas de colonização ao longo da Transamazônica revelou que a pouca significação econômica e social desses programas se deveu mais ao insuficiente apoio governamental e não a uma incapacidade dos colonos em auto-gerir-se e ocupar produtivamente a área. Ressalte-se, ademais, que os programas de colonização devem se guiar também por critérios sociais e não podem nem devem ser avaliados exclusivamente por critérios de eficiência econômica. Por outro lado, é preciso que se evite que a colonização oficial conduza, como ocorreu na experiência da Belém-Brasília, a uma acentuada minifundização, enquanto a ocupação em áreas não oficiais tem levado ao processo contrário, isto é, o de latifundização<sup>1</sup>. Para implementar estas medidas é preciso antes de tudo uma definição política e, em apoio a esta, um fortalecimento do INCRA e do seu principal instrumento, o Estatuto da Terra.

A estratégia governamental de ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste, que se fundamenta principalmente, no apoio à grande empresa rural tem que ser modificada. É preciso que se dê mais relevância aos princípios de equidade e que se combine a es

<sup>1</sup> Martine, George. "Migrações Internas e Alternativas de Fixação Produtiva: Experiências Recentes de Colonização no Brasil". Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, Relatório Técnico nº 37, Brasília, 1978. pp. 15-16.

tratégia de ocupação via grande empresa com um programa que garanta o acesso à terra por parte da população nativa e dos fluxos migratórios que têm demandado estas áreas. A viabilização do processo de ocupação por uma agricultura de base familiar tem que ser combinada em proporção bem mais significativa com a ocupação via grande empresa.

Além de valorizar a média e pequena propriedade, é necessário que se limite, respeitadas as restrições técnicas, o tamanho dos empreendimentos pecuários e de qualquer outra natureza, que têm recebido apoio governamental. Sabe-se que as áreas premiadas com incentivos além de terem uma escala, em alguns casos, mais do que necessária para viabilizar seus propósitos produtivos, têm via de regra se destinado à pura especulação.

Por outro lado, é imperativo que mecanismos tributários taxem pesadamente os latifúndios improdutivos e desestimulem o processo de apropriação monopolista da terra mesmo no caso em que elas possam ter destinação econômica.

#### 2.2.2.3 - Política de Atividades Terciárias

A política espacial referente às atividades terciárias deve se centrar na tentativa de dotar de serviços e equipamentos básicos as cidades de pequeno e médio porte de modo a que elas possam na sua área de influência propiciar uma melhor distribuição espacial no fornecimento desses serviços. Por outro lado, pode-se localizar novos serviços de caráter altamente especializado (sobretudo em saúde, educação, pesquisa científica e tecnológica) fora dos centros já congestionados. Nesta política de desconcentração da rede de serviços o setor público assume papel de destaque seja pelo fato de os serviços mais especializados estarem de uma forma ou de outra sob o controle do Estado, seja pelo fato da decisão se encontrar dentro da órbita pública. Ademais, convém ressaltar os efeitos na geração de empregos e renda decorrentes dessa desconcentração sobre as áreas menos desenvolvidas e a capacidade desses empreendimentos de atrair investimentos privados complementares.

### 2.2.3 - A Política de Migrações Internas

A política de migrações internas que trata da redistribuição espacial da população está intimamente associada com a política de localização de oportunidades econômicas, na medida em que ela é inócua se não for capaz de reter ou fixar produtivamente a população, através da geração de oportunidades de emprego, nas áreas de maior expulsão ou absorção de contingentes demográficos. A política migratória, por definição deve ter como objetivos orientar, redirecionar e fixar população cujos fluxos tenham caráter inter e intra-regional com destino urbano ou rural. Esta orientação ou redirecionamento dos fluxos migratórios deve estar acoplada aos outros componentes da política espacial, tais como a de desconcentração industrial, e de serviços, uso do solo rural e maior equilíbrio na malha urbana brasileira (hierarquia de cidades). Deve ser destacado, neste particular, que a reorganização da estrutura agrária e o controle do processo de ocupação nas áreas de fronteira assume um relevo especial nesta problemática. No primeiro caso, excedentes relativos de população em algumas áreas decorrem da impossibilidade desses contingentes terem acesso à propriedade da terra vez que ela é altamente concentrada ou de seu acesso ocorrer em escala de propriedade muito reduzida (minifúndio) para que seja economicamente viável. No segundo caso, e no interesse de descongestionar ou de desacelerar a concentração demográfica nas regiões metropolitanas, é necessário garantir o acesso à terra nas áreas de fronteira por parte dos fluxos migratórios em sua maioria de baixa renda, e que têm se dirigido para estas áreas com maior intensidade nas décadas de sessenta e setenta. Para viabilizar a fixação de população nestas áreas é essencial que: (i) de desestímule a latifundização improdutiva e especulativa; (ii) se limite o tamanho dos empreendimentos rurais que nela têm se instalado; (iii) se contenha o processo de posse abusiva da terra; (iv) se controle o processo de pecuarização e (v) se promova a reorganização agrária, utilizando-se para tal dos programas de colonização oficial e de dispositivos legais já contemplados no Estatuto da Terra e outros que possam vir a ser mobilizados com este objetivo.

Ademais, o Estado deve impedir o processo de monopolização de terras ainda em áreas não desbravadas, processo que foi

caracterizado acima como o de frente de expansão monopolista.

Por conseguinte, uma política de migrações interna está indissolúvelmente associada a uma política de uso do solo rural e, por conseguinte, a um programa de geração de empregos no campo.

Ves que o destino metropolitano dos fluxos migratórios foi o mais intenso de todos, ao lado de medidas que devem desestimular ou conter estes fluxos (e que se encontram fora da órbita urbana), é necessário que se fortaleça a base econômica das cidades de pequeno e médio porte e que se criem nas áreas metropolitanas um programa de apoio ao setor "informal", onde os níveis de subutilização e de sub-remuneração da força de trabalho (subemprego) são mais intensos e onde se localiza fração substancial da população de baixa renda.

A política de migrações internas se constitui, portanto, em um dos elos da estratégia de integração rural-urbana na medida em que exige, para uma adequada abordagem do problema espacial, ações simultâneas na cidade e no campo.

#### 2.2.4 - Política de Desenvolvimento Urbano

A política de desenvolvimento urbano deve ser subordinada a política espacial e deve superar as limitações do enfoque de investimentos públicos dentro do perímetro urbano das regiões metropolitanas na medida em que o problema urbano deve ser visualizado como um aspecto particular do problema espacial. Neste sentido deve-se condicionar as medidas de política urbana às estratégias regionais de desenvolvimento e às diretrizes de ordenamento territorial. A política urbana deve ter dois componentes: a política interurbana que se refere ao sistema de cidades e a política que se refere à organização do espaço urbano (promoção e controle) de cada cidade considerada individualmente.

Ao nível interurbano os objetivos a serem contemplados seriam:

- (1) reduzir a distância no grau de hierarquia entre as áreas metropolitanas e as demais cidades (reduzir a macrocefalia das regiões metropolitanas) através do fortalecimento da base econômica e da infra-estrutura física e social das cidades de médio e pequeno porte;

- (2) adequar o sistema de cidades às medidas de:
- (i) descentralização industrial e de serviços;
  - (ii) controle dos fluxos migratórios;
  - (iii) ocupação de espaços demograficamente rarefeitos.

Ao nível urbano-metropolitano deve-se objetivar:

- (3) que as políticas de investimentos setoriais eliminem o seu conteúdo urbanístico tradicional, e se ampliem no sentido de consolidar as funções urbanas;
- (4) que se estabeleçam mecanismos de coordenação intra e inter-regional visando a conjugar esforços com as medidas que intervêm no elo rural-urbano e urbano-regional;
- (5) que os programas e dotações de recursos que visem à ampliação da estrutura produtiva local sejam atrelados, sempre que possível, aos objetivos de criar maiores oportunidades de emprego e melhores níveis e distribuição de renda;
- (6) a definição ao nível de uma política diferenciada de equipamentos coletivos (padrões tecnológicos alternativos), na tentativa de romper o padrão oficial da oferta de serviços que se espelham numa homogeneidade tecnológica incompatível com a heterogeneidade da demanda potencial por serviços públicos;
- (7) que se estabeleçam mecanismos de compatibilização entre os três níveis de governo, nos programas setoriais de investimento no meio urbano;
- (8) que seja instituído um amplo programa de fortalecimento do setor urbano informal cujos objetivos principais seriam a geração de oportunidades produtivas e de emprego estáveis e a elevação e melhor distribuição da renda urbana;
- (9) que seja instituída uma política federal de uso do solo urbano de modo a que se evite, de um lado, a concentração da propriedade do solo urbano (incluindo-se a revisão do direito à propriedade), que tem caráter nitidamente especulativo, e de outro, o as-

sentamento de equipamentos urbanos coletivos e esta-  
belecimentos industriais em solos do tipo II e III;

- (10) que se fortaleçam os governos locais buscando-se pre-  
servar as bases da autonomia municipal, alocando-se  
aos mesmos os instrumentos e recursos necessários pa-  
ra fazer face às tarefas relativas ao desenvolvi-  
mento local e urbano que constitucionalmente é de sua  
competência;
- (11) que se proporcione medidas e apoio técnico financei-  
ro no sentido de viabilizar a participação comuni-  
tária a nível local com vista a facilitar o proces-  
so de instrumentação das decisões e de materializa-  
ção das ações voltadas à implementação de infra-es-  
trutura básica e de equipamentos coletivos.

### 2.3 - SUGESTÕES QUANTO À NATUREZA REGIONAL DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A regionalização das políticas nacionais de desenvolvi-  
mento setorial deve se constituir, como revelado acima, na pedra  
angular da política regional que deve abordar a problemática re-  
gional da perspectiva nacional. Os subsídios, que se seguirão de-  
vem ser entendidos como necessários à instrumentação da política  
espacial, em geral, e da regional, em particular, sendo um dos  
meios pelo qual se pode alcançar o objetivo de regionalização dos  
benefícios do processo de desenvolvimento. Os estudos do CME-PI-  
MES constataram que a indiferenciação dessas políticas do ponto  
de vista espacial se constituíram em fator de iniquidade e, até  
certo ponto, amorteceram a eficácia dos programas estritamente  
regionais.

Os subsídios que se seguem reforcem-se à regionalização  
das estratégias e políticas de desenvolvimento industrial e agrí-  
cola.

#### 2.3.1 - Política Regionalizada de Desenvolvimento Industrial

Os estudos realizados constataram, no que toca à indus-  
trialização brasileira, a falta de orientação espacial do proces-  
so de industrialização, ou melhor, a ausência de uma política de

localização industrial e de uma regionalização da estratégia, políticas e instrumentos de promoção do desenvolvimento industrial.<sup>1</sup> De fato, só no II PND é que se encontra explicitamente uma diretriz (o PED abordou marginalmente o problema) de descentralização industrial. Desta orientação emergiu apenas a Resolução 14 do CDE (dez. 1977) ao nível nacional, já que tratava da desconcentração industrial da região metropolitana de São Paulo e a Resolução 3 (jan. 1978) que abordou o mesmo problema ao nível das regiões metropolitanas do Nordeste. A primeira resolução gerou imensa polêmica e ainda não foi regularmente aprovada. Quanto à segunda, muito pouca atenção foi a ela devotada e aparentemente permanece inoperante. O fato a destacar é que essas tímidas determinações emergiram isoladas de uma orientação espacial mais ampla do processo de industrialização. Ademais, a Resolução 14 parece ter sido motivada mais pelos problemas de congestionamento industrial da Grande São Paulo do que por objetivos mais amplos de desconcentração intra e inter-regional da indústria.

Antes de detalhar as recomendações de política convém recolocar aqui os seguintes resultados do capítulo 1 do volume II que investigou os efeitos espaciais da política nacional de desenvolvimento industrial. Estes devem servir de pano de fundo para as recomendações que se seguem. Os principais resultados, em linhas gerais, são os seguintes:

- (1) reafirmou-se a conclusão do primeiro volume quanto à relação histórica entre a geração e persistência das desigualdades regionais e a concentração industrial no Sudeste, especialmente em São Paulo;
- (2) a política econômica federal atuou como um poderoso elemento de esforço do processo de concentração. Ademais, os gastos públicos federais em capital social básico e a localização de empresas estatais favorecem o Sudeste e consolidaram o processo de concentração;
- (3) a atuação do CDI, e em menor grau do BNDE, foram no sentido de reforçar a tendência concentradora no Sudeste-Sul do País;

<sup>1</sup> Conforme volume II, Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo I.

- (4) projeções da distribuição regional da produção de insumos básicos até 1985 indicam a permanência do caráter concentrador da indústria e a sua quase ausência das regiões periféricas;
- (5) as perspectivas para uma efetiva descentralização industrial sobretudo na ausência de mecanismos mais incisivos de intervenção pública, não são promissoras.

Face a esta evidência nos propomos a fornecer alguns subsídios para a formulação de uma política que possa dar uma conformação espacial mais equilibrada à industrialização brasileira.

Em primeiro lugar, tal política deve ser entendida como um dos instrumentos da política de localização de atividades econômicas (uma das componentes da estratégia de ordenamento territorial), a que se referiu anteriormente e que vis a uma divisão inter-regional do trabalho nas atividades industriais. Em segundo lugar, ela deve estar embasada em estudos que identifiquem as relações técnicas de insumo-produto ao nível inter e intra-regional e os perfis de oportunidades industriais para cada macrorregião e subespaços selecionados. Em terceiro lugar, tal política deve estar acoplada a uma regionalização dos gastos públicos em infra-estrutura física, científica e tecnológica.

Esta política repousa nos seguintes elementos:

- (i) regionalização dos programas de desenvolvimento industrial tais como o de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos; do programa de siderúrgica nacional e de outros programas que venham a compor a estratégia nacional de desenvolvimento industrial;
- (ii) diferenciação regional dos instrumentos de desenvolvimento industrial que venham a ser acionados para viabilizar os programas nacionais (crédito, incentivos);
- (iii) mecanismos de orientação de decisões locacionais do setor privado;
- (iv) regionalização da atividade empresarial do governo,

cujo peso não se mede apenas pela participação na formação de capital e renda mas também pela sua diversificação produtiva, inclusive em setores estratégicos.

O item (i) refere-se a necessidade de dar um desdobramento espacial, respeitando-se os limites técnico-locacionais, a programas específicos de desenvolvimento industrial, em particular àqueles que se destinam a corrigir os desequilíbrios estruturais na indústria brasileira e que já foram objeto de preocupação explícita no II PND, embora desprovidos de qualquer orientação espacial. Devem ser objeto de regionalização também, os programas que não se caracterizando como de desenvolvimento industrial, se apoiam na indústria de transformação tais como o de promoção de exportações de manufaturados. Nem sempre, contudo, programas industriais por razões de indivisibilidade tecnológica e limitações de mercado, podem ser desdobrados espacialmente. Nestes casos, recomenda-se estudos que viabilizem estes investimentos fora do núcleo industrial do País, com o objetivo de se criar nas regiões periféricas um parque manufatureiro que detenha na medida do possível tanto um caráter de especialização nacional quanto um alto grau de integração intra-regional, e que não seja apenas restrito ao setor manufatureiro propriamente dito. Aliás, na perseguição de um desenvolvimento industrial mais equilibrado do ponto de vista espacial, a orientação deve ser sempre no sentido de, ao nível de cada região, alcançar especialização inter-regional com complementaridade intra-regional. Os setores prioritários para qualquer uma destas alternativas de regionalização seriam os de mecânica, elétrica e eletrônica, química e siderurgia.

A recomendação (ii) tem um duplo objetivo. De um lado, deve neutralizar efeitos perversos para algumas regiões decorrentes de políticas industriais, que sejam de interesse apenas do núcleo mais industrializado da economia, e de outro, deve ser consistente com a recomendação (i), vez que programas regionalizados não são comparáveis com instrumentos de política indiferenciados regionalmente. Neste particular cabe destacar a importância de se dar uma orientação espacial explícita aos órgãos formuladores da política industrial tais como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e o Conselho Siderúrgico Nacional (CON-

SIDER), este último responsável pelos programas siderúrgicos e de metais não ferrosos. A política do CDI (o mais importante órgão de política industrial) tem reforçado a alta concentração dos investimentos fixos no Sudeste, apesar de esta ser menor do que o peso relativo dessa região na geração do VTI. Em termos setoriais, os investimentos incentivados no Sudeste, têm beneficiado a indústria de bens de capital e produtos metálicos e não-metálicos. Na região Sul, os setores beneficiários foram os da petroquímica e bens de consumo. No Nordeste, os investimentos incentivados dirigiram-se para a Bahia (petroquímica). Em 1975, 3/4 dos incentivos aprovados dirigiram-se para as regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre e de Belo Horizonte, sendo que a distribuição dos incentivos beneficiou mais o Sudeste, e em particular São Paulo, do que a repartição dos investimentos fixos<sup>1</sup>.

O BNDE é sem dúvida o mais importante organismo de financiamento industrial do País e a sua atuação regional não difere muito da do CDI, que se concentra nos incentivos. De fato, durante os anos desta década o Sudeste, tem em média apropriado frações que oscilaram entre 50 e 70% dos créditos totais, sendo que 30 a 40% (do total) tem se destinado a São Paulo. O restante dos créditos foram destinados, no Sudeste, a Minas Gerais e fora daquela região para os Estados do Sul, sendo que a Bahia é o único destaque para o Nordeste em função do seu pólo petroquímico. Os setores mais beneficiados, consistentemente com os objetivos do II PND, são os de bens de capital e insumos básicos<sup>2</sup>.

A orientação do CDI e do BNDE é de natureza setorial e não espacial. Por conseguinte, dado este quadro e a perseguir os objetivos de melhor equilíbrio espacial da indústria deve-se acomodar a política do CDI (órgão formulador e executor) e do BNDE (órgão executor) à estratégia de regionalização do desenvolvimento industrial aqui proposta. Em apoio a recomendação (i), do outro objetivo da recomendação (ii) e com a meta de estabelecer alguns mecanismos compensatórios em função de desvantagens locais de curto e médio prazo, sugere-se a discriminação da política de incentivos do CDI e da política de crédito do BNDE,

<sup>1</sup> Conforme volume II, op. cit. capítulo 1.

<sup>2</sup> Conforme volume II, op. cit. capítulo 1.

em termos regionais. Neste sentido, as alíquotas de insenção do imposto de importação e os limites de crédito do IPI, poderiam ser maiores para as regiões Norte e Nordeste, por exemplo, do que para o Sul-Sudeste. Por outro lado, o BNDE poderia cobrar menores taxas de juros e estabelecer previamente os níveis de correção monetária (abaixo dos índices de inflação) para os financiamentos destinados às regiões menos desenvolvidas. Para o Nordeste, apenas o POC (Programa de Operações Conjuntas), ligado ao sistema BNDE, que repassa recursos a bancos estaduais e regionais de desenvolvimento, é que tem cobrado juros menores e, a partir de 1978, pré-fixou a correção monetária em 20%. O FINAME, por exemplo, que é o mais importante fundo de desenvolvimento industrial do sistema BNDE, não diferencia suas taxas de juros nem a correção monetária para as regiões menos desenvolvidas.

Estes incentivos e financiamentos administrados pelo CDI e BNDE antes de serem considerados vantagens devem ser interpretados como de compensação a possíveis desvantagens de localização que não sendo insuperáveis do ponto de vista técnico-locacional, trariam de algum modo desestímulo às empresas privadas para se instalarem em regiões menos desenvolvidas, a menos que o setor público a nível nacional tomasse medidas compensatórias. Obviamente sabe-se que incentivos desta natureza existem a nível regional (sistema FINOR-BNB, FINAMBASA, SUFRAMA) e a nível setorial (FISSET). Contudo, inexistem como uma orientação a nível de decisão nacional e nisto nossas sugestões diferem dos programas já existentes.

Os estímulos sugeridos acima, evidentemente que se incluem aos que na recomendação (iii) denominou-se de orientação das decisões locacionais do setor privado. Cabe agora listar outros mecanismos desta natureza que poderiam ser objeto de apreciação com vistas a sua possível implementação. Antes, todavia, convém, uma digressão a respeito da tradição brasileira quanto ao conteúdo dos incentivos fiscais. Inicialmente, pensou-se que a melhor forma de promover o Homem, sobretudo em termos de geração de empregos produtivos, se daria de forma indireta, ou seja o Estado administraria um sistema de incentivos à formação de capital, e as empresas gerariam os rebatimentos em termos de emprego e renda que trariam à população os benefícios mais substanciais em termos da promoção de sua qualidade de vida. Há pelo menos

duas maneiras de se contestar esta visão do problema. Em primeiro lugar este método é insuficiente para fazer face à dimensão do problema do sub-emprego com que se defronta as áreas menos desenvolvidas, com destaque para o Nordeste. Neste respeito, a evidência das estatísticas é ostensiva. Os benefícios sociais em termos de emprego e distribuição de renda foram pouco significativos após quase duas décadas de implementação desses programas a nível regional. Em segundo lugar, um dos determinantes da ineficiência deste método repousa no caráter intensivo em capital do processo de industrialização para o qual contribui o sistema de incentivos fiscais e os mecanismos subsidiados e seletivos de financiamento.

Por conseguinte, deve-se repensar a natureza desses incentivos e a proposta reside em que se combine subsídios ao capital, cuja importância não se discute, com subsídios ao trabalho, cuja relevância não se deve relegar, inclusive como meio de orientar as decisões locacionais do setor privado, embora seu objetivo último seja de caráter social.

Ademais, além de incentivos que devem incidir sobre o capital e o trabalho, deve-se somar os desincentivos que também agindo sobre estes agentes produtivos visam atingir o outro fio da meada, isto é, desestimular por critérios sociais e de equidade espacial a continuação de surtos concentradores em áreas já congestionadas.

Lista-se a seguir alguns destes mecanismos. A maior parte destes representa um apanhado da experiência internacional do seminário sobre Desenvolvimento Regional, Brasil-Comunidade Econômica Européia, promovido pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e realizado em Brasília, de 17 a 19 de setembro de 1972, e reunido por Armando Mendes em "Instrumentos para a Invenção da Amazônia"<sup>1</sup>. Alguns desses incentivos e desincentivos incidem sobre o capital e outros têm caráter mais genérico. Os incentivos sobre o capital comportam os de natureza fiscal, financeiros, operacionais e outros. Os que incidem sobre o trabalho implicam em estímulos para formação, transferência, atração e retenção da mão-de-obra. Os desestímulos ao capital podem residir em obstáculos de natureza administrativa, em contenção dos

<sup>1</sup> Mendes, op. cit. pp. 30-49.

investimentos públicos reprodutivos em áreas congestionadas, em maiores encargos tributários e mesmo em restrição e proibição locacionais em áreas selecionadas, o que implicaria em um zoneamento de áreas onde não seria aconselhável aumentar a concentração industrial. Entre os incentivos destacam-se, indistintamente de sua incidência (capital ou trabalho):

- (1) redução parcial dos encargos sociais das empresas;
- (2) suplementação dos salários através de um fundo administrativo pelo Governo Federal e que se consubstancia em subsidiar os salários pagos pelas empresas. Tal procedimento não oneraria as empresas pois seria repartido socialmente;
- (3) amortização acelerada do capital fixo;
- (4) política tarifária discriminatória que implicasse temporariamente na redução dos custos de transporte e utilização de alguns insumos críticos, de modo a compensar desvantagens locacionais iniciais. A redução se daria nas tarifas de transporte dos insumos destinados à região e dos produtos finais com destino extra-regional e na redução das tarifas de energia elétrica para fins industriais;
- (5) recrutamento, formação e retenção de mão-de-obra em que o Estado repartiria ou assumiria totalmente os custos desse processo.

Os desestímulos, que deveriam primordialmente evitar uma ainda maior concentração em áreas já congestionadas industrialmente mas que poderiam se estender a proteger ecossistemas e preservar o patrimônio paisagístico e cultural, contemplariam:

- (1) taxas que incidissem sobre a mão-de-obra;
- (2) taxas que incidissem sobre novos investimentos;
- (3) zoneamento que indicasse áreas de forte restrição ou mesmo proibição de novos empreendimentos industriais e
- (4) desaceleração de investimentos públicos reprodutivos com o objetivo de diminuir a atratividade de novas empresas pela redução das economias externas e de aglomeração.

A recomendação (iv) que trate de uma melhor repartição espacial da atividade empresarial do governo já foi em parte objeto de discussão anterior. Além da desconcentração de novas em presas públicas que venham a se viabilizar via capitalismo de Estado, para preencher lacunas setoriais específicas na estrutura industrial brasileira, o Governo poderia, como mencionado antes:

- (1) determinar que fração dos lucros retidos de suas em presas para fins de reinvestimento sejam aplicados em áreas menos desenvolvidas;
- (2) das preferências, quando possível nas licitações públicas às empresas localizadas em áreas periféricas.

### 2.3.2 - Política Regionalizada de Desenvolvimento Agrícola

A regionalização das políticas de desenvolvimento agrícola deve conter uma diferenciação dos instrumentos de reorganização agrária no sentido de discriminá-la, a pelo menos três níveis, já citados anteriormente: (i) zonas já estratificadas; (ii) zonas de ocupação recente onde os conflitos pela posse da terra evidenciam um confronto entre a frente pioneira (ou camponesa) e a frente capitalista e (iii) zonas onde o capital monopolista tem se apropriado do solo rural adiante do avanço da frente pioneira. As duas últimas ações devem se integrar a uma estratégia de ocupação da fronteira.

Esta estratégia de fronteira tem de coordenar e equilibrar o processo de ocupação demográfica e econômica dessas áreas de modo a que, nesta última dimensão, se evite um privilegiamento da grande empresa rural em detrimento de uma ocupação à base da média e pequena propriedade de natureza familiar, e na primeira dimensão, se crie alternativas de fixação produtiva para os fluxos migratórios que têm penetrado nestes espaços. O instrumento mais importante para a fixação de população nestas áreas é a colonização, que em anos recentes tem tido, de um lado, baixa prioridade de execução nas ações governamentais, e de outro, insuficiente controle na medida em que áreas como Rondônia, têm sido objeto de uma ocupação desordenada, predatória e violenta do ponto de vista social<sup>1</sup>. Com relação a este último aspecto con-

<sup>1</sup> Cf. volume II - Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 2.

vêm ressaltar que, se a tensão pela posse da terra pode ser generalizada para o país como um todo, nas áreas de fronteira ela tem sido mais intensa, refletindo a ausência de um maior controle governamental que se materializa na fragilidade institucional do INCRA e na inadequação do Estatuto da Terra, como instrumento de mudanças na estrutura agrária e de legitimação da posse da terra.

Estes aspectos que dizem respeito ao uso do solo rural já foram analisados e não serão retomados aqui. Um maior detalhamento das recomendações de política para a Amazônia e Centro-Oeste será apresentado posteriormente.

Além de uma política de estrutura agrária regionalizada é necessário que se diferencie espacialmente a aplicação dos instrumentos clássicos de desenvolvimento rural tais como os que se destinam ao crédito, ao financiamento de preços mínimos e a elevação da produtividade (modernização de áreas tradicionais), que obviamente têm a ver com o uso do solo rural, mas desta vez sob a ótica da eficiência.

Com relação a uma política de apoio à produção e produtividade recomenda-se de modo geral que<sup>1</sup>:

- (1) no Nordeste ela se centre no objetivo de poupar terras, para tal sendo necessário que os recursos de pesquisa se concentrem em sementes, mudas, melhoramentos de solos e uso de insumos modernos;
- (2) no Sul e Sudeste, ela se centre no objetivo de substituir mão-de-obra;
- (3) na Amazônia e Centro-Oeste, ela objetive absorver mão-de-obra através de uma agricultura que se caracterize, pelo menos em parte, como de autoconsumo (e não de subsistência) sem, entretanto, repetir o modelo semi-mercantil registrado no Nordeste, onde se destrói o solo agrícola através de práticas de cultivo rotineiras e primitivas. Por outro lado, tal política (i) não deve estimular o uso intensivo de capital; (ii) deve evitar práticas predatórias que

<sup>1</sup> Conforme volume II - Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 2.

levem ao desajuste ecológico; (iii) deve estudar alternativas de prática agrícola em áreas de terra firme e (iv) dar continuidade às pesquisas do RADAM com vistas ao descobrimento de novas riquezas do solo.

As políticas de modernização, contudo, terão efeitos econômicos pouco significativos no seu todo e pobres, ou mesmo de desastrosas consequências sociais, se persistirem no enfoque de adoção de nova tecnologia sem abordar o problema fundiário. Ademais, os processos de modernização sem diferenciações regionais e sociais só tenderão a favorecer as áreas e classes sociais que já dispõem de condições econômicas privilegiadas.

A política de crédito rural, segundo os estudos do CME-PIMES, tem sido discriminatória contra as regiões Norte e Nordeste<sup>1</sup>. No período 1969-1976, 88% do crédito rural foi destinado às regiões Sudeste e Sul, em evidente desproporção à contribuição dessas regiões ao produto bruto da agricultura como um todo. Há outro aspecto a destacar na política de crédito, que é o seu favorecimento mais para as atividades pecuárias do que para as lavouras em regiões como no Nordeste, ou sua equivalência entre estas duas atividades no Norte e Centro-Oeste. Este fato não mereceria destaque não fosse o caso do processo de pecuarização tanto nas frentes de expansão quanto em áreas de ocupação antiga estarem invadindo terra de lavouras, deslocando posseiros e pequenos proprietários rurais, destruindo empregos ou criando poucos deles e, sobretudo, pelo seu caráter extensivo estar consolidando uma maior concentração da propriedade da terra.

..política de financiamento de preços mínimos, revelam os mesmos estudos, favorece principalmente os produtos do Sul e Sudeste, embora neste caso o Centro-Oeste tenha também sido bem aquinhoado<sup>2</sup>. De fato, enquanto no Nordeste apenas 6% da produção total foi financiada (1968-1973), no Sul e Sudeste este percentual foi de 31% e no Centro-Oeste de 32%.

Dado este quadro é conveniente que se procure discriminar os mecanismos de crédito e financiamento de modo a favorecer

<sup>1</sup> Conforme volume II, op. cit. capítulo 2.

<sup>2</sup> Conforme volume II, op. cit. capítulo 2.

as regiões periféricas, sobretudo Norte e Nordeste. Uma das razões que explicam a pouca participação dessas regiões no crédito subsidiado é o fato dessas áreas concentrarem, sobretudo a última, fração significativa da agricultura de baixa renda brasileira. O sistema de crédito rural, sobretudo, tem aliado os agricultores de baixa renda destes benefícios dado que, pela sua própria condição de pobreza, eles não podem oferecer as garantias exigidas pelos bancos oficiais que são os principais fornecedores desse tipo de crédito. Desta forma cria-se um círculo vicioso pelo qual a pobreza atual é condição para a persistência da pobreza futura. Recomenda-se pois que se estude uma fórmula de romper essa rigidez do sistema bancário.

Por outro lado, as taxas de redesconto não são diferenciadas por região mas por produto. Sugere-se que as taxas sejam diferenciadas para um mesmo produto entre regiões de modo que as áreas menos desenvolvidas sejam beneficiadas. Os mecanismos de crédito e financiamento devem, por conseguinte, se diferenciar regionalmente, nos seguintes elementos:

- (1) juros, taxas de redesconto e outros encargos financeiros;
- (2) flexibilidade no sistema de garantias exigidas pelos bancos;
- (3) prazo de carência;
- (4) itens financiáveis;

Os benefícios deveriam ser maiores quanto mais pobre a área e menor (sem ser anti-econômica) a escala dos solicitantes, isto é, os pequenos e médios agricultores. Ademais, deve-se revisar os critérios de fixação de preços mínimos de forma a incorporar os custos reais de produção segundo as diferentes regiões e produtos específicos.

No que diz respeito ao crédito pecuário dever-se-ia utilizá-lo de maneira diferenciada de modo a que se evitasse pecuarização em áreas de lavoura, em áreas de penetração camponesa e de programas de colonização. De modo geral, dever-se-iam reduzir os suportes institucionais para investimentos em pecuária extensiva, em particular os incentivos fiscais e os derivados dos organismos oficiais de crédito. Para os projetos já aprovados re

comenda-se controlar a sua expansão e criar mecanismos punitivos se as áreas estiverem comprovadamente sendo utilizadas para fins especulativos.

## 2.4 - SUGESTÕES QUANTO À NATUREZA REGIONAL DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

Além da regionalização das políticas setoriais recomenda-se, sempre que possível, que se diferencie espacialmente os instrumentos de política macroeconômica. Tal diferenciação deve objetivar genericamente:

- (1) neutralizar efeitos perversos decorrentes de algumas destas políticas sobre os programas regionais de desenvolvimento. Frequentemente, estas medidas de política estão associadas ao equilíbrio do balanço de pagamentos e a contenção do processo inflacionário;
- (2) atender as especificidades da estrutura produtiva e dos padrões de crescimento das economias regionais ao implementar tais políticas;
- (3) minimizar os vazamentos de renda das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas em consequência de mecanismos que operem via os sistemas tributário, monetário e financeiro;
- (4) assegurar que, em termos líquidos, haja uma certa progressividade inter-regional do sistema fiscal, e
- (5) assegurar uma maior equidade espacial nos benefícios decorrentes de programas de estímulo à atividade exportadora.

As recomendações que se seguem cobrem as seguintes políticas:

- (1) Política fiscal (gastos e tributária)
- (2) Política de comércio exterior

### 2.4.1 - Política Fiscal

No capítulo que abordou os efeitos regionais da políti-

ca fiscal constatou-se em linhas gerais, uma certa proporcionalidade inter-regional entre a distribuição da incidência tributária (diferentemente da arrecadação) e da despesa<sup>1</sup>. Contudo, tendo em vista a maior incidência da pobreza relativa e absoluta nas regiões Norte e Nordeste, o princípio da equidade vertical em justiça fiscal implica na recomendação de que deve haver uma certa progressividade inter-regional do efeito fiscal líquido. Considera-se, por conseguinte, que a simples regra de proporcionalidade não é suficiente. Na análise que constatou a dita proporcionalidade, convém ressaltar que ignorou-se os fluxos de bens, recursos e fatores decorrentes de efeitos multiplicadores regionais diferenciados. Cabe destacar que o resultado obtido para a política orçamentária não esgota o efeito total inter-regional dos instrumentos fiscais do governo, mas tão somente o im pacto inicial do orçamento.

Com base nessas constatações, recomenda-se as seguintes medidas:

#### No Âmbito Regional

- (1) ajustar progressivamente a participação de cada região nas despesas de caráter social (educação, saúde, nutrição, saneamento básico, habitação, etc.) de modo a torná-la próxima das respectivas participações na população do País ponderada pela maior ou menor intensidade do déficit;
- (2) reduzir o desequilíbrio regional na atuação das empresas governamentais, sobretudo na indústria de transformação, mineração e transportes, inclusive criando novas empresas destinadas às regiões mais carentes;
- (3) encarregar os bancos regionais (BNB, BASA) e estaduais de desenvolvimento, de receber, como depósitos, todos os recursos dos programas orçamentários da União e das empresas governamentais federais, nas regiões Nordeste e Norte;

<sup>1</sup> Conforme volume II, Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 4.

- (4) institucionalizar o sistema de estimativa da distribuição regional das aplicações de todos os programas federais (nacionais e regionais), para efeito de estabelecer-se esquema compensatório, independentemente das políticas explícitas de desenvolvimento regional;
- (5) regionalizar o orçamento federal.

#### No Âmbito Estadual

- (1) redução dos vínculos de aplicação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios e do Fundo Especial, a fim de aliviar o excessivo crescimento das despesas de custeio dos Estados e Municípios decorrentes de tais vinculações;
- (2) redução da alíquota interestadual do ICM para 7%, uniformizando-se todas as alíquotas internas no nível de 15%, a fim de minorar a situação dos Estados "consumidores", sem prejudicar a receita daqueles ditos "produtores", e sem graves repercussões inflacionárias;
- (3) estender o Imposto sobre Produtos Industrializados ao estágio de comercialização atacadista, para constituir um fundo federal a ser distribuído aos Estados conforme o inverso da renda "per capita";
- (4) fortalecer o programa de apoio a administração tributária estadual e arrecadadora.

#### No Âmbito Municipal

- (1) reformular a distribuição da quota de 20% do ICM, dos Estados aos Municípios, para considerar principalmente o peso populacional;
- (2) estimular a criação de empresas municipais da urbanização, com poderes de adquirir imóveis para beneficiá-los e revendê-los no interesse da orientação constante de planos para uso do solo.

#### 2.4.2 - Política de Comércio Exterior

Os estudos sobre os efeitos regionais das políticas de comércio exterior evidenciaram 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, em estímulo à industrialização substitutiva de importações<sup>1</sup>. Ademais, estas medidas protecionistas e de localização específica do ponto de vista espacial (Sudeste), tiveram efeitos inibidores sobre o potencial de crescimento e de diversificação produtiva das demais regiões brasileiras, ampliando, deste modo, as desigualdades regionais muito mais do que seria de se esperar a partir dos mecanismos de mercado. Mais recentemente, a intensificação da industrialização substitutiva de importações (em bens de capital e insumos básicos), a implantação de um amplo sistema de promoção às exportações de primários não tradicionais e de manufaturados e que caracterizam a nova política de comércio exterior, vêm apresentando um óbvio conteúdo concentrador.

Convém destacar os efeitos espaciais, especialmente no que toca o 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. Em função da necessidade de gerar dívidas que alimentam a dinâmica de acumulação da indústria no Sudeste, principalmente São Paulo (que sempre e naturalmente se confunde com o parque manufatureiro nacional), 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<sup>2</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Conforme volume II, Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais, capítulo 3.

<sup>2</sup> Conforme volume II, op. cit. capítulo 3.

bens-salários 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 desta maneira para fechar estas áreas, na acepção social do termo, a uma agricultura de base familiar e voltada para o mercado interno. Desta maneira, impõe-se um ônus a certas regiões de modo a atender os interesses do núcleo industrial, localizado em outra.

A política cambial em seu sentido mais amplo (câmbio e tarifas) se constitui no principal instrumento do conteúdo concentrador, no 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 administrativos pelo BEFIEIX, etc) como fazendo parte de uma política cambial "implícita" 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, sobrevalorizada, o que beneficia as regiões industrializadas, e penaliza as regiões mais atrasadas, por tornar gravosas as suas exportações<sup>1</sup>.

Com base nessas considerações, sugere-se:

- (1) que a política de câmbio explícita seja regionalmente diferenciada;
- (2) que se discrimine a política de tarifas segundo as regiões de modo a que não onere igualmente as áreas mais e menos desenvolvidas, de um lado, e se possa utilizar os instrumentos tarifários, como meio de incentivar ou desestimular as decisões locais do setor privado, de outro;
- (3) que se dê uma orientação espacial aos programas de incentivos administrados pelo BEFIEIX;
- (4) que ao se perseguir o objetivo de superar os dese-

<sup>1</sup> Idem, op. cit. capítulo 3.

quilíbrios do balanço de pagamentos, através da exportação de primários tradicionais, se controle a localização espacial das atividades agropecuárias de modo a que objetivos de maior equidade espacial e sobretudo social não sejam demasiadamente sacrificados e

- (5) que, de modo geral, promova-se a adequação dos diversos instrumentos de política exterior (que historicamente têm apoiado o processo de industrialização) às diretrizes de melhor distribuição das atividades industriais no espaço (uma componente da política de ordenamento territorial).

## 2.5 - SUGESTÕES QUANTO À NATUREZA REGIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O capítulo 3 do volume I da pesquisa indicou, no que toca a dimensão social do desenvolvimento regional, que os desníveis são ainda ostensivos<sup>1</sup>. Tal constatação revela que as políticas sociais têm sido negligenciadas em favor daquelas voltadas para a expansão econômica assim como o fato de, esta última, não ter tido rebatimentos sociais significativos.

Observou-se também que as desigualdades sociais ao nível intra-regional também são consideráveis, evidenciando-se, por conseguinte, a natureza extensiva desta problemática em todo o País, inclusive nas regiões consideradas mais prósperas.

Ressalte-se que a dimensão da problemática é confirmada quando além dos indicadores sociais clássicos (educação, saúde, condições sanitário-ambientais, nutrição) passou-se a estudar os padrões de distribuição regional da riqueza e pobreza do ponto de vista dos rendimentos, da propriedade da terra e da utilização de bens duráveis de consumo<sup>2</sup>. Nesta ótica observou-se que a incidência da pobreza é marcante em todas as macrorregiões, embora a magnitude extensiva e intensiva da mesma ocorra mais no Nordeste do que nas demais regiões brasileiras. Por outro lado, a

<sup>1</sup> Conforme volume I, Caracterização, Evolução Recente e Fatores Determinantes, capítulo 3.

<sup>2</sup> Idem, op. cit. capítulo 2.

riqueza se concentra mais fortemente no Sudeste. Quanto mais elevado o estrato da distribuição mais se revela o Sudeste, particularmente São Paulo e Rio de Janeiro (ex GB), como a região concentradora de ricos.

Por conseguinte, se de um lado os problemas sociais no desenvolvimento brasileiro são particularmente graves e abrangem o País como um todo, de outro, a incidência intensiva e extensiva destes problemas é preocupante no que toca a áreas periféricas, entre as quais assume destaque o Nordeste. Decorre dessa constatação a necessidade de, primeiro, considerar o desenvolvimento social como objeto próprio do planejamento e, segundo, de se regionalizar as políticas sociais de modo a atender prioritariamente aquelas áreas onde os desníveis quer inter quanto intra-regionais são mais agudos.

Convém retomar, face a este quadro, alguns argumentos já desenvolvidos anteriormente e que podem ser resumidos no seguinte:

- (1) o problema regional deve ter uma abordagem crescentemente social na medida em que o problema social se constitui na mais importante faceta do problema regional;
- (2) o problema social exige que, no planejamento do desenvolvimento regional, procure-se dar aos programas de expansão econômica efeitos sociais mais significativos e uma maior valorização do trabalho.

Ao lado dos programas de expansão econômica convencionais (regional e regionalizados) aos quais se deve dar um conteúdo de maiores consequências sociais, recomenda-se que esforços sejam desenvolvidos no sentido de dar à dimensão social do problema regional um caráter próprio como categoria de intervenção.

A política social regionalizada deve contemplar os seguintes aspectos:

- (1) distribuição de renda
- (2) emprego
- (3) saúde
- (4) nutrição
- (5) educação
- (6) habitação e condição sanitário-ambiental, em geral
- (7) serviços urbanos coletivos.

Evidentemente que, por mecanismos "naturais" ou decorrentes de políticas econômicas convencionais, uma melhoria no perfil de distribuição de renda e uma elevação dos níveis de emprego produtivo poderiam setraduzir em uma maior disseminação social e espacial do desenvolvimento, o que se explicitaria em maior acesso às dimensões de (3) a (6) acima listadas (que recaem no âmbito das necessidades básicas). Contudo, a escala, a disseminação e a persistência dos problemas sociais assim como os dêbeis efeitos sociais dos programas de expansão econômica, exigem que se aborde cada um destes aspectos como um objeto próprio de intervenção pública. Ademais, os programas de distribuição de renda e de criação de oportunidades de emprego devem ser encarados sob a mesma ótica.

No que toca aos setores sociais propriamente ditos (educação, saúde, nutrição, habitação e outros) sugere-se:

- (1) que um dos instrumentos mais importantes na regionalização das políticas sociais seja a diferenciação espacial dos gastos públicos (capital e correntes) nestas categorias. Estes gastos devem no mínimo ser proporcionais ao peso populacional de cada região ou serem progressivos, no sentido de quanto maior a pobreza ou menor a qualidade de vida, maior o volume de recursos que deve ser aportado à região específica;
- (2) reduzir ou eliminar as diferenciações regionais do salário mínimo compensando-se o aumento dos custos do trabalho das empresas, com a redução dos seus encargos sociais;
- (3) redução da alíquota de contribuição à previdência social para os trabalhadores de baixa renda (até um múltiplo do salário mínimo). O critério de diferenciação é inter classes sociais, mas obviamente beneficiaria as regiões menos desenvolvidas, por estas conterem uma maior fração da força de trabalho de baixa renda;
- (4) criar alternativas tecnológicas para o atendimento dessas necessidades (medicina simplificada, abastecimento d'água por chafarizes, habitação de baixo custo, etc.);

- (5) diferenciação entre classes sociais no pagamento de taxas sobre o consumo de serviços públicos coletivos (água, esgoto, energia elétrica). Pela mesma razão de (3) esta medida traria óbvios benefícios para as regiões menos desenvolvidas;
- (6) diferenciação entre classes sociais e regiões no financiamento dos programas de habitação.

As medidas de (3) a (6) levam em consideração a capacidade de pagamento dos beneficiários e evidentemente se constituem em meios indiretos de distribuição de renda.

A viabilização operacional destas medidas deve merecer cuidadosos estudos que atentem para os possíveis efeitos burocratizantes que poderão delas decorrer.

A dimensão emprego merece alguns comentários à parte. Em primeiro lugar a subutilização e sub-remuneração do trabalho em áreas subdesenvolvidas, sobretudo o Nordeste, é tão ostensiva e obviamente tão associada à pobreza absoluta e relativa, que merece por si só um tratamento público à parte. Em segundo lugar, na consideração do problema do emprego e nos modos de abordá-lo, deve-se ter em mente que, para as populações de baixa renda, tanto ao nível urbano quanto rural, a geração de ocupação produtiva não assume o caráter de demanda derivada na acepção econômica e de origem neoclássica do termo. Tanto no setor informal urbano quanto nas áreas rurais de baixa renda, já estratificadas ou de recente ocupação demográfica (frente camponesa de subsistência), a necessidade de utilização da força de trabalho assume um caráter próprio e essencial como meio de sobrevivência. Esta essencialidade leva a que estas populações criem por mecanismos dos mais diversos, e por vezes criativos, a sua própria demanda por trabalho. Portanto, emprego não é só demanda derivada (este aspecto sendo relevante no setor moderno da economia) mas também meio de subsistência. Por conseguinte, emprego como demanda derivada exige uma abordagem mais econômica do que social enquanto emprego como necessidade básica de sobrevivência exige uma abordagem mais social do que econômica.

No campo, a possibilidade de se gerar maiores oportunidades de emprego depende: (1) das mudanças na estrutura fundiária-

ria; (2) da capacidade de fixação de população através de programas de colonização para agricultores de média e baixa renda; (3) de uma estratégia de fronteira que coordene o processo de ocupação de modo a evitar o seu fechamento para os segmentos sociais menos favorecidos e (4) da condução pública do processo de penetração de relações capitalistas no campo que deveria adequar a modernização de atividades agropecuárias às condições técnico-ambientais e de mercado mas também às condições sociais prevalentes.

Nos centros urbanos, o processo de industrialização e de terciarização modernos tem um papel importante a desempenhar neste objetivo, sendo necessário, contudo, que nas atividades manufatureiras, se otimize, dadas as restrições tecnológicas e de mercado insuperáveis, a capacidade das relações industriais - estabelecidas sobre a malha urbana mas também com um elo urbano-rural - de criar maiores efeitos multiplicadores sobre o emprego e renda (capacidade de retenção ou internalização).

Com respeito ao setor informal urbano é necessário que se fortaleça as suas atividades de modo a que, pela elevação de sua produtividade, sejam aumentados os níveis médios de rendimentos da força de trabalho nele engajada e que se constitui na fração mais significativa do segmento de baixa renda.

Conclui-se, portanto, que a abordagem do problema do emprego exige a convergência da política de localização de atividades econômicas, da política de expansão econômica convencional (regional e regionalizada), da política de migrações internas e da política social. Nestas políticas estão as categorias de intervenção pública mais importantes. As demais revestem-se de pouca significação, relativa a estas.

Seguem-se, contudo, algumas recomendações específicas, algumas já introduzidas acima, outras não, que visam aumentar a capacidade de absorção de emprego pela economia:

- (1) para efeitos de orientação das decisões locacionais do setor privado, combinar os subsídios ao capital com subsídios que incentivem a maior utilização do fator trabalho (suplementação de salários, redução dos encargos sociais);

- (2) difundir padrões tecnológicos absorvedores de mão-de-obra e desestimular, na medida do possível, os pacotes tecnológicos intensivos em capital, através da redução ou inaccessibilidade a incentivos tributários por parte de firmas que, tendo alternativas, tendem a utilizar tecnologias com alta densidade de capital por trabalhador;
- (3) reforçar os programas de formação de mão-de-obra (do tipo funcional);
- (4) reduzir o caráter conservador do sistema bancário oficial no fornecimento de empréstimos aos setores produtivos de baixa renda;
- (5) intensificar o apoio financeiro, tecnológico e de incentivos fiscais à pequena e média indústria e à pequena e média propriedade rural;
- (6) criar um fundo nacional para o desenvolvimento do setor informal urbano, que se constitua em instrumento de uma política específica destinada a este setor;
- (7) ampliar a gama de critérios e pesos respectivos, no contexto dos projetos industriais solicitantes de incentivos fiscais, de modo não só a beneficiar as pequenas e médias empresas locais mas também de modo a estimular a capacidade de geração de empregos de todas as empresas beneficiárias desses incentivos;
- (8) desestimular linhas de crédito atreladas a pacotes tecnológicos intensivos em capital.

## 2.6 - SUGESTÕES QUANTO À NATUREZA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As modificações na forma e conteúdo do planejamento regional deverão exigir ações institucionais e legais concretas. Tais ações tem a ver com: (1) o ordenamento horizontal e vertical dos órgãos governamentais que direta ou indiretamente deverão participar da formulação, discussão, implementação e acompanhamento das ações federais com respeito ao desenvolvimento re-

gional; (2) a criação de mecanismos que permitam uma maior participação de representações regionais (oficiais ou não) em todas as fases do desenvolvimento do planejamento regional em escala nacional; (3) a institucionalização do planejamento regional através de medidas legais que dêem permanência ao processo de intervenção pública na dimensão regional do planejamento nacional e (4) a compatibilização entre o planejamento global e o regional no que toca a objetivos e mecanismos alocativos de recursos.

Antes de fundamentar e detalhar as recomendações específicas convém destacar dois pontos. Em primeiro lugar, é princípio normativo do grupo de pesquisa que o processo de descentralização deliberativa, ou seja, uma maior participação nas decisões, sobretudo naquelas que dizem respeito à alocação de recursos é benéfica ao objetivo de reduzir as desigualdades regionais de desenvolvimento. Em segundo lugar, o grupo de pesquisa não se propõe aqui a avaliar, e com base nesta avaliação, recomendar modificações na organização, hierarquia, execução e acompanhamento que dizem respeito ao conjunto de órgãos e ações que compõem o Sistema Nacional de Planejamento. As proposições restringem-se a fornecer subsídios para que se viabilize e melhor se integre o planejamento regional com o nacional, dadas as recomendações feitas acima.

Em respaldo do pressuposto de que a descentralização decisória é essencial, convém nos referenciar à Introdução do volume III que explicitou o seguinte, em relação ao desenvolvimento regional no contexto dos planos nacionais de desenvolvimento<sup>1</sup>.

"Constata-se que a evolução do tratamento público do desenvolvimento regional (...) orienta-se progressivamente no sentido de enfatizar determinadas prioridades de interesse nacional. Tal ênfase (...) encontra correspondência intrínseca com a tendência genérica à centralização das decisões referentes às políticas públicas (...)

Por conseguinte, a sequência das diversas modalidades de intervenção perseguidas recentemente com vistas ao desenvolvimento das regiões periféricas, conduz a pensar que as principais decisões que concorrem a estas últi-

<sup>1</sup> Conforme volume III, A Política de Desenvolvimento Regional - Introdução

mas encontram sua verdadeira versão nos objetivos mais abrangentes do sistema. (...) Com efeito, a ausência de interlocutores representativos do ponto de vista nitidamente regional, pode provocar uma equalização por cima das prioridades nacionais"

O mesmo documento, por conseguinte, propõe:

"(...) que uma maior eficácia das políticas e não apenas da eficiência, requereria um processo decisório que deveria contemplar em bases mais amplas o exame das necessidades de cunho regional e nacional. Neste sentido, a expectativa é de que com tal ampliação (da participação no processo decisório), possa se lograr estratégias e políticas visando à redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento das regiões, outras além das que são forçadas a partir de enfoques primando por níveis de eficiência setorial".

A idéia de regionalizar o processo de planejamento na tentativa de melhor disseminar espacialmente os benefícios do desenvolvimento, em seu sentido mais amplo, exige a criação de mecanismos que garantam a compatibilização ao nível da imagem (identificação de problemas e necessidades) e do planejamento entre a ótica sob a qual os planejadores nacionais vêem o problema regional e a perspectiva sob a qual os planejadores regionais visualizam estes mesmos problemas. A experiência recente é a de que<sup>1</sup>:

"os objetivos da atual política de desenvolvimento regional visam muito mais as necessidades do desenvolvimento global (expansão acelerada do produto, geração de divisas, etc.) do que as necessidades das regiões periféricas e de suas populações".

Por conseguinte, é fundamental que se concilie os dois objetivos no que eles podem se conflitar, embora isto nem sempre ocorra, pois em algumas categorias, os objetivos nacionais em muito se confundem com os de natureza regional, embora na perseguição desses objetivos comuns se exijam ações diferenciadas do ponto de vista espacial.

<sup>1</sup> Conforme volume III, op. cit. Introdução.

Por outro lado, é impossível a não ser na aparência, realizar a compatibilização entre o planejamento nacional e o regional, se não se dispõe a nível federal de um orçamento regionalizado. A compatibilização de estratégias políticas e objetivos está longe de ser suficiente se o objetivo é de fato instituir o planejamento regional em escala nacional através de uma orientação mais espacial ao planejamento global. Por conseguinte, a regionalização dos gastos públicos previstos no orçamento se constitui em importante medida no sentido de melhor articular os dois níveis de planejamento.

Um dos meios destinados a evitar, pelo menos em parte, que os objetivos nacionais sempre prevaleçam sobre os regionais quer em estratégias de longo e médio prazo (que visem alterar a conformação estrutural da economia), quer em estratégias de curto prazo (que visem superar crises inflacionárias ou de comércio exterior, aliás, sempre recorrentes no caso brasileiro) é o de institucionalizar o planejamento regional de forma a que o plano, encarado como um desdobramento temporal do planejamento, se transforme legalmente e financeiramente em instrumento da administração pública. O aspecto legal visa dar um caráter impositivo, na forma de decretos e leis específicas aos instrumentos de política regional com o objetivo de assegurar-lhes tanto permanência quanto respaldo na sua utilização. O aspecto financeiro deve garantir, se não em todos, pelo menos nos mais importantes programas de desenvolvimento regional, a sua viabilização em termos de recursos.

Em suma, o grupo de pesquisa recomenda:

- (1) se subordina as agências regionais de desenvolvimento à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Estas agências deveriam estar acopladas a uma Secretaria de Desenvolvimento Regional que se responsabilizaria pela condução da orientação espacial (inclusive de caráter urbano) nos planos nacionais de desenvolvimento;
- (2) se criem mecanismos que assegurem à regiões e Estados, participação efetiva na formulação, execução e acompanhamento dos programas governamentais que tenham caráter estritamente regional;

- (3) que se garanta a participação de representação regional nos órgãos formuladores de políticas ao nível nacional (CDI, CDE, CDS, CMN, CONSIDER, etc.) de modo a que possam incorporar a devida dimensão espacial na concepção, execução e acompanhamento das políticas setoriais, sociais e macroeconômicas que foram regionalizadas e que são regionalizáveis;
- (4) se criem mecanismos que garantam a compatibilização dos objetivos nacionais com os regionais ao nível das estratégias, políticas, instrumentos e recursos, para o qual assume particular importância e regionalização dos gastos públicos federais. Cabe inserir neste ponto o conceito de planejamento - advocacia, proposto por LASUEN e citado por Armando Mendes<sup>1</sup>:

"O objetivo fundamental do planejamento regional de longo prazo deveria persuadir os planejadores nacionais, a través da demonstração de cenários regionais, a tomarem conta, no planejamento consequente de curto prazo, os fatores e efeitos regionais definidos nos cenários e não previsíveis por meio do planejamento nacional devido ao escopo e técnicas deste. A curto prazo, os planejadores regionais deveriam "advogar" perante os planejadores nacionais, no sentido de alcançar a melhor utilização possível (numa perspectiva regional) dos recursos, compatível com os critérios de alocação nacional de recursos. Isto será possível se, por exemplo, for atribuída ao planejador regional uma alocação de projetos mais detalhada - tanto funcional como espacialmente" (tradução de Armando Mendes).

- (5) se institucionalize o planejamento regional no seu aspecto legal, financeiro e participativo, sendo que neste último aspecto (o participativo) dever-se-ia envolver também representações políticas na discussão dos planos.

O desafio maior na operacionalização destas recomendações encontra-se na capacidade de se encontrar meios que, sem ser

<sup>1</sup> Mendes, op. cit. pp. 54-55.

simplistas e ineficazes, tornem os procedimentos o menos burocratizantes possível. De outro modo, o desperdício de tempo, pessoal e recursos poderá tornar estes mecanismos não só pouco úteis mas sobretudo onerosos.

## 2.7 - RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS AO NÍVEL DE CADA REGIÃO-PROGRAMA

Nesta seção serão destacados os subsídios para a formação do planejamento regional ao nível de cada microrregião programa (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Procurar-se-á evitar ao máximo que se dupliquem as proposições feitas anteriormente e que se constituem, a nosso ver, nas mais importantes com vistas ao planejamento regional em escala nacional. Contudo, será inevitável que, pela sua importância, algumas dessas recomendações sejam aqui recolocadas. Estas terão, todavia, uma maior especificidade regional despidendo-se, portanto, do caráter genérico em que foram anteriormente colocadas.

Por outro lado, as proposições contidas nesta seção devem ser entendidas, de um lado, como as mais relevantes, e de outro, como o complemento e o enraizamento ao nível de cada macrorregião das recomendações constantes das seções anteriores. Na verdade, as recomendações aqui relatadas se constituem em apenas um segmento da política regional (o que trata dos problemas regionais de gravitação regional) e em um dos componentes da política de ordenamento do território. Por conseguinte, estes subsídios acoplam-se:

- (1) aos demais elementos da política regional;
- (2) à política de localização de atividades econômicas e de uso do solo rural;
- (3) à política de migrações internas e às demais políticas de conteúdo inter-regional e
- (4) à política de desenvolvimento urbano.

Para efeito de exposição, as recomendações fundamentais nos estudos realizados pelo CME-PIMES, serão enunciadas na seguinte ordem: Nordeste e Amazônia - Centro-Oeste. Elas se centrarão sobre programas de desenvolvimento industrial e rural. Os demais aspectos devem ser retirados das recomendações feitas nas outras seções. Finalmente, as sugestões relativas à política de

incentivos fiscais e à natureza institucional dos programas de desenvolvimento regional, específicos a estas áreas, serão feitas conjuntamente e de maneira sucinta para as três macrorregiões.

## 2.7.1 - Nordeste

### 2.7.1.1 - Desenvolvimento Industrial

O documento que avaliou o programa de desenvolvimento industrial do Nordeste ressaltou as três funções mais importantes atribuídas ao mesmo, ao longo dos planos regionais de desenvolvimento, ou sejam<sup>1</sup>: (a) maior autonomia ao crescimento regional; (b) absorção dos excedentes relativos de mão-de-obra e (c) dinamização da economia regional com vistas à redução das disparidades regionais. O processo de avaliação, referenciado às funções acima citadas, indica o seguinte:

- (1) quanto à capacidade germinativa e de propagação (maior autonomia), observou-se que fração substancial dos investimentos tem vazado sob a forma de demanda extra-regional por máquinas e equipamentos, ainda na fase de investimento, é que a dependência extra-regional de insumos, por parte das unidades já implantadas e em funcionamento, embora tenha se reduzido durante os anos setenta em relação à década passada, ainda pode ser considerada como sendo de porte significativo;
- (2) quanto ao objetivo de criação de empregos, estimou-se que cem mil novos empregos foram criados diretamente pelo setor industrial no período 1960/1974, o que corresponde a uma taxa geométrica anual da ordem de 3% a.a., sendo bem menor do que a antecipada pela SUDENE/BNB e inferior à do País como um todo, que no mesmo período situou-se em 5,6% a.a. Ademais, estes empregos gerados correspondem a menos de 10% do sub-emprego urbano e contribuíram para absorver apenas 6,5% do incremento da PEA urbana no período citado. Quanto ao emprego indireto, há in-

<sup>1</sup> Conforme volume III - A Política de Desenvolvimento Regional, capítulo 1.

dicações de que a sua geração não foi substantiva, devido aos vazamentos de renda que refletem a alta propensão a importar da região;

- (3) quanto ao papel de dinamização da economia e redução das desigualdades regionais, observou-se uma aceleração do produto industrial nos anos setenta quando comparado com o dos sessenta, embora este crescimento tenha sido menor do que o do País como um todo. Infere-se, por conseguinte, que a industrialização amorteceu a ampliação dos desníveis, ou seja, atuou compensatoriamente no sentido de evitar uma maior deterioração do Nordeste vis-à-vis o Centro-Sul, na medida em que o programa de desenvolvimento industrial nordestino não reverteu tendências ou mudou os dados fundamentais do problema das desigualdades regionais.

Por outro lado, observou-se em anos recentes, a insuficiência de incentivos fiscais frente a demanda por estes fundos, o que provocou mudanças na intensidade do uso desse instrumento de política.

Dos resultados acima listados, específicos ao setor industrial, assim como das conclusões obtidas a partir do documento que avalia o desenvolvimento rural, e, em função das colocações diluídas ao longo deste documento com relação ao Nordeste, observa-se uma convergência para identificar, no caso desta região, o problema do emprego e sua íntima associação com os problemas sociais como um aspecto central da problemática nordestina. Neste sentido, o esboço da estratégia industrial que sugerimos para o Nordeste está fortemente articulado com a necessidade de a política de desenvolvimento regional estar mais atrelada ao encaminhamento de solução para a subutilização e sub-remuneração da força de trabalho. Neste caso, a preocupação central estaria mais na especificação de um processo de desenvolvimento, no qual se definiria um estilo ou padrão de expansão econômica. Menos adverso para o caso nordestino, do que no estabelecimento de taxas ou ritmos de expansão, que tendem a begligenciar o estilo de acumulação e seus efeitos sobre a renda, o emprego e as condições de vida da população local.

Neste particular, torna-se importante a consideração dos efeitos da articulação cada vez maior da região com o conjunto da economia nacional, e neste contexto, com o processo de industrialização em curso. Este terá que ser, cada vez mais, pensado a partir de dois objetivos específicos:

- (1) primeiro, o do aumento do grau de complementaridade dos setores e atividades econômicas regionais com vista principalmente à internalização na economia regional dos efeitos de expansão da própria economia regional;
- (2) segundo, o de orientação da produção regional para o atendimento das faixas mais dinâmicas da demanda nacional, de origem pública ou privada.

No primeiro caso o que se pretende é ampliar a capacidade da região nordestina de transferir para o interior de sua economia os efeitos de expansão que, através de um crescimento de sua demanda de bens de capital, da receita proveniente de suas exportações, dos gastos autônomos do setor público ou das poupanças captadas pelo sistema regional, possam repercutir positivamente na geração de renda e emprego adicionais na região. Isto implica em redefinir o modo adverso através do qual vem sendo quebrado o isolamento relativo do Nordeste, redefinição esta que deveria proporcionar uma divisão inter-regional de trabalho no País que comporte a consolidação de economias regionais de modo mais complementar do que concorrente<sup>1</sup>. Com isto o que se espera é que o processo de inserção cada vez maior da economia regional na economia nacional ocorra de modo que os "ajustamentos", que evidentemente implicam numa maior homogeneização na acumulação de capital em todas as regiões, venham a incidir menos, no Nordeste, sobre a capacidade regional de geração de empregos produtivos.

Nas linhas básicas destes objetivos surgem preocupações com:

- (1) implantação e consolidação dos complexos industriais (petroquímico (BA), mineral-petroquímico (SE), mine

<sup>1</sup> Esta mesma noção foi explorada anteriormente neste capítulo, quando argumentou-se no sentido de, ao nível de cada macrorregião, gerar especialização inter-regional com integração intra-regional.

ral-petroquímico (AL), fertilizantes, salineiro (RN), eletro-metal-mecânico, têxtil e confecções, couro) que tem sofrido retardamento tendo em vista indefinições a nível federal em razão da ausência de uma política regionalizada de industrialização no País, como em razão de políticas conjunturais de desaquecimento que comprometem a consolidação dos complexos industriais com trabalhos já iniciados;

- (2) desenvolvimento das atividades agroindustriais (aproveitamento de frutas regionais, da mamona e algodão; do leite; cacau; café; industrialização de produtos de palmáceas, etc.) inclusive as vinculadas ao Pró-álcool, também aqui as restrições financeiras aliadas à indefinições, inclusive de competência de entidades estatais, têm comprometido a realização de programas já definidos há alguns anos;
- (3) regionalização das atividades empresariais do Estado e uso da ação governamental direta na consolidação da industrialização regional nos ramos ou setores para os quais a iniciativa privada não tem mostrado interesse ou competência;
- (4) integração da estrutura industrial em implantação, notadamente em relação àqueles ramos industriais que os diagnósticos e avaliações de políticas definem como "ricos de inter-ligações" mas que no caso nordestino transferem suas repercussões indiretas de renda e emprego para outras regiões: metalúrgica, mecânica, material de transporte, entre outros.

No que se refere à orientação da produção regional para atendimento das faixas mais dinâmicas da demanda regional o que se pensa é, fundamentalmente na desconcentração da indústria de bens de consumo duráveis em favor da região e na maior participação da região na produção de bens finais e insumos necessários aos programas governamentais de maior significado e dinamismo (habitação, transporte urbano, urbanização, modernização e expansão do transporte ferroviário e marítimo, etc.).

Ao lado dessa linha estratégica que poderia ser definida como de expansão econômica regional, as ações governamentais

que venham a ter suas preocupações centralizadas na questão do emprego regional não poderão deixar de desenvolver uma outra linha estratégica de caráter compensatório cujos objetivos específicos devem contemplar:

- (1) Um maior aporte de recursos ao programa de desenvolvimento industrial do Nordeste via incentivos fiscais, vez que estes recursos foram substancialmente reduzidos em termos relativos (e para alguns períodos mesmo em termos absolutos deflacionados) devido a sua setorialização em termos nacionais e sua extensão ao PIN e PROTERRA;
- (2) uma articulação cada vez maior dos pequenos, médios e micro-estabelecimentos aos instrumentos e meios através dos quais a ação governamental tem garantido a rentabilidade e expansão das grandes empresas industriais, comerciais, financeiras e agrícolas; isto teria necessariamente que implicar na redefinição dos tímidos programas de pequena e média indústria e na superação do caráter experimental dos programas voltados para as micro-unidades de produção;
- (3) expansão dos investimentos e gastos públicos com vistas à geração adicional de emprego através, entre outros, de programas de institucionalização de frentes de trabalho, promoção do emprego urbano através de obras públicas e programas sociais que utilizem intensamente mão-de-obra não qualificada e através de programas rurais de redução do emprego sazonal;
- (4) condução das transformações econômicas no meio rural visando minimizar a destruição de empregos produtivos, através, entre outros, de programas voltados para o ordenamento (inclusive espacial) da expansão da pecuária; para o fomento à industrialização rural; para a canalização do crédito e assistência técnica para o pequeno agricultor, em moldes mais realistas e menos retóricos que dos programas atuais;
- (5) efetivação de uma política ordenada de expansão da

fronteira agrícola que implique na intensificação dos programas de colonização dirigida e na reestruturação fundiária associada à distribuição dos meios técnicos e financeiros imprescindíveis à produção dos agricultores beneficiados; isto evidentemente implicaria na eliminação da prática atual de ocupação das áreas de fronteiras através de grandes latifúndios (vinculados à criação do gado e à prática de especulação de terras) que tem fechado a fronteira à massa de agricultores que poderiam mais racionalmente (do ponto de vista econômico e social) utilizar as terras disponíveis.

As proposições (4) e (5) acima recaem no âmbito do desenvolvimento rural e, por conseguinte, servem de ponte para que se introduza os principais resultados e as proposições relativas a esta importante dimensão da problemática nordestina.

#### 2.7.1.2 - Desenvolvimento Rural

O capítulo que avaliou os programas de desenvolvimento rural para a região Nordeste chegou, de modo geral, às seguintes conclusões<sup>1</sup>:

- (1) há uma penetração generalizada do capitalismo no campo, embora com formas e intensidades que variam conforme o sistema de organização social da produção objeto de estudo. A penetração de relações sociais de produção do tipo capitalistas reflete-se na formação de mão-de-obra volante, no progresso técnico do sistema canavieiro, no processo de pecuarização, no surgimento de um estrato de pequenos e médios agricultores e no fechamento da fronteira agrícola regional (Pré-Amazônia Maranhense, oeste da Bahia, etc.);
- (2) quanto ao emprego observa-se que a força de trabalho agrícola continua crescendo, embora nas áreas de intensa modernização e também no sistema gado-policultura tenha se constatado um decréscimo absoluto;

<sup>1</sup> Conforme volume III - A Política de Desenvolvimento Regional, capítulo 2.

- (3) as condições de vida da população rural nordestina permanecem estagnadas, na medida em que o trabalho assalariado sem garantias trabalhistas, a concentração monopolista da propriedade da terra e a semi-proletarização dos pequenos proprietários de baixa renda impõem um patamar de pobreza difícil de ser rompido;
- (4) a alta concentração da propriedade da terra permanece com seu caráter crítico tanto do ponto de vista produtivo quanto social. É uma das causas básicas de expulsão e permanece intocada pelos programas governamentais que neste particular, se mostraram tímidos ou completamente omissos;
- (5) quanto aos efeitos da política econômica, observa-se duas fases distintas. Na primeira fase, surgem o programa de incentivos fiscais e o PROTERRA, que reforçaram (no caso do segundo, paradoxalmente) as grandes propriedades, sendo que, no caso específico do PROTERRA tal reforço se deveu ao apoio do programa ao processo de pecuarização através de linhas de crédito especiais. Na segunda fase, que corresponde ao período do II PND, a política econômica procurou atingir um estrato de médios e pequenos produtores. O programa de irrigação do Nordeste promoveu uma reestruturação fundiária na área dos perímetros irrigados mas com alta seletividade a ponto de em alguns casos gerar uma absorção líquida negativa de população devido ao alto nível técnico dos projetos. O Polonordeste e o Projeto Sertanejo orientam-se fundamentalmente para uma camada de médios produtores. A característica desses programas é a sua seletividade, o que não permitirá abordar substancialmente a pobreza rural como um todo, dada a sua abrangência e intensidade.

Conclui-se que a agricultura cumpriu seu papel de produzir excedentes sem, entretanto, aumentar a oferta de terras agriculturáveis. O aumento da oferta agrícola se explica pela capitalização, que é eficiente em termos econômicos mas excludente do

ponto de vista social, sendo que nesta última dimensão; os problemas não se alteraram, revelando-se a sua persistência a níveis críticos e ostensivos.

As proposições que se seguem não abordarão os aspectos relativos à fixação de preços mínimos, financiamento da produção, crédito e atividades produtivas e assistência técnica. Estas políticas já foram objeto de consideração acima, e devem ser regionalizadas de modo a atender as especificidades de cada região.

As proposições a seguir relatadas irão se centrar sobre as conclusões do capítulo 2 do volume III, citado, e particularmente sobre a questão agrária e a do emprego rural, aliás, faces distintas de um mesmo problema.

Por conseguinte, propõe-se genericamente o seguinte:

- (i) reduzir o caráter elitista dos programas de irrigação através de estudos que permitam adequar a tecnologia às condições sociais prevalentes;
- (ii) que o Polonordeste e o Projeto Sertanejo abordem sem timidez o problema fundiário, sem a resolução do qual estes programas perderão parte de sua eficiência e continuarão excludentes do ponto de vista social;
- (iii) controlar o processo de pecuarização através de: (a) proibição ou restrição de áreas para a pecuária bovina extensiva de modo a que esta atividade não penetre em áreas de lavoura e de projetos de colonização; (b) limitação do tamanho dos empreendimentos pecuários, sem obviamente torná-los ineficientes do ponto de vista econômico; (c) punir os beneficiários de incentivos fiscais que têm utilizado terras para fins especulativos em vez de atividades pecuárias;
- (iv) reforçar os programas de colonização para agricultura familiar de baixa renda através de maior aporte de recursos e respaldo institucional. Neste particular, cabe destacar a necessidade de se priorizar o programa de colonização administrado pela COLONE na pré-Amazônia maranhense assim como estender a sua operação a todo o Nordeste, de acordo com suas atribuições originais;

- (v) promoção de associativismo rural através (a) da atualização da legislação cooperativista e sua efetiva implementação; (b) da criação de instrumentos de apoio técnico e financeiro às cooperativas entre as quais se destacam uma maior regionalização da atuação do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, da criação de fundos financeiros especiais para a concessão de financiamento às cooperativas e da criação de incentivos especiais à produção ou comercialização de bens agrícolas quando realizados através de cooperativas<sup>1</sup>;
- (vi) reorganização fundiária da região;
- (vii) uma política de ocupação permanente de mão-de-obra;
- (viii) reorganização econômica e social da Zona da Mata (cana-de-açúcar).

Estas três últimas proposições revestem-se de caráter essencial e serão objeto de maiores considerações. A proposição (vi) diz respeito a um programa de reorganização agrária com visitas a drenar as populações agrícolas de baixa renda, sem terra e proprietários de minifúndios, de áreas saturadas<sup>2</sup> (entendidas como áreas nas quais existe excedente de população vis-à-vis a base física de recursos e o nível da tecnologia vigente) e ocupá-las nas áreas não saturadas da região. Em estudo recente a Geotécnica S/A, utilizando-se de metodologia desenvolvida por

<sup>1</sup> Esta proposição específica foi baseada, com algumas modificações, em documento inédito da SUDENE. Cf. SUDENE pede Reforma Agrária no Nordeste, O GLOBO (domingo 09/04/78), Seção Econômica, p. 28.

<sup>2</sup> Especifica-se a seguir o número de microrregiões (MRH) saturadas e o excedente de população nestas áreas por estado da região. O primeiro número indica a quantidade de MRH saturadas dentre todas as MRH de cada estado, e o segundo número o excedente relativo de população: MA (2 de 16; 51.704), PI (3 de 11; 81.804), CE (10 de 23; 328.025), RN (2 de 10; 149.520), PB (9 de 12; 370.523), PE (6 de 12; 229.288), AL (1 de 9; 13.133), SE (4 de 8; 28.116), BA (1 de 26; 79.062). Estes dados constam de trabalho inédito da GEOTÉCNICA S/A.

Strauss<sup>1</sup>, identificou 38 microrregiões homogêneas do Nordeste como saturadas. (nas quais a população excedente é da ordem de 1,3 milhões de pessoas) e 89 outras sem estar nesta condição, e com capacidade de absorver um contingente populacional da ordem de 26,3 milhões de pessoas, ainda ao nível da tecnologia vigente<sup>2</sup>. Por conseguinte, o Nordeste mediante uma reorganização agrária pode absorver em termos líquidos 25 milhões de pessoas, um contingente superior em 178% a PEA agrícola registrada pelo Censo Agropecuário de 1975. Preconiza-se, portanto, que através de uma reforma agrária se resolva, pelo menos em parte, o problema de saturação das 38 MRH pela drenagem da população excedente desas áreas para as outras microrregiões não saturadas.

Os instrumentos de política mais importantes para a consecução desse objetivo são:

- (1) criação de um Fundo de Terras que adquiriria terras dos grandes proprietários rurais, para utilizá-las posteriormente em projetos de reestruturação fundiária à condição que se vincule aos objetivos do mesmo a observância de prioridades de elevada conotação social;
- (2) estímulo à criação de um mercado de terras, enquanto fator de produção, simultaneamente ao combate ao latifúndio improdutivo, e ao aproveitamento e à retenção especulativa da propriedade rural através da atualização e efetiva aplicação da legislação agrária, principalmente do Estatuto da Terra que já dispõe de dispositivos de taxação progressiva<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Strauss, Estevam. "Metodología de Evaluación de los Recursos Naturales para la Planificación Económica y Social", Cuadernos del ILPES, Serie 2, n.º 04, Santiago de Chile, 1972. O método básico centra-se no cálculo da relação homem/terra.

<sup>2</sup> Mostra-se a seguir a capacidade de absorção líquida da população para cada estado da região ao nível da tecnologia vigente: MA (+8.852.690), PI (+1.194.137), CE (+114.107), RN (+107.132), PB (-248.755), PE (+354.894), AL (+451.189), SE (300.517) e BA (13.869.077). Somados, a capacidade de absorção líquida de população para o NE como um todo é de quase 25 milhões de pessoas. Note-se que o estado da Paraíba tem que expelir população, enquanto os da Bahia e Maranhão são os que têm maior capacidade de absorção desde que se promova uma reorganização da estrutura fundiária.

<sup>3</sup> Proposição baseada em documento inédito da SUDENE. Cf. O GLOBO, SUDENE Pede Reforma Agrária para o Nordeste.

Paralelamente à política de reestruturação fundiária, deve ser implementada uma política de ocupação permanente de mão-de-obra (proposição vii), fundamentada nos princípios de:

- (1) dotar as MRH não saturadas de investimentos em infra-estrutura econômica e social;
- (2) aumentar nestas mesmas áreas o nível de ocupação da mão-de-obra oriunda das microrregiões já saturadas através de tecnologias absorvedoras de força de trabalho;
- (3) capacitar a mão-de-obra no próprio processo de trabalho.

Esta política visa, portanto, criar empregos estáveis a uma taxa suficiente para absorver o crescimento vegetativo da população e os altos níveis de subutilização da força de trabalho rural. Em caráter complementar, torna-se imprescindível estudar e redefinir os seguintes aspectos da política de desenvolvimento regional:

- (1) prover capacidade operativa e financeira às agências governamentais e empresas privadas, que contratadas pelas primeiras, venham a executar investimentos em infra-estrutura econômica e social nas regiões selecionadas;
- (2) redefinir, localizar e priorizar os investimentos públicos em função do programa de emprego;
- (3) identificar e implementar tecnologias a serem utilizadas nas obras selecionadas e consideradas objeto de intervenção pública de modo a maximizar os níveis de ocupação;
- (4) promover mudanças na legislação trabalhista e tributária de modo a equacionar e redefinir soluções salariais, e diminuir os custos financeiros dos empreendimentos objeto da política de ocupação permanente de mão-de-obra.

A última proposição (viii), diz respeito a um problema particular de uma sub-região do Nordeste brasileiro. É comumente alegado, com bastante validade aliás, que na zona da mata nordestina - principalmente a pernambucana e alagoana - não existe

outra cultura mais rentável e lucrativa que a cana-de-açúcar, mesmo nas condições seculares e atuais de crise por que passa o setor canavieiro. Entretanto, é fundamental que se credite esta falta de opções econômicas e esta alta rentabilidade relativa da cana, à própria política oficial, que, através de subsídios e financiamentos a custo baixo, de garantia de preços e de mercados, cristaliza uma situação em que não resta outra opção senão a de plantar cana e produzir açúcar em quantidades crescentes, independentemente das possibilidades de absorção pelos mercados, interno e externo, e de qualquer princípio de racionalidade econômica.

Partindo-se do princípio de que nem todas as unidades agrícolas e industriais do setor canavieiro produzem ineficientemente (ou seja, a custos absolutos maiores do que no Centro-Sul), a solução não está em abandonar a produção, mas essencialmente a de conter a oferta ou mesmo reduzi-la, até o limite em que a atividade passe a operar em regime de custos competitivos em escala nacional. Os recursos que seriam forçosamente liberados - terra, capitais e trabalho - deveriam então ser canalizados para outros fins, aí devendo entrar, de maneira decisiva, a participação do Estado.

Os objetivos de uma política, então, para a zona canavieira nordestina seriam: (a) o de conter ou reduzir a oferta de cana-de-açúcar, continuando-se a estimular, via financiamentos e outras medidas, o processo produtivo das unidades eficientes; (b) o de promover uma utilização rentável e lucrativa para os recursos liberados, de modo a tornar atrativa a saída dos produtores ineficientes.

O instrumento de política a ser empregado é simples, politicamente viável e de fácil operacionalidade. Consistiria na constituição de um fundo para aquisição de áreas que venham a ser consideradas disponíveis pelos proprietários da região canavieira. O mecanismo operaria em bases voluntárias, por parte dos grandes proprietários e as terras seriam vendidas (ou doadas) às famílias de trabalhadores rurais que estivessem necessitadas de terra ou dispostas a cultivarem a sua própria gleba.

## 2.7.2 - Amazônia e Centro-Oeste

O primeiro aspecto a evidenciar é a inexistência de uma alternativa estratégica nos documentos oficiais que permita alcançar maiores efeitos internalizadores para a Amazônia e Centro-Oeste, em decorrência de seus processo de ocupação e integração. Neste sentido seria imprescindível que as formulações estratégicas para as regiões em questão se pautassem:

- (i) nas suas especificidades regionais e sub-regionais;
- (ii) na geração de alternativas para o assentamento e a fixação das populações envolvidas, o que implica em orientar a ocupação demográfica através de uma política espacial de conteúdo inter-regional;
- (iii) na consideração da preservação do meio ambiente<sup>1</sup>;
- (iv) no estabelecimento de medidas visando estipular o zoneamento agroflorestal para efeito dos diversos níveis de apoio e de intermediação institucional. Destaca-se aqui a necessidade de uma política oficial florestal, até agora inexistente;
- (v) na internalização dos efeitos sócio-econômico das atividades produtivas induzidas;
- (vi) na compensação dos "benefícios exportados" através de medidas corretivas e
- (vii) no equilíbrio entre objetivos nitidamente regionais

<sup>1</sup> Para a exploração racional dos recursos naturais amazônicos de ve-se dar prioridade a linhas de pesquisa que objetivem: "(a) identificar tecnologias adaptáveis à Amazônia para o cultivo de produtos tradicionalmente produzidos em áreas de clima diverso; (b) descobrir a utilização industrial ou de consumo das espécies nativas disponíveis na flora e na fauna amazônica; (c) aprofundar estudos sobre a tecnologia tradicional usada pelas sociedades autóctenas com a finalidade de posterior generalização; (d) continuar pesquisas ecológicas de natureza perspectiva (incluindo-se a instalação de parques, reservas e medidas de preservação de ecossistemas e habitats naturais de reprodução das espécies animais e vegetais) através de um aproveitamento integrado e harmonioso que possibilite diagnósticos sobre a capacidade e uso dos solos". Cf. Costa, José Marcelino M. da. "Relatório sobre Políticas de Desenvolvimento Regional" Seminário IPEA/ANPEC sobre Políticas de Desenvolvimento Regional, Recife, (junho, 1978).

e nacionais.

Ao conteúdo desta estratégia é que dever-se-ia atrelar as políticas de incentivos fiscais, extrativismo vegetal e mineral, ocupação demográfica, controle ambiental e desenvolvimento industrial, e os programas especiais.

As proposições relatadas por Armando Mendes em "Instrumento para a Invenção da Amazônia" recaem no conteúdo das sete qualidades (enumeradas acima) que uma estratégia deveria ter para melhor internalizar os benefícios do processo de ocupação e integração<sup>1</sup>. Estas proposições, endossadas pelo grupo de pesquisa têm o seguinte teor:

### 1. Expansão da Produção Regional

- 1.1. Facilitar a entrada de bens de produção;
- 1.2. Reduzir os custos dos insumos básicos do setor produtivo amazônico;
- 1.3. Aumentar as comodidades à mão-de-obra;
- 1.4. Incentivar a retenção e atração de população;
- 1.5. Reter parte significativa dos benefícios da exploração dos recursos naturais não renováveis;
- 1.6. Confirmar as desvantagens que atuam nas áreas de grande densidade econômica e demográfica, de maneira a torná-las desatrativas para novos investimentos.

### 2. Aumento do Consumo Regional

- 2.1. Substituição de importações regionais;
- 2.2. Aumento da renda real do mercado consumidor amazônico.

### 3. Aumento da Interdependência Regional

- 3.1. Substituir importações nacionais;
- 3.2. Zoneamento do espaço econômico regional para fins de investimento;
- 3.3. Reorientar os programas de pesquisas sobre a po

<sup>1</sup> Mendes, op. cit. pp. 77-106. Para cada uma dessas proposições Armando Mendes fornece uma sólida justificativa. Sugere-se ao leitor recorrer ao texto citado para maiores detalhes vez que o enunciado de uma ou outra proposição não pode ser suficiente para a percepção do seu conteúdo.

tencialidade da Amazônia, pela oferta, antes que pela procura e

- 3.4. Assegurar a acessibilidade, através da instituição de condutos, dos legítimos interesses e aspirações da região junto aos órgãos nacionais de planejamento.

Com base neste referencial estratégico far-se-á em seguida as proposições relativas ao programa de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus, aos programas especiais e a outros aspectos relevantes do desenvolvimento dessas regiões, havendo, porém, a necessidade de antes apresentar sumariamente os resultados dos estudos feitos pelo CME-PIMES.

#### 2.7.2.1 - Programa de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus

A análise de alguns resultados mais significativos da política regional da Zona Franca de Manaus, coordenada pela SUFRAMA, foi procedida levando em conta a sua compatibilização (i) com a política de desenvolvimento da região Norte e do País, (ii) com a diretriz de integração regional e ocupação humana do espaço, (iii) com o prazo de 30 anos a partir de 1967, para sua efetiva concretização<sup>1</sup>.

Isto posto, à base das informações disponíveis, constatou-se uma expansão bastante acelerada das atividades econômicas da sub-região, notadamente das atividades urbanas nas quais se sobressaem a expansão do setor industrial e das atividades comerciais a taxas muito altas. Esta evolução que implicou num crescimento inusitado para a economia da Zona Franca, comporta algumas características particulares ou distorções que não condizem com o que está estabelecido nos objetivos da política de desenvolvimento anteriormente explicitada.

Em primeiro lugar, ele ocorre definindo para a Zona Franca de Manaus um papel de entreposto que não somente implica numa reduzida verticalização regional das atividades produtivas ali localizadas, como na geração de déficits significativos no

<sup>1</sup> Conforme volume III, op. cit. capítulo 3.

balanço comercial da sub-região com o resto da economia brasileira e com o exterior, em conjunto. Essa reduzida verticalização se dá não somente em relação ao setor industrial como em relação às atividades primárias; sendo que estas últimas, não sofreram nenhuma modificação significativa e não contribuíram para reduzir a dependência de Manaus no abastecimento de produtos básicos para sua população.

Em segundo lugar, este crescimento centralizado numa área que já concentra a parte mais significativa das atividades produtivas do Estado, possibilitou o surgimento de um pólo de atração que vem concorrendo para o esvaziamento demográfico de áreas contíguas do interior do Estado, sem apresentar nenhuma característica de irradiação capaz de gerar dinamismo sobre as demais áreas e setores produtivos, salvo aqueles mais diretamente beneficiados pelos incentivos e estímulos governamentais.

Resultaram de tais distorções o fato de que, embora a taxas aceleradas de crescimento, a evolução econômica da Zona Franca, de modo como vem ocorrendo não conduz a um comportamento da economia nos termos indicados pela política de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus nem pelas políticas regionais de desenvolvimento e de ocupação humana do espaço nas quais a primeira delas está inserida.

Por tais razões e levando em conta os resultados positivos obtidos até o presente, as proposições a serem elaboradas visando o desenvolvimento da Zona Franca de Manaus - considerando inclusive os objetivos e restrições das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento - deverão levar em conta (i) sustentação do crescimento acelerado das atividades produtivas da Zona Franca e (ii) redefinição dos seus padrões, através, sobretudo da verticalização da atividade industrial orientando-a para o uso mais intensivo dos insumos e fatores regionais e para a integração da estrutura industrial já instalada, bem como a partir do desenvolvimento da atividade produtiva do setor agrícola (iii) redução dos déficits do balanço comercial da Zona Franca com o exterior.

Nessa redefinição à base da verticalização da indústria da Zona Franca, deverão ser consideradas, entre outras, as seguintes questões:

- (1) o reexame e modificação de alguns dos mais significativos instrumentos de política econômica até então adotados, em razão sobretudo da incompatibilidade de entre a exigência de uma maior verticalização e integração industrial e o reforço que eles tendem a dar a uma atividade econômica da qual resulta um mínimo de agregação a nível regional<sup>1</sup>.
- (2) maior utilização da atividade empresarial do Estado na consolidação da industrialização regional sobretudo naqueles setores ou ramos industriais para os quais a iniciativa privada não tenha interesse ou competência; construção naval, fundição, química, forjaria e outros setores considerados compatíveis com o estágio atual da Zona Franca segundo estudos realizados;
- (3) definição ao nível nacional de uma política de industrialização que estabeleça para a Zona Franca de Manaus um papel bem definido dentro de um contexto de divisão inter-regional do trabalho para as atividades manufatureiras, de tal modo que, ao se propor uma especialização industrial, não se induza a implantação de "enclaves" ou atividade econômica que consolide a característica de entreposto que atualmente possui a Zona Franca.

No que se refere ao desenvolvimento agrícola, cujos resultados são pouco significativos até o presente, deverão ser re-pensados os instrumentos e meios até agora adotados e reconsiderar uma maior participação governamental direta na produção dos bens agrícolas, sobretudo para o abastecimento de Manaus.

---

<sup>1</sup> As proposições relativas a um reexame a ã modificação no mecanismo de estímulo ao desenvolvimento econômico da ZFM deverão considerar os seguintes aspectos: modificação do IPI envolvendo gradual reposição do imposto sobre os bens que entram na Zona Franca, bem como reposição dos produtos que saem da referida sub-região, estabelecimento de um fundo de desenvolvimento para a ZFM, modificação na sistemática de cálculo e redução do Imposto de Importação e modificação na restituição do ICM, inclusive considerando a possibilidade de eliminar a restituição por parte do Estado do Amazonas, Cf. SUFRAMA; Plano Plurianual da Zona Franca de Manaus, Manaus, 1978.

Com relação à redução dos déficits do balanço comercial da Zona Franca com o exterior, dois pontos básicos deverão ser considerados: (i) reforço das exigências quanto ao "índice de nacionalização" já em prática e das quais se espera resulte uma aquisição maior de insumos nacionais demandados pela indústria da ZFM; (ii) adoção de "índices de internacionalização" dos produtos através dos quais se poderia obter um maior percentual das exportações sobre as vendas da nova indústria que, até o presente, têm sido pouco significativos, não obstante o fato de se tratar em grande parte de grupos econômicos vinculados ao comércio internacional.

Um ponto que deve ser considerado, refere-se ao fato de que, segundo informações relativas às características da urbanização que vem ocorrendo em Manaus e relativas à concentração de renda, a acelerada expansão da atividade econômica da ZFM não vem repercutindo em benefício de grande parte da população. Não resta dúvida que isto será coerente com o estilo de desenvolvimento nacional e com seus rebatimentos regionais e que, ademais, o encaminhamento de soluções exige o uso de instrumentos que espacem aos controles do planejamento da Zona Franca de Manaus. Vale, no entanto, ressaltar que os generosos estímulos governamentais, entre os quais o da esfera estadual, têm evoluído na presente década a uma intensidade que tem comprometido a capacidade do Estado de financiar seus gastos, entre os quais podem ser referidos programas que poderiam reduzir os déficits de alguns serviços básicos que se vêm intensificando com a acelerada urbanização da capital do Estado e, portanto, contribuir para melhorar a qualidade de vida da população local. Este ponto é significativo sobretudo quando se considera que os estímulos dados pela esfera estadual aos investidores constituem apenas um estímulo a mais entre aqueles que a SUDAM e SUFRAMA oferecem aos empresários. Deste modo, no reexame dos mecanismos e instrumentos adotados deveria ser considerada a conveniência de excluir do conjunto de incentivos oferecidos (IPI, Imposto de Importação, IR) aqueles da esfera estadual.

#### 2.7.2.2 - Programa de Desenvolvimento Rural

A ocupação recente da Amazônia e do Centro-Oeste tem si

do extremamente dinâmica, basicamente como resultado da crescente intervenção governamental nestas áreas, diretamente, através da implantação de infra-estrutura, especialmente de transportes e de outros investimentos públicos e indiretamente, através da utilização de incentivos fiscais para atrair inversões privadas em projetos agropecuários e industriais. Na verdade, tem existido um viés muito forte na intervenção pública nestas regiões no sentido de induzir a "ocupação produtiva" de áreas selecionadas por grandes empresas organizadas em bases capitalistas com uma tendência paralela de negligenciar os pequenos agricultores e trabalhadores rurais sem terra localizados em, ou atraídos para as regiões de fronteira<sup>1</sup>.

Como resultado, a atuação governamental, inicialmente através dos incentivos fiscais e do Programa de Integração Nacional (PIN), e, mais recentemente, através dos programas especiais do II PND têm contribuído para acelerar a ocupação de muitas áreas na fronteira por grandes proprietários, visando a produção agropecuária ou extrativismo em grande escala com a utilização de tecnologias modernas (e, portanto, relativamente intensivas em capital) para mercados extra-regionais e, em muitos casos, internacionais. Tal processo tem resultado, por sua vez, no agravamento de uma tendência já existente nestas áreas para a concentração da propriedade da terra e tem contribuído para aumentar os conflitos, às vezes violentos, pela sua posse, entre camponeses e grandes fazendeiros ou empresários rurais. Ademais, deve-se ressaltar a reduzida expansão do emprego permanente, sendo que os incentivos para a instalação dos grandes projetos pecuários têm sido particularmente prejudiciais neste sentido, além de induzirem o desmatamento de áreas consideráveis, gerando ou criando as pré-condições para sérias consequências ecológicas.

Por outro lado, com a exceção de lagumas tímidas, mal organizadas e até, em alguns casos, prematuras (a experiência na região da Transamazônica, por exemplo) tentativas de colonização, a intervenção pública tem se preocupado muito pouco com a fixação produtiva de migrantes em áreas rurais nestas macrorregiões consideradas demograficamente rarefeitas. Em consequência, quase todos os benefícios gerados como resultado da recente atuação

---

<sup>1</sup> Conforme volume III, op. cit. capítulo 4.

federal na Amazônia Legal e no Centro-Oeste têm sido apropriados por uma elite de grandes fazendeiros e empresários, que têm se beneficiado também da especulação imobiliária e da valorização da terra por investimentos públicos. No entanto, a maior parte das populações residentes nestas regiões tem sido essencialmente deixada de lado nos esforços governamentais para desenvolver estas áreas, ou mais precisamente, para induzir a exploração de recursos naturais localizados nas regiões de fronteira.

No caso do programas especiais do II PND, estas características são particularmente claras no POLOCENTRO e no PRODEGRAM, cuja preocupação é essencialmente com o aumento da produção e da produtividade agrícola em determinados subespaços da região Centro-Oeste. Estes programas oferecem um "pacote" de programas de desenvolvimento agrícola integrado (infra-estrutura, crédito, assistência técnica, etc.) para a instalação de médias e grandes empresas que têm condição de aplicar tecnologias geralmente intensivas em capital, supostamente as únicas adequadas às condições físicas dos cerrados e à região de Dourados no sul de Mato Grosso. O POLAMAZÔNIA e o PRODEPAN, por sua vez, dão ênfase à pecuária e se preocupam relativamente pouco com a geração de empregos permanentes e com a fixação de população no campo tanto na Amazônia Legal quanto na região do Pantanal. Entre os programas especiais nas regiões de fronteira, apenas o da Região Geoeconômica de Brasília tem objetivos com maior conteúdo social (isto é, uma preocupação com a geração de emprego e a melhor distribuição dos benefícios do desenvolvimento), mas é provável que seu impacto sobre a área de influência de Brasília seja relativamente limitado, mesmo porque parte dessa região coincide com algumas áreas de intervenção do POLOCENTRO, onde a atuação federal tende a eliminar, em vez de criar, emprego rural, ou seja, onde os objetivos subjacentes à intervenção são diretamente conflitantes com os da Região Geoeconômica.

Não se infira, a partir das considerações acima, que se pretende questionar a legitimidade nacional em ocupar o espaço amazônico. No entanto, o que é discutível é a maneira pela qual o processo de ocupação, com o reforço dos poderes públicos, vem ocorrendo. A crítica, portanto, insiste em apontar que o pretexto de se lograr elevados níveis de eficiência econômica, não se constitui em condição suficiente para levar adiante um processo

de integração que em última instância, se polariza em conflito indesejável, isto é, entre os interesses da população local e dos que para lá migram e os interesses do País e do grande capital.

Com o objetivo de lograr um maior equilíbrio entre estes interesses é que o grupo de pesquisa apresenta as recomendações que se seguem.

Do ponto de vista dos programas especiais, genericamente sugere-se o seguinte:

- (1) que as áreas de atuação sejam prioritariamente combinadas com os eixos naturais de penetração e que correspondam a uma perspectiva de ação integrada, com melhor distribuição de recursos para os setores destinados à infra-estrutura social;
- (2) desenvolver plano de ação integrado (a exemplo dos PDRI's do Polonordeste) para efeito de uma intervenção mais equilibrada tanto no meio urbano quanto rural;
- (3) reforçar a infra-estrutura coletiva no meio rural, em particular nas áreas de colonização e cooperativas (produção e consumo);
- (4) difundir maiores níveis de atendimento social (inclusive volantes) em educação, saúde, nutrição, etc.;
- (5) ampliar a programação nas áreas de discriminação e regularização fundiária;
- (6) apoiar as atividades de subsistência das frentes camponesas, sistemas de aviação e extrativismo, visando reter populações rurais e, por conseguinte, evitar novos deslocamentos demográficos;
- (7) desenvolver programas de apoio à formação profissional e proteção do trabalhador rural em matéria de legislação trabalhista e sistema previdenciário;
- (8) enfatizar o apoio ao sistema cooperativo e formalizar frentes espontâneas de natureza camponesa;
- (9) garantir a comercialização de produtos a preço mínimo e compra de estoques) de pequenos produtores;

Quanto ao POLOAMAZÔNIA, especificamente, recomenda-se o seguinte:

- (1) um reexame das áreas já selecionadas e a possível adição de novas áreas situadas nos vales amazônicos;
- (2) a desconcentração de investimentos de alguns setores (transporte, comunicações, sobretudo cujos beneficiários potenciais e efetivos na maior parte dos casos não se constituem de populações residentes;
- (3) na área do desenvolvimento urbano; fortalecer as atividades meios (planejamento e administração local) para equacionar o crescimento acelerado em função dos crescentes fluxos migratórios;
- (4) acrescer à ênfase sobre os problemas de abastecimento alimentar, treinamento profissional, medicina preventiva e curativa, com instalação de unidades sanitárias em comunidades pequenas, embora polarizadoras de vasto número de habitantes rurais;
- (5) desenvolver estudos e medidas para criação e implantação imediata de florestas de rendimentos, de parques florestais e de outros programas de preservação ecológica;
- (6) enfatizar a programação na área de cooperativas rurais;
- (7) acelerar o processo de discriminação e regularização fundiária e sua conseqüente legitimação a nível dos pequenos posseiros e proprietários;
- (8) definir modelo de ocupação diferenciada observando as especificidades das áreas e manter a permanência de segmentos das frentes camponesas;
- (9) acompanhar e avaliar o programa a partir de unidades de observação do desempenho e efeitos gerados pelo mesmo, a nível das repercussões sócio-econômicas;
- (10) consultar a comunidade (sindicatos, igrejas, representações políticas) sobre as prioridades locais para efeito da definição de programação nas diversas áreas;

Com relação ao POLOCENTRO sugere-se o seguinte:

- (1) reduzir a excessiva seletividade do programa quanto aos seus beneficiários;
- (2) estender o serviço de assistência técnica e extensão rural aos pequenos e médios produtores;
- (3) ampliar as possibilidades de crédito rural e gerar alternativas tecnológicas menos comprometidas com uma visão empresarial;
- (4) zonear os cerrados em áreas de sistemas de manejos diferenciados e reservar a possibilidade de convivência entre pequenos e grandes produtores;
- (5) elasticar o programa de infra-estrutura urbana (equipamentos coletivos urbanos) na medida em que boa parte da população vivendo na área dos cerrados se localiza em cidade;
- (6) articular o programa dos cerrados com os outros programas especiais que atuam na região, visando dar uma maior consistência intersetorial e intra-regional ao processo de intervenção pública;
- (7) desenvolver metodologia no sentido de que os estudos sobre a definição de áreas e programação para os cerrados sejam menos setoriais e menos seletivos<sup>1</sup>;
- (8) redefinir os sistemas de acompanhamento, buscando-se os desdobramentos sócio-econômicos e registrar os efeitos desejáveis e não desejáveis;
- (9) ampliar os investimentos em setores (a fundo perdido) de maior conotação social (saúde, educação, etc.);
- (10) introduzir ações voltadas para a regularização, discriminação e titulação de terras;
- (11) inserir o POLOCENTRO (assim como os demais programas especiais que atuam na área) dentro de uma es-

---

<sup>1</sup> Atualmente o POLOCENTRO atua unicamente em estradas, energia, armazenagem e pesquisas, além de oferecer assistência técnica e crédito rural seletivo.

tratégia geral de ocupação do Centro-Oeste que não se calque somente no privilegiamento da grande empresa agropecuária.

Estas sugestões visam aperfeiçoar os programas especiais em execução na Amazônia e Centro-Oeste de modo a que os seus efeitos sejam mais significativos, tanto do ponto de vista econômico quanto social. Contudo, elas não esgotam a gama de proposições que pode ser feita para essas regiões. Destacam-se a seguir, outras sugestões que não recaem necessariamente no âmbito dos programas especiais mas que visam dar uma maior subs-tância regional aos programas de ocupação e integração daquelas regiões ao resto do País.

Deste modo, sugere-se também que<sup>1</sup>:

- (1) desenvolvam-se pesquisas visando definir o zoneamento do potencial agrícola da Amazônia e Centro-Oeste nas áreas de várzea, e terra firme, inclusive com vistas a ampliar a possibilidade de aumentar a produção de alimentos;
- (2) redefina-se a política de incentivos ao setor agropecuário de modo a se desestimular a especulação com terras e a degradação do meio ambiente. Nesse contexto, deve-se também limitar a escala dos empreendimentos pecuários e proibir ou fortemente restringir sua localização em áreas de lavoura ou vizinhas a projetos de colonização;
- (3) aumente-se a taxaço incidente sobre as empresas mineradoras e madeireiras que não beneficiam o produto na região e, que se distribua o produto fiscal entre Estados e municípios (não vinculá-lo a despesas que beneficiem o setor minerador e extrativista vegetal). De maneira complementar deve-se acelerar o apoio oficial no sentido de transformar os produtos minerais e florestais de modo a melhor internalizar os efeitos dessas atividades econômicas;

<sup>1</sup> Algumas dessas recomendações encontram-se em: Mahar, Dennis J. Desenvolvimento Econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978, pp. 202-203.

- (4) inclua-se item relativo à preservação ambiental em projetos extrativistas e amplie-se a capacidade de controle e fiscalização dos órgãos envolvidos (SE-DECO, SUDAM, IBDF);
- (5) dê-se especial atenção ao desenvolvimento de vias navegáveis que são caminhos naturais de penetração e povoamento da Amazônia e Centro-Oeste;
- (6) oriente-se de forma mais incisiva o processo de ocupação demográfica e econômica destas áreas.

Este último aspecto merece, de longe, um grande destaque e resume-se em uma estratégia de ocupação da fronteira que evite um privilegiamento à grande empresa rural em detrimento de uma ocupação também à base da pequena e média propriedade de natureza familiar. É necessário, por conseguinte, que se criem ações e alternativas de fixação produtiva para os pequenos produtores e trabalhadores rurais que são nativos ou tenham migrado para essas regiões.

Para viabilizar a fixação de população nessas áreas é essencial que:

- (i) se desestimule a litifundização improdutiva e especulativa pela aplicação da legislação agrária, principalmente do Estatuto da Terra, em seus dispositivos de taxação progressiva;
- (ii) se limite o tamanho dos empreendimentos empresariais;
- (iii) se contenha o processo de posse abusiva da terra;
- (iv) se controle o processo de pecuarização;
- (v) se promova a reorganização agrária (nas frentes capitalista competitiva é monopolista) utilizando-se para tal de programas oficiais de colonização e de dispositivos legais já contemplados no Estatuto da Terra e outros que possam vir a ser mobilizados com esse objetivo.

Mais especificamente, é necessário adotar medidas restritivas para assegurar a posse dos sem terra; limitar ao máximo e se possível eliminar a especulação fundiária através de medidas punitivas aos grupos notoriamente especuladores; ampliar e

acelerar a legitimação e titulação prioritariamente nas áreas de maior tensão social; reforçar o aparato jurídico-legal no sentido de se criar uma justiça agrária; acelerar o processo de discriminação fundiária; limitar o controle de grandes glebas por investidores estrangeiros e nacionais; desestimular a formação de enclaves (tipo Jari) que comprometem a segurança nacional; estender os benefícios de apoio e crédito rural aos pequenos e médios produtores (linhas de crédito para os não titulados); assegurar uma divisão justa das terras devolutas da União.

Cabe agora transcrever algumas recomendações feitas a partir de um excelente estudo realizado pela equipe do CEDEPLAR, que pesquisou o problema das migrações internas na Amazônia, particularmente na região de Marabá<sup>1</sup>. Estas recomendações trazem importantes sugestões para uma política de migrações internas a nível nacional e para um programa de reorganização agrária nas regiões de fronteira.

O estudo citado ressalta a necessidade<sup>2</sup>:

"de uma política efetiva de fixação de pequenos trabalhadores rurais e pequenos agricultores nas demais regiões do País pois (...) é a desestruturação da vida e da economia agrícola em outras regiões a causa primeira dos fluxos migratórios para a Amazônia. Do mesmo modo, uma ênfase menor deveria ser dada à forma de ocupação acelerada atualmente em curso através de generosas facilidades fiscais e financeiras, especialmente para a pecuária, a par de uma detida reflexão sobre os problemas já gerados por tal ocupação" (grifo do relator).

A seguir alguns procedimentos são sugeridos, talvez de grande importância para aumentar a fixação na Amazônia destes segmentos sociais.

<sup>1</sup> Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG - CEDEPLAR - "Migrações Internas na Região Norte: estudo de campo da região de Marabá", Belo Horizonte (maio, 1977).

<sup>2</sup> Idem, p. 581.

Estas recomendações se constituem sumariamente no seguinte<sup>1</sup>:

- (1) criação de um mecanismo efetivo de discriminação de terras com anterioridade à chegada de novos imigrantes e à vendas de terras para projetos ou empresas agropecuárias;
- (2) esta discriminação com antecedência sobre áreas a serem ocupadas ou vendidas, visaria, em caráter prioritário legitimar as posses de sitiantes e posseiros antigos, através da titulação definitiva e imediata;
- (3) além da titulação imediata de ocupantes antigos nas áreas que forem sendo discriminadas, parece de suma importância, que sejam reservadas áreas de terras devolutas expressamente para ocupação pelos novos imigrantes que continuem chegando;
- (4) à medida que estes novos imigrantes tenham cumprido os requisitos legais, suas posses deveriam ser imediatamente legitimadas com titulação definitiva;
- (5) em certos casos de surgimento de um problema social maior seria conveniente utilizar mais decididamente as prerrogativas da legislação que possibilita a desapropriação por interesse social;
- (6) o processo de discriminação de terras acima referido deveria ser também implantado pelo governo estadual para alienação de suas terras, pois, como foi visto, o sistema de requerimento tem causado problemas sérios pela dificuldade de se averiguar a existência de ocupantes anteriores;
- (7) em ordem a que se valorize uma política de concessão de terras aos contingentes de imigrantes para a Amazônia, parece importante, por outro lado, que haja uma correção da percepção negativa, por parte de diversos organismos federais e estaduais atuando na região, quanto ao papel desempenhado pelo pequeno produtor agrícola, constituído por posseiros,

<sup>1</sup> Idem, pp. 582-585.

colonos e sitiantes. A percepção de que ele é improdutivo e figura de pouco relevo para o desenvolvimento nacional serve frequentemente de justificativa para que seja qualificado de agente de "indústria da posse" e excluído de um plano maior de desenvolvimento, dificultando-lhe o acesso à terra, obrigando-o concretamente a buscar novas áreas ou se dirigir para os povoados que se proliferam por toda a parte. É evidente, (...) o alto significado de sua atividade como fornecedor de alimentos para a região e para o mercado interno do País, mesmo nas condições adversas e de insegurança quanto à posse da terra em que se encontra, sem mesmo, a mais das vezes, ter recebido o menor incentivo financeiro do poder público;

- (8) do mesmo modo (...) parece indiscutível a necessidade de se pensar numa forma de coordenação superior efetiva dos diversos organismos estatais, estaduais e particulares, que, de algum modo, atuam na região;
- (9) parece importante, por isso, que exista mais explicitamente um conjunto de princípios e medidas em que todas as instituições participam igualmente, seguindo uma mesma diretriz, quer se trate de órgãos públicos da federação ou do estado, quer de instituições privadas, a Igreja, por exemplo. Para isto, deve-se pensar em um mecanismo de institucionalização em instância superior, de uma coordenação integrada do processo de ocupação.

Em vista disso, e de certo modo respondendo ao questionamento acima referido, não parece fora de propósito levar adiante a discussão da sugestão que vem sendo proposta por alguns, da criação de um Ministério da Terra, ou mesmo da transformação do INCRA em Ministério da Terra ou, pelo menos, em autarquia diretamente vinculada à Presidência da República, de modo a solucionar as distorções no setor fundiário em muitas áreas do País. Esta idéia está geralmente associada a outra, qual seja, a criação de uma Justiça Agrária. Este requisito tem sentido, não só pelo problema de resolução de conflito como também pela necessidade de

moralização de certos processos fraudulentos de apropriação de terras, como a grilagem e dos mecanismos que tornam possível".

### 2.7.3 - Política de Incentivos (Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste)

A recomendação mais comum relativa aos incentivos fiscais centra-se na proposição que, para um maior aporte de recursos às regiões periféricas, revoguem-se os incentivos setoriais, derivados do Imposto de Renda, para aplicação em pesca, turismo e reflorestamento, concedendo aos mesmos setores outros estímulos não competitivos com os das regiões menos desenvolvidas. Ademais, postula-se a revogação das retenções de 30% e 20% respectivamente, ao PIN e PROTERRA. Contudo, convém lembrar que o uso desse instrumento deve ser ampliado de modo a tender um maior número de beneficiários, sobretudo os de menor escala empresarial e não deve se constituir em instrumento de promoção exclusiva, no que toca ao setor rural, de grandes empresas agropecuárias. O uso desse instrumento deve ser, por conseguinte, menos excludente do ponto de vista social e várias recomendações já foram feitas acima a esse respeito. Por outro lado, sugere-se sua associação com incentivos que incidam sobre o trabalho.

### 2.7.4 - Aspectos Institucionais (Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste)

Por fim, complementando (ou mesmo repetindo) as sugestões feitas anteriormente, sugere-se o seguinte:

- (a) que haja representação regional nos conselhos e institutos que compõem direta ou indiretamente a nível nacional os órgãos formuladores e executores de políticas setoriais, sociais e macroeconômicas;
- (b) vincular a SUDENE, SUDECO e SUDAM à SEPLAN;
- (c) conceder poderes às agências regionais para coordenar a execução de investimentos federais no Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia, e que constem dos respectivos planos de desenvolvimento regional;
- (d) fortalecer o BNB e BASA através da instituição de fonte estável de recursos e equiparação, em termos

de tratamento, os BNDE, Banco do Brasil e BNH, e

(e) enfatizar a importância das superintendências regionais na geração de estratégias, na definição das estruturas de intervenção e na fixação de prioridades no âmbito do processo decisório relativo aos programas especiais, especificamente nos GECA's centrais. Os programas especiais não devem se constituir em quistos internos às superintendências e sim componentes integrados à sua atuação.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

**IPBA**

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL



SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE