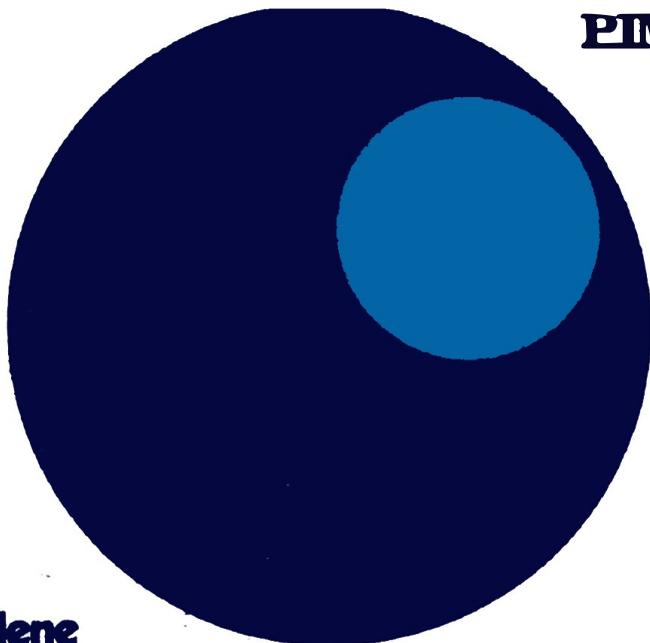


Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro

volume 2

**Políticas Econômicas
Setoriais
e Desigualdades Regionais**

PIMES



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 2

**Políticas Econômicas
Setoriais
e Desigualdades Regionais**

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 convenentes, sendo de 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.		01
CAPÍTULO 1.	Efeitos espaciais da política nacional de desenvolvimento industrial	03
1.1.	A industrialização nas estratégias nacionais de desenvolvimento.	05
1.2	Incidência espacial da política nacional de desenvolvimento industrial	40
1.2.1	O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI): Projetos aprovados e o sistema de incentivos fiscais	44
1.2.2	O BNDE, o Banco do Brasil e o Financiamento do Desenvolvimento Industrial	73
Conclusões.		127
CAPÍTULO 2.	Efeitos espaciais da política nacional de desenvolvimento agrícola	137
2.1	As estratégias de desenvolvimento agrícola nos planos governamentais	139
2.2	Políticas de Crédito, Investimento e Financiamento de preços mínimos.	152
2.3.	Dimensões regionais da pesquisa agrícola e da extensão rural	185
2.4	Política de Colonização	193
Conclusões.		214
CAPÍTULO 3.	Efeitos espaciais da política de comércio exterior	219

IV

3.1	Políticas Econômicas e efeitos espaciais: breves notas metodológicas.	223
3.2	As políticas de comércio exterior até 1945.	231
3.3	As políticas de comércio exterior Pós-guerra.	265
Conclusões.		308
CAPÍTULO 4.	Efeitos espaciais da política fiscal	313
4.1	Dimensões regionais da participação do Estado . . .	317
4.2	Fluxos tributários inter-regionais	329
Conclusões.		358

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO 1

Tabela	Título	
1.1	CDI: Evolução da distribuição do valor total do investimento fixo por grupos da indústria, 1972-1977	74
1.2.	CDI: Evolução da distribuição do investimento fixo em projetos aprovados por macrorregiões e Estados selecionados; 1971 – 1977	75
1.3.	CDI: Distribuição percentual do investimento fixo em novas unidades de produção e total por grupos setoriais* e por macrorregiões e Estados selecionados, maio de 1976 a outubro de 1977.	76
1.4.	Distribuição dos investimentos fixos em projetos aprovados pelo CDI entre as regiões metropolitanas e capitais de Estado (RM+C) e o interior (INT) dos Estados, por macrorregião e Estados selecionados entre maio de 1976 e outubro de 1977 .	77
1.5.	CDI: Distribuição percentual do investimento fixo e dos incentivos concedidos por macrorregião e Estados selecionados, 1972.	78

1.6.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição percentual das operações aprovadas em moeda nacional por atividade beneficiada, 1952-1976	84
1.7.	Sistema BNDE: Distribuição das operações aprovadas em moeda nacional por fundos, 1965-1976	88
1.8.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição das operações aprovadas em moeda nacional por macrorregião e Estados selecionados, 1965-1976	93
1.9.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição das operações aprovadas em moeda estrangeira por macrorregião e Estados selecionados, 1965-1976	95
1.10.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição regional das operações aprovadas em moeda nacional por macrorregião e Estados selecionados, 1965-1974	97
1.11.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição das operações aprovadas em moeda nacional por macrorregião e Estados selecionados, 1966-1972	99
1.12.	Sistema BNDE: Distribuição das operações aprovadas pelos setores de insumos básicos e bens de capital por macrorregião e Estados selecionados, 1975	101
1.13.	Sistema BNDE: Distribuição das operações aprovadas pelos setores de insumos básicos e bens de capital por macrorregião e Estados selecionados	102
1.14.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição das operações aprovadas em moeda nacional por macrorregião e Estados selecionados 1966/1974 – FIPEME e POC 1974, 1976	103
1.15.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição das operações aprovadas em moeda nacional do FUNTEC, por macrorregião e Estados selecionados 1965, 1976	104
1.16.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição das operações aprovadas em moeda nacional do FUNESPE por macrorregião e Estados selecionados, 1965-1969	105
1.17.	Sistema BNDE: Distribuição das operações aprovadas em moeda do FUNDEPRO por macrorregião e Estados selecionados, 1966-1969	106

1.18.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição das operações aprovadas em moeda nacional do FMRI por macrorregião e Estados selecionados, 1971/1976	108
1.19.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição das operações aprovadas em moeda nacional do FUNGIRO* e PROGIRO* * e Estados selecionados, 1969/1976	109
1.20.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição regional das operações aprovadas em moeda nacional do FINAME por macrorregião e Estados selecionados, 1965/1973	110
1.21.	Sistema BNDE: Evolução da distribuição das operações aprovadas pela IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC por macrorregião e Estados selecionados, 1975 e 1976	112
1.22.	Banco do Brasil: Evolução da distribuição regional dos empréstimos às atividades produtivas pela carteira de crédito agrícola e industrial, 1938/1970.	115
1.23.	Evolução da distribuição dos empréstimos totais para a Indústria por macrorregião e Estados selecionados, 1971/1976 . . .	116
1.24.	Banco do Brasil: Evolução da distribuição dos empréstimos para investimentos industriais por macrorregião e Estados selecionados 1971/1976	117
1.25.	Banco do Brasil: Evolução da distribuição dos empréstimos para investimento por gêneros selecionados da indústria de transformação, e alguns serviços, 1971-1976.	118
1.26.	Projeção da repartição regional da produção de aço bruto - 1972/1985.	123
1.27.	Projeção da repartição regional da produção de níquel primário - 1974/1985.	124
1.28.	Projeção da repartição regional da produção de cobre primário - 1974/1985.	124
1.29.	Projeção da repartição regional da produção de alumínio primário 1974/1985	125
1.30.	Projeção da repartição regional da produção de zinco primário 1974/1985	125

1.31.	Projeção da repartição regional da produção de chumbo primário - 1974/1985.	125
-------	---	-----

CAPÍTULO 2.

2.1.	Brasil: Evolução e participação do crédito rural por região, 1969-1977	154
2.2.	Valor do crédito total regional em relação ao número total dos estabelecimentos agrícolas e população agrícola ativa de cada região — 1970-1975	156
2.3.	Evolução do crédito rural e sua participação no produto bruto da agricultura, segundo as regiões, 1967/1977	158
2.4.	Participação percentual do crédito rural em relação ao produto bruto da agricultura, segundo as regiões, 1976	160
2.5.	Relação entre a distribuição regional do PBA e do crédito rural, 1969/1976.	162
2.6.	Região Norte: Aplicação de crédito por produto 1969/76 . . .	163
2.7.	Região Nordeste: Aplicação de crédito por produto, 1969/76	166
2.8.	Região Sudeste: Aplicação de crédito por produto, 1969 a 1976.	167
2.9.	Região Sul: Aplicação de crédito por produto, 1969 a 1970.	168
2.10.	Região Centro-Oeste: Aplicação de crédito por produto, 1969 a 1970	169
2.11.	Brasil: Aplicação de crédito por produto, 1969 a 1976	170
2.12.	Aplicação de crédito por atividade, segundo as regiões, 1969 a 1976.	172
2.13.	Brasil: Distribuição do crédito rural por finalidade e tipos de agentes, 1969 a 1976	173
2.14.	Participação percentual do crédito rural, concedido pelo Banco do Brasil, por região, 1971 a 1976.	178

2.15.	Região Norte: Produção total e produção financiada pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP) 1968 - 1969 - 1970 - 1973	179
2.16.	Região Nordeste: Produção total e produção financiada pela CFP, 1968 - 1969 - 1970 - 1973.	180
2.17.	Região Sudeste: Produção total e produção financiada pela CFP, 1968 - 1969 - 1970 - 1973.	181
2.18.	Região Sul: Produção total e produção financiada pela CFP, 1968 - 1969 - 1970 - 1973.	182
2.19.	Região Centro-Oeste: Produção total e produção financiada pela CFP, 1968 - 1969 - 1970 - 1973.	183
2.20.	Brasil: Produção total e produção financiada pela CFP, 1968 - 1969 - 1970 - 1973.	184
2.21	Distribuição das pesquisas em economia rural no Brasil.	189
2.22.	Distribuição das pesquisas em economia rural por macrorregiões brasileiras. 1950/1972	190

CAPÍTULO 3

3.1.	Exportações brasileiras segundo os principais produtos em, 1947 e 1952 (toneladas)	276
3.2.	Valor das exportações brasileiras em 1946 e 1952 (em milhões de US\$).	277
3.3.	Exportações para o exterior do país por região, como percentagem do total, 1939-1952	280
3.4.	Índices de crescimento do valor das exportações, em dólares, por regiões de embarque - 1968 - 1976 (1968 =100)	292
3.5.	Distribuição regional das exportações (por região de embarque) 1964-1976 (anos selecionados)	294
3.6.	Brasil: Exportações para o exterior-US\$1.000,000 1964-1977 (anos selecionados)	296
3.7.	Exportações para o exterior dos principais produtos básicos, segundo as regiões produtoras, como percentagem no total	300

3.8.	Brasil: Exportações por tipo de produto e por região de produção, US\$ (%)	303
3.9.	Brasil: Distribuição percentual do valor da transformação industrial e das exportações de produtos industrializados por gênero de indústria e por regiões - 1970	304

CAPÍTULO 4

4.1.	Participação da renda interna do governo na renda interna de cada região e do Brasil (%) 1949/1959/1970.	318
4.2.	Distribuição da renda do governo (salários e ordenados do setor público), segundo as regiões brasileiras (%) 1949/1959/1970.	319
4.3.	Carga tributária (receita tributária/renda interna) Brasil e regiões, 1970	320
4.4.	Distribuição das despesas das diversas esferas de governo, segundo o Brasil e regiões (%) 1970.	322
4.5.	Relação entre a despesa pública e a renda interna, segundo as regiões (%), 1970.	322
4.6.	Distribuição da receita e da despesa públicas totais, regionalizáveis, por macrorregião (%) 1970	323
4.7.	Atividade empresarial do governo, distribuição regional da receita, 1970.	324
4.8.	Atividade empresarial do governo, distribuição regional das despesas, 1970.	324
4.9.	Atividade empresarial do governo, relação despesa/renda interna 1970	325
4.10.	Atividade empresarial do governo (União e Estados), distribuição regional das despesas setoriais, 1970	325
4.11.	Atividade empresarial do governo (União e Estados), distribuição setorial das despesas de cada região, 1970.	327
4.12.	Atividade empresarial do governo federal, distribuição regional das despesas setoriais, 1970	328

4.13.	Relação entre despesas públicas totais (governo + empresas governamentais) e renda interna, 1970.	329
4.14	Imposto único sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL), incidência e arrecadação por macrorregião, 1970 - 1975	338
4.15.	Arrecadação e incidência de imposto de importação por macrorregião, 1970 - 1975	339
4.16.	Arrecadação e incidência do imposto sobre produtos industrializados (IPI) por macrorregião, 1970 - 1975	340
4.17.	Renda líquida do capital por macrorregião, 1970.	341
4.18.	Incidência do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica por macrorregião (hipótese: 50% para consumidores, 50% para capitalistas), 1970	342
4.19.	Imposto de Renda Pessoa Jurídica (hipótese: 50% para consumidores, 50% para capitalistas), por macrorregião, 1970-1975.	344
4.20.	Arrecadação e incidência do Imposto Único sobre Energia Elétrica (empresas e particulares) por macrorregião, 1970 - 1975.	346
4.21.	Arrecadação e incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), por macrorregião, 1970 - 1975	348
4.22.	Arrecadação e incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), por região fiscal, 1970 - 1975	349
4.23.	Arrecadação e Incidência do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), por macrorregião, 1970 - 1975.	351
4.24.	Arrecadação Total dos Impostos Federais, ICM, INPS e Imposto de Importação por macrorregião, 1970 - 1975	353
4.25.	Incidência Total dos Impostos Federais, ICM, INPS e Imposto de Importação por macrorregião, 1970-1975.	354
4.26.	Exportação dos Impostos Federais, ICM e Imposto de Importação por macrorregião, 1970 - 1975.	355
4.27.	Distribuição da renda interna total, despesas do governo, receita e incidência da receita, segundo as macrorregiões. . . .	357

Introdução

Na introdução geral deste trabalho que consta do volume I, fez-se referência as principais tendências estruturais e setoriais do desenvolvimento brasileiro, no período compreendido entre o pós-guerra e a atualidade. Dentre as tendências referidas, identificou-se a crescente participação do setor público na economia e na direção do sistema econômico.

A participação do Estado na economia brasileira, seja como investidor seja como regulador da atividade econômica, influencia por conseguinte, a alocação de recursos tanto a nível setorial quanto espacial. Assim, do ponto de vista das desigualdades regionais, o Estado desempenha papel crucial na medida em que através da política econômica pode atuar de forma compensatória, revertendo ou pelo menos minimizando a tendência à concentração espacial das atividades produtivas, desde há muito, presente na economia brasileira.

O papel do Estado no que diz respeito as desigualdades regionais foi analisado de duas formas distintas: através dos efeitos espaciais das políticas macroeconômicas setoriais que não possuem conteúdo regional explícito, e, através das políticas regionais propriamente ditas que possuem por definição um conteúdo regional.

O objetivo exclusivo deste 2º volume, intitulado: "Políticas Econômicas Setoriais e Desigualdades Regionais" é de examinar os efeitos dessas políticas macroeconômicas, sem conteúdo regional, sobre as desigualdades regionais. Do conjunto das políticas existentes, analisou-se as quatro de maior importância, a saber: a política industrial, a política agrícola, a política de comércio exterior e a política fiscal.

O capítulo 1, trata da política nacional de desenvolvimento industrial desde meados dos anos 50, até o recente II PND. Procura-se inicialmente analisar a evolução da estratégia nacional de desenvolvimento industrial objetivando-se apreender as suas principais modificações ao longo do tempo. A seguir,

procura-se verificar mais especificamente a incidência espacial dos principais instrumentos de política dando-se destaque aos incentivos fiscais concedidos pelo CDI e aos financiamentos para investimento concedidos pelo BNDE e pelo Banco do Brasil. A preocupação central é a de determinar a influência do setor público, através desses órgãos, no comportamento presente e futuro das desigualdades inter e intrarregionais.

O capítulo 2, examina os efeitos espaciais da política nacional de desenvolvimento agrícola. Sua primeira preocupação é traçar um quadro evolutivo da estratégia de desenvolvimento para a agricultura segundo os planos nacionais de desenvolvimento. O estudo contudo, centra-se na análise da incidência regional da política de crédito rural e da política de preços mínimos, pretendendo verificar a existência ou não de tratamento diferenciado que influencie no desempenho desigual das várias agriculturas regionais. Examina-se ainda, dentro da mesma perspectiva a política de colonização, bem como, de forma menos aprofundada, a pesquisa e a extensão rural.

No capítulo 3, analisa-se a política de comércio exterior em seus efeitos espaciais, procurando-se investigar, se, e em que extensão essas políticas contribuíram no passado e contribuem ainda para ampliar ou reduzir a concentração espacial das atividades econômicas. Para efeito do estudo, propõe-se uma periodização que examina a questão em três fases distintas: inicialmente, dos primórdios da industrialização até a 2a. Guerra Mundial, concentrando-se o trabalho em seguida em dois sub-períodos, um que compreende desde o pós-guerra até 1964, e o seguinte que estuda o pós 1964 até a atualidade.

Finalmente, o capítulo 4 analisa os efeitos espaciais da política fiscal. Após uma breve caracterização das dimensões regionais da participação do Estado nas várias economias regionais através de suas despesas e receitas, o capítulo centra-se na análise dos fluxos tributários interregionais. Neste último aspecto, busca-se determinar através da incidência dos tributos, o caráter concentrador ou não, da política fiscal. Por fim, faz-se breve referência ao efeito líquido orçamentário no intuito de estabelecer o caráter global da atuação do governo sobre as desigualdades regionais.

CAPÍTULO 1

Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial

Jorge Jatobá (Seção 1.1)

John Redwood III (Seção 1.2)

Este capítulo que pretende examinar os efeitos da política nacional de desenvolvimento industrial sobre a concentração espacial da indústria inicia-se com uma seção que retrata a evolução da política nacional de desenvolvimento industrial entre meados da década de 1950; quando o governo brasileiro adotou uma estratégia de desenvolvimento econômico fundamental na aceleração e maior orientação do processo de industrialização através da substituição de importações; e o mais recente documento nacional de planejamento, o II PND. Objetiva-se, além de descrever a evolução da estratégia nacional de desenvolvimento industrial neste período, mostrar as principais modificações na política econômica relacionada à industrialização que ocorreram no decorrer da execução das estratégias de desenvolvimento das diversas administrações entre 1956 e o presente. A segunda parte do capítulo analisa a incidência espacial de alguns instrumentos da política de desenvolvimento industrial para um período mais recente, e tenta tirar algumas conclusões sobre a provável distribuição regional da indústria brasileira no futuro próximo, considerando adicionalmente as implicações desta provável distribuição das atividades secundárias para o comportamento das desigualdades inter e intra-regionais nas próximas décadas. Mais especificamente, os instrumentos de política industrial que são objeto de análise são os incentivos fiscais, concedidos pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) (a partir essencialmente de uma análise da evolução da distribuição espacial do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI) e os financiamentos, particularmente para fins de investimento, ao setor secundário pelos principais órgãos oficiais de crédito, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Banco do Brasil. Concluindo esta seção, apresenta-se uma breve análise a partir de uma série de projeções sobre a provável distribuição espacial da produção de alguns insumos básicos até 1985.

Observe-se que os instrumentos de política industrial que serão analisados mais detalhadamente neste capítulo, operam basicamente sobre o lado da oferta (isto é, sobre a expansão da capacidade produtiva) do setor secundário. É importante mencionar, entretanto, que outros instrumentos de política eco-

nômica, nas áreas monetária e do comércio exterior, também influenciam a oferta e a demanda por produtos manufaturados. Estes instrumentos, que não serão discutidos neste segmento por constituírem preocupação explícita de outras partes deste volume, se referem especificamente à política de crédito ao consumidor e às políticas cambial e tarifária, etc. Estes instrumentos de política econômica, na estratégia atual de desenvolvimento industrial, servem aos mesmos objetivos gerais dos instrumentos objeto de análise neste documento, ou seja, a substituição de importações nos setores básicos, a promoção de exportações de produtos manufaturados e a modernização dos ramos tradicionais do setor secundário, e os resultados de sua aplicação são, pelo menos parcialmente, visíveis nos novos projetos industriais aprovados para fins de concessão de incentivos fiscais pelo CDI e/ou para a concessão de crédito pelo BNDE e pelo Banco do Brasil.

1.1. A Industrialização nas Estratégias Nacionais de Desenvolvimento

Esta parte inicial, compreende um breve relato da estratégia nacional de industrialização desde o Plano de Metas até o II PND. O objetivo é simplesmente o de descrever as diferentes concessões quanto ao papel da industrialização no processo de acumulação na sociedade brasileira, visto essencialmente sob a ótica dos planos governamentais. Procurar-se-á destacar as mudanças ocorridas em cada plano, sobretudo no que se refere ao papel a ser desempenhado pelos diversos setores da indústria de transformação no processo de crescimento industrial, em particular, e no contexto da modernização da economia como um todo, assim como as variações ocorridas no uso dos diversos instrumentos de política que procuraram viabilizar as diferentes estratégias. As diretrizes referentes à dimensão espacial do desenvolvimento industrial serão explicitadas sempre que os planos governamentais fizerem referência ao tema.

Antes de 1950-52, a industrialização brasileira naqueles anos - já com alto grau de concentração espacial no Sudeste, sobretudo em São Paulo - caracterizou-se por sua espontaneidade e não intencionalidade. De fato, o crescimento industrial no país tinha ocorrido até então por força de circunstâncias na-

turais, onde se destaca a formação de um mercado interno para a indústria forjado a partir das relações sociais de produção herdadas da cultura do café, de eventos históricos que dificultaram as relações comerciais do país com o resto do mundo (I Guerra Mundial, Grande Depressão e II Guerra Mundial) e em consequência de efeitos indiretos, nem sempre favoráveis, da política econômica que contrava suas atenções na defesa dos interesses do café e no equilíbrio externo - (balanço de pagamentos) e interno (estabilidade de preços).

Até o fim da II Guerra Mundial, a política econômica não objetivava precipuamente a industrialização, mas sobretudo a defesa dos interesses do café. Na década destes interesses utilizou-se com muita frequência a política cambial que, se em alguns momentos inibiu o desenvolvimento industrial ao deixar a taxa de câmbio sobrevalorizada, em outros, revelou-se importante instrumento de proteção à produção manufatureira doméstica na medida em que ocorreram elevadas desvalorizações cambiais, em função dos interesses dos cafeicultores, como aconteceu no final do século XIX, durante a I Guerra Mundial, em 1920-21 e 1931.

A escassez de divisas resultou também em desvalorizações cambiais que tiveram efeitos protecionistas, embora seu objetivo fosse o equilíbrio do balanço de pagamentos. Os efeitos desfavoráveis ao aumento e diversificação da produção industrial, surgiram no bojo de políticas de estabilização (contenção monetária) e em decorrência da sobrevalorização da taxa de câmbio. Contudo, aliada aos demais fatores, a política econômica teve, notadamente nos anos 30, efeitos propulsores sobre o desenvolvimento industrial do país, cabendo destacar, entretanto, que os instrumentos de política utilizados antes de antecipar-se à industrialização, na verdade se adaptaram ao surto de crescimento industrial que resultava das preocupações governamentais com o equilíbrio externo e com a defesa dos interesses do café. Desta forma, a proteção à indústria nascente surgia mais como efeito indireto já que os instrumentos de política utilizados se destinavam a outros objetivos.

A historiografia da industrialização brasileira é unânime em afirmar que o desenvolvimento industrial no Brasil só contou com o decisivo apoio governamental a partir do Plano de

Metas (1956-61). Todavia, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-54) e nos conturbados eventos políticos que se seguiram à morte de Vargas até a posse de Juscelino Kubitschek em janeiro de 1956, nota-se uma crescente preocupação governamental em fomentar a industrialização no país, embora os instrumentos de política econômica utilizados para isso carecessem de maior articulação para cumprir o objetivo, que de qualquer maneira não se revelara com muita ênfase nos pronunciamentos governamentais. Naquele período o governo centrava, sem muito êxito, suas atenções no controle da inflação e tentava simultaneamente conduzir os debates e tomar as iniciativas dentro da ideologia do nacionalismo, sob o comando de Vargas. As medidas implementadas, sobretudo no período Vargas, dirigiram-se mais no sentido de aumentar os investimentos em infra-estrutura e de elevar a participação governamental em atividades diretamente produtivas, do que em conceber de maneira articulada um conjunto de medidas de política econômica que se consubstanciasse em expressivo apoio ao processo de industrialização, tanto via proteção tarifária às indústrias nascentes quanto via estabelecimento de um sistema de incentivos e de crédito, este sobretudo a prazos longos, para a formação e crescimento de um complexo industrial no país. Com a finalidade de dar apoio creditício à infra-estrutura e à indústria básica, foi criado em 1952 o BNDE que, no entanto, destinou quase que exclusivamente os seus recursos no período 1952-56 para o financiamento de investimentos em infra-estrutura. Após a morte de Vargas, o país dotou-se via Instrução 113 da SUMOC (janeiro de 1955) de um poderoso instrumento de fomento à industrialização na medida em que foram criadas as pré-condições para o investimento estrangeiro em larga escala. A instrução 113 da SUMOC iria se constituir em medida de grande importância para o Plano de Metas.

Sabendo-se da não intencionalidade da política econômica com respeito à industrialização no período que antecede 1950-52; de alguns propósitos não articulares e esporádicos de caráter industrialista, no período que se estende de 1952 a 1955, tomando-se como marco inicial relevante para as políticas intencionais de industrialização, o Plano de Metas, descreve-se a seguir a evolução das estratégias de industrialização nos planos governamentais ao longo do período 1956-74.¹

¹ Além dos planos governamentais em análise, foram consultados amplamente os seguintes trabalhos: Carlos Lessa, "Quinze Anos de Política Econômica", Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, nº 4, 1975, e Regis Bonelli e Ricardo Tolipan, "Política Industrial no Brasil: um resumo de suas décadas", mimeo sem data.

1.1.1 - Plano de Metas (1956-61)

O Plano de Metas associado ao governo Juscelino Kubitschek foi sem sombra de dúvida a primeira tentativa, aliás bem sucedida, para implantar um parque industrial diversificado na economia brasileira.¹ Além de se constituir em programa explicitamente voltado para o desenvolvimento industrial, embora não exclusivamente concebido para este fim, o Plano de Metas foi a primeira experiência brasileira de planejamento econômico propriamente dito.

Na época de sua concepção, o país vinha obtendo expressivo crescimento populacional acompanhado de rápida urbanização, surgindo em conseqüência, problemas de oferta de novos empregos no mercado de trabalho e de abastecimento alimentar nos grandes centros de consumo. Ademais, os pontos de estrangulamento na área de infra-estrutura se apresentavam agudos, o nível de preços tendia a se elevar e a pressão sobre o balanço de pagamentos aumentava em função da demanda gerada pelo parque industrial já instalado via substituição de importações. O diagnóstico do governo apontava para uma "crise de crescimento" que precisava ser superada. Com este objetivo amplo, elaborou-se o Plano de Metas que abrangeu principalmente os setores de energia, transporte e indústrias básicas. Utilizando-se de conceitos, tais como, ponto de estrangulamento interno e externo, interdependência setorial e demanda derivada, o programa fixou os objetivos na sua maioria quantificados em 30 metas.

O plano atribuía à industrialização papel decisivo no crescimento econômico já que o consenso governamental era o de que o país não tinha necessariamente uma vocação agrícola. Esta conotação se constituiu na principal diferença do Plano de Metas para com as tentativas anteriores de intervenção governamental, que tinha em seu bojo uma visão "agrarista" da economia brasileira. E portanto, a partir do Plano de Metas que a indústria teve a seu favor um apoio intencional do governo para o

1 Brasil. Presidência da República. Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek. Rio, Serviço de Documentação, 1959.

seu desenvolvimento, na medida em que se deu início no país à implantação das indústrias de base e foram dados os primeiros passos para fomentar a capatalização das indústrias, objetivo importante do Plano.

Setorialmente, o Plano de Metas deu ênfase à energia e transportes, insumos básicos (siderurgia, cimento, metais não ferrosos, álcalis, celulose e papel de imprensa, borracha e fertilizantes), bens de capital (construção naval, mecânica e material elétrico pesado) e à indústria automobilística. Quanto aos dois primeiros (energia e transportes), o plano estava consciente dos pontos de estrangulamento internos ao processo de acumulação de capital onde se destacava a necessidade de se manter o ritmo de investimento nestes setores já iniciado por Vargas. Quanto aos insumos básicos, atenção especial foi dada à siderurgia e à química (combustíveis), na medida em que aliviaria a pressão sobre o balanço de pagamentos. As metas referentes ao setor de bens de capital visavam expandir a produção do doméstica com propósitos também substitutivos.

O BNDE foi um instrumento básico para a execução do plano, na medida em que propiciou o apoio creditício indispensável para a consecução das metas programadas, através da mobilização dos recursos advindos do Fundo de Reparamento Econômico. Outro instrumento relevante foi a Lei de Tarifas de Alfândega (Lei 3.244, de agosto de 1957) que propiciou ao parque industrial já instalado e às novas unidades industriais substitutivas de importações, a necessária proteção contra a competição externa. A Instrução 113 da SUMOC, gerou condições altamente favoráveis para o investimento estrangeiro em larga escala e se constituiu juntamente com o BNDE e a Lei de Tarifas de Alfândega, no terceiro elemento do tripé de instrumentos de política que viabilizaram a execução do plano. Instrumento administrativo importante na implementação do plano foi a criação dos órgãos de execução setorial, os chamados grupos executivos que reuniam agentes tanto públicos quanto privados em cada setor de atuação e que permitiam maior articulação entre as diversas metas programadas, assim como, o acompanhamento e controle da execução do plano em suas diversas áreas de atuação.

Em consequência da dinâmica de acumulação que o Plano de Metas gerou sobre o complexo econômico, herdado da economia primário-exportadora do café e sob a qual já tinha se desenvolvido uma industrialização substitutiva de importações, tendeu a concentrar-se ainda mais em termos espaciais a atividade industrial do país, consolidando-se desta forma, no Centro-Sul, o núcleo dinâmico da economia brasileira. O Plano de Metas, dá início, por assim dizer, a um novo conjunto de políticas que substitui a defesa dos interesses do café pela defesa dos interesses da indústria. Ambos ocorreram no Sudeste, vez que esta foi a única macrorregião capaz de gerar um processo de industrialização substitutivo de importações a partir de uma economia primário-exportadora.

1.1.2. - Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)

A economia do país vinha de uma fase de euforia do período 1957-1961 em que a intensificação do processo de substituição de importações propiciou um crescimento do PIB à taxa de 7% ao ano. Em 1962, entretanto, o crescimento do PIB reduziu-se a apenas 5%, a taxa de inflação elevou-se a 51% e o desequilíbrio externo acentuou-se face aos sucessivos deficits no balanço de pagamentos. Simultaneamente, problemas políticos assolaram a nação. Este conjunto de eventos indicava o início da recessão econômica que iria se prolongar até o fim de 1967. Neste contexto, surgiu o plano trienal (1963-65) que procuraria controlar o processo inflacionário e lidar de forma sistemática com os principais desajustes de natureza estrutural com que se defrontava a economia¹. Mais especificamente, os objetivos principais do plano eram: recuperação do ritmo de desenvolvimento alicerçado no período 1957-61, em torno de 7% ao ano; a contenção progressiva do processo inflacionário; redução das distorções ocorridas na distribuição tanto pessoal, quanto espacial da

¹ Brasil. Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-65 (Síntese). Imprensa Oficial, dezembro de 1962.

renda; a realização de reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa.

Apesar do plano ter surgido no bojo de uma crise generalizada e se propor a restabelecer o equilíbrio interno e externo da economia, que eram propósitos prioritários do governo, também se deu ênfase à continuação dos esforços visando a expansão e consolidação da industrialização substitutiva de importações. Contudo, mesmo com este objetivo, as autoridades governamentais não deixavam de revelar sérias preocupações com a necessidade de controlar o processo inflacionário, como fica claro a partir da seguinte afirmação contida no plano.¹

"O processo de substituição de importações, inseparável do desenvolvimento atual da economia brasileira, não se pode realizar sem pressão inflacionária a menos que a economia seja submetida a um planejamento capaz de antecipar modificações estruturais".

Mais adiante, o plano reforça a necessidade dos investimentos serem planejados em função da substituição de importações.²

A estratégia industrial do plano tinha como objetivo, o crescimento do produto setorial em torno de 37% no triênio 1963-65. Na implementação da estratégia, as políticas deveriam objetivar em primeiro lugar, o aumento da participação doméstica na produção de bens de capital e de bens intermediários, na tentativa de reduzir a dependência externa do país desses produtos indispensáveis ao processo de industrialização. Esperava-se que ao final do triênio, 70% dos bens de capital necessários seriam produzidos internamente.

De forma semelhante ao Plano de Metas, o Plano Trienal objetivou estimular o setor privado da economia a realizar investimentos em setores básicos, ao mesmo tempo em que incentivava as indústrias já instaladas a elevar ao máximo o nível de utilização da sua capacidade instalada. O plano pre-

¹ Idem, pág. 32

² Idem, pág. 33

via também a ação direta do Governo em atividades diretamente produtivas sempre que os empreendimentos estivessem fora do alcance da iniciativa privada.

O financiamento que viabilizaria a execução do plano assentou-se em três fontes: capital privado, recursos públicos e capital externo. O capital privado nacional teria uma participação apreciável nos investimentos programados. A parte desses investimentos representado por equipamentos sem similar nacional seria importado e financiado por recursos externos. O governo daria cobertura ao restante, seja sob a forma de financiamento direto, seja sob a forma de participação no capital das empresas.

Como outras medidas para desenvolver o setor industrial, o plano objetivou o fomento à exportação de manufaturados, em razão dos projetos industriais trazerem capacidade de produção em excesso do que poderia ser absorvido pelo mercado interno. A política de comércio exterior e, em particular, a política cambial, deveriam gerar um sistema de concessões especiais para promover a exportação de produtos manufaturados e semi-manufaturados. Foi concebido o sistema "draw-back" que incentiva a exportação de produtos brasileiros que utilizam insumos importados. Neste sistema foi permitida a remissão, total ou parcial, do imposto de importação incidente sobre bens utilizados na produção de mercadorias a serem exportadas.

Os setores da indústria que mereceram maior atenção no plano foram: siderurgia, metalurgica dos não ferrosos (alumínio, cobre, chumbo, zinco e estanho), química (petroquímicos, álcalis, fertilizantes e celulose e papel) e bens de capital. Nota-se, por conseguinte, que os setores objeto de ênfase no Plano de Metas permaneciam centro de atenções no Plano Trienal, o que revela principalmente a invariância dos diferentes governos quanto ao objetivo de consolidar e expandir a industrialização substitutiva de importações. De maneira semelhante, nota-se a preocupação em dar continuidade aos investimentos em infra-estrutura, notadamente em energia e transportes, revelan-

do-se, dessa forma, também uma notável invariabilidade dos programas, às mudanças nessa direção às mudanças no cenário político.

O BNDE e a Lei de Tarifas de Alfândega ainda permaneceram como os principais instrumentos de promoção da industrialização. Contudo, duas modificações importantes e que antecederam ao Plano Trienal, devem ser destacadas na medida em que as intenções governamentais para o triênio 1963-65 incorporaram tacitamente estas mudanças.

A primeira mudança de relevo diz respeito à Instrução 204 da SUMOC, datada de março de 1961. Esta Instrução liberou o mercado cambial para as mercadorias da categoria geral, extinguindo-se conseqüentemente o sistema criado com a Instrução 113. De maneira mais ampla a Instrução 204 deu início a uma série de medidas que modificou radicalmente a política cambial do país. A reforma realizada em 1961 eliminou a concessão de subsídios, unificou os tipos de câmbio e permitiu que mecanismos mais automáticos determinassem o preço da moeda estrangeira, tirando por conseguinte a natureza diferenciadora com que o sistema cambial até então operava. A política cambial perdeu em conseqüência seu poder como instrumento de promoção do desenvolvimento industrial e de seleção de investimentos. As razões que determinaram a perda de importância da política cambial como instrumento eficaz no fomento à industrialização, repousaram no agravamento do desequilíbrio externo e na necessidade de reforçar financeiramente a caixa do Tesouro. Quanto ao desequilíbrio externo cabe destacar que em 1960 a pressão sobre o balanço de pagamentos era substancial na medida em que 90% da pauta de importações estava comprometida com combustíveis, lubrificantes, insumos e bens de capital. Ademais, as remessas de lucros drenavam substanciais divisas da economia.

Este último fato levou à segunda modificação de relevo na medida em que o Congresso, preocupado com a remessa de divisas para o exterior sob a forma de lucros, dividendos e royalties, aprovou no final de 1962 uma lei de Remessa de Lucros que disciplinou as operações de remessas para o exterior

das empresas multinacionais instaladas no país e regulamento u a entrada de recursos externos. Estas mudanças afetaram as perspectivas do setor já bastante internacionalizado, e desestimularam a entrada de investimentos de risco no país no anos seguintes.

O Plano Trienal praticamente não foi executado . Sua implementação restringiu-se ao primeiro semestre de 1963 e o que dele restou foi apenas uma brusca tentativa de estabilização, cuja intensidade inicial foi além dos limites previstos. ¹ O plano parece ter sido concebido mais para dar uma resposta às fortes pressões dos grupos político-sociais conflitantes e atender, por conseguinte, a objetivos políticos do que para constituir-se em instrumento efetivo da ação governamental na economia. Para atender às pressões da época, o plano deu ênfase às chamadas reformas de base e aos setores sociais. Referenciou - -se, também, ao problema regional, mas quase todos os seus objetivos ficaram mais no plano das intenções.

1.1.3. Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964 - 1966)

A partir de 1962, a economia brasileira passou a experimentar um período de estagnação e de desajustes estruturais que se caracterizaram sobretudo pela desaceleração do crescimento industrial, altas taxas inflacionárias e estrangulamentos externos. O período 1957-61, tinha apresentado uma taxa de crescimento média do produto da indústria de transformação da ordem de 13% ao ano. Entre 1961 e 1962, o crescimento situou-se em torno dos 8%, para finalmente alcançar taxas negativas em 1963 e 1965, com uma pequena variação positiva em 1964. No que toca à inflação, as taxas se aceleraram com rapidez a partir de 1960 com índices de 37%, em 1961, 51%, em 1962, 73%, em 1963, e 84%, em 1964. A desaceleração do crescimento industrial estava correlacionada à superação de uma fase do processo de industrialização via substituição de importações que, no entanto, não ocorreu independentemente das demais crises econômicas

¹ Bonelli e Tolipan, op. cit., pag. 36.

e políticas que tinham assolado a nação durante o período. O fato é que a economia perdeu sua fonte de dinamismo e mergulhou em profunda recessão, demonstrando não ter conseguido criar, ainda, as condições necessárias para um processo auto-sustentado de desenvolvimento econômico, apesar dos esforços dos governos anteriores neste sentido.

Além do processo inflacionário crescente que acompanhou todo o esforço de industrialização, e da natureza desta, que se fez mediante técnicas intensivas em capital, com baixo índice de absorção de mão-de-obra, apontava-se ainda como elemento que tinha contribuído para levar a economia à estagnação, o relativo atraso do setor agrícola, sobretudo, do ponto de vista da produtividade.

É no contexto desse quadro global de economia estagnada, agravado pelo estado de crise política, quase permanente, que viveu o país a partir de 1961 e que culminou com a mudança do regime em 1964, que deve ser inserido o PAEG.¹ O programa procurou interpretar o processo recente do desenvolvimento brasileiro e a partir dele, formular políticas capazes de eliminar os pontos de estrangulamento que bloqueavam o crescimento da economia. Os objetivos mais amplos do plano foram:

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país;
- b) debelar o processo inflacionário;
- c) atenuar os desníveis regionais e setoriais de crescimento;
- d) expandir a oferta de empregos; e
- e) corrigir o desequilíbrio externo.

Convém ressaltar, que o principal foco de atenções do PAEG, residia no controle do processo inflacionário que, segundo o diagnóstico do plano, fora o principal fator responsável pela fase de estagnação da economia. Por outro lado, o PAEG identificava a inflação como sendo de demanda e, para tal, mobilizou instrumentos de estabilização bastante ortodoxos.

¹ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966 (Síntese). Documento EPEA Nº 1, novembro de 1964.

Havia no PAEG a suposição de que, uma vez contido o processo inflacionário, o crescimento econômico decorreria quase que de forma automática, via formação de expectativas favoráveis que repercutiriam sobre a geração de poupanças. Esta postura se refletiu inevitavelmente na pouca ênfase dada à industrialização, já que se admitia implicitamente que o ritmo de desenvolvimento industrial prosseguiria tão logo fosse erradicado o processo inflacionário.

De qualquer modo, o PAEG destacou para orientação no setor industrial os seguintes ramos: siderurgia, mecânica (automobilística, tratores, máquinas, ferramentas e equipamento pesado), construção naval, metalurgia dos não ferrosos (cobre, zinco, estanho, alumínio e chumbo), química, fertilizantes, cimento, papel e celulose, têxtil e extração de minerais. Note-se que com exceção dos dois últimos, todos os ramos contemplados constam do Plano de Metas e do Plano Trienal.

Quanto aos instrumentos de política, cabe destacar a criação do FINAME (Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos), vinculado ao BNDE e destinado a financiar as operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de origem nacional, e do FUNDECE (Fundo de Democratização do Capital das Empresas), destinado a financiar capital de giro e empresas que produzissem manufaturados exportáveis e às que abrissem seu capital social. O FINAME se constituiu no principal instrumento de apoio ao desenvolvimento da indústria de bens de capital doméstica. Em abril de 1964, surge também a Comissão de Desenvolvimento Industrial, que posteriormente iria se converter no Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), órgão que passou a ser o principal responsável pela execução da política de desenvolvimento industrial. A Comissão de Desenvolvimento Industrial resultou de uma agregação dos antigos grupos executivos que foram formados na época do Plano de Metas. Inicialmente, sua atribuição foi restrita à formulação e aplicação de incentivos à formação de capital na indústria, ou seja, no barateamento do custo do capital para o empresário. Como se verá adiante, as atribuições da Comissão foram bastante ampliadas

nos anos seguintes. O BNDE e a Lei de Tarifas de Alfândega continuaram como instrumentos relevantes do crescimento industrial do país. Finalmente, cabe mencionar a criação do Banco Nacio - nal da Habitação (BNH), medida em que desempenhou importante papel na reativação da economia nos períodos seguintes, ao estimular o crescimento da indústria de construção civil.

De maneira sumária pode-se afirmar, contudo, que o PAEG foi mais propriamente um programa de estabilização mone - tária do que um programa de desenvolvimento econômico.

1.1.4. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e So - cial.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, teve pouca importância prática, vez que não foi imple - mentado.¹ Contudo, merece ser destacado, na medida em que foi concebido com muito detalhe e contém elementos das estratégias que iriam ser desenvolvidas nos planos seguintes.

As orientações constantes do plano decenal con - formam um conjunto de prioridades abrangendo as seguintes áreas:

a) setores econômicos: consolidação das indústrias básicas e da infra-estrutura, revolução tecnológica na agricul - tura e melhoria do sistema de abastecimento.

b) setores sociais: intensificação da atuação go - vernamental sobre a educação e consolidação da política habita - cional.

Segundo o plano, estas linhas de ação estão relacionadas direta ou indiretamente ao desenvolvimento industrial na medida em que:

1- A consolidação das indústrias básicas permitiria dar continuidade ao processo de substituição de importações e gerar um maior equilíbrio setorial.

¹ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico Social (Tomo V, Vol. 1) Março de 1967.

2- O aumento da eficiência industrial se constitui em pré-requisito importante para a transformação tecnológica da agricultura.

3- A remoção dos estrangulamentos em infra-estrutura (energia, transportes, comunicações); deverá gerar as economias externas indispensáveis à indústria.

4- A intensificação do programa habitacional, estimularia os ramos a eles vinculados.

5- Maior educação formal e informal, contribuiria para "a consolidação da indústria em bases mais racionais"¹.

Na seção referente às "Perspectivas de Desenvolvimento Industrial", são esboçadas as principais orientações da estratégia para o setor e que se consubstanciam, segundo o plano, na substituição de importações, na promoção de exportações e na expansão do mercado interno. Quanto ao primeiro, o plano reconhece que a substituição de importações não poderia assumir o mesmo papel dinâmico que desempenhou na década de 50, embora visualize que o mesmo processo poderia se dar em alguns ramos, tais como química, siderurgia e bens de capital, com certa intensidade. No tocante à promoção de exportações, o plano considera as perspectivas não muito otimistas em função da natureza competitiva dos mercados externos para produtos manufaturados. O plano salienta a falta de tradição do país na exportação de manufaturas e sugere maiores estudos sobre o tema, apesar dos progressos já realizados, mas que se restringiam à racionalização do aparato institucional que apoiava a atividade exportadora e a introdução de alguns benefícios fiscais, cujas origens remontam a 1957, mas que só começaram a ser implementados a partir de 1964. Com relação ao mercado interno, o plano explicita que as oportunidades de investimento dependerão de mecanismos e programas que se referem a toda a economia e que têm impacto sobre o crescimento da renda per capita. Ademais, os investimentos voltados para o mercado interno, deveriam gerar maior interdependência setorial consistindo no seguinte:

¹ idem, pág. 14

a) manutenção dos investimentos governamentais em energia, transportes e comunicações, que além de ampliar a infra-estrutura econômica básica, com a conseqüente geração de economias externas, criaria substancial demanda por bens de capital e intermediários;

b) dinamização do setor agrícola, o que levaria a utilização difundida de insumos de origem industrial e máquinas e implementos agrícolas essenciais para a absorção de progressivos padrões tecnológicos;

c) desenvolvimento regional, permitindo aproveitar oportunidades de investimentos de grande potencialidade nas regiões periféricas e os efeitos germinativos derivados destes investimentos;

d) consolidação do programa habitacional, que geraria demanda derivada pelos produtos da indústria de construção (minerais não metálicos, siderurgia, madeira, etc.);

e) aumento da produtividade global da indústria.

Observa-se muito claramente a partir destas linhas de ação, que o objetivo do Plano Decenal é ampliar o mercado interno para a indústria, na medida em que os demais setores econômicos são visualizados como mercados importantes para manufaturados.

Com relação ao uso dos instrumentos, o plano mostra-se inseguro e impreciso, vez que não procura detalhá-los, realizando apenas uma aproximação que atenda dois pontos básicos, quais sejam: o estabelecimento do referencial a partir do qual se definiria, a nível operacional, o uso dos diferentes instrumentos e a garantia de que existe uma articulação lógica ("organicidade", na linguagem do plano) entre as distintas políticas postas a serviços da estratégia de desenvolvimento industrial concebida. A partir destes princípios, os diversos instrumentos de política foram classificados em dois grupos: políticas de promoção industrial e políticas de racionalização de estruturas e aumento de produtividade.

No primeiro grupo, incluem-se a política salarial, a de suprimento de "inputs" (energia e transportes), a de comércio exterior e a de financiamento industrial. A política salarial é contemplada na medida em que tem implicações importantes sobre o nível de emprego e a seleção de tecnologias. No que diz respeito à política de suprimento de "inputs", o plano destaca que os serviços de energia e transportes, utilizados pela indústria, merecem tratamento especial e concentra sua atenção nas tarifas cobradas por estes serviços e seu impacto sobre os custos de produção industriais. A política de comércio exterior teria importante papel a cumprir, uma vez que dela dependeria sobremaneira o sucesso das exportações de manufaturados e da substituição de importações de alguns produtos. Ademais, o plano defendia a redução de tarifas e de outras restrições e importações com o objetivo de induzir no parque industrial padrões mais competitivos. Com relação ao financiamento industrial, o plano destaca que além de recursos para capital de giro, era essencial mecanismos de crédito a prazos longos (8 a 10 anos) para apoiar investimentos em capital fixo, sobretudo nos ramos produtores de bens de capital, condição importante para que se alcançasse índices tecnológicos mais elevados.

No grupo de políticas destinadas à racionalização de estruturas e melhoria de produtividade, as intenções governamentais revelavam-se vagas na medida em que não enumerava as políticas e referia-se ao grupo anterior como tendo também importância para alcançar estes objetivos. Há referências à necessidade de corrigir a distribuição regional dos investimentos industriais e a estrutura de tamanhos. Nas palavras do plano, "o mecanismo se daria, basicamente, a partir das alterações de estrutura-descentralização de atividades - o que levaria à reforma tributária, notadamente do ICM. Com isto a indústria se beneficiaria do trabalho a maiores escalas e controle gerencial centralizado, com as alterações na distribuição espacial e na estrutura de tamanhos".¹ Ademais, afirmava-se que os setores que oferecessem maior resistência à racionalização de estruturas, por problemas conjunturais ou estruturais, deveriam ser orientados pela ação do futuro Centro de Produtividade.

¹ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Plano Decenal de Desenvolvimento e Social (Tomo V, vol. 1), março de 1967, pág. 32.

1.1.5. Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70)

Importantes modificações na política econômica o correram durante o ano de 1967. Estas mudanças, assim como as alterações na estrutura institucional do aparelho de Estado, de vem ser colocadas antes de se iniciar a descrição dos objetivos e instrumentos de política industrial contidos no PED.¹ Um antecedente imediato quanto a situação da economia brasileira tam bém deve ser explicitada. O PAEG foi, sobretudo, um programa de estabilização. O resultado imediato das políticas de contenção do processo inflacionário foi uma recessão econômica em 1966, que marcou um retrocesso com relação a 1965, ano eleitoral que testemunhou uma leve liberalização das medidas de combate a inflação.

Quando o PED foi concebido, importantes reformas já tinham sido implementadas. Destacam-se as mudanças ocorri - das nos sistemas tributário e monetário-financeiro e na estrutu ra administrativa do país. Com relação ao sistema financeiro, as modificações visaram ao seu desenvolvimento e a sua adequação à necessidade de se gerar um maior volume de poupanças internas. Foram criados também mecanismos que objetivaram assegu rar crédito a longo prazo via geração de novos fundos, sobretudo a cargo do BNDE.

Em março de 1967, ocorreu uma importante mudança na política de comércio exterior, que proporcionou uma redução geral no nível das tarifas e representou uma diminuição da proteção efetiva à indústria doméstica. A mudança objetivou tornar a indústria brasileira mais eficiente face à crescente competição externa. Logo após, foi introduzido o sistema de mi nidesvalorização cambial, assim como o conjunto de incentivos à exportação de manufaturados.

O PED, elaborado no governo Costa e Silva, cobriu o período 1968-1970. Este subperíodo coincide exatamente com a primeira fase da expansão econômica dos anos 1968-74. Nesta pr

¹ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Pro grama Estratégico de Desenvolvimento, 1968-1970. Janeiro de 1969.

meira fase, o crescimento industrial respondeu sobretudo a estímulos de política que procuraram incetivar o aumento da demanda por produtos manufaturados - especialmente bens de consumo duráveis - aproveitando o excesso de capacidade instalada herdada do período anterior de industrialização. Neste fomento à procura de bens manufaturados, a política de crédito ao consumidor desempenhou papel relevante.

Com este plano, passa-se gradativamente de uma preocupação centrada na contenção do processo inflacionário para uma política de crescimento industrial. Esta mudança de ênfase do PED com relação ao PAEG, estava alicerçada no diagnóstico da economia que apontava como principal determinante da recessão econômica do período 1964-1966, a política de combate à inflação adotada pelo PAEG. A estratégia adotada pelo PED, sem descuidar todavia do controle do processo inflacionário, pretendia não só acelerar a expansão econômica, mas também assegurar à economia mecanismos endógenos que permitissem um desenvolvimento auto-sustentado. Coerentemente com estas diretrizes, o plano preconizou o desenvolvimento simultâneo e harmonioso da agricultura, da indústria, dos setores de infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e social (educação, habitação, saúde e saneamento), com o objetivo de diversificar as fontes de dinamismo da economia brasileira elevar o nível de emprego e promover a expansão do mercado interno.

Tendo em vista que a queda na taxa de crescimento do produto global nos anos que antecederam ao PED, foi atribuída à perda de dinamismo do setor secundário, o PED procurou revitalizá-lo de modo a reconduzir a economia a uma fase de acentuada expansão como tinha ocorrido no período 1957-61. Entretanto, tinha-se em mente que a industrialização anterior se seu em desequilíbrio com o resto da economia, com fraca absorção de mão-de-obra e com desníveis de produtividade que poderiam perturbar estruturalmente as possibilidades de crescimento nos anos seguintes. Os desníveis tinham ocorrido não só setorialmente, isto é, entre os diversos setores da indústria de transformação, mas também entre as diversas macrorregiões.

O PED objetivou um crescimento do produto industrial em torno de 7 a 8% ao ano durante o período 1968-72. Para viabilizar tal meta, o PED considerou essencial o seguinte:

- a) expandir o mercado interno;
- b) dar continuidade a substituição de importações e
- c) promover as exportações de manufaturados.

Ademais, o plano contemplava aumentar o poder de competição da indústria nacional aproximando o nível de produtividade dos seus principais setores dos padrões internacionais. Com este objetivo é que foram reduzidas o nível das tarifas em março de 1967. Contudo, em agosto de 1968 estas foram novamente elevadas em função de pressões sobre o balanço de pagamentos. Com o objetivo de corrigir os desníveis regionais e setoriais, o plano pretendia no primeiro caso, criar e/ou consolidar alguns pólos regionais, que permitiriam incorporar principalmente o Nordeste ao esforço de desenvolvimento industrial do país, e, no segundo caso, modernizar e reorganizar os setores tradicionais da indústria, intensificando-lhe o ritmo de crescimento. De maneira semelhante aos planos anteriores, o PED dispunha-se a promover a rápida expansão dos setores de bens de capital e intermediários. Com relação aos primeiros, a meta de crescimento foi da ordem de 10% ao ano e os seguintes mecanismos foram planejados:

- a) ampliação do volume de financiamento para a compra e venda de bens de capital fabricados no país através do FINAME;

- b) criação de mecanismos de crédito para financiamento de capital de giro;

- c) programação das compras governamentais de bens de capital e regularização dos pagamentos;

- d) estabelecimento de critérios para a obtenção de financiamento externo com a finalidade de evitar sua utilização excessiva.

No tocante à expansão da indústria de bens inter

mediários, além do crédito para capital de giro e para financiamento a prazos mais longos, as seguintes medidas foram preconizadas:

a) execução do programa de expansão do parque siderúrgico;

b) atribuição ao CDI de competência para gerar incentivos à implantação de novas unidades industriais de modo a permitir maior racionalidade ao processo de substituição de importações no setor, assim como aceleração da execução dos projetos já aprovados;

c) manutenção de adequados níveis de proteção tarifária às indústrias siderúrgica e química.

Entre os instrumentos de política que passaram a ser utilizados com mais intensidade durante este período, destaca-se o CDI que já tinha sido redinamizado em 1966 com a instituição do sistema de isenções dos impostos de importação e de consumo. Em 1969, o CDI passa por mudanças substanciais que ampliam a sua capacidade de executar a política industrial, inclusive com competência para "adotar providências no sentido da compatibilização dos planos regionais de desenvolvimento industrial com o programa nacional, objetivando o máximo rendimento econômico das unidades produtivas".¹ Entretanto, uma crítica importante à política do CDI - e que resultaria em importantes mudanças na política industrial dos anos seguintes - foi a de que o sistema de incentivos discriminava contra a indústria de bens de capital doméstica na medida em que apenas para a importação de bens de capital é que se concediam incentivos. De fato, este setor situou-se entre aqueles que apresentaram menor taxa de crescimento e investimento até 1969-1970.

Na política de financiamento industrial foram introduzidas modificações que não só reforçaram o crédito a médio prazo para capital de giro - em função da reforma do sistema financeiro - como também ampliaram-se os empréstimos a longo prazo para investimentos fixos através da criação de fundos de financiamento industrial no âmbito dos intermediários financeiros públicos (BNDE e Banco do Brasil) e Banco Central.

¹ Bonelli e Tolipan, op. cit., pág. 41

Outro instrumento relevante de fomento ao crescimento industrial refere-se ao sistema de incentivos à exportação de manufaturados. No período anterior de industrialização, tanto a política cambial quanto a tarifária tinham discriminado as exportações na medida em que a taxa de câmbio sobrevalorizada e a incidência generalizada de tarifas sobre insumos desestimulavam a atividade exportadora. Entre 1964 e 1967, algumas medidas de estímulo à exportação de bens manufaturados tinham sido implementadas tais como o regime "draw back" e isenções de IPI e imposto de renda. A partir de 1967, o sistema foi consideravelmente ampliado com a criação no Banco Central de uma linha especial de crédito e com a instituição da isenção do ICM para produtos manufaturados exportados. Contudo, a peça fundamental do sistema de incentivos repousou na adoção da taxa de câmbio flexível que garantiria aos exportadores a manutenção de suas receitas em termos reais contra a elevação dos preços internos. Por outro lado, órgãos como a CACEX propiciaram assistência financeira às exportações. Foram criados também o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX) e estabelecido o Fundo de Financiamento e Exportações (FINEX) que fornecia recursos ao Banco do Brasil para serem utilizados pela CACEX no financiamento à atividade exportadora.

1.1.6.- Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973)

De maneira sumária o plano centrou suas atenções na manutenção e possível aceleração da taxa de crescimento do produto global - que tinha se expandido de 8,4%, em 1968, e de 9%, em 1969 - como também na redução da taxa de inflação que em 1969 tinha se situado em torno de 20%.¹ Este plano se estabelecia sobre uma realidade bem distinta daquela que antecedeu ao PED, na medida em que a economia já se encontrava desde 1968 em expansão acelerada e a inflação já não mais se constituía em problema crítico para o país. Ademais, o plano anunciava um objetivo síntese - que era o de colocar o Brasil na categoria de nação desenvolvida até o final do século - e um conjunto de objetivos básicos entre os quais se destacavam:

¹ Brasil: Presidência da República. Metas e Bases para a Ação do Governo. Dezembro de 1971.

a) crescimento do PIB de modo a alcançar no final do período a taxa de 10% ao ano (produto industrial em termo de 11%);

b) expansão da oferta de emprego de modo a que alcançasse em 1973 a taxa de crescimento de 3,3% ;

c) equilíbrio do balanço de pagamentos;

d) correção gradual dos desequilíbrios regionais e setoriais;

e) redução em maiores níveis da taxa de inflação.

Estes objetivos permitiriam, se alcançados, incrementar o processo de desenvolvimento, garantir-lhe auto-sustentação e preservar o seu sentido de integração. Aliás o conceito de integração permeia o plano na medida em que as estratégias contemplam um crescimento mais integrado entre setores, a integração social é a integração nacional através da expansão da fronteira econômica. Este conceito também está presente na cons^{ta}tatação, ao nível do plano, que o desenvolvimento só poderá se tornar mais integrado na medida em que se tornar menos dependente de um só setor - o industrial - e de um único elemento dinâmico - o processo de substituição de importações.

A estratégia para o setor industrial repousou no seguinte conjunto articulado de metas e objetivos:

a) impulsionar a indústria para um crescimento de 9 a 11% no período;

b) diversificar as fontes de dinamismo industrial;

c) promover, de forma seletiva, o ingresso do parque industrial brasileiro na fronteira do desenvolvimento tecnológico;

d) fortalecer a indústria nacional, particularmente as indústrias tradicionais; e

e) aumentar o poder de competição da indústria nacional tanto interna quanto externamente.

O plano destacou os setores siderúrgico, químico, mecânico, metais não ferrosos, elétrico e de cimento que desde o Plano de Metas vinham sendo objeto de atenção especial por parte dos decisores de política econômica. No setor siderúrgico, o objetivo foi fundamentalmente a expansão da capacidade produtiva de 35%, em 1973, e de 152%, em 1976, relativo a 1969. Na indústria química nota-se uma intenção de promover alguma descentralização em favor do Nordeste, na medida em que o plano contemplava a criação de uma unidade de fertilizantes nesta região, a modernização da indústria de álcalis com o aproveitamento das jazidas de sal-gema nordestinas e a criação de um pólo petroquímico na Bahia. Para a indústria mecânica, elétrica e eletrônica, a meta foi a de aumentar a produção do setor de 40% entre 1969 e 1973. As indústrias tradicionais, por sua vez, deveriam se expandir em torno de 6 a 7% ao ano, de modo a acompanhar de perto a expansão do PIB.

Quanto a modificações nos instrumentos de política industrial que vinham sendo utilizados, cabe destacar as mudanças ocorridas ao nível do CDI e o fortalecimento da política de promoção de exportações de manufaturados.

Em fins de 1970 ocorreu uma importante modificação da política industrial e no seu mecanismo de execução, o que levou o CDI a ampliar o seu alcance como órgão responsável pela condução da política industrial. A legislação de fins de 1970 permite a isenção do IPI para a importação de bens de capital e o gozo cumulativo de todos os incentivos por parte dos projetos industriais aprovados pelo CDI. Contudo, a mais importante mudança de ênfase na política industrial, refere-se à eliminação do desestímulo à produção doméstica de bens de capital na medida em que ao comprador de máquinas e equipamentos nacionais consentiu-se o critério de IPI, assim como a depreciação acelerada destes bens para fins de imposto de renda. Ademais, uma maior disponibilidade de crédito por parte do FINAME permitiu maior estímulo à produção interna de bens de capital. Em consequência, este setor passou a apresentar a partir de 1971 - até a crise de 1974 - substanciais taxas de crescimento. O FINAME em

1971 instituiu o Programa de Longo Prazo (prazo até 8 anos) que, no entanto, não foi ainda suficiente para atender a demanda das indústrias nacionais por crédito para financiar investimento fixo em condições competitivas com os fornecedores estrangeiros. Por esta razão, foi criado em fins de 1972, o Programa Especial da FINAME que estendeu o prazo de financiamento até 15 anos com juros entre 3 a 6% mais correção monetária.

Estas medidas marcam uma importante transformação na política de desenvolvimento industrial do país, na medida em que os estímulos - contrariamente ao que tinha ocorrido no período 1968-70 - centram-se sobre a expansão da capacidade produtiva interna especialmente pelo fortalecimento da indústria nacional de bens de capital, setor que até então tinha sido discriminado - apesar de aparecer com ênfase nos planos de governo - pela política de incentivos, como já foi indicado anteriormente. Resumidamente, a política industrial passa a agir mais em torno da oferta de insumos básicos e bens de capital do que em torno de estímulos à demanda por produtos finais manufaturados. Em consequência, garante-se maior equilíbrio setorial à indústria e internaliza-se mais os efeitos que naturalmente decorreriam da expansão da capacidade produtiva doméstica, que anteriormente vazava, por insuficiência relativa de crédito e por falta de outros estímulos, para o exterior.

Por outro lado, fortaleceram-se os estímulos à exportação de produtos manufaturados, programa que incorporava dois objetivos considerados essenciais: superar as limitações do mercado interno ao desenvolvimento industrial e gerar divisas para assegurar a dinâmica de acumulação da própria indústria. Dando continuidade às medidas que foram executadas em anos anteriores com o objetivo citado, foi autorizado em 1971 pelo Banco Central que os bancos comerciais operando com câmbio poderiam financiar a exportação de bens de consumo duráveis e bens de capital, assim como fornecer crédito para a elaboração de estudos e projetos destinados a unidades industriais que objetivassem a venda dos produtos no mercado externo. Simultaneamente o CONCEX consolidava o sistema de financiamento à atividade de exportadora administrada pela CACEX com recursos do FINEX.

A partir de 1972, novos incentivos foram concebidos para as empresas industriais que apresentassem programa especial de exportação e para administrar estes, foi criada em fins de 1972 a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX). Entre estes novos incentivos destacavam-se: a) isenção parcial dos impostos de importação e de produtos industrializados; b) isenção de importações da lei do similar; c) abatimento do lucro tributável de parcela correspondente à fração da produção exportada.

Convém salientar que o programa de fomento às exportações de manufaturados que transformou os gravames em subsídios e posteriormente em estímulos diretos ao aumento da capacidade produtiva, se constituiu em importante política complementar à política de crescimento industrial, podendo-se atribuir à mesma considerável papel na retomada da expansão econômica a partir de 1968.

Como mencionado acima, em agosto de 1968 houve uma reversão na política tarifária de modo a torná-la menos liberal com relação às reformas ocorridas em março de 1967. Simultaneamente, a adoção do sistema de minidesvalorização cambial enquanto o Conselho de Política Aduaneira passou a agir mais eficazmente na proteção à indústria doméstica. Contudo, a utilização de um sistema de incentivos baseado na isenção e/ou redução do imposto de importação conferiu à política tarifária em caráter de liberalização seletiva, na medida em que estes incentivos resultavam em tarifas reais diferenciadas. O importante a ressaltar é que a política de comércio exterior se constituiu em relevante auxiliar da política de desenvolvimento industrial.

Ademais, com o objetivo de complementar a poupança interna, que já se tornara mais elástica com as reformas do sistema financeiro e com a criação de novos fundos da financiar o crescimento industrial, o país recorreu ao financiamento externo. Este tomou as seguintes formas: empréstimo em moeda estrangeira e financiamento de importações. O resultado é que de 1970 até o presente, o endividamento externo do país tem aumentado substancialmente. A necessidade de gerar divisas para fa-

zer frente aos serviços da dívida colocou uma maior pressão na economia, no sentido de aumentar as exportações e limitar algumas importações. Tal esforço não se restringiu a incrementar as exportações de manufaturados, mas também ao fomento das exportações de produtos agrícolas tradicionais e não-tradicionais. Em consequência, não só a agricultura assumiu em parte o ônus de financiar o crescimento industrial, como também teve o seu padrão locacional de atividades alterado nos últimos anos em função deste objetivo.

1.1.7. - I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74)

Tanto o plano anterior quanto o I Plano Nacional de Desenvolvimento nasceram sob a égide do Governo Médici.¹ Em consequência, os dois planos são muito similares nos seus objetivos e conteúdo programático, revelando a continuidade no comando da política econômica durante o período que se estende de 1970 a março de 1974. As mudanças mais importantes vão ocorrer durante o Governo de Geisel que concebeu e implementou o II Plano Nacional de Desenvolvimento e que se defrontou com uma nova recessão econômica interna, para a qual contribuíram a crise do petróleo, o crescente endividamento, recrudescimento da inflação e os estrangulamentos nos setores de insumos básicos e de bens de capital. Por sua vez, o período 1970-74 (até março) foi relativamente homogêneo nos seus padrões de crescimento industrial, na medida em que as taxas de crescimento do produto secundário se mantiveram elevadas durante estes anos e a política industrial não sofreu alterações significativas, a não ser para aperfeiçoar instrumentos já em operação ou para se adequar a oscilações de conjuntura.

A diretriz mais genérica do I PND consistia em colocar o país, até o final da década, no bloco das nações desenvolvidas mediante um processo equilibrado e auto-sustentado de desenvolvimento. A meta consistia em duplicar a renda per capita até 1980, com relação ao seu valor em 1969, sendo para tal necessário que o PIB crescesse no período a taxas no intervalo de 8 a 10%. Para alcançar esta meta o governo recorria

¹ República Federativa do Brasil. I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-74, Dezembro de 1971.

às políticas de crescimento e às reformas instituídas no período pós 1964.

No setor industrial, foi dada atenção à modernização da empresa nacional com vistas a fortalecer a sua capacidade competitiva vis-à-vis à estrangeira. A meta de crescimento consistia em expandir o produto industrial a taxas superiores a 10% ao ano durante o período do plano. Mais especificamente a estratégia para o setor industrial comportava as seguintes diretrizes:

a) fortalecer o poder de competição da indústria nacional via redução nos custos e melhoria na qualidade do produto final;

b) fortalecer a empresa privada nacional, equiparando as condições em que opere, em fase da empresa estrangeira, no que diz respeito a sua estrutura financeira, atualização tecnológica e desenvolvimento gerencial;

c) aperfeiçoar os mecanismos pelos quais o setor industrial possa ser instrumento de transformação tecnológica dos demais setores.

Por conseguinte, a estratégia industrial do Plano baseou-se precipuamente no fortalecimento da empresa privada nacional e em assegurar a capacidade de transformação tecnológica dos demais setores, via desenvolvimento industrial. Neste último aspecto, cabe ressaltar que a transformação tecnológica da agricultura estaria dependente do fornecimento de insumos modernos (adubos, fertilizantes, etc) e de máquinas e implementos agrícolas oriundos do setor industrial. Desta forma, a agricultura é visualizada como um mercado relevante para os meios de produção gerados pela indústria, ampliando-se significativamente as possibilidades de colocação de bens manufaturados no mercado interno.

Para a implementação da estratégia as seguintes políticas foram sugeridas:

a) evitar o ingresso indiscriminado em setores e produtos novos através da seleção cuidadosa dos projetos a serem desenvolvidos;

b) promover a expansão do setor de insumos básicos notadamente naqueles ramos onde o mercado interno é deficitariamente atendido pela produção doméstica e/ou que podem produzir bens para exportação;

c) fortalecer o setor de bens de capital doméstico, particularmente como instrumento de difusão de novas tecnologias, equiparando-se quanto ao tratamento fiscal e ao prazo de financiamento, às condições de venda dos bens de capital de origem estrangeira.

Por conseguinte, a execução da política industrial consistiria principalmente em desenvolver novos setores ainda com possibilidade de substituição de importações e com alta intensidade tecnológica, e consolidar as indústrias básicas. Ademais, dando continuidade aos objetivos contidos no Plano anterior pretendia-se reorganizar as indústrias tradicionais e acelerar as exportações de manufaturados e semimanufaturados. Convém salientar, que a política de desenvolvimento de novos setores - que equivale a um novo surto de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos - já se encontrava contida no Metas e Bases para a Ação do Governo, sendo contudo mais claramente explicitada no I PND.

Os setores objeto de maior atenção foram siderurgia, química, mecânica e energia elétrica, metais não ferrosos, celulose e papel, e cimento.

1.1.8. - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

O II PND concebido em 1974 e destinado a cobrir o período 1975-79, objetivava amplamente assegurar a trajetória de crescimento que a economia tinha iniciado em 1968".¹ Contudo a tarefa não se mostraria fácil, na medida em que os primeiros

¹ Brasil. Presidência da República. Ação Coordenada de Governo, 1975-1979.

anos do plano coincidem com a explicitação da crise internacional, induzida principalmente pela elevação dos preços do petróleo, em consequência tanto do conflito armado no Oriente Médio quanto da escassez dessa fonte de energia. Por conseguinte, tornava-se necessário adequar os objetivos do plano e a dinâmica de acumulação do país à nova recessão internacional e à crise energética. Estes eventos trariam repercussões sobre o setor secundário na medida em que o crescimento da economia é função da expansão industrial, muito dependente, por sua vez, de energia.

Por outro lado, cabe destacar que perturbações internas iriam se adicionar àquelas advindas do exterior. Entre estas, cabe destacar o recrudescimento da inflação - com uma componente importada e outra endógena - e a desaceleração do crescimento industrial a partir de 1974, sobretudo nos setores de bens de capital e intermediários.

Ademais, a pressão sobre o balanço de pagamentos acentuou-se não só por conta do déficit da balança comercial - para o qual as importações de petróleo contribuíram significativamente - mas também do crescente ônus que o serviço da dívida impunha às divisas do país.

No plano global os objetivos básicos do II PND são:

- a) manter o ritmo acelerado de crescimento da economia;
- b) manter a inflação sobre controle;
- c) assegurar o equilíbrio externo;
- d) melhorar a distribuição regional e pessoal da renda;
- e) promover o desenvolvimento sem deteriorar a qualidade de vida.

As estratégias constantes do plano pretendiam:

- a) maior integração da economia brasileira com o resto do mundo;
- b) substituir importações de bens de capital e de insumos básicos;
- c) maior competitividade no mercado interno;
- d) promover o desenvolvimento urbano;
- e) proporcionar a desconcentração industrial;
- f) propiciar a expansão da fronteira agrícola;
- g) fortalecer a agroindústria e
- h) expandir o mercado interno.

Para garantir as taxas de crescimento do produto industrial em torno de 12% ao ano, as políticas a serem executadas deveriam consolidar o modelo brasileiro de capitalismo industrial, ou seja, incentivar a industrialização através do setor privado. A orientação do II PND com relação ao crescimento industrial conforma-se nos seguintes pontos:

- a) fortalecer a empresa privada nacional, essencialmente a de médio e pequeno porte;
- b) intensificar as exportações de produtos manufaturados;
- c) apoiar o desenvolvimento da engenharia nacional;
- d) atrair investimentos estrangeiros;
- e) atenuar as desigualdades regionais de desenvolvimento industrial;
- f) estimular intensamente a indústria de bens de capital, particularmente a de equipamentos pesados.

A política industrial apresenta três níveis de prioridade. A primeira é dada às indústrias de elevada densidade de capital ou tecnologia, ou seja, as de insumos básicos (siderurgia, metais não ferrosos, defensivos agrícolas, petroquímica, fertilizantes, papel e celulose, produtos químicos básicos,

inclusive os destinados à indústria farmacêutica, cimento, enxofre e transformação de outros minerais não metálicos) e as de bens de capital (material e equipamentos elétricos e mecânicos pesados, construção naval, aeronáutica, material ferroviário, veículos pesados e implementos e máquinas agrícolas). Como segunda prioridade, seriam considerados setores industriais em que o objetivo essencial é a modernização, ou seja, os setores tradicionais da indústria de transformação tais como o têxtil, de produtos alimentares, e alguns menos tradicionais como o de autopeças. Finalmente, como terceira prioridade surgiriam os demais setores industriais.

Os instrumentos de política seriam fundamentalmente os incentivos fiscais concedidos pelo CDI e pelos órgãos regionais de desenvolvimento, além de todo o sistema de intermédios financeiros públicos (BNDE e subsidiárias, bancos regionais e estaduais, Banco do Brasil) que gerariam o crédito necessário para viabilizar os objetivos pretendidos. As políticas de comércio exterior continuariam a desempenhar o papel que lhes tinham sido atribuídas a partir de 1964, e consolidado nos anos seguintes, e que será objeto de análise do capítulo 3 do presente volume. Para tanto, o CDI como órgão central da política industrial - deveria trabalhar em estreita associação com a CACEX, Banco Central, CPA e BEFIEX. Por outro lado, o financiamento externo permaneceria como importante complemento da poupança interna.

Este plano diferencia-se dos anteriores por ter sido o único a destacar como objetivo explícito da política industrial, a redução das desigualdades regionais na localização das atividades produtivas do setor. O plano continha, por conseguinte, a nação de que deveria haver alguma descentralização da atividade manufatureira do Sudeste, particularmente de São Paulo, para outras regiões do país. A orientação é no sentido de compatibilizar a descentralização com a conquista de escalas de produção dimensionadas para o mercado nacional. O plano sugere que o CDI dê especial atenção para efeito de concessão de incentivos à localização dos projetos industriais. Ademais,

será dada atenção especial à implementação de programas integrais de desenvolvimento regional. No caso do Nordeste o II PND dá ênfase à criação de diversos complexos industriais na região tais como o pólo petroquímico da Bahia, o complexo mineral-petroquímico que inclui Salvador e se estende até Aracaju e Maceió, um complexo metal-mecânico - elétrico e o fortalecimento das indústrias tradicionais, sobretudo a têxtil e a de calçados. Na Amazônia, o plano pretendia consolidar o distrito industrial da zona franca em Manaus.

A tônica do II PND, contudo, é no sentido de assegurar a expansão dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital que já vinham apresentando, especialmente o último, substanciais taxas de crescimento a partir de 1970. De fato, em 1973 a indústria de bens de capital expandiu-se em 31%, taxa superior em 1,7 vezes a da indústria como um todo. Em 1972, o crescimento não tinha sido menos substancial (29,4), quase o dobro do registrado para o ano anterior (15,5%). Estas taxas de crescimento refletem a expansão da capacidade produtiva do setor industrial que já tinha utilizado no período 1968-70, a sua capacidade ociosa herdada da fase anterior de substituição de importações. Apesar destas taxas de crescimento, o setor de capital, assim como o de insumos básicos, estavam defasados estruturalmente do restante do parque industrial brasileiro. Por conseguinte, a importação destes bens exercia uma forte pressão sobre a balança comercial do país sendo necessário, em decorrência, promover ativamente a sua produção doméstica. Os bens de capital, por exemplo, contribuíram para aumentar o coeficiente de importações em 77% durante o período 1968-72. Ademais, o preço do petróleo, refletindo sua crescente escassez, já vinha se elevando, embora lentamente, desde 1971. Esta alta nos preços do petróleo foi reciclada nos preços dos bens de capital e insumos básicos importados que ao se elevarem pressionaram ainda mais o balanço de pagamentos do país.

Por conseguinte, o II PND coloca explicitamente que o estímulo intensivo à indústria nacional de bens de capital pretende "em plano mais imediato, a redução da pressão exer

cida pela importação desses bens sobre a balança comercial do país".¹ Ressalta, contudo, que como objetivo de maior alcance, a atuação governamental se preocupará com a consolidação da indústria pesada no Brasil de modo a:

- a) conferir maior autonomia setorial, reduzindo, em consequência, sua dependência do exterior;
- b) ampliar o mercado para os equipamentos nacionais estimulando suas importações e disciplinando as compras externas;
- c) promover a elevação do nível tecnológico do setor;
- d) desencorajar a concentração excessiva desse tipo de indústria nas regiões mais desenvolvidas do país.

Este último ponto deixa claro uma articulação entre os objetivos de descentralização regional da indústria e de substituição de importações de bens de capital. O plano contempla também uma maior seletividade na importação de equipamentos, na medida em que estabelece duas orientações com esse fim. Em primeiro lugar, instituir maior articulação entre as empresas estatais de modo a encomendar máquinas e equipamentos a fornecedores nacionais e, em segundo lugar, determina que o CDI hierarquize, segundo o conceito de projeto, os investimentos programados de forma a evitar empreendimentos de menor importância relativa, quando envolverem importação de equipamentos sem similar nacional.

A crise do petróleo conjugada à recessão econômica tanto no plano interno quanto exterior e o recrudescimento do processo inflacionário doméstico, iriam ditar à política econômica rumos diferentes daqueles antecipados pelo II PND.

A recessão industrial - por causas que não interessam explorar aqui, mas que decorrem da natureza da dinâmica de acumulação anterior - já é evidente a partir de 1974, quando

¹ Idem, p. 154.

a indústria de bens de capital desacelerou seu crescimento de 31%, em 1973, para 13,4% naquele ano e para apenas 5,9%, em 1975. Por outro lado, a indústria como um todo reduziu a sua taxa de expansão de 15,8%, em 1973, para 7,6%, em 1974, e para 3,7%, em 1975. Simultaneamente, a taxa de inflação acelerou-se a partir daquele ano e a pressão sobre o balanço de pagamentos agravou-se em decorrência da elevação do preço do petróleo e dos bens de capital e matérias-primas básicas importados - e que embutiam custos mais altos em função da reciclagem dos preços dos combustíveis. A política econômica teve então de enfrentar prioritariamente estes problemas, deslocando-se para segundo plano os objetivos de crescimento contidos no II PND. A política de contenção inflacionária e de controle da saída de divisas tiveram um caráter anti-expansionista vez que qualquer tentativa de acelerar a expansão interna traria maior pressão sobre o nível de preços e o balanço de pagamentos. Em função destes problemas, desativou-se consideravelmente a ação governamental prevista no II PND.

S Í N T E S E

Três aspectos merecem ser ressaltados da análise anterior. Em primeiro lugar, a permanência ao longo do período 1956-74 de dois problemas com os quais todos os planos governamentais se defrontaram, quais sejam: desequilíbrio no balanço de pagamentos e inflação. Estes, se constituíram em óbices à dinâmica de acumulação na economia como um todo e, em particular, na indústria, e ditaram ajustamentos e correções em muitos planos governamentais que tiveram, em decorrência de se desviar de suas intenções originais. Estes desequilíbrios internos e externos, embora afetados por circunstâncias conjunturais, refletem os desajustes estruturais da economia cujas raízes se encontram na própria natureza do processo de acumulação que tem caracterizado a sociedade brasileira no pós-guerra.

Em segundo lugar, há de se ressaltar que desde o Plano de Metas, as ações governamentais objetivaram desenvolver

os setores de bens de capital e de insumos básicos com o intuito de aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos exercida pela importância desses bens. Contudo, estes setores até 1969-70, mostraram-se defasados com relação aos demais gêneros da indústria de transformação. Um fator significativo que contribuiu para o atraso relativo do setor de bens de capital, foi política discriminatória que só concedia isenção de impostos de importação para estes bens. Adicionalmente, inexistiam condições de financiamento a longo prazo que permitissem à indústria doméstica de bens de capital competir com os fornecedores estrangeiros. Há de se considerar também que muitas das intenções governamentais com relação a estes setores ficaram restritas aos planos, isto é, nunca foram implementadas, ou se foram executadas, ressentiram-se de maior eficácia. Só a partir de 1970 é que os planos governamentais passaram a atuar incisivamente no sentido de substituir importações nestes setores. Esta preocupação culmina com a relevância que o II PND, aliás já bastante tardia, atribui a este particular aspecto do desenvolvimento industrial brasileiro.

Em terceiro lugar, não deve passar despercebido que preocupações com a localização espacial da atividade industrial e com a redução das desigualdades regionais de desenvolvimento industrial, apareceram - quando aparecem - apenas como uma preocupação secundária nos diversos planos. Só no II PND é que consta uma diretriz específica com relação à descentralização espacial da indústria. Adicionalmente, não há nenhuma ação governamental planejada com referência a uma política de localização de atividades manufatureiras que se constituísse em componente explícita da estratégia de desenvolvimento industrial. Por fim, convém chamar a atenção para o fato de que os decisores de política econômica, não demonstravam preocupação em regionalizar a política industrial no sentido de diferenciá-la para os diversos espaços nacionais. Esta omissão, aliás, permeia todos os planos, sem exceção, e revela um desconhecimento dos rebatimentos regionais da política nacional de desenvolvimento industrial.

1.2. Incidência Espacial da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial

A finalidade desta seção é a de analisar a incidência regional da política nacional de desenvolvimento industrial, com ênfase na década dos setenta. Esta análise será feita investigando-se a incidência espacial dos principais instrumentos da política industrial, além da distribuição geográfica dos investimentos recentes no setor secundário brasileiro, dando atenção especial aos projetos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) com concessão de incentivos fiscais, e aos financiamentos feitos às atividades industriais, particularmente para fins de formação de novo capital, pelos mais importantes órgãos oficiais de crédito, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Banco do Brasil. Os incentivos fiscais e financiamentos concedidos por órgãos de fomento regional (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, PNB, BASA) são a preocupação do volume 3 desta pesquisa e, por isso, não serão considerados aqui. De forma semelhante, importantes instrumentos da própria política de desenvolvimento industrial nas áreas monetárias (crédito ao consumidor que tem importante influência sobre a demanda final para produtos do setor secundário, por exemplo) e do comércio exterior (medidas cambiais, tarifárias, etc.) serão devidamente analisadas nos outros capítulos deste segundo volume, especificamente dedicados às conseqüências espaciais destas políticas.

A ênfase neste capítulo sobre a distribuição espacial dos novos investimentos industriais, de alguma forma facilitada ou incentivada por medidas de política governamental, e a preocupação, portanto, com instrumentos de política econômica que atuam diretamente sobre a oferta de produtos manufaturados, se justifica pelo fato de que é justamente a localização geográfica do novo capital produtivo (em todos os setores produtivos e de infra-estrutura econômica, mas, acima de tudo, na indústria) que determinará em boa medida, ou pelo menos condicionará, as possibilidades de crescimento regional (em termos de produto) nos próximos anos e, talvez, décadas. Como a evolu

ção futura das desigualdades regionais na economia brasileira e dependerá, entre outros fatores, das taxas de crescimento do produto em cada parte do país que, por sua vez, dependem das taxas de investimento em cada região, especialmente nos setores mais dinâmicos, a distribuição espacial dos novos investimentos industriais é de suma importância. São estes investimentos, em síntese, que, juntamente com a capacidade produtiva já localizada, dará a configuração espacial da estrutura industrial do país no futuro próximo. Também são estes investimentos que determinarão, em boa medida, as possibilidades para uma descentralização efetiva da indústria brasileira e uma melhor distribuição geográfica dos benefícios do processo de industrialização, o que é essencial para que possa haver uma redução significativa das desigualdades regionais do produto per capita, de modo geral.

A ênfase nos instrumentos de política econômica (incentivos, financiamentos, etc) utilizados para induzir e orientar o processo de industrialização não significa, é claro, que estes instrumentos em si são responsáveis pela distribuição espacial dos investimentos industriais observada. Por outro lado, na ausência de uma política explícita de localização industrial, os instrumentos de política econômica que atuam sobre a alocação de recursos, inclusive em termos espaciais, tendem a simplesmente reforçar as tendências "naturais" ou "espontâneas" de localização que nem sempre são benéficas do ponto de vista regional ou mesmo global, como nos casos em que a concentração territorial de atividades produtivas resulta em deseconomias de escala ou de aglomeração e/ou outras externalidades negativas, ou ainda quando a concentração espacial gera custos sociais maiores do que seus benefícios sociais mesmo quando os benefícios privados excedem os custos privados. Para compreender a distribuição espacial da indústria, portanto, é necessário ir além da incidência espacial observada dos instrumentos da política de desenvolvimento industrial para uma consideração de toda uma série de fatores históricos (alguns dos quais foram discutidos no capítulo 4, do volume 1 em outros capítulos deste volume, especialmente o que se refere às conseqüências regionais da política de comércio exterior, e estruturais que influem sobre o processo de industrialização no Brasil ou em qualquer outro

país. Só para dar um exemplo, a distribuição espacial dos investimentos industriais depende claramente dos setores considerados prioritários no determinado momento histórico, especialmente quando a industrialização ocorre através da substituição de importações. Na fase atual em que os setores "básicos" ou de bens de capital e bens intermediários são relativamente os mais favorecidos pela política industrial, a distribuição regional dos novos investimentos dependerá altamente da localização já determinada das indústrias que demandam os produtos do setor de bens de capital (e da localização de economias externas que são particularmente importantes para os gêneros de bens de capital) por um lado, e da localização dos recursos naturais (minérios metálicos e não metálicos, produtos químicos, petróleo, madeira, etc.) que formam as principais matérias-primas utilizadas pelos setores intermediários (por exemplo, siderurgia, petroquímica, cimento, fertilizantes, papel e celulose, etc.) pelo outro. Estes fatores condicionam, senão determinam as tendências locacionais da indústria, mesmo quando existe uma política explícita de descentralização de atividades secundárias. Estes condicionantes locacionais, portanto, podem e devem ser considerados como "parâmetros" dentro dos quais se definiria qualquer política de localização industrial ou de distribuição espacial dos investimentos neste setor.

Deve ser ressaltado, contudo, que esta seção, além de considerar apenas alguns, embora importantes, instrumentos da política industrial, não pretende (nem teria condições de) atribuir a estes instrumentos, ou à política mais ampla à qual eles servem, a responsabilidade pelas tendências espaciais observadas. Por outro lado, acredita-se que uma maior explicação da incidência espacial da política industrial, mesmo em termos parciais, represente um passo à frente no conhecimento das conseqüências territoriais da política econômica brasileira. A análise que segue justifica-se adicionalmente pela visão que irá prover quanto a provável distribuição espacial da indústria brasileira no futuro próximo e pelas conclusões preliminares que podem ser tiradas desta provável distribuição da atividade industrial quanto a suas implicações para o problema mais amplo

do comportamento futuro das desigualdades regionais na economia brasileira.

É importante salientar também, logo de início, que esta seção não trata de mensurar o impacto regional da política nacional de desenvolvimento industrial porque isso exigiria um instrumental analítico para o qual não existe disponível, atualmente, uma base de informações adequadas, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto da perspectiva qualitativa. Seria necessário, por exemplo, dispor de matrizes regionais e interregionais de insumo - produto para determinar os efeitos multiplicadores e os vazamentos espaciais dos investimentos estimulados pela política governamental, mas cuja incidência espacial é, no entanto, possível de identificar. Também seria necessário isolar com muito maior precisão os efeitos específicos dos diversos instrumentos da política industrial sobre o comportamento locacional observado, bem como separar as conseqüências dos diferentes instrumentos que atuam simultaneamente e sobre o mesmo universo de projetos industriais. Em resumo, uma análise do impacto espacial da política nacional de desenvolvimento industrial requereria o uso de um instrumental técnico atualmente inviabilizado pela insuficiência de informações no Brasil, por outro lado, e um tratamento mais detalhado e cuidadoso dos próprios instrumentos da política do que foi possível realizar a partir dos planos governamentais para o setor, pelo outro.

Por estas razões, a análise que segue limitar-se-á essencialmente a identificar a incidência espacial inicial (sem tentar estimar os efeitos indiretos) de investimentos estimulados pela política de industrialização recente do governo brasileiro através de incentivos e financiamentos de órgãos oficiais, lembrando sempre que a distribuição espacial da indústria em último caso, é determinada não somente pelos efeitos regionalmente diferenciados dos diversos mecanismos de política governamental, mas - e principalmente - em função de interdependências técnicas (relações de insumo-produto) entre os vários ramos deste setor, da localização do parque industrial existente e de todos os outros fatores - distribuição espacial de recursos naturais, evolução tecnológica e distribuição regional da in-

fra-estrutura de transportes, de energia e de comunicações, evolução e distribuição espacial do mercado para produtos intermediários e finais, crescimento e distribuição geográfica da força de trabalho não qualificada e, especialmente, qualificada, presença e dimensão de economias e deseconomias de escala e de aglomeração, etc. - que altamente condicionam as decisões locais tomadas por empresários nos setores público e privado.

1.2.1. - O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) : Projetos Aprovados e o Sistema de Incentivos Fis- cais

Embora a política de desenvolvimento industrial brasileiro, em última instância, seja definida pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) - e anteriormente a 1974, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) - fortemente esta responsabilidade é do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), vinculado ao Ministério de Indústria e Comércio (MIC)¹. De acordo com a legislação atualmente em vigor (Decreto nº 77.443, de 14 de abril de 1976) a política de desenvolvimento industrial do país é "orientada e dirigida" pelo MIC e "conduzida" pelo CDI, cujas atribuições específicas são de: (1) "conduzir a política de desenvolvimento industrial, estabelecendo programas e condições para sua implementação" e (2) adotar as providências necessárias para compartilhar os planos regionais de desenvolvimento industrial com os programas e políticas nacionais de desenvolvimento industrial"². Além do mais, a Secretaria Geral do CDI, "ouvida a Comissão de Coordenação (presidida pelo Secretário Geral do MIC e constituída dos Secretários Gerais dos Ministérios da Fazenda, Interior e Minas e Energia e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República), selecionará periodicamente os setores industriais prioritários para o desenvolvimento de acordo com a evolução da economia e com a programação global do governo"³. O principal instrumento de política econô

¹ Ver Suzigan, et. al., Crescimento Industrial..., op. cit., Parte I, capítulo 1. e Monteiro e Cunha, op. cit.

² Decreto-Lei nº 77.443 de 14 de abril de 1976, artigo 3º

³ Ibid, artigo 10º.

mica manipulando diretamente pelo CDI é a redução de impostos , especificamente do Imposto sobre Importações (IsI) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o que implica também na redução do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), para empresas que satisfaçam certos critérios ou exigências especificadas na legislação pertinente, a ser descrita mais detalhadamente abaixo.

O atual Conselho de Desenvolvimento Industrial ¹ foi estabelecido em 1969 (Decreto nº 65.016, de 18 de agosto ~~des~~ te ano) através da reestruturação da Comissão de Desenvolvimento Industrial, criada em abril de 1964, com a consolidação dos Grupos Executivos para diversos setores industriais formados na época da implementação do Programa de Metas. O CDI foi reformulado, posteriormente, em dezembro de 1970 e novamente em fins de 1975 e no início de 1976, embora formalmente suas atribuições principais não tenham sofrido alterações depois de 1969. Antes do estabelecimento do atual CDI, a antiga Comissão de Desenvolvimento Industrial foi fortalecida em fins de 1966, quando foi atribuído o direito de conceder incentivos fiscais, mais especificamente, o direito de conceder isenção dos impostos de importação e de consumo, para projetos industriais aprovados pelos Grupos Executivos (Decreto Lei nº 46, de 18 de novembro de 1966). Com a reestruturação ocorrida em 1969, este direito passou para o CDI, além da responsabilidade de coordenar a aplicação da política de incentivos que foi sistematizada juntamente com o estabelecimento do atual CDI. A nova política de incentivos industriais envolvia especificamente: (1) a isenção do Imposto sobre Importações (IsI) nos casos de importação de máquinas e equipamentos sem similar nacional, destinados à execução de projetos industriais; (2) o apoio financeiro por entidades oficiais de crédito (ex., BNDE, Banco do Brasil, etc.); (3) a concessão de registro de financiamento ou de investimento estrangeiro; e (4) a utilização adequada do IsI para assegurar "equilibrada , proteção nacional, podendo o CDI sugerir ao Conselho de Política Aduaneira (CPD) as eventuais modificações necessárias à compatibilização da Tarifa das Alfândegas com a política de desenvolvimento industrial"¹ (Decreto Lei nº 767 de 18 de agosto de 1969).

¹ Decreto Lei nº 767, de 18 de agosto de 1969.

Devido a sérios problemas operacionais, o CDI so freu em dezembro de 1970 uma mudança radical em sua estrutura interna.² Os antigos Grupos Executivos foram extintos, surgindo em seu lugar um Grupo de Estudos e Projetos (GEP) e oito Grupos Setoriais (GS), sob a coordenação da Secretaria Geral do CDI. Ao GEP ficou a responsabilidade de "analisar e avaliar os pedidos de concessão de incentivos para a realização dos projetos industriais submetidos ao MIC, enviando parecer conclusivo ao Ministério para sua consideração"³ (Decreto nº 67.706, de dezembro de 1970). O GEP seria coordenado pelo Secretário Geral do CDI e composto de representantes dos Ministérios de Indústria e Comércio, de Planejamento e Coordenação Geral e de Minas e Energia, do BNDE, do Banco Central e da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil. Por sua vez, aos Grupos Setoriais foram dadas as funções de: (1) realizar análises dos setores sob sua jurisdição, para promover a adequação dos instrumentos de política econômica aos objetivos e metas do desenvolvimento industrial e da formulação de programas específicos; (2) realizar os estudos que lhes forem atribuídos pela Secretaria Geral do CDI; (3) acompanhar e controlar a execução dos projetos industriais beneficiados pelos incentivos administrados pelo MIC, e (4) fornecer ao GEP todas as informações necessárias para a avaliação dos pedidos de incentivos submetidos ao MIC.¹ Os oito Grupos Setoriais estabelecidos foram: (1) indústrias de bens de capital (com subgrupos para maquinaria e equipamentos mecânicos, maquinaria e equipamentos elétricos e eletrônicos e construção naval; (2) indústrias metalúrgicas básicas; (3) indústrias químicas e petroquímicas; (4) indústrias de produtos intermediários metálicos; (5) indústrias de produtos intermediários não metálicos; (6) indústrias automotivas e de seus componentes; (7) indústrias de bens de consumo I (aparelhos eletrodomésticos, gráfica, material escolar e alimentares), e (8) indústrias de bens de consumo II (têxteis, vestuário, couro e calçados).

¹ Ibid. e Suzigan, et. al., Crescimento Industrial, op. cit. pág. 15.

² Suzigan, et. al., Crescimento Industrial..., op. cit., pág. 14-15 a respeito dos motivos desta reformulação.

³ Decreto Lei nº 67.706 de 7 de dezembro de 1970.

Simultaneamente com a reestruturação do CDI, houve uma reformulação do sistema de incentivos de modo geral (Decreto-Lei nº 1.137, de 7 de dezembro de 1970). De acordo com Suzigan, et. al., "os incentivos administrativos pelo CDI passaram a ser extensivos, abrangendo praticamente todos os tipos de indústria".² O novo sistema consistiu em: (1) isenção do ICI de bens de capital sem similar nacional, bem como de partes complementares à produção nacional; (2) isenção do IPI sobre os mesmos bens (implicando também em isenção do ICM); (3) crédito ao comprador de equipamento nacional do valor do IPI (Decreto - Lei 1.136); (4) depreciação acelerada sobre os bens de fabricação nacional para efeito de apuração do imposto de renda; (5) apoio financeiro preferencial por entidades oficiais de crédito, obedecida a política financeira e creditícia do Governo e atendidos os dispositivos estatutários das entidades financeiras; (6) registro de financiamento ou de investimento estrangeiro, obedecidas as normas baixadas pelas autoridades monetárias e cambiais; e (7) concessão de prioridade para exame pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA) de alteração nas alíquotas aduaneiras com o objetivo de estimular e amparar a indústria nacional.³ As principais novidades deste esquema foram a isenção do IPI para a importação de bens de capital e o crédito fiscal permitido aos compradores de bens de capital de fabricação nacional, assim removendo o desestímulo à produção destes bens que existia implicitamente no sistema anterior (que efetivamente subsidiava a importação de bens de capital do exterior), bem como a depreciação acelerada destes mesmos bens, o que fornecia um incentivo positivo a este setor, paralelamente com a maior disponibilidade de crédito pelo FINAME.

Outra reformulação do sistema de incentivos e do CDI ocorreu em fins de 1975 e começo de 1976. O Decreto-Lei nº 1.482, de 2 de dezembro de 1975, declara em seu primeiro artigo que o CDI, o CPA, a SUDAM, a SUDENE, a SUDEPE (Superinten

² Suzigan, et. al., Crescimento Industrial, op. cit., pag. 17.

³ Decreto-Lei nº 1.137 de 7 de dezembro de 1970 e Suzigan, et. al., Crescimento Industrial. op. cit., pag. 17-18.

dência do Desenvolvimento da Pesca), a BEFLEX (Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação) e o Grupo Executivo da Indústria de Mineração " poderão conceder redução do IsI para máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas nos termos, limites e condições estabelecidas pelo Poder Executivo". Em seguida, declara que "os órgãos relacionados, com exceção do CPA, também poderão conceder redução do IPI sobre as máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas por eles beneficiados com a redução do IsI"¹. A isenção total do IsI e do IPI, de acordo com a nova legislação, somente poderá ser concedida pelos órgãos relacionados "no caso de empreendimentos de relevante interesse nacional que vierem a ser aprovados pelo Presidente da República".²

Outras medidas importantes são definidas nos artigos 3, 4, 5 e 9 do Decreto-Lei nº 1.482, reproduzidos a seguir:

Art. 3º O Poder Executivo, por proposta do CDI, definirá normas e critérios a serem atendidos para a fixação dos índices mínimos de nacionalização aplicáveis a produtos de fabricação nacional para fins de fruição de benefícios de natureza fiscal, cambial e creditícia.

Art. 4º Ficam isentos do IPI os equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas de produção nacional relacionados pelo Ministério da Fazenda, por proposta do CDI, quando saídos de estabelecimento industrial ou equiparado a industrial.

¹ Decreto Lei nº 1.482, de 2 de dezembro de 1975, artigo 1º.

² Ibid, artigo 1º, parágrafo 2º.

Art. 5º Poderá ser atribuído aos estabelecimentos industriais um crédito fiscal de até 15% calculado sobre o valor de suas vendas no mercado interno de equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos, acessórios e ferramentas.

Parágrafo Único O Ministério da Fazenda, por proposta do CDI, relacionará os bens aos quais será atribuído o crédito fiscal, assim como fixará os percentuais aplicáveis.

Art. 9º O Artigo 13, do Decreto-Lei nº 491, de 5 de março de 1969 passa a ter a seguinte redação:

"Art. 13. Fica o Ministério da Fazenda autorizado a conceder redução do ISI na importação de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, destinados à implantação, ampliação e reaparelhamento de empresas que tenham programa e assumam compromisso de exportação.¹

Esta nova legislação fortalece os incentivos para a indústria nacional de bens de capital (artigos 4 e 5, especialmente) e, ao mesmo tempo, modifica a política anterior quanto aos incentivos para a importação destes bens. Em vez da isenção total do ISI e do IPI para estes produtos, a nova legislação permite somente uma redução dos tributos devidos, a não ser em casos de "relevante interesse nacional" aprovados pelo Presidente. Esta legislação também claramente coloca o CDI em uma posição de destaque na definição dos produtos e, portanto, produtores nacionais a serem beneficiados pelos novos incentivos.

O Decreto-Lei nº 1.482 foi regularmente pelo Decreto nº 77.065, de 20 de janeiro de 1976. Este decreto define duas categorias de reduções do ISI e do IPI a serem concedi-

¹ Ibid.

dos pelos órgãos (com exceção do CPA), relacionados no Decreto-Lei nº 1.482. A primeira categoria consiste de uma redução de 50% do IsI e do IPI "incidentes sobre máquinas, equipamentos, acessórios e ferramentas necessários à execução de projetos industriais enquadrados nos setores constantes de relações aprovados pelo CDI".² A segunda categoria, consiste de uma redução de 80% do IsI e do IPI para os bens relacionados pelo CDI "quando destinados a empreendimentos enquadrados" nos seguintes setores:

- 1) produção de máquinas e equipamentos e seus componentes;
- 2) indústria de máquinas e equipamentos agrícolas, rodoviários e para exploração de recursos florestais;
- 3) produção de componentes para a indústria elétrica, eletrônica e mecânica;
- 4) produção de material ferroviário;
- 5) produção de veículos automotores destinados a transporte coletivo;
- 6) construção naval e aeronáutica;
- 7) siderurgia e metalurgia primária de não ferrosos;
- 8) produção de cimento e materiais refratários;
- 9) produção de celulose e papel;
- 10) produção de fertilizantes e defensivos agrícolas e de suas matérias-primas;
- 11) produção de insumos químicos e farmacêuticos básicos;
- 12) indústria petroquímica;
- 13) indústria de mineração;
- 14) indústrias de atividades ligadas à segurança nacional, definidas pelo Conselho de Segurança Nacional.¹

Por sua vez, a "declaração de relevante interesse nacional para fins de concessão... de isenção do IsI e do IPI" dependerá do encaminhamento de uma exposição de motivos interministerial ao Presidente da República, assinada pelo "Ministro de Estado que estiver vinculado ao órgão apreciador do pro

¹ Ibid., artigo 19, parágrafo II.

² Decreto nº 77.065 de 20 de janeiro de 1976, artigo 19, parágrafo I.

jeto", e os Ministros de Indústria e Comércio, da Fazenda e da Secretaria de Planejamento.¹ Além disso, "ao critério do MIC", as reduções e isenções do ISI e do IPI podem ser aplicados "às partes complementares à produção nacional, quando incluídas em planos de nacionalização".² Os índices mínimos de nacionalização, por sua vez, seriam definidos pelo CDI "de forma progressiva por prazo determinado e por setores, subsetores ou produtos industriais".³

As outras medidas divulgadas no Decreto nº 77.065 dizem respeito aos incentivos para exportação, especificamente: (1) a afirmação que a BEFIEX poderá conceder redução de 70 a 90% de ISI e do IPI para a importação de máquinas, equipamentos, etc. "necessários à execução de programas especiais de exportação, aprovados pelo MIC"⁴ e que, neste caso, a importação de componentes, matérias-primas e produtos intermediários poderão receber uma redução de 50% do ISI e do IPI;⁵ (2) a constatação que "nos casos de programação de exportação analisados pela BEFIEX em que as empresas beneficiárias se obriguem a apresentar, ano a ano, durante seu período de duração, saldo global de divisas positivo, computados os dispêndios cambiais a qualquer título, "a isenção do ISI e IPI poderá ser proposta através de exposição de motivos interministerial firmada pelos Ministros de Indústria e Comércio, Fazenda e Planejamento;⁶ e, (3) o esclarecimento que a redução de que se trata o artigo 13, do Decreto-Lei nº 491, de março de 1969, com a nova redação de artigo 9 do Decreto-Lei nº 1.482 "não excederá 90% dos impostos devidos".⁷

Fica evidente, portanto, não somente a ênfase dada na nova legislação ao setor nacional de bens de capital e ao

1 Ibid., artigo 2º.

2 Ibid., artigo 3º.

3 Ibid., artigo 4º.

4 Ibid., artigo 5º.

5 Ibid., artigo 5º, parágrafo único.

6 Ibid., artigo 6º.

7 Ibid., artigo 3º.

esforço de promoção de exportações de manufaturados², mas também o destaque dado às indústrias que poderiam se beneficiar com a redução de 80% do ISI e do IPI para a importação de máquinas, equipamentos, etc., e, em alguns casos, para as "partes complementares à produção nacional". Em outras palavras, o Decreto nº 77.065, com base no Decreto-Lei nº 1.482, discrimina claramente os setores industriais prioritários a partir do início de 1976. Nota-se neste respeito, a grande correspondência entre os setores prioritários identificados no Decreto nº 77.065 e as indústrias destacadas na estratégia industrial do II PND,² revelando a tentativa de acionar os incentivos fiscais como um dos principais instrumentos para a implantação desta estratégia.

Menos de dois meses depois da divulgação de Decreto nº 77.065, duas resoluções da Secretaria Geral do CDI com a mesma data (9 de março de 1976) definiram com bastante especificidade os "setores industriais" que seriam beneficiados com reduções de 50% e de 80%, respectivamente, do ISI e do IPI.³ Logo em seguida, foi publicado outro Decreto (nº 77.443, de 14 de abril de 1976) reestruturando, mais uma vez, o CDI. De acordo com este Decreto, o CDI seria presidido pelo Ministro de Indústria e Comércio e integrado pelos Ministros-Chefes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e do Estado Maior das Forças Armadas, pelos Ministros da Fazenda, do Interior e das Minas e Energia e pelos Presidentes do BNDE, do Banco Central, do Banco do Brasil e das Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio. Além de presidir o Conselho, cabe ao Ministro da Indústria e Comércio "na qualidade de presidente do CDI" aprovar os projetos industriais submetidos ao órgão para efeito de concessão dos incentivos fiscais especificados na legislação acima citada.¹

A reorganização interna do CDI determinada pelo Decreto nº 77.443 envolveu a substituição do Grupo de Estudos e Projetos (GEP) por uma Comissão de Coordenação e a redução do número de Grupos Setoriais de oito para seis. A Comissão de

¹ Decreto nº 77.443, de 14 de abril de 1976, artigo 2º, parágrafo 1º.

² Projeto do II PND, op. cit., pág. 39.

³ Resolução nº 47/76 e Resolução nº 48/76.

Coordenação, cuja composição foi descrita acima, tem como suas atribuições principais as responsabilidades de: (1) analisar e compatibilizar as proposições de política industrial oriundas dos Grupos Setoriais; (2) apreciar as cartas consulta apresentadas ao CDI; e (3) submeter ao Ministro de Indústria e Comércio para aprovação, os pareceres técnicos dos Grupos Setoriais sobre os projetos industriais submetidos ao CDI que sugeriram a concessão de isenção fiscal nos termos do Artigo 2, do Decreto nº 77.065, de 20 de janeiro de 1976.² As responsabilidades dos Grupos Setoriais, por sua vez, incluem as de: (1) analisar e avaliar, dentro dos parâmetros gerais fixados pela Comissão de Coordenação, os projetos industriais submetidos ao CDI, enviando parecer técnico ao Secretário Geral do CDI que o submeterá à decisão do Ministro de Indústria e Comércio; (2) realizar análises dos setores compreendidos nas suas áreas de atuação com vistas a sugerir à Comissão de Coordenação modificações nos instrumentos de política econômica; e (3) acompanhar e controlar a execução dos projetos industriais aprovados pelo Ministro de Indústria e Comércio.³

Os novos Grupos Setoriais criados pelo Artigo 5, do Decreto nº 77.443 foram: (1) indústrias de bens de capital; (2) indústrias metalúrgicas básicas e produtos intermediários metálicos; (3) indústrias químicas, petroquímicas e farmacêuticas; (4) indústrias de produtos intermediários não metálicos e indústrias de cimento, de papel e de celulose; (5) a indústria automotiva e seus componentes; e (6) indústrias de bens de consumo.¹ Nota-se, portanto, a consolidação dos antigos Grupos Setoriais II e IV (indústrias metalúrgicas básicas e indústrias de produtos intermediários metálicos) e VII e VIII (os dois grupos de bens de consumo). Finalmente, em 10 de agosto de 1976, através da Portaria nº 442, o Secretário Geral do CDI enquadrou os ramos industriais a que se referiam as duas resolu

¹ Ibid., Art. 5

² Ibid., artigo 6º

³ Ibid., artigo 8º.

ções da Secretaria Geral de 9 de março de 1976 nos seis novos Grupos Setoriais discriminados acima.¹

Embora, o CDI seja apenas um dos órgãos que têm o direito de conceder incentivos fiscais ao setor industrial, é, sem dúvida, o mais importante. Para dar uma idéia de sua importância relativa, em 1975, o valor do investimento fixo nos projetos aprovados pelo CDI foi em torno de Cr\$ 21,0 bilhões, comparado com menos de Cr\$ 6,2 bilhões e aproximadamente Cr\$ 1,0 bilhão de investimento total dos projetos industriais aprovados pela SUDENE e pela SUDAM, respectivamente.² Em 1976, devido a vários grandes projetos siderúrgicos nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, o valor do investimento fixo nos projetos aprovados pelo CDI atingiu a Cr\$ 90,8 bilhões, comparado com um valor de Cr\$ 11,4 bilhões de investimento total nos projetos industriais aprovados pela SUDENE. Outra indicação do papel fundamental do CDI se refere à importância dos incentivos concedidos para os empreendimentos beneficiados. Como um dos relatórios anuais do CDI coloca a questão: "em princípio, o Conselho não tem ação impeditiva ou impositiva. Utilizando incentivos fiscais como instrumento de ação, o Conselho estimula as iniciativas empresariais que se harmonizem com a política de desenvolvimento do Governo... Regra geral o projeto que não é de interesse para o desenvolvimento industrial não chega a ser implantado porque a ausência de incentivos representa uma sobrecarga ponderável no investimento em bens de capital. Em contrapartida, o projeto que se harmoniza com a política econômica do Governo, encontra caminho fácil para implantação, expansão de capacidade ou modernização".³

Em resumo, a aprovação de projetos industriais pelo CDI é essencial, especialmente para aqueles que são altamente dependentes de bens de capital importados. Para se ter uma idéia do valor dos incentivos fiscais do IPI e do ICM, obtêm-se

¹ Portaria nº 442, de 10 de agosto de 1976, da Secretaria Geral do CDI.

² CDI, Relatório de Atividades e Anuário Estatístico, vários anos.

³ CDI, Relatório de Atividades - 1974. pág. 7

para 1972 o montante de Cr\$ 4,7 bilhões. Relacionado com o volume de investimentos em máquinas e equipamentos dos projetos que se beneficiaram desses incentivos, estes recursos somam a cerca de 44%.¹ Comparando o valor dos investimentos em máquinas e equipamentos estrangeiros com o total das isenções concedidas em 1973 e 1974, o percentual do último relativamente ao primeiro foi de 42% e 64% nestes dois anos, respectivamente, de acordo com o Relatório de Atividades do CDI de 1974.² Esta relação em 1975, foi de 61%.³ Fica evidente, portanto, que os incentivos concedidos pelo CDI constituem um subsídio importante à formação de capital na indústria brasileira.

A tabela 1.1 mostra a evolução da distribuição dos investimentos fixos nos projetos aprovados pelo CDI entre os setores industriais que correspondem aos atuais Grupos Setoriais para o período de 1972 até outubro de 1977. Nota-se uma tendência clara para a discriminação da participação das indústrias de bens de consumo e da indústria automotiva no total dos investimentos e o aumento da participação das indústrias de bens de capital e bens intermediários. Isso reflete a mudança de orientação da política industrial do país a partir de 1975, conforme demonstrado na análise da evolução recente da legislação referente aos incentivos fiscais para o setor secundário. Cabe lembrar, aqui a presença de quatro grandes projetos siderúrgicos entre os projetos aprovados em 1976, representando uma alta percentagem do investimento fixo total dos projetos aprovados pelo CDI neste ano, o que explica a participação muito elevada da categoria das indústrias metalúrgicas e produtos intermediários metálicos.

A tabela 1.2 mostra a distribuição espacial do investimento fixo nos projetos aprovados pelo CDI entre 1971 e agosto de 1977. A grande concentração destes investimentos na região Sudeste é claramente evidente. No período observado, entre 66% e 93% dos investimentos totais foram alocados no Sudeste, sendo que a participação de São Paulo neste total variou

1 Suzigan, et. al., Crescimento Industrial..., op. cit., pág. 22

2 CDI, Relatório de Atividades - 1974, op. cit., pág. 65

3 CDI, Relatório de Atividades - 1975. pág. 41.

de 24% até 51%. No ano em que a participação do Sudeste foi menor (1977., a diferença se deu por conta do aumento da participação da região Sul (31%) e mais especificamente pelo aumento da participação do Estado do Rio Grande do Sul (quase 25% do total) que, por sua vez, se deveu essencialmente a um grande projeto petroquímico em Canoas que sozinho foi responsável por cerca de 19% do total do investimento fixo dos projetos aprovados pelo CDI em todo o Brasil em 1977.

A exceção de 1977, a participação do Sul no total do investimento fixo nos projetos aprovados pelo CDI variou entre 4% e 11%, enquanto a participação do Nordeste oscilou entre menos de 3% e aproximadamente 13%. É importante observar com respeito ao Nordeste, entretanto, que com exceção dos anos 1975 e 1976, quase todos os investimentos aprovados pelo CDI se destinaram a Bahia, sendo que, em 1975, foi aprovado um projeto com substancial investimento para o Estado do Rio Grande do Norte, enquanto em 1976, devido à implantação de uma unidade para produzir amônia, uréia e enxofre pela PETROBRÁS, Sergipe também recebeu uma parte significativa dos investimentos aprovados pelo CDI no Nordeste.¹

A participação do Estado de Pernambuco no investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI, por outro lado, variou entre apenas 0,1% e 1,0% do total neste período. De forma semelhante, a participação das regiões Norte e Centro-Oeste foi inexpressiva. Cabe mencionar também, com relação aos dados apresentados na tabela 1.2, que a participação relativamente reduzida de São Paulo no total do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI em 1976, se deve a dois grandes projetos siderúrgicos localizados em Minas Gerais (expansão da USIMINAS, em Ipatinga, com investimentos totais de Cr\$ 9,3 bilhões e implantação de uma usina siderúrgica pela AÇOMINAS, em Ouro Branco, com um investimento de Cr\$ 21,4 bilhões) e um no Rio de Janeiro (expansão da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, com investimentos de Cr\$ 19,2 bilhões) que conjuntamente responderam por 55% do total aprovado neste ano. É interes-

¹ "CDI Informativo", op. cit. Ano I, nº 1, maio 1976.

te observar ainda neste particular que somente estes três investimentos de vulto, todos localizados na região Sudeste, conjuntamente representavam entre quatro e cinco vezes o valor dos investimentos totais em todos os projetos industriais aprovados pela SUDENE em 1976.

Para fins de comparação a tabela 1.2 também contém a repartição regional do valor da transformação da indústria (de transformação e de extração mineral) em 1975, de acordo com o Censo Industrial do IBGE. De modo geral, a comparação da distribuição do VTI em 1975 com a distribuição do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI entre 1971 e 1977 sugere uma maior concentração interregional dos novos investimentos. Enquanto a participação do Sudeste no VTI em 1975 foi de 76,6% , somente em um ano (1977 até fins de outubro), durante o período examinado, foi a participação do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI menor nesta região do que esta porcentagem. Por outro lado, com exceção de 1977, a participação do Sul no investimento fixo foi menor do que sua participação no VTI em 1975, enquanto no Nordeste, houve alternância vez que houve anos em que sua participação nos investimentos aprovados pelo CDI superou sua participação no VTI, e anos quando ocorreu o contrário. Também, as duas regiões de fronteira, o Norte e o Centro Oeste, tiveram uma participação menor nos recentes investimentos industriais aprovados pelo CDI do que no VTI em 1975.

Quando se analisa a nível de Estado, fica aparente uma maior dispersão dos novos investimentos relativamente à distribuição do VTI em 1975 dentro da região Sudeste. Em outras palavras, tanto Minas Gerais, quanto o Rio de Janeiro registraram uma porcentagem maior do investimento fixo aprovado pelo CDI do que sua participação no valor de transformação industrial em 1975 para a maioria dos anos observados. Isso sugere que realmente esteja ocorrendo uma tendência para a descentralização intra-regional da indústria no Sudeste. Por outro lado, no Nordeste, os investimentos aprovados pelo CDI são altamente concentrados na Bahia, com a participação de Pernambuco nestes investimentos sendo bem menos do que sua importância relativa na

geração do VTI em 1975. Finalmente, no caso do Rio Grande do Sul, com exceção do ano 1977, pelas razões mencionadas acima, a porcentagem do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI também tem sido bem menor do que sua participação no VTI em 1975. Em resumo, na medida em que o investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI seja um bom indicador dos padrões atuais ou recentes de localização industrial ou de distribuição espacial da nova capacidade produtiva, pelo menos nos setores básicos, os dados examinados mostram uma tendência para uma maior dispersão da indústria dentro da região Sudeste, ou seja, para uma desconcentração em termos intra-regionais, mas simultaneamente a continuação ou redução muito limitada do alto grau de concentração industrial em termos interregionais, embora com alguma descentralização de uma forma bastante concentrada para áreas como a Bahia e o Sul.

O alto grau de concentração interregional, dos recentes investimentos industriais aprovados pelo CDI é especialmente importante quando se considera que são estes investimentos que definirão a estrutura e a distribuição espacial da indústria brasileira nos anos e, talvez, décadas seguintes. Até certo ponto, a alta concentração espacial dos novos investimentos industriais no Brasil simplesmente reflete a "inércia locacional" de qualquer estrutura industrial já, em grande parte, implantada.¹ Esta inércia locacional se refere ao fato de que uma grande parte dos novos investimentos são basicamente reinvestimentos, isto é, representam a expansão da capacidade produtiva existente e, portanto, já localizada. Na medida em que os novos investimentos industriais - o mesmo fenômeno, evidentemente, ocorrendo também no caso da infra-estrutura física - são feitos nos mesmos lugares geográficos onde as empresas já possuem unidades produtivas em funcionamento, então os padrões locais no presente e no futuro próximo tenderão a coincidir com as tendências históricas, ou seja, haverá pouca ou nenhuma modificação da atual distribuição espacial das atividades secundárias.

¹ Para maior discussão deste conceito, ver Richardson, Harry. Regional Growth Theory, op. cit.

O mesmo fenômeno ocorrerá, em termos interregionais, pelo menos se os novos investimentos se localizam próximos aos anteriores, o que tende a acontecer quando existem políticas de desconcentração da indústria de grandes áreas metropolitanas, por exemplo. Neste caso, as atividades produtivas podem continuar a captar os benefícios (mercados, economias de aglomeração, etc.) de uma localização perto dos centros metropolitanos mais importantes, sem incorrer os custos (valores mais altos de terra, deseconomias de aglomeração, falta de incentivos) da localização metropolitana em si. Em consequência, mesmo quando ocorra desconcentração industrial das áreas urbanas maiores, o impacto interregional (grau de descentralização) pode ser bastante limitado ou até nulo. O próprio CDI reconhece as dificuldades para a implantação de uma política de descentralização em termos interregionais. Em um de seus boletins informativos mensais, por exemplo, constata que "o aceleramento do processo (de desconcentração industrial), de modo a corrigir a curto prazo as disparidades interregionais, é problema complexo, que inclui o risco de influir negativamente no dinamismo industrial do país. Assim, por exemplo, a implantação da indústria de bens de capital exige o apoio de economias externas só disponíveis nas áreas densamente industrializadas".¹

Mesmo na existência desta dificuldade, o CDI tem tomado medidas visando estimular a descentralização, ou pelo menos, a desconcentração industrial. Afirma-se no mesmo boletim informativo citado no parágrafo anterior, por exemplo, que:

A descentralização geográfica dos investimentos é um dos objetivos da política industrial do país, visando a corrigir a excessiva concentração no Centro-Sul e, em especial no eixo Rio-São Paulo. Ainda agora (agosto de 1976) o CDI está publicando editais de convocação de empresas para a produção de bens ainda dependentes de importações

¹ "CDI Informativo", Ano I, nº 4, agosto de 1976.

oferecendo, em contrapartida, os benefícios fiscais previstos na legislação específica e a garantia de mercado para os produtos. Uma das condições inseridas nesses editais é a de que a localização da empresa contribua para a descentralização da atividade industrial a nível regional ou interregional.¹

Mais recentemente, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) se pronunciou sobre este problema divulgando em sua Resolução nº 14, de 21 de dezembro de 1977, as "diretrizes e prioridades" "no tocante à desconcentração industrial em consonância com o II PND".² As principais medidas foram:

- Sem prejuízo do apoio de São Paulo, que continuará sendo o principal núcleo industrial do país, serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Sul do país.

Por outro lado, é de ressaltar a significação que já assumiu a industrialização no desenvolvimento do Nordeste, devendo-se garantir prioridade principalmente para os diversos complexos industriais ali localizados, de interesse nacional, regional ou de certos Estados.

Como já se fez na área têxtil, será possível concentrar o desenvolvimento de certos ramos industriais na região Nordeste.

No tocante à Amazônia e ao Centro-Oeste, terão implementação os complexos integrados, de caráter minero-industrial ou agroindustrial considerados prioritários.

- No tocante ao pólo de São Paulo, cabe salientar: a importância de atuar concretamente no sentido de melhoria da qualidade de vida urba-

1 Ibid.

2 Resolução nº 14, de 21 de dezembro de 1977, do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).

na, na Região Metropolitana de São Paulo , para onde só excepcionalmente deverão ser aprovados, pelos órgãos de incentivos, novos projetos industriais;

a oportunidade do esforço que o Estado já vem realizando, com o apoio da União, da descentralização industrial no sentido do macro-eixo Rio-São Paulo e de outras áreas do interior.

- No caso das demais regiões metropolitanas, é indispensável que a consolidação de seus pólos industriais se verifique dentro da legislação definida de zoneamento urbano, e particularmente, através de projetos localizados dentro de distritos ou zonas industriais.
- Nos diferentes Estados, será dado apoio preferencial aos distritos industriais de responsabilidade dos governos estaduais seja em regiões metropolitanas, capitais ou cidades de porte médio.
- Em colaboração com os Estados, os Ministérios setoriais, o BNB, o BNDE e outros agentes financeiros darão prioridade à construção de infra-estrutura de energia elétrica, transportes, comunicações, saneamento, habitação, controle de poluição, etc., nos complexos industriais integrados de interesse para o desenvolvimento nacional e das diferentes regiões.¹

Logo depois, na Resolução nº 3, de 4 de janeiro de 1978, o CDE instrui a SUDENE, o Banco do Nordeste (BNB), o BNDE e o Banco do Brasil a realizarem "particular esforço visando a diversificar a aprovação de projetos entre os diversos Es

1 Ibid.

tados da região Nordeste".¹ Esclarece o documento que "o objetivo é alcançar melhor equilíbrio de desenvolvimento, dentro da região evitando a excessiva concentração em um ou dois pólos".² Para favorecer os Estados menos industrializados do Nordeste, a Resolução encarrega a SUDENE de promover estudos de oportunidade de novos projetos nestes Estados e definir "percentuais diferenciados de incentivos, conforme o Estado, objetivando criar estímulo efetivo à diversificação dentro da área".³

Em resumo, é somente muito recentemente que o governo federal tem se preocupado efetivamente com a questão da descentralização industrial, embora este objetivo esteja incluído no II PND, divulgado em setembro de 1974. As medidas tomadas se referem a descentralização, tanto em termos interregionais, quanto em termos intra-regionais, explicitamente nos casos do Sudeste e Nordeste. O principal mecanismo para a execução desta política de descentralização, de acordo com as recentes Resoluções do CDE, será a utilização seletiva dos incentivos fiscais para favorecer localizações fora da região metropolitana de São Paulo, em primeiro lugar, e fora das regiões metropolitanas de Salvador e do Recife, em segundo lugar, embora os desestímulos fiscais (isto é, a não concessão de incentivos) aparentemente só se apliquem à região metropolitana de São Paulo, enquanto as demais partes do Nordeste se beneficiarão através de uma diferenciação dos incentivos na região em vez de sua eliminação completa para os dois pólos industriais maiores.

Mesmo considerando que as medidas mais concretas a favor da desconcentração espacial da indústria brasileira só apareceram recentemente, é desejável determinar até que ponto e em que setores já está acontecendo alguma descentralização do setor secundário e em favor de que regiões ou Estados. Dados sobre os projetos aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e fins de outubro de 1977 permitem ter uma idéia dos recentes padrões e tendências locacionais da indústria brasileira. Estes dados,

1 Resolução nº 3, de 4 de janeiro de 1978, do CDE.

2 Ibid.

3 Ibid.

que identificam a localização dos projetos aprovados a nível de município, permitem uma análise não somente das tendências locais em termos interregionais e interestaduais, mas também em termos intra-estaduais, entre as regiões metropolitanas e/ou capitais e as cidades menores do interior. Os dados do CDI também permitem distinguir entre os investimentos para a implantação de novas unidades de produção e os investimentos para a expansão da capacidade existente ou para a substituição de uma linha de produção por outra. O primeiro caso se diferencia dos dois últimos pelo fato de que estes se referem à implantação de novo capital em fábricas já existentes (ou em anexos a fábricas já existentes), e, portanto, nos mesmos lugares geográficos das unidades originais de produção. As novas unidades de produção, por outro lado, são o resultado de novas decisões locais que evidentemente, podem refletir melhor políticas que procuram alterar a distribuição espacial da indústria, enquanto os investimentos para a expansão da capacidade existente tendem a ser responsáveis em boa parte para a "inércia locacional" discutida acima.

A tabela 1.3 mostra a distribuição do valor dos investimentos em projetos aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e novembro de 1977 por grupos setoriais (I bens de capital ; II - indústrias metalúrgicas básicas e produtos intermediários metálicos; III - indústrias químicas, petroquímicas e farmacêuticas; IV - indústrias de produtos intermediários não-metálicos e indústrias de cimento, de papel e de celulose; V - indústrias automotiva e seus componentes; VI - indústrias de bens de consumo), pelas cinco macrorregiões e pelos seis Estados utilizados nas análises anteriores, tanto para o total dos investimentos, quanto pelos investimentos associados com a implantação de novas unidades produtivas. Nota-se, em primeiro lugar, que no período observado, quase a metade dos investimentos fixos em projetos aprovados pelo CDI foram associados com a implantação de novas unidades de produção, sendo que esta porcentagem variou consideravelmente entre os seis setores considerados. No setor II (química, petroquímica, etc.), 86% do investimento fixo total foi em novos projetos, enquanto no outro ex

tremo, na indústria automobilística (setor V), os novos projetos foram responsáveis por apenas 22% do investimento fixo total. O setor de bens de capital também mostra uma porcentagem relativamente alta, 63% do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI para a instalação de novas unidades de produção, enquanto os três grupos setoriais restantes (II, IV, e VI) tiveram porcentagens de investimentos em novas fábricas menores do que a média para os seis setores considerados conjuntamente. Fora do setor automobilístico, foi o grupo de bens de consumo (grupo VI) que teve a porcentagem menor (40%) dos investimentos em projetos para a implantação de novas unidades de produção. Em termos da divisão dos investimentos totais entre os seus grupos durante o período em observação, o setor que teve a maior participação foi o II (produtos metalúrgicos), por causa dos cinco grandes projetos siderúrgicos aprovados neste período, com 70,5%, seguido pelo setor III (produtos químicos) com 13,2%, setor I (bens de capital) e setor IV (produtos não metálicos) com 6,4%, setor V (indústria automotiva) com 1,9% e setor VI (bens de consumo) com 1,6%. O total do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e outubro de 1977 foi da ordem de Cr\$ 116 bilhões, sendo que Cr\$ 56,8 bilhões, para a implantação de novas unidades de produção.

Mais uma vez, o alto grau de concentração dos investimentos aprovados pelo CDI na região Sudeste fica evidenciado, tanto quando os investimentos são considerados com um todo, quanto quando se considera apenas as inversões em novas unidades produtivas. Por outro lado, também fica evidente que os investimentos em novas fábricas são menos concentrados no Sudeste (75% em comparação com 86%) do que os investimentos para a expansão da capacidade já instalada, como seria de esperar. Tanto o Sul, quanto o Nordeste têm uma participação nos investimentos para a instalação de novas fábricas relativamente bem maior do que sua participação nos investimentos totais (16,2% e 8,7%, comparado, foi o Estado de Minas Gerais que recebeu a maior parcela dos investimentos em novas unidades de produção (43,2%), sendo que a importância relativa deste Estado nos investimentos em novas fábricas excedeu sua participação (32 %)

nos investimentos fixos aprovados pelo CDI como um todo. Nota-se que a participação dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo no investimento fixo total foi maior do que nas inversões para a instalação de novas unidades, o que é consistente com o alto grau de concentração nestes dois Estados da indústria já existente no país. Também se pode observar que os Estados da Bahia e do Rio Grande do Sul tiveram uma participação maior nos investimentos para novas fábricas do que nos investimentos totais aprovados pelo CDI no período em questão. Estes dados apoiam a impressão de que esteja realmente ocorrendo uma tendência para descentralização industrial, em termos espaciais, favorecendo especificamente os Estados de Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e os demais Estados do Sul.

Começando com o grupo setorial de maior peso nos investimentos totais e para a instalação de novas unidades de produção, que abrange as indústrias metalúrgicas e de produtos intermediários metálicos, observa-se que tanto os investimentos totais quanto as inversões em novas fábricas se mostram altamente concentradas no Sudeste, embora os últimos sejam menos concentrados do que os primeiros (83% em comparação com 95%). Como ocorreu com a indústria como um todo, tanto o Nordeste quanto o Sul tiveram uma participação maior nos investimentos em novas fábricas do que nos investimentos totais no setor metalúrgico. Igualmente, a maior participação dos Estados de Minas Gerais e da Bahia nos investimentos para novas unidades de produção, relativamente aos investimentos totais aprovados pelo CDI neste setor, é aparente nos dados da tabela. A predominância de Minas Gerais na Região Sudeste, com quase dois terços dos investimentos no setor metalúrgico em novas unidades de produção, comparado com 16% para São Paulo e apenas 1,3% para o Rio de Janeiro, é impressionante. Por outro lado, devido à expansão da COSIPA em São Paulo, e a Companhia Siderúrgica Nacional, no Rio de Janeiro, estes dois Estados tiveram uma participação bem mais elevada nos investimentos totais neste setor, 25% e 28%, respectivamente, enquanto a participação de Minas Gerais no total foi em torno de 47%.

Nos setores químico e petroquímico, tanto os investimentos em novas unidades de produção, quanto os investimentos para a expansão da capacidade existente foram quase igualmente divididos entre as regiões Sudeste e Sul entre maio de 1976 e novembro de 1977. Nota-se também que tanto no Sudeste quanto no Sul, a participação nas inversões associadas com a implantação de novas fábricas foi maior do que nos investimentos totais. Dentro do Sudeste, o Estado com maior participação nas inversões em novas unidades de produção e nos investimentos totais foi o Rio de Janeiro com 12% das primeiras e quase 19% dos últimos, seguido por Minas Gerais (13,6% e 12,4%) e São Paulo (10,7% e 9,7%). No Sul, o Rio Grande do Sul foi responsável pela quase totalidade dos investimentos em novas unidades de produção (45,2% e 45,7%) da região como um todo e dos investimentos fixos totais (39% e 39,2%). No Nordeste, cuja participação nos investimentos em novas fábricas (9%) foi bem menor do que a participação nos investimentos totais no setor químico (20%), o Estado da Bahia se destacou em ambas categorias (com 6% e quase 17%, respectivamente), de uma forma semelhante ao Rio Grande do Sul. Claramente, estas tendências refletem a implantação do terceiro pólo petroquímico no Rio Grande do Sul e a expansão da capacidade produtiva do segundo pólo petroquímico na Bahia.

No setor de bens de capital, o grau de concentração espacial dos investimentos, tanto para novas unidades de produção quanto totais, foi elevado sendo que as inversões para novas fábricas (97,5%) foram ainda ligeiramente mais concentradas do que os investimentos totais (95,8%) em termos interregionais. Também é evidente que a indústria nacional de bens de capital, já instalada ou a se instalar através dos novos investimentos, é altamente concentrada nos Estados do Rio de Janeiro, responsável por quase 60% dos investimentos em novas unidades de produção e 42% dos investimentos totais aprovados pelo CDI, e São Paulo, que respondeu por 38% dos investimentos em novas fábricas e 44% dos investimentos totais no período considerado.

Mais uma vez, no setor de produtos intermediários não metálicos (IV), a predominância do Sudeste é evidente,

sendo que 99% dos investimentos em novas unidades de produção e 79% dos investimentos totais em projetos aprovados pelo CDI se localizam ou se localizarão nesta região. Dentro do Sudeste, São Paulo tem a maior participação nos investimentos em novas fábricas (75%) e no investimento fixo total (64%) neste setor. O Rio de Janeiro, por sua vez, deverá receber 23% dos investimentos em novas unidades de produção com base nos projetos aprovados pelo CDI para este setor entre maio de 1976 e novembro de 1977 e 11% dos investimentos totais. Uma das únicas regiões que tem uma participação significativa (18%) nos investimentos fixos totais no setor não metálico é o Sul, sendo que a participação do Nordeste (2,6%) foi inexpressiva.

Em ambos os setores V (indústria automobilística) e VI (bens de consumo), o Sudeste recebeu 76% dos investimentos totais em projetos aprovados pelo CDI no período em discussão, sendo que no primeiro setor a quase totalidade irá para São Paulo, enquanto no segundo a participação paulista é de pouco menos de 50% do total nacional. É interessante observar que em ambos os setores as inversões em novas unidades de produção, pelo menos no período em questão, vão para outros Estados, Rio Grande do Sul, no caso da indústria automotiva (com 91% dos investimentos em novas fábricas) e, no caso da indústria de bens de consumo, Minas Gerais (com 47% das inversões em novas unidades) e Rio Grande do Sul (com 22% deste total). Mais uma vez a participação do Nordeste é inexpressiva (indústria de bens de consumo) ou nula (indústria automotiva), o mesmo ocorrendo com as regiões Norte e Centro-Oeste.

Em resumo, estes dados sobre a distribuição inter e intra-regional dos investimentos aprovados pelo CDI sugerem que esteja acontecendo, de fato, uma descentralização espacial do setor secundário no Brasil, favorecendo particularmente os Estados de Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e o resto da Região Sul. Minas Gerais, por exemplo, tem registrado ganhos em sua participação nos investimentos totais nos setores de produtos metalúrgicos e produtos químicos e nas indústrias automotiva e de bens de consumo, enquanto o Rio Grande do Sul mos-

tra alto dinamismo nos setores químico/petroquímico, automotivístico e de bens de consumo. A Bahia, por sua vez, registra uma presença relativamente maior no setor químico/petroquímico e um ganho relativo no setor metalúrgico. Por outro lado, não se deve esquecer que, de modo geral, o alto grau de concentração dos investimentos industriais no Sudeste, pelo menos nos setores básicos, continua a ser bastante expressivo, embora os dados mostrem uma tendência clara para uma realocação espacial dos novos investimentos industriais dentro desta região, beneficiando particularmente o Estado de Minas Gerais.

Os dados existentes sobre a distribuição regional dos investimentos aprovados pelo CDI no período de maio de 1976 a outubro de 1977, permitem uma análise ainda mais desagregada em termos espaciais. Como os projetos são identificados localionalmente não somente por Estado, mas também por município, é possível determinar (outra vez, tanto para os investimentos em novas unidades de produção, quanto para os investimentos fixos totais) até que ponto os investimentos aprovados serão localizados nas regiões metropolitanas e capitais de Estado ou no interior (cidades de porte médio, áreas não urbanas, etc.) de cada Estado. Estes dados estão contidos na tabela 1.4. Devido à presença e o peso dos cinco grandes projetos siderúrgicos nos três principais Estados do Sudeste, a distribuição dos investimentos entre as regiões metropolitanas e lugares interiores e nestes Estados também foi calculado excluindo estes projetos. Em seguida, analisaram-se com maior precisão as atuais tendências locais dentro da região Sudeste que, como foi revelado na tabela 1.3, recebeu ou receberá 86% dos investimentos fixos totais aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e novembro de 1977.

A tabela 1.4 mostra que aproximadamente 72% dos investimentos em novas unidades de produção e 79% dos investimentos totais aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e novembro de 1977 são ou serão localizados fora das regiões metropolitanas e capitais de Estado. Quando se exclui os grandes projetos siderúrgicos, por outro lado, 38% dos investimentos em novas fábricas e 53% dos investimentos totais no Brasil são (ou serão)

registrados pelas regiões metropolitanas e capitais de Estado. Isso é devido ao fato de que os grandes projetos siderúrgicos têm um peso importante nos investimentos aprovados pelo CDI e são todos localizados fora, embora próximos das principais regiões metropolitanas.

A tabela 1.4 também mostra o alto grau de concentração dos investimentos totais nas regiões metropolitanas e capitais estaduais (60%) do Nordeste e do Sul (88%), embora, no caso do Nordeste, exista um grau bastante menor de concentração dos investimentos em novas unidades de produção (27%) nas áreas urbanas maiores. Em comparação, a região Sul registra uma concentração de investimentos em novas fábricas nas áreas urbanas mais importantes quase igual à concentração dos investimentos como um todo. No Sudeste, quando se considera os grandes projetos siderúrgicos nos cálculos, apenas 12% dos investimentos totais e 16% dos investimentos em novas unidades de produção serão feitos nas regiões metropolitanas. Quando se excluem os projetos siderúrgicos, 21% dos investimentos totais e quase 29% das inversões em novas fábricas se concentram nas áreas metropolitanas.

Dentro do Sudeste, a situação nos três Estados principais se diferencia bastante. No Rio de Janeiro, os investimentos em novas unidades de produção são altamente concentrados (87%) na região metropolitana. Este Estado registra um grau de concentração metropolitana bem menor (24%) quando se considera os investimentos totais. Os investimentos totais incluem a expansão da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda. O peso deste projeto pode ser claramente percebido quando se observa a distribuição de investimentos totais excluindo a CSN (82% na região metropolitana). Em Minas Gerais e São Paulo, mesmo quando os grandes projetos siderúrgicos são eliminados do cálculo, há uma tendência bem mais expressiva para a localização de investimentos fora das regiões metropolitanas. Incluindo os projetos siderúrgicos, somente 1,5% dos investimentos totais e apenas 0,3% dos investimentos em novas fábricas no Estado de Minas Gerais, entre os projetos aprovados pelo CDI no período em

questão, se localizam ou se localizarão na região metropolitana de Belo Horizonte, mesmo excluindo os projetos siderúrgicos, somente 7,3% dos investimentos totais e 2,1% das inversões em novas unidades de produção neste Estado irão para a área metropolitana. Em São Paulo, quando os projetos siderúrgicos são incluídos nos cálculos, aproximadamente 13% dos investimentos totais e 7% das inversões em novas fábricas aprovadas pelo CDI entre maio de 1976 e outubro de 1977 irão para a região metropolitana. Excluindo os projetos siderúrgicos, 30% dos investimentos totais e 13% dos investimentos em novas fábricas se localizarão na área metropolitana.

Os três outros Estados examinados, com exceção da Bahia, para investimentos em novas fábricas, revelam um alto grau de concentração de investimentos em projetos aprovados pelo CDI em suas regiões metropolitanas. Em Pernambuco, 89% dos investimentos totais aprovados se localizam ou se localizarão na região metropolitana do Recife. Na Bahia, 35% dos investimentos em novas unidades de produção e 84% dos investimentos totais são ou serão captados pela região metropolitana de Salvador. No Rio Grande do Sul, 88% das inversões, tanto em novas fábricas quanto totais, se localizam ou se localizarão na região metropolitana de Porto Alegre. Ocorre o mesmo no Paraná onde 91% dos investimentos em novas fábricas e 84% das inversões totais se concentram ou se concentrarão na região metropolitana de Curitiba.

Estes dados mostram um comportamento heterogêneo quanto ao grau de concentração dos recentes investimentos industriais nas principais áreas metropolitanas do país. Os Estados de São Paulo e Minas Gerais mostram uma tendência nítida para maior dispersão intra-estadual dos investimentos industriais, enquanto o Rio de Janeiro, pelo menos quando se considera apenas os investimentos em novas unidades de produção ou quando se exclui a expansão da siderúrgica em Volta Redonda, a Bahia, e nos investimentos em novas fábricas, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul demonstram uma tendência para o alto e persistente grau de concentração dos investimentos industriais em suas respectivas regiões metropolitanas. Devido ao peso de São

Paulo e Minas Gerais no total dos investimentos aprovados pelo CDI entre maio de 1976 e outubro de 1977, a participação das regiões metropolitanas e capitais de Estado neste total, mesmo excluindo os grandes projetos siderúrgicos, é razoavelmente baixa, especialmente no tocante às novas fábricas (29% quando se inclui os projetos siderúrgicos e 39% quando estes projetos são excluídos dos cálculos).

Dado que 86% dos investimentos totais aprovados pelo CDI no período analisado foram captados pelo Sudeste, embora apenas 12% pelas três áreas metropolitanas (em 40% eliminados os grandes projetos siderúrgicos), é interessante determinar com mais precisão exatamente para onde estão indo estes investimentos. Uma análise feita a nível de microrregião mostra que 42% dos investimentos totais aprovados pelo CDI na região Sudeste entre maio de 1976 e outubro de 1977 se localizam ou se localizarão no macroeixo ligando (e excluindo) as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Além disso, 22% dos investimentos totais aprovados para o Sudeste se encontram ou se encontrarão nos municípios pelos quais passa a rodovia ligando (mas excluindo) as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte. No total, 76% dos investimentos totais aprovados no Sudeste se localizam ou se localizarão no "triângulo" formado por (e incluindo) as regiões metropolitanas de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte. Isso corresponde a 65% dos investimentos totais aprovados em todo o país durante o período em questão. Quando se acrescenta os investimentos localizados ao longo da rodovia entre Belo Horizonte e Governador Valadares (10% do total aprovado no Sudeste) e ao longo da Via Anhangüera no interior de São Paulo (aproximadamente 2% deste total), o "triângulo" industrial receberá 88% dos investimentos totais aprovados pelo CDI na Região Sudeste, o que corresponde a 75% dos investimentos fixos totais aprovados pelo CDI em todo o Brasil entre maio de 1976 a novembro de 1977.

Finalmente, dentro do Estado de São Paulo, pode-se observar que apenas 13% dos investimentos totais aprovados pelo CDI no período considerado se localizam ou se localizarão

na região metropolitana. Dos 87% restantes, 53% se localizam ou se localizarão em um anel com raio de 100 quilômetros do centro da área metropolitana, incluindo além dos municípios ao longo do caminho São Paulo-Santos, uma parte dos municípios ao longo das Vias Dutra e Anhanguera, enquanto 71% dos investimentos to tais aprovados pelo CDI localizados no Estado de São Paulo, mas fora da região metropolitana, se encontram dentro de um raio de 200 quilômetros da capital. Em outras palavras, quando se inclui os investimentos localizados na região metropolitana em si, do total registrado pelo Estado, 66% serão alocados em um raio de 100 quilômetros do município de São Paulo e 84% deste total em um raio de 200 quilômetros, mostrando que a desconcentração ou "interiorização" industrial da região metropolitana de São Paulo está beneficiando principalmente os municípios lo calizados próximos à metrópole e ao longo das mais importantes vias de acesso (ao longo do macroeixo, acima de tudo) ao prin cipal núcleo industrial do país. Por outro lado, ao se somar a participação das áreas metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro e do macroeixo que as liga ao total dos investimentos recentemente aprovados pelo CDI, esta soma fica em torno de 53% das inversões totais aprovados para o Sudeste e 46% dos investimentos aprovados para o Brasil como um todo.

Infelizmente, as informações sobre os incentivos fiscais concedidos pelo CDI são mais escassas do que os dados sobre a distribuição espacial e investimento fixo nos projetos aprovados por este órgão. Apenas para 1975, dados sobre a distribuição espacial dos incentivos concedidos foram reproduzidos no relatório de atividades do CDI. Estes dados estão contidos em tabela 1.5, juntamente com informações referentes à distri - buição espacial do investimento fixo nos projetos aprovados nes te mesmo ano. Observa-se que os dados sobre incentivos se refe rem ao total de isenções ou deduções do Imposto sobre Importa - ções (IsI), do IPI e do ICM. Em 1975, o total de incentivos con cedidos foi em torno de Cr\$ 3,4 bilhões, sendo que 51,8% foram deduzidos do IsI, 33,5% do ICM e 14,7% do IPI. Isso compara com um valor total de incentivos de Cr\$ 4,7 bilhões, em 1972, o ou tro ano para qual as informações existem, quando 55,8% foram de duzidos do IsI, 30,2% do ICM e 14% do IPI.

Nota-se nos dados da tabela 1.5 que os incentivos foram ligeiramente mais concentrados em termos espaciais do que a distribuição do investimento fixo nos projetos aprovados em 1975. Enquanto 79% dos investimentos se concentraram no Sudeste, mais de 82% dos incentivos beneficiaram empresas localizadas nesta região. Dentro do Sudeste, tanto o Rio de Janeiro, quanto São Paulo tiveram maior participação nos incentivos (19% e quase 56%, respectivamente) do que no investimento fixo (menos de 18% e 51%, respectivamente). Em outras palavras, foram justamente os Estados mais industrializados e mais desenvolvidos do país que se beneficiaram relativamente mais dos incentivos concedidos pelo CDI. Embora não se possa extrapolar a tendência observada em 1975 para os demais anos considerados na análise anterior por causa da falta de informações é claro, pelo menos, que a distribuição espacial dos incentivos concedidos pelo CDI corresponde aproximadamente à distribuição espacial dos investimentos fixos nos projetos aprovados por este órgão e que possivelmente a primeira distribuição é ainda mais concentrada do que a segunda. A partir da recente legislação discutida acima, e que discrimina entre dois níveis de dedução do IPI, do IPI e, implicitamente, do ICM, claramente as regiões que contêm a maior parte das indústrias beneficiadas com deduções de 80% destes tributos captarão benefícios maiores do que as regiões onde os setores receptores de apenas 50% predominam. Tudo indica, portanto, quando se considera o alto grau de concentração das indústrias produtoras de bens de capital e de alguns setores de insumos básicos no Sudeste, e mais especificamente em São Paulo, que são precisamente estas áreas que teriam recebido a maior parte dos incentivos fiscais concedidos pelo CDI em 1976 e 1977, sendo que os resultados daqui para frente dependerão da aplicação das Resoluções tomadas muito recentemente pelo CDE a respeito da descentralização industrial de São Paulo.

1.2.2. - O BNDE, o Banco do Brasil e o Financiamento do Desenvolvimento Industrial

Desde sua criação em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, tem sido um dos principais -

TABELA 1.1

CDI : EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO VALOR TOTAL DO
INVESTIMENTO FIXO POR GRUPOS DA INDÚSTRIA,
1972 - 1977

GRUPOS DE INDÚSTRIA	EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO (%)					
	1972	1973	1974	1975	1976*	1977**
Bens de capital	6,4	5,0	8,5	20,0	2,6	19,7
Ind. metalúrgicas + prod. ind. metal	48,2	22,3	23,1	15,0	81,3	13,2
Ind. química, petroquímica	6,7	11,4	20,9	17,2	11,3	36,6
Prod. int. não-metálico	10,1	10,0	23,0	12,7	2,2	19,2
Ind. aeronotiva	13,5	30,5	7,9	18,7	0,9	6,5
Ind. bens de consumo	15,1	20,8	16,6	16,4	1,6	4,8
T O T A L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
CR\$	12.877,060	22.004,137	21.359,716	20.990,269		

FONTE: CDI, Relatório de Atividades; CDI, informativo, vários números.

* De maio até dezembro do ano.

** De janeiro até outubro (inclusive).

TABELA 1.2

CDI: EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO FIXO EM PROJETOS APROVADOS
POR MACRORREGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS;

1971 - 1977

REGIÕES E ESTADOS	DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO FIXO (%)										VTI 1975	
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977*					
1. REGIÕES												
1.1 Norte	0,2	-	-	0,1	0,3	-	-	-	-	-	-	1,2
1.2 Nordeste	13,2	3,3	5,1	12,8	8,9	7,2	7,2	2,4	2,4	2,4	6,5	
1.3 Sudeste	78,3	93,1	86,9	77,4	79,2	86,1	86,1	66,2	66,2	66,2	76,5	
1.4 Sul	8,2	3,6	7,0	9,3	11,2	6,7	6,7	31,3	31,3	31,3	14,0	
1.5 Centro-Oeste	0,1	-	1,0	0,4	0,4	-	-	0,1	0,1	0,1	0,8	
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
2. ESTADOS												
2.1 Pernambuco	0,8	0,2	0,1	0,3	1,0	0,4	0,4	-	-	-	2,2	
2.2 Bahia	12,1	2,5	5,0	12,0	3,3	4,6	4,6	2,3	2,3	2,3	2,1	
2.3 Minas Gerais	17,0	18,0	26,9	20,1	9,6	39,5	39,5	5,0	5,0	5,0	7,6	
2.4 Rio de Janeiro	13,8	23,6	8,7	9,7	17,7	22,3	22,3	21,5	21,5	21,5	13,0	
2.5 São Paulo	46,7	47,8	51,0	39,3	51,4	24,3	24,3	39,7	39,7	39,7	55,4	
2.6 Rio Grande do Sul	1,7	1,0	3,0	4,7	5,3	4,4	4,4	24,6	24,6	24,6	7,1	

FONTE: Relatório de Atividades do CDI, vários anos.

* Até o fim de outubro.

TABELA 1.3

CDI: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO INVESTIMENTO FIXO EM NOVAS UNIDADES DE PRODUÇÃO E TOTAL POR GRUPOS SETORIAIS* E POR MACROREGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS, MAIO DE 1976 A OUTUBRO DE 1977

REGIÕES E ESTADOS	DISTRIBUIÇÃO DOS GRUPOS SETORIAIS (%)											
	I		II		III		IV		V		VI	
	IMP**	TOTAL	IMP	TOTAL								
1. REGIÕES												
1.1 Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.2 Nordeste	-	-	11,0	2,9	9,0	20,2	-	2,6	-	-	-	0,6
1.3 Sudeste	97,5	95,8	82,5	95,1	45,3	40,6	99,3	78,8	9,1	75,9	53,8	75,5
1.4 Sul	2,5	4,2	6,5	2,0	45,7	39,2	-	13,3	90,9	24,1	46,2	21,8
1.5 Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	0,7	0,3	-	-	-	-
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
BRASIL												
2. ESTADOS												
2.1 Pernambuco	-	-	-	0,2	-	1,1	-	-	-	-	-	0,8
2.2 Bahia	-	-	6,5	0,8	6,1	16,6	-	2,6	-	-	-	5,3
2.3 Minas Gerais	-	9,0	65,4	41,6	13,6	12,4	0,5	3,2	6,3	1,4	46,6	17,6
2.4 Rio de Janeiro	59,6	42,4	1,3	25,1	21,0	18,5	23,2	11,0	-	0,1	-	8,8
2.5 São Paulo	37,9	44,4	15,8	28,4	10,7	9,7	75,0	64,3	2,8	74,4	7,2	49,1
2.6 Rio Grande do Sul	1,3	2,6	0,4	1,9	45,2	39,0	-	1,6	90,8	27,7	22,0	13,7
IMP/TOTAL												
		62,7		41,7		86,4		39,6		22,4		48,9

Fonte: CDI, "Boletim Informativo", maio de 1976 a outubro de 1977.

- * GRUPOS SETORIAIS
- I - Bens de Capital
 - II - Indústrias metalúrgicas básicas e produtos intermediários metálicos
 - III - Indústrias químicas, petroquímicas e farmacêuticas
 - IV - Indústrias de produtos intermediários não metálicos e indústrias de cimento, de papel e celulose
 - V - Indústrias automotiva e seus componentes
 - VI - Indústrias de bens de consumo

** Imp - Implantação de novas unidades de produção.

TABELA 1.4

DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS FIXOS EM PROJETOS APROVADOS PELO CDI ENTRE AS REGIÕES METROPOLITANAS E CAPITAIS DE ESTADO (RM+C) E O INTERIOR (INT) DOS ESTADOS POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS ENTRE MAIO DE 1976 E OUTUBRO DE 1977

ESPECIFICAÇÃO	INCLUINDO OS GRANDES PROJETOS SIDERÚRGICOS (%)			EXCLUINDO OS GRANDES PROJETOS SIDERÚRGICOS (%)			T O T A L	
	REGIÕES METRO- POLITANAS + CAPITAIS	INTERIOR	T O T A L		REGIÕES METRO- POLITANAS + CAPITAIS	INTERIOR	T O T A L	
			REGIÕES METROPO- LITANAS + CA -	INTERIOR			REGIÕES METROPO- LITANAS + CA -	INTERIOR
1. REGIÕES	-	-	-	100,0	-	-	-	-
1.1 Norte	25,5	73,4	60,4	39,6	-	-	-	-
1.2 Nordeste	16,2	83,8	11,6	88,4	-	-	-	-
1.3 Sudeste	87,6	12,4	87,5	12,5	-	-	-	-
1.4 Sul	-	100,0	-	100,0	-	-	-	-
1.5 Centro-Oeste	28,5	71,5	20,7	79,3	39,3	61,7	52,9	47,1
BRASIL								
2. ESTADOS								
2.1 Pernambuco	35,2	64,8	89,1	10,9	-	-	-	-
2.2 Bahia	0,3	99,7	1,5	98,5	2,1	97,9	7,3	92,7
2.3 Minas Gerais	87,4	12,6	24,0	76,0	87,4	12,6	81,8	18,2
2.4 Rio de Janeiro	7,4	92,6	12,6	87,4	12,6	87,2	30,0	70,0
2.5 São Paulo	87,6	12,4	88,2	11,8	29,8	70,2	39,4	60,6
2.6 Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-
2.7 Sergipe	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: "CDI, Informativo", vários números.

TABELA 1.5

CDI: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO INVESTIMENTO FIXO E DOS INCENTIVOS CONCEDIDOS POR MACRORREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS, 1975.

REGIÕES E ESTADOS	VALORES (%)	
	INVESTIMENTO FIXO	INCENTIVOS
Norte	0,3	0,3
Nordeste	9,0	8,0
Sudeste	79,1	82,4
Sul	11,2	9,2
Centro-Oeste	0,4	0,1
BRASIL	100,0	100,0
Pernambuco	1,0	1,3
Bahia	3,3	2,6
Minas Gerais	9,6	7,3
Rio de Janeiro	17,7	19,0
São Paulo	51,4	55,5
Rio Grande do Sul	5,3	4,0

FONTE: CDI, Relatório de Atividades, 1975.

senão o principal - órgão de fomento na economia brasileira. Embora sua preocupação inicial tenha sido com a implantação de infra-estrutura, especialmente de transporte e de energia elétrica gradativamente sua atenção voltou-se para o desenvolvimento industrial, inicialmente concentrando sua ação no setor siderúrgico, mas desde meados da década de 1960, apoiando uma gama crescente de empreendimentos no setor secundário em quase todos os gêneros. Recentemente, ou seja, desde o início da execução do II PND, o BNDE tem dado prioridade aos setores de bens de capital e insumos básicos.

Operando através de vários fundos, subsidiárias e repasses do exterior, o BNDE tem sido responsável pelo financiamento de uma parte substancial da formação de capital no Brasil, sobretudo no setor industrial, em anos recentes. Para se ter uma idéia da importância relativa do BNDE, de acordo com o Relatório de Atividades do Banco para o ano de 1976, "no que se refere a desembolso, o BNDE injetou na economia brasileira Cr\$ 32,7 bilhões, o que equivale a pouco mais de 9% da formação bruta de capital fixo do país. Levando-se em consideração uma participação média de 50% nos projetos por ele apoiados, observa-se que a real importância da instituição no processo de desenvolvimento brasileiro foi, em 1976, a de efetivamente co-participar na injeção de cerca de Cr\$ 60 bilhões na economia, ou seja, de 18% da FBCF".¹ Por outro lado, o valor das operações aprovadas em moeda nacional em 1970 pelo BNDE (menos subsidiárias) foi da ordem de Cr\$ 52,2 bilhões, sendo que o valor aprovado pelo sistema BNDE como um todo, isto é, o BNDE mais as subsidiárias semi-autônomas: FINAME, FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA, foi de cerca de Cr\$ 70,3 bilhões, enquanto, no mesmo ano, o BNDE aprovou operações envolvendo financiamento externo no valor de US\$ 575 milhões, ou seja, de aproximadamente Cr\$ 6,2 bilhões a preços de 1976.

Quanto à orientação atual do BNDE, o Relatório de Atividades de 1976 deixa bastante claro que "a principal característica da atuação do BNDE em 1976 foi a manutenção do apoio

¹ BNDE, Relatório de Atividades, 1976.

a projetos nos setores de insumos e equipamentos básicos. Em 1976, os Programas de Insumos e de Equipamentos Básicos foram responsáveis por 69% (45% e 24%, respectivamente) do valor global das operações aprovadas pelo Banco".¹ Em outras palavras, os financiamentos recentes do BNDE têm favorecido justamente os mesmos setores que têm sido beneficiados pelos incentivos concedidos pelo CDI. O Relatório de Atividades do BNDE acrescenta que:

dentro desta linha de ação, sem dúvida, o parque produtor de bens de capital foi um dos grandes beneficiados ... especialmente no que se refere à manutenção da taxa de crescimento da demanda por máquinas fabricados no país. De fato, do total de Cr\$ 29,7 bilhões aprovados para o setor, a FINAME, principal agente financiador da comercialização de bens de capital, foi responsável por 88% ... Outro setor grandemente beneficiado pelo BNDE foi de insumos básicos, ao qual foram destinados Cr\$ 23,6 bilhões, o que viabilizou a execução de empreendimentos indispensáveis à consecução das metas de crescimento econômico.²

Em síntese, os créditos do BNDE têm sido um estímulo importante para a expansão dos setores da indústria nacional considerados prioritários no II PND, sendo que a participação dos financiamentos do Banco na formação de capital fixo nesses setores certamente tem sido bastante elevada. Finalmente, antes de considerar em maior detalhe a evolução da atuação do BNDE nas últimas décadas, é interessante registrar os três objetivos maiores perseguidos pelo Banco desde sua criação: (1) melhor distribuição espacial dos investimentos; (2) maior adensamento do perfil industrial; e, (3) integração mais balanceada da economia brasileira.³

1 Idib., pág. 11, ênfase no original.

2 Ibid., pág. 11.

3 Ibid., pág. 12.

A orientação do BNDE quanto ao desenvolvimento regional merece alguns comentários antes de examinar mais detalhadamente a evolução histórica de sua atuação em termos globais, setoriais e espaciais. Apesar do fato de o Relatório de Atividades do BNDE de 1976 caracterizar a melhor distribuição espacial dos investimentos como um dos objetivos principais do Banco "desde sua criação", esta preocupação é relativamente recente. No Relatório de Atividades de 1971, por exemplo, não se encontra nenhuma referência a um objetivo regional propriamente dito, embora a distribuição geográfica dos financiamentos do BNDE neste ano seja discutida e sua concentração espacial, de certa forma, seja explicada da seguinte maneira: "englobando a porção territorial mais desenvolvida do país e de ritmo acelerado em seu processo de crescimento econômico e social, é natural que as regiões Sudeste e Sul exerçam pressão mais acentuadas na demanda de recursos do Banco, em especial para atendimento de investimentos de vulto reclamados por empreendimentos de maior porte, vinculados aos serviços de infra-estrutura e ao processo de industrialização".¹ Já o Relatório de Atividades de 1973, por outro lado, mostra uma posição bastante diferente, considerando que:

"... a promoção de iniciativas que assegurem a atenuação dos desequilíbrios regionais apresenta-se como um dos objetivos da ação financiadora do Banco. O fomento à constituição de pólos que vitalizem o desenvolvimento da Amazônia e do Centro-Oeste do país tem determinado ao BNDE a dispensa de tratamento especial e prioritário de empreendimentos de interesse dessas áreas. Com essa finalidade, a reorientação locacional de iniciativas setorialmente prioritárias, visando à desconcentração geográfica das atividades econômicas, bem assim o apoio a empreendimentos de características regionais pioneiras e relevantes, têm merecido tratamento de alta essencialidade em todos os programas de investimentos da Entidade."²

1 BNDE, Relatório de Atividades, 1971, pág. 16.

2 BNDE, Relatório de Atividades, 1963, Capítulo 2 (pág. sem número)

Em um relatório mais recente, a orientação regional do BNDE é mais uma vez ressaltada: "faz parte do conjunto de preocupações do BNDE a atenuação dos desequilíbrios na distribuição espacial da renda. Neste sentido, mobilizou os instrumentos de que dispõe para estimular o crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas do país".¹ Os "mecanismos e instrumentos de diferenciação regional" criados em anos recentes pelo BNDE para seus programas de repasse incluem os seguintes instrumentos:

1. taxas de juros diferenciados - criaram-se patamares distintos de taxas de juros por Estados da federação, com gradação descendente segundo três categorias - Regiões III (São Paulo), II (demais Estados do Sudeste, Estados do Sul e o Distrito Federal) e I (Estados do Norte e Nordeste, Goiás, Mato Grosso e a região de Minas Gerais incluída no Polígono das Secas) - em função da renda per capita referida à média brasileira;
2. maior participação financeira - embora usualmente a colaboração financeira seja limitada a até 60% do investimento total, estendeu-se a mesma a até 70% para a Região II e até 80% para a Região I;
3. tipos de aplicação - facultou-se no Programa POC (Programa de Operações Conjuntas para financiamento de pequenas e médias empresas a partir de 1974)... a operação isolada de giro para a Região I, ou seja, Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
4. del credere diferenciado - majorou-se em 25% a remuneração dos agentes financeiros que aplicam na Região I, vale dizer até 2,5% de "del credere" contra 2% nas aplicações no resto do país;

1 "BNDE, Retrospectiva Analítica de seu Desempenho" Planeja - mento e Desenvolvimento,, Ano 5, nº 57, fevereiro de 1978.

5. tipo de operação - desenvolveu-se a modalidade de financiamento a programas de relevância regional (operação-programa), consistindo essencialmente no apoio ao conjunto de projetos harmônicos de um mesmo setor, cujo tratamento projeto a projeto tornaria difícil a mobilização de recursos da esfera federal - desenvolveram-se, assim, programas circunscritos a segmentos de atividades de importância regional ou estadual, tais como as indústrias madeireira (PR), de óleos vegetais (RS), máquinas e implementos agrícolas (RS), mecânicas leves (SC), laticínios (MG) e suinocultura (RS);
6. expansão de agentes - do total de 11 agentes nos programas de repasses a pequenas e médias empresas, em 1970, chegou-se em 1976 a cerca de 49 instituições, no POC, ensejando o atendimento a 3.378 empresas no período 74/76, das quais 1.230 em 1976;
7. fortalecimento de agentes - em 1975 foi instituída uma linha de financiamento aos Estados, para ampliação de capital dos bancos de desenvolvimento;
8. assistência e treinamento empresarial - os programas de assistência técnica e gerencial do CEBRAE (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa) têm possibilitado a distribuição geográfica expressiva, cobrindo as diversas áreas do país.¹

Deve ser acrescentado apenas que estes mecanismos diferenciados são de operacionalização recente, como o próprio texto original sugere, e, a não ser no caso do item 5.,

1 "Ação Regional do BNDE" parte de um relatório interno, número 1977, páginas 31, 33 e 34.

TABELA 1.6

SISTEMA ENDE: EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR ATIVIDADE BENEFICIADA, 1952 - 1976

A N O S	D I S T R I B U I Ç Ã O D A S A T I V I D A D E S (%)										CORRENTES	C\$3 i.000	
	TRANSPORTES	ENERGIA ELÉTRICA	OUTROS	SUBTOTAL	SIDERURGIA	OUTROS	SUBTOTAL	OUTROS PROJETOS	FINAME	EMRAMEC			IBRASA, FIBRASE*
1952	100,0	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	100,0	1.181
1953	57,7	25,0	-	82,7	0,1	-	-	-	-	-	-	100,0	1.486
1954	77,1	13,6	-	90,7	0,1	7,5	7,6	1,5	-	-	-	100,0	2.998
1955	39,2	51,5	-	90,7	0,1	13,1	13,2	1,7	-	-	-	100,0	2.593
1956	72,7	9,8	-	72,5	0,1	23,9	24,6	4,3	-	-	-	100,0	6.723
1957	18,8	53,4	-	72,2	0,7	19,3	52,1	3,2	-	-	-	100,0	8.701
1958	-	45,0	-	45,0	32,8	6,6	41,1	2,9	-	-	-	100,0	12.323
1959	17,8	33,1	-	50,9	6,6	12,2	86,2	1,4	-	-	-	100,0	10.816
1960	4,3	5,2	-	22,5	74,0	21,5	13,7	0,3	-	-	-	100,0	14.913
1961	0,9	60,9	-	61,8	21,5	13,7	35,2	3,0	-	-	-	100,0	25.473
1962	-	23,3	-	23,3	61,4	11,1	72,5	4,2	-	-	-	100,0	26.196
1963	1,4	4,8	-	6,2	81,0	11,0	92,0	1,8	-	-	-	100,0	43.722
1964	-	20,4	-	20,4	71,6	7,3	78,9	0,7	-	-	-	100,0	103.641
1965	0,1	1,1	-	1,2	68,3	15,2	83,5	3,6	11,7	-	-	100,0	356.029
1966	-	12,1	-	12,1	45,6	26,8	72,4	1,6	13,9	-	-	100,0	531.254
1967	0,3	24,4	-	24,7	36,3	17,4	53,7	6,7	14,9	-	-	100,0	752.687
1968	21,0	9,0	-	35,6	5,8	27,8	33,6	8,2	22,6	-	-	100,0	990.389
1969	16,0	3,0	-	28,6	10,2	35,0	45,2	8,0	18,2	-	-	100,0	1.348.796
1970	18,0	1,3	-	5,9	7,9	40,7	48,6	8,1	19,4	-	-	100,0	1.864.560
1971	7,0	3,0	-	12,9	13,1	37,6	50,7	12,7	23,7	-	-	100,0	3.217.590
1972	14,0	3,5	-	17,7	7,7	44,2	51,8	6,6	23,9	-	-	100,0	4.869.950
1973	6,1	1,8	-	9,2	0,9	53,3	54,2	10,4	26,2	-	-	100,0	7.508.078
1974	12,9	1,9	-	16,3	15,3	46,0	61,3	5,4	17,0	-	-	100,0	20.340.838
1975	3,8	1,3	-	9,1	18,4	45,1	63,5	2,0	25,4	-	-	100,0	37.743.082
1976	0,6	-	-	2,1	7,8	43,1	50,9	2,6	44,4	-	-	100,0	70.259.600

FONTE: ENDE, Relatório das Atividades, 1976

* Somente para 1975 e 1976.

não é possível ainda determinar a incidência regional de sua aplicação. Em outras palavras, não se sabe até que ponto estes instrumentos discriminatórios têm efetivamente influenciado a distribuição espacial dos projetos financiados pelo BNDE nos últimos anos.

A tabela 1.6 mostra a evolução das operações aprovadas em moeda nacional por atividades beneficiadas entre 1952 e 1976. Certas tendências são claras. Até 1962 (com exceção de 1960), quase a metade ou mais dos fundos nacionais alocados pelo sistema BNDE foi utilizada para a implantação de infra-estrutura, inicialmente (1952-1954, 1956) para transportes e depois (1955, 1957, 1959, 1961) para energia elétrica. A partir de 1962, a maior parte dos recursos destinados a projetos aprovados pelo BNDE foi para o setor secundário, inicialmente para a indústria siderúrgica (1960, 1962-1967) e posteriormente (1968 até o presente) para outros gêneros da indústria. A partir de 1965, começa a funcionar a FINAME, a Agência de Financiamento Industrial (especialmente para a compra de bens de capital nacionais), com sua participação nas operações aprovadas pelo sistema BNDE, variando entre 12% e 38% entre este ano e 1976. Em 1974, três outras subsidiárias foram criadas: a FIBASE (Insumos Básicos S/A, Financiamentos e Participações) com a finalidade de buscar "novos mecanismos que possam garantir a médio prazo, o suprimento de insumos básicos adequação à manutenção do ritmo pretendido para o país"¹; a EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S/A) que "funciona como núcleo operacional ativo destinado a dar condições para a implantação de um segmento produtor de bens de capital de grande porte, a ajudar a incorporação da massa crítica tecnológica necessária ao país, a ordenar a demanda de equipamentos das empresas do governo e a auxiliar o empresário privado na busca da especialização mais conveniente a sua vocação;² e, a IBRASA (Investimentos Brasileiros S/A) que tem o objetivo principal o fornecimento de recursos "para capitalização da empresa privada nacional, notadamente indústria que se destaquem pela sua importância setorial ou regional, estimulando concomitantemente a democratização do capital e o fortale-

1 BNDE, Relatório de Atividades, 1974, Capítulo 3.

2 Ibid., Capítulo 3.

cimento do mercado de capitais¹. Conjuntamente, as três subsidiárias recentemente estabelecidas responderam por 2,8% e 6,8 % das operações aprovadas em moeda nacional pelo sistema BNDE em 1975 e 1976, respectivamente.

Além da crescente participação do setor secundário nas operações aprovadas pelo BNDE (a soma de colunas 7 e 9 da tabela 1.6), os dados apresentados mostram um crescimento acelerado do volume total de recursos mobilizados pelo BNDE em anos recentes, especialmente desde 1973. Isso reflete não somente o maior compromisso do Banco com o desenvolvimento industrial mas, principalmente, a transferência para o BNDE dos recursos gerados através dos programas PIS (Programa de Integração Social) e PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) desde julho de 1974. De acordo com o decreto presidencial, efetuado esta transferência de recursos, os setores a serem atendidos prioritariamente com os fundos provenientes do PIS e do PASEP incluem: (1) insumos básicos (ex., mineração siderurgia, metalurgia dos não ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, celulose e papel e cimento); (2) equipamentos básicos (bens de capital sob encomenda e outros equipamentos); (3) expansão do mercado interno para equipamentos nacionais (FINAME); (4) infra-estrutura (corredores de transporte, rodovias alimentadoras e de integração nacional e outros setores); (5) sistemas de distribuição e comercialização de mercadorias de consumo básico; e (6) fortalecimento da empresa privada nacional (modernização e reorganização das indústrias através do FMRI, financiamento de capital de giro para empresas líderes da indústria através do PROGIRO, reforço de capital das empresas e apoio à empresa industrial e comercial através de agentes financeiros e operações médias e pequenas.² Em outras palavras, o fortalecimento do BNDE em meados de 1974, através da transferência dos recursos do PIS e do PASEP da Caixa Econômica Federal, visava essencialmente reforçar o apoio financeiro do governo à empresa nacional privada, especialmente para a formação de capital nos setores básicos considerados prioritários no II PND. A expansão da participação do FINAME no total das operações aprovadas

1 Ibid., Capítulo 2

2 Lei Complementar nº 19 e 25 de junho de 1974; para uma discussão desta medida, ver "Empresa Nacional terá Cr\$ 24 bilhões através do BNDE" Jornal do Brasil, 30 de julho de 1974.

pelo sistema BNDE a partir de 1974 também se explica, em boa parte, pela disponibilidade dos recursos do PIS/PASEP. Cabe acrescentar apenas para ilustrar a importância dos recursos do PIS/PASEP que estes fundos corresponderam a 54% dos novos recursos absorvidos pelo sistema BNDE em 1976, comparado com menos de 6% de origem estrangeira, 17% através de financiamentos e repasses, 22% de geração interna e 1% de dotação orçamentária.¹

Fora as subsidiárias e os repasses do exterior, pelo menos até 1975, os recursos manipulados pelo BNDE alocados entre vários fundos, cuja importância relativa (inclusive a da FINAME) no período 1965 a 1974 é mostrada na tabela 1.7. Claramente, o fundo mais importante é o FRE (Fundo de Reparelhamento Econômico), cuja participação nas operações aprovadas em moeda nacional pelo sistema BNDE variava entre 50% e quase 80% no período 1965-1974, com um peso decrescente no total a partir de 1965, (em boa parte, devido ao funcionamento e expansão do FINAME). O FRE, de acordo com o Relatório de Atividade de 1974 compreendia "várias categorias de colaboração e de objetivos, especialmente no tocante à consecução de empreendimentos vitais que demandem recursos de monta".² Mais especificamente, neste ano as operações aprovadas para utilização do FRE foram divididas setorialmente da seguinte maneira: 69% para a indústria de transformação, 25% para os serviços de utilidade pública e 6% para outros setores.³

O segundo fundo em importância (exclusive FINAME) foi o FIPEME, posteriormente transformado em POC (Programa de Operações Conjuntas). O FIPEME ou Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa, estabelecido em 1965, funcionava originalmente (isto é, até 1972) através de financiamentos diretos pelo BNDE e através de repasse para agentes financeiros. Conjuntamente os dois mecanismos de financiamento a pequenas e médias empresas foram responsáveis por entre 10% e 15% dos recursos em moeda nacional para projetos aprovados entre 1966 e 1972. Com a substituição do FIPEME pelo POC em 1974 (e mesmo antes), os financiamentos para pequenas e médias empresas pas-

1 BNDE, Relatório de Atividades, 1976, pág. 21

2 BNDE, Relatório de Atividades, 1974, Capítulo 3 (página sem número)

3 BNDE, Capítulo 3 (página sem número).

TABELA 1.7

SISTEMA BNDE
DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR FUNDOS, 1965 - 1976

ANOS	VALOR DAS OPERAÇÕES DOS DIVERSOS FUNDOS (R \$)										
	PRE	FIPEME / POC		FUNMSC	FINAME	FUNESPE	FUNDEPRO	FUNGRO	F M R I		
		OPERAÇÕES DIRETAS	REPASSES ESPECÍFICOS						OPERAÇÕES DIRETAS	REPASSES ESPECÍFICOS	
1965	78,2	-	-	0,3	11,7	0,03	-	-	-	-	-
1966	72,3	9,1	3,3	0,7	13,9	0,2	0,06	-	-	-	-
1967	69,4	6,9	5,0	6,0	14,9	0,3	0,1	-	-	-	-
1968	61,3	7,7	3,7	3,0	22,6	0,5	0,5	-	-	-	-
1969	57,7	9,7	5,4	3,0	18,2	0,7	1,0	3,7	-	-	-
1970	53,9	3,0	10,3	2,7	19,4	-	-	6,5	-	-	-
1971	50,4	1,4	11,1	3,3	23,7	-	-	3,7	5,9	0,6	-
1972	55,2	0,01	12,8	0,9	23,8	-	-	3,1	5,4	0,9	-
1973	51,7	-	8,4	3,2	26,2	-	-	1,2	8,5	0,6	-
1974	65,4	-	-	-	17,0	-	-	-	-	-	-
1975	-	-	-	-	22,6	-	-	-	-	-	-
1976	-	-	-	-	37,6	-	-	-	-	-	-

FONTE: BNDE, Relatório das Atividades, vários anos.

saram a ser feitos exclusivamente através de repasse a agentes financeiros (isto é, bancos) operando ao nível estadual ou regional. Em 1976, os financiamentos para pequenas e médias empresas responderam por 6,2% do valor das operações aprovadas em moeda nacional pelo sistema BNDE (8,4% quando se considera apenas o BNDE fora as subsidiárias) e 10,5% dos desembolsos efetuados neste ano.

Como a tabela 1.7 mostra, os demais fundos tiveram uma participação relativamente reduzida no total das operações aprovadas em moeda nacional ao longo do período 1965 a 1974. É importante, no entanto, descrever rapidamente as finalidades destes fundos. O FUNTEC (Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico), criado em 1964, teve seu papel modificado em 1974. Sua preocupação inicial era com a formação de pessoal na área tecnológica e científica especialmente a nível de pós-graduação. Com a reformulação de 1974, sua função passou a ser a de fornecer "uma linha de incentivos às empresas nacionais para iniciativas diretamente relacionadas com a criação, adaptação ou assimilação de tecnologia".¹ O FUNESPE (Fundo de Financiamento de Estudos e Pesquisas Técnicas) fornecia recursos para o FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), que tem sido diretamente vinculada à Secretaria de Planejamento de Presidência da República desde 1974. O FUNDEPRO (Fundo de Desenvolvimento da Produtividade) que visava o "financiamento de estudos, programas setoriais ou projetos específicos que implicassem aumento da produtividade industrial pela implantação de sistemas de racionalização, qualificação da mão-de-obra técnica", juntamente com o FUNESPE, foi substituído pelo FMRI (Fundo de Modernização e Reorganização Industrial) em outubro de 1972.² O objetivo principal do FMRI, de acordo com o Relatório de Atividades do BNDE para 1974, é o de "estimular a vitalização da empresa nacional", através do financiamento de fusões, incorporações, reorganização técnica e administrativa "com vistas à melhoria da eficiência e do conseqüente poder de competição das

1 Ibid., Capítulo 3 (página sem número).

2 Suzigan, et. al., Financiamento de Projetos Industriais no Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 9, Rio de Janeiro, 1972, páginas 125 e 126.

empresas brasileiras especialmente em termos de modernização quanto à estrutura, reformulação tecnológica e ao aprimoramento da capacidade gerencial".¹ Finalmente, o FUNGIRO (Fundo Especial para o Financiamento de Capital de Giro) ou PROGIRO (Programa Especial para o Financiamento de Capital de Giro), como passou a ser chamado em 1974, tem como função básica o fornecimento de capital de giro às empresas privadas nacionais.² Nenhum dos fundos relacionados neste parágrafo superou 10% do valor total das operações aprovadas em moeda nacional pela BNDE durante os anos em que operou.

Em resumo, a indústria tem recebido uma parcela crescente dos créditos totais concedidos pelo BNDE desde o começo da década de 1960, sendo que depois de 1967, a maior parte dos financiamentos para o setor secundário tem beneficiado um crescente número de empresas de grande, médio e pequeno portes em numerosos gêneros da indústria. Antes dos anos iniciais da década de 1960, por outro lado, os financiamentos concedidos pelo BNDE foram dirigidos principalmente para a expansão da infra-estrutura de transportes e de energia elétrica, de tal forma que o BNDE foi um dos principais órgãos de apoio na execução do Programa de Metas do governo Kubitschek. Após 1960, a diversificação dos agentes de crédito pelo BNDE foi acompanhada pela criação de diversos fundos e de uma subsidiária importante (a FINAME) que procuraram estimular ou facilitar o processo de industrialização sob diversos aspectos. Salienta-se neste respeito não somente os fundos visando apoiar a pesquisa técnica e científica, fornecer capital de giro e estimular a melhoria da produtividade, mas também um mecanismo financeiro dirigido especificamente para as pequenas e médias empresas. Por outro lado, a maior parte dos financiamentos concedidos (através do FRE), em termos de valor, se destinou a empreendimentos de grande vulto, tanto nos diversos setores da infra-estrutura, quanto para a instalação ou expansão de usinas siderúrgicas e outras atividades industriais de grande escala. Nos anos mais recentes, observa-se uma rápida expansão da participação da FINAME nas

1 BNDE, Relatório de Atividades, 1974, Capítulo 3 (página sem número).

2 Ibid., Capítulo 3 (página sem número).

operações aprovadas pelo sistema BNDE em benefício do setor produtor de bens de capital baseado, em boa parte, na transferência de novos recursos através do PIS/PASEP, bem como no estabelecimento de novas subsidiárias para maior capitalização dos setores de insumos e equipamentos básicos e da indústria mecânica.

Interessa agora analisar a evolução da atuação do BNDE em termos espaciais, dando ênfase ao período posterior a 1965. Antes de 1967, os financiamentos do BNDE tanto em moeda nacional, quanto através de repasses de crédito de origem estrangeira, foram altamente concentrados em termos espaciais. No caso dos financiamentos em moeda nacional, por exemplo, 79,8% do total entre 1952 e 1966 foram aplicados no Sudeste, sendo que somente o Estado de São Paulo recebeu 49,8%. O Nordeste e o Sul receberam 7,4% deste total cada, o Centro-Oeste registrou 4,4% e o Norte apenas 1%.¹ No caso dos repasses de financiamentos externos, entre 1952 e 1960, 80,7% ficaram no Sudeste e 36,8% em São Paulo, comparados com 10% no Sul, 8,5% no Nordeste, 0,8% no Centro-Oeste e nada na Amazônia. Entre 1960 e 1966, 64,7% dos financiamentos externos destinaram-se ao Sudeste, 40% ao Estado de São Paulo, 18,8% ao Sul, 13,7% ao Nordeste e ao Centro-Oeste os 2,8% restantes.²

É interessante observar também que, até 1967, o setor público foi o maior receptor de financiamentos pelo BNDE. A evolução de sua participação no total das operações aprovadas em moeda nacional para diversos subperíodos mostra que entre 1952 e 1954, o setor público recebeu 93,1%, registrando 80,7% entre 1955 e 1959, 92,6% entre 1960 e 1962 e 75,2% entre 1963 e 1967. Por outro lado, a partir de 1968, a participação do setor público no total caiu substancialmente para 40,2% entre 1968 e 1970 e 27,9% entre 1970 e 1972. A evolução da participação do setor público nos financiamentos administrados pelo BNDE, mas vindos do exterior, foi de 46% entre 1952 e 1954, 83,1% entre 1955 e 1959, 49,5% entre 1960 e 1962, 57,5% entre 1963 e

1 Anuário Estatístico do Brasil, vários anos.

2 Ibid.

1967, 53,9% entre 1968 e 1970 e 72,5% entre 1970 e 1972.¹ É importante mencionar que as empresas estatais (isto é, PETROBRÁS, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, USIMINAS, COSIPA, etc.) são consideradas como parte do setor público nestes cálculos, sendo que a alta participação deste setor nas operações aprovadas em moeda nacional até 1967 e em moeda estrangeira até 1972 pelo menos reflete não somente o financiamento de obras de infra-estrutura, mas também os grandes investimentos no setor siderúrgico na primeira metade da década de 1960 e a expansão do setor petroquímico, sob controle público, ao longo dos anos 60 e 70.

As quatorze tabelas a seguir mostram a distribuição espacial das operações aprovadas em moeda nacional e moeda estrangeira pelo sistema BNDE entre 1965 e 1976. A maior parte das tabelas contém informações referentes aos diversos fundos e subsidiárias do BNDE discutidos acima. No caso da existência de uma parcela dos recursos totais que não foi discriminada em termos regionais, a distribuição espacial é calculada tanto incluindo (parte A das tabelas), quanto excluindo (parte B) a categoria "interregional". Apenas as primeiras tabelas serão discutidas em algum detalhe, desde que a maioria é uma desagregação da tabela referente à distribuição espacial das operações aprovadas em moeda nacional durante o período considerado. Na análise das tabelas, além do mais, a discussão numérica será reduzida ao mínimo possível.

A tabela 1.8 revela a evolução da distribuição espacial das operações aprovadas em moeda nacional (em termos de valor) pelo sistema BNDE para os anos 1965 e 1967 a 1976 por macrorregião e Estados selecionados. Observa-se, de início, que a categoria "interregional" tem participado entre 3% e 13% do valor das operações, tendo uma importância relativamente maior nos anos mais recentes. Os dados parecem mostrar uma tendência para a desconcentração regional dos financiamentos do BNDE em moeda nacional, embora em 1975 a região Sudeste ainda detivesse mais de 60% do total. A participação do Nordeste parece ter

1 Ibid.

TABELA 1.8
SISTEMA ÍNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS, 1965 - 1976

ANOS	E S P Z C I F I C A Ç A O											ESTADOS													
	DISTRIBUIÇÃO INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL											DISTRIBUIÇÃO EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)													
	R E G I O E S											R E G I O E S													
	N	NE	SE	S	CO	INTEMS- CIONAL	TOTAL	PE	BA	MC	RJ	SP	RS	N	NE	SE	S	CO	TOTAL	PE	BA	MC	RJ	SP	RS
1965	1,9	3,9	88,2	3,4	0,2	2,4	100,0	1,0	1,4	29,7	3,9	51,7	1,2	2,0	3,9	90,4	3,5	0,2	100,0	--,0	1,4	29,7	3,9	51,7	1,2
1967	0,4	6,5	66,3	23,4	3,4	-	100,0	0,6	5,4	16,8	10,5	37,8	21,0	0,4	6,5	66,3	23,4	3,4	100,0	0,0	5,4	16,8	10,5	37,8	1,0
1968	0,7	6,9	63,5	23,2	1,1	4,6	100,0	0,6	3,1	6,6	9,0	43,4	16,5	0,8	7,3	66,5	24,3	1,1	100,0	0,7	3,2	7,0	9,2	45,5	17,3
1969	2,5	16,6	57,9	11,4	4,6	7,0	100,0	0,4	10,4	10,0	6,3	37,6	3,5	2,7	17,8	62,3	12,3	4,3	100,0	0,4	11,2	10,6	6,8	40,4	3,8
1970	1,1	2,4	64,2	17,3	1,4	3,6	100,0	2,7	2,9	10,2	11,2	32,4	10,0	1,2	12,9	66,6	17,8	1,5	100,0	2,8	3,0	10,6	11,6	33,6	10,4
1971	0,8	9,5	65,4	19,9	1,2	3,2	100,0	0,5	5,6	9,7	12,7	38,7	13,0	0,8	9,8	67,6	20,6	1,2	100,0	0,5	5,7	10,0	13,1	40,0	13,3
1972	0,7	12,8	54,2	20,4	6,4	5,5	100,0	1,1	4,1	9,2	10,5	30,8	4,8	0,8	13,5	57,3	21,6	6,8	100,0	1,1	4,4	9,7	11,1	32,5	5,1
1973	1,7	19,6	54,7	17,0	2,1	4,9	100,0	2,0	12,1	10,3	9,3	34,0	5,9	1,8	20,6	57,5	17,9	2,2	100,0	2,0	12,7	10,8	9,8	35,7	6,2
1974	0,8	12,9	57,6	16,2	1,7	10,8	100,0	1,3	9,1	18,1	6,5	27,0	4,4	0,9	14,5	64,5	18,2	1,9	100,0	1,4	10,2	20,3	7,3	30,3	5,0
1975	0,8	15,3	62,5	13,1	1,5	6,8	100,0	0,8	11,1	16,1	13,6	28,5	5,0	0,8	16,6	67,0	14,0	1,6	100,0	0,9	12,0	17,2	14,6	30,6	5,4
1976	0,8	17,5	51,4	14,6	3,0	12,8	100,0	1,9	13,6	11,4	6,6	29,3	6,3	0,9	20,0	59,0	16,7	3,4	100,0	2,2	15,5	13,0	7,6	33,6	7,2

FONTE: BNDE, Relatório das Atividades, diversos anos.

aumentado significativamente nos últimos anos, mas sem superar 20% das operações aprovadas, mesmo quando se exclui a categoria "interregional". Dentro do Sudeste, os dados sugerem uma redistribuição das operações aprovadas pelo BNDE em moeda nacional em favor de Minas Gerais em anos recentes, com uma diminuição da participação de São Paulo no total. Devido às variações anuais, contudo é impossível chegar a uma conclusão definitiva a este respeito. Quando se exclui a parcela "interregional" da distribuição, a participação de São Paulo permanece em torno de um terço do valor das operações aprovadas, tendo descido de uma participação média superior a 40% na segunda metade da década de 1960. No Nordeste, o Estado que registra a maior participação é a Bahia, variando entre 3% e 16% do total nacional quando a parcela "interregional" é excluída dos cálculos. Os dados sugerem para o caso da região Sul, por outro lado, que os financiamentos do BNDE têm sido muito menos concentrados em um só Estado do que tem sido o caso no Nordeste. Observa-se finalmente que a participação das regiões Norte e Centro-Oeste nas operações aprovadas em moeda nacional tem sido bastante reduzida, especialmente no caso da primeira,

A tabela 1.9 mostra a evolução da distribuição espacial das operações aprovadas em moeda estrangeira pelo sistema BNDE. Em anos recentes, as operações em moeda estrangeira têm representado menos de 10% das operações em moeda nacional, mesmo com uma expansão acentuada a partir de 1973 (quando também aumentaram substancialmente os recursos domésticos administrados pelo BNDE). A evolução da distribuição regional dos recursos vindos do exterior tem sido muito menos regular do que a distribuição das operações em moeda nacional, dificultando, portanto, a tentativa de identificar uma clara tendência temporal para a concentração ou desconcentração. Nota-se, também, que a parcela classificada como "interregional" tem variado muito, em boa parte porque uma parte substancial dos recursos externos administrados pelo BNDE têm sido utilizados para a implantação de obras de infra-estrutura (rodovias, ferrovias, usinas hidroelétricas) que se localizam em (e/ou beneficiam) mais de uma região. Dos dados apresentados, entretanto, é possível tirar

TABELA 1.9
SISTEMA BRDEI

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA ESTRANGEIRA POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS, 1965 - 1976

ANOS	E S P E C I F I C A Ç Ã O																								
	DISTRIBUIÇÃO INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)							DISTRIBUIÇÃO EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)																	
	REGIÕES							ESTADOS																	
	NE	SE	S	CO	INTER-REGIONAL	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	N	NE	SE	S	CO	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	
1965	-	4,1	37,5	0,01	0,8	57,6	100,0	-	0,9	2,2	3,3	14,0	0,01	-	9,6	88,6	0,02	1,8	100,0	-	2,7	5,3	7,7	33,2	0,02
1966	0,5	1,8	74,5	3,7	-	19,5	100,0	0,6	-	50,3	21,2	0,4	-	0,6	2,2	92,5	4,7	-	100,0	0,8	-	62,5	26,3	0,6	-
1967	-	3,0	20,0	16,6	-	60,4	100,0	-	3,0	-	10,5	9,5	5,3	-	7,7	50,4	43,9	-	100,0	-	3,0	-	26,4	24,0	13,3
1968	3,0	-	17,2	3,6	2,6	73,6	100,0	-	-	0,8	4,8	11,5	3,6	11,3	-	65,0	3,7	10,0	100,0	-	-	3,2	18,2	43,6	3,7
1969	1,0	7,5	77,1	2,5	2,0	9,9	100,0	-	5,5	44,6	0,3	28,9	-	1,1	8,3	85,6	2,8	2,2	100,0	-	6,1	49,4	0,3	32,1	-
1970	2,5	9,3	19,5	-	0,3	68,4	100,0	0,9	-	0,5	0,03	15,6	-	7,8	29,3	63,8	-	1,1	100,0	2,9	-	1,4	10,5	49,2	-
1971	-	35,4	55,3	1,0	3,1	5,2	100,0	-	28,7	13,1	1,6	40,0	-	-	37,4	58,3	1,0	3,3	100,0	-	30,2	13,9	1,7	42,0	-
1972	-	2,7	73,8	8,3	8,2	7,0	100,0	-	2,7	-	3,4	70,4	-	-	2,9	79,3	8,9	8,9	100,0	-	2,9	-	3,6	75,7	-
1973	-	41,9	41,3	3,8	-	3,0	100,0	-	22,3	-	33,6	6,8	-	-	43,2	42,6	14,2	-	100,0	-	22,9	-	34,6	6,9	-
1974	0,8	26,7	22,4	6,4	-	43,7	100,0	1,2	18,7	5,3	-	4,0	-	1,4	47,5	39,7	11,4	-	100,0	1,7	33,2	9,3	-	7,1	-
1975	13,9	13,1	58,7	0,3	0,3	13,7	100,0	-	12,7	18,5	0,6	3,8	-	16,1	15,2	68,0	0,3	0,4	100,0	-	14,7	21,4	0,7	16,0	-
1976	34,8	13,4	49,4	0,9	0,2	1,3	100,0	-	13,4	1,4	-	13,6	-	35,2	13,6	50,0	0,9	0,3	100,0	-	13,6	1,4	-	13,7	-

FONTE: BRDEI - Relatório das Atividades, diversos anos.

algumas, embora precárias, conclusões. Quando se exclui a parcela "interregional" da distribuição, fica evidente que a participação do Estado de São Paulo no total dos financiamentos externos tem diminuído bastante nos anos mais recentes (pelo menos quando comparada com sua participação nas operações aprovadas em moeda nacional). Também é evidente que os Estados de Minas Gerais (1966, 1969), Rio de Janeiro (1966, 1967, 1973) e Bahia (1971, 1973, 1974), além de São Paulo (1965, 1966 a 1972), em diversos anos têm recebido parcelas substanciais dos fundos vindos do exterior, administrados pelo BNDE.

A tabela 1.10 mostra a distribuição regional das operações aprovadas (em moeda nacional) com recursos do Fundo de Reparelhamento Econômico (FRE), que até 1974 respondia por 50% a 80% das operações aprovadas pelo sistema BNDE. Este fundo é particularmente importante porque deu origem a boa parte dos financiamentos para o setor secundário e especialmente para os empreendimentos de maior porte. De modo geral, a evolução da distribuição das operações associadas com este fundo é semelhante àquela para as operações aprovadas em moeda nacional (como um todo), isto é, uma aparente redução da participação do Sudeste e do Estado de São Paulo no total com um aumento da participação da região Nordeste e dos Estados da Bahia e de Minas Gerais e, por isso, dispensa maiores comentários específicos.

As tabelas 1.11 e 1.12 contêm dados sobre a distribuição espacial dos financiamentos em moeda nacional para os setores prioritários de insumos básicos e bens de capital nos anos de 1975 e 1976, respectivamente, recursos estes que antes de 1975 pertenciam ao FRE. No ano de 1975, a concentração das operações aprovadas no Sudeste em todos os setores menos mineração, química e petroquímica e fertilizantes, onde predominam o Nordeste (Bahia) e o Sul, respectivamente, é evidente. Os financiamentos para as indústrias siderúrgica (87%), celulose e papel (99%), e bens de capital (96%) foram particularmente concentrados na região mais desenvolvida no país. Dentro do Sudeste, nota-se a predominância de Minas Gerais nos financiamentos para os setores mineração, siderurgia (embora São Paulo também parti

TABELA 1.16
SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS, 1965 - 1974

ANOS	E S P E C I F I C A C Ã O																								
	DISTRIBUIÇÃO INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)										DISTRIBUIÇÃO EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)														
	R E G I O E S					E S T A D O S					R E G I O E S														
N	NE	SE	S	CO	INTER-REGIONAL	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	N	NE	SE	S	CO	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	
1965	0,3	1,9	96,5	1,1	0,2	-	100,0	0,7	1,0	36,0	1,9	55,0	0,7	0,3	1,9	96,5	1,1	0,2	100,0	0,7	1,0	36,0	1,9	55,0	0,7
1966	1,3	9,8	68,8	12,8	7,9	-	100,0	-	8,5	24,5	-	41,9	0,7	1,3	9,8	68,8	12,8	7,3	100,0	-	8,5	24,5	-	41,9	0,7
1967	0,4	7,1	58,9	28,9	4,7	-	100,0	-	6,9	21,3	2,5	33,7	28,9	0,4	7,1	58,9	28,9	4,7	100,0	-	6,9	21,3	2,5	33,7	28,9
1968	0,8	7,3	54,4	29,3	1,0	7,2	100,0	-	3,7	7,6	3,1	36,3	24,2	0,9	7,9	58,5	31,6	1,1	100,0	-	3,9	8,1	3,4	39,1	26,1
1969	4,0	23,4	46,7	6,9	7,6	11,4	100,0	-	15,4	10,6	1,9	27,5	1,0	4,5	26,4	52,7	7,8	8,6	100,0	-	17,5	12,0	2,1	31,0	1,2
1970	0,3	19,0	60,4	12,5	1,7	6,1	100,0	4,1	3,8	10,6	12,5	20,3	9,1	0,3	20,3	64,3	13,3	1,8	100,0	4,3	4,0	11,3	13,3	21,6	9,8
1971	1,1	13,3	62,1	15,6	1,5	6,4	100,0	-	8,1	12,2	5,8	37,3	13,9	1,2	14,2	66,3	16,7	1,6	100,0	-	8,7	13,0	6,2	39,8	14,8
1972	0,3	16,7	44,9	19,5	9,7	8,9	100,0	1,5	5,2	8,5	8,9	21,7	4,2	0,4	18,3	49,3	21,3	10,7	100,0	1,6	5,7	9,4	9,8	23,9	4,6
1973	1,6	26,3	47,8	14,8	3,0	6,5	100,0	1,8	17,5	14,3	4,7	28,2	4,8	1,7	28,1	51,2	15,8	3,2	100,0	1,9	18,7	15,3	5,1	30,1	5,1
1974	0,5	16,5	55,3	13,1	1,6	13,0	100,0	1,2	12,7	22,2	3,6	21,0	2,7	0,6	19,0	63,6	15,0	1,8	100,0	1,4	14,5	25,5	4,7	24,1	3,1

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

cupasse com uma alta porcentagem do total neste setor), celulose e papel e cimento, enquanto as operações aprovadas nos setores de metais não ferrosos, fertilizantes e bens de capital foram concentradas em São Paulo em termos intra-regionais. O Rio Grande do Sul aparece nestes dados somente no caso dos financiamentos para a indústria de fertilizantes, enquanto a presença da Bahia se deve à indústria petroquímica (Camaçari) e o Estado de Pernambuco quase não aparece.

O quadro regional em 1976, se altera apenas com respeito aos setores mineração, onde se destaca a presença de Minas Gerais, metais não ferrosos, onde aparece a Bahia, e fertilizantes, onde desaparece o Sul e predomina o Estado de Minas Gerais. Dentro do Sudeste, São Paulo e Minas Gerais continuaram a receber a maior parte dos financiamentos no setor de siderurgia, enquanto São Paulo apropriou a maior parte dos recursos aprovados para os setores de celulose e papel, cimento e bens de capital. Observa-se adicionalmente a participação notável do Rio de Janeiro no caso da siderurgia, da Bahia no setor químico e petroquímico e do Rio Grande do Sul neste mesmo setor na operações aprovadas pelo sistema BNDE em 1976.

Resumindo os dados para os dois anos, o Sudeste claramente recebeu a maior parte dos recursos do BNDE destinados ao setor bens de capital, enquanto a região mais desenvolvida teve uma participação significativa em todos os setores de insumos básicos menos química e petroquímica. Em síntese, os dados sugerem uma tendência para a perpetuação do alto grau de concentração da capacidade produtiva em São Paulo nos gêneros de bens de capital e em alguns setores dos insumos básicos, juntamente com uma tendência de fortalecer os parques industriais de alguns Estados, particularmente a Bahia, Minas Gerais e o Rio de Janeiro, e, em grau menor, o Rio Grande do Sul nos setores básicos, em alguns casos (ex., Bahia, Rio Grande do Sul) com bastante especialização em um ou poucos setores.

As tabelas 1.13 e 1.14 mostram a distribuição dos financiamentos do FNDE para pequenas e médias empresas através

TABELA 1.11

SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS, 1966 / 1972

FIPME - OPERAÇÕES DIRETAS

ANOS	E S P E C I F I C A Ç Ã O																									
	DISTRIBUIÇÃO INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)						DISTRIBUIÇÃO EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)																			
	R E G I Õ E S						R E G I Õ E S						E S T A D O S													
	N	NE	SE	S	CO	INTER-REGIONAL	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	N	NE	SE	S	CO	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	
1966	-	-	84,8	14,5	0,9	-	100,0	-	-	0,2	9,6	73,0	14,3	-	-	84,8	14,5	0,7	100,0	-	-	0,2	9,6	73,0	14,3	-
1967	-	-	87,5	11,6	0,9	-	100,0	-	-	0,5	10,7	76,2	11,6	-	-	87,5	11,6	0,9	100,0	-	-	0,5	10,7	76,2	11,6	-
1968	2,0	1,2	96,6	-	0,2	-	100,0	-	1,2	-	10,7	85,6	-	2,0	1,2	96,6	-	0,2	100,0	-	1,2	-	10,7	85,6	-	-
1969	0,4	4,5	78,4	16,7	-	-	100,0	-	4,5	-	8,2	69,7	5,0	0,4	4,5	78,4	16,7	-	100,0	-	4,5	-	8,2	69,7	5,0	-
1970	-	5,3	73,5	21,2	-	-	100,0	-	5,3	2,2	-	71,3	21,2	-	5,3	73,5	21,2	-	100,0	-	5,3	2,2	-	71,3	21,2	-
1971	-	21,5	61,2	15,5	1,8	-	100,0	-	21,5	-	1,5	59,6	15,5	-	21,5	61,2	15,5	1,8	100,0	-	21,5	-	1,5	59,6	15,5	-
1972	-	-	100,0	-	-	-	100,0	-	-	-	100,0	-	-	-	-	100,0	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

do FIPEME entre 1966 e 1974 e através do POC para 1974 e 1976 . Recorde-se da tabela 1.7 acima que as operações diretas do FIPEME pararam efetivamente em 1971 e que os financiamentos para pequenas e médias empresas variavam em torno de 10% das operações aprovadas em moeda nacional pelo BNDE, pelo menos até 1973. É possível distinguir nestes dados uma clara tendência para a desconcentração regional dos financiamentos pelo FIPEME (repasses)/POC a partir de 1972, quando a participação do Sudeste diminuiu de mais de 60% na média para em torno de 30%. Esta desconcentração também se reflete na queda da participação do Estado de São Paulo (com exceção de 1974, no caso do POC). A região que mais aumenta sua participação no total das operações aprovadas pelo FIPEME/POC até 1976 foi o Sul, o que é especialmente evidente quando o saldo "interregional" é excluído do cálculo da distribuição espacial. Observa-se também que, com a exceção de 1971 (no caso das operações diretas) e de 1973 (repasses), a participação do Nordeste nos financiamentos através do FIPEME/POC não supera 15%, mesmo quando se exclui as operações interregionais. Mais uma vez, também, a participação do Norte e do Centro-Oeste nos financiamentos do BNDE para pequenas e médias empresas foi muito reduzida ou até nula em quase todos os anos observados.

Os dados da tabela 1.15 revelam um alto grau de concentração espacial das operações aprovadas pelo BNDE através do FUNTEC entre 1965 e 1976. Somente em três anos (1970, 1972 e 1974), a participação da região Sudeste nos financiamentos para projetos de pós-graduação e pesquisa na área tecnológica-científica não for igual ou superior a 80% do total. Fora do Sudeste, somente o Sul efetivamente participava nos recursos do FUNTEC com mais de 10% do total da média. Dentro do Sudeste, predomina o Rio de Janeiro e, em segundo lugar, São Paulo nos financiamentos feitos através do FUNTEC, refletindo não somente o alto grau de concentração espacial da indústria brasileira tecnologicamente mais sofisticada, mas e o que talvez seja mais importante - o alto grau de concentração do ensino e pesquisa tecnológica e científica no Brasil nas duas maiores regiões metropolitanas do país.

TABELA 1.12

SISTEMA BNDE:

DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS PELOS SETORES DE INSUMOS BÁSICOS E BENS DE CAPITAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS - 1975

REGIÃO E ESTADOS	DISTRIBUIÇÃO POR SETORES (%)										BENS DE CAPITAL (%)			
	MINERAÇÃO	SIDERURGIA	METALIS N/ FERRUGEM	QUÍMICA E PETROQUÍMICA	FERTILIZANTES	CELULOSE E PAPEL	CEMENTO	TOTAL	ENCOMENDA	SERVIDO	OUTROS EQUIPAMENTOS	TOTAL		
1. REGIÕES														
1.1 Norte	2,3	-	-	-	-	-	-	0,0	-	-	-	-		
1.2 Nordeste	-	1,0	-	89,1	-	-	13,0	23,9	9,4	-	-	4,0		
1.3 Sudeste	3,7	87,3	55,2	10,9	29,5	98,6	60,1	64,5	90,6	98,2	100,0	95,5		
1.4 Sul	89,8	0,1	-	-	70,5	1,4	26,9	3,6	-	1,8	-	0,5		
1.5 Centro-Oeste	4,1	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-		
1.6 Interregional	-	11,6	44,8	-	-	-	-	7,9	-	-	-	-		
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
2. ESTADOS														
2.1 Pernambuco	-	-	-	0,7	-	-	-	0,2	-	-	-	-		
2.2 Bahia	-	0,1	-	75,7	-	-	-	19,8	9,4	-	-	4,0		
2.3 Minas Gerais	3,7	42,4	5,0	-	-	37,2	40,9	28,6	25,7	-	14,0	15,0		
2.4 Rio de Janeiro	-	8,1	-	10,5	-	-	-	7,1	6,9	-	-	2,9		
2.5 São Paulo	-	36,8	50,2	0,4	29,5	12,8	19,2	24,5	56,5	86,2	86,0	48,9		
2.6 Rio Grande do Sul	-	-	-	-	36,9	-	-	0,6	-	0,2	-	0,1		
% TOTAL IB e BC	1,1	54,6	3,6	25,5	1,7	8,8	4,7	100,0	42,7	28,5	28,8	100,0		

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, 1975.

TABELA 1.1.3
 SISTEMA ENDEI
 DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS PELOS SETORES DE INSUMOS BÁSICOS E BENS DE CAPITAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS
 1 9 7 6

R E G I Õ E S E E S T A D O S	DISTRIBUIÇÃO POR SETORES (%)						BENS DE CAPITAL E COMPONENTES (%)	
	MINERAÇÃO	SIDERUR- GIA	METAIS NÃO FERROSOS	QUÍMICA E PETROQUÍMICA	FERTILIZAN- TES	CELULOSE E PAPEL		CIMENTO
1. REGIÕES								
1.1 Norte	6,3	-	88,0	57,4	11,5	-	1,8	0,1
1.2 Nordeste	-	0,7	12,0	4,6	88,5	1,5	54,6	30,2
1.3 Sudeste	75,8	80,7	-	38,0	-	86,2	30,0	49,1
1.4 Sul	12,0	0,4	-	-	-	12,3	13,6	18,5
1.5 Centro-Oeste	5,9	-	-	-	-	-	-	2,1
1.6 Interregional	-	18,2	-	-	-	-	-	-
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. ESTADOS								
2.1 Pernambuco	-	-	88,0	56,3	11,5	1,5	-	0,0
2.2 Bahia	-	0,5	7,2	0,2	87,6	4,8	-	29,6
2.3 Minas Gerais	75,8	21,2	-	0,7	-	-	-	13,0
2.4 Rio de Janeiro	-	20,6	-	3,5	-	-	-	5,3
2.5 São Paulo	-	38,9	4,7	-	-	78,7	54,6	30,3
2.6 Rio Grande do Sul	-	0,4	-	35,2	-	0,4	-	4,3
1 TOTAL IB e EC	2,1	23,6	11,9	30,0	5,0	-	14,0	100,0

FONTES: ENDE - Relatório das Atividades, 1976.

TABELA 1.11
SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS 1966/174 - FIPRE E POC 1974, 1976
REPASSES A AGENTES FINANCEIROS

ANOS	E S P E C I F I C A Ç Ã O																										
	REGIÕES						ESTADOS																				
	DISTRIBUIÇÃO INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)						DISTRIBUIÇÃO EXCLUINDO O SALDO																				
N	NE	SE	S	CO	INTER-REGIONAL	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	ESTADOS														
													NE	SE	S	CO	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS				
1966	-	71,7	22,6	5,7	-	100,0	-	28,2	43,5	-	-	-	28,2	43,5	-	-	-	-	-	-	-						
1967	3,0	4,0	62,3	30,7	-	100,0	-	28,0	-	34,3	-	34,3	-	100,0	-	-	28,0	-	34,3	-	-	-					
1968	-	-	46,1	49,2	4,7	-	100,0	-	-	32,6	12,0	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
1969	-	7,4	62,5	29,4	0,7	-	100,0	-	2,7	21,0	5,8	33,7	-	-	100,0	-	7,4	62,5	29,4	0,7	100,0	-	2,7	21,0	5,8	33,7	-
1970	5,2	3,4	61,5	28,9	-	-	100,0	1,0	2,1	15,8	2,6	31,9	2,6	5,2	-	100,0	1,4	61,5	28,9	-	100,0	1,0	2,1	15,8	2,6	31,9	2,6
1971	-	10,3	60,0	29,7	-	-	100,0	2,8	4,6	12,6	7,1	34,4	7,5	-	-	100,0	10,3	60,0	29,7	-	100,0	2,8	4,6	12,6	7,1	34,4	7,5
1972	1,6	11,7	47,4	32,1	0,8	-	100,0	-	1,6	7,2	4,8	32,1	0,8	1,7	-	100,0	12,5	50,6	34,3	0,9	100,0	-	1,7	7,7	5,1	34,4	7,5
1973	-	22,0	24,6	35,1	0,8	-	100,0	5,6	2,4	9,1	4,0	7,9	-	-	-	100,0	26,6	29,9	42,5	1,0	100,0	6,8	2,9	11,0	4,8	9,6	-
1974	-	11,1	19,0	53,7	-	-	100,0	-	-	12,4	-	6,7	-	-	-	100,0	13,2	22,0	64,0	-	100,0	-	-	14,8	-	8,0	-
0,3	6,6	35,7	36,1	-	-	100,0	0,7	1,1	3,6	0,3	30,2	-	3,7	-	-	100,0	8,1	43,9	44,3	-	100,0	0,3	1,4	4,5	0,3	38,0	-
1976	1,1	7,6	19,9	38,1	0,5	-	100,0	3,5	0,3	9,8	7,2	1,3	3,8	1,6	-	100,0	11,3	29,6	56,8	0,7	100,0	5,2	0,5	14,6	10,7	2,0	5,6

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

TABELA 1.16

SISTEMA ENDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL DO FUNESPE POR MACRORREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS, 1965 - 1969

E S P E C I F I C A Ç Ã O	A N O S				
	1965	1966	1967	1968	1969
A. INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL					
Norte	9,0	16,2	-	-	-
Nordeste	18,8	12,7	12,1	19,5	21,0
Sudeste	48,1	53,9	87,0	23,0	0,6
Sul	-	1,6	0,9	35,0	27,4
Centro-Oeste	-	-	-	-	-
Interregional	24,1	15,6	-	22,5	51,0
TOTAL	100	100	100	100	100
Pernambuco	-	-	-	-	-
Bahia	18,8	4,3	12,1	3,8	21,0
Minas Gerais	18,8	18,0	-	14,5	-
Rio de Janeiro	6,8	16,1	0,3	-	0,6
São Paulo	22,5	19,6	-	8,6	-
Rio Grande do Sul	-	-	0,6	35,0	27,4
B. EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL					
Norte	11,9	19,2	-	-	-
Nordeste	24,8	15,0	12,1	25,2	42,9
Sudeste	63,3	63,8	87,0	29,7	1,2
Sul	-	2,0	0,9	45,1	55,9
Centro-Oeste	-	-	-	-	-
TOTAL	100	100	100	100	100
Pernambuco	-	-	-	-	-
Bahia	24,8	5,1	12,1	4,9	42,9
Minas Gerais	24,8	21,3	-	18,8	-
Rio de Janeiro	8,9	19,1	0,3	-	1,2
São Paulo	29,7	23,3	-	10,9	-
Rio Grande do Sul	-	-	0,6	45,1	55,9

FORTE: ENDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

TABELA 1.17
SISTEMA BNDE:

DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA DO FUNDEPRO POR MACRO-
REGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS, 1966 - 1969

ESPECIFICAÇÃO	A N O S			
	1966	1967	1968	1969
INCLUINDO O SALDO INTER- REGIONAL NO TOTAL				
Norte	-	-	-	-
Nordeste	-	7,0	-	5,6
Sudeste	100	28,1	76,3	74,4
Sul	-	64,9	23,7	17,0
Centro-Oeste	-	-	-	-
Interregional	-	-	-	-
TOTAL	100	100	100	100
Pernambuco	-	-	-	-
Bahia	-	1,6	-	-
Minas Gerais	-	1,8	-	24,6
Rio de Janeiro	-	6,9	50,0	23,7
São Paulo	100	19,3	24,6	26,0
Rio Grande do Sul	-	21,5	-	10,3

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

As tabelas 1.16, 1.17 e 1.18 mostram a evolução da distribuição espacial das operações aprovadas pelo BNDE com recursos alocados do FUNESPE e do FUNDEPRO entre 1965 e 1969 e do FMRI, que os substituiu, entre 1971 e 1976. Mais uma vez se trata de recursos dirigidos ao setor industrial e mais uma vez o grau de concentração na região Sudeste é relativamente alto, especialmente no caso do FUNDEPRO (com exceção de 1967 quando o Sul tem peso maior). Observa-se, também, o alto grau de concentração espacial das operações diretas do FMRI entre 1971 e 1973 com uma média bem acima de 80% dos financiamentos no Sudeste, principalmente em São Paulo. Os repasses através de agentes financeiros de recursos do FMRI entre 1971 e 1976 são menos concentrados no Sudeste em todos os anos considerados menos 1973 e 1976. É interessante observar também que a participação do Nordeste nos financiamentos do FMRI, através de repasses, foi relativamente alta em dois anos (1972 e 1975) e quase igual ou superior à parcela recebida pelo Sul nos outros. Por outro lado, o Nordeste não aparece nos dados referentes às operações diretas do FMRI nos anos em que o BNDE distribuía diretamente uma parte deste fundo. Dentro do Sudeste, de modo geral, a maior parte dos recursos vindos do FMRI, foram captados por empresas localizadas em São Paulo.

Os dados referentes ao último dos fundos do BNDE a ser considerado, o FUNGIRO/PROGIRO estão contidos na tabela 1.19. Nota-se, outra vez, a alta concentração dos financiamentos no Sudeste e principalmente no Estado de São Paulo ao longo do período de operações deste fundo. Somente em 1974 e talvez 1975 (devido a alta participação da categoria "interregional") foi a participação do Sudeste menor que 80% dos recursos alocados através do FUNGIRO/PROGIRO, sendo que a participação de São Paulo foi abaixo de 60% do total apenas em 1969 (e talvez 1976 devido ao saldo "interregional". Por outro lado, somente uma vez, a participação do Nordeste foi maior de 3% dos recursos alocados pelo FUNGIRO/PROGIRO, enquanto a participação do Sul superou 20% deste total apenas uma vez. Fica evidente, portanto, que o capital de giro fornecido ao setor secundário pelo BNDE

TABELA 1.18
SISTEMA BNDE¹

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL DO FARI POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS, 1971/1976

ANOS	E S P E C I F I C A Ç Ã O																									
	REGIÕES						ESTADOS						REGIÕES				ESTADOS									
	DISTRIBUIÇÃO INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)						DISTRIBUIÇÃO EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)						DISTRIBUIÇÃO EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)													
	N	NE	SE	S	CO	INTER-REGIONAL	TOTAL	PE	BA	MG	NJ	SP	RS	N	NE	SE	S	CO	TOTAL	PE	BA	MG	NJ	SP	RS	
1. OPERAÇÕES DIVERSAS																										
1971	-	-	94,7	5,3	-	-	100	-	-	-	-	57,0	37,0	5,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1972	-	-	92,0	8,0	-	-	100	-	-	2,3	6,8	82,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	4,2	-	73,3	22,5	-	-	100	-	-	2,3	10,0	52,1	12,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. REPASSOS ESPECÍFICOS																										
1971	-	-	-	100	-	-	100	-	-	-	-	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1972	-	30,2	55,3	14,5	-	-	100	-	30,2	26,1	29,2	-	14,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	-	-	81,0	19,0	-	-	100	-	-	5,6	-	75,4	19,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	2,0	8,5	66,7	9,5	5,8	7,5	100	4,2	4,3	26,2	11,5	29,0	5,6	2,1	9,2	72,2	10,3	6,2	100	4,5	4,7	2,8	12,4	31,4	6,0	
1975	0,9	32,6	49,5	8,6	-	8,4	100	-	3,5	0,3	2,1	47,1	1,9	1,0	35,6	54,0	9,4	-	100	-	3,9	0,3	2,2	51,4	5,3	
1976	2,4	9,0	83,6	5,0	-	-	100	-	6,8	7,8	10,0	56,0	3,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

TABELA 1.19
SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL DO FUNGIRO* E PROGIRO** E ESTADOS SELECIONADOS, 1969/1976

ANOS	E S P E C I F I C A Ç Ã O																									
	DISTRIBUIÇÃO INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL							DISTRIBUIÇÃO EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL																		
	R E G I Õ E S							E S T A D O S																		
	N	NE	SE	S	CO	INTER-REGIONAL	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	N	NE	SE	S	CO	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	
1969	-	6,9	80,6	12,5	-	-	100,0	-	6,9	12,2	10,5	58,0	10,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1970	1,7	0,6	80,5	17,2	-	-	100,0	0,6	-	5,6	11,7	63,3	14,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1971	-	-	85,0	15,0	-	-	100,0	-	-	1,2	11,2	72,5	9,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1972	-	-	83,3	16,7	-	-	100,0	-	-	-	8,0	75,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	13,8	-	86,2	-	-	-	100,0	-	-	-	11,5	74,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	2,6	2,5	74,1	20,8	-	-	100,0	-	2,4	-	9,0	65,0	16,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	-	-	87,4	2,9	-	9,7	100,0	-	-	23,2	-	60,5	-	-	-	96,8	3,2	-	100	-	-	25,7	-	67,0	-	
1976	-	-	10,4	0,1	-	89,5	100,0	-	-	-	-	10,4	-	-	-	98,9	1,1	-	100	-	-	-	-	98,9	-	

FONTE: Relatório das Atividades, diversos anos.

* FUNGIRO - 1969/1973

** PROGIRO - 1974/1976

TABELA 1.20

SISTEMA BNDE,

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS OPERAÇÕES APROVADAS EM MOEDA NACIONAL DO FINAME POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS 1965-1973

ANOS	I S T R E C I F I C A Ç Ã O																								
	DISTRIBUIÇÃO INCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)						DISTRIBUIÇÃO EXCLUINDO O SALDO INTERREGIONAL NO TOTAL (%)																		
	ESTADOS						REGIÕES																		
	N	NE	SE	S	CO	INTER-REGIONAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	N	NE	SE	S	CO	TOTAL	PE	BA	MG	RJ	SP	RS	
1965	0,2	9,1	82,6	9,9	0,3	0,9	100,0	1,5	2,7	6,2	14,8	61,4	5,1	0,2	6,1	83,4	10,0	0,3	100,0	1,5	2,7	6,3	14,9	62,0	5,1
1966	0,3	9,2	70,8	17,1	1,4	1,2	100,0	1,6	3,2	6,4	11,6	52,6	7,7	0,4	9,3	71,5	17,3	1,5	100,0	1,6	3,2	6,5	11,7	53,1	7,7
1967	0,1	10,3	77,9	10,3	1,4	-	100,0	3,7	3,2	7,1	21,9	48,6	5,8	0,1	10,3	77,9	10,3	1,4	100,0	3,7	3,2	7,1	21,9	48,6	5,8
1968	0,3	9,7	75,7	13,1	1,1	0,1	100,0	2,3	3,3	8,0	10,0	57,4	5,6	0,7	9,7	75,8	13,1	1,1	100,0	2,3	3,3	8,0	10,0	57,4	5,6
1969	0,8	7,8	73,9	16,7	0,8	-	100,0	1,9	1,8	7,6	15,1	50,4	8,4	0,8	7,8	73,9	16,7	0,8	100,0	1,9	1,8	7,6	15,1	50,4	8,4
1970	1,1	6,1	64,2	27,1	1,5	-	100,0	1,4	2,4	5,3	9,3	45,1	15,8	1,1	6,1	64,2	27,1	1,5	100,0	1,4	2,4	9,3	9,3	45,1	15,8
1971	0,8	5,9	63,1	28,4	1,8	-	100,0	0,9	2,9	8,9	12,4	41,0	17,0	0,8	5,9	63,1	28,4	1,8	100,0	0,9	2,9	8,9	12,4	41,0	17,0
1972	1,4	8,9	68,0	20,8	0,9	-	100,0	1,2	3,9	10,2	17,4	34,8	9,6	1,4	8,9	68,0	20,8	0,9	100,0	1,2	3,9	14,2	17,4	34,8	9,6
1973	1,5	13,2	68,0	15,5	1,0	-	100,0	1,2	10,2	6,9	12,4	47,1	7,8	1,5	13,2	68,0	15,5	1,8	100,0	1,2	10,2	6,9	12,4	47,1	7,8
1974	0,4	4,7	74,7	18,5	1,7	-	100,0	0,8	2,3	8,2	17,8	47,1	11,4	0,4	4,7	74,7	18,5	1,7	100,0	0,8	2,3	8,2	17,8	47,1	11,4
1975	0,4	10,6	76,8	10,5	1,7	-	100,0	1,2	7,6	15,3	32,2	27,5	4,5	0,4	10,6	76,8	10,5	1,7	100,0	1,2	7,6	15,3	32,2	27,5	4,5
1976	1,4	13,8	68,0	11,3	5,5	-	100,0	3,2	18,8	16,3	9,5	38,8	7,1	1,4	13,8	68,0	11,3	5,5	100,0	3,2	18,8	16,3	9,5	38,8	7,1

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos

tem sido altamente concentrado no Sudeste e, em grau menor, no Sul e, dentro do Sudeste, no Estado de São Paulo.

Conforme mostra a tabela 1.7 anterior, a FINAME não somente é a subsidiária mais antiga do BNDE, mas constitui uma das fontes mais importantes de financiamento ao setor secundário pelo sistema BNDE. Assim, em 1976 a FINAME foi responsável por mais de um terço do valor das operações aprovadas pelo sistema BNDE em moeda nacional e quase 90% dos recursos que beneficiaram o setor de bens de capital. A evolução da distribuição espacial dos financiamentos da FINAME entre 1965 e 1976 é revelada na tabela 1.20. Mais uma vez, a predominância do Sudeste, e, dentro desta região, de São Paulo, é claramente evidente, sendo que nenhuma tendência nítida para a descentralização interregional das aplicações da FINAME pode ser percebida nestes dados. Por outro lado, dentro do Sudeste, parece ter ocorrido uma redistribuição das operações da FINAME de São Paulo a favor do Rio de Janeiro e Minas Gerais (especialmente em 1975). A participação do Sudeste tem permanecido em torno de 70% das operações aprovadas pela FINAME, comparado com participações médias de menos de 10% e menos de 20% para o Nordeste e Sul, respectivamente. A participação de São Paulo, por outro lado, tem diminuído de uma média acima de 50%, entre 1965 e 1970, para uma média em torno de 40%, entre 1971 e 1976. Em resumo, a redistribuição espacial dos recursos da FINAME ao longo do período de seu financiamento tem sido mais em termos intraregionais do Sudeste do que entre o Sudeste e as outras regiões do país.

Finalmente, tabela 1.21 mostra a distribuição espacial das operações aprovadas pelas subsidiárias criadas em 1974, IBRASA, FIBASA e EMBRAMEC, para os anos 1975 e 1976. Com exceção da FIBASA (estabelecido para ajudar a capitalização dos setores de insumos básicos) em 1976, a participação do Sudeste nas operações aprovadas através das 3 subsidiárias superou 60% nos 2 anos observados, sendo que a segunda região de importância no destino destes recursos foi a Sul (Rio Grande do Sul),

TABELA 1.21

SISTEMA BNDE:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES APROVADAS PELA IBRASA, FIBASE E EMRAMEC POR MACROREGIÃO, E ESTADOS SELECIONADOS, 1975 E 1976

ESPECIFICAÇÃO	IBRASA		FIBASE			EMRAMEC	
	1975	1976	1975	1976	1975	1976	1976
1. REGIÕES (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1.1 Norte	5,4	-	5,7	1,8	-	-	-
1.2 Nordeste	3,5	2,2	28,4	10,6	10,2	10,2	3,1
1.3 Sudeste	75,5	87,3	64,3	31,8	61,8	61,8	91,5
1.4 Sul	15,6	10,5	0,8	55,8	28,0	28,0	4,7
1.5 Centro-Oeste	-	-	0,8	-	-	-	-
2. ESTADOS (Cr\$1.000,00)	422.975	833.460	302.700	2.520.330	254.028	1.427.973	
2.1 Pernambuco	3,5	1,2	-	-	-	-	3,8
2.2 Bahia	-	-	23,8	4,6	10,2	-	-
2.3 Minas Gerais	2,0	14,2	5,7	5,5	-	-	0,6
2.4 Rio de Janeiro	5,1	14,0	6,3	0,9	18,0	18,0	4,6
2.5 São Paulo	68,4	59,1	6,9	25,4	43,4	43,4	86,3
2.6 Rio Grande do Sul	2,7	6,9	0,8	51,9	28,0	28,0	4,7

FONTE: BNDE - Relatório das Atividades, diversos anos.

seguido pelo Nordeste (especialmente a Bahia no caso da FIBASE e EMBRAMEC e Pernambuco no vaso da IBRASA). Dentro do Sudeste, as aplicações da IBRASA e da EMBRAMEC em 1975 e 1976 foram concentradas em São Paulo, enquanto no caso da FIBASE, a situação foi menos clara. Por outro lado, com exceção da FIBASE em 1975, a participação do Nordeste não superou 10% das operações aprovadas por estas subsidiárias nos dois anos.

O outro importante órgão federal que fornece crédito ao setor secundário, com exceção dos bancos regionais (BNB, BASA), é o Banco do Brasil. Observe-se, de passagem, que os bancos oficiais (Banco do Brasil, BNB, BASA e os bancos estaduais) excluindo o BNDE forneceram cerca de 50% do crédito destinado ao setor industrial em anos recentes (1970 a 1973), comparado com mais de 80% dos financiamentos (em termos de valor) para o setor agrícola no mesmo período. No contexto do setor público, portanto, o Banco do Brasil responde por fração substancial dos créditos concedidos aos setores produtivos (agricultura, pecuária e indústria). De fato, cerca de 27% do crédito destinado ao setor secundário nos anos 1970-73, proveio do Banco do Brasil comparado com 4% oriundos dos bancos regionais e 19% dos bancos estaduais enquanto a contribuição do Banco do Brasil para o crédito agrícola foi de aproximadamente 66% comparado com 4% fornecidos pelos bancos regionais e cerca de 11% pelos bancos estaduais. Antes da instalação do BNDE em 1952, o Banco do Brasil, através de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, criada em 1937, era uma fonte importante de fundos para a expansão da indústria. Hoje, o Banco do Brasil continua a ser importante, embora se situe, neste particular abaixo do BNDE. Para tanto, observa-se que o valor total dos empréstimos para o setor secundário feito pelo Banco do Brasil em 1976 foi Cr\$ 21,2 bilhões, do qual somente Cr\$ 2,8 bilhões, ou 13%, foram utilizados para fins de investimento. No que diz respeito ao BNDE, o desembolso total foi da ordem de Cr\$ 30,5 bilhões, essencialmente para o setor industrial e para fins de formação de novo capital, enquanto o valor das operações aprovadas pelo sistema BNDE foi de Cr\$ 70,3 bilhões neste mesmo ano.

Infelizmente, não foi possível discriminar os financiamentos por setor antes de 1971, mas a parte A da tabela

1.22 mostra a evolução da distribuição regional (destacando São Paulo) dos empréstimos às atividades produtivas como um todo para sub-períodos que cobrem os anos de 1938 a 1970, e a parte B da mesma tabela apresenta a evolução da distribuição regional dos empréstimos concluídos através da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (hoje Carteira Geral e Rural), a maior parte dos quais se destinam ao setor agropecuário, para os anos de 1955 e 1970. A comparação das duas partes da tabela 1.22 permite ter uma idéia aproximada da distribuição espacial dos financiamentos do Banco do Brasil ao setor industrial antes de 1970.

A tabela 1.22 mostra que houve uma realocação espacial dos financiamentos do Banco do Brasil aos setores produtivos a partir da década de 1950, principalmente em benefício da região Sul, mas também a favor do Centro-Oeste e da Amazônia. Observa-se que a participação da região Sudeste nos empréstimos às atividades diminuiu continuamente entre 1938 e 1970, sendo que a participação de São Paulo no total aumentou entre 1938 e 1959, caindo subseqüentemente. Em comparação, a participação do Nordeste caiu entre 1938 e 1959, aumentou entre 1960 e 1967 e diminuiu novamente no triênio 1968-1970, relativamente ao período anterior. É interessante notar também que a participação de São Paulo no total de empréstimos do Banco do Brasil aos setores produtivos foi a mais alta durante o período do Programa de Metas, ou seja, entre 1955 e 1959.

De modo geral, os dados da segunda parte da tabela 1.22 revelam as mesmas tendências em termos espaciais (isto é, redução da participação do Sudeste e de São Paulo, aumento da participação do Nordeste entre 1960 e 1967 com a queda entre 1968 e 1970, aumento da participação do Norte e Centro-Oeste, especialmente do último, e melhoria da posição relativa do Sul). Observa-se também, que a participação do Sul nos empréstimos da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial foi bem acima de sua importância relativa nos empréstimos para os setores produtivos como um todo, sugerindo a maior capacidade de captação de recursos pelo setor rural desta região, enquanto o inverso ocorre com

TABELA 1.22
 BANCO DO BRASIL
 EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS EMPRÉSTIMOS AS ATIVIDADES PRODUTIVAS PELA CARTEIRA DE
 CRÉDITO AGRÍCOLA INDUSTRIAL, 1938 - 1970

A N O S	EMPRÉSTIMOS AS ATIVIDADES PRODUTIVAS (1)					CARTEIRA DE CRÉDITO AGRÍCOLA INDUSTRIAL (%)								
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SÃO PAULO	SUL	CENTRO-CES-TE	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SÃO PAULO	SUL	CENTRO-CES-TE	BRASIL
1938	0,7	20,1	70,3	(24,1)	7,5	1,4	100,0	-	-	-	-	-	-	-
1949	0,9	17,8	68,2	(22,3)	8,9	4,2	100,0	-	-	-	-	-	-	-
1955-59	0,9	13,2	62,4	(34,9)	20,7	2,9	100,0	0,4	13,6	49,7	(27,4)	31,8	4,5	100,0
1960-62	1,1	14,9	53,6	(31,7)	26,3	4,1	100,0	0,9	18,1	40,4	(25,5)	33,9	6,7	100,0
1963-67	1,4	16,8	48,7	(30,2)	24,0	9,1	100,0	1,1	21,9	39,6	(24,9)	29,6	7,8	100,0
1968-70	1,3	12,6	46,6	(23,7)	27,3	12,3	100,0	1,1	14,7	40,8	(23,9)	34,6	8,8	100,0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil, vários anos.

TABELA 1.23
 BANCO DO BRASIL
 EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS TOTAIS PARA A INDÚSTRIA POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS
 1971-1976

REGIÕES E ESTADOS	V A L O R E S (%)					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1. REGIÕES						
1.1 Norte	1,3	0,8	0,7	0,8	0,9	1,2
1.2 Nordeste	16,5	23,6	30,0	17,1	25,2	24,9
1.3 Sudeste	61,6	53,9	50,8	58,6	51,8	46,2
1.4 Sul	19,7	20,3	14,7	16,8	11,9	12,2
1.5 Centro-Oeste	0,9	1,4	3,8	6,7	10,2	15,5
1.6 BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. ESTADOS						
2.1 Pernambuco	6,0	11,0	14,4	7,2	9,4	6,5
2.2 Bahia	1,6	1,1	1,5	1,7	3,2	5,0
2.3 Minas Gerais	6,1	5,5	4,9	6,0	6,0	6,0
2.4 Rio de Janeiro	12,5	8,6	10,5	11,5	9,3	10,3
2.5 São Paulo	42,6	39,3	34,8	40,5	36,1	29,4
2.6 Rio Grande do Sul	12,2	11,0	7,4	8,5	5,0	5,0
TOTAL (CR\$1.000,00)	1.677,937	2.240,596	3.891,535	10.867,775	18.500,290	21.192,289

FONTE: Banco do Brasil S/A. Estatística de Créditos Concedidos, 1971/1976.

TABELA 1.24

BANCO DO BRASIL:

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS PARA INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS POR MACROREGIÃO E ESTADOS SELECIONADOS
1971-1976

REGIÕES E ESTADOS	V A L O R E S (%)					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1. REGIÕES						
1.1 Norte	3,3	0,7	1,0	1,5	1,7	2,0
1.2 Nordeste	15,1	49,3	42,3	46,1	39,0	40,6
1.3 Sudeste	41,6	27,5	43,0	36,3	53,0	43,9
1.4 Sul	38,8	18,8	9,3	12,9	5,4	8,1
1.5 Centro-Oeste	1,2	3,7	4,4	3,8	0,8	5,4
1.6 BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. ESTADOS						
2.1 Pernambuco	5,7	32,8	26,0	22,4	16,0	10,0
2.2 Bahia	3,1	0,7	1,3	3,0	1,9	5,9
2.3 Minas Gerais	5,3	4,5	4,5	5,2	4,1	9,0
2.4 Rio de Janeiro	18,0	9,3	2,8	12,5	6,4	8,2
2.5 São Paulo	18,2	13,2	27,4	18,2	42,3	26,0
2.6 Rio Grande do Sul	27,4	9,0	3,3	4,8	2,0	2,6
TOTAL (CR\$ 1.000,00)	294.116	477.244	1.386.986	4.874.853	4.812.870	2.752.079
INVESTIMENTOS COMO PORCENTAGEM DOS EMPRÉSTIMOS TOTAIS	17,5	21,3	35,6	17,3	26,0	13,0

FONTE: Banco do Brasil S/A. Estatística de Créditos concedidos 1971, 1976.

TABELA 1.25
BANCO DO BRASIL
EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS PARA INVESTIMENTO POR GÊNEROS SELECIONADOS DA INDÚSTRIA DE
TRANSFORMAÇÃO, E ALGUNS SERVIÇOS, 1971 - 1976

GÊNEROS DE INDÚSTRIA	V A L O R E S (%)					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Minaerais não-metálicos	3,0	2,6	2,2	1,9	1,3	2,4
Metallurgia	21,0	5,0	2,0	2,0	2,5	1,2
Mecânica	2,3	3,0	1,7	1,4	0,6	1,3
Madeira	3,7	3,7	3,2	3,4	1,2	2,7
Papel e papelão	4,4	1,5	0,6	1,1	1,5	0,3
Química	1,4	1,0	1,8	1,0	0,8	3,0
Têxtil	5,1	4,2	1,9	1,4	2,3	2,4
Produtos alimentares	20,0	60,4	79,0	76,0	78,5	46,6
Serviços	14,2	3,0	0,3	4,0	5,1	4,5
Outros gêneros	24,9	15,6	7,3	7,8	6,2	35,6
TOTAL (CR\$ 1.000)	(294.116)	477.244	1.386-986	1.874.853	4.812.870	2.752.079

FONTE: Banco do Brasil S/A, Estatística de Créditos Concedidos, 1971-1976.

o Sudeste e com o Estado de São Paulo, cuja participação nos empréstimos às atividades produtivas supera aquela dos recursos liberados pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial ao longo do período em consideração. Nota-se uma tendência semelhante a da região Sul, embora em grau menor, para o Nordeste, ou seja, uma maior participação nos empréstimos pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (portanto, para atividades rurais) do que nos empréstimos pelo Banco do Brasil aos setores produtivos como um todo. Em outras palavras as informações contidas na tabela 1.22 sugerem que, antes de 1970, os empréstimos do Banco do Brasil para a indústria foram relativamente mais concentrados no Sudeste, e, dentro desta região, no Estado de São Paulo, do que ocorreu para os financiamentos para a agropecuária.

Para os anos de 1971 a 1976, dados são disponíveis sobre a distribuição espacial dos empréstimos totais e especificamente para fins de investimento do Banco do Brasil para o setor industrial. Estas informações estão contidas nas tabelas 1.23 e 1.24. A tabela 1.25 mostra a evolução dos empréstimos para fins de investimentos por gêneros selecionados da indústria da transformação. As informações revelam quais subsectores da indústria foram mais beneficiados com os financiamentos do Banco do Brasil para a expansão de sua capacidade produtiva no período 1971-1976. É importante observar, antes de discutir a evolução da distribuição regional dos créditos fornecidos pelo Banco do Brasil ao setor secundário, que os empréstimos para fins de investimentos oscilaram em torno de 20% dos empréstimos totais para este setor, atingindo seu nível mais alto em 1973 (36%) e seu nível mais baixo em 1976 (13%).

Os dados apresentados na tabela 1.22 sugerem uma ligeira desconcentração espacial dos financiamentos do Banco do Brasil para o setor secundário entre 1971 e 1976, embora seja difícil afirmar tal fato de maneira enfática devido às variações anuais, por um lado, e ao curto período examinado, pelo outro. De qualquer forma a participação do Sudeste no total dos financiamentos à indústria pelo Banco do Brasil diminuiu de

62%, em 1971, para 46%, em 1976, enquanto a participação de São Paulo neste total caiu de 43% para 29% neste mesmo período. O ganho mais importante em termos relativos foi registrado pelo Centro-Oeste, cuja participação tem aumentado continuamente nestes anos. A participação do Sul, por outro lado, tem diminuído, enquanto a participação do Nordeste tem sofrido variações relativamente grandes entre 1971 e 1976. Entre os Estados observados, nota-se uma diminuição da participação do Rio Grande do Sul, juntamente com a de São Paulo, um aumento da participação da Bahia, variações razoavelmente grandes na participação de Pernambuco e um nível bem mais alto neste Estado do que na Bahia em todos os anos menos 1976, e uma participação relativamente estável de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, como também ocorreu com a região Norte.

Quando se considera somente os financiamentos por parte do Banco do Brasil à indústria para fins de investimento, destaca-se a participação do Nordeste e do Estado de Pernambuco dentro desta região, pelo menos entre 1972 e 1976. Nestes anos, o Nordeste respondeu por quase 45% dos financiamentos para investimento no setor industrial concedidos pelo Banco do Brasil, sendo que a participação de Pernambuco, embora decrescente depois de 1972, chegou a atingir quase um terço do total neste ano. Nota-se também que a participação do Centro-Oeste nos empréstimos para fins de investimento é bem menor do que sua participação nos empréstimos para o setor secundário como um todo, o mesmo ocorrendo no caso do Sudeste e, na maioria dos anos (exceção 1975), para São Paulo dentro desta última região. Outra vez, a queda da participação do Sul, e do Rio Grande do Sul dentro desta região, é substancial.

Finalmente, a tabela 1.24 permite identificar os setores da indústria que mais se beneficiaram com os empréstimos do Banco do Brasil para fins de investimentos. Observe-se a alta participação do gênero produtos alimentares, especialmente nos anos de 1972 a 1975 quando respondeu por mais de três quartos do total. Nota-se, paralelamente, que foi justamente nestes anos que a participação do Nordeste e, dentro desta re-

gião, do Estado de Pernambuco, foi mais alta. Tal incidência sugere que o Banco do Brasil foi uma importante fonte de financiamento para a indústria açucareira nordestina (pernambucana) na primeira metade da década de 1970. É interessante observar adicionalmente a relativamente reduzida participação dos gêneros de bens de produção (com exceção da metalúrgica em 1971) e de bens de consumo duráveis nos financiamentos para investimento pelo Banco do Brasil entre 1971 e 1976, especialmente considerando a prioridade dada a estes setores, particularmente os produtores de bens de capital e insumos básicos, no II PND.

Em resumo, parece existir uma clara divisão de trabalho no apoio financeiro oficial para fins de alimentar a formação de capital na indústria brasileira, pelo menos em anos recentes. Enquanto o BNDE concentra seu apoio financeiro nos setores prioritários, o Banco do Brasil tem fornecido crédito para investimento nos setores tradicionais e em um volume relativamente bem menor. Além do mais, esta divisão de trabalho se reflete no destino espacial dos financiamentos para investimento industrial concedidos pelas duas instituições, sendo que o Banco do Brasil tem beneficiado relativamente mais o Nordeste e o Centro-Oeste, do que tem ocorrido com o BNDE.

1.2.3 - Estimativas referentes a Repartição Regional da Produção de Insumos Básicos até 1985

Na estratégia de desenvolvimento industrial traçado pelo II PND e apoiado pelos desempregos recentes do CDI e do BNDE, constata-se uma alta prioridade dada aos setores de bens de capital e de insumos básicos. A análise anterior identificou um alto grau de concentração espacial das indústrias produtoras de bens de capital no Brasil, não somente em termos interregionais (Sudeste) mas também em termos intra-regionais (São Paulo). Nos setores de insumos básicos, diferentemente do que ocorre no setor de bens de capital, a distribuição espacial dos recursos naturais é um importante determinante locacional. Todos os setores mais relevantes - siderurgia, minerais e não-metálicos, química e petroquímica, papel e celulose, etc. - con

diciona de certo modo sua localização à disponibilidade destes recursos. Esta restrição conduz naturalmente a uma menor tendência à concentração destas atividades junto aos principais mercados consumidores.

Neste sentido, e com base no conhecimento dos novos projetos a serem instalados nos próximos anos e já aprovados pelo CDI, se torna relativamente fácil prever a localização futura das atividades vinculadas à produção de muitos insumos básicos. As seis tabelas que se seguem contêm projeções deste tipo para a evolução provável da distribuição espacial de insumos importantes como aço, níquel, cobre, alumínio, zinco e chumbo entre 1972 e 1985. Estas projeções merecem alguns comentários.

A tabela 1.26 mostra o elevado grau de concentração regional da produção de aço no Brasil com a região Sudeste se apropriando de cerca de 90 % do total para os anos considerados. Nota-se na projeção que não existe nenhuma tendência antecipada para a desconcentração interregional da produção do aço até 1985. Pelo contrário, com o início de operação de uma grande siderurgia no Espírito Santo (Tubarão), a produção do aço bruto deverá ficar ainda mais concentrada no Sudeste em 1985 do que em 1980, embora os dados sugiram que deverá ocorrer uma desconcentração interna no Sudeste pela mesma razão.

Os dados referentes à produção do níquel primário (tabela 1.27) mostram uma concentração total no Sudeste até 1980 e uma diversificação que favorece o Centro-Oeste (Goiás) entre 1980 e 1985. Até 1978, a produção de níquel deveria se concentrar totalmente no Estado de Minas Gerais, sendo que em 1980, antecipa-se que São Paulo contaria com mais de dois terços e o Estado de Minas Gerais com apenas um terço deste total. Por outro lado, até 1980, 100% da produção de cobre primário (tabela 1.28) localizar-se-á no Nordeste (Bahia), sendo que a projeção para 1985 indica que a produção será igualmente dividida entre o Nordeste (Bahia) e o Sul (Rio Grande do Sul).

Até 1980, 90% da produção de alumínio primário (tabela 1.29) do país ocorrerá no Sudeste (54% em Minas Gerais

TABELA 1.26

PROJEÇÃO DA REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE AÇO BRUTO - 1972/1985

UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES	V A L O R E S (%)										
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985	
1. NORTE	-	-	0,1	0,1	0,1	0,05	0,1	0,1	0,1	0,1	0,04
1.1 Pará	-	-	0,1	0,1	0,1	0,05	0,1	0,1	0,1	0,1	0,04
2. NORDESTE	1,4	2,1	3,2	3,0	3,1	3,8	3,6	3,6	3,2	1,9	
2.1 Pernambuco	1,2	1,7	1,9	1,6	1,5	1,6	1,5	1,7	1,5	0,9	
2.2 Alagoas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
2.3 Bahia	0,04	0,3	1,2	1,3	1,4	2,1	2,0	1,9	1,7	1,0	
3. SUDESTE	95,3	93,9	92,3	89,8	89,7	93,0	93,4	93,2	92,6	93,9	
3.1 Minas Gerais	39,9	40,6	39,4	44,2	46,2	40,8	39,4	39,5	40,0	36,8	
3.2 Espírito Santo	0,6	1,0	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,2	1,2	14,0	
3.3 Rio de Janeiro	27,8	27,2	24,9	23,1	21,5	24,1	25,4	25,4	23,5	21,5	
3.4 São Paulo	27,0	25,1	26,6	24,3	23,5	27,1	27,3	27,0	27,6	21,5	
4. SUL	3,4	3,9	4,4	3,9	3,8	3,1	2,9	3,0	4,0	3,9	
4.1 Paraná	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,7	0,9	0,7	
4.2 Rio Grande do Sul	2,9	3,3	3,8	3,4	3,3	2,7	2,5	2,3	3,1	3,2	
5. CENTRO-OESTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5.1 Goiás	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 1.27
 PROJEÇÃO DA REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE NÍQUEL PRIMÁRIO
 1974 - 1985

REGIÕES E ESTADOS	V A L O R E S. (%)							
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
1. SUDESTE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1.1 Minas Gerais	100,0	100,0	100,0	100,0	65,7	31,5	31,5	18,7
1.2 São Paulo	-	-	-	-	34,3	68,5	68,5	40,6
2. CENTRO-OESTE	-	-	-	-	-	-	-	40,7
2.1 Goiás	-	-	-	-	-	-	-	40,7
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 1.28
 PROJEÇÃO DA REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE COBRE PRIMÁRIO
 1974 - 1985

ESTADOS	V A L O R E S (%)							
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
Bahia	-	-	-	-	-	-	100,0	50,0
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	-	50,0
BRASIL	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 1.29
 PROJEÇÃO DA REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE ALUMÍNIO PRIMÁRIO
 1974 - 1985

UNIDADES DA FEDE RAÇÃO E REGIÕES	V A L O R E S (%)							
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
1. NORTE	-	-	-	-	-	-	-	38,7
1.1 Pará	-	-	-	-	-	-	-	38,7
2. NORDESTE	11,0	17,3	20,1	16,3	13,2	11,6	10,1	10,0
2.1 Bahia	11,0	17,3	20,1	16,3	13,2	11,6	10,1	10,0
3. SUDESTE	89,0	82,7	79,9	83,7	86,8	88,4	90,2	51,3
3.1 Minas Gerais	55,0	53,2	52,2	54,1	51,8	55,1	54,0	22,0
3.2 Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	7,4	11,7
3.3 São Paulo	34,0	29,5	27,7	29,6	35,0	33,3	28,8	17,6
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 1.30
 PROJEÇÃO DA REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE ZINCO PRIMÁRIO
 1974 - 1985

ESTADOS E REGIÕES	V A L O R E S (%)							
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
SUDESTE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Minas Gerais	77,4	77,1	84,9	85,8	90,3	92,4	95,0	95,0
Rio de Janeiro	22,6	22,9	15,1	14,2	9,7	7,6	5,0	5,0
B R A S I L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

TABELA 1.31
 PROJEÇÃO DA REPARTIÇÃO REGIONAL DA PRODUÇÃO DE CHUMBO PRIMÁRIO
 1974-1985

ESTADOS	V A L O R E S (%)							
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985
Bahia	73,1	71,3	67,9	68,1	68,1	68,1	54,9	43,1
Paraná	26,9	28,7	32,1	31,9	31,9	31,9	25,7	46,0
Minas Gerais	-	-	-	-	-	-	19,4	10,9
B R A S I L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPEA/IPLAN

e quase 30% em São Paulo) com os 10% restantes produzidos no Nordeste (Bahia). Em 1985, devido ao projeto do Rio Trombetas (Pará), antecipa-se que a região Norte produzirá quase 40% do total, com a participação do Sudeste caindo para 51% e a participação do Nordeste (Bahia) permanecendo em torno de 10%. No caso do zinco primário (tabela 1.30), tanto em 1980 quanto em 1985 as projeções mostram uma concentração total no Sudeste, sendo que a participação de Minas Gerais deverá aumentar de 85%, em 1976, para 95%, em 1980 e 1985, com uma diminuição paralela da participação já bastante reduzida do Rio de Janeiro. Finalmente, a produção de chumbo primário (tabela 1.31) se divide atualmente entre os Estados da Bahia (68%, em 1976) e Paraná (32%, neste ano). A projeção para 1980 indica que a Bahia deverá responder por 55% da produção de chumbo, enquanto o Paraná deverá produzir 25% e Minas Gerais 19%. Em 1985, a Bahia deverá produzir 43%, comparado com 46% pelo Paraná e 11% pelo Estado de Minas Gerais, de acordo com as projeções.

Pode-se concluir, portanto, que, pelo menos no caso dos insumos para os quais projeções realistas são possíveis, não deverá haver grandes modificações nos padrões locais já observados, embora o Centro-Oeste deva elevar substancialmente sua participação na produção de níquel, o Norte deve aumentar sua importância relativa na produção de alumínio e o Sul deve elevar significativamente sua participação na produção de cobre até 1985, sobretudo após 1980. Nota-se também a ausência quase total do Nordeste nestes dados, com exceção da Bahia que participa não somente na produção nacional de aço bruto, mas também na produção de cobre, alumínio e chumbo.

C O N C L U S Õ E S

O presente capítulo foi dividido em duas partes: (a) uma discussão da evolução da estratégia nacional de industrialização nos planos nacionais de desenvolvimento; e (b) um exame da incidência regional, sobretudo nos anos 70 dos principais instrumentos de política industrial que atuam sobre o lado da oferta, mais especificamente os incentivos concedidos pelo CDI e os créditos fornecidos ao setor secundário pelos principais bancos oficiais. Nestas conclusões pretende-se resumir brevemente os principais resultados a que se chegou na análise dos dois aspectos mencionados.

Na primeira seção analisou-se a evolução da estratégia de desenvolvimento industrial nos sucessivos planos nacionais de desenvolvimento entre 1956 e 1974, mencionando - se também as principais modificações nos instrumentos da política industrial ocorridas nos períodos de execução dos diversos planos. Foi evidenciada uma certa consistência, notadamente a partir de 64, quanto aos setores considerados prioritários pelos planos brasileiros desde o Programa de Metas do governo Kubitshchek até o II Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Geisel. Em todos os planos, sem exceção, a maior ênfase foi dada aos gêneros de bens de capital e de insumos básicos (siderurgia, petroquímica, construção naval, cimento, papel e celulose, fertilizantes, equipamentos e defensivos agrícolas, etc.). A principal diferença entre o Programa de Metas e os planos posteriores foi a preocupação do primeiro com a instalação dos setores de bens de consumo duráveis, particularmente a indústria automobilística, objetivo este que foi em grande parte realizado durante o governo Kubitshchek.

Nesta seção, chamou-se a atenção para uma mudança na estratégia industrial ao final da década de 1960. Neste período destaca-se a importância da expansão do mercado interno para a indústria e a necessidade de se complementar os

mecanismos orientados no sentido de substituir importações e aumentar a demanda interna para bens manufaturados com uma política de promoção de exportações de produtos industrializados. Esta mudança, que não afetou as prioridades setoriais, foi divulgada no Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968) e antecipada no Plano Decenal (1967). Nos planos mais recentes, apenas acrescentou-se uma preocupação com a modernização dos ramos tradicionais, em parte associada com o esforço de promoção de exportações de manufaturados. Evidencia-se, também, a partir do Plano Decenal, uma preocupação oficial em expandir o mercado de meios de produção para a agricultura.

Ao longo dos vários planos examinados, somente o Programa Estratégico levantou a questão da distribuição espacial do crescimento industrial no Brasil, antes que o II PND incluisse como um de seus objetivos para o setor secundário a necessidade de promover uma descentralização regional da indústria. Conforme observado anteriormente a ausência de uma política de localização industrial caracteriza todos os planos brasileiros de desenvolvimento até agora, considerando que mesmo o II PND discute a questão da regionalização do processo de industrialização somente em termos muito gerais, não especificando diretrizes ou mecanismos concretos para a orientação de decisões empresariais neste sentido nem no setor privado, nem no próprio setor público. Finalmente, nesta mesma seção observa-se que as tentativas governamentais de acelerar e consolidar o processo de industrialização no Brasil, especialmente nas épocas em que maior ênfase foi dada à substituição de importações (inclusive a fase atual), têm enfrentado e, em grande medida, contribuído para agravar problemas sérios e recorrentes de manutenção da estabilidade do nível interno de preços no país (inflação) e de equilíbrio no balanço de pagamentos (déficit externo crescente), sendo que a última preocupação é um dos principais fatores que motiva o grande esforço de promoção de exportações primárias e de manufaturados nos anos 70.

A segunda seção do capítulo contém uma análise bem mais específica. Sua preocupação é a de identificar a

incidência espacial dos principais instrumentos atualmente utilizados pelo setor público para estimular e orientar setorialmente a formação de capital no setor secundário brasileiro. Esta seção começa com uma série de considerações de natureza metodológica, indicando a impossibilidade atual de mensurar o impacto espacial das intervenções governamentais específicas a favor da indústria no Brasil, mas afirmando o desejo, pelo menos, de se dar maior precisão ao presente grau de conhecimento, aliás, muito limitado, das conseqüências regionalmente diferenciadas das políticas nacionais de desenvolvimento global e setorial, e, no caso específico, de desenvolvimento industrial. Os comentários introdutórios a esta seção também chamaram a atenção para o fato de que instrumentos complementares à política industrial se constituíram em objeto de análise em outros segmentos do presente volume, observando adicionalmente que a ênfase dada aos instrumentos de política econômica que atual sobre o lado de oferta do setor secundário se justifica não somente porque mostra, pelo menos parcialmente, a incidência espacial das intervenções públicas em apoio ao processo de industrialização no Brasil, mas também revela a localização dos novos investimentos neste setor que, conjuntamente com a capacidade produtiva já instalada, determinará no futuro próximo tanto a estrutura quanto a distribuição espacial da atividade secundária. A futura distribuição espacial (regional e urbana) da indústria brasileira, por sua vez, será de grande importância para as perspectivas de redução das desigualdades inter e intra-regionais de produto per capita e de desenvolvimento de modo geral.

A primeira parte da segunda seção examinou principalmente a evolução da distribuição setorial e regional do investimento fixo nos projetos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) entre 1971 e 1977. Inicialmente, a evolução das atribuições e organização interna do CDI foi descrita, juntamente com a evolução do sistema de incentivos para subsidiar a formação de capital no setor secundário através do barateamento da importação ou compra doméstica de bens de capital. Destacou-se a ênfase recente dada a implantação de indú

trias nos setores de bens de capital e insumos básicos e a diferenciação dos incentivos (redução do imposto sobre importações e do imposto sobre produtos industrializados) a favor destes setores a partir da revisão do sistema de incentivos como um todo no final de 1975 e começo de 1976. Consistentemente, os incentivos fiscais pelo CDI estão sendo utilizados para estimular investimentos privados nos setores considerados prioritários pelo II PND, dando especial atenção à implantação de indústrias nacionais de bens de capital (que tinham sido discriminadas anteriormente quando os incentivos se preocuparam quase que exclusivamente com a redução do custo das importações de máquinas, equipamentos, etc.).

Em termos espaciais, observou-se inicialmente a evolução da distribuição do investimento fixo em projetos aprovados, sem discriminar por setor (ou mais precisamente por "grupo setorial" na classificação do CDI), para o período 1971-1977 como um todo. Posteriormente, para um período mais recente 1976-1977 - examinou-se a distribuição dos projetos aprovados em termos setoriais e em termos espaciais, sendo que os dados disponíveis permitiam uma análise a nível de município e também permitiam discriminar entre a implantação de novas fábricas e a expansão da capacidade existente. Finalmente, para o ano em que os dados apresentados nos relatórios do CDI permitia (1975), analisou-se a distribuição espacial dos incentivos concedidos e comparou-se esta distribuição com a do investimento fixo em projetos aprovados para o mesmo ano.

Em termos da distribuição espacial do investimento fixo em projetos aprovados pelo CDI, entre 1971 e 1977, observou-se uma tendência nítida para sua concentração na região Sudeste, mas, comparado com a distribuição interna do valor da transformação industrial nesta região, notou-se também uma menor concentração dos projetos aprovados pelo CDI em São Paulo. 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. Embora seja difícil afirmar alguma tendência clara nos dados analisados, há indicações de que a participação de São Paulo nos investimentos aprovados esteja diminuindo - pelo menos este é o

Caso quando se compara a participação deste Estado nos anos mais recentes com sua participação nos anos iniciais da década de 1970 - em benefício de Estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, e os demais Estados do Centro-Sul. A presença das regiões Norte e Centro-Oeste entre os projetos aprovados pelo CDI, por outro lado, tem sido muito reduzida.

Em análise mais detalhada para o período mais recente, foi possível detectar importantes diferenças setoriais nos padrões locacionais. Os setores de bens de capital e produtos metálicos e não-metálicos foram caracterizados por um alto grau de concentração dos novos investimentos no Sudeste, enquanto o setor petroquímico e, mesmo os setores automotivo e de bens de consumo, revelaram maior diversificação principalmente em benefício da região Sul (mas também a Bahia no caso da indústria petroquímica). De modo geral, os investimentos em novas fábricas foram mais descentralizados em termos espaciais do que os investimentos para a expansão da capacidade já instalada, favorecendo, mais uma vez, o Sul e o Nordeste (principalmente a Bahia e, dentro do Sudeste, o Estado de Minas Gerais).

Para o período mais recente, 1976-1977, registrou-se também uma tendência para a localização dos novos investimentos aprovados pelo CDI fora das regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte, mas uma alocação bastante concentrada nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro (quando se exclui o vultoso investimento para a expansão da capacidade da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda, pelo menos), Porto Alegre, Salvador e Recife. De modo geral, em torno de 20% dos investimentos aprovados pelo CDI em 1976 e 1977 foram feitos nas regiões metropolitanas e nas capitais dos diversos Estados onde os projetos se localizam, sendo que a participação das regiões metropolitanas e capitais no total sobe para quase 40% quando se elimina cinco grandes projetos siderúrgicos (no interior de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro) dos cálculos.

Finalmente, observou-se que para este período, o

"triângulo industrial" formado pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte e sua áreas de influência imediata receberão 88% do total dos novos investimentos aprovados pelo CDI na região Sudeste e 75% deste total para o Brasil como um todo, mostrando um alto grau de concentração interregional dos projetos aprovados, mesmo depois que o II PND explicitou sua preocupação com a descentralização do setor secundário no Brasil. Neste sentido cabe acrescentar que somente com a Resolução nº 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), de dezembro de 1977, é que a preocupação declarada do II PND com a descentralização industrial começou a tomar uma forma mais concreta. Conclui-se, portanto, com relação à distribuição espacial dos novos investimentos aprovados pelo CDI que existe um alto grau de concentração em termos interregionais simultaneamente com uma aparente descentralização dentro do Sudeste. Fora do Sudeste, apenas os Estados do Sul, principalmente o Rio Grande do Sul e a Bahia têm recebido um número razoável de projetos industriais beneficiados com incentivos fiscais pelo CDI. Com relação à distribuição espacial dos incentivos em si, observou-se uma maior concentração (a favor do Sudeste e de São Paulo, dentro desta região) do valor dos incentivos concedidos do que do valor dos investimentos fixos nos projetos aprovados para o ano de 1975. De qualquer forma, as duas distribuições são muito semelhantes, sugerindo que são justamente os Estados mais industrializados (São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul) que têm recebido a maior parte dos benefícios fiscais concedidos pelo CDI.

A análise da distribuição espacial dos financiamentos do BNDE envolve um período maior. Começa com uma descrição da evolução da repartição dos créditos fornecidos pelo BNDE entre a infra-estrutura e a indústria, sendo que até o começo da década de 1960, a maior parte das aplicações deste banco foram nas áreas de transportes e energia elétrica. Mesmo depois de 1960, quando a parcela relativa dos créditos do BNDE destinados ao setor secundário aumentaram substancialmente, até 1967, a maior parte dos financiamentos para a indústria concentrou-se

no setor siderúrgico. Somente a partir da segunda metade da década de 1960, portanto, o BNDE passou a dedicar a maior parte de seu esforço financeiro ao setor secundário nacional (fora das empresas siderúrgicas), sendo que a criação do FINAME em 1965 para apoiar o setor de bens de capital foi um marco importante na reorientação das atividades do banco a favor da indústria.

Notou-se uma tendência clara para a descentralização dos financiamentos do BNDE ao longo do tempo, especialmente quando se compara os anos iniciais de atividade deste banco e o período mais recente. Mesmo assim, a região Sudeste tem recebido entre 50% e 70% dos créditos totais nos 70 e a participação de São Paulo no total tem variado em torno de 30% a 40%. No período 1965 a 1976, no entanto, as aplicações totais em moeda nacional, tanto no Sudeste, quanto em São Paulo, parecem ter diminuído em termos relativos. Como ocorreu no caso dos incentivos concedidos pelo CDI, as regiões Norte e Centro-Oeste quase não figuraram nos financiamentos do BNDE e, no Nordeste, a Bahia, recebeu a maior parte dos créditos destinados à região. A distribuição espacial de financiamentos estrangeiros repassados pelo BNDE foi muito menos estável no tempo do que a distribuição de créditos em moeda nacional, tornando impossível detectar uma tendência clara para maior ou menor centralização entre 1965 e 1976.

Analisou-se a seguir a distribuição espacial dos financiamentos em moeda nacional através dos fundos específicos administrativos pelo BNDE, incluindo-se uma análise semelhante para as subsidiárias, FINAME, EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA. Uma outra preocupação desta parte do quarto capítulo foi com os financiamentos do BNDE em 1975 e 1976, para os setores de bens de bens de capital e insumos básicos. Os padrões observados foram semelhantes àqueles observados no estudo da distribuição espacial dos projetos aprovados para concessão de incentivos fiscais pelo CDI. Provavelmente, os créditos foram concedidos aos mesmos projetos, beneficiados simultaneamente por incentivos fiscais e financiamentos do BNDE. De modo geral, notou-se um alto grau de concentração interregional das aplicações do BNDE, com

uma tendência para alguma descentralização a favor de Minas Gerais dentro do Sudeste e dos Estados da região Sul e da Bahia fora desta região. Tudo indica, portanto, que, de fato, esteja ocorrendo uma descentralização da atividade industrial (novos investimentos) de São Paulo, embora esta beneficie mais os outros Estados do próprio Centro-Sul do que as regiões periféricas. Por outro lado, a descentralização está ocorrendo de uma forma bastante concentrada, tanto em termos interestaduais, pelo menos no Nordeste, quanto em termos da rede urbana (localização nas regiões metropolitanas e nas capitais em vez de em cidades médias e pequenas no interior).

Esta seção também examinou a evolução da distribuição espacial dos empréstimos ao setor industrial fornecidos pelo Banco do Brasil nos anos 70. Foram considerados os empréstimos como um todo para este setor e os créditos industriais especificamente para fins de investimento. Notou-se um fenômeno interessante. Enquanto os créditos do BNDE tendiam a se concentrar regionalmente no Sudeste, os créditos para investimento na indústria por parte do Banco do Brasil foram relativamente mais importantes no Nordeste, chegando a atingir quase 50% do total em 1972 e 1974, embora em termos de valor absoluto deva-se observar que os financiamentos do BNDE foram muito maiores do que os créditos concedidos pelo Banco do Brasil. Uma análise da distribuição setorial dos empréstimos para fins de investimento industrial pelo Banco do Brasil revelou uma alta concentração (quase 80% do total entre 1973 e 1975) para o gênero produtos alimentares, sendo que a participação de setores de bens de produção no total foi muito reduzida. Aparentemente existe uma divisão de trabalho entre os dois maiores órgãos oficiais de financiamento no Brasil 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 o Banco do Brasil fornecendo crédito aos setores tradicionais, pelo menos sendo este o caso nos anos 70. É interessante notar também que, em termos espaciais, o Estado de Pernambuco recebeu uma parcela muito maior dos financiamentos para investimento industrial concedidos pelo Banco do Brasil do que a Bahia que predomina no Nordeste em termos dos créditos do BNDE e dos incentivos fiscais concedidos pelo CDI.

Finalmente, a última sub-seção apresentou algumas projeções da distribuição regional da produção provável de alguns insumos básicos (aço, alumínio, zinco, chumbo, níquel e cobre) até 1985. Mais uma vez, com a exceção da Bahia (cobre, alumínio e chumbo), o Nordeste não é presente nestas projeções; sendo que a maior parte da produção esperada destes insumos básicos é gerada no Sudeste, especialmente no caso do aço. Sabendo-se que estes setores se encontram entre os de mais alta prioridade na atual política nacional 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 desconcentração industrial de São Paulo, que poderá ser acelerada com a implementação da Resolução nº 14 do CDE, as perspectivas para uma efetiva descentralização interregional do setor secundário a curto e médio prazos não são das melhores. Os dados sobre a distribuição do valor da transformação em 1974 e sobre a localização dos novos investimentos em anos mais recentes sugerem claramente que esteja ocorrendo uma redistribuição espacial da indústria que favorece Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e a Bahia. O resto do Nordeste e as regiões Norte e Centro-Oeste, por outro lado, parecem ter sido pouco beneficiadas com os novos investimentos, pelo menos nos setores prioritários da atual estratégia nacional de desenvolvimento industrial. As perspectivas para o médio prazo, portanto, são para uma desconcentração da indústria dentro do Sudeste, mas uma descentralização interregional mais limitada que favorece principalmente as regiões metropolitanas de Porto Alegre e Salvador, e, em segundo lugar, Curitiba e Recife (sendo que a nova legislação sobre a localização industrial nas regiões metropolitanas do Sudeste e Nordeste poderá resultar em uma redução da concentração industrial nas áreas metropolitanas mais populosas nos próximos anos).

CAPÍTULO 2

Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola

**Geraldo Aguiar
Ricardo Carneiro
Jorge Jatobá**

De início cabe destacar que este estudo não pretende realizar uma interpretação das desigualdades regionais de desenvolvimento agrícola na sociedade brasileira. O objetivo que permeia o presente trabalho é o de analisar a incidência espacial das políticas nacionais de desenvolvimento agrícola, em vez de oferecer uma visão descritiva e interpretativa dos processos históricos e dos condicionantes econômicos, sociais e políticos que forjaram os diferentes tipos de especialização na agricultura brasileira e também de como se diferenciaram regionalmente os padrões de acumulação no campo. Evidentemente, que o conhecimento destes processos é necessário para se proceder ao estudo dos efeitos espaciais das políticas nacionais para o setor.

O estudo dos fenômenos agrícolas é geralmente complexo, sobretudo em um país de dimensões continentais como o Brasil onde a diferenciação de climas, de solos, de relações sociais de produção (herdadas de distintos processos de ocupação e especificação, e do grau de penetração das relações capitalistas) formam uma realidade muito heterogênea. Contra esse pano de fundo e na presença de alguns problemas metodológicos tenta-se nesse capítulo, identificar a incidência espacial de algumas políticas nacionais de desenvolvimento agrícola.

Os problemas metodológicos se situam tanto do lado da ausência de instrumentos analíticos que permitam captar com certa precisão os rebatimentos na malha regional brasileira decorrentes da implementação de medidas de política econômica estritamente setoriais, quanto da impossibilidade de decompor os efeitos sobre as variáveis relevantes que dimanam da atuação de fatores naturais, do arbítrio das forças de mercado e dos efeitos de outras políticas setoriais, tais como a de industrialização, transportes, educação, etc., que se constituem em importantes políticas complementares à promoção da agricultura. Há de se ressaltar também os efeitos importantes sobre a alocação, efi

ciência e desempenho da atividade agrícola que decorrem da incidência espacial diferenciada da política de comércio exterior, da política monetária e da política tributária. Embora não se possa fazer a decomposição acima referida, os efeitos mais relevantes destes distintos elementos sobre o desenvolvimento agrícola regionalmente diferenciado serão identificados no texto ou referenciados nos demais capítulos deste volume que tratam do problema com mais vagar.

Este capítulo está estruturado em 4 seções distintas; na primeira, de natureza mais geral, procura-se examinar como a agricultura é mista pelos diversos planos nacionais de desenvolvimento, desde o plano SALTE, até o II PND. A seção seguinte, que se constitui a mais importante do capítulo, realiza uma análise detalhada da incidência regional da política de crédito rural e da política de preços mínimos. Em seguida, examina-se as políticas de colonização, com ênfase nos programas recentes dirigidos para a fronteira agrícola. Por fim, faz-se algumas considerações acerca da pesquisa e extensão rural, no intuito de pelo menos apreender a dimensão regional dos problemas.

2.1. - As Estratégias de Desenvolvimento Agrícola nos Planos Governamentais

Nesta seção procurar-se-á investigar as estratégias que orientaram a política econômica através dos seus principais planos. Claro está que o objetivo primordial é a identificação daquelas estratégias de desenvolvimento que dizem respeito ao setor agrícola. Em outras palavras, trata-se de verificar a nível dos planos nacionais de desenvolvimento - que se iniciam com o Plano SALTE em 1950, até o mais recente II Plano Nacional de Desenvolvimento - como o Estado, ou seja, a fração de classe dominante ou a composição das mesmas, percebe o papel desempenhado pela agricultura no processo de acumulação ao longo do tempo.

A identificação destas estratégias, ao nível em que estão propostas, corre o risco sério de tomar como efetivamente posto em prática os enunciados do plano em relação ao setor. Convém ressaltar que o risco existe face a natureza do planejamento em uma sociedade capitalista, e, concretamente no caso brasileiro, onde alguns planos não passaram de mero discurso ideológico, sendo não raro inexecutáveis.

Consciente deste tipo de limitação, este documento que estuda os rebatimentos regionais da política nacional de desenvolvimento agrícola, propõe uma averiguação das estratégias através do conjunto das medidas de política econômica. Ademais, pretende-se verificar, em que medida a estratégia se traduziu efetivamente na política econômica posta em prática. Entretanto, a explicitação das estratégias, ou seja, de como o papel da agricultura no crescimento foi concebido, é de fundamental importância, pois lança luzes, inclusive, sobre os possíveis caminhos do crescimento que foram abandonados. É neste sentido, que se pretende obter uma primeira aproximação à política econômica com relação a agricultura.

2.1.1. - O Plano SALTE (1950-1954)

Segundo algumas interpretações, prevalece no Plano SALTE uma visão "agrarista" da agricultura, sendo a indústria olhada tão somente como processadora de produtos agrícolas, bem como produtora de fertilizantes. O próprio conceito de desenvolvimento se confunde com o crescimento da agricultura.¹ Esta interpretação talvez se deva ao fato de o plano não deixar claro a sua estratégia com relação a agricultura, ao mesmo tempo que prevê, através da rubrica de alimentos, um montante de investimentos elevados no setor agrícola, que contempla além do sub-setor de alimentos, os de plantas têxteis, irrigação, fertilizantes, pesquisas e mecanização agrícola, entre outros.

Entretanto, contrariamente ao setor agrícola, o plano possui o que se poderia definir como uma estratégia de

¹ Cf. Comércio e Mercado, Órgão da Confederação Nacional do Comércio do SESC e do SENAC, o artigo Planos e Programas - Três Décadas de Planejamento. Ano IX, nº 97, setembro de 1975.

crescimento industrial extremamente coerente com a fase de crescimento industrial a qual se convencionou chamar de desenvolvimento por substituição de importações. No Plano SALTE, o poder executivo a fim de estimular a indústria nacional, dará preferência, em igualdades de condições técnicas, aos equipamentos produzidos no país, facilitando e fomentando, sempre que técnica e economicamente indicado, a criação de novos setores industriais para a sua fabricação.¹

Apesar da inexistência de uma estratégia explícita de desenvolvimento agrícola, ou melhor, de uma definição do papel da agricultura na acumulação do capital, duas evidências - a primeira refletida no fato da atenção dada a agricultura se registrar na rubrica de alimentos, e a segunda, a referência explicitada à industrialização - levam a aceitar que o plano não possua um caráter "agrarista", e muito pelo contrário, o desenvolvimento da agricultura no seu setor de alimentos seja visto como uma forma de assegurar a continuidade da industrialização, através do fornecimento de alimentos à população urbana.

Convém esclarecer que a vigência do Plano SALTE pegou a transição do governo Dutra (1950) e o segundo governo Vargas, até o suicídio deste Presidente, em agosto de 1954. Esse contexto histórico representa, em tese, o abandono da postura "neoliberal" dominante no governo Dutra, para uma reorientação com intervenção do Estado no governo de Vargas.

2.1.2. - Plano de Metas (1956-1961)

O lugar que ocupa a agricultura no Plano de Metas, é indiscutivelmente secundário, pois a industrialização, enquanto estratégia fundamental de desenvolvimento, constituiu-se pela primeira vez como prioridade declarada de um governo, tornando-se, portanto, quase exclusivamente no objeto do plano.

As metas fundamentais constituem-se na implantação de indústrias básicas, conjuntamente com a eliminação dos obstáculos ao crescimento econômico existente nos setores de transportes e energia. Como no Plano SALTE não existe referência

1 Artigo 1º da Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950, que instituiu o Plano SALTE, Cf. Presidência da República, Plano SALTE. Departamento de Imprensa Nacional Rio de Janeiro, 1953.

explícita à agricultura enquanto setor produtivo, mas tão somente uma preocupação no que diz respeito à alimentação, que nele é contemplada. Segundo - Lessa "as metas referentes à alimentação não se constituíam, como pode parecer à primeira vista, num programa agrícola. Não se perseguia diretamente a ampliação da produção agrícola, a não ser para o trigo, que aliás diga-se de passagem, fracassou totalmente".² A estrutura do setor agropecuário foi enfrentada apenas como uma modesta meta de mecanização.

Essas evidências levam a acreditar que o plano tinha como objetivo tão somente dar maior eficiência ao abastecimento alimentar urbano, não sendo a agricultura percebida como um obstáculo à acumulação de capital.

Do exposto, evidencia-se as razões históricas do Plano de Metas em não ter contemplado a agricultura, entretanto, segundo as análises de Carlos Lessa, o Plano de Metas "constitui provavelmente a mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas a implantação de uma estrutura industrial integrada".¹

2.1.3. - Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)

Apesar de seu caráter efêmero e de sua inexecutabilidade, o Plano Trienal foi extremamente ilustrativo da mudança de ênfase com relação ao setor agrícola que, inclusive, persistiria em planos posteriores, apesar da mudança radical ocorrida no poder político. Foi este plano que pela primeira vez definiu claramente o papel que a agricultura deveria cumprir no crescimento econômico, diagnosticando, por outro lado, a insuficiência de seu crescimento.

Ao considerar como objetivo central, em relação à agricultura, a consecução de elevadas taxas de crescimento do

1 LESSA, Carlos. Op. cit.

2 LESSA, Carlos - Quinze Anos de Política Econômica no Brasil. Cadernos do IFCH, nº 4, Unicamp, 1975.

produto (da ordem de 7% ao ano), que seria uma das formas de reduzir as pressões inflacionárias, o plano tinha em mente o insuficiente crescimento do produto agrícola, que teve por consequência um aumento desmesurado de preços, ocasionando transferência de renda real do setor industrial para o agrícola.

Tratava-se de adotar uma estratégia que resultasse numa adequação da agricultura aos objetivos de crescimento industrial. Assim é que se exigia do setor um "adequado" crescimento da produção, não só de alimentos mas também de matérias-primas, além de um excedente de produtos exportáveis, capaz de gerar divisas.

No que diz respeito aos alimentos, pretendeu-se, basicamente, atender as necessidades do mercado interno, notadamente aquelas referentes ao consumo dos trabalhadores assalariados. Como objetivo secundário, colocou-se a obtenção de um excedente exportável, principalmente de produtos não tradicionais. Para os produtos primários de exportação, propôs-se uma estratégia única configurada no esforço de elevação da produtividade, com ênfase no café e no cacau, desde que para estes produtos como um todo, a capacidade de concorrência no mercado internacional, altamente competitivo, era de fundamental importância.

A estratégia com relação ao sub-setor de matérias-primas foi idêntica à de alimentos, destacou-se o caso da borracha, onde se pretendeu alcançar a auto-suficiência interna.

Para a viabilização da estratégia, a ação do governo fundamentou-se em três pontos: tomou para si a responsabilidade das atividades de pesquisa e fomento. A orientação da produção ficou tradicionalmente a cargo da política de preços mínimos e a política de crédito se incubia da assistência financeira ao produtor.

Com relação ao crédito, destacou-se a preocupação do plano em torná-lo mais acessível, desde que se constatava por um lado, que grande parte dos pequenos produtores não

tinham acesso ao crédito institucional e, por outro, que nas culturas onde os produtores estavam mais organizados, observou-se uma maior parcela de créditos. A constituição de unidades móveis de crédito e o empréstimo pessoal se encarregariam de resolver o problema da acessibilidade ao crédito.

O plano fez uma pequena referência a ampliação do uso de meios de produção modernos na agricultura, sem, entretanto, deixar claro de que forma este uso seria ampliado. Por tudo isto cabe reafirmar que a estratégia fundamental do plano em relação ao setor foi o de obtenção de excedentes que facilitassem o crescimento urbano-industrial.

O contexto histórico em que foi elaborado o Plano Trienal foi de crise política permanente. Acredita-se que a mudança fundamental na "ideologia do desenvolvimento" do governo Vargas (superior a dependência, via nacionalização, das decisões sobre as políticas econômicas), para o governo de Juscelino (realizar o desenvolvimento com base na reelaboração das condições de dependência), repercutiu decisivamente nos governos de Jânio e Jango, de forma a impedir que a política econômica chegasse a se configurar em um sistema de diretrizes coerentes. Tanto é assim que Carlos Lessa em seu já citado ensaio diz textualmente "observadas em sua sucessão, as medidas de política econômica assumidas no triênio passado não definem com precisão quaisquer diretrizes, apontando para múltiplas direções. Formularam-se e anulam-se providências servidoras a distintos objetivos, nenhum esquema proposto tem vida longa. Em meses, cede lugar a outro. Tudo se passa como se o controle da política econômica tivesse sido perdido e ela se encontrasse com rumos indefinidos. Seja devido à problemática atravessada pela economia, seja devido à instabilidade político-institucional, as medidas apresentadas têm sido de caráter transitório e instável. A política econômica se debate sem lograr definir sua personalidade".¹

1 LESSA, Carlos, op. cit.

2.1.4. Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-1966)

A preocupação fundamental do PAEG constitui-se, basicamente, na adequação do crescimento agrícola ao crescimento industrial, ou se quiser ser mais preciso, a problemática principal identificada pelo plano com relação à agricultura é a do fornecimento de excedentes sob as várias formas, matérias-primas e alimentos, tanto para o mercado interno quanto para o externo, com vistas à viabilização da acumulação de capital na indústria.

A partir desta concepção, o plano diagnostica as principais deficiências do setor, identificando causas de suas naturezas: estruturais e resultantes de política econômica.

Antes de se analisar os determinantes da deficiência do setor, visualizar-se-á como esta é entendida: "sob este aspecto, a excessiva disparidade entre as taxas setoriais de crescimento configura um caso em que a agricultura emerge como setor retardatário, ameaçando comprometer a expansão de todo o conjunto".¹ O caráter retardatário do setor agrícola, implicou, por consequência, numa pressão altista de preços, fruto do crescente hiato entre a oferta e a procura, notadamente nos produtos de origem animal.

À política caberia parte da responsabilidade pela situação descrita anteriormente, pela insuficiente atenção dedicada ao setor agrícola no pós-guerra, que através da manutenção de preços baixos distorceu a alocação de recursos - implicando, a longo prazo, na ausência de investimento no setor e numa consequente insuficiência da oferta. Com relação às exportações agrícolas, foi impossível simultaneamente diversificar as exportações e substituir importações, não só pelas condições adversas do mercado mundial, que foi desfavorável às relações de troca, mas principalmente pela inadequação da política econômica.

1 Programa de Ação do Governo, pág. 93.

"É preciso que se diga, contudo, que, em grande parte deste período, a agricultura foi vítima de uma política cambial que não refletia corretamente a alta dos custos monetários internos".¹

A nível estrutural, o principal obstáculo teria sido o dualismo do setor agrícola, que se expressaria, por um lado, na incapacidade das áreas tradicionais em se modernizar tecnologicamente, sendo o acréscimo da produção resultado de novas terras de maior fertilidade natural e, por outro, nas imperfeições da comercialização que aparece através do crescente "gap" entre os preços de consumo final e os preços pagos ao produtor, o que revela a presença no mercado de oligopsônios mercantis.

Uma questão fundamental parece ser a de como o dualismo do setor impediria o progresso tecnológico e o crescimento mais rápido da produção. As dificuldades da adoção de nova tecnologia repousam, basicamente, em dois fatores: na estrutura fundiária, caracterizada pelo binômio minifúndio-latifúndio e no atraso cultural e intelectual do homem do campo. Concretamente o progresso tecnológico seria impedido nos latifúndios, pelo domínio que estes exercem sobre a força de trabalho. "Controlando mais o uso da terra do que propriamente o preço desta, o proprietário pode lançar mão do seu poder monopsonico para manter os salários em baixo nível e dessa forma, postergar as mudanças tecnológicas que aumentam a relação capital/trabalho".² Por sua vez a grande ocorrência de minifúndios seria outro fator impeditivo do progresso, pela sua baixa rentabilidade. "As áreas de minifúndios representam obstáculos à modernização da agricultura, na medida em que a mudança na estrutura técnica de produção significa emprego de máquina. A utilização dos equipamentos traz em si o problema da amortização de custos fixos, o que é incompatível com estabelecimentos de pequenas dimensões".³

1 Idem, pág. 97.

2 Programa de ação do Governo, op. cit. pág. 105.

3 Idem, pág. 105.

A solução da reforma agrária, embora contenha motivos de natureza política, tais como a regulamentação das relações contratuais no campo, a fim de evitar mudanças violentas e radicais, encontra seu principal determinante no objetivo de tornar a agricultura mais racional do ponto de vista capitalista, corrigindo a estrutura fundiária, onde esta estiver impedindo o progresso tecnológico. Assim sendo, para o funcionamento de uma agricultura capitalista, a reforma agrária deveria se preocupar com "...situações em que há baixa de produto por habitante como consequência de declínio na produtividade do trabalho, ou queda no produto por hectare que resulta na incapacidade para manter a fertilidade do solo.¹

Em síntese, parece ficar claro que a crítica e a reformulação da política econômica em relação à agricultura, bem como o ataque aos problemas estruturais através da reforma agrária, tem como objetivo compatibilizar o crescimento da produção agrícola com o crescimento industrial, isto é, trata-se de adequar a produção de excedentes ao ritmo de acumulação de capital na indústria.

O contexto histórico em que se elaborou o PAEG e os planos posteriores foi, inicialmente, dentro de uma total supremacia do poder executivo sobre os demais poderes e, logo a seguir, dentro de uma excessiva centralização. Não somente na execução do PAEG, mas também na dos planos subsequentes se verificou profundas transformações nas condições de funcionamento do mercado de capital e de força de trabalho.

2.1.5. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976)

Apesar da pouca importância prática desta plano e da sua continuidade em relação aos outros, no que diz respeito à estratégia de crescimento da agricultura, pareceu importante destacá-lo, pelo fato que é nele que aparece pela primeira vez uma preocupação consciente com o problema da moderni

1 Idem, pág. 106.

zação agrícola, embora suas atenções estejam basicamente voltadas para as conseqüências desta modernização sobre os custos dos alimentos.

O plano detecta diferenças qualitativas na agricultura das diversas regiões, "se enquanto no Centro-Sul prevalece uma agricultura em estágio de transição orientada basicamente pelo mercado, nas demais regiões do país predomina a agricultura tradicional onde limitações institucionais dificultam o funcionamento do mecanismo de preços".¹ Outro elemento impeditivo da capitalização e modernização da agricultura é o componente pré-capitalista: "o desequilíbrio entre os preços pagos e recebidos pelo produtor é o obstáculo inicial a ser superado pela agricultura em mudança no caminho da modernização",² devendo, portanto, ser eliminado..

Cabe destacar, entretanto, a percepção de que a modernização da agricultura tradicional implicará, a curto prazo, numa elevação relativa dos preços dos produtos agrícolas, pois, enquanto que na agricultura tradicional há que se remunerar tão somente a força de trabalho e não ter maiores cuidados com a terra. Numa economia de pequenos produtores dentro de uma agricultura moderna, a utilização de insumos de origem industrial, a remuneração do trabalho assalariado e a obtenção de uma taxa de lucro, elevaria o preço de venda dos produtos.

A preocupação fundamental do plano é como minimizar os efeitos desta elevação inevitável de preços, notadamente no que diz respeito aos alimentos: "Parece-nos que somente um sistema de subsídios ao produtor poderia aliviar os efeitos da momentânea elevação de preços no custo de vida das camadas populares, justamente as que dispendem maior parcela de sua renda na compra de alimentos".³

Parece ficar claro que este plano, apesar da colocação do problema da modernização, não inova em essência as estratégias anteriores, desde que continua apegado a uma nova visão da agricultura como fornecedora de excedentes, no caso de alimentos.

1 Plano Decenal..., pág. 324.

2 Idem, pág. 34.

3 Idem, pág. 36.

2.1.6. Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968-1970)

A importância do PED reside no fato de que este pode ser tomado como um marco divisor nas concepções acerca do papel da agricultura no processo de crescimento. Anteriormente, os planos preocupavam-se essencialmente com a questão do excedente agrícola, enquanto que a reforma agrária era vista não só como um fator de promoção social, mas como formadora de um mercado. O abandono desta idéia e a recolocação do papel da agricultura é, portanto, o traço distinto do plano.

Partindo da constatação de que a agricultura brasileira em seu conjunto tinha crescido até aquele momento através da incorporação de novas terras sem aumento de produtividade significativo, recoloca-se o papel da agricultura no crescimento não só através de uma contribuição mais efetiva para o PIB, mas, fundamentalmente, como mercado para a grande indústria: "Se as condições de preços e disponibilidade de fatores explicavam, em geral, aquela orientação, é de esperar que na próxima etapa - tanto pela modificação daquelas condições, como tendo em vista o papel que se espera da agricultura como fonte de expansão de mercado para o setor industrial - a ênfase se modifique consideravelmente em favor do aumento de produtividade".¹

A reforma agrária recebe também um novo tratamento para adequar-se à nova estratégia, perdendo definitivamente qualquer conteúdo social. "As grandes propriedades serão preservadas e estimuladas quando apresentarem bom rendimento de trabalho e serão assistidas para elevar o seu nível de produtividade. O reagrupamento de minifúndios será feito para evitar a extrema pulverização das terras que gera insuficiência de renda".²

1 Plano Estratégico de Desenvolvimento (pág. IV, 37.)

2 Idem, pág. IV, 40.

O abandono do enfoque populista e a redefinição do papel da agricultura como mercado para a indústria de bens de capital, e não como mercado de bens de consumo, é sem dúvida um avanço do ponto de vista da definição do papel da agricultura no crescimento capitalista, podendo-se adiantar que esta orientação persistirá como pano de fundo nos planos seguintes, marcando enfaticamente uma mudança de orientação de estratégia.

2.1.7. I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1972 - 1974)

Dentro da orientação mais geral proposta no Plano Estratégico de Desenvolvimento, o I PND lança pela primeira vez a proposta de uma estratégia diferenciada regionalmente. Assim é que, enquanto para o Centro-Sul o objetivo principal é o aumento da competitividade, desenvolvendo-se uma agricultura moderna de base empresarial, para o Nordeste tratava-se de orientar uma agricultura, considerada como tradicional, para o mercado, simultaneamente com sua racionalização, cujo significado é o de modificar tanto a estrutura agrária quanto o nível técnico.¹

Um dado novo, que entretanto chama a atenção é o fato das estratégias diferenciadas se encontrarem cortadas dentro de uma perspectiva mais geral, qual seja, a de integração nacional. Ao que parece, trata-se de tentar ordenar a expansão do capitalismo, dentro das peculiaridades regionais, ou como o próprio plano enfatiza, "expandir a fronteira econômica", vale dizer, incorporar e adequar as economias regionais à economia do Centro Sul". "Rompem-se dois tabus na política econômica brasileira: o de ser impossível tirar proveito, racionalmente, da dimensão continental do país, encarada outrora como verdadeiro ônus e o de constituir a alta densidade populacional de certas áreas da zona rural do Nordeste, elemento não suscetível de modificação, para efeito de melhor combinar os fatores produtivos nacionais."²

1 Um exemplo típico das estratégias do I PND para o Nordeste é, sem dúvida alguma, o PROTERRA.

2 I Plano Nacional de Desenvolvimento, pág. 27.

Mantendo ainda, a concepção do PED com relação ao papel da agricultura, o I PND tenta, entretanto, avançar ao lançar luzes sobre a natureza diferenciada do problema agrícola ao nível regional, requerendo, portanto, tratamento diferenciado na tarefa de incorporar estas áreas a economia dominante do Centro Sul.

2.1.8. II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975-1979)

Conservando em essência as orientações dos dois últimos planos, ou seja, a da agricultura enquanto mercado de meios de produção, e a da estratégia diferenciada de incorporação das economias regionais, o II PND apresenta como papel fundamental da agricultura, a produção de excedentes exportáveis, propondo: "... efetivar a vocação do Brasil como supridor de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados".¹

Cabe ainda destacar a tendência que se acentua neste plano de dar cada vez menos importância à reforma agrária, como forma de amenizar problemas sociais e de modernizar a agricultura. Ao encarar a agricultura como um setor no qual a crescente utilização de máquinas implica na sua homogeneização e caráter capitalista, não poderia emergir uma estratégia social que diferísse essencialmente da urbana, isto é, proteção ao pequeno produtor, elevação contínua da renda real dos trabalhadores e sua colocação sob o amparo das leis trabalhistas e da previdência e assistência social.²

Síntese

À guisa de conclusão, cabe apresentar, a partir da interpretação dos planos nacionais de desenvolvimento, uma periodização que leve em conta a identidade e diferenciações das

2 II PND, op. cit. pág. 36.

1 É importante destacar aqui que a inclusão deste objetivo parece dever-se aos graves problemas de balanço de pagamento, já antevistos à época de elaboração do Plano. II - Plano Nacional de Desenvolvimento, pág. 33.

estratégias. A este nível, são visíveis três orientações distintas quanto à estratégia de desenvolvimento agrícola, ou ao papel da agricultura na acumulação de capital. O período dos dois primeiros planos, ou seja, toda a década de 50, é marcado pela ausência de uma definição com respeito à agricultura. Referências marginais são feitas ao problema do abastecimento alimentar urbano, sem entretanto se definir um programa claro em relação à agricultura. A primeira estratégia definida passa a existir a partir do Plano Trienal, em 1961, e persiste até 1968, quando é redefinida pelo Plano Estratégico. Entre 1961 e 1968, portanto, o que se define como papel da agricultura é o fornecimento de excedentes, seja sob a forma de alimentos ou matérias-primas, a um ritmo compatível com o da acumulação de capital na indústria. A estratégia é redefinida a partir do Plano Estratégico, em 1968, e prevalece até os nossos dias. Trata-se, em síntese, de encarar prioritariamente o papel da agricultura como o mercado interior para a grande indústria. O mercado em questão não é o de bens de consumo, mas o de meios de produção, tais como máquinas e insumos modernos constituindo-se a agricultura num importante ponto de apoio para a realização de uma produção industrial crescente.

2.2. Políticas de Crédito, Investimento e Financiamento de Preços Mínimos

A Lei nº 4.829 atribui ao Banco Central do Brasil, dar cumprimento às deliberações do Conselho Monetário Nacional (CMN) aplicáveis ao crédito rural, dirigindo, coordenando e fiscalizando a sua execução. Segundo a mesma lei, são financiadores do crédito rural os órgãos componentes do Sistema Nacional de Crédito Rural quais sejam:

- a) Básicos - Banco Central do Brasil (BCB), Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste (BNB) e Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC);

- b) Vinculados - para fins da Lei nº 4.504, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Também são considerados vinculados aos bancos estaduais de desenvolvimento e fomento além dos bancos privados, caixas econômicas, cooperativas de crédito rural e sociedades de crédito, financiamento e investimento;
- c) Articulados - São os órgãos oficiais de desenvolvimento regional e entidades de prestação de assistência técnica, cujos serviços às instituições financeiras vão utilizar em conjugação com o crédito mediante convênios ratificados como o Banco do Central.

Nesta seção procura-se estudar os efeitos especiais do crédito rural em seus vários aspectos, isto é: financiamento de custeio, empréstimos de investimentos, créditos de comercialização e financiamento de preços mínimos.

2.2.1. Distribuição do Crédito Rural

A repartição regional do crédito rural é a seguir analisada. Observa-se que a política de financiamento à produção agrícola é importante instrumento de ação do setor público, desempenhando papel de relevo no desenvolvimento regionalmente diferenciado da atividade agropecuária.

A tabela 2.1, por exemplo, ilustra a participação em termos absolutos e relativos do volume total de crédito rural, na série histórica 1969 a 1977, nas diferentes regiões do país. Dela, depreende-se que naquele período, a participação do Sudeste foi sempre superior a das demais regiões, sempre secundada pela região Sul. Nota-se, que a participação média do Sudeste em todo o período foi da ordem de 43% no total do crédito

TABELA 2.1
BRASIL
EVOLUÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO CRÉDITO RURAL POR REGIÃO (CR\$ 1.000 correntes) ; 1969 - 1977

A N O S	R E G I Õ E S											
	BRASIL (Cr\$1.000,00)	NORTE		NORDESTE		SUDESTE		S U L		CENTRO-OESTE		
		VALOR (Cr\$1.000,00)	%	VALOR (Cr\$1.000,00)	%	VALOR (Cr\$1.000,00)	%	VALOR (Cr\$1.000,00)	%	VALOR (Cr\$1.000,00)	%	VALOR (Cr\$1.000,00)
1969	6.469.096	86.585	1	890.861	14	3.207.270	49	1.838.328	29	446.052	7	
1970	9.247.980	93.407	1	996.310	11	4.618.924	50	2.941.340	32	597.999	6	
1971	7.523.711	140.041	1	1.670.152	13	593.822	46	4.195.526	33	924.170	7	
1972	18.668.785	302.728	2	2.279.634	12	7.999.284	43	6.444.920	34	1.642.219	9	
1973	30.333.919	405.305	1	3.474.092	12	13.421.454	44	10.496.808	35	2.536.260	8	
1974	48.272.761	488.991	1	5.592.607	12	20.533.450	42	17.441.884	36	4.215.829	9	
1975	89.997.117	1.169.507	1	11.439.014	13	33.921.262	38	34.379.445	38	9.087.889	10	
1976	130.226.160	2.243.825	2	17.668.485	14	46.444.763	36	48.742.018	37	15.127.069	11	
1977*	22.361.012	586.938	3	4.795.789	21	8.944.507	40	5.956.472	27	2.077.306	9	

FONTE: Banco Central - GECEU Gerência de Coordenação do Crédito Rural e Industrial. Dados Estatísticos, Diversos Anos.

* Dados referentes ao 1º trimestre de 1977.

to, e, para a região Sul, 33%. Os 24% restantes ficaram, em termos médios, respectivamente, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em torno de 3, 13 e 11%. É difícil com base nos dados apresentados pela tabela 2.1., se diagnosticar uma tendência evolutiva, isto porque as variações ora para mais, ora para menos, parecem refletir as oscilações que se dão em função do comportamento dos produtos agrícolas exportáveis (os maiores absorvedores de crédito).

A tabela 2.2. mostra o valor do crédito total no período 1970-1975, em relação ao número de estabelecimentos agrícolas e população agrícola ativa (PAA) de cada região brasileira. Aí, as desigualdades regionais quanto à distribuição do crédito rural se sobressaem em grandes proporções, ou seja:

- a) comparando o Sudeste com o Nordeste vê-se que a primeira região, em 1970, recebia 11 vezes mais crédito em relação ao número de estabelecimentos que a segunda. Esta diferença diminuiu, em 1975, para 8 vezes, porém em um volume de crédito bem superior;
- b) até mesmo a região Centro-Oeste, apresenta-se em situação bem mais privilegiada que o Nordeste, Norte e Sul do Brasil. Este fato se dá pela expansão da economia do Estado de São Paulo na direção do Sul do Estado de Mato Grosso e Goiás, onde também tem grande influência o posicionamento de Brasília que, sem dúvida alguma, tem contribuído para a incorporação e integração do Centro-Oeste na economia nacional. Grande influência para melhorar a situação relativa da região Centro-Oeste tem o programa nacional de aproveitamento dos cerrados;
- c) os rebatimentos regionais diferenciados, da política de crédito rural evidenciam-se ainda mais ao comparar o volume de crédito com a

TABELA 2.2
 VALOR DO CRÉDITO TOTAL REGIONAL EM RELAÇÃO AO NÚMERO TOTAL DOS ESTABELECEMENTOS AGRÍCOLAS
 E POPULAÇÃO AGRÍCOLA ATIVA DE CADA REGIÃO — 1970/1975

REGIÕES	I N D I C A D O R E S									
	Nº DE ESTABELECEMENTOS (A)		POPULAÇÃO AGRÍCOLA ATIVA (B) (1.000 PESSOAS)		VALOR DO CRÉDITO TOTAL (C) (Cr\$ 1.000,00)		C / A		C / B	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975
NORTE	261.145	337.515	536	-	93.407	1.169.507	0,35	3,46	0,174	-
NORDESTE	2.206.787	2.361.046	5.225	-	996.310	11.439.014	0,45	4,84	0,191	-
SUDESTE	928.918	881.041	3.516	-	4.618.924	33.921.262	4,97	38,50	1,314	-
SUL	1.274.009	1.158.093	2.935	-	2.941.340	34.379.445	2,30	29,68	1,002	-
CENTRO-OESTE	253.132	269.473	829	-	597.499	9.087.889	2,36	33,72	0,721	-

FONTE: Censo Agropecuário, 1970.
 Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário, 1975.
 Banco Central.

população ativa no setor agrícola. Assim, verifica-se que enquanto o Nordeste, em 1970, absorvia 19 centavos (Cr\$ 0,19) do volume de crédito rural por pessoa ativa, o Sudeste recebia Cr\$ 1,31, ou seja, 7 vezes mais do que a região Nordeste. Em 1975, quanto ao valor do crédito/nº de estabelecimento, a situação em relação ao indicador anterior apresentou-se mais grave, pois, Cr\$ 4,84 por estabelecimento e o Sudeste Cr\$ 38,50, isto é, 8 vezes mais do que o Nordeste.

2.2.2. O Crédito Rural e sua Relação ao Produto Bruto da Agricultura

A grosso modo os dados da tabela 2.3 demonstram que a relação crédito rural sobre produto da agricultura cresce de ano para ano em termos regionais e, conseqüentemente, em termos nacionais. Delas podem-se ainda inferir:

- a) que espacialmente as regiões Norte e Nordeste são altamente discriminadas pela política nacional de crédito rural. Tanto é assim que ambas as regiões, em toda a série histórica explícita nas tabelas supramencionadas, apresentam a relação crédito rural/produto da agricultura muito inferior as das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste;
- b) que a região Centro-Oeste teve no ano de 1975, um volume de crédito mesmo ao produto da agricultura. - Acredita-se que os dados refletem a ação do POLOCENTRO, portanto, o grande incremento observa-se a partir da implementação da aquele programa. Ao se considerar que o POLOCENTRO é um programa mais voltado para objetivos nacionais do que regionais, não é de se estranhar que tenha recebido tal privilégio - mento por parte da política de crédito.

TABELA 2.3

EVOLUÇÃO DO CRÉDITO RURAL E SUA PARTICIPAÇÃO NO PRODUTO BRUTO DA AGRICULTURA, SEGUNDO AS REGIÕES- 1967/77

REGIÕES	ANOS	V A L O R (CR\$ 1.000.000,00)		PARTICIPAÇÃO (%) (1) / (2)
		CRÉDITO RURAL (1)	PRODUTO BRUTO DA AGRICULTURA (2)	
NORTE	1969	87	628	13,8
	1970	93	727	12,8
	1971	140	946	14,8
	1972	303	1.177	25,7
	1973	405	1.437	28,2
	1974	489	1.997	24,5
	1975	1.170	2.727	42,9
	1976	2.240	3.991	56,2
S U L	1969	1.840	8.618	21,3
	1970	2.941	11.980	24,5
	1971	4.196	16.600	25,3
	1972	6.445	19.792	32,6
	1973	10.497	22.869	45,9
	1974	17.442	32.900	53,0
	1975	34.380	41.314	83,2
	1976	48.740	63.850	76,3
SUDESTE	1969	3.207	11.217	28,6
	1970	4.619	14.085	32,8
	1971	5.940	18.321	32,4
	1972	8.000	22.178	36,1
	1973	13.421	26.304	51,0
	1974	20.533	35.542	57,8
	1975	33.921	47.661	71,2
	1976	46.444	67.841	68,4
SUDESTE	1969	891	7.321	12,2
	1970	996	8.290	12,0
	1971	1.670	11.483	14,5
	1972	2.280	14.503	15,7
	1973	3.474	18.031	19,3
	1974	5.592	25.587	21,9
	1975	11.440	34.877	32,8
	1976	17.670	47.890	36,8
CENTRO-OESTE	1969	466	1.998	23,4
	1970	598	2.590	23,1
	1971	924	3.241	28,5
	1972	1.641	3.984	41,2
	1973	2.536	4.811	52,7
	1974	4.216	6.688	63,0
	1975	9.088	8.965	101,4
	1976	15.127	15.962	94,7

FONTE: 1/ Banco Central do Brasil

2/ Mesquita, A. IPEA

3/ Estimativa preliminar com base na tendência histórica da distribuição percentual

- c) que o produto bruto da agricultura nordestina apresenta-se sempre pouco inferior ao das regiões Sudeste e Sul, enquanto a relação entre crédito rural e produto bruto da agricultura situa-se, no Nordeste, em torno de 21% e, no Sudeste e Sul em cerca de 47 e 45%, respectivamente.

A tabela 2.4, evidencia o percentual do crédito rural em relação ao PBA, segundo regiões, para o ano de 1976, e reflete bem a discriminação acima mencionada, quando apresenta a diferença sobre a média, isto é, enquanto o Sudeste e Sul apresentam, respectivamente, 3 e 11 positivos, o Nordeste e Norte têm uma diferença negativa de 28 e 9, respectivamente.

Para sanar quaisquer dúvidas sobre a discriminação da política de crédito rural em relação as regiões periféricas do Norte e Nordeste, elaborou-se a tabela 2.5, na qual se verifica, em todo o período, que os coeficientes de participação PBA/Crédito Rural, para aquelas regiões são sempre superiores a unidade, enquanto que o contrário ocorre para o Sudeste. Observa-se, ainda, que a partir de 1972 passa o Sudeste a repartir com o Sul e Centro-Oeste parte de sua hegemonia em torno do crédito rural.

Em seu conjunto, as tabelas apresentadas, além de ilustrarem a perversidade da política de crédito rural para com as regiões Norte e Nordeste sugerem que tal instrumento de política, pela sua essência, quando comparado a estrutura fundiária do Nordeste, fundamentada em forte monopólio da propriedade privada da terra, leva sem dúvida a uma mais desigual distribuição da renda e da riqueza no campo. Isto porque o crédito no Brasil é um instrumento voltado para mudanças tecnológicas.

2.2.3. Aplicação do Crédito Rural por Atividade Agropecuária segundo as Regiões

Para melhor apresentar os aspectos da política de crédito rural segundo os cultivos e rebanhos pecuários, apresen

TABELA 2.4

BRASIL

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO CRÉDITO RURAL EM RELAÇÃO AO PRODUTO BRUTO DA AGRICULTURA, SEGUNDO AS REGIÕES, 1976

REGIÕES	PREÇOS CORRENTES Cr\$ 1.000,00		%	DIFERENÇA S/ MÉDIA
	CRÉDITO RURAL (1)	PRODUTO BRUTO DA AGRICULTURA (2)		
NORTE	2.243.825	3.990.620	56,2	- 9,0
NORDESTE	17.668.485	47.887.440	36,8	-28,4
SUDESTE	46.444.763	67.840.540	68,4	+ 3,2
S U L	48.742.018	63.849.920	76,3	+11,1
CENTRO-OESTE	15.127.069	15.962.480	94,7	+29,5
BRASIL	130.222.160	199.531.000	65,2	-

FONTE: 1) Banco Central do Brasil

2) Estimativa preliminar com base na tendência histórica da distribuição percentual.

ta-se neste item os estudos sob a ótica macrorregional. Assim, para a região Norte observa-se, através das tabelas 2.6 que os financiamentos para a lavoura são um pouco maiores do que para a pecuária. Entre os cultivos, o que mais recebe crédito é o arroz cuja variação média está em torno de 12% durante os 7 anos da série histórica. Vê-se, também, nas tabelas citadas acima grande participação da rubrica "outros produtos agrícolas".

Quanto à produção animal, a pecuária bovina absorve quase que a totalidade do crédito pecuário. Entretanto, é deveras surpreendente que nas mencionadas tabelas não conste para os anos 1974, 1975 e 1976 nenhuma importância destinada ao financiamento da pecuária bovina. Acredita-se, que o fato se deu por mudanças de critérios na obtenção dos dados. Tanto é assim que, a partir dos anos que não aparecem aquelas informações na rubrica bovinos, e outros bovinos, elas aparecem na de bovino de carne. Deste forma, conclui-se que é a pecuária bovina aquela atividade da produção animal que mais recebe crédito na grande região Norte.

Vale salientar que esta região, conforme se observou na tabela 2.5, tem uma ínfima participação quanto ao volume de crédito total, e também uma baixa relação crédito/PBA, o que se explica pelo fato de a região se constituir em um imenso espaço vazio e de se encontrar desvinculada dos mercados nacional e internacional de produtos agrícolas. Por outro lado os problemas de titulação de terras, bem como a produção de baixa renda devem contribuir para o descaso do crédito rural para esta região por parte da CONCREDE (Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural).

A região Nordeste, cuja participação no PBA nacional oscilou no período 1969 a 1976 entre 22 e 26%, tem na produção vegetal a maior apropriação do crédito agropecuário. Entre as lavouras, é a cana-de-açúcar, o algodão e o cacau que absorvem a quase totalidade do crédito agrícola. Como se sabe, a cana-de-açúcar e o cacau se constituem, no Nordeste, naquilo que se convencionou chamar de cultivo de rico e sua base fundiária é a grande propriedade. Quanto ao algodão, por ser produzido também por agricultores sem terra e pequenos proprie-

TABELA 2.5
 RELAÇÃO ENTRE A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO PBA E DO CRÉDITO RURAL,
 1969/1976

ANOS	E S P E C I F I C A Ç Ã O																	
	PBA %				(A)				CRÉDITO RURAL % (B)				RELAÇÃO				A/B	
	N	NE	SE	S	N	CO	S	SE	N	NE	SE	S	N	CO	NE	SE	S	CO
1969	2	24	38	29	7	1	14	50	28	7	2,0	1,71	0,76	1,0	1,0			
1970	2	22	37	32	7	1	11	50	32	6	2,0	2,0	0,74	1,0	1,0			
1971	2	23	35	33	6	1	13	46	33	7	2,0	1,76	0,76	1,0	0,85			
1972	2	23	36	32	7	1	12	43	35	9	2,0	1,91	0,83	0,91	0,77			
1973	2	24	36	31	7	1	11	44	35	9	2,0	2,18	0,81	0,88	0,77			
1974	2	25	35	32	6	1	12	42	36	9	2,0	2,08	0,83	0,88	0,66			
1975	2	26	35	30	7	1	13	38	38	10	2,0	2,0	0,92	0,78	0,7			
1976	2	24	34	32	8	2	14	36	37	11	1,0	1,71	0,94	0,86	0,72			

Fonte: Banco Central do Brasil
 FGV - Contas Nacionais.

tários, supõe-se que os volumes de crédito evidenciados na tabela 2.7 sejam destinados aos grandes proprietários e latifundiários que, como bem se sabe, transferem a juros, geralmente ex torskivos, estes recursos aos agregados, moradores e/ou foreiros.

É interessante notar, que além de o Nordeste ser desfavoravelmente discriminado pela política de crédito rural nacional, esta política tem excluído do acesso ao financiamento agrícola, mais de 80% das famílias rurais, isto é, aquelas famílias desprovidas do meio básico de produção agropecuária que é a terra. Pode-se assegurar, sem incorrer em erro, que somente 6% das famílias rurais do Nordeste são ou têm condições de recorrer ao instrumento de crédito para financiamento de suas atividades agrícolas, comprovam esta afirmativa a pesquisa da SUDENE/BIRD intitulada "Economia Agrícola do Nordeste - Diagnóstico Parcial e Perspectivas", assim como, o recente documento da unidade Regional de Planejamento Agrícola do Departamento de Agricultura e Abastecimento da SUDENE.¹

Por outro lado, no que diz respeito à produção animal, foi a pecuária bovina de corte e leite que absorveu, em média, no período de 8 anos, cerca de 88% do crédito pecuário. Como se sabe, a pecuária bovina também se constitui em atividade principal das grandes propriedades e dos latifúndios do Nordeste. Não é aleatório que o documento da SUDENE, citado pelo Diário de Pernambuco,² após relatar que as intervenções das políticas de incentivos, prestação de serviços, crédito e assistência técnica restringe-se às grandes empresas e latifúndios, tenha concluído que "não causaram nenhuma melhoria relevante no setor agrícola. Pelo contrário, tem tido o efeito de concentrar a renda no campo, onde 1% dos proprietários se beneficia". Em que pese o relativamente alto coeficiente entre o crédito rural e o PBA, a região Nordeste é, como se viu através dos dados das tabelas 2.4 e 2.5, altamente discriminada pela política nacional de crédito rural.

1 Documento interno e inédito da SUDENE

2 Além da consulta aos documentos veja-se também a reportagem do Diário de Pernambuco de 23.04.78 intitulada "A Auto-Crítica da SUDENE" p.ágs. D.4 e D.5.

Constituindo-se no centro hegemônico da economia do país, a região Sudeste é a mais bem aquinhoadada pelo crédito rural além do fato de ser altamente privilegiada pela política nacional de crédito rural, as aplicações de crédito por atividades, ver tabela 2.8, apresentam uma configuração semelhante à de qualquer país ou região desenvolvida; Nesta região é evidente a não concentração de uso do crédito em uma, duas ou três atividades de ricos, como é o caso da região Nordeste. Até mesmo o crédito pecuário é menos concentrado do que nas regiões periféricas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Privilegiada pela presença dos mercados do Sudeste, por ser dotada de clima e solos de boa qualidade e, principalmente, por deter uma estrutura fundiária menos concentrada, a região Sul apresenta uma configuração na apropriação do crédito tão boa quanto aquela observada para a região Sudeste. A tabela 2.9 atesta que a distribuição de crédito por atividades, tanto na produção vegetal quanto na produção animal, se dá em grandes concentrações. Não há dúvida, que este quadro guarda estreita vinculação com a distribuição da terra naquela região.

Pela sua situação periférica e sua estrutura fundiária, fundamentada em forte monopólio da propriedade, a região Centro-Oeste apresenta uma distribuição de crédito também concentrada e baseada na grande propriedade e latifúndios. Por tanto, o arroz, o milho e algumas vezes o algodão absorvem a quase totalidade do crédito destinado à produção vegetal (ver a tabela 2.10). O crédito destinado à produção animal é quase que totalmente absorvido pela pecuária bovina de corte. Sua participação no PBA do Brasil é três vezes menor do que a da região Nordeste, com a ressalva entretanto de ter quase a mesma participação no crédito rural do país.

A tabela 2.11 mostra, em números absolutos e relativos, a aplicação do crédito rural no país. Por serem as regiões Sudeste e Sul as que, em média, recebem 88% do total do rural brasileiro, os dados para o país, como um todo, apresentam uma configuração de distribuição do crédito semelhante ao

TABELA 2.7
REGIÃO NORDESTE, APLICAÇÃO DE CRÉDITOS POR PRODUTO - 1969-76

P R O D U T O S	V A L U E S D E C R É D I T O S															
	1969		1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	Cr\$ 1.000, 00	%	Cr\$ 1.000, 00	%	Cr\$ 1.000, 00	%	Cr\$ 1.000, 00	%	Cr\$ 1.000, 00	%	Cr\$ 1.000, 00	%	Cr\$ 1.000, 00	%	Cr\$ 1.000, 00	%
Algodão arbóreo	43.894	17,4	39.564	10,8	39.564	14,4	115.833	18,9	170.666	19,0	701.520	26,3	1.117.891	19,0	-	-
Amendoim	103	0,0	193	0,1	2.770	0,6	532	0,1	3.627	0,4	25.610	0,6	32.574	0,6	-	-
Arroz	11.570	4,6	14.693	4,0	21.734	4,4	38.604	6,2	57.893	6,4	132.661	5,0	371.904	6,3	-	-
Bacata-inglesa	33.479	13,3	56.648	15,4	81.463	16,5	51.526	8,2	84.760	9,4	195.892	7,3	3.764	0,1	-	-
Canola	50	0,0	50	0,0	50	0,0	50	0,0	50	0,0	50	0,0	50	0,0	-	-
Castê-de-açúcar	90.678	36,0	153.242	41,9	176.093	41,1	6.959	1,1	2.148	0,2	271.108	1,0	51.314	0,9	-	-
Feijão	14.798	5,9	24.962	6,8	35.386	7,2	43.394	7,0	68.599	7,6	112.319	4,2	155.832	2,7	-	-
Frutas (citríneas)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.070	1,0	35.357	0,6	-	-
Frutas (outras)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24.869	0,9	44.812	0,8	-	-
Fumo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	55.402	2,4	102.954	1,8	-	-
Mandioca	9.461	3,9	13.242	3,6	25.098	5,1	24.581	4,0	20.245	2,2	49.971	1,1	44.095	0,8	-	-
Milho	17.176	6,8	23.660	6,5	35.238	7,0	41.710	6,7	51.858	5,8	138.137	5,2	219.372	3,7	-	-
Plantão-coqueiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	878	0,0	2.974	0,0	-	-
Soja	-	-	-	-	-	-	305	0,0	3.514	0,4	1.127	0,0	1.066	0,0	-	-
Sorgo	4	0,0	4	0,0	1	0,0	22	0,0	8	0,0	2	0,0	15	0,0	-	-
Trigo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.736	0,1	340	0,0	-	-
Prod.ativos em geral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19.500	0,7	24.387	0,4	-	-
Outras lavouras	29.998	11,9	39.733	10,8	44.195	9,0	57.492	9,4	120.245	13,4	212.677	8,0	444.730	7,6	-	-
Outros prod. agrícolas	251.659	100,0	366.715	100,0	493.699	100,0	618.218	100,0	900.293	100,0	2.674.752	100,0	5.874.777	100,0	-	-
Produção vegetal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60.921	4,0	81.853	3,6	147.208	5,0
Aves	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.860	0,1	5.128	0,2	17.453	0,6
Bubalinos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.232	0,1	3.097	0,1	1.830	0,1
Ovinos	510	0,4	175	0,1	269	0,2	185	0,1	461	0,0	1.661	0,1	2.829	0,1	3.328	0,2
Pescas	2.004	1,4	1.879	1,4	3.318	2,0	2.567	0,8	5.203	0,8	6.260	0,4	11.660	0,5	15.065	0,5
Suínos	975	0,7	1.077	0,8	1.088	0,7	2.398	0,8	2.035	0,3	225	0,0	503	0,0	1.840	0,1
Equídeos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	398.001	26,4	656.514	26,9	961.778	32,6
Bovinos leite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	992.263	65,9	1.566.361	64,4	1.638.311	55,6
Bovinos para abater	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.399	1,4	34.905	2,4	28.831	1,0
Cursos animais ou produ- tos	7.183	5,0	8.872	6,5	22.168	13,3	23.244	7,5	40.957	6,5	22.163	1,6	68.734	2,8	131.824	4,3
Outros cust. pec.	5.197	3,5	6.830	5,0	7.180	4,3	8.802	2,8	12.298	1,9	-	-	-	-	-	-
Bovinos, outros bov.	128.045	89,0	117.214	86,2	132.403	79,5	271.916	88,0	570.583	90,4	-	-	-	-	-	-
Produção animal	143.914	100,0	136.047	100,0	166.426	100,0	305.112	100,0	631.537	100,0	1.505.989	100,0	2.433.584	100,0	2.947.368	100,0

F.M.T.: Banco Central do Brasil - DERUR, Crédito Rural - Dados Estatísticos - Diversos anos.

J.M.E.: A preços correntes.

TABELA 2.3
RINÇÃO SUL, APLICAÇÃO DO CRÉDITO POR PRODUTO - 1969-1970

P R O D U T O S	V O L U M E S D E C R É D I T O S															
	1969		1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	Cr\$ 1.000,0	%	Cr\$ 1.000,0	%	Cr\$ 1.000,0	%	Cr\$ 1.000,0	%	Cr\$ 1.000,0	%	Cr\$ 1.000,0	%	Cr\$ 1.000,0	%	Cr\$ 1.000,0	%
Algodão	108.123	13,7	102.576	8,3	91.528	5,6	109.810	4,2	160.176	4,2	758.142	6,6	814.451	3,8	-	-
Algodão arbóreo	12.187	1,5	21.499	1,7	16.840	1,0	8.303	0,3	6.718	0,2	223	0,0	-	-	-	-
Amendoim	201.263	25,6	705.478	16,6	286.119	18,3	378.100	15,5	588.270	15,6	1.529.919	13,4	2.764.287	12,9	-	-
Arroz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	134.076	1,2	164.284	0,8	-	-
Batata-inglesa	-	-	-	-	-	-	933	0,0	1.032	0,0	-	-	-	-	-	-
Cacau	126.145	16,0	339.495	27,4	160.526	22,1	528.718	21,6	740.934	19,6	1.677.428	14,2	1.785.723	8,3	-	-
Cana-de-açúcar	4.843	0,6	3.221	0,3	5.388	0,3	7.566	0,3	24.885	0,2	46.885	0,2	46.476	0,2	-	-
Falção	9.638	1,2	18.162	1,5	14.581	0,9	14.024	0,6	63.988	1,7	49.885	0,4	41.887	0,2	-	-
Frutas cítricas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.057	0,0	5.390	0,0	-	-
Frutas (outras)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.057	0,0	38.618	0,2	-	-
Fumo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	52.973	0,5	340.916	1,6	-	-
Girassol	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.487	0,0	12	0,0	-	-
Hortaliças	6.482	0,8	9.403	0,8	12.347	0,8	21.879	0,9	22.750	0,6	14.487	0,0	37.980	0,2	-	-
Mandioca	78.008	9,9	113.194	9,1	115.317	7,3	136.711	5,6	273.591	7,2	70.001	0,2	29.943	0,2	-	-
Alho	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	573.131	5,0	1.082.190	5,0	-	-
Almendra-do-reino	65.318	8,3	121.716	9,8	294.188	18,2	509.573	20,8	1.065.122	33,5	4.459.456	39,0	9.791.416	45,7	-	-
Soja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.986	0,3	56.300	0,3	-	-
Sorgo	142.648	18,1	254.806	20,5	385.491	23,6	624.344	25,5	476.878	12,6	1.757.251	15,4	3.604.115	16,8	-	-
Trigo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19.550	0,2	27.202	0,1	-	-
Produtos Nativos em Geral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31.123	0,0	2.514	0,0	-	-
Outras lavouras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	91.074	0,8	173.531	0,8	-	-
Outros prod. agrícolas	32.602	4,3	51.170	4,0	64.160	3,9	105.324	4,4	158.457	4,3	279.108	2,5	604.087	2,8	-	-
Produção vegetal	787.257	100,0	1.240.680	100,0	1.630.298	100,0	2.445.285	100,0	3.775.260	100,0	11.434.678	100,0	21.432.488	100,0	-	-
Avea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	173.418	9,6	348.893	8,9	-	-
Bubalino	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.712	0,1	3.113	0,1	-	-
Ovinos	9.300	9,0	12.065	7,7	6.797	3,3	11.715	4,0	42.943	8,5	124.194	6,9	118.236	3,0	-	-
Caprinos	9.186	8,9	16.897	10,8	23.966	11,8	11.547	4,7	17.671	3,5	342	0,0	21	0,0	-	-
Pesca	22.804	22,0	29.485	18,8	37.996	18,6	73.387	25,0	92.882	18,4	298.192	16,6	750.777	19,2	-	-
Suínos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.302	0,2	2.977	0,1	-	-
Equídeos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	144.079	8,0	267.949	6,9	-	-
Bovino leite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	870.601	48,3	2.099.032	53,7	-	-
Bovino carne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	150.432	8,5	1.893.423	38,2	-	-
Outros animais ou prod.	13.247	12,8	17.078	10,9	40.007	19,6	44.308	15,3	84.631	16,8	852.632	8,5	192.554	4,9	-	-
Outros animais pec.	4.307	3,9	10.930	7,0	7.014	3,4	10.159	3,5	14.390	2,9	33.121	1,8	124.165	3,2	-	-
Outros animais pec. - outros bovinos	44.869	43,4	70.531	44,8	87.998	43,3	137.580	47,5	251.575	49,9	-	-	-	-	-	-
Produção animal	103.713	100,0	156.986	100,0	203.760	100,0	289.694	100,0	504.092	100,0	1.801.393	100,0	3.907.737	100,0	-	-
															4.955.682	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil; DERUR - Crédito Rural. Dados Estatísticos. Vários anos.

TABELA 2.10
REGIÃO CENTRO-OESTE, APLICAÇÃO DE CRÉDITO POR PRODUTO - 1969-1970

P R O D U T O S	V O L U M E S D E C R É D I T O S														
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976							
	Cr\$ 1.000, %	Cr\$ 1.000, %	Cr\$ 1.000, %	Cr\$ 1.000, %	Cr\$ 1.000, %	Cr\$ 1.000, %	Cr\$ 1.000, %	Cr\$ 1.000, %	%	Cr\$ 1.000, %					
Algodão	13.284	7,0	29.734	14,6	144.077	42,3	135.159	28,5	53.920	7,9	144.979	7,9	104.956	2,7	-
Algodão arbóreo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41	0,0	-	-	-
Anandia	2.103	1,1	2.784	1,4	6.649	2,0	4.931	1,0	4.335	0,6	2.682	0,1	9.861	0,3	-
Aroz	132.353	69,6	104.489	51,3	126.678	37,2	211.937	44,8	329.275	48,2	1.010.204	54,8	2.538.488	65,0	-
Bata-inglesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	207	0,0	1.401	0,0	-
Cacau	-	-	-	-	109	0,0	-	-	-	-	17	0,0	17	0,0	-
Café	398	0,2	1.365	0,7	2.714	0,8	7.508	1,6	10.298	1,5	46.327	2,5	110.501	2,8	-
Cana-de-açúcar	365	0,2	1.059	0,5	1.529	0,4	663	0,1	407	0,0	69	0,0	4.282	0,1	-
Fajão	8.403	0,4	12.960	6,4	8.850	2,4	8.872	1,9	35.940	5,3	49.931	2,7	55.310	1,4	-
Frutas cítricas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	485	0,0	781	0,0	-
Frutas outras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.068	0,1	5.235	0,1	-
Fumo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	297	0,0	1.011	0,0	-
Hortaliças	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.682	0,1	7.021	0,2	-
Mandioca	269	0,1	262	0,1	361	0,1	582	0,1	958	0,1	807	0,0	1.670	0,0	-
Milho	27.384	14,4	38.850	19,0	33.324	9,9	48.543	10,3	149.360	22,0	384.991	20,9	369.051	17,1	-
Pinenta-do-reino	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	278	0,0	-	-	-
Soja	2.957	1,6	8.562	4,2	13.880	4,1	37.310	7,9	83.340	12,2	128.307	7,0	194.352	5,0	-
Sorgo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.676	0,1	4.465	0,1	-
Trigo	123	0,1	506	0,2	586	0,2	14.896	3,1	1.583	0,2	9.676	0,5	10.082	0,8	-
Uva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	0,0	4	0,0	-
Produtos nativos em geral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.383	0,1	7.010	0,2	-
Outras lavouras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.514	0,6	64.535	1,7	-
Outras prod. agrícolas	2.576	1,3	3.229	1,6	2.196	0,6	3.123	0,7	13.717	2,0	44.393	2,3	97.330	2,5	-
Produção vegetal	190.215	100,0	203.800	100,0	340.953	100,0	473.521	100,0	683.153	100,0	1.842.017	100,0	3.907.363	100,0	-
Aves	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.144	0,9	17.215	0,6	84.306
Bubalinos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44	0,0	1.236	0,0	615
Ovinos	1.551	3,0	74	0,1	181	0,2	475	0,3	60	0,0	30	0,0	244	0,0	284
Porcos	221	0,4	387	0,6	2.164	1,1	2.164	1,1	183	0,1	1.018.352	78,4	2.145.221	80,0	2.304.277
Pescas	447	0,9	532	0,9	764	0,7	1.123	0,4	884	0,3	19.689	1,5	203.496	7,6	185.366
Equinos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	348	0,0	867	0,0	1.742
Bovino leite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	104.039	8,0	483	0,2	7.545
Bovino carne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.018.352	78,4	2.145.221	80,0	2.304.277
Outros animais ou prod.	1.401	2,7	1.945	3,2	8.108	7,5	25.835	15,3	9.690	3,3	58.794	4,5	164.785	6,1	194.554
Outros cativeiros pec.	6.837	13,4	6.438	10,5	9.745	9,0	3.539	5,6	12.392	4,2	86.524	6,7	144.373	5,5	194.554
Bovinos e outros lav.	40.618	79,4	52.211	84,7	89.724	82,6	129.833	76,4	268.250	92,1	1.018.352	78,4	2.145.221	80,0	2.304.277
Produção animal	51.075	100,0	61.587	100,0	108.522	100,0	161.949	100,0	291.359	100,0	1.298.864	100,0	2.681.820	100,0	2.852.936

FONTE: Banco Central do Brasil; DERUR, Crédito Rural. Dados Estatísticos, vários anos.

TABELA 2.11
BRASIL, APLICAÇÃO DE CRÉDITO POR PRODUTO - 1969-1976

PRODUTOS	VOLUMES DE CRÉDITOS															
	1969		1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	Cr\$ 1.000, 0	%	Cr\$ 1.000, 0	%	Cr\$ 1.000, 0	%	Cr\$ 1.000, 0	%	Cr\$ 1.000, 0	%	Cr\$ 1.000, 0	%	Cr\$ 1.000, 0	%	Cr\$ 1.000, 0	%
Algodão arbóreo	386.528	16,2	400.110	12,3	664.414	15,6	710.365	12,2	850.560	10,1	76.182	0,1	32.589	0,1		
Algodão	60.100	2,6	43.909	1,4	58.546	2,1	71.178	1,2	98.580	1,2	3.175	0,0	3.646	0,0		
Aneão	487.672	20,9	431.781	13,1	581.866	13,6	826.449	14,2	1.308.313	15,6	3.543	0,0	7.203	0,0		
Arroz	34.722	1,5	58.559	1,8	73.072	1,9	53.616	0,9	1.308.313	15,6	3.543	0,0	7.203	0,0		
Canola	245.718	10,6	68.289	2,1	754.515	18,1	1.139.924	19,6	1.703.281	18,1	4.500.707	5,3	6.199	0,0		
Café	139.198	6,1	285.282	8,8	366.538	8,6	475.770	8,0	743.861	7,9	1.277.351	14,5	3.281	0,0		
Cana-de-açúcar	31.629	1,4	75.730	2,3	81.199	1,9	97.043	1,7	290.334	3,1	556.535	6,2	430.840	4,8		
Faísão	26.845	1,2	30.583	0,9	53.623	1,3	72.306	1,3	66.583	0,7	67.911	0,8	127.844	1,4		
Mandioca	82.131	3,7	155.103	4,8	364.289	8,5	656.955	11,3	1.630.681	17,3	5.414.880	61,9	11.338.800	127,5		
Milho	145.780	6,2	263.294	8,1	390.618	9,1	650.280	11,2	492.681	5,2	1.833.757	20,9	3.615.518	40,9		
Trigo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Batata-inglesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frutas cítricas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frutas outras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Citrinos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Morangos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pimenta-do-reino	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sorgo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros produtos nativos em geral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras lavouras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros produtos agrícolas	272.635	11,4	278.429	8,6	342.562	8,1	469.787	8,1	868.164	9,3	626.547	7,2	1.309.125	14,7		
Produção vegetal	2.355.336	100	3.245.882	100	4.271.911	100	5.823.897	100	9.409.355	100	27.213.794	100	48.203.415	100		
Aves	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bubalinos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ovinos	17.018	0,7	16.482	0,5	11.170	0,3	17.536	0,3	51.626	0,5	127.577	1,4	125.541	1,4		
Caprinos	38.283	1,6	58.009	1,8	57.936	1,3	57.936	1,0	60.746	0,6	25.024	0,3	60.458	0,7		
Pescas	30.871	1,3	48.807	1,5	54.137	1,3	97.544	1,7	128.031	1,4	402.633	4,5	928.135	10,3		
Suínos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Equídeos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bovinos leite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bovinos carne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros animais ou prod.	97.334	4,2	119.063	3,7	231.800	5,4	258.889	4,4	433.100	4,5	5.365.312	61,3	10.723.742	115,7		
Outros animais	22.132	0,9	67.998	2,1	74.464	1,8	85.473	1,5	93.862	1,0	279.595	3,1	670.410	7,4		
Outros animais e produtos	427.343	18,1	553.204	17,1	668.471	15,6	1.011.477	17,3	2.198.039	25,5	74,2	0,8	526.800	5,9		
Produção animal	663.081	28,5	853.363	26,3	1.099.987	25,7	1.528.955	26,3	2.965.039	31,6	9.016.083	103,4	17.662.902	190,1		

FONTE: Banco Central do Brasil, Crédito Rural - Dados Estatísticos, diversos anos.

daquelas macrorregiões tanto no que diz respeito à produção vegetal quanto à animal.

A tabela 2.12 sintetiza, por regiões, a distribuição do crédito por atividades agropecuárias. Destas se depreende, que nas regiões Norte e Centro-Oeste, em geral, o volume do crédito destinado às lavouras é igual ou pouco superior àquele destinado aos rebanhos, particularmente, à pecuária bovina. Para as regiões Nordeste e Sudeste observa-se em toda a série histórica, que o crédito destinado à produção animal é sempre superior àquele destinado às lavouras. O fenômeno da pecuarização tanto na fronteira interna quanto externa tem sido reforçado, por conseguinte, pelas políticas oficiais de crédito que têm destinado, como se observou acima, a maior fração dos financiamentos rurais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste à expansão da pecuária, que não só é fraca absorvedora de mão-de-obra mas se constitui em atividade que exige grandes espaços. Ademais, a pecuarização vem ocupando áreas de lavoura, e, nas zonas de fronteira, tem sido um dos elementos determinantes da expulsão de posseiros e da força de trabalho que pioneiramente tinha ocupado aqueles espaços. Portanto, o privilegiamento dos empreendimentos pecuários tem levado: (a) a pouca absorção de mão-de obra; (b) a expansão da grande propriedade, e, conseqüentemente, ao reforço da concentração da riqueza e renda rural tanto em área de ocupação mais antiga quanto em áreas de expansão da fronteira agrícola; (c) a utilização de terras cujo melhor uso alternativo seria para as lavouras, sobretudo aquelas que poderiam ser destinadas a abastecer o mercado interno; (d) ao estabelecimento de conflitos fundiários em áreas de fronteira e, em decorrência; (e) a deslocamentos para novas áreas, da frente demográfica que se vê pressionada pela expansão da pecuária a procurar fronteira adentro nova fixação. A região Sul é a única que apresenta fração de crédito destinado às lavouras substancialmente maior do que o destinado à produção animal.

A tabela 2.13 mostra, em termos absolutos e/ ou relativos, a distribuição do crédito rural no Brasil segundo a

TABELA 2.11
 APLICAÇÃO DE CRÉDITO POR ATIVIDADE, SEGUNDO AS REGIÕES - 1969 - 1976

R E G I Ã O	A N O	PRODUÇÃO VEGETAL		PRODUÇÃO ANIMAL	
		(Cr\$ 1.000.000,00)	%	(Cr\$ 1.000.000,00)	%
NORTE	1969	21	0,9	8	1,2
	1970	18	0,6	8	0,9
	1971	28	0,6	29	2,0
	1972	61	1,0	41	2,7
	1973	91	1,0	60	1,9
	1974	250	0,9	150	1,9
	1975	438	0,9	377	2,1
	1976	-	-	635	3,1
S U L	1969	787	33,4	104	15,6
	1970	1241	38,2	157	18,4
	1971	1630	38,2	204	18,5
	1972	2444	42,0	290	19,0
	1973	3775	40,0	504	17,0
	1974	11435	42,0	1801	19,9
	1975	21432	44,5	3908	22,0
	1976	-	-	4956	24,0
SUDESTE	1969	1105	46,9	356	53,7
	1970	1416	43,6	491	57,5
	1971	1779	41,6	592	53,8
	1972	2225	38,3	720	47,1
	1973	3960	42,0	1473	49,7
	1974	11012	40,5	4251	47,1
	1975	16553	34,3	8263	46,3
	1976	-	-	9284	44,4
NORDESTE	1969	252	10,7	144	21,7
	1970	367	11,3	136	15,9
	1971	494	11,6	166	15,1
	1972	618	10,6	309	20,2
	1973	900	9,6	632	21,4
	1974	2675	9,8	1566	16,7
	1975	5875	12,2	2434	14,0
	1976	-	-	2947	14,2
CENTRO-OESTE	1969	190	8,1	51	7,8
	1970	204	6,3	62	7,3
	1971	341	8,0	109	10,0
	1972	474	8,1	169	11,6
	1973	683	7,4	291	10,0
	1974	1842	6,8	1299	14,4
	1975	3907	8,1	2681	15,1
	1976	-	-	2853	13,8
BRASIL	1969	2355	100,0	663	100,0
	1970	3246	100,0	853	100,0
	1971	4272	100,0	1100	100,0
	1972	5824	100,0	1529	100,0
	1973	9409	100,0	2705	100,0
	1974	27214	100,0	9016	100,0
	1975	48205	100,0	17663	100,0
	1976	-	-	20675	100,0

FORTE: Banco Central do Brasil; Decur, Crédito Rural, Dados Estatísticos, diversos anos.

TABELA 2.13

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO RURAL, POR FINALIDADE: E TIPOS DE AGENTES 1969 e 1976

FONTES DE FINANCIAMENTO	1969		1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Bancos Oficiais Federais	3.045	68,2	4.563	68,7	5.110	57,9	6.570	63,7	12.665	59,5	21.971	63,2	42.420	66,0	9.987	68,5
Investimento	579	83,5	930	87,0	1.311	72,3	2.514	74,8	3.430	71,5	5.265	70,2	10.944	69,6	4.414	71,2
Comercialização	478	41,2	785	41,3	1.776	30,6	1.281	38,6	1.901	36,1	3.426	40,4	9.363	58,7	4.691	38,1
Custeio	1.988	76,2	2.788	77,3	3.243	66,6	4.775	70,6	7.336	65,6	13.280	70,5	22.133	72,2	4.888	74,2
Bancos Oficiais Estaduais	-	-	-	-	1.080	11,7	1.164	11,0	2.264	10,6	3.590	10,3	5.996	9,4	1.381	9,5
Investimento	-	-	-	-	272	15,0	497	14,8	641	12,5	1.090	14,5	2.333	14,8	386	6,2
Comercialização	-	-	-	-	289	11,4	383	11,5	500	9,5	735	8,6	1.068	6,2	951	52,7
Custeio	-	-	-	-	519	10,7	584	8,6	1.123	10,0	1.765	9,4	2.595	8,5	44	0,7
Bancos Privados	1.192	31,2	2.014	30,3	2.697	29,3	3.244	24,1	6.105	28,7	8.811	25,3	14.061	22,2	3.105	21,3
Investimento	112	16,1	146	12,6	225	12,4	300	8,5	677	14,0	951	11,3	2.157	12,7	1.311	21,2
Comercialização	679	58,5	1.111	58,6	1.463	57,8	1.648	19,7	2.853	54,1	4.283	50,5	6.649	38,6	164	9,0
Custeio	601	23,8	757	21,1	1.009	20,7	1.296	19,2	2.575	23,0	3.537	18,8	5.255	17,2	1.630	28,8
Caixas Econômicas	3	0,1	7	0,1	12	0,1	56	0,4	80	0,5	185	0,5	104	0,5	-	-
Investimento	3	0,1	1	0,1	-	-	49	1,4	61	1,0	106	1,4	158	1,0	-	-
Comercialização	1	0,1	1	0,1	1	0,0	3	0,1	-	0,0	18	0,2	13	0,1	-	-
Custeio	1	0,1	5	0,1	11	0,2	5	0,1	19	0,2	61	0,3	133	0,4	-	-
Cooperativas de Crédito Rural	24	0,5	56	0,9	89	1,0	103	0,8	160	0,7	248	0,7	682	1,1	106	0,7
Investimento	2	0,3	2	0,3	2	0,2	3	0,1	11	0,5	46	0,6	136	0,5	86	1,4
Comercialização	3	0,2	2	0,1	2	0,2	5	0,1	17	0,3	22	0,3	32	0,2	-	-
Custeio	19	0,7	52	1,5	85	1,8	95	1,5	132	1,2	180	1,0	514	1,7	19	0,3
Total	4.464	100	6.640	100	9.209	100	13.436	100	21.275	100	34.806	100	63.462	100	14.578	100
Investimento	694	100	1.137	100	1.611	100	3.363	100	4.820	100	7.497	100	15.722	100	6.388	100
Comercialização	1.160	100	1.899	100	2.531	100	3.319	100	5.271	100	8.485	100	17.125	100	9.886	100
Custeio	2.610	100	3.604	100	4.867	100	6.754	100	11.184	100	18.824	100	30.610	100	6.575	100

FONTE: Banco Central do Brasil - Deriv. Crédito Rural - Diversos Anos.

finalidade e agentes distribuidores. É patente para todos os anos do período e para todas as finalidades, que são os bancos oficiais federais, os responsáveis por mais da metade do volume de crédito rural, secundados pelos bancos privados e bancos oficiais estaduais. Convém observar, que o grosso do crédito rural se destina a custeio, cabendo a investimentos a parte ínfima quando comparado com o crédito comercial mais custeio. Segundo a mesma tabela, observa-se que os bancos oficiais federais e estaduais são responsáveis por mais de 65% da distribuição de crédito do país. No caso particular do Nordeste, estes respondem por mais de 95% da totalidade do crédito regional. Finalmente a tabela 2.14 diz respeito unicamente à distribuição do crédito pelo Banco do Brasil, principal agente, que como se vê, discrimina as regiões periféricas do Norte e Nordeste.

2.2.4. Aplicação do Crédito para Financiamento de Preços Mínimos

A política de financiamento de preços mínimos, visa proteger a renda agrícola, eliminar riscos de preços enfrentados pelo produtor, bem como aumentar a produção da agricultura. Não cabe aqui maiores pormenores do conceito acima citado, portanto a preocupação deste capítulo é investigar os efeitos espacialmente diferenciados dessa política. Neste mister, elaborou-se um conjunto de tabelas com a pretensão de viabilizar e quantificar os efeitos diferenciados da política de financiamento de preços mínimos por macrorregiões brasileiras.

A tabela 2.15 mostra os cultivos, objeto da política de financiamento de preços mínimos na região Norte, sob a forma de produção total e financiada, em termos físicos e de valor, respectivamente. Delas se depreende que esta região possui muito poucos produtos atendidos por esta política, e mesmo assim de maneira pouco significativa. Comprova esta assertiva os coeficientes encontrados na tabela 2.15 assim como as próprias quantidades financiadas e seus respectivos valores. Pela pouca expressão nesta região desta política, é desnecessário maiores comentários.

Comparada com o Nordeste as regiões Sudeste e Sul do país, como se verá mais adiante, absorvem a quase totalidade dos recursos para financiamento de preços mínimos. Na região do Nordeste observa-se que a política de financiamento de preços mínimos talvez seja mais discriminatória do que a política de crédito rural. Os coeficientes da tabela 2.16 refletem muito bem o descaso dos implementadores dessa política na região Nordeste, talvez, a região que mais necessitasse de atenção pelo seu nível de descapitalização.

Atesta também o descaso do governo, o fato de certos produtos como a mamona, cuja produção é em geral bem maior no Nordeste, ter recebido menor financiamento do que no Sudeste. Veja-se um exemplo numérico: em 1970 o Nordeste produziu 208 mil toneladas de mamona contra 75 mil do Sudeste, isto é, 2,7 vezes mais. Contudo os dados das tabelas 2.16 e 2.17 evidenciam que enquanto o Nordeste teve 401 toneladas financiadas, os produtores do Sudeste eram beneficiados em 11.606 toneladas, ou seja, 30 vezes mais do que o Nordeste. Comparando-se ainda as citadas tabelas, vê-se que, em geral, os financiamentos para o Sudeste são quase sempre acima de 10% da produção ou do valor, enquanto que no Nordeste, em nenhum ano objeto do período em estudo, identificou-se um produto que tivesse pelo menos 10% da produção financiada, exceção única para o agave no ano de 1969 quando a CFP financiando 11% do valor da produção de agave no Estado da Bahia, provocou um forte "dumping" no Estado da Paraíba o que gerou enormes prejuízos aos produtores paraibanos, pois a produção financiada no Estado da Bahia foi colocada para venda nas indústrias de celulose da Paraíba e Pernambuco, provocando queda dos preços naqueles Estados.

A política de financiamento de preços mínimos atende sobremodo aos reclamos dos agricultores da região Sudeste. Nesta região o atendimento é satisfatório embora seja ela, quem menos necessita da ação desta política quando comparado com o Nordeste. A soja é o cultivo de suma importância da política tendo, respectivamente, para os anos de 1968 a 1973, segundo a tabela 2.17, 57%, 43%, 54% e 57% de sua produção financiada, o

regiões Sul e Sudeste. Assim, observa-se que o peso dos financiamentos situa-se naqueles produtos do Sul e Sudeste, ou seja, soja, milho, arroz e algodão.

Já a tabela 2.21 ilustra em termos quantitativos, a discriminação da política de financiamento de preços mínimos em relação às regiões periféricas do Norte e Nordeste. Em que pese a significativa participação da região Nordeste na produção total do Brasil, em média 28% (salvo 1970, quando foi assolada por terrível seca), esta região nunca chegou a ter 10% do total de sua produção financiada. Por outro lado, a região Sul cuja participação na produção total do Brasil foi, em média de 34% teve também, em média, 31% de sua produção atendida por financiamentos daquela política. Para o Sudeste, a comparação com o Nordeste é mais discriminatória para esta última, pois, enquanto o Sudeste apresenta uma participação no PBA em geral menor do que o Nordeste, teve, em média 31% de sua produção atendida pela política de preços mínimos, contra apenas 6% da do Nordeste.

Resumindo, pode-se deduzir que a tabela 2.21 ilustra bem os efeitos espacialmente diferenciados da política de preços mínimos no que toca às regiões periféricas do Norte e Nordeste e, conseqüentemente, o que tem contribuído por certo para a intensificação das desigualdades regionais no setor agrícola.

As tabelas apresentadas para a análise da política de crédito rural no Brasil, bem como para a política de financiamento dos preços mínimos evidenciam que ambas as políticas têm contribuído para agravar as desigualdades regionais de desenvolvimento no setor agropecuário, e, por conseguinte, as disparidades interregionais de maneira global. Não deve passar despercebido, ainda, que para o financiamento dos preços mínimos não se estudou as proteções de preços propiciadas aos "cultivos de ricos" ou lavouras de exportação tais como: cana-de-açúcar, café e cacau, que recebem a tutela, respectivamente, do IAA, IBC e CEPLAC. Nestes casos, ter-se-ia um quadro muito mais grave do que o apresentado contra as regiões periféricas do Norte e Nordeste. Os dados aqui apresentados não deixam dúvi -

TABELA 2.14
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO CRÉDITO RURAL, CONCEDIDO PELO BANCO DO BRASIL, POR REGIÃO
1971 A 1976

A N O S	NORTE		NORDESTE		SUDESTE		S U L		CENTRO - OESTE		VALOR TOTAL (Cr\$1.000,00)
	VALOR (Cr\$1.000,00)	%	VALOR (Cr\$1.000,00)	%	VALOR (Cr\$1.000,00)	%	VALOR (Cr\$1.000,00)	%	VALOR (Cr\$1.000,00)	%	
1971*	48	0,9	700	13,8	1.486	29,2	2.420	47,6	429	8,5	5.083
1972*	86	1,0	1.004	12,2	2.488	30,2	3.836	46,7	816	9,9	8.230
1973	109	0,9	1.397	11,4	3.905	31,8	5.796	47,3	1.061	8,6	12.268
1974	100	0,4	2.526	11,9	6.436	30,1	10.465	48,9	1.850	8,7	21.377
1975	315	0,8	5.573	13,5	10.223	24,9	20.500	49,9	4.490	10,9	41.101
1976	630	0,9	8.584	13,6	16.078	25,5	29.806	47,3	8.022	12,7	63.120

FONTE: Banco do Brasil S/A, Estatísticas dos Créditos concedidos²⁾ atividades rural e industrial - 1971-1976

* Inclusive preços mínimos.

TABELA 2.15
REGIÃO NORTE: PRODUÇÃO TOTAL E PRODUÇÃO FINANCIADA PELA COMISSÃO DE FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO - CFP
1968 - 1969 - 1970 - 1973

ESPECIFICAÇÃO	VALORES DA PRODUÇÃO						B/A	D/C		
	TOTAL		FINANCIADA							
	t. (A)	%	Cx\$1.000,(C)	%	t. (B)	%			Cx\$1.000, (D)	%
1968	210.057	100	51.455	100	17.164	100	11.027,8	100	0,08	0,21
Arroz	101.307	48,2	21.415	41,3	143	0,8	31,7	0,3	-	-
Juta e malva	50.266	23,9	20.318	39,7	16.907	98,5	10.982,7	99,6	0,34	0,54
Milho	59.484	27,9	9.722	19,0	114	0,7	13,4	0,1	-	-
1969	139.755	100	48.026	100	11.662	100	7.604,4	100	0,08	0,16
Arroz	91.892	65,5	23.045	48,0	1.058	9,1	259,6	3,4	0,01	0,01
Juta e malva	48.863	34,5	24.981	52,0	10.604	90,9	7.344,8	96,6	0,22	0,29
1970	200.612	100	77.358	100	17.036	100	10.850,8	100	0,08	0,14
Arroz	102.610	50,7	31.554	40,8	993	5,9	302,5	2,9	0,01	0,01
Juta e malva	38.172	19,0	29.601	38,2	15.931	93,5	10.513,3	96,8	0,42	0,36
Amendoim	1.343	0,6	644	0,8	100	0,6	32,7	0,3	0,07	0,05
Milho	59.487	29,7	15.559	20,2	12	0,0	2,3	0,0	-	-
1973	189.251	100	153.175	100	10.384	100	15.584,1	100	0,05	0,10
Juta e malva	62.226	32,9	84.321	55,1	10.324	60	15.577,6	99,9	0,17	0,18
Arroz c/casca	127.025	67,1	68.854	44,9	60	0,1	26,5	0,1	-	-

FONTE: FIBGE: Anuário Estatístico do Brasil, 1971; Ministério da Agricultura - CFP - Anuário Estatístico - 1977.

TABELA 2.16
REGIÃO NORDESTE: PRODUÇÃO TOTAL E PRODUÇÃO FINANCIADA PELA C.F.P.P.
1968 - 1969 - 1969 - 1970 - 1973

ESPECIFICAÇÃO	VALORES DA PRODUÇÃO										B/A	D/C
	TOTAL					FINANCIADA						
	t. (A)	%	Cr\$1.000, (C)	%	t. (B)	%	Cr\$1.000, (D)	%				
1968	17.293	100	1.541	100	83	100	45	100			-	0,03
Algodão	877	5,1	429	27,8	27	32,5	31	68,9			0,03	0,07
Arroz	1.106	6,4	189	12,3	39	47,0	10	22,2			0,04	0,05
Mandioca	12.391	71,7	380	24,7	-	-	-	-			-	-
Feijão	888	5,1	267	17,3	1	1,2	-	-			-	-
Milho	1.703	9,8	204	13,2	4	4,8	-	-			-	-
Sisal ou agave	328	1,9	72	4,7	12	14,5	4	8,9			0,04	0,05
1969	17.896	100	1.907	100	106	100	47	100			0	0,02
Algodão	864	4,8	435	22,8	20	18,9	27	57,5			0,02	0,06
Arroz	1.037	5,8	186	9,7	52	49,1	11	23,4			0,05	0,06
Mandioca	13.009	72,7	455	23,9	-	-	-	-			-	-
Feijão	818	4,6	420	22,0	-	0,0	-	-			-	-
Mamona	260	1,5	78	4,1	4	3,8	1	2,1			0,02	0,01
Milho	1.597	8,9	255	13,4	3	2,8	-	-			-	-
Sisal ou agave	311	1,7	78	4,1	27	25,4	8	17,0			0,09	0,11
1970	3.164	100	1.407	100	62	100	29	100			0,02	0,02
Algodão	517	16,3	476	33,7	9	14,5	15	51,7			0,02	0,03
Arroz	856	27,1	207	14,8	31	50,0	8	27,6			0,04	0,04
Feijão	448	14,2	357	25,4	2	3,2	-	-			-	-
Mamona	209	6,6	78	5,6	-	-	-	-			-	-
Milho	871	27,5	217	15,4	4	6,5	-	-			-	-
Sisal ou agave	263	8,3	72	5,1	16	25,8	6	20,7			0,06	0,07
1973	16.544	100	6.552	100	96	100	128	100			0	0,02
Algodão	883	5,3	1.963	29,9	23	24,0	86	67,2			0,03	0,04
Arroz	1.125	7,0	470	7,0	48	50,0	26	20,3			0,04	0,06
Mandioca	11.919	72,0	2.488	38,0	-	-	-	-			-	-
Feijão	867	5,2	1.646	24,6	-	-	-	-			-	-
Milho	1.512	9,1	682	10,3	5	5,2	2	1,6			-	-
Mamona	236	1,4	403	6,1	20	20,8	14	10,9			0,08	0,04

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil, 1971 - Ministério da Agricultura, CFP - Anuário Estatístico, 1977.

TABELA 2.17
 REGIÃO SUDESTE: PRODUÇÃO TOTAL E PRODUÇÃO FINANCIADA PELA C.F.P.
 1968 - 1969 - 1970 - 1971

ESPECIFICAÇÃO	VALORES DA PRODUÇÃO								B/A	D/C
	T O T A L				F I N A N C I A D A					
	t. (A)	%	Cr\$ 1.000, (C)	%	t. (B)	%	Cr\$ 1.000, (D)	%		
1968	13.957	100	1.906	100	298	100	68	100	0,02	0,04
Algodão	574	4,1	254	13,2	17	5,7	21	31,0	0,03	0,08
Amendoim	606	4,3	168	8,8	59	19,8	13	19,1	0,10	0,08
Arroz	2.033	14,6	607	31,8	77	25,8	16	23,5	0,04	0,03
Mandioca	5.188	37,2	178	9,4	1	0,3	-	-	-	-
Feijão	468	3,4	168	8,9	-	-	-	-	-	-
Mamona	75	0,5	22	1,2	5	1,7	2	2,9	0,07	0,06
Milho	4.971	35,6	498	26,1	116	39,0	12	17,6	0,02	0,02
Soja	40	0,3	11	0,6	23	7,7	4	5,9	0,57	0,37
1969	13.304	100	2.255	100	519	100	129	100	0,04	0,06
Algodão	620	4,7	331	14,8	16	3,1	22	17,1	0,03	0,07
Amendoim	572	4,4	202	9,0	53	10,2	16	12,4	0,09	0,08
Arroz	1.963	14,7	624	27,6	144	27,7	45	34,8	0,07	0,07
Mandioca	5.228	39,3	194	8,6	-	-	-	-	-	-
Feijão	437	3,2	258	11,5	2	0,4	1	0,8	-	-
Mamona	72	0,6	22	0,9	17	3,3	5	3,8	0,23	0,22
Milho	4.340	32,6	604	26,7	260	50,1	34	26,4	0,06	0,06
Soja	62	0,5	20	0,9	27	5,2	6	4,7	0,43	0,25
1970	15.228	100	3.061	100	340	100	135	100	0,02	0,04
Algodão	808	5,3	514	16,8	25	7,4	49	36,3	0,03	0,03
Amendoim	713	4,7	283	9,1	72	21,2	29	21,4	0,03	0,10
Arroz	2.411	15,8	786	25,7	46	13,5	15	11,1	0,02	0,02
Feijão	498	3,3	340	11,1	4	1,2	2	1,5	0,01	0,01
Mamona	75	0,5	28	0,9	11	3,2	4	3,0	0,15	0,14
Milho	5.372	35,2	852	27,9	133	39,1	21	15,6	0,02	0,02
Soja	92	0,6	33	1,1	49	14,4	15	11,1	0,54	0,46
Mandioca	5.260	34,6	225	7,4	-	0,0	-	-	-	-
1971	12.670	100	6.464	100	828	100	783	100	0,07	0,12
Algodão	719	5,7	1.028	16,0	72	8,6	331	42,3	0,10	0,32
Amendoim	341	2,7	350	5,4	38	4,6	39	5,0	0,11	0,11
Arroz	1.642	13,0	1.146	17,7	83	10,0	67	8,6	0,05	0,06
Mandioca	4.096	32,3	429	6,5	1	0,2	1	0,1	-	-
Feijão	480	3,8	1.138	17,6	11	1,4	16	2,0	0,02	0,01
Mamona	107	0,8	180	2,8	37	4,5	26	3,3	0,34	0,35
Milho	4.918	38,8	1.837	28,4	377	45,5	184	23,5	0,08	0,10
Soja	167	1,3	356	5,5	209	25,2	119	15,2	0,57	0,34

FONTES: FIBGE; Anuário Estatístico do Brasil, 1971, Ministério da Agricultura - CPP.

TABELA 2.18
REGIÃO SUL: PRODUÇÃO TOTAL E PRODUÇÃO FINANCIADA PELA CFP,
1968 - 1969 - 1970 - 1971

ESPECIFICAÇÃO	VALORES DA PRODUÇÃO								B/A	D/C
	T O T A L				F I N A N C I A D A					
	t. (A)	%	Cr\$1.000. (C)	%	t. (B)	%	Cr\$1.000. (D)	%		
1968	17.422	100	1.845	100	410	100	113	100	0,02	0,06
Algodão	494	3,0	211	11,4	17	4,1	21	18,4	0,03	0,10
Amendoim	118	7,0	31	1,7	7	1,9	2	1,4	0,06	0,05
Arroz	1.833	10,5	429	23,2	256	62,5	67	59,1	0,14	0,16
Mandioca	8.212	47,0	275	15,0	5	1,0	1	0,4	-	-
Feijão	868	5,0	218	11,8	3	0,7	1	0,7	-	-
Mamona	45	0,3	13	0,7	11	2,8	3	2,5	0,25	0,20
Milho	5.261	3,5	543	29,5	12	3,0	1	1,2	0,23	-
Soja	611	3,5	125	6,7	99	24,0	18	16,1	0,16	0,15
1969	18.833	100	2.476	100	509	100	159	100	0,03	0,06
Algodão	521	2,8	139	5,6	20	4,0	26	16,6	0,04	0,11
Amendoim	146	0,8	55	2,2	8	1,5	2	1,5	0,05	0,04
Arroz	1.996	10,7	526	21,3	212	41,5	78	48,9	0,12	0,15
Mandioca	8.410	44,5	345	14,0	5	1,0	1	0,5	-	-
Feijão	793	4,2	296	12,0	3	0,7	1	1,0	-	-
Mamona	42	0,2	13	0,5	7	1,3	2	1,0	0,16	0,15
Milho	5.935	31,5	759	30,7	59	11,5	8	5,2	0,01	0,01
Soja	990	5,3	243	9,8	176	34,5	40	25,3	0,18	0,17
1970	21.342	100	3.434	100	765	100	107	100	0,04	0,09
Algodão	526	2,5	290	8,4	23	3,0	15	14,5	0,04	0,15
Amendoim	168	0,8	63	1,8	13	1,6	5	1,5	0,07	0,07
Arroz	2.348	11,0	688	20,0	304	39,8	124	40,5	0,11	0,18
Mandioca	8.744	41,0	415	12,0	7	0,9	-	0,0	-	-
Feijão	1.074	5,0	57	1,7	20	2,5	7	2,2	0,02	0,01
Mamona	57	0,3	22	0,6	4	0,6	1	0,5	0,08	0,06
Milho	7.028	33,0	981	28,5	32	4,2	5	1,7	-	0,01
Soja	1.398	6,4	392	11,5	367	48,0	120	39,0	0,26	0,31
1971	22.339	100	12.244	100	1.861	100	1.337	100	0,07	0,11
Algodão	437	2,0	588	4,8	29	1,5	141	10,5	0,01	0,24
Amendoim	147	0,7	378	3,1	1	0,1	1	0,0	0,15	0,00
Arroz	2.317	10,5	1.478	12,1	338	18,0	298	22,3	-	0,20
Mandioca	7.410	33,0	1.123	9,2	23	1,3	18	1,3	0,02	0,02
Feijão	742	3,5	1.238	10,1	12	0,6	15	1,1	-	0,01
Mamona	89	0,4	149	1,2	10	0,5	8	0,5	-	0,05
Milho	6.744	30,5	2.264	18,5	174	9,3	89	7,0	-	0,04
Soja	4.452	19,9	5.028	41,0	1.274	68,5	766	57,3	-	0,15

FONTE: FINE; Anuário Estatístico do Brasil, 1971 - Ministério da Agricultura - CFP
FINE; Anuário Estatístico do Brasil, 1977.

TABELA 2.19

REGIÃO CENTRO-OESTE: PRODUÇÃO TOTAL E PRODUÇÃO FINANCIADA PELA C.F.P.P.
1968 - 1969 - 1970 - 1971

ESPECIFICAÇÃO	VALORES DA PRODUÇÃO										B/A	D/C
	TOTAL		FINANCIADA									
	t. (A)	%	Cr\$1.000, (C)	%	t. (B)	%	Cr\$1.000, (D)	%		%		
1968	2.553	100	612	100	112	100	23	100			0,04	0,04
Algodão	55	2,0	21	3,4	-	-	1	4,3			-	0,05
Amendoim	20	0,8	4	0,7	1	0,9	-	-			0,05	-
Arroz	1.577	59,5	420	68,6	109	97,3	22	95,7			0,07	0,05
Feijão	182	6,9	69	11,3	-	0,0	-	-			-	-
Milho	819	30,8	98	16,0	2	1,8	-	-			0,00	-
1969	2.342	100	565	100	197	100	55	100			0,08	0,10
Algodão	95	4,0	45	8,0	1	0,5	2	3,6			0,01	0,04
Amendoim	26	1,1	7	1,2	1	0,5	-	-			0,04	-
Arroz	1.306	55,8	331	58,6	162	82,2	49	89,0			0,12	0,15
Feijão	142	6,1	80	14,2	1	0,5	-	-			-	-
Milho	768	32,8	100	17,7	31	15,8	4	7,4			0,04	0,04
Soja	5	0,2	2	0,4	1	0,5	-	-			0,20	-
1970	3.022	100	863	100	77	100	29	100			0,03	0,03
Algodão	104	3,4	63	7,3	3	3,9	6	20,6			0,03	0,10
Arroz	1.836	60,8	542	62,8	63	81,8	20	69,0			0,03	0,04
Feijão	176	5,8	119	13,8	2	2,6	1	3,4			0,01	0,01
Milho	887	29,4	133	15,4	9	11,7	2	7,0			0,01	0,01
Soja	19	0,6	6	0,7	-	-	-	-			-	0,01
1973	3.558	100	2.498	100	387	100	273	100			0,11	0,11
Algodão	133	6,5	330	13,2	6	1,6	24	8,8			0,03	0,07
Amendoim	91	2,5	85	3,4	-	-	-	-			-	-
Arroz	1.949	54,8	1.254	50,2	156	40,3	121	44,3			0,08	0,10
Feijão	225	3,5	285	11,4	5	1,4	6	2,2			0,04	0,02
Mamona	16	0,5	24	1,0	-	-	-	-			0,00	-
Milho	951	26,7	338	13,5	207	53,6	116	42,5			0,22	0,34
Soja	193	5,5	182	7,3	12	3,1	6	2,2			0,06	0,03

FONTE: IBGE - Anuário Estatístico do Brasil, 1971
Ministério da Agricultura, CFP - Anuário Estatístico, 1977.

TABELA 2.20
BRASIL: PRODUÇÃO TOTAL E PRODUÇÃO FINANCIADA PELA CFP.

1968 - 1969 - 1970 - 1971

ESPECIFICAÇÃO	VALORES DA PRODUÇÃO								M/A	D/C
	TOTAL				FINANCIADA					
	t. (A)	%	Fr\$1.000, (C)	%	t. (B)	%	Fr\$1.000, (D)	%		
1968	55.228	100	6.135	100	921	100	261	100	0,02	0,04
Algodão	1.999	3,5	915	15,0	61	6,1	74	28,4	0,03	0,08
Amendoim	736	1,6	207	3,4	67	7,3	15	5,9	0,09	0,07
Arroz	6.653	12,0	1.664	27,0	481	52,2	115	44,0	0,07	0,07
Mandioca	29.203	53,0	937	15,3	6	0,6	1	0,2	-	-
Favão	2.420	4,4	726	11,9	4	0,5	1	0,4	-	-
Mamona	370	0,6	103	1,7	17	1,8	4	1,5	0,05	0,04
Milho	12.014	23,2	1.352	22,0	135	14,6	14	5,4	0,01	0,01
Soja	654	1,2	136	2,1	121	13,1	22	8,4	0,18	0,14
Juta/malva	51	0,0	21	0,4	17	1,8	11	4,2	0,33	0,53
Sisal ou agave	320	0,6	72	1,2	12	1,4	4	1,4	0,04	0,05
1969	56.021	100	7.415	100	1.344	100	398	100	0,02	0,05
Algodão	2.111	4,0	1.049	14,1	58	4,4	77	19,3	0,03	0,07
Amendoim	754	1,0	267	4,0	61	4,5	18	4,5	0,08	0,07
Arroz	6.394	11,5	1.691	23,0	592	44,0	183	46,0	0,09	0,11
Mandioca	30.074	53,5	1.136	15,5	5	0,3	1	0,1	-	-
Favão	2.200	4,0	1.060	14,5	6	0,5	2	0,6	-	-
Mamona	378	0,5	114	0,1	27	2,1	8	2,0	0,07	0,07
Milho	12.692	22,8	1.730	23,5	353	26,2	47	11,8	0,01	0,01
Soja	1.057	2,0	25	3,7	204	15,2	47	11,8	0,19	0,18
Sisal ou Agave	311	0,7	78	1,1	27	2,0	8	2,1	0,09	0,11
Juta/malva	49	0,0	25	0,5	11	0,8	7	1,8	0,22	0,29
1970	52.486	100	9.636	100	1.261	100	512	100	0,02	0,05
Algodão	1.955	3,7	1.344	14,0	60	5,0	115	22,5	0,01	0,04
Amendoim	928	1,6	367	3,7	85	6,5	34	6,6	0,09	0,09
Arroz	7.553	13,0	2.255	23,4	444	35,0	160	31,0	0,04	0,07
Favão	2.211	3,0	1.412	14,5	27	2,0	10	2,0	0,01	0,01
Juta/malva	38	0,0	30	0,3	16	1,4	11	2,0	0,42	0,36
Mandioca	29.464	50,4	1.397	14,5	3	0,3	-	0,0	-	-
Mamona	349	0,6	130	1,4	16	1,3	5	1,0	0,05	0,04
Milho	14.216	24,3	2.199	23,0	178	14,0	29	5,6	0,01	0,01
Soja	1.509	2,6	430	4,5	416	33,0	135	24,4	0,28	0,31
Sisal ou agave	263	0,4	72	0,7	16	1,5	5	0,9	0,06	0,07
1971	74.014	100	28.246	100	3.185	100	2.540	100	0,04	0,09
Algodão	17.796	24,0	3.910	13,0	131	4,1	581	23,0	0,01	0,15
Amendoim	590	0,8	580	2,1	40	1,2	40	1,6	0,07	0,07
Arroz	7.160	9,7	4.416	15,6	626	19,6	513	20,2	0,09	0,12
Mandioca	26.528	36,0	1.444	12,2	25	0,8	19	0,7	-	0,01
Favão	2.231	3,0	4.124	15,3	29	0,9	38	1,5	0,01	0,01
Mamona	449	0,5	755	2,7	66	2,1	48	1,9	0,15	0,06
Juta/malva	62	0,0	84	0,3	10	0,3	16	0,6	0,17	0,18
Milho	14.386	19,2	5.148	18,2	763	24,0	391	15,4	0,05	0,08
Soja	5.012	6,0	5.565	19,8	1.495	47,0	892	35,1	0,30	0,14

FONTES: FINCE - 1) Anuário Estatístico

2) Ministério da Agricultura CFP, Anuário Estatístico do Brasil, 1977.

das sobre os efeitos espacialmente diferenciados dessas políticas, sobretudo no que diz respeito às regiões Norte e Nordeste em relação às demais regiões do país.

2.3. - Dimensões Regionais da Pesquisa Agrícola e da Extensão Rural

Por pesquisa agrônômica, conceitua-se os procedimentos destinados a conseguir as informações necessárias à identificação de objetos ou fenômenos de origem agrícola em termos de suas estruturas, suas relações ou a elaboração de novas técnicas de pesquisa. Já a experimentação agrícola, representa o uso de uma técnica nas operações de pesquisa agrônômica e, portanto, não deve ser confundida com esta.

A política de pesquisa agrícola no Brasil, nunca esteve adequada à realidade. Não reunia recursos financeiros e humanos na quantidade e qualidade demandados para a identificação satisfatória das necessidades de processos de produção e de distribuição de produtos agrícolas. Além do mais o impulso, a direção e o sentido da pesquisa agropecuária, no Brasil, sempre esteve concentrada na região Sudeste ou, precisamente, no Estado de São Paulo.

Somente a partir de 1973 foi que o Governo Federal modificou radicalmente a política de pesquisa agropecuária, com a criação e institucionalização da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). Até então toda a pesquisa agropecuária no Brasil, no âmbito federal, estava sob a égide do Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária (DNPEA), do Ministério da Agricultura. Vale salientar que das várias unidades de pesquisa do Governo Federal, apenas 4 se localizavam no Nordeste (IPEAL, IPEANE, CEPEC e DNOCS). O DNPEA possuía, no Brasil nove Institutos de Pesquisa, um Centro de Tecnologia Alimentar e oitenta e duas estações experimentais.

Segundo Tolline, em 1973, "O programa de pesquisa do DNPEA previa a execução de trabalhos em quase mil subprojetos de pesquisa. Desse total, 39% estão na área de fitotécni

ca, 22% na área denominada de pesquisas básicas, 15% na área de pedagogia, 7% na área de zootecnia e 3% na área de tecnologia (química dos vegetais e tecnologia dos alimentos)¹. Do exposto, vê-se que de uma maneira geral, o BNPEA relegava a segundo plano as preocupações de natureza econômica.

Ainda, segundo Tollini a totalidade das unidades de pesquisa estaduais, naquele ano de 1973, e seus respectivos pesquisadores se concentravam no Estado de São Paulo, cujo "investimento de recursos por pesquisadores era, até recentemente, mais de uma vez e meia o que o DNPEA investia"², em todo o Brasil.

A criação e institucionalização recente da EMBRAPA prevê a existência, a níveis nacional e regional de conselhos de pesquisa agropecuária, que terão a responsabilidade de elaborar diretrizes para a política de pesquisa, como, também, os planos indicativos nacional e regional. Convém ressaltar, que a EMBRAPA é uma empresa pública com a necessidade de flexibilidade administrativa e financeira para resolver e coordenar os problemas de pesquisa agropecuária entre as inúmeras instituições atualmente dedicadas a essas atividades.

Espera-se da EMBRAPA, que articule e planeje a pesquisa agropecuária com a política global de desenvolvimento econômico, inclusive, no sentido de diminuir as desigualdades regionais no setor agrícola. Vale dizer que a EMBRAPA surgiu da necessidade de se promover, no Brasil, um melhor uso dos seus escassos recursos para pesquisa agrícola. Por outro lado, deve a EMBRAPA agilizar o processo de produção de tecnologias agrícolas e, na medida que funcionar em estreita colaboração com os serviços de extensão e assistência técnica, também contribuir para reduzir as desigualdades inter e intra-regionais, no setor.

1 TOLLINI, Hélio, O Planejamento da Pesquisa Agropecuária Conceitos e Prática. XV Congresso Internacional de Economistas Agrícolas. São Paulo, agosto de 1973.

2 Idem.

Em um interessante ensaio Pastore, Alves e Rizziere¹ demonstram que "o grosso do crescimento da produção agrícola no Brasil foi devido basicamente à expansão da área cultivada e do trabalho". Na década 1950/1960, 70% foi determinado por uma pura e simples expansão da área cultivada e 30% determinado por um aumento da produtividade da terra, ou seja, resultante da aplicação de tecnologias químicas e biológicas, tais como: fertilizantes, calcário, novas variedades, etc." A análise dos autores supra-citados, indica ainda profundas diferenças regionais, destacando que já na década 1950-1960 a grande parte do crescimento agrícola do Estado de São Paulo descansava nos ganhos de produtividade da terra e do trabalho, obtidos pela utilização de técnicas substituidoras de mão-de-obra (mecanização) e de intensidade de produção (uso de fertilizantes, sementes melhoradas e melhoramentos de terras). Mostraram também que naquele Estado a escassez relativa de terra e trabalho, induziram pesquisas agrícolas enquanto que o resto do país continuou a utilizar mais terra e mão-de-obra, ou seja, os fatores abundantes.

A EMBRAPA, dentro de sua política de descentralização operativa, atua em estreita integração com os Centros Nacionais de Pesquisas e Unidades de Execução de Pesquisa de Ambiente Estadual (UEPAE's) e Territorial (UEPAT's). Existem 15 Centros já instalados, dos quais 4 localizam-se no Nordeste (Sobral-CE, Campina Grande-PB, Cruz das Almas-BA e Petrolina-PE). As UEPAE's são ligadas às Empresas Estaduais de Pesquisa, passando a EMBRAPA a atuar indiretamente, através da ação coordenadora que lhe compete. São em número de 24, sendo 9 no Nordeste (Bacabal-MA, Paeajus-CE, Cruzeta-RN, Itapirema-PE, Barreiras-BA, Alagoinha-PB, Penedo-AL e Quissamã-SE).

Ademais, não seria inconveniente que ainda neste item se fizesse algumas considerações sobre pesquisas em administração rural e economia da produção nas distintas regiões brasileiras.

1 Pastore, Affonso Celso et alii. - A inovação Induzida e os Limites à Modernização na Agricultura Brasileira. Anais da XII Reunião Anual da SORER. Ano XIV, Tomo I - 1976, Revista de Economia Rural.

Para tanto, recorreu-se à publicação do Ministério da Agricultura intitulada "Pesquisa sobre o Desenvolvimento Agrícola no Brasil" de Schuh, que contém um interessante inventário dos trabalhos realizados com relação à agricultura brasileira. Nas compilações de trabalho por região, as obras inventariadas por Schuh se constituíram de:

- a) materiais publicados - através de órgãos ou oficiais;
- b) livros;
- c) artigos publicados em revistas profissionais;
- d) material preparado por ou para organizações internacionais;
- e) trabalhos avulsos, três dissertações e relatórios;
- f) pesquisas em andamento.

A este respeito Teixeira Filho ¹, fundamentado nas informações de Schuh, realizou uma pesquisa pormenorizada cujos resultados procura-se sintetizar a seguir:

¹ Teixeira Filho, A. R. - Análise e Avaliação das Pesquisas em Administração Rural e Economia da Produção no Brasil : Revista de Economia Rural, Volume V, nº 5 - junho de 1974 - SOBER.

DISTRIBUIÇÃO DAS PESQUISAS EM ECONOMIA RURAL NO BRASIL
1950/1972

CLASSE ¹	ANTES DE 1950	P E R Í O D O				
		50-55	56-60	61-65	66-70	71-72
1	2	5	7	22	15	2
2	-	8	23	58	62	4
3	-	-	8	6	16	1
4	-	4	53	23	57	1
5	-	2	25	42	29	4
6	-	2	5	10	13	-
7	2	3	12	23	18	6
8	-	1	6	10	17	-
9	3	12	18	14	16	1
10	-	-	-	4	2	1
11	-	-	-	2	2	-
12	-	-	-	7	6	-
13	1	2	4	3	5	-
14	-	1	2	11	15	4
15	2	5	22	32	53	3
16	-	-	5	9	10	-

FONTE: Informações contidas no apêndice A de Schuh. op. cit. págs. 122 - 218, citado por Teixeira Filho.

- (1) 1 - Uso da terra e água; 2 - Administração e organização de propriedades agropecuárias; 3 - Financiamentos; 4 - Oferta e procura; 5 - Comercialização; 6 - Mercado internacional; 7 - Organização e vida rural; 8 - Política agrícola; 9 - População e mão-de-obra rural; 10 - Valores, atitudes e motivação; 11 - Mecanização agrícola; 12 - Indústria rural; 13 - Estatística agrícola e metodologia da pesquisa; 14 - Extensão, educação e inovação; 15 - Desenvolvimento econômico e agrícola; e 16 - Referências gerais.

Este mesmo inventário sobre pesquisas agropecuárias ou de economia rural, pode ser distribuído por macrorregiões para os mesmos períodos da seguinte maneira:

TABELA 2.22

DISTRIBUIÇÃO DAS PESQUISAS EM ECONOMIA
RURAL POR MACRORREGIÕES BRASILEIRAS
1950/1972

CLASSE	DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO					
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	S U L	CENTRO OESTE	TOTAL
1	2	14	32	4	8	60
2	2	15	133	19	9	178
3	-	11	18	6	-	35
4	2	32	170	10	3	217
5	-	20	76	2	-	98
6	-	2	17	2	-	21
7	3	13	47	7	3	73
8	2	14	22	3	1	42
9	-	10	41	4	6	61
10	-	1	5	5	1	12
11	-	-	4	-	-	4
12	-	2	6	-	-	9
13	-	3	12	2	2	19
14	-	3	32	15	-	50
15	2	26	55	13	8	104
16	2	11	10	3	1	27

FONTE: Informações contidas no Apêndice A de Schuh, op. cit.

- (1) 1 - Uso de terra e água; 2- Administração e organização de propriedades agropecuárias; 3 - Financiamentos; 4 - Oferta e procura; 5 - Comercialização; 6 - Mercado internacional; 7 - Organização e vida rural; 8 - Política agrícola; 9 - População e mão-de-obra rural; 10 - Valores, atitude e motivação; 11 - Mecanização agrícola; 12 - Indústria rural; 13 - Estatística agrícola e metodologia da pesquisa; 14 - Extensão, educação e inovação; 15 - Desenvolvimento econômico e agrícola; e 16 - Referências gerais.

Os dados acima comprovam que o Sudeste detinha 67% de todas as pesquisas sobre economia rural realizadas no Brasil, enquanto ao Nordeste coube, o segundo lugar com 17%.

Segundo Teixeira Filho "o inventário faz referências a cerca de 800 trabalhos. Dado ao fato de que freqüente - mente uma obra pode pertencer a mais de uma classe, os totais a apresentados poderão freqüentemente ultrapassar aquele número.¹

Os serviços de extensão agrícola e de assistência técnica foram introduzidos no Brasil pela Associação Internacional Americana em Santa Rita do Passa Quatro, no Estado de São Paulo, no ano de 1948, e pela ACAR no Estado de Minas Gerais, em 1949. O surgimento desses serviços foram praticamente transportados dos Estados Unidos para o Brasil e visavam a "estabelecer um Programa de Assistência Técnica e Financeira que possibilitasse a intensificação da produção agrícola e a melhoria das condições econômicas e sociais da vida rural".

A partir de 1953, com o acordo Brasil-Estado Unidos, foi criado o Escritório Técnico de Agricultura (ETA) através do qual se criou a ASCAR, a ACARPA, a ACARRESC e, em 1954, por iniciativa do BNB criaram-se as ANCARS nos Estados nordestinos, e, em 1956, era criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), que constituiu o Sistema Brasileiro de Extensão Rural.

A partir de sua origem, totalmente exógena, aplicada a uma realidade muito diferente, o serviço de extensão agrícola foi obrigado a optar por uma variada gama de programas. Assim é que, no Nordeste, a ênfase coube aos aspectos sociais enquanto que, no Sul, foram os aspectos técnicos e econômicos que predominaram. Outro ponto crítico no sistema de extensão da ABCAR era o de público a ser atendido pela extensão que, para uns, era o pequeno produtor, para outros, todos os tipos de produtores, e, ainda havia alguns que achavam que deveria se começar pelo meio urbano.

Após uma séria e eficiente avaliação do serviço de extensão e assistência técnica prestado pelo sistema ABCAR, o Ministério da Agricultura resolveu criar a Empresa Brasileira

¹ Teixeira Filho A. R.: Idem, idem.

de Extensão Rural (EMBRATER), que substituiu todo o sistema ABCAR, com papel definitivo de, complementarmente modernizar o comportamento dos diversos órgãos públicos engajados no processo de desenvolvimento rural.

Com respeito aos aspectos espaciais, espera-se que o sistema da EMBRATER possa dar maior aproveitamento aos recursos naturais, humanos e financeiros disponíveis no sentido de atenuar as desigualdades, bem como, acabar de uma vez por todas, com o paralelismo de ação entre as diferentes instituições governamentais que lidam com o setor agrícola.

No Nordeste a EMBRATER contava, em 1975, com cerca de 1.822 técnicos, na região, representando cerca de 1 técnico para cada 1.900 famílias agrícolas, 1,8 técnicos por município atendido (1.004), e 0,75, em relação ao total de municípios da região. Considerando que ao nível atual de assistência, são orientados cerca de 40 produtores-proprietários por técnicos, infere-se a quase inexistência dos serviços no meio rural nordestino. Acresça-se a isto a forma de prestação de assistência técnica atualmente conduzida pelo SIBER no Nordeste, o que o impossibilita de exercer ação com vistas à modernização do setor, em que pese os esforços realizados para sua reestruturação através da criação da EMBRATER. Desta forma o SIBER Nordeste conseguiu apenas orientar 1% dos produtores da região, e 0,4% do total da área dos imóveis cadastrados pelo INCRA.

Com respeito aos agentes de extensão, dispõe o sistema EMBRATER de aproximadamente 6.500 técnicos operando em todo o meio rural brasileiro. Significa dizer que possui o sistema, um técnico para, aproximadamente, cada 2.500 pessoas ativas na agricultura. Comparando este dado com o dos Estados Unidos e de outros países desenvolvidos, chegar-se-á à conclusão de que o número de técnicos deveria ser 6 a 7 vezes maior. Daí a necessidade de se cuidar fundamentalmente na qualidade, destreza, eficácia e eficiência desses técnicos para superar as limitações de recursos financeiros e número reduzido de técnicos.

2.4. - Política de Colonização

No Brasil, após a Segunda Guerra Mundial foi criada para efeito de cuidar da política de colonização e reforma agrária a Comissão Nacional de Política Agrária que teve vida efêmera, pois, com o suicídio do Presidente Vargas, em 1954 ; foi extinta juntamente com o Conselho Nacional de Imigração e Colonização, cujas tarefas foram delegadas ao novo órgão denominado Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC).

Na década dos 60, de grandes debates em torno da questão agrária brasileira, o Governo Federal criou um grupo de trabalho dirigido pelo Senador Milton Campos. Com base nos resultados do documento apresentado pelo citado grupo de trabalho foi criado, em 1962, o Conselho Nacional de Reforma Agrária, cujos objetivos era planejar e preparar terreno para uma reforma agrária, além de coordenar as atividades do INIC, do Serviço Social Rural e do BNCC. Este Conselho durou apenas oito meses sendo substituído pela Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA) que absorveu todas as instituições acima citadas Subordinada ao Ministro da Agricultura, as atribuições da SUPRA eram promover o desenvolvimento agrícola e planejar e executar a reforma agrária. A SUPRA, por sua vez, teve uma duração bastante curta, pois em abril de 1964, após a deposição do Presidente Goulart, deixou de existir.

Em novembro de 1964, o Mal. Castelo Branco homologava a lei conhecida como Estatuto da Terra, a partir da qual todas as ações subseqüentes à política de estrutura agrária e colonização estariam submetidas.

Para tanto, o governo criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA) que, posteriormente, em 1970, foram fundidos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A partir deste marco institucional far-se-á uma rápida avaliação dos programas oficiais de colonização ao longo da rodovia Transamazônica, principalmente na área de Marabá, ao sul do Pará; em Rondônia e no Maranhão (região ao Alto Turi).

2.4.1. Programas Oficiais de Colonização ao Longo da Transamazônica

A orientação, a partir de 1970, da política de fronteira na Amazônia, decorre, da necessidade de promover a integração do Nordeste, com excedentes relativos de população, à Amazônia, com excedentes relativos de terra. O programa foi deflagrado logo após a seca de 1970 e contemplava a ocupação da Amazônia por pequenos produtores que se fixariam às margens das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, a serem construídas com recursos do então recém-criado Programa de Integração Nacional (PIN), que absorveu 30% dos incentivos fiscais.

A ocupação destas áreas de fronteira por uma agricultura de base familiar permitiria incrementar a produção nacional de alimentos, ademais de promover o acesso à terra de excedentes populacionais oriundos, sobretudo, do Nordeste. Por conseguinte, além de ocupar vácuos demográficos, a colonização na fronteira amazônica diminuiria a pressão pela reforma agrária nas áreas saturadas do Nordeste e induziria a mais acelerada expansão do produto agrícola, destacadamente alimentos.

O INCRA foi incumbido de implementar a política de colonização para a área e para tal, concebeu uma estrutura na qual um conjunto de centros administrativos e residenciais se localizariam em intervalos regulares ao longo da Transamazônica. A unidade residencial seria a agrovila, destinada a abrigar cerca de 50 a 60 famílias. Este pequeno núcleo urbano deveria contar com um centro administrativo, posto de saúde, escola primária, pequeno comércio e mesmo um campo de futebol. Um segundo núcleo, hierarquicamente superior na organização urbana, seria constituído pela agrópolis, que se localizaria ao centro de 20 agrovilas e deveria conter uma cooperativa, banco, correios e escola secundária. A maior unidade modular, contudo, seria a rurópolis, que se localizaria a cada 140 quilômetros ao longo da rodovia. Esta, abrigaria um aeroporto, um hospital, um centro de assistência técnica e algumas agroindústrias. Ademais, os colonos receberiam habitação, lotes de 100 hectares, salários

por seis meses e assistência médica e educacional para suas famílias. A CIBRAZEM, compraria dos colonos a produção de arroz a um preço garantido pela CFP e estocaria a mercadoria. A COBAL forneceria alimentos a baixo custo aos colonos, e o Banco do Brasil e a ACAR, respectivamente, forneceriam créditos a baixas taxas de juros e assistência técnica aos agricultores. A SESP e SUCAM controlariam os aspectos médico-sanitários, sendo a última, órgão responsável pela erradicação da malária. A meta foi a de assentar cem mil famílias no período 1971-74.

Após três anos de implantação, estes projetos que se localizaram em Itaituba, Altamira e Marabá foram desativados sob a alegação de fracasso, e a estratégia governamental voltou-se para o privilegiamento da grande empresa agrícola, tornando-se a Amazônia área de penetração da fronteira capitalista em vez da fronteira "camponesa". A primeira fronteira denominada por alguns economistas como "Big Man's frontier", é caracterizada por grandes propriedades rurais em detrimento de uma agricultura de base familiar.¹ Wood e Schmink em trabalho recente, demonstram que os baixos níveis de produção, das pequenas explorações, principalmente nos primeiros anos do projeto, ocorreram em decorrência da ineficaz administração das instituições responsáveis pela implementação da política e de erros que se colocam no âmbito da assistência técnica pelo pessoal de campo.² Ademais, os mesmos autores destacam que a baixa produtividade dos colonos foi um argumento bastante conveniente em favor da ocupação da Amazônia por grandes empreendimentos capitalistas, para os quais se mobilizaram grupos de interesse localizados no Centro-Sul do país. O escopo do estudo de Wood e Schimink é a área de Marabá e constitui uma extensão de uma pesquisa mais ampla nesta mesma área realizada pelo CEDEPLAR.³

-
- 1 Cf Martin T. Katzman, *Cities and Frontiers in Brazil: Regional Dimensions of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge, MASS. 1977, especialmente o capítulo 2 "The Brazilian Frontier in Comparative Perspective", pp. 10-30.
 - 2 Charles Wood e Marianne Schmink, "Blaming the Victim: Small Farm Production in an Amazon Colonization Project". Trabalho apresentado ao Interciência Association Symposia na série sobre "Nutrição e Agricultura: Estratégias para a América Latina" como parte do Encontro Anual da American Association for the Advancement of Science, Washington, D.C., Fevereiro de 1978, mimeo.
 - 3 Pesquisa inédita e ainda não publicada do CEDEPLAR.

A meta de assentar 100.000 famílias no período 1971-74, o INCRA defrontou-se no último ano do período com apenas 5,7 mil famílias localizadas nos três projetos, já citados, ao longo da Transamazônica. Ademais, toda a infra-estrutura de apoio não emergiu como planejado. As agrópolis e rurópolis não foram construídas e as agrovilas não se mostraram adequadas, dada a distância das mesmas dos lotes dos colonos, o que levou estes últimos a abandoná-las e a localizarem residência nos seus locais de trabalho. Ademais, à exceção de alguns poucos colonos na região da Altamira, os de Marabá não receberam nem habitação nem os recursos de manutenção por seis meses que objetivavam reter, no período crítico de implantação, os colonos na área. A assistência médica e educacional também evidenciaram-se pouco adequadas às necessidades das famílias, embora o aspecto mais comprometedor ao sucesso do programa tenha advindo dos sistemas de apoio à produção e comercialização da produção agrícola, sobretudo arroz, que se constitui no mais importante produto entre os que foram cultivados na área (feijão, milho e mandioca). Um exame detalhado dos problemas enfrentados na produção e comercialização do arroz, encontra-se no trabalho de Wood e Schmink, já citado.¹ A seguir, far-se-á um sumário das adversidades enfrentadas pelos colonos e que decorreram em sua maior parte da incapacidade institucional e administrativa das agências governamentais que atuavam na área.

A primeira dificuldade, logo no início do projeto (1972), decorreu da introdução de uma variedade de semente que não se adaptou a área, o que levou a níveis de produtividade de 50% abaixo da média. Estes baixos níveis de rendimento por hectare propiciaram elevadas perdas de renda monetária aos colonos que não puderam pagar seus débitos bancários e, por conseguinte, não se habilitaram a contrair novos empréstimos que seriam investidos para a próxima colheita. Apesar do INCRA ter assumido parte dos débitos de alguns colonos, as dificuldades foram de tal monta que a taxa de evasão foi muito alta neste pe-

1 A descrição que se segue, a respeito dos sistemas de apoio à comercialização do arroz na área de Marabá, foi sumariada a partir dos trabalhos de Wood e Schmink.

ríodo. Aqueles que permaneceram, perderam confiança no INCRA e ACAR (agora Embrater) e uma certa relutância em recorrer ao crédito bancário nas próximas colheitas. A produção de arroz nos anos seguintes, com a introdução de variedade de semente mais adequada, elevou-se de maneira substancial, passando de 2,25 milhões de kg, em 1972/73, para 9,7 milhões de kg, em 1974/75.

Com o aumento da produção, um novo estrangulamento surgiu no âmbito dos transportes. De início os caminhões do INCRA penetravam nas estradas vicinais para coletar e transportar o arroz para os armazéns. No entanto, poucas estradas de acesso foram completamente construídas e os colonos localizados em lotes mais distantes da rodovia, tiveram que transportar por conta própria sua produção para a Transamazônica. Em 1976, o INCRA restringiu a coleta à rodovia e os colonos tiveram de financiar por conta própria o deslocamento da produção para a estrada, tanto através de caminhoneiros quanto por meio de mulas, onde custos adicionais seriam incorridos para o transporte até os armazéns da CIBRAZEM.

A CFP determinou um preço mínimo. Nos anos em que o preço oferecido por beneficiadores foi superior ao da CFP, os colonos preferiram vender a sua produção aos primeiros, o que manteve os armazéns da CIBRAZEM subutilizados. Posteriormente com o aumento da produção, o preço pago pelo setor privado situou-se abaixo do da CFP e, em 1975, os armazéns foram plenamente utilizados na sua capacidade. Como o escoamento foi lento, estes armazéns não se encontravam vazios para receber a colheita do ano seguinte, o que engendrou um sério ponto de estrangulamento no sistema de comercialização da produção. Para agravar a situação, um colapso no sistema de transporte até Belém, levou a que a CIBRAZEM descontinuasse o transporte da produção para os armazéns, que já se encontravam lotados, e a aceitar apenas a entrega direta dos colonos que teriam de arcar com todas as despesas de transporte e estocar as sacas de arroz fora dos armazéns. Para ordenar o processo de recebimento do arroz, a CIBRAZEM recorreu a um sistema de fila, o que levou alguns colonos a ter de esperar cerca de um mês entre a entrega da merca

doria e o pagamento pela CIBRAZEM. A lentidão deste processo levou os colonos a receber com atraso suas rendas, aliás, sua única fonte de renda monetária, sendo que muitos foram forçados a vender sua produção para os beneficiadores privados a um preço bem mais baixo do oficial para poder pagar os trabalhadores alugados, comprar sementes e equipamentos e fazer face as suas necessidades de consumo. O atraso no pagamento pela CIBRAZEM, para aqueles que resolveram arcar com o ônus da espera, para se beneficiar do preço oficial, significou custos financeiros adicionais espera, para se beneficiar do preço oficial, significou custos financeiros adicionais sob a forma de juros decorrentes do atraso no pagamento de seus débitos bancários e tiveram postergados financiamentos adicionais até que seus débitos fossem eliminados. Isto leva a examinar a modalidade e o mecanismo do crédito fornecido aos colonos. O crédito só é concedido àqueles que detêm título de propriedade. Contudo, em 1976, o INCRA só tinha concedido 50 títulos para um total de 1500 famílias na área de Marabá. Este requerimento foi posteriormente substituído por uma licença de ocupação, mas que se restringia apenas ao financiamento das colheitas anuais, não podendo os colonos, desprovidos do título de propriedade, habilitarem-se ao crédito para investimento, o que permitiria diversificar a sua produção para culturas mais permanentes e aumentar a sua capacidade produtiva via investimentos em máquinas e equipamentos. Esta limitação, inibiu a diversificação da produção e agravou os estrangulamentos decorrentes da ênfase em um único produto, isto é, o arroz. Ademais, apenas 10% dos colonos teve acesso ao crédito sob a supervisão da ACAR, mesmo em condições limitadas, como já foi mencionado acima. Além do custo do crédito representado pelos juros deve-se adicionar o custo implícito na obtenção do crédito vez que estudo realizado na área de Altamira, indicou que um colono dispende - entre 17 e 30 homens/dia para preencher o requerimento de crédito, tê-lo aprovado pelo banco, e para deslocar-se para receber as parcelas do empréstimo e ir finalmente pagar o débito.¹ Este processo pode levar o colono

¹ Citado em Wood e Schmink, op. cit. p.14

a gastos que montam a cerca de 50% do empréstimo obtido, o que é equivalente a taxas de juros que variam entre 33 e 50% sobre o valor do crédito bancário. Esta alta incidência de custos na obtenção do crédito levou a que muitos colonos desistissem de obter financiamento bancário e passassem a vender a sua produção "na folha" a intermediários que provêem os colonos com insúmos, equipamentos e recursos para manutenção de suas famílias. O preço oferecido pelos intermediários situava-se abaixo do da CFP e dos beneficiadores privados em cerca de 50%.

Dados coletados por Otávio Velho em 1972 e comparados com novas estimativas feitas por Wood e Schmink mostram os custos incorridos e a renda obtida no cultivo de um hectare de arroz (saca de 20kg). Os dados evidenciam pequena renda líquida (Cr\$ 118,30, a preços de 1976) quando o arroz é transportado pelo INCRA e vendido ao preço ditado pela CFP e um prejuízo de Cr\$ 821,70 por saca de 20 kg, quando o transporte é privado e o arroz é vendido diretamente para as indústrias de beneficiamento.¹

O análise acima evidencia que os baixos níveis de produtividade alcançados devem ser atribuídos ao inadequado financiamento dos sistemas destinados a apoiar a produção e comercialização da produção e não a inviabilidade de uma colonização por uma agricultura de base familiar e de baixa renda. Tanto que, em 1975 e 1976, os níveis de produção dos colonos dirigidos e espontâneos foram bastante significativos, atestando a sua capacidade produtiva, apesar dos estrangulamentos já citados. Contudo, os resultados deste programa têm sido avaliados negativamente e a culpa tem sido atribuída aos colonos em vez de se avaliar criticamente o papel das instituições governamentais que apoiaram o programa como um todo. Este aparente fracasso no programa de colonização dirigida serviu de pretexto, no período que testemunhou a mudança do I para o II PND, para se alterar a política de desenvolvimento da Amazônia que iria favorecer agora a ocupação daquela área pela grande empresa capitalista. Se

¹ Wood e Schmink, op. cit. p. 16 apresentam uma tabela em que os dados coletados por Otávio Velho, em 1969, são comparados com os levantados pelos autores em 1976.

gundo relato de Wood e Schmink um encontro de empresários do Centro-Sul, realizado em 1973, antecipou mudanças que seriam consolidadas no II PND através da criação do Poloamazônia. Justificando a mudança na orientação da política o Ministro de Planejamento argumentou na ocasião que "a necessidade de evitar uma ocupação predatória, com o conseqüente processo de desmatamento, e a manutenção do equilíbrio ecológico, leva-nos a convidar a grande empresa para assumir a tarefa de desenvolver a região."¹

O recém-criado Poloamazônia visualiza a região como uma fonte de matérias-primas vegetais e minerais e de produtos industrializados regionalmente para os mercados internos e internacionais. O INCRA obviamente aceitou a nova estratégia e iniciou o processo de ocupação via grande empresa. A SUDAM, na regionalização do II PND para a Amazônia (IIPDA) afirma textualmente que a "indiscriminada migração para a região de grupos pobremente educados, desprovidos de capital e que empregam a mais rudimentar tecnologia, longe de contribuir para o desenvolvimento da Amazônia, só agravaria os problemas existentes."²

Mudou-se, por conseguinte, a ênfase da política que se inicialmente objetivava absorver os excedentes populacionais de outras regiões, especialmente do Nordeste, passa agora a incentivar a penetração de modernas relações capitalistas (e em casos freqüentes só de caráter especulativo) em áreas esparsamente povoadas da fronteira amazônica. A diretriz básica do PIN fracassa na medida em que se desengaja a política de fronteira na Amazônia dos problemas fundiários e de excedentes de população nas áreas saturadas do Nordeste e, na medida em que se substitui uma política de "ocupação em parte, em preocupações sociais, por uma em que prevalecem objetivos puramente econômicos.

Convém salientar que mesmo antes da introdução do PIN, os incentivos fiscais na Amazônia já privilegiavam a grande propriedade agropetüária que se estabeleceu com modernas re

¹ Wood e Schmink citando Schmink em outro trabalho. Cf. Wood e Schmink, op. cit. p. 19.

² Citado em Wood e Schmink, op. cit. p.19

lações capitalistas de produção. O PIN evidenciou uma mudança de ênfase, que à luz do aparente fracasso de uma colonização de base familiar, fez renascer com mais impulso e consolidar com mais força, uma estratégia de ocupação baseada na grande empresa.

A abertura da Transamazônica permitiu o acesso a vastas áreas que atraíram dois grupos que passaram a competir em desigualdade de condições pela posse e/ou propriedade das novas terras: o de nordestinos pobres atraídos pela propaganda do programa de colonização e que afluíram, com intensidade superior a capacidade de absorção do INCRA, para estas áreas se apossando de qualquer lote de terra disponível, e, o de empresários do Centro-Sul que pretendiam acumular riquezas tanto pela especulação com terras quanto pela exploração de empreendimentos pecuários. A expansão da fronteira capitalista que se abriu com a ajuda dos incentivos governamentais de grandes quantidades de terra se chocou direta, e em alguns casos, violentamente com a fronteira "camponesa" na medida em que as propriedades adquiridas estavam já ocupadas por pequenos produtores (posseiros). A emergência de conflitos fundiários surge como mais um pretexto em favor de uma ocupação mais racional e menos predatória. Wood e Schmink evidenciam que a associação da ocupação predatória aos pequenos produtores (proprietários ou posseiros) foi uma decorrência do conflito de terras e de maneira como os conflitos foram resolvidos, usualmente em favor dos grandes proprietários que tinham a lhe beneficiar uma circularidade legal nos regulamentos do IBDF.¹

Convém ressaltar que o confronto entre a meta desejada e a alcançada (cem mil contra 5,7 mil) no período 1971-74 foi também utilizado como argumento para indicar o fracasso do programa. Porém, cabe destacar que a meta desejada não só foi ambiciosa mas pareceu se situar mais no âmbito da retórica política do que na esfera das possibilidades concretas. Ademais, os autores citados chamam a atenção para o fato de que um pro -

¹ Wood e Schmink, op. cit. pp. 23-24.

grama de colonização de tal complexidade e magnitude não poderia ser avaliado em tão curto espaço de tempo. Neste sentido, quando a produção agrícola começou a se expandir rapidamente após 1974, o programa teve o seu fim decretado, alijando a agricultura familiar como força majoritária e preponderante nos planos de ocupação e desenvolvimento da região Amazônica.

Ainda no que diz respeito a colonização na fronteira amazônica, Katzman¹ afirma que "apesar do objetivo explícito de colonizar a Amazônia, há considerável evidência de que o governo brasileiro visualiza a população (no original em inglês: "people") como um obstáculo em vez de um ativo para o desenvolvimento. Os incentivos fiscais e os programas de construção de estradas têm geralmente trazido empresários de fora da região em conflito com a população nativa e migrante. Muitos pecuaristas atraídos pelos incentivos fiscais encontram, o que eles consideram como suas terras, ocupadas por posseiros cujos reclamos são invariavelmente desprezados pelo governo. Os projetos pecuários que penetram nas regiões da borracha desmataram as áreas e expulsaram trabalhadores. A penetração de companhias multinacionais de mineração em Rondônia destituíram milhares de garimpeiros de seu meio de sobrevivência. Finalmente, o governo tem respondido às críticas decorrentes da penetração de estradas através de reservas indígenas argumentando que "índios não podem bloquear os caminhos do desenvolvimento".²

Katzman, ainda argumenta que "em termos tecnológicos as possibilidades de sucesso dos programas de colonização são menores do que dos projetos pecuários e de mineração, na medida em que processos de mineração são praticamente universais, enquanto as técnicas de criação de gado dos planaltos tropicais do Brasil podem ser transferidos para as planícies. Ademais, os custos administrativos de se estabelecerem empreendimentos pecuários e de mineração são menores do que colonizar terras para centenas de milhares de pessoas. A menos que o governo esteja fortemente viesado para a mobilização das massas, os

1 Katzman, op. cit. p. 83

2 Idem, Idem

planejadores preferem evitar projetos que envolvam os problemas psicológicos e políticos que emergem ao se lidar com grande número de pessoas." ¹

2.4.2. Programa de Colonização do Alto Turi

No documento do GTDN, uma das diretrizes que consubstanciava a estratégia de desenvolvimento para o Nordeste , consistia no deslocamento dos excedentes de população das zonas semi-áridas nordestinas para a pré-amazônia maranhense, que se constituía na frente de expansão dentro do Nordeste e uma área de integração com a região amazônica. O programa iniciado em 1962, e nos seus primórdios administrado pela SUDENE, visava a colonização daquelas terras por uma agricultura familiar de baixa renda que se dedicaria a produção de alimentos. A análise do GTDN identificava a pobreza rural associada a substancial fração da população desprovida de terra como problemas fundamentais que poderiam ser atenuados com a emigração para a Amazônia. Com este objetivo a SUDENE iniciou a colonização de três milhões de hectares no Maranhão onde pretendia assentar um milhão de pessoas. Para aquela área foram transportadas, inicialmente, mil famílias a um custo unitário de Cr\$ 18.000 por família. ² Este contingente de migrantes iria se localizar em 17 núcleos. Contudo, com apenas dois anos após a sua implantação, o programa de colonização do Alto Turi foi considerado um fracasso de parte da política de desenvolvimento regional. Entre as principais causas deste fracasso identificou-se deficiências na infraestrutura de estradas e nos canais de comercialização, o que levou os colonos a imergirem numa economia de subsistência. ³

Caracterizando o gradual abandono do projeto, a SUDENE tinha orientado até 1972, apenas 844 famílias na área . Após aquele ano, a administração do projeto passou para a Companhia de Colonização do Nordeste (COLONE), subsidiária da pró

¹ Katzman, op. cit. p. 83

² Idem, Idem, pp. 78-79

³ Katzman, op. cit., pág. 79

pria SUDENE e empresa de economia mista. Sob a responsabilidade da COLONE encontra-se desde 1972 uma área de 939.000 hectares na região do Alto Turi, menos de um terço da área originalmente concedida para o antigo projeto de povoamento do Maranhão. A região é cortada pela BR-316 que liga Belém a São Luiz do Maranhão e estima-se que deve conter aproximadamente (setembro de 1977) 130.000 habitantes. A expansão demográfica na área tem sido acelerada, sobretudo à margem da BR-316, onde pequenos núcleos urbanos têm crescido com rapidez de 1970 para cá.

O programa conta atualmente com 2.200 famílias definitivamente assentadas em lotes de 50 hectares que se destinam ao cultivo de culturas de subsistência, pimenta do reino e pecuária. Além destas, mais 1.000, segundo informações da COLONE, podem ser consideradas assentadas pelo processo de regularização fundiária que incorpora colonos espontâneos a colonização dirigida.² Contudo, documento da COLONE atesta "que desde o início de sua atividade no projeto, a COLONE tem enfrentado sérios entraves de ordem financeira, jurídica e institucional para a consecução de sus objetivos". Especificamente, nunca lhe foi possibilitada a obtenção de recursos necessários ao cumprimento dos seus cronogramas, o que resultou na deterioração da qualidade dos assentamentos até hoje realizados. Isso ocorreu notadamente quanto à incompleta realização das inversões em infra-estrutura, necessária às condições exigidas para o desenvolvimento pleno da atividade de exploração dos lotes por parte dos colonos. Naturalmente (...) outros percalços existem, tais como os que motivaram exaustivas e às vezes infrutíferas negociações inerentes a problemas fundiários, creditícios e de outras ordens, reveladores do frágil apoio institucional proporcionado a companhia no período de consecução de metas que, paradoxalmente, constam nos planos oficiais de desenvolvimento.³

Cabe destacar que dos 939.000 hectares da área do projeto, aproximadamente 154.000 hectares estão ocupados pe

1 Katxman, op. cit., pág. 79

2 Relatório sobre o COLONE, mimeo, sem data

3 Idem, pág. 2.

los núcleos de colonização na fórmula do planejamento físico , onde cada família recebeu 50 hectares para exploração econômica e residência. O restante da área tem sido objeto de ocupação espontânea, onde predomina a cultura do arroz por métodos primitivos de "derruba e queima". Apenas parte dessa ocupação espontânea foi objeto de regularização fundiária. A disputa pela posse da terra é intensa, e, dados publicados pela COLONE evidenciam a intensidade da ocupação abusiva que é refletida nos seguintes elementos¹: (a) 31% das posses são da classe "até 2 ha" (pequenos posseiros), e representam 1% da área total das posses; (b) 5% são da classe "de 40 a 50 ha" e representam 8% da área (médios posseiros) e (c) 0,75% são da classe "de mais de 400 ha" e representam 34,3% da área (grandes posseiros) . Ademais, (a) 89,8% do total das posses pertencem à faixa de 0 a 50 ha o representam 28% da área total das posses e (b) as posses de áreas maiores de 50 ha correspondem a 11% do total e representam 72% da área de ocupação abusiva.

É evidente, a partir destes dados, o alto grau de concentração fundiária nas terras apropriadas pela colonização espontânea do Alto Turí. Segundo documento da COLONE, na medida em que seu cronograma de assentamento dos colonos no modelo econômico de 50 hectares atrasou, deu-se margem a invasão de terras, inicialmente por minifúndio e posteriormente por aspirantes a latifundiários, em sua maioria de fora da região, e que foram atraídos pelas riquezas locais. Convém ressaltar que, além dos empreendimentos pecuários abusivos que se localizam na área e que não hesitam em expulsar o pequeno posseiro quando este se constitui em entrave para a expansão da pecuária extensiva, existem aqueles que se apropriam da terra com fins puramente especulativos. Esta situação levou a COLONE a se envolver em questões jurídicas cuja resolução se deu a prazos, o que reflete o seu frágil respaldo institucional para fazer valer seus direitos sobre a terra. Mais recentemente tem surgido grilagem na área, processada por empresa organizada e localizada na sub-área III, no limite com o Pará². Esta sub-área, consi-

1 Idem, pp. 4-5

2 Idem, pág. 5

derada como de extensão, é detentora de grandes riquezas florestais e tem sido objeto de intensa ocupação espontânea na medida em que é a menos densamente povoada.

Esta particular área, assim como fração substancial da sub-área II, apresenta problemas ainda mais sérios do que aqueles verificados para os projetos de colonização ao longo da Transamazônica. De fato, os colonos espontâneos, notadamente os da sub-área III, nada possuem a não ser seus lotes de 50 ha. A ausência de infra-estrutura de estradas, armazenagem e transporte é quase absoluta. Ademais, não existe assistência técnica, preço garantido pela CFP, infra-estrutura de comercialização e nem apoio creditício, vez que esta população não se encontra inserida ainda no modelo econômico. A deficiência no provimento dos serviços de saúde e educação é acentuada, tendo os colonos que se deslocar muitos quilômetros para atingir os postos de saúde e hospital, este último com localização somente em Zé Doca. O arroz é vendido a beneficiadores privados ou a caminhoneiros e é comum a venda da produção "na folha" a intermediários. Os custos de transporte do sítio dos colonos para as margens da BR-316 é feita pelos próprios produtores que pagam elevados custos a caminhões - quando estes conseguem penetrar nas picadas ou a proprietários de animais de transporte.

Por conseguinte, o nível de renda é extremamente baixo e os pequenos produtores, apesar dos esforços e do estímulo da COLONE, que nada pode fazer por falta de recursos, se encontram desprovidos de qualquer tipo de assistência dos órgãos e empresas governamentais que têm responsabilidades definidas na área do desenvolvimento rural. A única fonte de renda monetária destes colonos é derivada da venda do arroz, cuja produção e comercialização se dão em condições muito precárias. Nesta condição de fragilidade econômica eventos, tais como incapacidade temporária do chefe de família por motivos de saúde, tem efeitos catastróficos sobre a renda familiar, que além de financiar precariamente as despesas de consumo, tem que gerar um excedente para poder garantir a colheita seguinte.

Nos núcleos que estão operando dentro do planejamento físico (modelo econômico de 50 ha) a condição dos pequenos produtores é mais satisfatória na medida em que o aparato institucional, embora precariamente, e, com deficiências semelhantes àquelas apontadas para a área de Marabá, atende aos colonos já assentados.

Quando do trabalho de campo realizado pela equipe do CME - PIMES, em janeiro - fevereiro de 1978, observou-se casuisticamente que a maioria dos colonos eram oriundos do Maranhão, Ceará, Piauí e Paraíba. Cada uma das famílias tinha experimentado diversas mudanças de local até se localizarem nas áreas. As "mudas" (mudanças no palavrado local) atingiam, às vezes, a enorme cifra de mais de dez, para um chefe de família de idade madura.

A principal causa do constante deslocamento populacional foi identificada na expansão pecuária que expulsa constantemente pequenos proprietários, minifaturistas e parceiros, em sua avidez por mais espaço. O processo de expulsão varia de compra, por pressão, da posse da terra até a violência armada. É comum também a disseminação por pecuaristas de sementes de capim "colonião" na propriedade em disputa, forçando o pequeno agricultor a vendê-la ao pecuarista, na medida em que, tendo crescido o capim a área não se presta mais ao cultivo de lavouras de subsistência.

A região do Alto Turi já se constituiu e ainda se constitui, apesar da redução de sua área colonizável, em um dos maiores projetos de colonização para agricultores de baixa renda do país. A análise acima atesta que a colonização destinada a beneficiar pequenos agricultores tem uma baixa prioridade de execução, embora nos objetivos do governo apareça com destaque, podendo o viés ser atribuído mais ao ineficiente apoio governamental, inclusive na operacionalização de políticas já concebidas, do que aos próprios colonos, haja vista os poucos significativos ganhos derivados destes projetos tanto no plano econômico quanto social. Sem um forte e decisivo apoio governamental não se pode transformar párias rurais em médios agricultores, em curto espaço de tempo.

Atestando a falta de apoio governamental, COLONE afirma em um de seus documentos que "em termos financeiros, o que caracterizou o período de administração do PCAT (projeto de Colonização do Alto Turi) pela COLONE foram os insuficientes e permanentemente atrasados aportes de recursos necessários à consecução das metas previstas". Levantamento efetuado recentemente, a partir dos valores contidos nos planos operativos da Companhia, dimanam nos seguintes resultados expressos como percentuais dos recursos previstos: 16%, em 1973, 24%, em 1974, 39%, em 1975, 40%, em 1976, e 9%, até o mês de agosto de 1977. Em média, desde 1973, apenas 29% dos recursos previstos foram efetivamente obtidos¹.

Sob condições tão precárias não é de estranhar que muitos colonos tenham desistido dos seus lotes e penetrado fronteira adentro em busca de novas terras e de melhores oportunidades econômicas. O aparente fracasso destes programas não pode ser imputado aos colonos, pois, a estes, faltou o apoio governamental necessários para melhorar a sua condição de vida.

2.4.3. A Colonização Oficial em Rondônia

Com a construção da BR-364 que liga Porto Velho a Cuiabá, o Território de Rondônia tornou-se importante pólo de atração econômica numa fase em que se intensificava a ocupação das regiões Centro-Oeste e Norte. A descoberta de terras férteis e virgens atraíu substanciais fluxos migratórios para o Território, levando o INCRA a estabelecer naquela área programa de colonização dirigida que se iniciou pela implantação do Projeto de Colonização Integrado de Ouro Preto. Anteriormente, quando as condições de acesso eram particularmente difíceis, os poucos migrantes que se destinavam à região se ocupavam da mineração de cassiterita.

Com a abertura da BR-364 e a difusão de informações a respeito da disponibilidade de terras de boa qualidade no Território, intensos fluxos migratórios deslocaram-se para Rondônia, tendo como origem Paraná (57,3%), Mato Grosso (30,1%), Es

1 Idem, pág. 6.

pírito Santo (8,3%), Minas Gerais (2,5%) e outros Estados (1,8%)¹. Os fatores de expulsão residem na mecanização das lavouras de trigo, do arroz e da soja no Sul do país, pecuarização em áreas dantes destinadas a lavouras e a elevação do preço da terra em Estados do Sul decorrentes, sobretudo, da expansão da soja que gera um processo de latifundização. A conjugação destes fatores de expulsão à maior acessibilidade às terras virgens e férteis de Rondônia, deslocou para esta área um intenso fluxo migratório agravado pela propaganda mistificadora nos locais de origem, realizada por falsos corretores e empresas de ônibus.

A imigração foi tão volumosa e acelerada, especialmente a partir de 1973, que o INCRA perdeu o controle da situação, na medida em que já não havia como absorver, no mesmo ritmo de chegada, o crescente número de migrantes. Por conseguinte, o INCRA teve que se defrontar com uma ávida procura por terras por parte dos migrantes que à abertura de cada nova estrada invadia as suas margens no afã de se apropriar desordenadamente das terras, então, tornadas acessíveis². De fato, a procura de terras é a principal causa dos deslocamentos populacionais para Rondônia. Dados coletados pelo posto de Seleção e Encaminhamento de Vilhena evidenciam que 83,5% dos chefes de famílias declararam a aquisição de terras como razão principal para o seu deslocamento para Rondônia³.

1 Dados fornecidos gentilmente pela Secretaria Geral do Ministério do Interior e coletados pela MINAGRI/INCRA no Posto de Triagem de Vilhena.

2 Quando do início da construção da RO-2, que liga Costa Marques, na fronteira boliviana com a BR-364, as obras que foram começadas a partir da BR-364 tiveram que ser deslocadas para o outro extremo, na fronteira com a Bolívia, devido às invasões de terra logo iniciadas após a derrubada dos primeiros quilômetros da estrada (observação colhida da via gem de pesquisador do CME-PIMES a área em novembro de 1977).

3 "A Estrada, o Garimpo e a Aventura Explodiram as Artérias de Rondônia", em Interior (Revista Bimestral do Ministério do Interior), III, nº 19, (set.-out., 1977), pp. 29-38. Os dados citados no texto constam da tabela no citado trabalho.

Dado este intenso fluxo migratório e suas causas, as invasões de terras e os conflitos fundiários tornaram-se freqüentes na área. Ademais, o Território, com uma precária infra-estrutura física e social, tem suportado uma substancial pressão demográfica para a qual não está preparado. Neste contexto, o Ministério do Interior, em 1977, passou a desestimular a migração para o Território através de propaganda nos principais lugares de origem dos migrantes e uma discreta triagem (baseada na verificação de documentos) foi estabelecida pelo Governo em ponto localizado ao sul da BR-364 que dá acesso ao Território via Vilhena, núcleo urbano que experimentou uma rápida expansão desde 1970.

Os principais núcleos de colonização situam-se na área de Colorado, Vila Rondônia, Arriquimenes, Jy - Paraná, Ouro Preto, Cacoal e Pimenta Bueno. Colorado D'Oeste, a 90 km de Vilhena, é o núcleo populacional de apoio ao Projeto Integrado de Colonização Paulo de Assis Ribeiro. Nesta área, em 1977, fontes governamentais afirmam que o INCRA demarcou 4.100 lotes, de cem hectares cada um, nos quais 1790 famílias foram assentadas até agosto daquele ano.¹ Nesta área, a inquietação social é permanente, advindo não só da insuficiente infra-estrutura de transportes, saúde, educação, abastecimento, mas também da presença de invasores apoiados por grileiros do Sul do país que penetram na área do projeto através do rio Coxibi. Esta talvez seja a área de maior tensão social no Território.

Em Pimenta Bueno às margens da BR-364 o INCRA de frente com problemas de invasão de terras indígenas (a dos Suruí) realizada por grupos de empresários do Centro-Sul, que atuam na área desde 1967, inclusive com "apoio governamental" já que o grupo de invasores, oriundos principalmente de Andradina (SP) detinha alguma experiência em colonização no Paraná. Em consequência, os grileiros já venderam cerca de um milhão de hectares de terras indígenas².

¹ Idem, pag. 32.

² Idem, ibidem.

Existem três tipos de ocupantes de terras, e estes caracterizam o problema fundiário do Território: o legítimo posseiro que chegou ao lugar depois dos índios, o licitante portador do título do INCRA e os grileiros, geralmente grupos organizados, que se apropriam, inclusive, por meios violentos de terras para fins especulativos. Os grileiros provocam inclusive devastação ecológica na medida em que a invasão de terras é feita por dezenas de "peões" armados de moto-serras que além de derrubar a mata de forma indiscriminada, provocam incêndios capazes de destruir florestas inteiras.

Em Jy - Paranã, Cacoal e Vila Rondônia os problemas não são muito distintos: a ocupação é desordenada, predatória e caracterizada pela rapace atividade dos "grileiros". O PIC Ouro Preto merece ser destacado na medida em que foi o projeto pioneiro no Território, emergindo da necessidade de solucionar o problema de 300 famílias que ocupavam uma área de colnização privada.

A partir daí disseminou-se a informação de que o governo estaria distribuindo terras mais férteis do que as do Paranã, deflagrando-se a seguir com o acesso movido pela BR-364, os intensos fluxos migratórios, que alcançaram em 1976, nos meses de estiagem (julho - agosto), a ordem de seis mil pessoas por mês dos quais dois terços utilizando o caminhão. Observou-se no posto de triagem de Vilhena, em novembro de 1977, que em três dias consecutivos cerca de 120 pessoas penetraram no Território. Cabe destacar que este número é subestimado, vez que não se consegue detectar as entradas clandestinas e aquelas que se realizam entre as 21 e 6 horas da manhã do dia seguinte, horário em que o posto se encontra fechado. De qualquer maneira passaram pelo posto de triagem de Vilhena, em 1976, cerca de 3.000 famílias¹. Há indicações de que, apesar do desestímulo do MINTER a novas migrações, o fluxo de pessoas com destino ao Território não tem diminuído substancialmente.

Há de destacar a ocupação predatória, sobretudo por parte dos grileiros, vez que nas sete áreas de colonização

¹ Estas 3.000 famílias equivalem, segundo dados fornecidos pela Secretaria Geral do Minter, a cerca de 17.500 pessoas só em 1976. A família média se construindo, por conseguinte, em 5,8 pessoas.

do INCRA aos licitantes só é permitido derrubar parte dos hectares a que têm direito. Aos grileiros não interessa preservar a floresta, em particular as madeiras de lei, desde que o maior interesse se situa em "limpar" a área na expectativa de receber indenização.

Recentemente (novembro de 1977), o Território que só tinha dois municípios (Porto Velho e Guajará-Mirim) recebeu mais cinco (Ariquemes, Jy-Paraná, Cocal, Pimenta Bueno e Vilhena). Ao propor a criação destes municípios, o Ministro do Interior na exposição de motivos que acompanha o Projeto da Lei Orgânica encaminhado ao Congresso, considerou "o fluxo migratório crescente, o problema fundiário, a necessidade de disciplinar a ocupação de vastas áreas e o dever de assistir, de forma mais direta e eficaz às populações que constantemente para lá se dirigem"¹.

Com solos férteis a produção agrícola tem sido substancial apesar da precária infra-estrutura de apoio a produção e comercialização da produção. Os principais cultivos têm sido mandioca, arroz, cacau, feijão, milho e mais recentemente café e soja.

O escoamento da produção agrícola tem se constituído em sério ponto de estrangulamento, dada a inadequada rede de estradas e de sistema de armazenagem. Ademais, garantia de preços mínimos, crédito bancário e assistência técnica têm atingido, segundo se observa na área, a uma fração pouco significativa dos pequenos produtores. Por conseguinte, as deficiências nos sistemas de apoio à produção e comercialização dos cultivos, não se mostram diferentes daquelas identificadas para as áreas de colonização da Transamazônica e do Alto Turi, não sendo de estranhar que em breve o programa de Rondônia venha a ser caracterizado como outro grande fracasso na experiência de colonização dirigida para pequenos produtores.

¹ "A Estrada, o Garimpo ...", op. cit., 37.

Finalmente, cabe destacar que o programa de colonização em Rondônia detém um traço peculiar que o diferencia significativamente dos da Transamazônica e Alto Turi. Os colonos são, em maioria quase absoluta, oriundos do Sudeste e sobretudo do Sul do país, enquanto os dos demais projetos continham fração substancial de nordestinos. As diferenciações, no entanto, não se esgotam na procedência dos migrantes e se estendem à natureza e experiência dos mesmos.

Fração não desprezível dos migrantes foram pequenos proprietários nos seus locais de origem e já tinham uma razoável experiência no trato dos negócios agrícolas por métodos não tradicionais ou primitivos. Alguns colonos venderam suas propriedades, que nos seus lugares de procedência os caracterizavam como de classe média rural e se destinaram a Rondônia à procura de melhores oportunidades econômicas.

Observação casuística na área permitiu detectar que muitos dos colonos trouxeram dos seus locais de origem recursos sob a forma de dinheiro (em geral obtido pela venda de suas propriedades), e de bens (caminhões e outros veículos) além de transportar seus bens (móveis e bens duráveis) para o novo local de residência. Estes aspectos não se apresentam nos colonos espontâneos e dirigidos tanto ao longo da Transamazônica quanto no Alto Turi, que se caracterizam por extrema pobreza e menor preparo no trato dos negócios agrícolas.

Em sumário, a ocupação de áreas de fronteira pela agricultura familiar não tem recebido suficiente atenção por parte das políticas governamentais atuais que tem privilegiado mais a grande empresa agrícola, na suposição de que esta apontaria pela sua tecnologia e escala de produção, substanciais benefícios ao desenvolvimento do país. Contudo, a experiência recente parece indicar que a grande empresa não tem contribuído substancialmente para a produção de alimentos, para uma melhor distribuição da propriedade fundiária e da renda rural e para absorver mão-de-obra. Não se está argumentando aqui no sentido de se descartar completamente a grande empresa rural do proces-

so de desenvolvimento agrícola do país. Por certo, ela tem um certo papel a desempenhar na modernização do campo e na promoção do crescimento da agricultura nacional. Entretanto, tal fato não deve obliterar a importância tanto social quanto econômica de se propiciar nas áreas de fronteira, ocupação produtiva para a agricultura familiar pois ela também possui um importante papel a cumprir neste processo. Ademais, observe-se que no caso brasileiro 43 milhões de pessoas vivem direta ou indiretamente de atividades agrícolas que, ou estão se modernizando rapidamente ou estão ainda estagnadas.¹ Em ambos os casos os excedentes de população tendem a se deslocar à procura de novas oportunidades econômicas. As cidades de grande porte já estando congestionadas, uma opção natural seria o deslocamento destes excedentes para as regiões de fronteira. Contudo, uma má condução da política e/ou privilegiamento à grande empresa poderá fechar a fronteira para estes excedentes. As repercussões a longo prazo desta política devem ser objeto de muita reflexão. A prevalência de critérios puramente econômicos sobre os sociais e a prioridade concedida à eficiência em vez da equidade poderá trazer sérios custos sociais para a nação.

CONCLUSÕES

No início desse capítulo, fez-se referência que a sua preocupação central era a de examinar como a política nacional de desenvolvimento agrícola incidia espacialmente, abdicando-se, portanto, de um diagnóstico mais global acerca dos determinantes estruturais dos desníveis entre as várias agriculturas regionais. Partindo-se, por conseguinte, de uma situação de desenvolvimento desigual das agriculturas regionais, expressas nos elevados diferenciais de produtividade, procurou-se verificar em que sentido a política de desenvolvimento agrícola estaria atuando.

O ponto de partida da investigação do sentido da política agrícola, nas suas dimensões interregionais, foram os planos nacionais de desenvolvimento. Constatou-se que a

1 Estimativa da FIBGE para 1975

tégia de desenvolvimento agrícola, evoluiu desde um relativo descaso para com a agricultura, para num segundo momento colocar como questão de fundamental importância para a continuidade do processo de industrialização a produção de excedentes agrícolas, notadamente de alimentos. Esta preocupação com o abastecimento urbano face ao apontado fraco desempenho da agricultura a vis-à-vis à indústria, desaguava necessariamente na reforma agrária, como instrumento de reorganização fundiária que permitisse o aumento da produtividade e a ampliação da produção agrícola a taxas superiores.

A partir de 1968, com o PED, muda a ênfase no entendimento acerca do papel que a agricultura deveria cumprir no crescimento econômico. Apesar de persistirem as preocupações com a produção de um crescente excedente de alimentos, para o abastecimento urbano, generaliza-se a questão, entrando em pauta a produção de excedentes exportáveis. Contudo, a mudança de ênfase maior é, sem dúvida, aquela que diz respeito ao abandono da reforma agrária como estratégia de desenvolvimento agrícola. A grande exploração, e mais propriamente, a modernização das grandes propriedades, passa a ser a forma prioritária para mobilizar o crescimento da produção. Pretendia-se, assim, não só garantir um ritmo superior de crescimento da produção agrícola, como, através das grandes propriedades modernizadas, abrir na agricultura um amplo mercado para a indústria, através da venda de máquinas, equipamentos e fertilizantes.

O papel reservado a grande exploração, bem como o entendimento da agricultura como importante mercado de meios de produção, é fator de fundamental importância para a compreensão da política nas suas dimensões globais e nos seus efeitos interregionais. A elevada concentração do crédito rural se deve sem dúvida ao privilegiamento de determinadas culturas exportáveis como, também, a uma maior capacidade da agricultura mais desenvolvida em absorver meios de produção modernos e consequentemente a maior parcela do crédito concedido para financiar a sua compra.

Embora a partir de 1970, possa-se observar uma desconcentração interregional do crédito rural, cabe observar que esta desconcentração se fez em benefício das regiões Sul e Centro-Oeste. Esta concentração interregional do crédito rural, traz sérias implicações intra-regionais. Observou-se que nas regiões que detêm uma maior parcela do crédito agrícola, sua distribuição é menos concentrada, abrangendo um maior número de culturas. Ocorre o inverso nas regiões que detêm uma parcela proporcionalmente menor do crédito total, onde esta se concentra em uma poucas culturas. Tem-se, portanto, que nas regiões onde a produção agrícola se organiza em termos de grande exploração moderna, uma maior parcela do crédito é absorvida, enquanto que em regiões onde predominam relações de produção atrasadas e a pequena exploração, como no caso do Nordeste, o crédito rural é bem mais reduzido.

A mesma concentração é observada no financiamento de preços mínimos e na concentração dos recursos para a pesquisa agrícola. Assim, são as regiões que possuem uma agricultura mais racional e mais diversificada que terminam por absorver a maior parcela dos benefícios da política econômica, sendo esta, por isto mesmo, um mecanismo reforçador das desigualdades entre as agriculturas regionais.

Por fim, não há como desconhecer que a falência dos programas de colonização dirigida, é outro fator importante da manutenção das desigualdades regionais no campo. A inviabilização desses programas, seja por sua administração ou por insuficiência de recursos, termina por servir de pretexto para que se reorienta, a política de ocupação da fronteira através de programas especiais, como Polocentro e Poloamazônia, cuja ênfase central é a grande propriedade.

Originalmente, imaginava-se que esses programas de colonização dirigida, baseados na pequena exploração pudessem constituir a base de uma agricultura de maior produtividade que além do mais teria o mérito de absorver os excedentes demo-

gráficos das áreas antigas. A importância do crédito para a pecuária nas regiões de fronteira, é um dos indicadores da sua forma de ocupação através dos grandes projetos pecuários. Nessa nova forma de ocupação não há mais lugar para a pequena exploração, e no mais das vezes reproduzem-se as mesmas formas de exploração agrícola atrasada e predatória, contribuindo para a manutenção dos desníveis.



CAPÍTULO 3

Efeitos Espaciais da Política de Comércio Exterior

Olímpio de Arroxelas Galvão

O objetivo deste capítulo é, essencialmente, o de investigar os efeitos espaciais das políticas governamentais de comércio exterior. Não se trata, pois, de realizar uma investigação acerca dessas políticas de per si e de seus efeitos gerais sobre o desenvolvimento da economia nacional. A literatura sobre o assunto é vasta, seja antiga ou recente, mercê do interesse que o tema sempre despertou nos analistas da economia brasileira, interesse, vale ressaltar, ainda atual, e que é revelado pela expressiva proporção de trabalhos - dentre aqueles dedicados à economia nacional - que vêm sendo publicados sobre o tema, nos últimos dez anos, no país ou no exterior(1).

Em contraste com a vastidão da literatura sobre as políticas de comércio exterior no Brasil ressalta, porém, a escassez quase absoluta de estudos sobre os efeitos diferenciados no espaço brasileiro dessas políticas. Em outras palavras, é quase inexistente, ou apenas ocasional, nesses trabalhos, a referência a efeitos espaciais diferenciados exercidos no passado e no presente por tais políticas - a despeito da enorme importância desses efeitos, como será mostrado adiante.

A busca de efeitos espaciais - preocupação fundamental deste estudo - consiste, numa primeira instância, em detectar o sentido das mudanças provocadas pelas políticas, ou seja, investigar as alterações ocorridas no processo de alocação de recursos produtivos no espaço nacional, em função das políticas adotadas. Objetiva, em suma, examinar efeitos de concentração e efeitos de dispersão de atividades econômicas e de recursos produtivos, no espaço brasileiro, gerados pelas políticas econômicas de comércio exterior.

(1) Parte da literatura disponível sobre o tema e utilizada na realização deste trabalho será referenciada ao longo do capítulo.

Que fique claro, porém, que a simples apreciação de uma política sob o ângulo dos efeitos citados não implicará em um juízo sobre a conveniência ou não dessa política. E não implicaria, mesmo se a ótica de análise fosse a da equidade distributiva na utilização dos recursos produtivos geograficamente. Quer dizer, mesmo se a estratégia do desenvolvimento nacional fosse formulada com o objetivo de desconcentrar atividades econômicas e recursos produtivos (por suposto a única forma de promover a redução de disparidades regionais), não se exigiria, por uma questão de bom senso, que todas as políticas nacionais tivessem conteúdo desconcentrador. Outra questão, porém, é discutir hipóteses sobre alternativas possíveis que existiriam à disposição do governo na formação dessas políticas. Neste caso, passa a caber um juízo sempre quando se constatar que, políticas que exerceram fortes efeitos concentradores, assim o fizeram não por inexistência de alternativas, mas por omissão ou despreocupação com os seus efeitos. Ou seja, caberá um juízo, sempre quando os resultados das políticas poderiam ter sido menos concentradores (mesmo que ainda concentradores), caso tivesse sido eleita outra alternativa, sem obviamente, o sacrifício do objetivo a alcançar.

Isto posto, fica claro que neste capítulo, o estudo das políticas de comércio exterior, ao se centrar sobre os seus efeitos espaciais, procurará investigar se, e em que extensão, essas políticas contribuíram no passado e contribuem ainda no presente, para ampliar ou reduzir a concentração espacial das atividades econômicas e de recursos produtivos. Deve ficar claro, também, que a perspectiva adotada não tem a pretensão de atribuir a políticas econômicas a responsabilidade única ou principal pelas conhecidas e acentuadas desigualdades regionais no Brasil. O que se pretende, claramente, é procurar ver o papel por elas desempenhado num processo espacialmente diferenciado de desenvolvimento, muitas vezes equivocadamente atribuído tão somente a diferenças geográficas em dotações de fatores de produção ou de recursos produtivos.

Como se sabe, cada região de um país está sujeita a influências de fatores externos ocorridos fora ou dentro das fronteiras nacionais. O impacto dessas influências, como seria óbvio esperar, não se verifica de modo uniforme no espaço, ou seja, tende a diferir largamente de região a região. Certas mudanças ocorridas a nível nacional, decorrentes das políticas econômicas governamentais de âmbito geral ou de outros fatores, podem afetar algumas regiões, favorável ou desfavoravelmente e, em muitos casos, chegar mesmo a compensar ou anular os efeitos das medidas destinadas a promover o desenvolvimento de regiões particulares. Neste sentido, o que se postula não é evitar ou impedir o curso de certas mudanças, mas sim o de conhecê-las, para que sejam levadas em consideração na formulação da política nacional de desenvolvimento regional. A justificativa é a de que "políticas regionais" que não são formuladas tomando em consideração o impacto regional das mudanças ocorridas na economia como um todo - como resultado das políticas econômicas nacionais e de outros fatores - tendem a ser mal concebidas e a apresentar reduzida ou nula eficácia (1). As implicações de tal desconsideração são bastante graves: podem elevar o custo social para a nação de problemas de desenvolvimento regional (na medida em que o conhecimento e a consideração dos fatores mencionados poderiam dar margem a cursos de ação mais eficientes e eficazes) e, mais importante que tudo, criar o mito de que as respostas à intervenção governamental são débeis e que, por conseguinte, os retornos não justificariam os esforços de promoção econômica em regiões de menor desenvolvimento relativo. Na verdade, pode estar ocorrendo que a debilidade das respostas seja devida mais a mecanismos em operação no sistema econômico nacional, atuando em sentido contrário aos objetivos da "política regional", do que a fatores inerentes à região objeto de intervenção. Antes, pareciam evidentes a insuficiência dos meios empregados e uma indicação da validade de argumentos, seja para um redireciona-

1 Ver a esse respeito o interessante relatório de E. Emanuel, preparado para o OECD: Issues of Regional Policies, OECD, Paris, 1973, principalmente cap. III, intitulado: "The regional Impact of National Factors", pp. 53-77.

mento dos estímulos, seja para a sua intensificação(1). Vale referir, nesse contexto, a uma passagem de Richardson onde ele afirma que "as causas das mudanças regionais na atividade econômica são fundamentalmente nacionais na sua origem e as soluções para os problemas resultantes dessas mudanças exigem uma política regional nacionalmente determinada" (2). E outra passagem em Alonso, onde fica ainda mais clara a importância do ponto levantado: "Geographic distribution cannot be the unifying theme of all national policies. What seems possible is to improve the level of awareness by the public and policy makers of the geographic consequences of actions which are not primarily geographic in intent" (3).

O conhecimento, pois, dos impactos diferenciados no espaço nacional das políticas governamentais de comércio exterior, é o objetivo e a justificativa do estudo proposto.

3.1. - Políticas Econômicas e Efeitos Espaciais: Breves Notas Metodológicas

Além do exame de políticas recentes, duas preocupações fundamentais nortearão o desenvolvimento deste capítulo sobre as políticas de comércio exterior: o exame dos processos diferenciados de acumulação, que se verificaram ao longo da expansão da economia nacional e as mudanças nas relações

- (1) Ponto semelhante é levantado por Osmando Rebouças em seu trabalho "In - terregional Effects of Economic Policies: Multi-Sectorial General Equilibrium Estimates for Brazil", tese doutoral submetida a Universidade de Harvard, Cambridge, Massachusetts, dezembro, 1974; ver também resumo parcial de sua tese publicada na revista Estudos Econômicos: Efeitos de Políticas Econômicas sobre as Disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil: Um Modelo Multi-Setorial de Equilíbrio Geral, IPE, SP, vol. 6, nº 3, 1976, pp. 83-112.
- (2) Harry W. Richardson, Economia Regional - Teoria da Localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional, (1976), Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975, pág. 366.
- (3) William Alonso: Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization, em Regional Policy-Readings in Theory and Applications, Editado por John Friedman e William Alonso, The MIT Press, USA, 1975, pág. 648.

de poder que se processaram na sociedade brasileira, em parte e como resultado, mas também como causa do citado processo de acumulação diferenciada.

Tais preocupações vêm contando, em datas recentes, com o suporte cada vez maior de analistas e teóricos do desenvolvimento, particularmente o regional. Holland é enfático em assinalar que "uma grande parte dos estudos sobre desenvolvimento regional faz abstração do sistema no qual os problemas regionais ocorrem, tornando-se, portanto, incapaz de explicar as principais causas dos desequilíbrios regionais"(1) Com base nesta advertência de Holland, mesmo correndo o risco de se cometer algumas simplificações, problemas regionais serão investigados dentro de uma perspectiva mais ampla, considerando-se o sistema sócio-econômico-político como base de referência a partir da qual vão ser examinadas as políticas de comércio exterior no país . A idéia, corroborada por muitos autores, consiste em postular que "a desigualdade do crescimento e da distribuição não tem nenhuma relação necessária com a produtividade ou a eficiência : ambas resultam de um desigual desenvolvimento do poder"(2). As relações entre o poder , os processos de acumulação e o desenvolvimento espacialmente concentrado de atividades produtivas , serão, por conseguinte, os pontos centrais de análise neste relatório, ao se estudar as políticas de comércio exterior e seus efeitos espaciais.

Recentemente, alguns autores, estudiosos de problemas regionais, têm procurado dar realce ao profundo relacionamento que existe entre o poder e a alocação espacial de recursos. Friedmann, fazendo um contraste entre os países desenvolvidos e os mais atrasados, ao tratar de problemas de localização (economic location), afirma que "em países de incipiente ou

(1)Stuart Holland: Capital versus the Regions (The MacMillan Press Ltd., Londres, 1976, pág. V.

(2)J. K. Galbraith "A Economia e o Objetivo Público", (1973), Livraria Martins Editora, 1975, São Paulo, pág. XII.

recente industrialização, influências não econômicas parecem pesar mais preponderantemente nas decisões de localização do que considerações ligadas a custos relativos (de produção e distribuição)" (1). Referindo-se à importância do poder na modelação dos sistemas regionais-urbanos, afirma Friedmann que "a única conclusão sólida que podemos retirar é que o processo do desenvolvimento nacional e de integração espacial, é um processo eminentemente político, envolvendo relações fundamentais de poder e a resolução dos conflitos resultantes". E conclui que "o planejamento que falha em reconhecer esta verdade básica e procede como se a alocação espacial de recursos fosse meramente um exercício de racionalidade aplicada, está propenso a apresentar resultados decepcionantes" (2)

Em outro trabalho, Friedmann chega mesmo a sugerir, como uma das principais linhas de pesquisa para as próximas décadas, a investigação das relações entre o poder e o desenvolvimento regional, ou mais precisamente, a investigação dos efeitos da "distribuição desigual do poder político e econômico" como um "dos principais determinantes dos padrões de crescimento regional e de localização" (3). Hansen também vê enorme importância no aspecto político ao afirmar que é importante levar em conta que "políticas regionais tendem a resultar de pressões políticas" (4), e, mais adiante, que "as forças de mercado operam num ambiente institucional", terminando por concluir que, dado o sistema institucional, não é difícil prever a direção que as forças de mercado deverão assumir (5).

-
- (1) John Friedmann: The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems, em Friedmann e Alonso, op. cit., pag. 272.
- (2) John Friedmann, "The Spatial Organization...", op. cit., pág. 271.
- (3) John Friedmann: "Regional Development Planning: The Progress of a Decade", em Friedmann e Alonso, op. cit., pag. 806
- (4) Niles Hansen: International Cooperation in the Field of Regional Policies, em Regional Development and Planning: International Perspectives, editado por Antoni Kulinski, Sijthoff, Leyden, 1975, pp. 423-31.
- (5) Idem, pág. 425.

Neste contexto, vale ressaltar que todos os analistas do desenvolvimento brasileiro chegam a destacar a importância do deslocamento do centro dinâmico da economia nacional para a região produtora do café (ainda no século passado) e (posteriormente) para a de maior dinamismo industrial, ambas situadas na região Sudeste do país (1). E que esse deslocamento propiciou, como seria de esperar, uma mudança na distribuição geográfica do poder político, que passou a expressar, na sua essência, os interesses das atividades econômicas dominantes: os do café, até meados deste século e os da indústria, em período mais recente. A política econômica nacional teria então, também como seria de espelhar essas mudanças geográficas do poder e de ser formulada em função dessas atividades, em momentos históricos distintos.

Como é largamente reconhecido, até o passado recente, o café e a política econômica guardavam profunda relação simbiótica. A historiografia brasileira é unânime em salientar a quase total subordinação da política econômica nacional aos interesses do café. "A história da valorização do café é a história de uma luta entre São Paulo e o Governo Federal. (...) Mas o café, a economia nacional, o câmbio e a política, tornaram-se tão dependentes entre si que o Governo Federal nolens volens se viu envolvido nos planos referentes ao café e nas suas especulações" (2). "A intervenção do Setor Público, enquanto agente de política econômica", (...) "assumiu no século XIX e até 1930, principalmente a forma de defesa dos interesses da agricultura - programas de valorização do café e estabilização do mil-réis - identificados como coincidentes com

(1) Ver os estudos padrões sobre a formação econômica do país: Werner Baer: A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil (1966), 2a. edição revista e aumentada, FGV, Rio, 1975; Caio Prado Junior: História Econômica do Brasil (1945), 20a. edição, Editora Brasiliense, São Paulo, 1977; Celso Furtado: Formação Econômica do Brasil (1959), 12a. edição, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1976; Roberto Simonsen: Brazil's Industrial Revolution (1939), Escola Livre de Sociologia e Política, São Paulo, 1939.

(2) J. F. Normano: Evolução Econômica do Brasil (1932), Companhia Editora Nacional, São Paulo, 2a. edição, 1945, pág. 59.

o "bem comum" e os supremos interesses da nação" (1). A política econômica, anterior a 1953, não objetivava, prioritariamente, a industrialização, mas sim a defesa dos interesses do café" (2). "Sem dúvida, a mais importante política praticada no período (1889-1945) foi a valorização e defesa do café" (3). As mensagens presidenciais na época e outras manifestações oficiais também atestam a importância e mesmo a prioridade que se atribuía ao café. O presidente Epitácio Pessoa, um nordestino, declarava em 1921 que "a defesa do valor do café constitui um problema nacional, cuja solução se impõe à boa política econômica e financeira do Brasil" (4). Taunay, na sua obra sobre o café, assinala que o "Senado do Estado de São Paulo, a 6 de junho de 1906, endereçou uma representação ao Congresso Nacional, pedindo-lhe em nome dos grandes interesses da Pátria, do futuro desta e do seu engrandecimento, se dignasse a aprovar o alevantado Convênio firmado em Taubaté" (5). Dean foi mais longe ainda, ao observar que "os fazendeiros (do café) controlavam a máquina do governo e usavam-na, constante e eficazmente, em favor de seus interesses" (6) e, principalmente, ao destacar os dois fatores que, ao ser ver, foram os mais importantes para o sucesso da economia cafeeira: uma taxa de acumulação maior do que a registrada em qualquer outra atividade econômica no país, resultante da elevada rentabilidade da cafeicultura, e a posse do poder político por parte dos cafeicultores - o que propiciou

(1) Pedro Malan et alii: Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil - 1939/52, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 36, 1977, pág. 23.

(2) Regis Bonelli e Ricardo Tolipan: Política Industrial no Brasil: Um Resumo de Duas Décadas, FINEP, Rio, 1974, Mimeo, pág. 3.

(3) Annibal Villela e Wilson Suzigan: Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira - 1889/1945, IPEA, Série Monográfica, nº 10, 1973, pág. 26.

(4) Antônio Delfim Neto: O Problema do Café no Brasil, Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, SP, 1959, pág. 105.

(5) Affonso de E. Taunay: Pequena História do Café no Brasil, Departamento Nacional do Café, Rio, 1945, pág. 307.

(6) Warren Dean: A Industrialização de São Paulo - 1880/1945, Editora Difel, São Paulo, 2a. Edição, sem data, pág. 51.

à cafeicultura o ganho na competição com os outros grupos da sociedade brasileira (1).

A partir dos anos 30 deste século, mas principalmente após os 50, como se sabe, o café perde importância relativa e a indústria e as finanças passam a ter, como é largamente reconhecido, o predomínio do poder político e a receber tratamento preferencial e prioritário por parte da política econômica nacional.

Com referência ao primeiro momento histórico - o do predomínio político da cafeicultura - o ponto mais importante a destacar, todavia, não é propriamente a circunstância que tornou possível a dominação quase que total da máquina governamental pelos interesses ligados ao café. Tal ocorrência foi fato inteiramente natural e não deixaria de constituir, em certa medida, uma explicação trivial do sucesso da economia e do seu desdobramento num complexo comercial-financeiro-industrial. Ocorrências dessa natureza, em que o poder político é manipulado pelo grupo econômico mais forte e progressista, são fenômenos comuns à experiência de quase todos os povos. A característica mais relevante a considerar - numa como que antecipação de uma das conclusões importantes do estudo - é que o controle da máquina governamental em favor dos interesses do café levou à formulação de políticas econômicas que, ao passo em que favorecia o processo de acumulação na região cafeeira, bloqueava o potencial de desenvolvimento das várias regiões brasileiras, em variados aspectos. Esta é uma característica que, se não é singular no Brasil, pelo menos difere radicalmente da experiência de muitos países de colonização historicamente recente, a exemplo dos Estados Unidos, Canadá e Austrália, onde nenhuma atividade econômica única foi capaz de provocar um processo de concentração de recursos produtivos, na escala do acontecido no Brasil. Que a política econômica nacional - monetária, fiscal, cambial e outras políticas de comércio exterior - esteve, até passado recente, subordinada aos interesses do café, é fato notório, amplamente reconhecido e não questio-

(1) Idem, op. cit., pág. 56.

nado por nenhum estudioso da história econômica brasileira. Mas, não é devidamente reconhecido o papel exercido pela política econômica nacional, subordinada ao café, na inibição e mesmo obstrução do desenvolvimento das regiões não produtoras desse produto. A esse respeito, vale ressaltar que não se pode conceber como uma necessidade - mas tão somente como uma circunstância histórica - que políticas econômicas, formuladas em estreita correspondência com os interesses de um único produto, tivessem de conflitar, de maneira tão flagrante, com os das demais atividades econômicas ou demais regiões de um país. E aí está, talvez, a singularidade do caso brasileiro.

A incompatibilidade da política econômica (formulada a partir dos interesses do café) com o desenvolvimento de certos segmentos da economia nacional - particularmente o industrial - é reconhecida em muito estudos recentes ⁽¹⁾. Mas, a não

(1) Carlos Manuel Pelaez: As Conseqüências Econômicas da Ortodoxia Monetária, Cambial e Fiscal no Brasil entre 1889 e 1945, in Revista Brasileira de Economia, vol. 25, nº 3, julho de 1971; Carlos Manuel Pelaez e Wilson Suzigan: Bases para a Interpretação Monetária da História Econômica Brasileira, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº 4, outubro de 1972; Wilson Suzigan: Política Cambial Brasileira: 1889-1946, in Revista Brasileira de Economia, vol. 25, nº 3, julho, 1971; Wilson Suzigan: Industrialização e Política Econômica: uma Interpretação em Perspectiva Histórica, in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 5, nº 2, dezembro de 1975; Wilson Suzigan et alii: Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 26, Rio de Janeiro, 1974; Arníbal Villela e Wilson Suzigan, op. cit.; Régis Bonelli e Ricardo Tolipan, op. cit.; Pedro Malan et alii, op. cit.; Delfim Netto, op. cit.; Albert Fischow: Origins and Consequences of Import - Substitution in Brazil, In E. Di Marco (Ed.) Essays in Honor of Raul Prebisch, Academic Press, 1972; Donald Huddle: O Sistema Brasileiro de Taxas de Câmbio Flutuantes: sua Equidade Distributiva, suas Relações com a Inflação e sua Eficiência, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº 4, outubro de 1972; Donald Huddle: Balança de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil: Diretrizes Políticas e Históricas, 1945-54, in Revista Brasileira de Economia, nº 1, março de 1964; Donald Huddle: Balança de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil - Eficácia, Bem - Estar e Desenvolvimento Econômico, in Revista Brasileira de Economia, nº 2, junho de 1964; Donald Huddle: Furtado on Exchange Control and Economic Development: An Evaluation and Reinterpretation of the Brazilian Case. In Economic Development and Cultural Change, abril, 1967.

ser superficial e ocasionalmente, é praticamente incomum na historiografia brasileira um aprofundamento da questão do papel inibidor que a política econômica nacional exerceu sobre o aproveitamento das potencialidades produtivas a nível espacial. Leff⁽¹⁾, Furtado⁽²⁾ e Singer⁽³⁾ são talvez as exceções entre os estudiosos do desenvolvimento brasileiro⁽⁴⁾. Nesses estudos, a despeito de seus autores tratarem de modo parcial alguns efeitos espaciais importantes da política econômica nacional (política cambial em Leff, cambial e tributária em Furtado, e cambial e outras em Singer), a preocupação foi a de mostrar, explicitamente, como a política econômica no século passado ou em período mais recente, discriminou contra a região Nordeste.

O posicionamento aqui, todavia, vai diferir, de modo significativo, dos autores citados. A posição - mais abrangente e multirregional será a de mostrar que ocorreu, no passado e de forma expressiva, um desvirtuamento do processo de alocação de recursos, a nível espacial mais amplo, tornando - mais do que as leis de mercado proporcionariam de forma natural - menos rentáveis os investimentos produtivos fora da região produtora de café e, conseqüentemente, muito mais atraí- vos nessa região. As implicações sobre o processo de acumulação espacialmente diferenciada foram notáveis e nelas se encontra uma explicação adicional, de extraordinária relevância, das atuais disparidades de desenvolvimento regional na economia brasileira.

- (1) Nathaniel Leff: Economic Development and Regional Inequality: Origins of the Brazilian Case. In Quarterly Journal of Economics, maio de 1972.
- (2) Celso Furtado: A Operação Nordeste, Rio de Janeiro, ISEB, 1959 e Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste (trabalho cuja elaboração é atribuída a Furtado). Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1959.
- (3) Hans Singer: International Development: Growth and Change, Parte 6 : Problems and Experiences: Northeast of Brazil, McGraw-Hill Book Company, New York, 1964.
- (4) Mais recentemente Rebouças, op. cit. e John Redwood III: Implicit Policies of Regional Development in Brazil, (tese de doutorado em andamento, para a Universidade da Califórnia, Berkeley, em elaboração na Universidade Federal de Pernambuco) realizaram estudos sobre efeitos espaciais de políticas nacionais de desenvolvimento.

Em período recente, a predominância do poder político por parte dos segmentos ligados à indústria e às finanças, também, como é sabido, fortemente concentrado espacialmente no país - em parte como resultado dos padrões passados de acumulação - veio dar tintas definitivas ao quadro atual das diferenciações regionais do desenvolvimento brasileiro.

É esse o contexto, portanto, em que serão examinadas as políticas de comércio exterior: investigando-se os processos diferenciados de acumulação e as relações de interdependência desses processos com o poder e procurando, nas políticas mencionadas, ir às raízes dos desequilíbrios espaciais de desenvolvimento na economia brasileira, no passado e no presente.

3.2. - As Políticas de Comércio Exterior até 1945

A política econômica do Governo, do Império até o final do período da chamada Primeira República (1930), se confunde com o café e com o complexo comercial-industrial-financeiro que emergira no Sudeste, principalmente em função da cafeicultura. Nenhuma outra cultura agrícola de exportação no país, a exemplo do açúcar no período colonial, do algodão ou do cacau, gozara, como o café, de circunstâncias tão favoráveis para se expandir, tanto do lado da oferta quanto do da demanda. E, também, nenhuma teve um ciclo de existência ascendente tão prolongado, reproduziu-se em processo de acumulação tão vigoroso e influenciou de maneira tão decisiva a formulação da política econômica nacional. Por esta razão, é de fundamental importância que o estudo dos efeitos espaciais das políticas de comércio exterior se inicie com o exame da economia cafeeira, destacando-se algumas características importantes do café, seja do lado da oferta, seja do da demanda e, sobretudo, assinalando-se o papel político que este produto desempenhou, na modelação da política econômica nacional, durante todo o período imperial e até passado recente.

As características em que se deu o processo de

acumulação nas regiões da cafeicultura e o estreito relacionamento entre esse processo de acumulação e a formação, nessas regiões, de um complexo industrial-financeiro - subordinado, durante longo tempo, à cafeicultura - têm sido largamente estudados por analistas da economia brasileira.

A questão que tem recebido maior destaque entre os estudiosos da economia cafeeira, é a de que foi o café a atividade de exportação que, primeiro e com maior sucesso, libertou-se da dependência da mão-de-obra escrava e introduziu, em larga escala, métodos capitalistas mais avançados de produção, ou seja, a que pôde se organizar, mais cedo e em maior escala, com base no trabalho assalariado⁽¹⁾ - em contraste com as demais lavouras de exportação do país, que tiveram de sofrer penoso processo de ajustamento. Tal acontecimento, de extraordinária importância para o ulterior desenvolvimento da economia cafeeira e do complexo industrial-financeiro que se lhe seguira, é comprovado pela constatação de que, já no final do Império, produzia São Paulo cerca de dois terços da produção do café do Brasil, com base no trabalho imigrante europeu⁽²⁾. As razões para tão bem sucedida passagem, se devem a um conjunto de fatores, que se aglutinaram numa resultante síntese: a elevada rentabilidade da cafeicultura, vis-à-vis das demais atividades agrícolas da época. Essa elevada rentabilidade da lavoura cafeeira - a ser explicada adiante - é reconhecida largamente na historiografia brasileira, tomando-se aqui, para ilustração, passagens da obra do talvez maior estudioso do café no Brasil,

(1) É desnecessário advertir que tal acontecimento não se processou de modo uniforme em todas as zonas produtoras do café. Em Minas Gerais e no Estado do Rio de Janeiro as circunstâncias não foram tão favoráveis à passagem da escravidão para o trabalho livre e nelas, pode-se dizer, os problemas da cafeicultura apresentaram fortes semelhanças com os das demais lavouras de exportação do Nordeste.

(2) Cf. Palaez, op. cit., pág. 12 e Villela e Suzigan, op. cit., pág. 30.

Affonso de E. Taunay⁽¹⁾. Confrontando o café com outras culturas no país e no exterior - com base em informações de autores estrangeiros - reconhecia Taunay ser enorme a lucratividade da cafeicultura, mesmo nas primeiras décadas do século XIX e em todas as províncias em que era plantado. Mais rendosa, até, segundo o autor citado, do que muitas das culturas norte-americanas e européias. Referindo-se às impressões de um autor estrangeiro do século passado - Louis Couty - também um estudioso do café no Brasil e no mundo, que afirmava "não haver no universo, cultura capaz de superar a cafeeira" (...) "nem o trigo e o vinho na França nem o trigo nos Estados Unidos", Taunay concluía que "mostrava-se a cafeicultura mais lucrativa do que as culturas alhures e universalmente reputadas entre as mais rendosas"⁽²⁾ (grifo do autor). A lucratividade do café era de tal sorte maior do que a de qualquer outra atividade contemporânea, que não passou despercebido a Taunay, segundo expressão do próprio autor, o seu efeito "avassalador" sobre as demais atividades econômicas do país. Registra ele, com muita ênfase, o abandono das demais culturas pelo café - seja em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, grandes produtores do produto, seja em outras regiões do país. Assinalava Taunay, por exemplo, que "a partir de 1960, havendo cessado o tráfico africano (...) começou a desenhar-se um movimento de emigração de escravos do Norte do país" que, "transportados para os cafezais, vinham dos canaviais, que se despovoavam"⁽³⁾. E, referindo-se a relatórios de presidentes de várias províncias brasileiras, no início da segunda metade do século passado, assinalou quanto "era assustador o êxodo dos escravos para o Sul" mostrando que

(1) Como se sabe, a obra de Taunay: História do Café no Brasil, em 15 grandes volumes, é o mais vasto trabalho escrito no país sobre o produto. A sua "Pequena História do Café no Brasil", utilizada como referência neste estudo, consiste numa condensação dos 15 tomos, realizada pelo autor, e publicada pela primeira vez em 1945. Cf. Affonso de E. Taunay, op. cit.

(2) Taunay, op. cit., pág. 150.

(3) Taunay, op. cit., pág. 52.

"muito preocupava aos presidentes provinciais o flagelo que, então (década 1860/70), assolava os canaviais" (1). Esse êxodo de recursos produtivos para as regiões do café, também é fenômeno largamente reconhecido pelos estudiosos da economia brasileira, valendo o registro que Simonsen faz, ao estudar a evolução industrial do país, ao assinalar que "a crescente importância do café absorvia todos os capitais e trabalho disponíveis durante a segunda metade daquele século (o XIX)" (2).

As razões da alta rentabilidade da cafeicultura - fato de extraordinária importância para a explicação de algumas políticas econômicas nacionais, como se verá adiante - são várias e também são encontradas nos trabalhos de diversos analistas da economia brasileira, embora sejam variados a ênfase e o papel atribuído a cada uma delas. Um ponto de convergência, entretanto, parece ser claro: a cafeicultura se desenvolvia, talvez como nenhuma outra atividade agrícola no país ou no exterior, em condições extremamente favoráveis de custos. O café parece ter encontrado uma barreira natural à sua expansão no Sudeste, somente em época muito recente, com a utilização das férteis terras paranaenses. Até então, sempre contou com climas e solos cada vez melhores, estes últimos em grande abundância e disponibilidade, propiciando à cafeicultura expandir - se sempre para terras virgens de alta rentabilidade, onde o rendimento por área superava, em larga medida, o das regiões cafeeiras tradicionais. Ademais, pelo menos dois outros fatores, também diretamente responsáveis pela natureza da expansão da oferta cafeeira, a custos decrescentes; foram relevantes: a solução do problema dos transportes - problema que em algum momento da história do café pareceu constituir sério obstáculo à sua expansão - e a solução do problema da escassez de mão-de-obra. A introdução do transporte ferroviário nas zonas mais férteis, porém mais distantes ou de mais difícil acesso ao litoral, que ocorreu, em grande escala, nas últimas três décadas do século

(1) Idem, pág. 69.

(2) Roberto Simonsen, op. cit., pág. 18.

passado, foi certamente crucial para a viabilização da expansão da cafeicultura paulista (1), assim como a construção e melhoria dos portos de embarque do produto, principalmente o de Santos. Eliminado o problema do transporte, pôde o café reto - mar, aceleradamente, o seu ritmo de expansão, pois era em São Paulo, nessa época, onde estavam os melhores climas e solos para a sua produção. Por outro lado, a escassez de mão-de-obra - uma característica que parece ter sido uma constante no Brasil em todo o século passado - nunca foi problema tão sério para a cafeicultura quanto o foi para as demais atividades agrícolas do país. O café contou, de início, com a mão-de-obra vinda de todas as partes do país, como uma resposta às altas margens de lucro da cafeicultura e, principalmente, - graças também à elevada rentabilidade da lavoura cafeeira - com o trabalho do imigrante europeu, que acorrera ao Brasil, a partir das últimas décadas do século passado, em grandes levadas, quase que exclusivamente destinadas às lavouras paulistas do café - praticamente as únicas, no país, capazes de justificar o uso em grande escala do trabalho imigrante assalariado - pelas razões já apontadas. Com relação ao trabalho do imigrante europeu, um aspecto é extremamente relevante no contexto da discussão sobre as condições em que se dava a expansão cafeeira - ou seja, a custos decrescentes: como foi bem salientado por Mello (2), e Castro (3), a imigração européia objetivava, basicamente, fornecer mão-de-obra para as plantações de café, já que o pagamento da passagem e

(1) Cf. a esse respeito, João Manuel Cardoso de Mello: O Capitalismo Tardio - Contribuição à Revista Crítica da Formação e Desenvolvimento da Economia Brasileira, Tese de Doutoramento, Campinas, 1975, mimeo; ver também Wilson Cano: Raízes da Concentração Industrial em São Paulo, Ed. Difel, Rio de Janeiro/São Paulo, 1977.

(2) J.M.C. de Mello, op. cit., pág. 85 e seg.

(3) Antônio Barros de Castro: Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira, Forense, Rio de Janeiro/São Paulo, 1971, Ensaio 4 - A Herança Regional no Desenvolvimento Brasileiro, pág. 65 e seg.

das despesas de instalação e manutenção do imigrante, por parte dos brasileiros, estava condicionada à ida deste para o estabelecimento agrícola. Como se procurava sempre evitar que os imigrantes tivessem acesso direto à posse da terra⁽³⁾, a eles era permitido, nas plantações, a produção de outras lavouras, mas, praticamente, apenas em consorciação com o café. Como, todavia, isso só se tornava possível, conforme salientou Castro⁽⁴⁾, nos primeiros anos do cafezal, o interesse do imigrante era maior em trabalhar em novos cafezais. As vantagens para o cafeicultor eram enormes, pois a implantação de novos cafezais praticamente se fazia a custo zero, pois a "remuneração do imigrante consistia, nos primeiros anos, essencialmente, no direito ao uso dos solos ocupados pelos jovens cafezais, o que possibilitava, de modo evidente, a enorme expansão da lavoura cafeeira. A esse respeito vale referir a uma passagem de Pierre Denis, na sua obra "Brésil ou XX Siècle", de 1910, citada por Castro: "plantar acabou se tornando uma operação gratuita para o fazendeiro" (1).

Ademais, não contou o café com condições tão favoráveis apenas do lado da oferta. Exatamente ao contrário do que acontecia com praticamente todos os outros produtos de exportação do país - que enfrentavam, nos mercados internacionais, forte concorrência de países que apresentavam condições mais vantajosas de produção e comercialização dos produtos produzidos pelo Brasil - o café brasileiro ia conquistando terreno, lenta mas firmemente, às custas dos concorrentes. Em parte por causa das excepcionais condições em que se expandia - algumas vistas acima - em parte por ser o café brasileiro de "inferior qualidade", conforme assinalou Taunay⁽²⁾, esse produto pôde ser vendido a preços mais baixos do que o dos concorrentes e logo conquistaria larga parcela dos mercados mundiais mesmo se não tivesse contado com um fator adicional de impulso, que foi a

(1) A.B. de Castro, op. cit. cit., pág. 66.

(2) Taunay, op. cit., pág. 136.

(3) J. M. M. de Mello, op. cit., págs. 85-86.

(4) A. B. de Castro, op. cit., pág. 66.

destruição por pragas, dos cafezais asiáticos no último decênio do século passado⁽²⁾. Se se adiciona ainda a circunstância de que a expansão no Brasil coincidiu com um período de generalização do consumo do café em todo o mundo, chega-se a conclusão de que a grande expansão da cafeicultura teve lugar, principalmente, no final do século passado, praticamente dentro das fronteiras de um só país, como bem assinalou Furtado⁽³⁾, ou melhor ainda, dentro das fronteiras de um só Estado, o de São Paulo.

As excepcionais condições de que gozara a cafeicultura, seja do lado da demanda, seja do lado da oferta, não explicam, porém, todo o sucesso da expansão da economia cafeeira e a manutenção, no tempo, da sua alta rentabilidade. Aspectos políticos constituem, também, fatores essenciais para explicação do notável progresso da cafeicultura, principalmente em São Paulo e, particularmente, a partir das últimas décadas do século passado. Como é devidamente reconhecido na historiografia brasileira, o controle e a manipulação dos poderes públicos pelos interesses ligados ao café, exerceram papel decisivo na realização do processo de acumulação, na escada do acontecido na economia cafeeira e, portanto, na elevação da já alta rentabilidade da atividade cafeeira.

A queda do Império, como é sabido, trouxe algumas modificações importantes no quadro político da nação. A de maior destaque, para os propósitos deste trabalho foi, sem dúvida, a descentralização política e administrativa do país. Reivindicação antiga das elites rurais brasileiras, principalmente das paulistas, a descentralização da Administração Pública Federal, ao proporcionar maior autonomia aos Estados Federados, trouxe, como é largamente reconhecido, enormes vantagens para São Paulo, Estado que, nas palavras de Dean, passou a contar com "todos os elementos essenciais da soberania, com pouquíssimos ônus: o controle das terras imperiais, o direito de tributar a exportação e de agenciar empréstimos no exterior"⁽¹⁾. An

(1) Warren Dean, op. cit., pág. 52.

(2) Sobre a perda da cafeicultura asiática ver Furtado, op. cit., pág. 117 e Taunay, op. cit.

(3) Furtado, Formação Econômica..., op. cit., pág. 178

tes da queda do Império, porém, já era grande a influência política dos cafeicultores, havendo sido decisiva a importância da ação governamental para a expressiva expansão da economia cafeeira que tivera lugar nas últimas décadas do século passado. A construção ou o financiamento de ferrovias - cuja importância já foi acima assinalada - e de portos, a expansão do transporte marítimo e o subsídio à emigração, são alguns aspectos importantes da contribuição pública federal ⁽¹⁾. Mas, com a implantação da República, as conquistas políticas das elites rurais, principalmente a de São Paulo, deram contornos definitivos à consolidação dos interesses cafeeiros. O Governo Federal, antes tímido na sua política imigratória, tomou a si a maior parcela dos custos da imigração, cedendo, entretanto, o comando das operações aos governos estaduais ou, de fato, à classe dos fazendeiros do café ⁽²⁾. O financiamento, a construção e a compra, aos governos dos Estados e a particulares, de ferrovias para o transporte do café aos portos de embarque, também merecem destaque ⁽³⁾. Dean assinalava que os fazendeiros do café chegaram a realizar, por conta própria, grandes investimentos em infraestrutura, como estradas de ferro, mas que o governo sempre assegurava a garantia dos lucros e que, quando um determinado projeto dos fazendeiros se revelava não mais lucrativo, o governo era sempre induzido a comprá-lo, mantendo-se, porém, a administração sob o controle daqueles ⁽⁴⁾. A mais ampla disponibilidade de crédito público para o financiamento das atividades agrícolas, também foi outra característica do primeiro período republicano, de enorme importância para a cafeicultura ⁽⁵⁾. Mais importante que tudo, todavia, foi a "redução da autoridade imperial sobre a política econômica paulista", no dizer de Dean ⁽⁶⁾, principalmente expressada no direito de tributar a exportação por parte dos Estados, antes uma prerrogativa federal. A importância do tributo de exportação para as receitas do Governo, Imperial, é registrada por Taunay em várias passagens da sua obra

(1) Cf. Taunay, *op. cit.*, pág. 137

(2) Furtado, *op. cit.*, pág. 177; J.M.C. de Mello, *op. cit.*, pág. 87.

(3) Cano, *op. cit.*, pág. 77.

(4) Dean, *op. cit.*, pág. 52.

(5) Furtado, *op. cit.*, pág. 177.

(6) Dean, *op. cit.*, págs. 51-52.

sobre o café⁽³⁾. A conquista desse tributo pelos Estados exerceu notável efeito sobre o fortalecimento do poder político de São Paulo, pois nessa época, enquanto a maioria das demais exportações agrícolas do país passava por dificuldades, o café atingia o seu auge, ou seja, o seu melhor momento de expansão de vendas nos mercados mundiais. A relevância desse tributo para a Fazenda do Estado paulista é demonstrada pelo fato de, durante muito tempo, ter constituído, praticamente, a única fonte de receita do Governo de São Paulo - como entre 1893 e 1904, conforme registra Dean, citando fontes do Departamento Estadual de Estatística de São Paulo, quando não houve outro imposto estadual⁽¹⁾. Cano também reconhece a importância do fato, ao assinalar que "no campo das finanças públicas, talvez tenha residido sua (do Governo) mais importante atuação no processo de acumulação de capital do complexo (cafeeiro)" e que "cerca de dois terços das receitas da Fazenda paulista provinham do imposto de exportação"⁽²⁾.

Em suma, a conjugação de fatores naturais com as condições excepcionais da demanda internacional - com respeito ao café - pareceria uma boa explicação da concentração espacial de recursos produtivos que já se começava a observar, em grande escala, no final do século XIX, no país. Associados a esses fatores com o papel essencial que a ação governamental - subordinada aos interesses do café - desempenhou, pareceriam evidentes as causas de um processo que resultou, já nas primeiras décadas deste século, na geração de um complexo industrial-financeiro concentrado quase que exclusivamente na região cafeeira.

Todavia, o desconhecimento do que acontecia no restante do país - em função da expansão cafeeira e das políticas econômicas do Governo Central - torna impossível a compreensão verdadeira do processo citado de concentração espacial e do seu ulterior desenvolvimento, em épocas recentes.

(1) Dean, op. cit., pág. 93.

(2) Cano, op. cit., pág. 78.

(3) Taunay, op. cit., págs. 80-83.

A alta rentabilidade da cafeicultura, bem como a forte influência exercida sobre os poderes públicos pelas atividades cafeeiras, trouxeram enormes repercussões espaciais sobre toda a economia brasileira. Não é demais insistir no fato - largamente reconhecido na historiografia brasileira - de que a política econômica nacional, principalmente a de comércio exterior - mas também as políticas "internas", sabidamente influenciadas pela situação externa do país - esteve fortemente dependente do que acontecia à cafeicultura, durante todo o período imperial e até as três ou quatro primeiras décadas deste século. Sem mencionar os notáveis efeitos espaciais que a expansão cafeeira exercera no país, em termos de atração de recursos produtivos, principalmente nas províncias mais ao norte da nação⁽¹⁾, a elevada rentabilidade da cafeicultura trouxe uma implicação de enorme significação sobre o nível da taxa cambial brasileira e sobre as políticas de comércio exterior adotadas pelo governo durante todo o período já mencionado.

Nas economias agrário-exportadoras, a taxa de câmbio - a despeito de submetida a pressões de natureza variada, sejam econômicas ou políticas - tende a refletir, não propriamente os níveis médios de produtividade da economia como um todo, mas, essencialmente, os do seu setor exportador. Na medida em que o café se tornava o principal produto de exportação do país - o que acontecia já antes do final da primeira metade do século passado⁽²⁾ - o nível da taxa de câmbio tendeu a re-

(1) O abandono, em grande escala, de atividades tradicionais por outras mais rentáveis não é fenômeno característico apenas do café, na história do desenvolvimento brasileiro. No período colonial, a exploração do ouro exercera efeitos semelhantes embora, talvez, em escala menor do que o acontecido com o café. No que se refere a este produto, o seu poder de atração foi tão intenso que levou o país a experimentar um processo de especialização jamais ocorrido no Brasil, mesmo quando comparado à época do auge da economia açucareira. Mircea Buescu ao registrar o fato, assinala que o resultado não fora apenas uma penúria de gêneros alimentícios nas cidades mas, principalmente a partir de 1853-54, uma diminuição e, posteriormente, o desaparecimento, das exportações de arroz, feijão, milho, banha, etc., produtos que passaram finalmente a ser importados. Cf. Mircea Buescu: A inflação Brasileira de 1850 a 1870 - Monetarismo e Estruturalismo, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº 4, outubro/dezembro de 1972, pág. 137. Ver também Mícia Vilgela Luz: A Luta Pela Industrialização do Brasil (1960), Ed. Alfa-Omega, São Paulo, 1975, págs. 29 e 30.

(2) Segundo Taunay, a participação do café nas exportações brasileiras passara de pouco mais de 18% na década de 1820-30, para cerca de 44% na década seguinte. Cf. Taunay, op. cit., pág. 80.

fletir, de maneira insofismável, os níveis de produtividade da atividade cafeeira. Registre-se, além do mais, que as demais exportações agrícolas do país eram produzidas de forma espacialmente atomizada, constituindo um conjunto de, pelo menos, uma dezena de itens importantes produzidos em várias regiões: cereais, lã e mate, algodão e açúcar, fumo, cacau, borracha vegetal, couros e peles etc. Essa atomização da produção de exportáveis, num espaço de dimensão continental como o Brasil, produzia, obviamente, uma fragmentação do poder, conferindo, a cada região exportadora, um reduzido peso político nas decisões nacionais e dificultando, por conseguinte, que essas regiões se solidarizassem na defesa de seus interesses - ao que deve ser acrescido, ainda, o fato da sua distância do centro do poder político nacional. A produção cafeeira, ao contrário, era espacialmente concentrada e se realizava, exatamente, na região onde se situava a sede do poder político nacional.

A taxa cambial, refletindo preponderantemente os índices de produtividade da cafeicultura - os mais elevados da época - tenderia a se situar numa altura que, inevitavelmente, teria de exercer fortes efeitos inibidores sobre as demais exportações do país, já que afetava, seriamente, a competitividade desses produtos nos mercados internacionais - ou seja, afetava o preço externo para o importador e, bem assim, a remuneração, em moeda nacional, do exportador. Em outras palavras, tinha-se uma taxa de câmbio situada a um nível que, se era adequado ao café, mostrava-se fortemente sobrevalorizado em relação a todas as demais exportações agrícolas do país. Evidentemente que a taxa cambial oscilou e, às vezes, em larga medida, durante todo o período considerado. E isso ocorria em função das variações nos preços internacionais do café, dos desajustes do balanço de pagamentos, dos deficits governamentais e da inflação interna, mas tais oscilações - ora para a valorização ainda maior do câmbio, ora para a sua desvalorização - se davam sempre a um nível alto de câmbio, ou seja, a um nível de uma baixa relação entre a moeda nacional e as moedas externas (a li

bra esterlina, basicamente) (1).

Que o nível da taxa cambial se mostrava danoso às demais exportações agrícolas do país, enquanto se revelava a dequado ao café - face à sua rentabilidade, e a outras razões abaixo discutidas - é fato amplamente reconhecido na historio - grafia econômica brasileira (2), a despeito de não serem devidamente consideradas as suas implicações espaciais. A literatura econômica sobre o assunto registra, de modo inequívoco, a elimi nação de vários produtos da pauta de exportações do país e as dificuldades crescentes para se exportar todos os produtos agrí colas brasileiros, à exceção do café, por causa da taxa de câmbio sobrevalorizada (3).

Ademais, não era por causa apenas da alta renta bilidade da cafeicultura, que o nível da taxa cambial se mos- trava consistente com interesses dessa atividade econômica. Ra zão talvez mais importante, era o conjunto de característic as que cercava a comercialização do café nos mercados internacio - nais. O fato de a expansão da produção - principalmente na se gunda metade do século passado - ter se centrado, quase que uni camente, no Brasil, a baixa elasticidade-preço da demanda e a posição, praticamente monopolística, do país nas exportações , conferiam ao café uma característica singular entre as exporta - ções brasileiras, a qual tornava necessária uma taxa de câmbio

(1) A taxa média de câmbio entre o mil-réis e a libra esterlina alcançou , em 1889, o nível de 26,4 pence por mil-réis. Comparativamente ao ní - vel médio de 18,3 pence registrado em 1868, a moeda nacional, a despei to de ter havido grande elevação do nível interno de preços no período, estava mais valorizada nominalmente em 1898, em relação a 1868, em cerca de 44%. Ver levantamento realizado por J.F.Normano, op. cit., pp. 253-5.

(2) Ver, especialmente, Delfim Netto, op. cit. para período mais remoto e Huddle, todos os trabalhos já citados, Fishlow, op. cit., Nathani e I Leff: Economic Policy-Making and Development in Brazil - 1947-64 , John Wiley e Sons Inc., USA, 1968, e Malan et alii, op. cit., para pe - riodo mais recente.

(3) Ver Delfim Netto, op. cit., especialmente pág. 224 e seq. e 316 e seq.

sobrevalorizada, para manter altos os preços internacionais do produto. Este é outro fato também amplamente reconhecido na literatura econômica brasileira⁽¹⁾.

O que é inexplicavelmente negligenciado nesta literatura, todavia, é o estudo das implicações desse fato sobre o desenvolvimento das regiões não produtoras do café.

O reconhecimento de que taxas de câmbio supervalorizadas funcionavam como um mecanismo de sustentação dos preços do café nos mercados internacionais (e, portanto, de manutenção de uma elevada receita cambial com o produto) - levou o Governo a adotar políticas cambiais, monetárias e fiscais durante todo o Império e grande parte do período Republicano (para não dizer até muito recentemente), que objetivavam a estabilidade cambial, a manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, do ponto de vista do restante da economia brasileira. Como é sabido, a estabilidade cambial (a câmbio alto), sempre foi um ideal nacional e a grande meta a ser atingida, às vezes a qualquer custo, pelos governantes do país.

É evidente, portanto, que a política cambial de taxas sobrevalorizadas, se era consistente com os interesses do café, resultava em ser flagrantemente discriminatória contra as demais exportações do país. Parece ser evidente, também, que os demais produtos agrícolas exportáveis poderiam ter dado uma contribuição muito maior do que de fato deram à geração das divisas de que o país necessitava. Mas, para isso, a política cambial teria de, inevitavelmente, conflitar com os interesses da cafeicultura, a não ser que o país adotasse duas políticas comerciais diferentes, uma apenas para o café, outra para os demais produtos de exportação - o que não aconteceu.

É claro, por outro lado, que uma política de câmbio menos valorizado, exerceria o efeito de diminuir os preços internacionais do café e, conseqüentemente, o de reduzir a receita cambial com esse produto. Ademais, talvez os ganhos

(1) Cf. Delfim Netto, op. cit., e Joel Bergsman: BRAZIL - Industrialization and Trade Policies, OECD, Oxford University Press, Londres, 1970.

em receita com outras exportações não fossem suficientes para compensar as perdas, decorrentes da queda dos preços do café, no curto prazo. Mas no médio ou longo prazos, uma política de câmbio menos valorizado, poderia ter exercido um conjunto de efeitos benéficos sobre a economia nacional. Poderia ter contribuído para uma maior diversificação das exportações brasileiras, reduzindo a dependência da receita cambial de praticamente um único produto; poderia ter evitado a geração de excedentes de café, pelos desestímulos ao crescimento da oferta e, principalmente, evitado o alto custo social para a nação das políticas de retenção do produto; e, liberto do condicionamento de sua política cambial ao café, poderia o Governo ter usado essa política como um instrumento mais eficaz de promoção econômica, para fins mais variados. E isso, sem mencionar os óbvios efeitos espaciais que resultaram das políticas adotadas, podendo ter tido o país um desenvolvimento mais equilibrado espacialmente.

Não se pretende, aqui, exagerar os efeitos da política cambial, atribuindo à sobrevalorização do cruzeiro toda a responsabilidade pelo fraco desempenho das exportações brasileiras no período considerado. Outras diversas causas são importantes para explicar o insucesso relativo das demais exportações brasileiras. A forte atração exercida pelo café sobre os recursos produtivos da nação; o encarecimento do preço desses recursos nas diversas regiões brasileiras, fenômeno que passou a ocorrer, desde o ciclo da mineração e se acentuou com o surto cafeeiro, elevando mais que proporcionalmente os custos dos fatores nas demais regiões do país, vis-à-vis do Sudeste; no caso particular do açúcar, a expansão da produção da beterraba nos países europeus, a concorrência antilhana, a proteção à produção interna dos Estados Unidos, o sistema discriminatório de tarifas sobre o produto brasileiro nos mercados desse país, e o atraso tecnológico da economia açucareira brasileira, relativamente aos concorrentes; no caso do algodão, a enorme expansão desse produto nos Estados Unidos a custos decrescentes e os elevados custos do transporte dos locais de produção aos portos de embarque; e outros fatores de importância maior ou menor, são

explicações relevantes da incapacidade, revelada pelo país, de manter e conquistar mercados internacionais para as demais exportações (1).

Mas, o negligenciamento da importância dos efeitos da política cambial, em termos da obstrução das demais exportações brasileiras, como um elemento explicativo adicional, é fato lamentável na historiografia econômica do país (2). A demonstração da importância da política cambial, como fator de aceleração do processo de declínio das demais exportações brasileiras, não parece difícil de realizar. Veja-se que existe um consenso, entre os analistas da economia brasileira, de que o problema que se colocava às exportações das demais regiões do país era, em última instância, o da sua incapacidade de competir nos mercados externos. Enfim, um problema de preço. Sabe-se, por outro lado, que, tanto na primeira quanto na segunda metade do século passado, sempre que as condições do mercado (ou seja, de preços) eram favoráveis, as demais regiões passavam a competir, ocorrendo, em muitos casos, uma rápida resposta dos produtores, no sentido da expansão da oferta. E sabe-se, ademais, que nos períodos dos surtos de expansão das exportações, ocorriam substanciais melhorias técnicas nos processos produtivos. No caso particular da economia açucareira, cuja característica de resistência e mudanças é largamente sabida, é reconhecido o notável progresso técnico ocorrido no setor canavieiro, nas últimas décadas do século passado - quando teve início a transformação dos engenhos em usinas - transformação de enorme significação para a economia açucareira nacional (3).

(1) Cf. Castro, op. cit. Ensaio 4: A Herança Regional no Desenvolvimento Brasileiro; David Denslow Jr.: As Origens da Desigualdade Regional no Brasil, in Formação Econômica do Brasil - A Experiência da Industrialização, editado pela ANPEC, 1977; Stanley Stein: The Cotton Textile Industry in Brazil - 1850 - 1950, Haward University Press, Cambridge, 1975 e Leff: Economic Development and Regional Inequality: The Origins of the Brazilian Case, op. cit.

(2) Leff: Economic Development ..., op. cit., embora num contexto um tanto diferente, parece constituir uma isolada exceção.

(3) Ver Furtado: Formação Econômica ..., op. cit. e Gadiel Perruci: A República das Usinas - Um Estudo de História Social e Econômica do Nordeste, 1889 - 1930, Paz e Terra, 1978.

A resposta dos produtores em relação à expansão da oferta e a introdução de substanciais melhorias técnicas - como ilustrado para o caso da atividade considerada como a de talvez maior resistência a mudanças - parecem sugerir que, se as demais regiões do país tivessem podido continuar exportando, o avanço técnico teria continuado e a um ritmo intenso do que ocorreu e, o atraso tecnológico de muitos segmentos da agricultura brasileira, poderia ter sido bem menor do que foi e ainda é. E é bom lembrar os efeitos cumulativos e interdependentes de preços favoráveis, maior remuneração, avanço tecnológico e aumento no poder competitivo, tão bem salientados por Schuh e Hayami e Ruttan⁽¹⁾.

A taxa de câmbio, sendo um fator de ajuste, teria, inevitavelmente, de espelhar as condições produtivas das demais regiões brasileiras. É neste sentido que passa a merecer consideração o argumento de Leff⁽²⁾. Não, evidentemente, que a taxa de câmbio pudesse ter sido reajustada de modo a reverter totalmente a situação⁽³⁾. A alta produtividade do café e as circunstâncias em que se dava a sua comercialização, teriam de influenciar, em processo natural, o nível da taxa de câmbio. Mas, se esta taxa cambial tivesse se situado a um nível mais favorável às demais exportações nacionais, por pressões políticas dos setores ligados a esses produtos, os preços externos poderiam ter sido mais baixos e mais elevada a remuneração, em moeda nacional, dos exportadores. Em outras palavras, se a taxa de câmbio tivesse sofrido ajustamentos em função dos demais produtos

(1) G. Edward Schuh: The Exchange Rate and U.S. Agriculture, in American Journal of Agricultural Economics, vol. 56, nº 01, fevereiro de 1974, pp. 1-13, e A Modernização da Agricultura Brasileira: Uma Interpretação, in Cláudio Contador (Ed.), Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola, IPEA, Série Monográfica, nº 17, Rio de Janeiro, 1975; e Yujiro Hayami e Vernon W. Ruttan: Agricultura Development, An International Perspective, The Johns Hopkins Press, USA, 1971

(2) Leff: Economic Development ..., op. cit.

(3) A não ser no caso sugerido por Leff, em que as várias regiões brasileiras passassem a constituir Uniões Monetárias independentes.

de exportação do país, teria sido maior o poder de competitividade desses produtos e, conseqüentemente, maior o seu acesso aos mercados externos. E, por ter podido permitir uma maior capitalização da agricultura brasileira, na medida em que lhe seria garantida uma maior rentabilidade, poderia ter até facilitado, em várias partes do país, a transição para uma economia baseada no trabalho assalariado, reduzindo os dramáticos efeitos que foram exercidos pelo encarecimento da mão-de-obra escrava e, finalmente, pela abolição da escravatura.

Numa época em que a agricultura era atividade dominante e a sua expansão um fator determinante do desenvolvimento geral da economia - tal como acontecera na região cafeeira - uma taxa de câmbio sobrevalorizada, com relação às exportações brasileiras, que não o café, tendeu a penalizar, de modo crítico, as regiões brasileiras não produtoras desse produto, influenciando, sem sombra de dúvida, os seus padrões futuros de crescimento.

Vale reconhecer, por outro lado, que mesmo se os demais produtos exportáveis do país tivessem podido se expandir às altas taxas do café, ainda assim, teriam sido notáveis as diferenças regionais do desenvolvimento brasileiro. E isto porque, os efeitos linkages que o café exercia sobre a economia das regiões cafeeiras (ou seja, os multiplicadores do comércio exterior), eram muito mais elevados do que os de qualquer dos outros produtos de exportação do país, como bem reconheceu Leff⁽¹⁾. Mas, parece não restar dúvidas de que, o atraso das demais regiões não produtoras do café teria sido bem menor na entrada do século atual e, por causa disso, teriam sido bem menos intensos os efeitos concentradores das políticas econômicas nacionais adotadas desde então.

As implicações espaciais de uma taxa de câmbio sobrevalorizada não se esgotam, porém, nos seus efeitos inibidores sobre as exportações brasileiras, que não o café, ou seja,

(1) Cf. Leff: *Economic Development and Regional Inequality...*, op. cit., pág. 245.

nos efeitos negativos sobre o desenvolvimento a agricultura brasileira, fora da região cafeeira. Como é largamente reconhecido na literatura sobre o Brasil, o café e a política econômica nacional subordinada a esse produto, engendraram os pré-requisitos fundamentais para o surgimento e expansão de um grande complexo industrial-financeiro na região cafeeira. Como se sabe, pequenas, médias e algumas grandes indústrias surgiam espalhadas por todo o país, ainda no século passado e início deste. E isso ocorria - como também ocorreu em vários países industrializados - em função, principalmente, da expansão da agricultura e das exportações geradas por este segmento da economia. A relativa dispersão industrial, que caracterizava a economia brasileira, no final do século passado e início deste (dispersão comparada aos atuais padrões de concentração industrial) é, sabidamente atribuída aos complexos econômicos que se formavam a partir das várias atividades de exportação. Esses complexos - é ocioso reconhecer - desenvolviam-se em função da magnitude dos "vazamentos" de renda que a agricultura propiciava aos setores não agrícolas, ou seja, desenvolviam-se em função da capacidade maior ou menor que tinha a agricultura de "transferir" renda aos segmentos urbanos de cada complexo.

Ora, se a taxa cambial supervalorizada obstruía o desenvolvimento da agricultura no restante da economia brasileira, enquanto que favorecia a expansão da cafeicultura, fica claro que os efeitos espaciais da política cambial transcendiram aqueles assinalados sobre a agricultura, mostrando-se de igual modo importantes, quanto ao desenvolvimento dos vários segmentos urbanos da economia brasileira.

A subordinação à economia do café, do complexo industrial-financeiro que surgira no Sudeste, é largamente reconhecida na historiografia brasileira. Como se sabe, não somente tal complexo surgira em função da cafeicultura, como o seu desenvolvimento era largamente dependente do que acontecia com o setor cafeeiro. As relações entre a acumulação no setor cafeeiro e a no setor não agrícola, são devidamente reconhecidas

na historiografia brasileira⁽¹⁾, ficando aqui apenas o registro de como uma crise na agricultura cafeeira afetava enormemente todo o complexo urbano (comércio, indústria, bancos, outros serviços) que se formara em estreita dependência do complexo cafeeiro⁽²⁾. O que vale considerar, como acréscimo, é que a política de proteção ao café era crucial para a manutenção dos níveis de desenvolvimento das atividades não agrícolas na região cafeeira. Dessa forma, parece ficar claro, que uma política nacional de câmbio, francamente desfavorável ao restante da agricultura brasileira, teria de exercer notáveis efeitos diferenciados também sobre o desenvolvimento da indústria e dos demais segmentos urbanos.

Na medida, portanto, em que a política cambial exercia efeitos diferenciados, tanto a agricultura, quanto sobre a indústria, qualquer política de natureza geral, que resultasse em benefícios à indústria - mesmo que não visasse diretamente a industrialização - teria de beneficiar mais umas regiões do que outras, ou seja, mais aquelas onde as condições para o desenvolvimento industrial haviam sido tornadas mais propícias.

Uma pergunta geralmente formulada pelos analistas do desenvolvimento brasileiro é a de se a política governamental, principalmente a formulada a partir dos interesses do café, contribuiu para dificultar a diversificação da produção agrícola e para retardar o crescimento industrial no Brasil, antes de 1945. Essa pergunta, como se sabe, vem sendo respondida de modo afirmativo por uma crescente maioria de estudiosos da economia brasileira, principalmente em estudos recentes⁽³⁾.

Que a política cafeeira dificultou, ou mesmo impossibilitou, a diversificação agrícola no país, parece ser uma questão pacífica entre os analistas e isso em decorrência,

(1) Cf. Furtado: Formação ..., op. cit.; Wilson Cano, op. cit.; Villela e Suzigan, op. cit. e, principalmente, J.M.C. de Mello, op. cit.

(2) Cf. particularmente, J.M.C. de Mello, op. cit., pág. 146 e seg. e Villela e Suzigan, op. cit., pp. 130-1.

(3) Ver especialmente Villela e Suzigan, op. cit.; Pedro Malan et alii, op. cit.; e Fishlow, op. cit.

tanto da enorme capacidade revelada pelo café de absorver recursos produtivos de todas as partes e setores da economia nacional, quanto dos efeitos inibidores exercidos pela taxa de câmbio sobrevalorizada, como já foi assinalado acima. Quanto aos efeitos da política cafeeira sobre a indústria, porém, algumas qualificações devem ser feitas.

Em primeiro lugar, parece ser correto admitir o desvio, para o café, dos recursos produtivos que poderiam, em outras circunstâncias, ter sido alocados à indústria e outras ocupações urbanas. Todavia, é necessário reconhecer, que o café gerou as condições para a emergência de um largo mercado interno para a indústria, e propiciou muitas políticas econômicas que, a despeito de ocasionalmente conflitarem com os interesses industriais, em geral favoreceram a industrialização brasileira, como será mostrado adiante - principalmente na região Sudeste. Em segundo lugar, é importante levar em conta pelo menos dois momentos históricos distintos: um, o da política cafeeira antes da crise de superprodução e dos programas de valorização do café, outro, a partir de então. O conflito entre o café e a industrialização começou a aparecer, com maior intensidade, a partir da política de valorização do café, pois até então, os recursos produtivos que eram canalizados, em grande escala, para o café, não poderiam ter sua alocação seriamente questionada, em virtude de o país viver um momento em que a expansão da oferta do café se dava, ainda, com o aproveitamento de óbvias vantagens comparativas. Somente quando a vantagem comparativa do café (vis-à-vis de outras atividades) para adições da oferta desaparece, é que surge claramente, ou é magnificado, o verdadeiro conflito, não só entre a industrialização e o café, mas entre o café e o desenvolvimento geral da economia nacional (1).

Por outro lado, é comum encontrar na literatura recente sobre o desenvolvimento brasileiro, a afirmação de que a política cambial de taxa de câmbio valorizado não beneficiou a industrialização, constituindo, ao contrário, um empecilho ao

(1) Sobre os efeitos das políticas de valorização do café, ver mais adiante.

seu desenvolvimento no país⁽¹⁾. O argumento é o de que a indústria, por não ter contado com mecanismos eficazes de proteção, não via condições de competir com os produtos importados do exterior, aos baixos preços propiciados pelo câmbio valorizado. Via-se, dessa maneira, um sério conflito entre a política cafeeira de taxas de câmbio sobrevalorizadas e a indústria.

Sem o propósito, aqui, de aprofundar a questão, parece constituir grande equívoco tal colocação. O papel que o nível da taxa de câmbio exerce sobre a industrialização só pode ser corretamente discutido levando-se em conta, entre outros fatores importantes, a estrutura da produção industrial, o estágio de desenvolvimento da economia, principalmente o da indústria, e o confronto com outras políticas econômicas que, em última instância, exercem o efeito de afetar o custo da divisa para alguns segmentos particulares da economia. Levando-se em consideração esses fatores, é possível demonstrar que, qualquer nível da taxa cambial pode ser consistente com os interesses da industrialização. E que, além do mais, uma política de taxas de câmbio sobrevalorizadas, pode não somente ser consistente com a industrialização, mas constituir mesmo a política ideal e a mais adequada de promoção industrial.

No caso brasileiro, as seguintes características eram dominantes sobre as demais: em primeiro lugar, não cogitava a indústria nacional de exportar, a não ser em momentos excepcionais, como no caso de alguns segmentos do setor têxtil. Como deve ser reconhecido, o comércio de produtos manufaturados, diferentemente do comércio de produtos primários, representa, na maior parte dos casos, uma mera extensão do comércio interno. Desta forma, para que um país possa exportar com sucesso, é fundamental que possua um largo mercado, que possibilite a este país beneficiar-se das economias de escala, imprescindíveis à conquista de mercados internacionais⁽²⁾. Afora casos

(1) Ver especialmente Suzigan; Política Cambial Brasileira: 1889-1946, op. cit., Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica, op. cit., Suzigan et alii: Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente, op. cit.; e Huddle: Furtado on Exchange Control, op. cit.

(2) Ver a esse respeito o interessante trabalho de Staffan B. Linder: An Essay on Trade and Transformation, John Wiley and Sons Inc., USA, 1961.

especiais de enclaves estrangeiros em regiões subdesenvolvidas, há escassos registros históricos de economias que tenham obtido sucesso, nos mercados internacionais de produtos industrializados, sem antes terem desenvolvido um largo mercado interno, ca paz de proporcionar às indústrias exportadoras a geração das economias internas e externas, necessárias para o acesso aos disputados e competitivos mercados mundiais de manufaturados. A esse respeito, parece inquestionável que a indústria brasileira, no final do século passado e início deste, não satisfazia as condições exigidas para se lançar aos mercados externos, a não ser em casos isolados. Em segundo lugar, as importações de manufaturados - como assinalado acima - é que eram fundamentais para a industrialização brasileira. E, por causa da taxa cambial sobrevalorizada, beneficiava-se duplamente a indústria: por que era reduzido o custo da aquisição no exterior de insumos, matérias-primas e bens de capital e por que era também baixo o custo da importação de alimentos - de que era tão dependente o país ⁽¹⁾. Este último fato tem notável importância, pois proporcionava o rebaixamento do custo de vida e, portanto, o do custo de reprodução da mão-de-obra, propiciando salários mais baixos e, por conseguinte, uma maior acumulação do capital industrial. Finalmente, cabe considerar o fato de que sempre existiu no país um grande número de políticas econômicas que - com maior ou menor eficácia - objetivavam (ou resultavam em) anular ou compensar os efeitos negativos que a taxa de câmbio exercia sobre alguns segmentos da economia - principalmente aqueles segmentos da indústria que se viam prejudicados pelo câmbio valorizado. A tarifa, os controles de câmbio, o controle seletivo de importações, a isenção de direitos alfandegários para importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas, eram instrumentos de política largamente empregados, embora nem sempre sabiamente utilizados, todos eles exercendo o efeito de alterar, de modo significativo, o custo da divisa para os setores envolvidos e concedendo mais um tipo de proteção à indústria do país.

(1) Sobre a importância das importações de alimentos, ver Villela e Suzigan, op. cit., pág. 122, e Nícia Villela Luz, op. cit.

Em suma, numa economia que ainda não cogitava seriamente em exportar manufaturados e que dependia tão largamente de importações, uma política de câmbio valorizado, quando acoplava a políticas complementares de compensação - tais como as acima citadas - resultava em ser o mais indicado instrumento de promoção industrial ⁽¹⁾.

Dessa forma e retomando o tema, na medida em que a política cambial era desfavorável ao desenvolvimento agrícola das regiões não produtoras de café, ao passo que favorecia a economia cafeeira e, na medida em que eram tornadas mais propícias as condições para a industrialização na região cafeeira, com relação às demais regiões do país, uma política cambial que favorecesse a indústria, teria de beneficiar ainda aquelas regiões onde eram mais favoráveis as condições para o desenvolvimento desse setor da economia, ou seja, aquelas onde as condições mais propícias estivessem presentes.

Não é por acaso, é bom frisar, que já na primeira década do século presente, estivesse a produção industrial tão concentrada na região cafeeira do país: segundo informações do censo industrial de 1907, cerca de 54% do valor da produção industrial estavam, nesse ano, localizados apenas nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo ⁽²⁾.

(1) Vale ressaltar que, mesmo nos anos 60 deste século, quando se deu a extroversão da economia brasileira, e até os dias atuais, não recorreu o governo à política de desvalorização do cruzeiro (ou seja, a uma política de câmbio baixo), baseando sua estratégia de exportação de manufaturados na concessão, ao exportador, de volumosos subsídios de toda a ordem. A rationale é que uma política de desvalorização não seria indicada num contexto de uma economia - tal como sucedia no passado - que é ainda fortemente dependente de importações de insumos industriais e de bens de capital, assim como do petróleo e de alguns alimentos importantes, como o trigo. Uma política de desvalorização (real) do cruzeiro exerceria notáveis efeitos inflacionários sobre a economia, além de encarecer o custo dos insumos para a indústria, preferindo recorrer o Governo ao diversificado arsenal de incentivos e subsídios de toda ordem. Este tema será retomado adiante quando da discussão das recentes políticas do comércio exterior.

(2) Cf. Censo Industrial de 1907; Werner Baer e Pedro P. Geiger: Industrialization, Urbanization and the Persistence of Regional Inequality in Brazil, 1976, mimeo, e Wilson Cano, op. cit., pág. 296.

No final do século passado, um novo problema a-
parece na economia brasileira: o da superprodução do café. Esti
mulados pela alta rentabilidade, assegurada pela política gover-
namental, os cafeicultores aumentam enormemente sua capacidade
de produção e a oferta passa a superar, largamente, uma demanda
cujo comportamento - é bom ressaltar - não fora responsável pe-
la geração de excedentes.

Caracterizada, portanto, a crise do café em ter-
mos de um problema de oferta, urgiram os cafeicultores em, a-
pressadamente, encontrar uma solução - o que logo aconteceu, por
conta da posição privilegiada de que gozava a cafeicultura para
defender os seus interesses. De início, a solução encontrada foi
a depreciação do câmbio e, a partir de então, passou a política
governamental, principalmente a relativa ao câmbio, a refletir
os constantes vai-e-vens da oferta cafeeira.

O recurso à depreciação, porém, se era no momen-
to o único meio de que se dispunha para evitar as perdas dos ca-
feicultores, não era ainda a política ideal. Primeiro, porque a
desvalorização do mil-réis deprimia ainda mais os preços inter-
nacionais do café, como bem demonstrou Delfim Netto no seu estu-
do sobre o produto ⁽¹⁾, forçando desvalorizações ainda maiores do
mil-réis para assegurar a renda dos cafeicultores. E em segundo,
por que encontrava a política de desvalorização forte resistên-
cia por parte de vários segmentos da sociedade.

A desvalorização do câmbio, embora trazendo es-
tímulos a alguns segmentos da indústria, notadamente a de produ-
ção de certos bens finais que competiam com importações, confl
tava com os interesses da indústria como um todo - e, em certa
medida, até mesmo com os das citadas - pelo enorme encarecimen-
to que provocava na importação de insumos, matérias-primas e
bens de capital. Tratando-se a taxa de câmbio de um mecanismo de
dupla ação, uma depreciação tanto concedia proteção a algumas in-
dústrias de bens finais que pouco utilizavam insumos importados,
quanto penalizava outras pela elevação nos seus custos de opera-
ção ou de instalação. No caso das primeiras - tratando-se de fir

(1) Delfim Netto, p. cit.

mas já instaladas - a política de desvalorização era obviamente favorável, havendo sido notável o progresso de algumas delas na última década do século passado e início deste - principalmente a têxtil - constituindo-se as desvalorizações, como é largamente reconhecido na literatura econômica, um mecanismo de proteção mais eficaz do que a própria tarifa aduaneira⁽¹⁾. Todavia, parece inteiramente cabível admitir, pelas razões acima expostas, que para a grande maioria do setor industrial, os efeitos negativos das desvalorizações tendiam a predominar sobre os positivos. De outra parte, cabe considerar que, as desvalorizações afetavam seriamente a principal fonte de arrecadação tributária do Tesouro Federal - os Tributos de Importação. Tornando-se mais caras as importações, reduzia-se a demanda e o volume importado e, conseqüentemente, as receitas do praticamente único tributo importante de que dispunha o Tesouro, exatamente numa época em que eram maiores as dificuldades do Governo, face à redução da receita cambial com o café⁽²⁾. Também não interessava a desvalorização aos comerciantes importadores - de larga influência política, como é sabido - e aos produtores agrícolas não ligados (ou não predominantemente ligados) às atividades de exportação, já que implicava no aumento do custo dos insumos importados, tais como fertilizantes, máquinas e implementos agrícolas. Finalmente, e talvez mais importante que tudo, ressaltasse o efeito das desvalorizações cambiais sobre o custo de vida. Tratando-se o Brasil - no século passado e ainda durante várias décadas deste século - de grande importador de alimentos⁽³⁾ e de outros bens de consumo, as alterações nos preços desses bens, provocadas pelas contínuas desvalorizações, traziam notáveis implicações sobre os níveis de bem-estar das populações urbanas e uma onda de insatisfação política que o Governo não podia desprezar.

-
- (1) Ver especialmente Roberto Simonsen, op.cit.; Vilela e Suzigan, op.cit.; Fishlow, op. cit. e Flávio Versiani e Maria Tereza Versiani: A Industrialização Brasileira antes de 1930: Uma Contribuição, in Formação Econômica do Brasil, ANPEC, op. cit.
- (2) Esse conflito entre a política cambial e a política fiscal é muito bem anotado por Vilela e Suzigan, op.cit. e Nícia Vilela Luz, op. cit.
- (3) O país era fortemente dependente de importações de produtos como o trigo, o milho, o arroz, o feijão, o charque, a banha e a batata, entre outros, sem falar nos demais bens de consumo, duráveis e não duráveis. Cf. a esse respeito Vilela e Suzigan, op. cit. pág. 112

De positivo apenas, cumpre registrar os efeitos que as desvalorizações teriam exercido sobre as demais exportações agrícolas do país. Delfim Netto ⁽¹⁾ assinala o fato, salientando que houve, coincidentemente com as grandes desvalorizações do final do século passado, uma expressiva expansão de algumas exportações como o cacau, o fumo, peles e couros e a borracha amazônica. O açúcar e o algodão, entretanto, registraram substancial queda. Como, segundo o autor citado, não é possível atribuir rigorosamente à desvalorização cambial a causa do surto ocorrido com as exportações referidas, parece mais razoável acreditar que, por estar a taxa cambial excessivamente valorizada para os demais produtos de exportação, as desvalorizações, que se processaram com grande intensidade no final do século, não foram capazes de trazer efetivos benefícios para os demais produtos exportáveis do país, ou seja, não foram suficientes para torná-los competitivos nos mercados externos. Isto acontecendo, é reforçado o ponto de vista de Furtado ⁽²⁾, retomado por Versiani e Versiani em trabalho recente ⁽³⁾, de que a desvalorização externa da moeda funcionava como um mecanismo de socialização das perdas decorrentes das baixas do café, pois os custos eram pagos pelos importadores e consumidores de toda a nação, enquanto os benefícios eram apropriados, quase que unicamente, pelos cafeicultores. Em outras palavras, a depreciação do câmbio, se era grandemente inócuca nos seus efeitos sobre as demais exportações agrícolas - talvez também por que havia a certeza de que logo o Governo retomaria sua política de valorização cambial, um tabu na época, como é sabido - exercia efeitos poderosos sobre a remuneração dos cafeicultores, de sorte que, mais uma vez, era a cafeicultura a principal beneficiária das grandes desvalorizações.

Diante, portanto, de tamanhos obstáculos encontrados pela política de desvalorização, urgia encontrar solução mais adequada aos interesses da cafeicultura e que não conflitasse de modo tão visível, com os da maioria dos demais segmentos influentes da sociedade brasileira. A solução encontrada foi a mais engenhosa, perfeita e dispendiosa experiência de inter -

(1) Antônio Delfim Netto, op. cit., págs. 32-33

(2) Furtado: Formação Econômica..., op. cit.

(3) Versiani e Versiani, op. cit.

venção governamental para a defesa dos interesses de um grupo social, talvez jamais presenciada por qualquer país do mundo: a aquisição e retenção da produção excedente por parte do Governo e a sua posterior destruição, - ou seja, a chamada política de valorização do café ⁽¹⁾.

A investigação dos efeitos que os programas de valorização do café exercem sobre a economia brasileira, é assunto ainda a merecer séria reflexão por parte dos estudiosos do desenvolvimento do país. Até o presente momento, a importância desses efeitos é mais reconhecida do que propriamente estudada e, sem sombra de dúvida, reside aí uma lacuna de enorme expressão a ser preenchida na historiografia do desenvolvimento brasileiro.

A importância dos programas de defesa do café - seja em termos da magnitude dos recursos envolvidos, seja em termos das distorções provocadas no processo de alocação de fatores de produção - tem merecido um reconhecimento consensual na literatura econômica existente. Villela e Suzigan ⁽²⁾, por exemplo, afirmam ter sido a política de defesa do café "o mais importante fato histórico da política econômica anterior à Primeira Grande Guerra", ressaltando que tal política "desorganizou o mecanismo de mercado como orientador dos investimentos" e que, em consequência da má alocação de recursos, "atrasou-se o desenvolvimento de outros setores da economia" ⁽³⁾. Outro autor

(1) É interessante registrar, como bem mostrou Dean, que parece ter havido muito mais coincidência de interesses entre a agricultura do café e a indústria, do que oposição. Como é sabido, os fazendeiros do café tinham grandes capitais investidos na indústria, no comércio e nos bancos. E é bastante revelador o fato de o esquema de valorização do café ter sido proposto alguns anos antes de 1906 por um industrial e não pelos fazendeiros, que apenas encamparam a idéia (Dean, op.cit., pág.83). Também vale assinalar que o conflito de interesses parece ter sido muito mais entre a indústria e os importadores, a população urbana em geral e alguns segmentos da agricultura não exportadora de café - (Ver Nícia Villela Iuz, op. cit., para referência a alguns desses conflitos).

(2) Villela e Suzigan, op. cit.

(3) Villela e Suzigan, op. cit., pág. 41

cuja tese central consiste em atribuir à ortodoxia fiscal e monetária do Governo a causa fundamental do atraso econômico do país, no período entre 1889 e 1945, afirma ter sido a política de proteção ao café, a política econômica que mais contribuiu para retardar a industrialização no país, mais até, conforme o mesmo autor, do que a própria ortodoxia citada⁽¹⁾. Delfim Netto é mais outro estudioso do café no Brasil a reconhecer o papel que exercia a política de defesa em "diminuir o nível de rendimento do país", implicando em um elevado "custo social (...) em termos de inflação e em termos de uma péssima distribuição dos fatores"⁽²⁾.

Todavia, ainda está por se estudar o verdadeiro significado do sacrifício imposto a toda a nação por tais políticas.

Sem qualquer pretensão de preencher a lacuna a cima assinalada, cumpre aqui considerar alguns aspectos mais relevantes de uma política que tão altos custos impôs à nação. Cumpre também, antecipadamente, fazer o registro de que tais custos não foram pagos por igual pela nação e que tão pouco deixou a defesa do café de trazer notáveis implicações espaciais - quando são considerados explicitamente os seus verdadeiros beneficiários.

Como é sabido, o esquema de valorização do café tem início na primeira década deste século, com a lavoura cafeeira enfrentando séria crise de superprodução - uma consequência, como é reconhecido, da própria política governamental, que mantinha elevada a lucratividade do setor, mesmo em condições adversas. Não é demais insistir, como já foi assinalado, que as dificuldades por que passava o café não resultavam de uma crise de sub-consumo ou de uma demanda declinante para o produto brasileiro, por conta de uma eventual perda de competitividade nos mercados externos. Ao contrário, o consumo mundial era crescen-

(1) C. M. Pelaez, op. cit., pág. 11

(2) Antônio Delfim Netto, op. cit. pág. 256

te, havendo passado de 11 milhões de sacas em 1896 para 16 milhões em 1902 e para 22 milhões em 1914⁽¹⁾, com o Brasil ainda se constituindo no grande supridor mundial do produto.

Caracterizada, portanto, a crise como um problema de excesso de capacidade produtiva,urgia conter o crescimento da oferta a fim de manter os preços internacionais e garantir uma elevada receita cambial. Visando a esse propósito, como é sabido, foi realizado, em 1906, no interior do Estado de São Paulo, um encontro entre plantadores de café e representantes do Governo, resolvendo-se: a) que o Governo Federal interviria no mercado comprando e estocando o excedente não comercializável da produção; b) que as aquisições seriam financiadas com empréstimos externos a serem contraídos pelo Governo e c) que os Estados produtores tomariam providências no sentido de desencorajar aumentos nas plantações de café.

Curiosamente, como se depreende dos termos do Acordo de Taubaté, ficou o Governo Federal encarregado tão somente da compra e retenção dos excedentes. Aos Estados é que caberia a responsabilidade de conter a oferta. Ineficaz nas suas origens - porquanto era sabidamente reduzida a capacidade de os Estados resistirem às pressões dos cafeicultores - o Acordo de Taubaté fracassou na sua missão de conter a oferta e grandes aumentos na produção se sucederam. Todavia, o comprometimento de uma das cláusulas fundamentais do Acordo - a contenção da oferta doméstica - não comprometia os outros objetivos perseguidos, quais sejam, o de manter o preço do café, assim como a lucratividade da cafeicultura, em vista do compromisso assumido pelo Governo Federal de retirar do mercado toda a parte do excedente não comercializável externamente, qualquer que fosse o seu volume.

O resultado é que, encorajada ainda mais a produção, criou-se em pouco tempo um volume considerável de excedente sem qualquer possibilidade de comercialização a preço re-

(1) Cf. Roberto Simonsen: Evolução Industrial do Brasil e outros Estudos, Companhia Editora Nacional, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973, pág. 217.

munerador. O Governo, pressionado pelo apreciável custo de armazenagem ⁽¹⁾ e, principalmente, pelos efeitos depressivos que o volumoso excedente estocado exercia sobre os preços externos do café, recorreu a uma solução ainda mais drástica do que a simples compra e retenção do excedente, destruindo, no período de junho de 1931 a julho de 1944, cerca de 80 milhões de sacas do produto, uma quantidade equivalente a mais de três vezes o consumo mundial de um ano ⁽²⁾.

A magnitude das cifras correspondentes aos custos do programa de valorização, talvez jamais possa ser corretamente obtida. Todavia, mesmo desprezando-se outros custos importantes - como o da armazenagem e do financiamento à produção excedente e, bem assim, os que resultaram no aumento da dívida externa (até 1930, enquanto a aquisição do excedente era financiada com empréstimos externos) e da inflação (gerada a partir do momento em que os excedentes passaram a ser financiados com recursos orçamentários) - é possível obter uma idéia aproximada da significação do custo que o programa de valorização impôs à nação.

Considerando-se o baixo preço de 30 centavos de dólar norte-americano por libra-peso, uma saca de café equivaleria a cerca de US\$ 40.00 e as 80 milhões de sacas destruídas teriam correspondido à fantástica cifra de 3,2 bilhões de dólares. Tomando-se o preço de 50 centavos, equivalente ao preço médio vigente na década seguinte à que cessou a destruição do café - ou seja, a dos anos 50 - obtém-se uma cifra superior aos 5,3 bilhões de dólares, apenas para as 80 milhões de sacas destruídas, isto é, não considerado o restante dos excedentes não comercializáveis adquiridos pelo governo. Se se considera ainda o preço de US\$ 3.00 por libra-peso, que foi o alcançado pelo Brasil em meados de 1977, obtém-se a impressionante cifra de 32 bilhões de dólares para as 80 milhões de sacas destruídas nos 13 anos das décadas dos 30-40 - um valor, portanto, superior à totalidade da dívida externa brasileira ao final do exercício de 1977.

(1) Cf. Antonio Delfim Netto, op. cit., pág. 274.

(2) Iden, pág. 145

Sem todavia, recorrer à impressionística cifra de 32 bilhões de dólares, uma simples comparação dos valores in intermediários com os recursos exigidos por alguns programas de desenvolvimento adotados pelo Brasil em épocas recentes, parece extremamente interessante.

No período de 1957-61, o investimento total - público e privado - requerido pelo ambicioso Plano de Metas, alcançava uma cifra estimada de 6,9 bilhões de dólares. Este valor, como se sabe, representava os recursos necessários para a instalação, no período, de um complexo industrial de insumos básicos, notadamente a siderurgia, para o estabelecimento de importante setor de bens de capital, inclusive a construção de navios e a indústria automotiva, e para a realização de um ambicioso programa de obras públicas, que compreendia, entre outras metas, um substancial aumento na capacidade de geração de energia elétrica e uma ampliação expressiva dos meios de transporte, principalmente o rodoviário e o ferroviário. Comparando os valores, observa-se que o montante apenas dos estoques destruídos - se se toma o obtido com o preço médio do café vigente na década dos 50 - teria sido suficiente para financiar mais de 3/4 das despesas totais - públicas e privadas - ligadas ao grande programa quinquenal de metas⁽¹⁾. Se, por outro lado, se coteja o valor relativo ao café destruído, com o influxo de capitais estrangeiros entrados no país na forma de investimentos diretos, numa fase crítica do desenvolvimento nacional, outra comparação interessante pode ser obtida, pois, como se sabe, o capital estrangeiro direto desempenhou importante papel na industrialização do país no pós-guerra. O montante do ingresso líquido de capitais externos de risco, no período de 1947 a 1961, atingiu a cifra de pouco mais de 2,1 bilhões de dólares norte-americanos.⁽²⁾ Desta forma, a entrada total de capitais estrangeiros de risco, durante um período de 15 anos de atmosfera favorável ao investimento externo, foi equivalente a menos da metade do valor do café queimado, em pouco mais de uma década de duração de apenas dos aumentos importantes da política de valorização do café.

(1) Cf. Olímpio de A. Galvão: Vantagens Comparativas e Super-Especialização - Notas sobre o Caso Brasileiro, in Revista Pernambucana de Desenvolvimento, vol. 2, nº 2, julho/dezembro de 1975, Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco - CONDITE, Recife, PE e Carlos Lessa: Quinze Anos de Política Econômica. Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, nº 4, Universidade Estadual de Campinas, 1975.

(2) Cf. Werner Baer, op. cit.

É desnecessário recorrer a outras comparações para se inferir sobre os altos custos do programa de defesa do café. Fica patente, pois, o volume fantástico de recursos desperdiçados pela nação, recursos que certamente teriam encontrado outras formas de utilização mais produtivas.

É verdade que numa economia de mercado como a do Brasil, na medida em que havia volumosos excedentes de café não comercializáveis, uma política de retenção, ou mesmo de destruição do produto, era inteiramente correta. Isto porque o café tinha baixa elasticidade - preço de demanda e o Brasil detinha uma posição quase monopolística de mercado e, assim sendo, como é sabido, a retirada da oferta do mercado exercia efeitos positivos sobre os termos de troca e, portanto, sobre a renda real brasileira. Todavia, é ocioso reconhecer, que os mesmos resultados seriam obtidos - ou seja, a manutenção de preços altos para o café e uma elevada receita cambial - sem provocar os altos custos sociais assinalados, se os excedentes não comercializáveis não fossem produzidos, ou em outras palavras, se a geração de tais excedentes tivesse sido evitada. Isto posto, a política de defesa do café se justificaria como uma política ex-post mas jamais ex-ante, ou seja, jamais como uma política de longo prazo para o setor, tal como aconteceu. Neste caso, a defesa teria de implicar nos elevados custos que toda a nação desnecessariamente teve de pagar, embora propiciando evidentes benefícios para a economia cafeeira.

O programa de defesa do café - mediante a aquisição dos excedentes e a retirada do produto do mercado - viria interromper a tendência declinante da taxa cambial registrada nos últimos anos do século passado e início deste. Desde que a política de defesa passou a ser um mecanismo mais eficaz do que as desvalorizações do câmbio para a sustentação do preço do café e para a manutenção da renda da cafeicultura, pôde o Governo retornar, de modo decisivo, à sua tão aspirada política de valorização cambial, aliás um dos objetivos consignados já no próprio Acordo de Taubaté. E, mais uma vez, a política cafeeira e a cambial se confundiram, pois, como bem mostrou Delfim Netto, com a política de retenção, os preços externos do café passavam a ser fixados, quase que exclusivamente, em função da magnitude

da taxa cambial (1), de sorte que, tanto mais valorizada esta, tanto maior o preço que o Brasil poderia obter pelo café no mercado internacional. Com efeito, a taxa de câmbio apresentou firme tendência a se valorizar a partir do programa de defesa do café, atingindo, já no ano de 1912, uma cotação média de 16,2 pence por mil-réis, que era 125% superior à taxa média registrada no ano de 1898 (2), e a despeito de ter ocorrido, no período, uma grande elevação do nível geral dos preços internos (3).

A política de estabilização cambial - vale dizer, estabilização a câmbio alto - adotada pelo Governo após os primeiros anos de intensa valorização nominal do mil-réis, associada aos programas de aquisição e retenção dos excedentes do café, acarretou efeitos setoriais e espaciais, sobre toda a economia brasileira, de apreciável magnitude. Todavia, a despeito de largamente reconhecida a importância dos impactos setoriais dessas políticas, os seus efeitos espaciais são raramente anotados pelos analistas do desenvolvimento brasileiro. Pelaez (4), um dos mais cáusticos críticos da política cafeeira do Governo, realça de modo particular o desvirtuamento do processo de alocação de recursos e a considerável redistribuição de renda, que se processou dos demais setores produtivos da economia para o setor cafeeiro. Delfim (5), Villela e Suzigan (6), Suzigan (7), Malan (8), Fishlow (9), dentre tantos outros críticos severos da política cafeeira, de igual modo destacam as enormes distorções setoriais acarretadas pelas políticas citadas. Apenas ocasional e superfi

(1) Cf. Delfim Netto, op. cit., pág. 213

(2) A cotação média do mil-réis no Rio de Janeiro sobre a praça de Londres para o ano de 1898 foi de 7,2 pence, conforme levantamento realizado por Normano, e publicado às págs. 253-5. Cf. J.F. Normano, op. cit.

(3) De acordo com Suzigan, "Industrialização e Política Econômica..." op. cit. enquanto o mil-réis se valorizava, havendo atingido em 1913 uma cotação superior à de 1891, nesse período o nível interno de preços quase dobra e o da Inglaterra aumentava em pouco menos de 10%. Cf. pág. 445.

(4) Carlos Manoel Pelaez, op. cit.

(5) Antonio Delfim Netto, op. cit.

(6) Villela e Suzigan, op. cit.

(7) Wilson Suzigan: Política Cambial Brasileira..., op. cit.; Industrialização e Política Econômica..., op. cit.

(8) Pedro S. Malan, et alii, op. cit.

(9) Albert Fishlow, op. cit.

cialmente, todavia, é a dimensão espacial da questão mencionada.

Na verdade, a política de valorização do câmbio e do café, ao impedir uma drástica redução da renda real na economia cafeeira, funcionou, de fato, como um mecanismo de criação artificial de renda na região de produção do café e apenas nesta região - não, portanto, no país como um todo. Essa renda, artificialmente criada, gerou uma demanda que, inevitavelmente, teria de acelerar, senão mesmo criar, um processo de diferenciação na estrutura industrial, agrícola e de serviços na região Sudeste e, principalmente, em São Paulo⁽¹⁾, vis-à-vis das demais regiões brasileiras. Isto, obviamente, porque os benefícios da valorização do café se concentraram exclusivamente na região Sudeste, já que era lá onde se dava, efetivamente, o aumento da renda real. Nas demais regiões do país, o efeito era antes de repressivo; pois, como um subproduto da defesa, a valorização nominal do câmbio - que ocorria mesmo num contexto inflacionário - implicava em reduzir enormemente o tamanho da base de exportações das regiões não produtoras de café, com notáveis efeitos sobre o desempenho de todos os demais segmentos das economias regionais. Desta forma, enquanto penalizava as demais regiões, bloqueando o seu desenvolvimento, a política de valorização do café promovia uma transferência de recursos produtivos de apreciação vel magnitude, tanto intersetorial quanto interregionalmente, favorecendo a expansão industrial concentrada na região Sudeste e especialmente, no Estado de São Paulo. E nesse contexto, em que eram afetados de modo crucial o tamanho e o crescimento das bases econômicas regionais - favoravelmente no Sudeste e desfavoravelmente no restante do país - as políticas cambial, tarifária, monetária, do dispêndio público, entre outras, passaram a reforçar e consolidar a diferenciação das estruturas produtivas regionais.

(1) O declínio dos preços externos do café, que ocorrera com grande intensidade a partir do final do século passado, afetou toda a cafeicultura, mas, particularmente, a das zonas velhas, situadas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. A política de defesa do café, porquanto resultava na eliminação dos produtores marginais, em geral localizados fora de São Paulo, fortaleceu a cafeicultura desse Estado, na medida em que o declínio das demais áreas produtoras ampliava o mercado para o café paulista. Como as diferenças de produtividade eram enormes entre o café de São Paulo e o das demais regiões, na crise saía ganhando esse Estado, ao passo que as velhas zonas produtoras entravam em total colapso.

Não é demais insistir no fato de que, ao manter-se a renda no complexo cafeeiro, mantinha-se a demanda por produtos industriais e por serviços em geral - a manutenção dessa demanda constituindo um fator decisivo para o desenvolvimento de longo prazo na região Sudeste.

Em suma, não parece difícil inferir que, o mais lento desenvolvimento das regiões não produtoras de café - seja em termos gerais seja particularmente o da indústria - decorria, em larga medida, tanto do menor crescimento da demanda efetiva, quanto do seu reduzido tamanho. A política econômica, atuando para criar, reproduzir e manter a demanda efetiva no Sudeste, contribuía poderosamente, portanto, para a geração dos acentuados diferenciais interregionais de crescimento observados, diferenciais que teriam sido obviamente menores se não fossem as políticas econômicas adotadas.

Dessa maneira, parece ficar claro que, a expansão do processo de acumulação, ou mesmo a sua preservação nas demais regiões do país, só poderia ter sido viabilizada com o respaldo de um poder político que resultasse em medidas de política econômica favorável aos seus interesses. Diante da inexistência de tal respaldo, na medida em que as políticas econômicas do passado atuavam de modo tão intensamente contrário aos interesses das demais regiões do país, certas relações anacrônicas de produção iam se cristalizando em algumas delas, principalmente no Nordeste, a tal ponto que, esquecidas as raízes históricas de seu subdesenvolvimento, passou-se a atribuir a debilidade dessas regiões em acompanhar o processo que alcançava o Sudeste, às características estruturais ou institucionais de sua base agrária. Assim problemas que tenderiam a encontrar solução num processo natural de acumulação, passaram a assumir feições de suma gravidade em época recente, que exigem soluções de natureza política e, portanto, de muito mais difícil execução.

3.3. - As Políticas de Comércio Exterior no Pós-Guerra

O estudo das políticas brasileiras de comércio exterior no pós-guerra é extremamente revelador de como a política econômica é capaz de influenciar, de uma maneira marcante

e decisiva, os padrões do desenvolvimento nacional, em termos espaciais. Se bem que tais políticas tivessem sido formuladas quase sempre sob a enorme pressão de dificuldades do momento e, portanto, sem que muitos de seus efeitos tivessem sido efetivamente previstos, ou mesmo desejados, constituem as políticas de comércio exterior um dos fatores contribuintes mais importantes do moderno desenvolvimento brasileiro. É, todavia, nesse período de pós-guerra, caracterizado por um acelerado crescimento da economia nacional, que toma impulso a acentuação das disparidades regionais e que passam a emergir, de forma mais visível, as enormes diferenciações espaciais no desenvolvimento brasileiro.

Como já foi assinalado na seção anterior deste trabalho, as verdadeiras raízes dos desequilíbrios espaciais no desenvolvimento nacional, devem ser procuradas, não na fase de emergência da moderna economia brasileira, mas sim no período anterior ao pós-guerra. Como é de todos sabido, já por voltados anos 10 deste século, era intenso o processo de concentração industrial no país, e no final dos 30 estava já definitivamente consolidada a posição de região Sudeste - especialmente do Estado de São Paulo - como o centro de convergência de população e da maior parcela dos recursos produtivos da nação. Por conseguinte, dentro do contexto do acelerado crescimento da economia brasileira, verificado no pós-guerra, o que cabe assinalar nesta parte do trabalho, é como a política econômica nacional contribuiu para a acentuação das desigualdades, salientando-se, de modo particular, o papel que as políticas de comércio exterior, exerceram no processo. Como será mostrado adiante, essas políticas exerceram, e continuam exercendo ainda hoje, profundos efeitos diferenciados sobre o espaço nacional, pois, assim como no passado, as políticas comerciais - se bem que não de todo intencionalmente - operaram, tanto no sentido de promover o desenvolvimento de algumas partes da economia nacional, como no sentido de bloquear, de modo decisivo, o crescimento de segmentos da economia situados em regiões particulares do país. Esse efeito de promoção, de um lado, e de obstrução do desenvolvimento, de outro, é, tanto quanto no passado, claramente discernível na política econômica nacional de comércio exterior, vindo realçar o argumento de que não são de forma alguma neutros espacialmente, os efeitos de políticas nacionais, quando concebidas uniforme -

mente em países que apresentam estruturas econômicas e políticas tão dessemelhantes, como no caso brasileiro.

Na seção seguinte, serão investigados alguns efeitos importantes da política nacional de comércio exterior, até o meado dos anos 60, quando o país vivia o término de um momento importante do processo de crescimento, via substituição de importações e quando não cogitava seriamente em basear sua estratégia de crescimento no aumento das exportações. Na seção final, serão considerados alguns efeitos mais relevantes da nova política comercial brasileira, formulada a partir de uma maior abertura da economia nacional ao exterior, quando o aumento das exportações - principalmente de produtos primários não tradicionais e de manufaturados - passa a constituir uma variável crítica para a viabilização da nova estratégia de desenvolvimento concebida para o país.

3.3.1. - As Políticas de Comércio até 1964

As políticas comerciais adotadas pelo Brasil no período de 1945 a 1965, constituem um exemplo extremamente interessante de como a política econômica nacional, quando formulada sem levar em conta os interesses da nação como um todo, pode acarretar efeitos espaciais diferenciados de apreciável magnitude. E constituem também uma evidência, como será mostrado adiante, de como a política econômica governamental no Brasil exerceu um papel crucial no agravamento das disparidades regionais no pós-guerra, servindo para reduzir a força de um argumento tradicionalmente aceito por muitos, de que o atraso de algumas regiões do país se deve preponderantemente, se não unicamente, à incapacidade estrutural de essas regiões acompanharem o progresso das mais desenvolvidas, incapacidade que seria resultado, fundamentalmente, de uma pobre base física e humana, comparativamente à de outras regiões da nação.

No período acima referido, o Brasil empregou uma complexa política de comércio exterior, concebida em função das enormes pressões a que se via submetida a economia nacional, vitimada por graves desajustes de natureza conjuntural e estrutural. Logo após o grande conflito mundial, esgotadas as reservas

acumuladas pelo país durante a guerra, passou a economia nacional a sofrer, fortemente, o problema da escassez de divisas , criando-se um ambiente extremamente favorável à industrialização, via substituição de importações. O país, então, passou a a dotar políticas de industrialização baseadas em forte proteção contra a concorrência externa, inicialmente através de rigoroso regime de licenciamento - pelo qual eram negadas licenças de im portações para produtos com similar nacional - depois pelo sistema de taxas múltiplas de câmbio - que assegurava preços diferentes para a moeda estrangeira em função, tanto da natureza das exportações, quanto das importações - e, mais tarde, pela intro dução de pesadas tarifas aduaneiras.

O resultado dessas políticas - muitas delas, co mo é sabido, concebidas para resolver dificuldades de momento , outras formuladas a partir de um objetivo determinado de indus trializar o país, a qualquer custo - foi o de dotar a economia nacional de um sólido e complexo setor industrial, a despeito de largamente ineficiente em muitos dos seus segmentos. Como sub produto das políticas governamentais - grande parte do qual de responsabilidade direta das políticas de comércio exterior - te ve-se uma economia caracterizada por profundos desequilíbrios estruturais, merecendo destaque: a) a acentuada concentração da renda a nível pessoal e familiar; b) o atraso generalizado da a gricultura brasileira, por conta do negligenciamento governamen tal com relação ao setor, em virtude, talvez, da ênfase excessi va concedida à industrialização, e c) uma enorme concentração dos benefícios da industrialização e do progresso material, em uma reduzida área do espaço nacional.

Não é pretensão deste trabalho, como já foi as sinalado em outra parte, investigar as políticas de comércio ex terior, em seus detalhes, nem o de examinar os seus efeitos ge rais sobre a economia nacional. Procurar-se-á, tão somente, des cobrir e enfatizar o que existe de mais relevante nessas políti cas, em termos de seus efeitos diferenciados no espaço nacional.

Entre essas políticas, merece destaque especial, mais uma vez, a política cambial.

Como é sabido, logo após terminada a Segunda Guerra, utilizou o governo brasileiro uma rigorosa política de sustentação da taxa cambial, cotando-se a moeda nacional, em 1945, à razão de pouco mais de Cr\$ 19 (antigos) por US\$, um nível idêntico ao de 1939. Em 1947, o cruzeiro foi ainda ligeiramente valorizado (nominalmente), passando sua cotação para Cr\$ 19,70 por US\$, permanecendo neste nível até o ano de 1953⁽¹⁾. Verifica-se, portanto, que durante um período de cerca de 15 anos, permaneceu constante a taxa cambial em termos nominais, ou seja, valorizou-se enormemente em termos reais, por conta do elevado crescimento do nível interno de preços. Com efeito, enquanto permanecia estável a cotação da moeda nacional, quase quintuplicavam os preços domésticos no período⁽²⁾.

Se se considera o fato de que já se tratava a relação cambial de 1939, de uma taxa bastante valorizada - como é largamente reconhecido - não seria de surpreender que a sustentação do câmbio durante um período de 15 anos, caracterizado por intensa elevação dos custos domésticos, viesse a exercer notáveis alocativos na economia nacional.

Seria uma ingenuidade pensar, todavia, que a política de sobrevalorização do cruzeiro, constituía um mero capricho do governo ou que teria sido resultado de uma perspectiva míope da realidade nacional, por parte dos governantes do país. Ela se fundava, na verdade, em sólidos interesses de alguns grupos sociais, que souberam, com grande eficácia, impor suas demandas políticas ao governo.

E amplamente reconhecido o fato de que a política de câmbio valorizado no período considerado, beneficiou enormemente a indústria e a cafeicultura: a indústria, pelas mesmas razões já assinaladas em outra parte deste trabalho, ou seja, porque o preço da moeda estrangeira, baixo e em declínio, possibilitavam a aquisição no exterior, a preços cada vez mais reduzidos, dos bens de capital e dos insumos industriais e matérias

(1) Cf. Pedro Malan et alii, op. cit., tabela 1.3., pág. 20

(2) Idem, pág. 159

-primas de que necessitava; o café, de igual modo como no passado, pelo estreito relacionamento entre o nível da taxa cambial e o seu preço externo e interno. Não se levaram em conta, entretanto, os desastrosos efeitos que uma política de sobrevalorização cambial poderia exercer sobre o restante da agricultura brasileira, nem os efeitos espaciais importantes de uma industrialização substitutiva de importações, que se alimentava, em larga medida, da diferenciação interregional do nível e dos padrões da demanda, provocada, em grande parte, pelas políticas de proteção à cafeicultura.

Não é difícil compreender porque a industrialização brasileira tendeu a se processar de forma tão intensamente concentradora na região cafeeira. Tratando-se de um processo, como ocorreu no país, baseado, em grande medida, na substituição de importações, tendeu a industrialização a se concentrar onde havia uma demanda por bens finais de consumo, pois, nos primeiros estágios de tal processo, o fator locacional decisivo para a indústria não é a abundância relativa de recursos naturais, mas a existência de demanda - em tamanho e em potencial de crescimento. Mantendo-se, e mais que isso, ampliando-se artificialmente o nível da demanda agregada para os bens finais de consumo, através dos programas de valorização do café e, portanto, impedindo-se que as leis de mercado impusessem à região cafeeira uma grande perda de demanda efetiva, garantia-se à região citada as condições necessárias para uma rápida e bem sucedida transição de uma economia agrária para uma de base urbana e industrial. Nas demais regiões do país, a base de exportações, enormemente deprimida pela sobrevalorização cambial e por uma política governamental geral de forte negligenciamento ao setor agrícola, que não o do café, não pôde dar sua contribuição à industrialização, a exemplo do oferecido pela cafeicultura.

As relações entre as políticas comerciais - particularmente a cambial e tarifária - a industrialização e o café, no período de pós-guerra, têm sido realçadas por vários estudiosos da economia brasileira. Nos primeiros anos que sucede

ram a Grande Guerra, o café registrou uma espetacular elevação de suas cotações internacionais, resultado, tanto de uma forte pressão da demanda externa, quanto das reduzidas safras obtidas em anos anteriores pelo Brasil e outros países produtores. Como os estoques brasileiros estavam baixos - uma decorrência da destruição das 80 milhões de sacas verificada nos 13 anos anteriores a 1945 - pôde o café garantir uma elevada e crescente receita cambial e uma alta remuneração para o cafeicultor, mesmo com a taxa cambial sobrevalorizando-se, porque a elevação dos preços internos e externos mais que compensava a elevação dos custos domésticos da produção. Ademais, a experiência brasileira com as exportações do café, já mostrara a importância da manutenção de uma taxa cambial alta para a sustentação dos seus preços internacionais, havendo, por parte das autoridades governamentais, uma clara consciência dos efeitos negativos que uma queda da moeda nacional acarretaria, sobre as cotações internacionais e, portanto, sobre as receitas cambiais obtidas com o produto⁽¹⁾. A indústria, é bom lembrar, beneficiava-se com a política de valorização cambial, pelas razões já apontadas. Como se praticou, no período, rigoroso processo de seleção de importações, pelo qual importações competitivas eram totalmente restringidas por vários instrumentos legais - leilões de câmbio, sistema de licenciamento, taxas múltiplas, lei dos similares, tarifas aduaneiras, etc. - não houve qualquer conflito entre a política cafeeira e a industrialização, muito ao contrário. Bacha afirma, categoricamente, que tais políticas "deram um impulso extraordinário à produção industrial doméstica, que se expandiu fortemente durante todo esse período"⁽²⁾. Assinala ainda Bacha, seguindo uma linha de raciocínio sugerida por Furtado⁽³⁾,

(1) Ver para o período do pós-guerra, o estudo de Antônio Delfim Netto e Carlos A. de Andrade Pinto: O Café no Brasil - 20 Anos de Substituição no Mercado. In Ensaio sobre o Café e Desenvolvimento Econômico, Instituto Brasileiro do Café - IBC, Rio de Janeiro, 1973, pp. 308/9.

(2) Edmar Bacha: Os Mitos de Uma Década - Ensaio de Economia Brasileira, 3a. parte: O Café na Economia Brasileira, pag. 142, Ed. Paz e Terra, 1976, Rio de Janeiro.

(3) Celso Furtado: Formação Econômica ..., op. cit.

como foi decisivo para a industrialização brasileira a transferência substancial de recursos realizada do setor agrícola exportador, especialmente o cafeeiro, para a indústria, via política cambial. Este mecanismo de transferência, que ocorria pela manutenção de uma taxa cambial sobrevalorizada, processava-se, é fundamental que se frise, sem prejudicar a cafeicultura, já que esta atividade, em virtude da substancial elevação dos preços externos⁽¹⁾, pôde ainda apresentar elevada rentabilidade, o que é evidenciado pelo grande aumento nas colheitas e nos plantios de novos cafezais, que se processou durante toda a década dos anos 50.

O relacionamento entre as políticas comerciais, o café, a industrialização concentrada na região cafeeira e o desenvolvimento das demais regiões brasileiras, todavia, é assunto que não tem recebido adequada atenção por parte dos análises de economia nacional. Referências às políticas comerciais, como um mecanismo de obstrução do desenvolvimento da agricultura brasileira que não o café, são encontradas em vários autores todos reconhecendo a importância de tal papel inibidor⁽²⁾.

- (1) No período de 1946 a 1954 os preços externos do café registraram um aumento de 288%, com o valor das exportações se elevando em 260%. Cf. Bacha, op. cit., pág. 142.
- (2) Antônio Delfim Netto: O Problema do Café no Brasil, op. cit.; A. Delfim Netto e C. de Andrade Pinto: O Café no Brasil..., op. cit.; Pedro Mlan et. alii, op. cit.; Donald Huddle: Balanco de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil: Diretrizes..., op. cit., e Balanco de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil: Eficácia..., op. cit.; Nathaniel Leff: Economic Policy-Making..., op. cit.; Joel Bergsman: Brazil: Industrialization..., op. cit.; Otávio Gouveia de Bulhões: O Brasil e a Política Monetária Internacional, Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº 4, outubro/dezembro de 1972; Albert Fislow, op. cit.; Edward Schuh: A Modernização da Agricultura Brasileira..., op. cit., e Algumas Observações Sobre o Desenvolvimento da Agricultura no Brasil, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº 4, outubro/dezembro de 1972; C. Von Doellinger: Exportações Brasileiras: Diagnóstico e Perspectivas, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº 1, janeiro/março de 1972; (J.R.M.) de Barros: Desenvolvimento da Agricultura e Exportações de Produtos Primários não Tradicionais, Série IPE, monografia, nº 4, São Paulo, USP/IPE, 1974; Affonso Celso Pastore: Exportações Agrícolas e Desenvolvimento Econômico, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, agosto de 1977, mimeo, versão preliminar; Fernando B. Homem de Mello e Maria Helena G. P. Zockun: Exportações Agrícolas, Balanco de Pagamentos e Abastecimento do Mercado Interno, in Estudos Econômicos, IPE/USP, vol. 7, nº 2, 1977.

Não obstante, nenhum tratamento mais sério das suas implicações sobre o processo de acumulação diferenciada no espaço nacional, é levado a efeito.

Cumpra, de partida, fazer o registro de que a transferência intersetorial de renda acima referida - ou seja ; do setor exportador para os setores urbano - deu-se, quase que unicamente, em benefício da região cafeeira, como é largamente reconhecido, beneficiando, mais que proporcionalmente, a indústria do Sudeste e muito pouco a da economia como um todo. Além do mais, se bem que foi o café a atividade a dar, isoladamente, talvez a maior contribuição ao processo de transferência intersetorial de renda, outros mecanismos de transferência, a nível setorial e interregional, também desempenharam um papel relevante na industrialização concentrada no Sudeste, e podem ser claramente discernidos.

O restante da agricultura brasileira - principalmente o das demais regiões - mesmo penalizado, como foi, pela taxa cambial sobrevalorizada, deu a sua contribuição importante à industrialização, gerando divisas em excesso às suas possibilidades de utilização em importações do exterior, em parte por causa do desenvolvimento relativamente menor dessas regiões, mas, principalmente, por causa da severa aplicação das políticas de controle das compras externas, na forma de tarifas, controles cambiais diversos e da lei de similares. Tomando-se para ilustração o caso do Nordeste, foi essa região responsável pela geração de um saldo comercial com o exterior de cerca de 700 milhões de dólares, somente no curto período de 1948 a 1956, proporcionando, a preços de hoje, um montante de divisas bem superior a 1 bilhão de dólares e que foram aproveitadas pelas regiões mais desenvolvidas para as importações de que necessitavam ⁽¹⁾. Por outro lado, e talvez tão mais importante que a transferência de divisas, foram as transferências interregionais de renda efetivamente provocadas pelas severas

(1) Dados dos saldos comerciais do Nordeste com o exterior extraídos de: Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, GTDN, op. cit.

restrições às importações adotadas pelo país, no período. Como é bem sabido, a tarifa aduaneira, bem como qualquer outro instrumento legal de restrições às importações e/ou de promoção à industrialização, quando concentram os seus benefícios numa parte do espaço nacional, tendem a exercer efeitos alocativos de apreciável magnitude. Em primeiro lugar, provocam um redirecionamento dos fluxos de renda entre as demais regiões e o exterior para aquelas beneficiárias do processo de industrialização via substituição de importações, recebendo estas últimas o benefício de substituírem parte considerável das necessidades de importações das primeiras, antes atendidas do exterior. Neste processo, mesmo que não sejam prejudicadas as regiões menos desenvolvidas, são óbvias as vantagens auferidas pelas que se industrializam, pois é ampliada a sua base de exportações, com notáveis efeitos positivos sobre a escala de operações das suas atividades econômicas. Em segundo lugar, provocam as tarifas e outras restrições ao comércio, uma drástica perda para as regiões que não se industrializam, se os preços CIF de compra dos produtos domésticos são mais elevados do que os dos importados do exterior, o que se sabe ocorrer no país, em face dos mais baixos níveis de eficiência da indústria nacional, comparativamente ao da situada nos países fornecedores estrangeiros. Neste caso, passa a ser gerado um drástico processo de transferência de renda da região que não se industrializa para a que se industrializa, ou seja, para a que teve condições de aproveitar, plenamente, os estímulos propiciados pelas políticas de proteção. E isto acontece, por propiciar a proteção, a implantação de parque industrial ineficiente, que, todavia, gera emprego, renda e impostos na região onde se instale e pelo fato de ser a ineficiência absorvida, sem compensações, pelas regiões consumidoras, as quais, proibidas de importar do exterior, se vêem obrigadas a pagar preços bastantes mais elevados pelos produtos nacionais produzidos em outras regiões do país. Por conseguinte, há como que uma socialização quanto às perdas - porque os custos da ineficiência são pagos por todos os consumidores nacionais - mas uma apropriação localizada dos ganhos, exatamente na região onde se concentram os efeitos positivos da proteção, em termos de emprego, produção, renda e receita.

A despeito da enorme importância desses efeitos espaciais, cabe agora discutir aquele que, de todos, parece ter sido o mais crucial: o resultante do desestímulo generalizado à agricultura brasileira, que não a cafeicultura, através da política de câmbio valorizado e de outras penalizações diversas, impostas à produção e à comercialização agrícolas.

Já foi amplamente argumentado neste trabalho, que a política cambial do Governo, no pós-guerra, continha um forte viés contra as exportações agrícolas brasileiras, que não o café. Diante de uma crença generalizada de que os demais produtos agrícolas brasileiros não seriam capazes de dar uma contribuição efetiva à geração das divisas de que o país necessita, adotou-se uma política econômica para o setor externo nacional que, se resultava em ser consistente com o objetivo de maximizar as receitas com o café¹, revelava-se intensamente discriminatória com relação ao restante da agricultura. Grosseiramente desestimuladas, como foram as exportações agrícolas brasileiras, tanto por uma taxa cambial excessivamente valorizada, quanto pela ausência de qualquer outra política consistente com a ampliação da oferta dos demais produtos agrícolas exportáveis, não é de surpreender o medíocre desempenho da agricultura brasileira no pós-guerra, seja como fonte de geração de divisas, seja como uma fonte importante de crescimento econômico para o país - comparando-se ao que potencialmente poderia ter este oferecido. A tabela 3.1 é ilustrativa de quão intensamente penalizada foi a agricultura brasileira, pela política comercial do

(1) J.F. Normano, op. cit., e Antônio Delfim Netto, op. cit., as sinalam que até para o próprio café, a política comercial brasileira se mostrou inadequada. Retirando do mercado parcela considerável da produção, e sustentando o preço do produto através de uma política de câmbio valorizado, acabou o Brasil com a sua política de "guarda-chuva", estimulando a produção de países concorrentes, perdendo fatias expressivas do mercado internacional do café e, portanto, a sua posição monopolística que, no passado, tantas vantagens lhe trouxera.

TABELA 3.1

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS SEGUNDO OS PRINCIPAIS PRODUTOS,
EM 1947 E 1952 (TONELADAS)

PRODUTOS	QUANTUM EXPORTADO		ÍNDICE EVOLUTIVO	
	1947	1952	1947	1952
Algodão em rama	28.000	3.000	100	10,71
Arroz	7.000	2.000	100	28,57
Mamona	17.000	4.000	100	23,53
Milho	17.000	3.000	100	17,65
Cacau	10.000	6.000	100	60,00
Açúcar	6.000	4.000	100	66,67
Mate	6.000	4.000	100	66,67
Pinho	50.000	30.000	100	60,00
Aranjas	6.000	3.000	100	50,00
Carne (em conserva e congelada)	4.000	-	100	-
Tecidos de algodão	2.000	-	100	-
Cera de carnaúba	1.000	1.000	100	100,00
Sisal	2.000	3.000	100	150,00
Banana	13.000	21.000	100	161,54
Outros (exclusive café)	94.000	44.000	100	46,81

FONTE: Dados extraídos do trabalho de Donald Huddle: Balanco de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil - Eficácia, Bem-Estar e Desenvolvimento Econômico, in Revista Brasileira de Economia, vol. 2, junho de 1964, pág. 8. A fonte são os Relatórios do Banco do Brasil, para os anos de 1948 e 1952.

Governo. Nela, observa-se, com bastante clareza, a expressiva redução e, em alguns casos, o desaparecimento mesmo, do quantum exportado das principais exportações brasileira, que não o café, para parte de um período crítico, já referido, no qual a taxa de câmbio permaneceu rígida, num contexto de enorme elevação dos custos domésticos de produção.

A despeito de os preços para grande parte dos produtos de exportação terem registrado elevação¹, por conta de um substancial aumento ocorrido no pós-guerra da demanda internacional por produtos primários em geral, inclusive os produzidos pela Brasil, a sobrevalorização do câmbio acabou exercendo um efeito negativo permanente sobre as demais exportações brasileiras, dando margem a que fosse fomentada, nas autoridades governamentais, uma atitude pessimista face às potencialidades oferecidas pelo comércio exterior. O resultado foi uma dramática redução do valor das exportações brasileiras, que não do café. A tabela 3.2, revela o forte declínio dessas exportações que, de um nível de 730 milhões de dólares em 1946, passaram para tão somente 373 milhões em 1952.

TABELA 3.2

VALOR DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS EM
1946 E 1952 (EM MILHÕES DE US\$)

ANOS	RECEITA CAMBIAL			CAFÉ/TOTAL
	CAFÉ	DEMAIS PRODUTOS	TOTAL	
1946	422	730	1.152	36,63
1952	1.045	373	1.418	73,70

FONTE: Donald Huddle: Balanço de Pagamentos..., op. cit., pág.8
Fonte dos dados: Relatórios do Banco do Brasil para os anos de 1948 e 1952.

O café, todavia, estimulado como foi pela política oficial, registrou notável desempenho, alcançando uma re-

(1) Cf. Pedro Malan et alii, op. cit.

ceita de mais de 1.400 milhões de dólares, mais que compensando as perdas em divisas verificadas pelas demais exportações e elevando a sua participação no balanço comercial brasileiro para níveis jamais atingidos, mesmo no período de auge da cafeicultura.

Há um certo consenso entre os analistas do desenvolvimento brasileiro, quanto aos equívocos da política comercial do país no pós-guerra, e principalmente quanto ao seu caráter flagrantemente discriminatório em relação à agricultura. A incapacidade, ou talvez, a falta de desejo, em definir uma estratégia de promoção às exportações, exceto para o café, é mesmo apontada como uma causa importante da persistência dos problemas de balanço de pagamentos que o país enfrentou historicamente, seja no pós-guerra, seja em épocas passadas. Com efeito, é comum, na historiografia do desenvolvimento recente da economia nacional, o reconhecimento de que as condições internacionais da demanda não podem ser consideradas como uma causa do fraco desempenho das exportações brasileiras. As taxas de câmbio supervalorizadas, e contigenciamento e, às vezes, a proibição mesmo de exportar muitos produtos agrícolas, os vários entraves burocráticos e o viés generalizado contra as exportações como fonte de crescimento da agricultura e como alternativa de solução para os problemas do balanço de pagamentos, são considerados como fatores mais importantes para o negativo desempenho das exportações brasileiras, do que qualquer obstáculo que o país teria enfrentado do lado da demanda internacional¹. De Vries, citado por Fishlow, confrontando a experiência brasileira com a de outros países subdesenvolvidos, chega a assinalar que o desempenho do Brasil no comércio internacional, foi um dos piores dentre todos os países menos desenvolvidos, no período do pós-guerra².

(1) Albert Fishlow, op. cit.; Nathaniel Leff: Economic Policy - Making..., op. cit.; J.R.M. de Barros, op. cit.; F.B. de Melo e M.H.G.P. Zockum, op. cit.; Affonso Celso Pastore, op. cit.

(2) B. de Vries: Export Experience of Developing Countries. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1967, Apud A. Fishlow, op. cit., pág. 547.

Ocorre, todavia, que o viés da política econômica contra a agricultura em geral e, em particular, contra as exportações agrícolas, penalizou, desigualmente, as várias regiões brasileiras. O Norte e, principalmente, o Nordeste, foram de todas, as regiões obviamente mais penalizadas. Tratando-se de regiões de base fundamentalmente agrícola e mais dependentes do que qualquer outra região do país, de suas exportações primárias, políticas econômicas deliberadamente centradas na industrialização e em forte negligenciamento do setor primário da economia, teriam de resultar, como de fato resultaram, na manutenção e mesmo agravamento das enormes diferenças regionais já observadas no período do pré-guerra.

A tabela 3.3. a seguir, ilustra bem a perda relativa das duas regiões citadas, e, ao mesmo tempo, a melhoria na posição das regiões Sudeste e Sul - esta última em decorrência do avanço da cafeicultura em terras paranaenses.

O papel desempenhado pelas políticas de comércio exterior na obstrução do desenvolvimento das regiões de menor desenvolvimento, deve ser devidamente realçado.

Não é demais enfatizar que a estagnação e o declínio, tanto quanto o progresso, são fenômenos cumulativos e auto-reforçadores. Quando algumas regiões já se defrontam com condições naturais e históricas mais adversas, políticas econômicas que resultam no aumento das desvantagens dessas regiões, vis-à-vis das demais, tendem a exercer efeitos ainda mais amplos e, até mesmo catastróficos, sobre os seus padrões futuros de desenvolvimento.

Hans Singer, em trabalho escrito¹ após breve passagem pelo Nordeste no início dos anos 50, em missão do BNDE/ONU, foi talvez o pioneiro, entre os estudiosos de problemas regionais no Brasil, a vislumbrar, com bastante clareza, alguns dos efeitos importantes das políticas governamentais - entre elas as de comércio exterior - sobre a deterioração econômica

(1) Hans Singer, op. cit.

TABELA 3.3

EXPORTAÇÕES PARA O EXTERIOR DO PAÍS POR REGIÃO, COMO PERCENTAGEM DO TOTAL

1939 - 1952

ANOS	REGIÕES					BRASIL
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C. OESTE	
1939	3,24	17,90	68,68	9,95	0,23	100,00
1940	3,79	18,67	64,54	12,64	0,36	100,00
1941	3,45	18,71	66,62	11,00	0,22	100,00
1942	3,60	14,21	68,64	13,19	0,36	100,00
1943	3,09	12,60	72,87	11,21	0,23	100,00
1944	4,32	13,54	70,60	11,38	0,16	100,00
1945	3,79	12,42	75,63	8,08	0,08	100,00
1946	3,60	15,57	67,95	12,77	0,11	100,00
1947	2,41	17,88	64,29	15,34	0,08	100,00
1948	1,29	18,59	65,62	14,44	0,06	100,00
1949	1,41	13,69	13,69	13,41	0,13	100,00
1950	1,43	14,30	69,29	14,97	0,04	100,00
1951	1,44	12,31	68,08	18,13	0,04	100,00
1952	1,00	8,62	69,52	20,83	0,03	100,00

FONTE: FIBGE, Anuários Estatísticos do Brasil.

(OBS: - percentuais calculados sobre exportações em Cr\$ corren-
tes).

ca desta região. Denominando de "causas artificiais do declínio do Nordeste", os diversos fatores que exerciam, no seu tempo, o efeito de obstruir o desenvolvimento da região, ao mesmo tempo em que provocavam efeitos contrários nas outras partes do país. Assinalava Singer que "o fracasso de a região acompanhar o desenvolvimento das partes mais ao sul do Brasil não é devido ou pelo menos não é inteiramente devido - a razões inerentes à sua dotação de recursos naturais e à baixa produtividade de natural dos novos investimentos", mas sim "às políticas econômicas gerais ou tendências que provocam transferências da região e desvios com relação à distribuição natural do investimento"¹. Especificamente em relação às políticas de comércio exterior, percebeu Singer, com muita lucidez, referindo-se ao pós-guerra, que "a sobrevalorização do poder externo de compra do cruzeiro, deve ter exercido um efeito considerável de distorção e desencorajamento, sobre os novos investimentos, na extensão da produção de produtos exportáveis da região"², concluindo que, "em parte por causa da importância da política comercial, em parte por causa do alto custo dos suprimentos brasileiros nos mercados mundiais" (...) "as exportações (do Nordeste) eram mais que proporcionalmente afetadas pelas oscilações da demanda" o que "se aplicava praticamente a todos os produtos exportados pelo Nordeste"³. Também, percebendo os efeitos dinâmicos sobre toda a economia regional, dessas políticas desestimuladas da sua base de exportações, Singer soube assinalar, com bastante propriedade, que "o resultante empobrecimento da região, teria provocado efeitos consideravelmente, desencorajadores sobre os investimentos e melhoramentos em geral - com efeitos exatamente opostos em outras partes do Brasil"⁴.

Os efeitos negativos sobre uma economia, exercidos por políticas governamentais, são, certamente, bem mais difíceis de serem percebidos do que os positivos. Como se trata, fundamentalmente, de discutir, não sobre o que aconteceu, mas sobre o que deixou de acontecer, qualquer tentativa de aprofundar

(1) Idem, pág. 242

(2) Hans Singer, op. cit. pág. 243

(3) Idem, pp. 254-5

(4) Ibidem, pág. 243

dar o assunto não deixa de conter uma forte dose de especulação, a posição do analista influenciando, sobremaneira, a descrição do quadro resultante.

Todavia, alguns aspectos fundamentais desse quadro parecem ser indiscutíveis. A sobrevalorização da moeda nacional, reconhecida como fato histórico no país, e outras políticas econômicas discriminatórias com relação à agricultura, equivaleram a uma enorme subvalorização dos recursos agrícolas da nação. Como é sabido, a consequência mais direta da sobrevalorização cambial é a de elevar o preço do produto nacional em termos da moeda estrangeira, constituindo um imposto implícito sobre as exportações, de grande magnitude, cuja incidência, a nível de produto, é tanto maior quanto maior for a elasticidade-preço da sua demanda externa e, a nível espacial, quanto maior for a dependência de algumas regiões dos produtos mais penalizados. Tratando-se o Brasil, no pós-guerra, de exportador marginal de praticamente todos os produtos agrícolas - excetuando-se, obviamente, o café - é imediata a inferência de que, à exceção do café, penalizou-se fortemente todas as exportações agrícolas do país, e de modo especial, as das regiões Norte e Nordeste, impedindo-se que a agricultura brasileira, e principalmente a dessas regiões, tivesse dado uma contribuição mais importante ao desenvolvimento nacional.

Edward Schuh, em dois importantes artigos recentes¹, vem procurando realçar o papel - até bem pouco tempo negligenciado por muitos analistas - exercido pela política cambial, sobre o desenvolvimento da agricultura em geral, seja em países desenvolvidos, seja nos subdesenvolvidos. Fazendo uso de uma teoria da difusão tecnológica ou das "inovações induzidas", popularizada por Hayami e Ruttan², Schuh tentou mostrar que, nos Estados Unidos, a política de câmbio valorizado, praticada também pelo Governo americano no pós-guerra, tendeu a exer

(1) G. Edward Schuh: "The Exchange Rate and US Agriculture" op cit. e A Modernização da Agricultura Brasileira: Uma Interpretação, op. cit.

(2) Yujiro Hayami e Vernon Ruttan: Agricultural Development: An International Perspective, op. cit.

cer uma forte pressão para o aumento do progresso técnico na agricultura norte-americana, constituindo mesmo, uma causa importante da enorme transformação ocorrida na agricultura desse país, após a Segunda Grande Guerra. Não dispondo mais de uma fronteira agrícola para se expandir, nem de uma oferta abundante de mão-de-obra, a agricultura americana, defrontando-se com preços relativamente desfavoráveis para o emprego de seus fatores escassos convencionais, foi impelida a modernizar-se em ritmo acelerado - o progresso técnico constituindo uma resposta tanta à inelasticidade da oferta de fatores quanto à iminência de uma perda de competitividade de seus produtos nos mercados externos, face à sobrevalorização crescente do dólar americano. O resultado é que, na economia, a penalização da sua agricultura, decorrente de uma taxa cambial sobrevalorizada, teria provocado um estímulo para a inovação tecnológica, baseada em grandes investimentos em pesquisa agrônômica e em serviços de extensão rural, amortecendo os efeitos negativos da política cambial e possibilitando que as exportações agrícolas norte-americanas continuassem a ser competitivas no cenário internacional.

Analisando o caso brasileiro, Schuh procurou mostrar que, ao contrário do país americano, a sobrevalorização da moeda nacional ia expulsando os produtores agrícolas dos mercados internacionais, por conta de algumas características particulares em operação na economia brasileira, e que, à exceção de pequenas áreas do espaço nacional, deixou a agricultura do país de se modernizar e, portanto, de dar a contribuição que este setor poderia ter dado, se tivesse contado com políticas econômicas mais favoráveis.

Sem inovações técnicas de monta e contando com uma oferta de terra relativamente elástica, a resposta da agricultura brasileira à sobrevalorização cambial, tendeu a ser, em geral negativa. Seus efeitos espaciais, todavia, foram bastante diferenciados. A rápida urbanização que ocorria no Sudeste, particularmente em São Paulo, e o intenso ritmo de industrialização que criavam mercados crescentes para produtos agrícolas - conjuntamente com a existência de fatores naturais mais favoráveis

para a expansão da oferta agrícola e com a manipulação política junto aos centros do poder, possibilitaram que essa região pudesse se ajustar, mais facilmente, às políticas discriminatórias do governo com relação à agricultura.

É bastante óbvio, que uma agricultura mais moderna tende a enfrentar uma situação muito mais favorável para se defender de políticas econômicas discriminatórias, do que uma agricultura mais atrasada, como a das regiões Norte e Nordeste. É também óbvio, que uma taxa cambial sobrevalorizada é ainda relativamente mais sobrevalorizada para a agricultura atrasada e de menor nível de eficiência, do que para a moderna e capitalizada.

Esse mecanismo embutido de discriminação relativamente maior contra a agricultura atrasada não deixa de constituir, sem dúvida, um fator importante para a não modernização dessa agricultura, e para a explicação dos enormes movimentos migratórios das populações nela engajadas, que se viram, assim, "expulsas" de suas terras, por falta de viabilidade de muitas de suas atividades agrícolas. E constitui, também, uma explicação importante da involução para uma agricultura de subsistência, fenômeno que parece ser largamente notável em muitas áreas do país, e de modo especial, na região Nordeste¹.

Em suma, a contribuição que a agricultura poderia ter oferecido, é bom insistir, não teria se limitado à geração de um maior volume de vivisas para o país. Mais impor-

(1) David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque: Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 20, Rio de Janeiro, 1974; George F. Patrick: Desenvolvimento Agrícola do Nordeste, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 11, Rio de Janeiro, 1972; Francisco Sã Jr.: O Desenvolvimento da Agricultura Nordestina e a Função das Atividades de Subsistência, Seleção CEBRAP, nº 1, 2a. Edição, Editora Brasileira, 1976; David E. Goodman: Estrutura Rural, Excedente Agrícola e Modos de Produção no Nordeste Brasileiro, in Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA, vol. 6, nº 02, agosto de 1976; Roberto Cavalcanti de Albuquerque: Alguns Aspectos da Experiência Recente de Desenvolvimento do Nordeste, PPE, vol. 6, nº 02, agosto 1976, e relatório II, deste volume.

tante, sem dúvida, era a contribuição que o seu desenvolvimento e modernização teriam proporcionado à própria industrialização, mediante a criação de um mercado interno, que teria surgido muito mais cedo do que de fato ocorreu, e que teria sido, ademais, certamente muito mais amplo do que o atual. Além do mais, a diversificação agrícola que se teria seguido, teria se dado em partes mais vastas do Brasil, sendo, sem dúvida, bem menos dramáticos os desequilíbrios espaciais que viriam caracterizar o país, em épocas recentes.

Que não se conclua, do exposto acima, ter sido a política cambial a causa única, ou principal, do relativo atraso da agricultura brasileira. A política cambial discriminatória nada mais constituiu do que um fator a mais, dentre as políticas nacionais, que objetivavam, de uma maneira direta ou indireta, a penalização do setor agrícola, em favor da indústria. Uma política cambial de taxas menos valorizadas não seria, evidentemente, suficiente para promover, em grande escala, as exportações de produtos primários, nem seria capaz de, por si só, gerar amplo processo de modernização da agricultura brasileira. As próprias condições em que operava o setor agrícola nacional, já impunham um limite às suas verdadeiras possibilidades de exportação. Isto porque, mesmo sem a pressão da demanda externa, as crises frequentes de abastecimento interno - resultado, por certo, do desestímulo ao setor agrícola - exigiam do governo sérias restrições às exportações, na forma de proibições ou de contingenciamento - fato que ocorreu, e ainda hoje ocorre, como é sabido, com bastante frequência. Desta forma, sem que o setor fosse contemplado com outras políticas internas de apoio direto ao seu desenvolvimento, uma política cambial mais favorável à agricultura tenderia, inapelavelmente, a se frustrar, pois a pressão da demanda externa implicaria, inevitavelmente, em pressões sobre os preços internos, obrigando o governo a impor medidas de contingenciamento.

Isto posto, fica claro que a política cambial, como instrumento de promoção econômica para a agricultura, deve ser vista dentro de um contexto mais amplo, ou seja, de um con

texto de uma política nacional de desenvolvimento para o setor agrícola, pois aumentar as exportações de produtos primários sem se cuidar da sua oferta, se bem que trouxesse benefícios à agricultura de um modo geral, acarretaria, inevitavelmente, pressões sobre o nível geral de preços, e, principalmente, sobre os índices do custo de vida, com sensíveis projuízos para as populações de baixa renda, que dispendem, como se sabe, uma maior proporção de seus rendimentos em produtos de origem primária. Uma política de promoção de exportações de produtos agrícolas, portanto, teria de ser, necessariamente, parte integrante de uma política mais ampla de desenvolvimento, especificamente voltada para a agricultura brasileira. E tal política, sem dúvida, exerceria o efeito de contribuir, poderosamente, para o desenvolvimento das regiões mais atrasadas do país, ainda hoje fortemente dependentes do seu setor agrícola.

3.3.2. - A Nova Política Comercial Brasileira: de 1964 até o Presente.

Até o ano de 1964, pode-se dizer que as políticas de comércio exterior centraram-se em dois objetivos principais ou mesmo únicos: promover as exportações de café, a fim de se obter uma receita cambial máxima com este produto e servir de instrumento ao processo de industrialização via substituição de importações, através das tarifas aduaneiras e de um rigoroso controle do preço e do uso das divisas. Os efeitos espaciais dessas políticas foram obviamente concentradores, como já assinalado nas seções anteriores, haja vista ser o café atividade espacialmente concentrada em exígua parte do território nacional e haja vista ter o processo de industrialização se concentrado, de igual forma, em reduzida parcela do espaço nacional, também na região produtora do café.

Até meados dos anos 60, praticamente inexistiu qualquer outro instrumento eficaz de promoção às exportações brasileiras, à exceção da política cambial, mesmo assim, praticamente voltada apenas para a exportação de um único produto, o café. As várias tentativas de utilização de taxas de câmbio, dife

renciadas para algumas outras exportações brasileiras - os chamados produtos gravosos -, adotadas nos anos 50, não se revelaram mecanismos eficazes de diversificação da pauta de exportações do país¹, entre outras razões, porque os diferenciais citados eram reduzidos - considerando-se o grau de sobrevalorização alcançado pela moeda nacional².

Não se pode dizer, todavia, que as autoridades governamentais, antes de 1964, não houvessem já percebido a importância de se rever a política comercial brasileira, a fim de torná-la um instrumento mais eficaz de promoção econômica. Algumas medidas importantes de estímulo às exportações, se bem que não tenham sido de todo implementadas, datam do final dos primeiros anos dos 60, como a Lei do Drawback (promulgada em 1957) e a isenção do imposto federal de consumo - o atual IPI - para exportação de produtos industrializados (datada de 1960). Além do mais, vários estudos, durante a época de elaboração do Plano Trienal - a ter vigência no período de 1963 a 1965 - foram realizados, contendo muitas sugestões para modificações da política comercial brasileira, a maioria delas, de fato, efetivamente implementada a partir de 1964³.

- (1) Donald Huddle, que estudou extensamente a política comercial brasileira no pós-guerra, até o final dos 50, assina lou que além de as políticas de compensação para os gravosos terem tido curta duração, as exportações dos produtos beneficiados com bonificação jamais atingiram cifras elevadas, não representando mais que 15% do valor total exportado pelo país. Cf.: Balanço de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil - Diretrizes ..., op. cit., pág. 34.
- (2) Segundo cálculos realizados por Bergsman, a taxa cambial efetiva das importações situava-se entre 2,4 a 4 vezes acima da taxa cambial efetiva das exportações, considerados todos os gravames e bonificações, no período de 1954 a 1959. Cf. Joel Bergsman: Brazil: Industrialization ..., op. cit.
- (3) Ver particularmente: Carlos Doellinger et alii: Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras - 1964 - 1970, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 14, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1973.

Mas, na verdade, somente a partir de 1964 é que passou a política de comércio exterior, no que diz respeito à promoção e diversificação das exportações, a se constituir uma preocupação prioritária do governo brasileiro.

As justificativas para a radical mudança que aconteceu a partir de então podem ser encontradas, tanto no próprio grau de amadurecimento da economia brasileira, quanto na orientação imprimida ao processo de desenvolvimento do país, desde o meado da década passada. Como é sabido, o processo de industrialização via substituição de importações, havia modificado sensivelmente a estrutura do comércio exterior brasileiro, e se bem que tivesse reduzido a dependência do país das exportações, em termos da formação do produto nacional, aumentou, de modo fundamental, a importância das importações na determinação do ritmo de crescimento da economia. Assim, na medida em que se reduzia a margem comprimível da pauta de importações, o estrangulamento da capacidade de importar passou a constituir problema muito mais grave para o prosseguimento da expansão da economia brasileira, de que constituira no passado.

Se bem que o país houvesse se defrontado durante toda a sua história com sérias crises de balanço de pagamentos, muitas vezes a própria dificuldade de importar constituiria, mesmo, um fator de aceleração do processo de substituição de importações. Todavia, com o esgotamento das possibilidades de pauta de importações de bens de consumo e com a decisão tomada nos meados dos anos 60, de aprofundar o processo de industrialização nas mesmas linhas do passado - ou seja, produzindo-se bens cada vez mais sofisticados e exigentes de insumos e tecnologia importados - a expansão do ritmo de crescimento da economia passou a depender, de modo fundamental, do crescimento das importações, vale dizer, da expansão de importações de bens de capital, insumos industriais ainda não produzidos no país e matérias-primas escassas no território nacional, necessárias à satisfação de uma demanda cada vez mais exigente, cujo perfil, não há como negar, havia sido determinado pela própria política econômica nacional.

Desta forma, sem que fossem adotadas políticas mais ousadas de desenvolvimento econômico, tais como uma que contemplasse o desenvolvimento da atrasada agricultura brasileira e outras que implicassem em alterações positivas no perfil da distribuição da renda e, conseqüentemente, no perfil da demanda, restou o caminho mais fácil, que se traduziu na elevação da capacidade de importar - mediante o aumento das exportações e do endividamento externo - como praticamente a única opção para viabilizar a manutenção do elevado ritmo de crescimento observado nas duas primeiras décadas do pós-guerra.

Os efeitos da opção adotada - que resultou no chamado "modelo brasileiro" - foram, como se sabe, o de concentrar ainda mais a renda pessoal e a renda geográfica, e o penalizar largos segmentos da população, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais - justamente aqueles tradicionalmente mais desprotegidos pela política pública - os quais, se não haviam sido ainda beneficiados pela expansão do mercado interno, menos ainda o conseguiram ser pela abertura da economia ao exterior e por políticas centradas na expansão de setores modernos e incentivos no uso dos fatores mais escassos da nação.

As políticas de comércio exterior, a partir de 1964, notadamente as de promoção às exportações, têm recebido extenso tratamento em numerosos estudos recentes⁽¹⁾, e não

- (1) Carlos Von Doellinger et alii: Exportações Dinâmicas Brasileiras, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 2, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971; Fernando Fajnzylber: Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados: Análise da Experiência Brasileira, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 7, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971; Carlos Von Doellinger et alii: Transformação da Estrutura ..., op. cit.; Carlos Vol Doellinger et alii: A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos - 1967/73, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 22, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974; Carlos Von Doellinger e Hugo Barros de Castro Farias: Exportação de Produtos Primários não Tradicionais, Série Monográfica, nº 03, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971; Carlos Von Doellinger e Gilberto Dupas: Exportação de Manufaturados, Série Monográfica, nº 4, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971; Carlos Von Doellinger Exportações Brasileiras..., op. cit.

cabe , neste trabalho , enumerar e descrever , detalhadamente, os diversos instrumentos utilizados pelo governo ⁽¹⁾. A preocupação, aqui, será como sempre, a de procurar visualizar os efeitos espaciais dessas políticas, tentando descobrir se a sua contribuição ao desenvolvimento brasileiro se fez de natureza a concentrar ou desconcentrar recursos produtivos no espaço nacional.

É possível discernir, sem qualquer dificuldade, as três modalidades principais de atuação da nova e notadamente bem sucedida política comercial brasileira: incentivando-se, diretamente, as exportações; incentivando-se, diretamente, os setores produtores de exportáveis; e estimulando-se o desenvolvimento de atividades que resultassem na substituição, seja total ou parcial, de importações. Mais especificamente, procurou-se incentivar, prioritariamente, as exportações de manufaturados e de produtos primários não tradicionais e alguns segmentos da agricultura e da indústria que pudessem contribuir, no mais curto espaço de tempo, para a economia de divisas - a exemplo da triticultura e das indústrias de insumos básicos e de bens de capital. As exportações de produtos agrícolas tradicionais continuaram a receber, da política governamental, reduzido e, às vezes, nulo incentivo.

Uma avaliação retrospectiva e prospectiva dos efeitos espaciais das políticas recentes de promoção às exportações, em bases quantitativas, não pode ser ainda realizada com o rigor e a precisão desejados. Como é sabido, a espetacular expansão das exportações brasileiras teve início, de fato, apenas a partir de 1968 e, deste ano até os dias atuais, a conjuntura internacional apresentou comportamento extremamente errático , influenciando, de modo significativo, o desempenho geral das exportações brasileiras e afetando, de maneira diferenciada, o

(1) Para uma análise, no período posterior a 1956, dos instrumentos de política de comércio exterior que foram utilizados na promoção do desenvolvimento industrial, vide cap. 3 da parte I do presente relatório.

comportamento de alguns dos principais produtos exportáveis do país. Em primeiro lugar, cumpre fazer o registro de que a conjuntura mundial mostrou-se excepcionalmente favorável ao Brasil, até 1974 - com o comércio internacional expandindo-se a taxas elevadíssimas - e é inegável dever-se a ela grande parcela do bem sucedido esforço de promoção das exportações brasileiras. Em segundo lugar, o comportamento errático da conjuntura internacional com relação a alguns produtos brasileiros - como a soja, o café, e, particularmente, o açúcar, produto que registrou elevações espetaculares de preços durante os anos de 1974 e 1975, para depois se tornar gravoso, a partir de 1976 - tende a comprometer, seriamente, qualquer estudo que se baseie nas modificações da pauta de exportações do país, segundo a procedência regional dos produtos exportados. Finalmente, o recrudescimento de práticas protecionistas e de várias medidas de restrição ao comércio, por parte de países desenvolvidos - especialmente com relação aos manufaturados - tende a impedir uma projeção segura quanto as verdadeiras perspectivas brasileiras de penetração continuada nos mercados internacionais, seja de manufaturados, seja de muitos dos principais produtos primários do país. Desta forma, diante de um quadro que revelou tamanhas oscilações no passado e que apresenta forte grau de incerteza quanto ao futuro, não parece possível estabelecer conclusões definitivas a respeito de efeitos espaciais das políticas de promoção às exportações, somente a partir dos dados recentes sobre a evolução do comércio de exportação das várias regiões brasileiras, como será mostrado a seguir. Um estudo mais perfeito teria de ser obtido a partir da análise das próprias políticas bem como dos principais objetivos da estratégia nacional de comércio exterior, porque somente assim poderia ser visualizado o que, de fato, parece ser permanente nas mudanças e o que é devido, tão somente, às oscilações da conjuntura mundial.

A análise dos dados recentes parece revelar que todas as regiões brasileiras têm apresentado grande crescimento de suas exportações para o exterior, desde 1968, tal como é mostrado na tabela 3.4.

TABELA 3.4.

ÍNDICES DE CRESCIMENTO DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES, EM US\$ DÓLARES,
POR REGIÕES DE EMBARQUE - 1968-76
(1968 = 100)

ANOS	REGIÕES					BRASIL
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	
1968	100	100	100	100	100	100
1969	96	149	119	120	121	123
1970	116	136	150	146	222	146
1971	136	144	155	158	417	154
1972	135	195	218	216	670	212
1973	167	261	334	374	1.071	330
1974	259	503	419	394	2.237	423
1975	298	518	434	481	3.360	461
1976	300	334	546	645	2.984	538

FONTE: Relatórios Cacex, 1972, 1975 e 1976,
Banco do Brasil S/A

É interessante observar que, se a análise cessasse no penúltimo ano da série considerada na tabela citada, ou seja, o de 1975, constatar-se-ia que fora o Nordeste, de todas as regiões brasileiras, a que mais teria se beneficiado das recentes políticas de promoção do comércio exterior, crescendo as suas exportações em 5,2 vezes, no período de 1968 a 1975, enquanto o país como um todo registrava um crescimento de 4,6 vezes, o Sudeste de 4,3 e o Sul de 4,8 vezes⁽¹⁾. Tal conclusão seria porém, sem dúvida, resultado de um exame superficial dos dados, já que tal ocorrência é devido a circunstâncias fortuitas bem conhecidas.

(1) A região Centro-Oeste está excluída da comparação, em parte pela sua inexpressiva participação nas exportações brasileiras, em parte porque a maior parcela das suas vendas ao exterior não se constitui de produtos produzidos nessa região, como mostrado pelo confronto entre as tabelas 5 e 7.

Com efeito, a extraordinária escassez do açúcar nos mercados internacionais, provocou uma súbita e inusitada elevação dos seus preços externos, que chegaram a atingir a casa dos 1.800 dólares norteamericanos a tonelada, fato de que se aproveitaram o Brasil e o Nordeste, passando tal produto, de uma participação até então pouco expressiva na pauta de exportações do país, a se constituir o principal item isolado da pauta brasileira, por dois anos consecutivos. Já no final de 1975, como é sabido, começou a cair vertiginosamente o preço externo do açúcar, voltando a apresentar as mesmas características dos anos normais, de produto gravoso, os preços nos dias atuais não atingindo a cotação dos 150 dólares a tonelada. Ademais, as dificuldades por que passam a lavoura e a indústria canavieiras no país, e especialmente no Nordeste, são reveladoras dos escassos benefícios proporcionados pela conjuntura excepcional de que gozara o açúcar.

A exclusão dos anos de 1974 e 1975, portanto, pareceria necessário para evitar que ficasse superestimada a verdadeira representatividade das exportações nordestinas no contexto nacional, haja vista a evidência de não se dever à política econômica, e sim a fatores exógenos, o excelente desempenho apresentado pela região nos dois anos citados. A tabela 3.5, seria, então, ilustrativa de uma tendência firme e progressiva de perda relativa da participação regional no esforço nacional no esforço nacional de exportação. De fato, a região Nordeste, de uma participação de 15,6%, em 1964, reduz a sua contribuição para 14,9%, em 1968, e, a partir daí, progressivamente, vê declinar a sua importância relativa na pauta nacional de exportações, registrando uma contribuição de tão somente 9,2 %, em 1976. Em 1977, a despeito de não estarem ainda disponíveis informações regionalizadas, é sabido que a região não acompanhou o ritmo de crescimento das exportações nacionais, que foi de cerca de 20%, pois, apesar da melhoria considerável dos preços do cacau, os dois outros principais produtos exportáveis da região - o açúcar e o algodão - revelaram quedas expressivas de preços ⁽¹⁾, e continuaram se defrontando com condições desfavoráveis nos mercados mundiais.

(1) Cf. Comparativo Acumulativo - Principais Produtos de Pauta : Janeiro e Dezembro de 1977, CACEX/DIESN/NUSAN, Banco do Brasil, mimeo; 1978.

TABELA 3.5

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS EXPORTAÇÕES (POR REGIÃO DE EMBARQUE)
1964-1976 (anos selecionados)

REGIÕES	VALORES ANUAIS (%)						
	1964	1968	1970	1973	1974	1975	1976
Norte	2,9	3,7	2,9	1,9	2,3	2,4	2,1
Nordeste	15,6	14,9	13,9	11,8	17,7	16,7	9,2
Sudeste	57,7	53,3	54,8	54,0	52,9	50,2	54,1
Sul	23,7	27,9	28,0	31,6	26,0	29,1	33,4
Centro-Oeste	0,2	0,2	0,3	0,7	1,2	1,2	1,2
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Relatórios CACEX - 1972 e 1973 e Relatório Banco do Brasil CACEX-DIESN-NUSAN, 1976. Para o ano de 1964, Carlos Von Boellinger et alii: Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964-70, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 4, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1973.

As conclusões acima, todavia, poderiam merecer , ainda, alguns reparos. Assim como sucedido com o açúcar, no período 74-75, também outras exportações, como a soja e o café, produzidos nas regiões Sul e Sudeste, apresentaram, no biênio 76-77, extraordinário desempenho, resultado, em parte, das substanciais elevações de preços, e, diante da expressiva participação desses produtos nas pautas de exportações dessas regiões , ficaria a contribuição de cada uma delas, algo distorcida, em período recente, semelhante ao acontecido com a região Nordeste nos dois anos citados.

Isto posto, se bem que pareça haver indicações de uma progressiva e firme tendência de as regiões Norte e Nordeste, especialmente desta última, perderem posição relativa, o recuso aos dados sobre a evolução regional das exportações brasileiras, no agregado, não autorizaria conclusões definitivas quanto aos efeitos espaciais das recentes políticas de comércio exterior, tendo em vista o curto e conturbado período de observação.

Conclusões mais definitivas sobre os efeitos espaciais da nova política comercial, porém, podem ser obtidas com um estudo mais desagregado das exportações brasileiras e, principalmente, com o exame da própria estratégia nacional de promoção das exportações.

Como já foi assinalado, as preocupações governamentais de promover as exportações brasileiras têm se centrado na concessão de substanciais incentivos à produção de primários não tradicionais e de produtos industrializados,

Pelo seu óbvio caráter de seletividade, os diversos instrumentos de promoção às exportações tendem a exercer efeitos diferenciados sobre a estrutura produtiva nacional, na medida em que os estímulos se concentram em algumas atividades econômicas, cuja localização geográfica pode ser claramente de terminada.

Uma rápida inspeção na tabela 3.6 revela que ocorreu, no período de 1964 a 1977, uma extraordinária diversificação da pauta das exportações brasileiras. Com efeito, considerando-se o período de 1964 a 1968, verifica-se que as exportações brasileiras ainda estavam fortemente concentradas em uns poucos produtos primários, porquanto cinco itens apenas - café, cacau, açúcar, algodão e minérios de ferro - representavam cerca de 66% do valor total das receitas cambiais obtidas pelo país. Do ano de 1968 em diante, e, principalmente, a partir de 1970, quando são reforçadas as medidas de apoio às exportações, tem início rápido processo de diversificação, os cinco produtos citados declinando sua participação para menos de 58%, em 1970, e para tão somente 38 e 37%, em 1976 e 1977, respectivamente, a despeito, é bom frisar, do notável desempenho alcançado por esses produtos (excetuando-se o algodão) nos mercados internacionais, em anos recentes, especialmente o café. Voltando os mercados do café a sua normalidade, o que deverá acontecer nos próximos anos, será reduzida ainda mais a contribuição dos produtos acima assinalados, o que virá a realçar, de modo definitivo, a expressiva diversificação por que vem passando o comércio de exportação do país.

TABELA 3.6.

BRASIL: EXPORTAÇÕES PARA O EXTERIOR - US\$ 1.000.000
1964 - 1977 (ANOS SELECIONADOS)

DISCRIMINAÇÃO	VALORES ANUAIS (US\$ 1.000.000)					
	1964/68	1968	1970	1975	1976	1977
I						
1. Café (em grão e industrializado)	754	797	982	934	2.399	2.642
2. Algodão	108	131	154	98	7	41
3. Minério de ferro	98	104	209	921	994	908
4. Cacau e derivados	63	72	109	280	289	532
5. Açúcar	70	102	127	1.100	306	407
TOTAL	1.093	1.206	1.581	3.333	3.995	4.530
II						
6. Milho	28	57	81	151	165	136
7. Arroz	15	21	7	1	12	83
8. Soja (grão, farelo, torta e óleo)	22	25	71	1.503	1.759	2.132
9. Fumo	23	19	31	142	161	186
TOTAL	88	122	190	1.797	2.097	2.537
III						
10. Produtos industrializados*	148	178	307	2.812	2.993	4.005
IV						
11. Demais produtos	331	375	661	728	1.041	1.067
TOTAL GERAL	1.660	1.881	2.739	8.670	10.126	12.139

FONTES: 1964/1975, Relatórios Anuais do Banco Central.

1976/1977, Comparativo Acumulativo - Principais Produtos da Pauta, CACEX/DIESN/NUSAN, 1978.

* Estão excluídos os seguintes produtos: café solúvel, manteiga de cacau, açúcares cristal e refinado, e óleo de soja, incluídos, respectivamente, nos itens: café, cacau e derivados, açúcar e soja.

Nova inspeção à tabela 3.6, revela que foram os minérios de ferro, a soja e seus derivados e os produtos industrializados, os principais responsáveis pelo espetacular crescimento das exportações brasileiras, em período recente. Com efeito, considerando-se o período de 1970 a 1977, constata-se que quase 70% do crescimento das exportações totais foram explicados pelos itens anteriores, particularmente para produtos manufaturados.

Com relação à procedência regional dos produtos que mais vêm contribuindo para o sucesso da política comercial brasileira, Redwood⁽¹⁾, em trabalho pioneiro, objetivando descobrir efeitos espaciais das recentes políticas de exportação, baseando-se em informações até o ano de 1973, já mostrara que a quase totalidade do incremento das exportações brasileiras, no período 1968/73, tivera origem nas regiões Sul e Sudeste, o Norte e o Nordeste tendo tido pequena participação no esforço nacional de geração de divisas. Argumentando que as recentes políticas de comércio exterior estariam exercendo um efeito altamente concentrador da renda e de recursos produtivos nas regiões que já são mais desenvolvidas, o autor citado conclui por perguntar se os programas regionais de desenvolvimento estariam considerando, de modo explícito, os impactos espaciais da política nacional de exportações, e, mais especificamente, se as tendências concentradoras da promoção de exportações, estariam sendo, efetivamente, compensadas por outros instrumentos de política regional.

Que o conjunto das políticas de promoção às exportações contém forte caráter concentrador, parece constituir proposição inquestionável. De fato, tanto no que diz respeito aos produtos industrializados quanto aos primários, as evidências relativas às atividades econômicas mais incentivadas pela política oficial, revelam claramente que as políticas de comércio exterior vêm se constituindo e tendem a se

(1) John Redwood III: Algumas Notas Sobre Exportações e Desenvolvimento Regional, in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.6, nº2, agosto de 1976, IPEA, Rio de Janeiro, pp. 431-459.

constituir, ainda mais, no futuro, em um dos fatores recentes mais importantes do agravamento das distâncias econômicas entre as duas regiões mais atrasadas - o Norte e o Nordeste - e o restante do país.

O enorme esforço que o país passou a realizar a partir da segunda metade dos anos 60, no sentido de aumentar a sua capacidade de importar, exerceu e continuará a exercer, notáveis repercussões sobre o desenvolvimento da economia nacional, seja em termos gerais, seja em termos espaciais. Não parece difícil compreender que, independentemente dos instrumentos de política externa que foram empregados, a própria opção de extorquer a economia nacional tenderia a provocar profundas implicações espaciais (e sociais), agravando as disparidades entre as regiões mais e menos desenvolvidas, a níveis bastante mais elevados do que ocorreria se fosse tomada outra opção de desenvolvimento econômico para o país.

As razões são largamente conhecidas: adotando-se políticas internas de desenvolvimento, baseadas na expansão de setores da economia densamente utilizadores dos fatores mais escassos da nação - expansão que provocava e, ao mesmo tempo, exigia uma conformação intensamente concentradora do perfil da renda e, portanto, da demanda - a abertura da economia nacional ao exterior, teria de se apresentar como uma necessidade inevitável, face ao elevado conteúdo importado dos novos investimentos.

Ora, na medida em que passou o país a depender, desesperadamente, do aumento da sua capacidade de importar, somente na hipótese de possuir a nação muitos mais amplos recursos produtivos para investimento, é que vários outros objetivos poderiam, simultaneamente, ser perseguidos, qual sejam, o de uma melhor distribuição da renda, o de um desenvolvimento espacial mais equilibrado e o de um crescimento mais socialmente orientado. Diante, portanto, da escassez de recursos para finalidades mais variadas, a política econô-

mica geral tendeu a penalizar todos aqueles segmentos da economia nacional que eram julgados como incapazes de darem uma contribuição importante ao esforço de exportação e de substituição de importações, por produção local. Assim, os segmentos da economia que seriam capazes de contribuir, em prazo curto, para o objetivo de gerar ou poupar divisas, passaram a ser generosamente aquinhoados pela política pública, através de incentivos e subsídios de toda a natureza, em detrimento de muitas outras atividades econômicas e de outros objetivos nacionais mais amplos. E como nas regiões mais atrasadas do país, o potencial de aproveitamento dos diversos mecanismos de promoção às exportações é sabidamente limitado - quer pela natureza da sua estrutura industrial e agrícola, quer por fatores institucionais diversos, quer pelo seu estado geral de subdesenvolvimento - parece ser bastante evidente que as recentes políticas de comércio exterior teriam de discriminar fortemente contra essas regiões atrasadas.

Cumprе ressaltar, por outro lado, que, com relação aos produtos primários, as recentes políticas de comércio exterior vêm exercendo efeitos desconcentradores de apreciável magnitude, dentro da região comumente denominada de Centro-Sul. Com efeito, observando-se a tabela 3.7 verifica-se que a quase totalidade dos incrementos das exportações realizadas no período 1964-77, tiveram origem na região Sul e no Estado de Minas Gerais, tais como os minérios de ferro com crescimento de menos de 100 milhões de dólares no período 1964-68, para quase 1 bilhão, em 1976 - a soja que, de produto de reduzida expressão econômica ainda no início dos 70, atinge mais de 2 bilhões de dólares de receita cambial em 1977, e ainda as carnes, o arroz e o milho, sem falar no trigo, produto não exportado, mas cuja produção vem sendo fortemente estimulada com o objetivo de poupar divisas. A própria região Centro-Oeste, embora ainda não tenha apresentado resultados concretos no que toca a exportações para o exterior, tenderá a se beneficiar largamente com a manutenção da estratégia de promoção às exportações, em vista do reconhecimento

TABELA 3.7
BRASIL
PRINCIPAIS PRODUTOS BÁSICOS, SEGUNDO AS REGIÕES PRODUTORAS, COMO PORCENTAGEM NO TOTAL

PRINCIPAIS PRODUTOS BÁSICOS	VALORES									
	1 9 7 2		1 9 7 3		1 9 7 4		1 9 7 5		1 9 7 6	
	NE	SE								
	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
	PARTIC. DO PRO-DUTO TOTAL		PARTIC. DO PRO-DUTO TOTAL		PARTIC. DO PRO-DUTO TOTAL		PARTIC. DO PRO-DUTO TOTAL		PARTIC. DO PRO-DUTO TOTAL	
1,8	67,2	32,6	0,2	72,9	27,1	9,4	74,0	26,0	1,9	1,9
16,2	67,1	32,8	0,9	0,3	68,2	31,4	0,1	2,9	84,1	12,5
0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	98,9	1,0	0,4	97,6	2,4	0,1
0,1	90,5	7,5	0,1	0,8	95,4	3,8	2,5	91,9	6,9	2,2
	60,0	37,3	2,8	10,1	73,1	13,3	0,3	62,9	21,2	2,0
8,3	47,5	44,2	0,4	10,1	73,1	13,3	0,3	62,9	21,2	2,0
1,0	46,7	45,0	7,3	17,3	39,3	42,1	1,3	0,6	16,2	48,2
100	0,0	0,0	0,5	100	0,0	0,3	100	0,0	0,0	0,2
	43,2	0,2	56,6	1,2	27,2	72,8	1,6	24,2	75,8	1,6
	0,0	0,0	0,0	0,0	42,5	53,2	4,3	1,7	0,0	24,8
	0,0	0,0	0,4	6,5	8,0	91,9	0,1	11,6	6,1	0,0
	100	0,0	0,0	0,6	99,9	0,1	0,4	100	0,0	0,4
	0,2	10,9	89,0	7,0	0,0	8,6	90,6	0,8	13,3	10,1
	0,0	78,3	21,5	2,9	43,7	56,3	2,4	100	0,0	0,5
	0,0	0,0	100	1,5	0,0	100	0,6	0,0	100	0,2
	99,9	0,1	0,0	0,8	95,5	4,5	0,7	89,7	10,3	0,7
	0,2	48,1	45,3	1,3	59,4	30,1	10,5	85,0	29,4	5,6
	1,6	74,7	19,4	1,7	0,0	85,8	14,2	0,9	0,0	88,3
	1,6	33,1	65,3	1,4	0,4	21,4	78,2	0,0	1,9	11,7
	0,0	99,8	0,2	1,0	0,0	100	1,0	100	0,0	1,7
TOTAL	0,0	0,0	0,0	70,9	0,0	0,0	61,1	0,0	0,0	63,6

Fonte: Relatórios CACEX - Banco do Brasil
Nota: (1) Dado obtido segundo o porto de embarque.

oficial das suas amplas potencialidades agropecuárias. Esta região, que, como é sabido, já é responsável pelo atendimento de parcela apreciável do mercado nacional de alimentos , principalmente o da região Sudeste, deverá ser chamada, em prazo não muito longo, a dar contribuição importante ao esforço de exportações do país - o que já tenderia a se verificar, em processo natural, com o "fechamento" da fronteira agrícola nas regiões Sul e Sudeste, fenômeno que parece vir acontecendo com grande intensidade.

As demais regiões do país - o Norte e o Nordeste, especialmente esta última - tenderão, como aconteceu a tê o momento, a ficar à margem do processo, entre outras razões, pelo fato de os incentivos oficiais se aplicarem prioritariamente - se não exatamente - aos primários não tradicionais, já que essas regiões, como é sabido, se encontram largamente especializadas na produção e na exportação de primários tradicionais. O Norte, merece ser ressaltado, de frontar-se-á com boas perspectivas para os próximos decênios, se, de fato, os grandes projetos oficiais de mineração, em vista, se concretizarem. O Nordeste, porém, deverá ficar definitivamente à margem dos benefícios proporcionados a outras regiões pelas políticas de comércio exterior, a não ser que seja criada uma nova base de exportações na região - o que implicaria, antes de tudo, numa ampla reorganização da sua agricultura - ou sejam redefinidos alguns instrumentos da nova política comercial brasileira, de forma a contemplar, explicitamente, os produtos tradicionais da pauta de exportações.

No que diz respeito às exportações de industrializados, os efeitos das recentes políticas de comércio exterior tem sido, diferentemente do ocorrido com os produtos primários não tradicionais, altamente concentradores, mesmo na região Centro-Sul. A tabela 3.8 é ilustrativa da grande concentração das exportações de produtos industrializados no Sudeste, região que é responsável por mais de 60% de todas as exportações desses bens (incluindo-se o café solúvel, con

siderado à parte nas estatísticas da tabela citada). Ademais, dois outros aspectos importantes merecem destaque na tabela 3.8: o da concentração das exportações de industrializados no Estado de São Paulo - que responde, sozinho, por mais da metade de todas essas exportações brasileiras - e o da firme atuação desse Estado, que foi, sem dúvida, o maior beneficiário da estratégia nacional da exportação de produtos industrializados. A participação deste Estado, já elevada em 1972, atingindo os 43,9% nesse ano, aumenta ainda mais nos 4 anos seguintes, alcançando em 1976, cifra superior a 47% de todas as exportações brasileiras de industrializados (1). Em termos prospectivos, o caráter concentrador da política de promoção às exportações de industrializados deverá se acentuar ainda mais nos próximos anos. Essas exportações, que vêm atravessando acelerado processo de diversificação, vêm tendendo a se concentrar no item "manufaturados", que são produtos de maior elaboração tecnológica, e, como tal, têm a sua produção fortemente concentrada no Sudeste, e de modo especial, no Estado de São Paulo.

A tendência concentradora das políticas de exportação de produtos industrializados ocorre por razões bastante evidentes. A distribuição regional das exportações de manufaturados tende a espelhar, com bastante fidelidade, a distribuição regional da estrutura industrial de um país. Por conseguinte, é de se esperar que sejam as regiões mais desenvolvidas industrialmente, aquelas que apresentem as melhores condições de se beneficiarem da política governamental de exportação de produtos industrializados. Ademais, a maior presença, nessas regiões, de economias externas, e a exigência industrial de economias de escala, tendem a fazer com que as exportações de manufaturados apresentem uma distribuição, no

(1) O café solúvel está excluído da participação paulista, já que a sua procedência regional não é especificada pela CACEX. Considerando-se este produto, que apresentou tendência ascendente em termos de participação, e que é, como se sabe, predominantemente exportado por São Paulo, ter-se-ia uma cifra ainda algo mais elevada para a concentração das exportações de industrializados nesta União da Federação, em anos recentes.

TABELA 3.8

BRASIL: EXPORTAÇÕES POR TIPO DE PRODUTO E POR REGIÃO DE PRODUÇÃO; US\$ (\$)

REGIÃO PRODUTORA	1 9 7 2			1 9 7 6						
	TOTAL	PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS		TOTAL	PRODUTOS BÁSICOS	PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS				
		PRODUTOS BÁSICOS	SEMIMANUFATURADOS			MANUFATURADOS	TOTAL	SEMIMANUFATURADOS	MANUFATURADOS	
Norte	2,37	2,70	1,70	1,94	1,61	2,00	2,26	1,77	2,97	1,39
Nordeste	13,95	15,33	11,18	28,00	5,46	9,36	9,00	10,78	23,03	7,07
Sudeste (São Paulo)	37,62 (26,10)	28,57 (18,31)	58,27 (43,88)	35,75 (21,05)	65,94 (51,65)	36,27 (21,10)	23,63 (6,23)	59,06 (47,09)	42,45 (20,51)	64,11 (55,15)
Sul	18,11	16,39	22,51	33,93	18,63	25,76	29,34	21,68	31,37	18,74
Centro-Oeste	0,72	0,70	0,77	0,38	0,90	0,37	0,33	0,48	0,18	0,07
Subtotal	73,51	63,69	94,44	100,00	92,54	73,76	64,56	93,77	100,00	91,38
Café	26,49	36,31	5,56	0,00	7,45	23,67	35,44	6,23	0,00	8,12
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Relatórios CAMEX, 1972 e 1976. Banco do Brasil S/A.

TABELA 3.9
BRASIL
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL E DAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS
INDUSTRIALIZADOS POR GÊNERO DE INDÚSTRIA E POR REGIÕES - 1970

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO POR GÊNEROS	VALORES (%)											
	REGIÕES										BRASIL	
	NORTE		NORDESTE		SUDESTE		SUL		C. OESTE		VTI	exp.
	VTI	EXP.	VTI	EXP.	VTI	EXP.	VTI	EXP.	VTI	EXP.		
EXTRATIVA DE PRODUTOS MINERAIS	10,9	(*)	10,8	10,7	60,8	86,9	14,8	-	2,6	2,4	100,0	100,0
PRODUTOS DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	0,9	-	10,9	3,0	76,5	98,1	9,9	0,8	1,8	0,1	100,0	100,0
METALURGIA	0,2	-	2,5	3,0	89,3	94,6	7,8	2,5	0,2	-	100,0	100,0
MECÂNICA	0,2	-	1,5	0,7	88,4	96,9	9,7	2,4	0,2	-	100,0	100,0
MATERIAL ELÉTRICO E DE COMUNICAÇÕES	0,1	-	2,7	1,2	92,4	98,1	4,7	0,8	0,1	-	100,0	100,0
MATERIAL DE TRANSPORTE ...	0,1	-	0,8	-	94,3	99,8	4,6	0,3	0,1	-	100,0	100,0
MADEIRA	4,1	20,3	3,7	6,5	30,6	45,1	58,9	26,2	2,8	1,9	100,0	100,0
MOBILIÁRIO	0,7	-	5,1	0,8	76,3	95,5	17,1	3,4	0,8	0,2	100,0	100,0
PAPEL E PAPELÃO	0,1	-	1,0	-	80,7	46,5	17,4	53,5	0,1	-	100,0	100,0
BORRACHA	2,1	48,1	1,0	-	91,2	51,5	5,1	0,4	0,6	-	100,0	100,0
COURO E PELES	1,6	3,2	5,9	6,9	52,6	54,2	39,5	35,8	0,7	-	100,0	100,0
QUÍMICA	1,3	0,3	8,4	48,5	80,1	31,9	10,1	19,2	0,1	0,1	100,0	100,0
PRODUTOS FARMACÊUTICOS E MEDICINAIS	*	-	0,7	14,9	97,5	81,4	1,7	3,7	*	-	100,0	100,0
PERFUMARIA, SABÕES E VELAS	1,4	-	1,1	-	91,9	98,8	3,5	1,2	0,1	-	100,0	100,0
PRODUTOS DE MATERIAS PLÁSTI CAS	*	-	1,9	-	85,3	87,7	12,5	12,3	*	-	100,0	100,0
TEXTIL	1,0	0,4	8,0	19,3	80,1	56,2	10,5	24,1	0,4	-	100,0	100,0
VESTUÁRIO, CALÇADOS E AR TEFATOS	0,2	-	6,3	3,6	74,8	43,8	18,3	52,7	0,4	-	100,0	100,0
PRODUTOS ALIMENTARES	1,2	3,3	12,4	38,5	65,1	47,8	18,4	10,0	2,0	0,4	100,0	100,0
BEBIDAS	1,7	-	11,5	20,5	67,3	79,4	18,7	0,1	0,7	-	100,0	100,0
FUMO	2,1	-	14,0	30,1	68,1	70,8	15,8	59,1	0,1	-	100,0	100,0
EDITÓRIAL E GRÁFICA	0,8	-	3,7	-	86,4	98,0	7,8	2,0	2,0	-	100,0	100,0
DIVERSAS	1,1	26,3	1,2	-	88,9	63,5	4,6	10,3	0,2	-	100,0	100,0
TOTAL	1,7	8,16	5,8	21,55	80,3	57,5	12,0	12,41	0,9	0,34	100,0	100,0

FONTE: EXPORTAÇÕES: Censos Industriais, vários Estados, FIBGE.

VTI : Censos Industriais, FIBGE, Extraído de Verner Baer e Pedro Geiger: Industrialization, Urbanization and the Persistence of Regional Inequality in Brazil. 1976, Rio de Janeiro - mimeo.

CONVENÇÕES:

- (-1) O dado, de acordo com a declaração do informante, não existe.
(*) Resultado omitido a fim de evitar identificação do informante.

tempo, ainda mais concentrada, regionalmente, do que a própria distribuição regional da produção industrial. Esta tendência, de fato, é plenamente confirmada pelos censos industriais mais recentes. Nelas, observa-se que, entre 1960 e 1970, enquanto a participação da região Sudeste, no valor da transformação industrial, passou de 78,1% para 80,3%, registrando-se, portanto, um aumento no grau de concentração industrial, nesta região, de pouco mais de dois pontos de porcentagem, a sua participação nas exportações de produtos industrializados, se elevou de 40 para quase 58%, verificando-se, assim, um aumento de cerca de 18 pontos percentuais, uma cifra, portanto, superior em quase 9 vezes a do aumento da concentração industrial⁽¹⁾. Nos anos 70, a Pesquisa Industrial da FIBGE - embora os dados não sejam estritamente comparáveis aos dos censos decenais - revelou, para 1974, uma suave tendência à descentralização industrial no país⁽²⁾. Todavia, como já foi observado anteriormente, continuou a tendência à concentração das exportações de industrializados no Sudeste, e de modo ainda mais intenso ao ocorrido na década anterior, em face da maior presença, nesta região, especialmente em São Paulo, das indústrias que vêm apresentando ritmo mais elevado de crescimento das exportações, como os gêneros "mecânica", "material elétrico e de comunicações" e "material de transporte" (cf. tabela 3.9), setores que vêm liderando em anos mais recentes, as exportações brasileiras de manufaturados.

Todas as evidências confirmam, em suma, que as recentes políticas de comércio exterior, têm contribuído, de maneira importante, para a acentuação das disparidades regionais, sobretudo no que diz respeito ao confronto entre o Centro-Oeste e as regiões Norte e Nordeste.

(1) Cf. Censos Industriais de 1960 e 1970, da FIBGE, e Relatório sobre Políticas de Industrialização, neste volume.

(2) Pesquisa Industrial, FIBGE, 1974, e Relatório sobre Políticas de Industrialização, neste volume.

Ao contemplar, simultaneamente, uma orientação de substituição de importações com expansão de exportações, as recentes medidas de abertura da economia nacional ao exterior teriam de apresentar óbvio conteúdo concentrador, pois, se a política de substituição de importações já era reconhecidamente concentradora, a efetivação das duas políticas, simultaneamente, viria a reforçar, ainda mais, o processo de concentração espacial da atividade econômica do país. Ressalva importante, todavia, deve ser feita à política de exportações de primários, notadamente os não tradicionais, que vem sendo responsável, em anos recentes, por uma sensível dinamização da base econômica da região Sul, e, indiretamente, da própria região Centro-Oeste, beneficiada tanto pelo processo de especialização por que vem passando a economia sulina, em produtos de exportação, quanto pelo esgotamento da fronteira agrícola no Sul-Sudeste.

As regiões Norte e Nordeste, especializadas quase que exclusivamente em produtos primários tradicionais, ainda não incentivadas pela política oficial, e apresentando uma estrutura industrial concentrada na produção de alguns poucos bens exportáveis⁽¹⁾, cujos mercados externos não apresentam grandes perspectivas de evolução, pouco têm sido beneficiadas pelas recentes políticas de comércio exterior.

À guisa de conclusão, deve-se registrar que algumas modificações na política de comércio exterior teriam de ser processadas, para que fossem beneficiadas as regiões mais atrasadas do país, particularmente o Nordeste, cuja dependência das exportações é, ainda, reconhecidamente grande. Entre essas modificações, duas destacam-se, pela sua importância: a retirada

(1) No caso da região Nordeste, 82% de todas as suas exportações de industrializados, em 1970, se originaram de apenas dois gêneros da indústria de transformação, o de "produtos alimentares" (açúcares e manteiga de cacau, principalmente) e o da "química" (cera de carnaúba, óleos de babaçu e de mamona e alguns produtos da petroquímica baina). Com a inclusão da indústria têxtil, o terceiro gênero mais importante de procedência das exportações nordestinas, a cifra acima se eleva para mais de 90%. Cf. Censo Industrial, FIBGE, 1970.

da dos gravames ainda existentes sobre as exportações de produtos primários em geral, associada com algum mecanismo adicional de incentivo, creditício, fiscal e outros, e, principalmente, a adoção de uma política cambial especificamente e voltada para esses produtos. A esse respeito, vale frisar que o nível atual da taxa de câmbio ainda se mostra excessivamente sobrevalorizada para as exportações primárias em geral e, principalmente, para as nordestinas, em virtude dos mais baixos índices de eficiência da agricultura do Nordeste. O sistema de mini-desvalorização do cruzeiro, adotado a partir de 1968, não cumpre, como se sabe, o objetivo de promover exportações, via elevação da remuneração do exportador, mas, essencialmente, o de reduzir o risco e as incertezas nas operações de câmbio com o exterior, a evidência sendo, aliás, de que o cruzeiro continuou se valorizando, em termos reais, mesmo após 1968 ⁽¹⁾. Desta forma, mesmo considerando-se que mudanças, apenas, na política nacional de comércio exterior, não constituiriam um substituto de políticas internas de compensação mais amplas que objetivassem a diversificação da agricultura das regiões mais atrasadas e uma maior desconcentração da produção industrial, a dinamização das exportações tradicionais - mediante incentivos específicos e através de uma política cambial regionalmente di

(1) Ver Affonso Celso Pastore, J. R. M. de Barros e Décio Kadota: A Teoria da Paridade do Poder de Compra, Minidesvalorizações e o Equilíbrio da Balança Comercial Brasileira. In Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 6, nº 2, agosto de 1976, IPEA, Rio de Janeiro.

ferenciada (1) - tenderia a provocar efeitos importantes sobre a economia das regiões menos desenvolvidas do país, reduzindo, sem dúvida, a intensidade dos efeitos perversos, do ponto de vista espacial, das recentes políticas de comércio exterior.

CONCLUSÕES

A evolução da economia brasileira, tanto no passado quanto em épocas recentes, fornece mais um importante exemplo de como o processo de acumulação capitalista, conduzido sem uma intervenção pública compensatória, é capaz de gerar profundos desequilíbrios na distribuição espacial dos recursos produtivos. O Estado brasileiro, tendo atuado mais no sentido de reforçar do que de anular os efeitos concentradores das forças de mercado foi, inegavelmente, um dos responsáveis principais pelas enormes desigualdades regionais no país, seja através de uma ação diretamente reforçadora dos mecanismos de concentração, seja indiretamente, mediante a implementação de políticas econômicas sem conteúdo explícito concentrador, mas

(1) Uma depreciação ampla e geral do cruzeiro, em termos reais, não parece constituir política factível, a despeito de largamente recomendada por muitos analistas, em anos recentes. Se bem que o recurso a uma grande desvalorização cambial pareça política perfeitamente consistente com o objetivo de reduzir o deficit do balanço de pagamentos, além de apresentar a importante vantagem de diminuir a força das acusações ao Brasil da prática de dumping, via incentivos fiscais (ver, particularmente, a esse respeito, o trabalho de Affonso Celso Pastore: Dumping e Subsídios às Exportações, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, agosto de 1977, versão preliminar, mimeo), algumas repercussões negativas, de grande significação, resultariam, tornando extremamente difícil sua implementação. Entre elas, cabe citar: o aumento do valor da dívida externa, em moeda nacional, para os tomadores de empréstimos no exterior - seja por firmas privadas, seja pelas empresas governamentais - e, principalmente, o encarecimento de todas as importações - notadamente os alimentos, o petróleo, os insumos industriais e os bens de capital -, fato que exerceria notáveis repercussões inflacionárias. Todavia, uma política cambial regionalmente diferenciada seria além de factível, justa, do ponto de vista espacial, pois se estaria, tão somente, eliminando o caráter discriminatório da política de câmbio sobrevalorizado, que traz grandes benefícios às regiões mais industrializadas, enquanto penaliza, fortemente, as regiões mais atrasadas, por tornar gravosas as suas exportações.

que produziam resultados quase sempre previsivelmente concentradores.

Sem se deixar reconhecer a importância das diferenças espaciais nas dotações de recursos naturais e de certos condicionantes sociais e históricos como explicação parcial das autais desigualdades regionais no país, não cabe dúvida quanto ao papel que desempenhou a política econômica governamental como reforçadora, antes que compensadora, das tendências para a concentração espacial da produção e da renda, intrínsecas a todo o processo de crescimento econômico capitalista.

No que diz respeito às políticas de comércio exterior, uma singularidade do caso brasileiro merece um destaque especial: a de que a ação política do governo, ao tempo em que se mostrava, historicamente, solidária com o processo de acumulação que se verificava na região cafeeira do país, e de modo particular, em São Paulo, de forma decisiva, o potencial de crescimento das várias regiões brasileiras. A existência de um conflito essencial entre a política econômica nacional, formulada a partir dos interesses da cafeicultura, e o desenvolvimento das demais regiões brasileiras, constitui fato de extraordinária importância, apesar de ser escassamente registrado na historiografia do país. A identificação e a exata compreensão desse conflito, merecem um destaque especial, porque permitem mostrar que a ocorrência de um desvirtuamento do processo de alocação de recursos, a nível espacial, se deu, no Brasil, em escala muito mais ampla do que as leis de mercado proporcionariam de forma natural, ultrapassando os limites de explicações baseados tão somente na natureza sabidamente concentradora de um processo de acumulação capitalista.

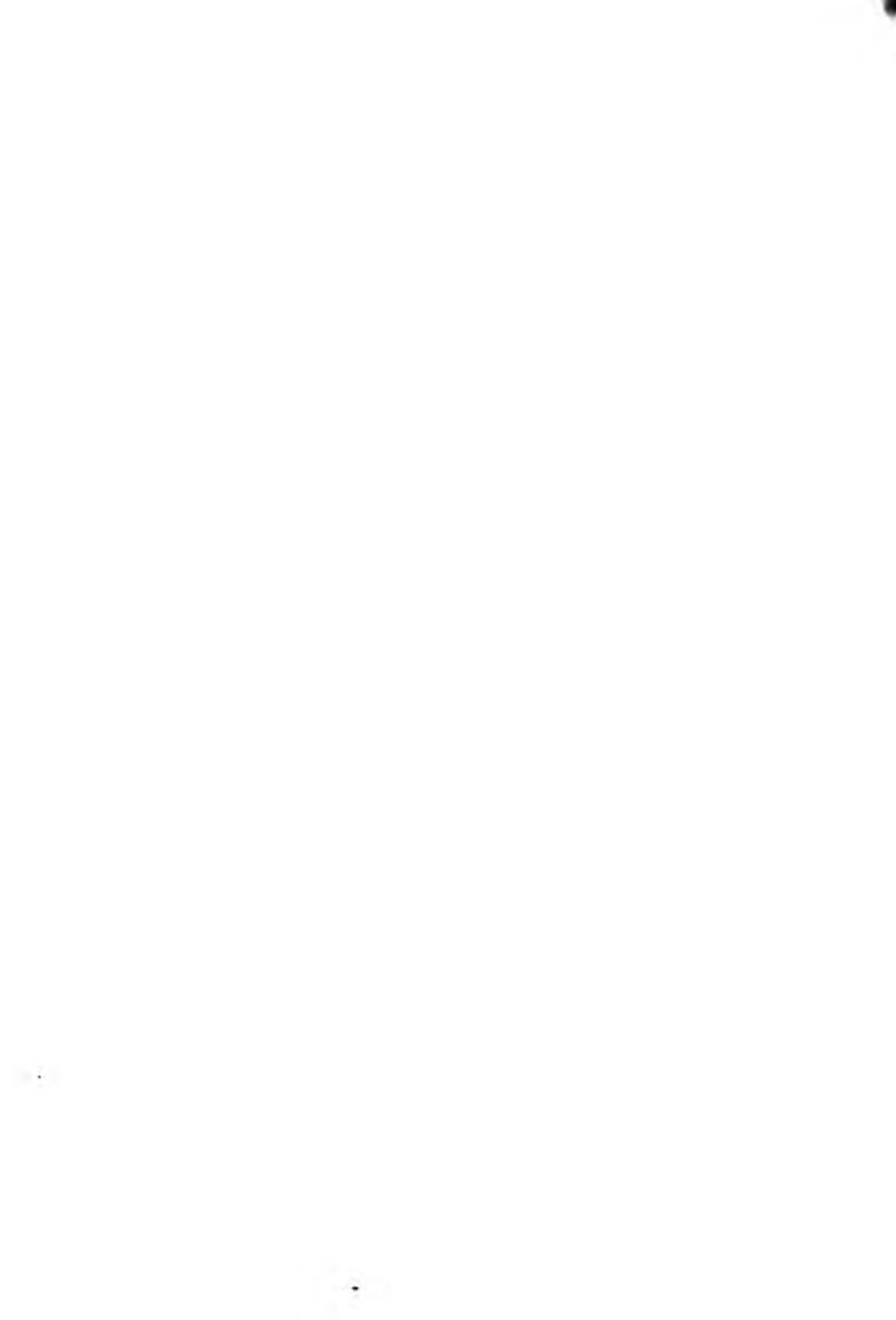
Como foi asinalado no corpo de trabalho, a política de comércio exterior, concebida desde o Império até anos recentes em função dos interesses da cafeicultura, traduziu-se numa política de câmbio sobrevalorizado, que, se era consistente com os objetivos do setor cafeeiro, conflitava fla

gratamente com os das demais regiões exportadoras do país . Numa época em que a agricultura era atividade dominante e predominantemente voltada para as exportações e a sua expansão um fator determinante do desenvolvimento geral das economias regionais, uma política de câmbio sobrevalorizado teria de penalizar de modo crítico as regiões brasileiras não produtoras de café, acabando também por obstruir o desenvolvimento das atividades secundárias e terciárias, principalmente naquelas regiões que eram dependentes da sua base de exportações primárias.

Já no início deste século, a política de comércio exterior, centrada nos programas de valorização do café, veio consolidar, definitivamente, o processo de diferenciação das estruturas regionais do país. Mantendo-se uma política de câmbio valorizado - necessária para a maximização das receitas cambiais com o produto - e alocando-se vultosos recursos na aquisição e destruição dos excedentes do café, a política de valorização implicou numa transferência de recursos produtivos de apreciável magnitude de todo o país para as áreas produtoras de café, ao mesmo tempo em que eram penalizadas as demais regiões brasileiras, ao bloquear-se a expansão da sua base de exportações.

No período do pós-guerra, caracterizado por um acelerado crescimento da economia nacional, toma impulso a acentuação das disparidades regionais, exatamente porque a política econômica governamental tendeu a fortalecer, ainda mais, a operação das forças concentradoras de mercado. Mantendo-se inalterada a política cambial brasileira, na sua essência, passando o governo a reforçar direta e indiretamente um processo de industrialização já espacialmente concentrado no país e adotando-se uma atitude flagrantemente discriminatória com relação à agricultura, em geral, teria a política econômica governamental de continuar penalizando, fortemente, o desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

Mais recentemente, ao contemplar, simultaneamente, a intensificação do processo de substituição de importações com a expansão de exportações - especialmente de produtos primários não tradicionais e de manufaturados - a nova política de comércio exterior vem apresentando óbvio conteúdo conceitual, em virtude da reconhecida incapacidade de as regiões mais atrasadas do país poderem contribuir, decisivamente, para o enorme esforço de geração ou de economia de divisas no qual vem se empenhando o Brasil.



CAPÍTULO 4

Efeitos Espaciais da Política Fiscal

Osmundo E. Rebouças

Não apenas no Brasil, mas, também, de modo geral, em todos os países do mundo, nota-se uma participação crescente do governo na economia, especialmente no que se refere à política fiscal. Conhece-se e empiricamente se tem verificado a "Lei de Wagner", quando diz: "à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia acompanhe o próprio ritmo de crescimento econômico do país". As razões principais oferecidas por Wagner para justificar esse fenômeno são as seguintes:¹

- a) necessidades naturais de crescimento das atividades administrativas e das despesas de segurança, que constituem o exemplo clássico de serviços providos pelo Estado;
- b) pressão provocada pela industrialização e urbanização sobre a demanda de serviços de natureza social (educação, saúde, etc.);
- c) necessidade de intervenção direta ou indireta no processo produtivo para evitar a possível proliferação de monopólios, que seriam facilitados pelas modificações tecnológicas e crescente necessidade de vultosos investimentos para a expansão de alguns setores industriais

É evidente que as razões acima já não são as únicas dos dias atuais, uma vez que várias mudanças no sistema econômico-social ocorreram desde o século XIX, quando Wagner expôs suas idéias. Pode-se imaginar que o papel do setor público atualmente, sobretudo nos países do terceiro mundo, está vinculado às funções de alocação de recursos, distribuição de renda, estabilização de preços, controle de balanço de pagamentos e crescimento econômico.

(1) Rezende da Silva, F.A. Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa, IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 13, Rio, 1972.

A nível interregional diversas forças, algumas mutuamente opostas, se conjugam para produzir um crescimento do setor público mais que proporcional ao incremento da renda, tomando-se vários indicadores para medir essa participação (receita, despesa, atividade empresarial do governo, etc.). Podem-se distinguir as seguintes influências, observando-se o caso brasileiro:

- a) sob o ponto de vista da alocação de recursos, o crescimento urbano-industrial do Sudeste, mais intenso do que o das demais regiões, deve ter requerido do governo uma participação maior na primeira região, dada a complexidade crescente do sistema econômico-social que nela se diversificou. De fato, os problemas urbano-industriais se multiplicam em proporção superior ao próprio sistema;
- b) do ponto de vista da distribuição interregional de renda, intimamente ligada à distribuição pessoal, poderia esperar-se que o governo atuasse mais em benefício das regiões menos adiantadas, onde a proporção da pobreza é maior, dadas as intenções declaradas de reduzir as desigualdades regionais;
- c) sob o aspecto político, as forças de representação regional, nem sempre correspondentes ao poder econômico, podem influenciar a distribuição da política fiscal entre regiões, independentemente dos fatores mencionados nos itens a) e b) acima;
- d) do lado geopolítico, seria de imaginar-se que regiões de vasta extensão territorial, pouco ocupadas, recebessem do governo um volume de dispêndio proporcionalmente maior que a renda, por motivos óbvios de segurança nacional.

Ver-se-á, a seguir, como a participação do governo se expressa em cada região brasileira, para observar-se como os diversos fatores acima alinhados se conjugaram num resultado final. Mais especificamente, os objetivos deste trabalho podem ser resumidos da seguinte forma.

- a) verificar quanto os residentes de cada região brasileira suportam do ônus tributário nacional, quer na condição de proprietários de fatores, cujas remunerações se alteram com os tributos, quer como consumidores de bens finais, cuja estrutura de preços muda com a presença dos impostos;
- b) analisar os fluxos tributários existentes entre as regiões brasileiras;
- c) distribuir as despesas governamentais entre regiões;
- d) estudar o efeito líquido orçamentário, ou seja, a incidência tributária menos os dispêndios públicos.

Os detalhes metodológicos serão apresentados no item 4.2, que se destina a estimar e discutir os resultados empíricos. Basicamente, o que se procura é identificar os agentes que são afetados pela tributação, calculando a magnitude da carga tributária e distribuindo essa carga entre as regiões de residência desses agentes.

Com relação às despesas públicas, servirá de base o estudo há pouco realizado pela Fundação Getúlio Vargas. O ano de 1970 será o principal período de comparações, por ser o único até agora coberto na pesquisa da FGV. Nesse documento, foi feita a apropriação das despesas em onze setores, cada um dividido em número variável de subsetores, em cada Estado e

¹ FGV-IBRE, "Regionalização das Transações do Setor Público - 1970", Rio, 1978.

região. Essa classificação é uniforme para todas as esferas de governo. Adicionalmente, foram consideradas as variáveis econômicas de despesas (consumo, transferências, subsídios, formação de capital, inversões financeiras e amortização da dívida pública).

Procurou-se abordar, embora de modo superficial, a atividade empresarial do setor público, com base no estudo da FGV, citado.

As informações colhidas pela FGV se basearam nos balanços da União, Estados e Municípios, publicações fiscais, informações colhidas junto às sedes de entidades públicas, repartições descentralizadas, balanços das empresas governamentais, etc.

Deve-se ressaltar que a preocupação básica a ser aqui adotada se refere ao governo federal, salvo menção em contrário. Isso se deve não somente à limitação dos dados, mas também à conveniência deste estudo, mais voltado para a apreciação de políticas federais.

4.1. Dimensões Regionais da Participação do Estado

A primeira observação de relevância para a avaliação da política fiscal no contexto regional, se refere ao tamanho relativo da renda interna gerada pelo setor público em cada região. Esse item engloba apenas os salários e ordenados pagos pelo governo - administração central e descentralizada, nas esferas federal, estadual e municipal - excluindo-se as empresas governamentais. Constata-se pela tabela 4.1 que tem sido crescente, desde 1949, a participação da renda do trabalho paga pelo governo na renda interna total, a nível de país e de cada região, sobretudo na década dos anos sessenta. Entre 1949 e 1959, nota-se uma queda nas proporções das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como em crescimento pouco expressivo a nível nacional, o primeiro fato evidenciando o fraco papel da presen-

ça direta do governo nas regiões mais atrasadas do país, e o segundo, demonstrando o ritmo lento do avanço do governo na economia nacional na década dos cinquenta.

No período 1959-1970, o rápido crescimento do governo no Centro-Oeste, decorrência da entrada em funcionamento da nova capital, não impediu que o Sudeste (ex-sede do governo federal) apresentasse incremento na participação do governo na renda, embora a ritmo menor do que as demais regiões.

Em termos de distribuição regional dos salários e ordenados pagos pelo setor público, nota-se na tabela 4.2 que a alteração relevante observada nos vinte anos em análise, vinculou-se à mudança da capital federal para Brasília. De fato, os dados revelam que a Guanabara declinou sua participação, na renda governamental do país, de 36,8%, em 1949, para 32,5%, em 1959, e 21,2%, em 1970.

TABELA 4.1

PARTICIPAÇÃO DA RENDA INTERNA DO GOVERNO NA RENDA INTERNA
DE CADA REGIÃO E DO BRASIL (%) - 1949 - 1959 - 1970

REGIÃO	P A R T I C I P A Ç Ã O		
	1949	1959	1970
NORTE	12,0	9,9	12,3
NORDESTE	7,0	6,8	12,9
SUDESTE	7,3	7,9	9,2
(São Paulo)	(3,9)	(4,3)	(6,3)
SUL	6,3	6,6	8,6
CENTRO-OESTE	7,2	6,4	20,9
BRASIL	6,8	7,1	9,2

FONTE: FGV - Contas Nacionais (Revisão)

TABELA 4.2

DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DO GOVERNO (SALÁRIOS E ORDENADOS DO SETOR PÚBLICO) SEGUNDO AS REGIÕES BRASILEIRAS (%) - 1949/1959/1970

REGIÃO	D I S T R I B U I Ç Ã O (%)		
	1949	1959	1970
NORTE	2,8	2,7	2,7
NORDESTE	13,5	13,1	15,0
SUDESTE (São Paulo)	68,8 (19,7)	68,2 (21,6)	60,1 (24,9)
SUL	13,2	14,1	14,7
CENTRO-OESTE	1,7	1,9	7,5
BRASIL	100,0	100,0	100,0

FONTE: FGV, Contas Nacionais (Revisão)

No que diz respeito à tributação, o elemento inicial para aferir-se o grau de sacrifício fiscal suportado por uma região, é o que se denomina carga tributária, obtida pela divisão entre a receita de tributos e a renda. Usando-se o conceito de renda interna, verifica-se na tabela 4.3 que a maior carga tributária ocorre no Sudeste, região mais desenvolvida. Este fato é de se esperar com base em previsões ensinadas pela teoria das finanças públicas, segundo a qual uma região com acentuado grau de subdesenvolvimento não pode gerar a mesma eficiência arrecadadora que regiões mais adiantadas.¹ Embora essa teoria seja produzida para países, percebe-se e constata-se sua validade para regiões, apesar de entre regiões brasileiras prevalecer uma base legal comum dos tributos.

Fato digno de nota é o da carga tributária. Com relação ao produto interno bruto, a carga do Brasil chegou a 24,3%, em 1970, o que é sem dúvida uma das maiores do mundo. A

¹ Kaldor, N. "The role of taxation in economic development", cap. 8 de Robinson, E.A.G., ed. Problemas in Economic Development, N. York, St. Martin's, 1966.

região Sudeste gera proporção ainda maior (38% de sua renda interna). A União arrecada em média 2/3 dos tributos no país e em cada região, enquanto os Estados ficam com quase todo o terço restante e os municípios praticamente já não possuem receita própria. Apenas na região Sul os Estados têm maior expressão relativa à União (no Centro-Oeste são o Distrito Federal, porém controlado pela União, tem receita maior do que esta).

Os dados acima não devem ser confundidos com a incidência tributária, que será adiante analisada e que se apresenta mais desconcentrada em termos regionais. Esta, contudo, não mudará o sentido geral da conclusão de que as regiões mais desenvolvidas, no Brasil como em outros países, contribuem com mais impostos, proporcionalmente à sua renda, do que as regiões menos avançadas.

TABELA 4.3.

CARGA TRIBUTÁRIA (RECEITA TRIBUTÁRIA/RENDA INTERNA) -
BRASIL E REGIÕES - 1970

REGIÃO	PARTICIPAÇÃO (%)			
	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
NORTE	18,0	12,6	4,9	0,5
NORDESTE	22,2	15,0	7,3	0,6
SUDESTE	37,7	25,7	11,0	1,0
(São Paulo)	(39,0)	(25,5)	(12,1)	(1,4)
SUL	26,3	16,1	9,4	0,8
CENTRO-OESTE	18,3	8,2	9,6	0,5
BRASIL	32,9	21,9	10,1	0,9
BRASIL/PIB	24,3	16,2	7,5	0,6

FONTE: FGV, "Regionalização das Transações do Setor Público - 1970", Rio, 1978.

No que tange às despesas públicas, a administração descentralizada da União (autarquias, basicamente) apresenta a maior concentração de gastos, no contexto da tabela 4.4. De fato, mais de 2/3 das suas despesas foram realizadas no Sudeste, em 1970, proporção esta semelhante a observada para os Estados e Municípios. Nessa tabela, todavia, apenas 68,5% das despesas da administração central da União são regionalizadas, o que prejudica um pouco a comparação com as demais. Se os 31,5% dos dispêndios não regionalizáveis forem distribuídos entre regiões na proporção dos demais gastos ver-se-á que permanecerá a predominância acentuada do Sudeste na concentração das despesas.

Deve-se notar que o Estado de São Paulo detém cerca de 48% das despesas da administração central municipal e 46% da estadual. Essas cifras merecem especial atenção em qualquer análise de desigualdades regionais na economia brasileira. Sendo bem maiores que a participação daquele Estado na renda interna do país as porcentagens mencionadas para as três esferas de governo induzem à conclusão de que o setor público, no lado da despesa, constitui mais um fator de disparidade de renda entre as regiões do Brasil.

Comparando-se com a renda interna regional, a tabela 4.5 revela que as despesas do governo, no Brasil, atingem cerca de 43% da soma das rendas internas apuradas para as regiões, o que significa mais ou menos 32% do produto interno bruto. A maior relação entre gastos e renda ocorre no Centro-Oeste (68%), como se poderia esperar, e em seguida no Norte (45%), Nordeste (41%) e Sudeste (37%). Note-se que nessa tabela a soma das proporções das três esferas de governo, em cada região, supera a cifra do total, devido às transferências que ocorrem entre essas esferas, o que enseja a ocorrência de dupla contagem. De fato, na metodologia adotada pela Fundação Getúlio Vargas, a quantia de transferência para Estados e Municípios aparece como despesa federal, enquanto a despesa estadual e municipal realizada com essa transferência, figura novamente como gastos dessas outras esferas.

TABELA 4.4
DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS DAS DIVERSAS ESFERAS DE GOVERNO,
SEGUNDO O BRASIL E REGIÕES (%) - 1970

REGIÕES	DISTRIBUIÇÃO (%)					
	TOTAL	UNIÃO		ESTADO		MUNICÍPIO (ADM. CENTRAL)
		ADM. CENTRAL	ADM. DESC.	ADM. CENTRAL	ADM. DESC.	
Norte	2,2	3,1	2,9	2,1	2,4	2,1
Nordeste	11,1	11,2	14,0	10,8	15,4	14,6
Sudeste	55,8	37,4	67,1	66,9	59,8	62,7
(São Paulo)	(24,1)	(4,0)	(24,5)	(45,5)	(32,3)	(47,8)
Sul	10,7	6,6	11,3	15,7	15,5	17,3
Centro-Oeste	5,7	10,2	4,7	4,5	7,1	3,3
N. Regionali- zã v e i s	14,4	31,5	-	-	-	-
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: FGV, "Regionalização ..." Op. cit.

TABELA 4.5
RELAÇÃO ENTRE A DESPESA PÚBLICA E A RENDA INTERNA, SEGUNDO AS
REGIÕES (%) - 1970

REGIÕES	R E L A Ç Ã O (%)					
	TOTAL	UNIÃO		ESTADO		MUNICÍPIO (ADM. CENTRAL)
		ADM. CENTRAL	ADM. DESC.	ADM. CENTRAL	ADM. DESC.	
Norte	44,6	28,7	19,9	12,3	4,8	3,5
Nordeste	40,8	18,8	17,7	11,9	5,7	4,6
Sudeste	36,6	11,2	15,1	13,1	4,0	3,5
(São Paulo)	(26,2)	(2,0)	(8,3)	(14,9)	(4,6)	(4,5)
Sul	26,9	7,5	9,7	11,7	3,9	3,7
Centro-Oeste	67,8	55,6	19,4	16,0	8,5	3,4
Brasil (total)	42,9	19,6	13,4	12,8	4,3	3,7
N/Regionalizã- v e i s	(6,2)	(6,2)	-	-	-	-

NOTAS: O total é menor que a soma das três esferas de Governo, devido às transferências intergovernamentais.

Como a relação entre a soma das rendas internas regionais e o produto interno bruto brasileiro é igual a 0,74, em 1970, as proporções das despesas públicas sobre o PIB devem ser consideradas como bastante inferiores às acima calculadas, sendo 31,7% para o Brasil.

FONTE: FGV, "Regionalização ..." op. cit.

Quanto ao aspecto conjunto, englobando despesa e receita, uma visão introdutória abrangente da ação regional do governo, mostra que no Sudeste (inclusive São Paulo) e no Sul, a despesa total é inferior à receita total, ocorrendo o oposto nas demais regiões (v. tabela 4.6). Essas indicações apontam certo papel redistributivo interregional da ação fiscal direta do governo. Evidentemente, a consideração da incidência, em vez da mera arrecadação, altera esse quadro no sentido de tornar menores as diferenças entre a despesa e a receita. Isto pode mudar a intensidade das diferenças encontradas, conforme se verá posteriormente na análise dos fluxos tributários.

Outro resultado digno de nota é a grande discrepância entre as despesas e receitas totais "per capita". Em São Paulo, as receitas totais por habitante chegam a oito vezes o nível do Nordeste, enquanto as despesas atingem mais de três vezes. As diferenças entre o Nordeste e o Sudeste confirmam a grande disparidade na atuação do governo em termos regionais.

TABELA 4.6
DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA PÚBLICAS TOTAIS
REGIONALIZÁVEIS, POR MACRORREGIÃO (%).-1970

REGIÃO	D I S T R I B U I Ç Ã O (%)				
	DESPESA TOTAL		RECEITA TOTAL		DIFERENÇA E=(A) - (C)
	TOTAL (A)	PER CAPITA * (B)	TOTAL (C)	PER CAPITA (D)	
Norte	2,6	66,3	1,3	33,6	1,3
Nordeste	13,0	43,0	8,6	28,5	4,4
Sudeste	65,2	152,3	74,3	173,6	- 9,1
(São Paulo)	(28,2)	(147,5)	(45,6)	(239,0)	(-17,4)
Sul	12,5	70,5	13,6	76,8	- 1,1
Centro-Oeste	6,7	122,1	2,2	40,4	4,5
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

FONTE: FGV, "Regionalização ...", Op. cit.

* Como percentagem da média brasileira.

TABELA 4.7

ATIVIDADE EMPRESARIAL DO GOVERNO, DISTRIBUIÇÃO
REGIONAL DA RECEITA - 1970

REGIÃO	D I S T R I B U I Ç Ã O (%)					
	EMPRESAS FEDERAIS		EMPRESAS ESTADUAIS		TOTAL FED. + EST.	
	RECEITA	LUCRO RETIDO	RECEITA	LUCRO RETIDO	RECEITA	LUCRO RETIDO
Norte	1,5	0,6	1,4	0,8	1,5	0,7
Nordeste	15,5	26,7	10,2	3,1	13,9	21,6
Sudeste	69,9	69,7	63,5	74,4	67,9	70,7
Sul	8,2	4,5	19,4	17,2	11,7	7,3
Centro-Oeste	4,9	- 1,5	5,5	4,5	5,0	- 0,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONT E: FGV, "Regionalização ...", op. cit.

TABELA 4.8

ATIVIDADE EMPRESARIAL DO GOVERNO, DISTRIBUIÇÃO
REGIONAL DAS DESPESAS - 1970

REGIÃO	D I S T R I B U I Ç Ã O (%)					
	EMPRESAS FEDERAIS		EMPRESAS ESTADUAIS		TOTAL FED. + EST.	
	TOTAL	FORMAÇÃO CAPITAL	TOTAL	FORMAÇÃO CAPITAL	TOTAL	FORMAÇÃO CAPITAL
Norte	2,3	3,0	1,3	1,6	1,8	2,1
Nordeste	10,5	11,5	9,4	7,9	10,0	9,4
Sudeste	69,8	70,5	64,5	64,7	67,3	67,0
Sul	11,0	13,6	18,7	20,3	14,6	17,6
Centro-Oeste	6,4	1,4	6,1	5,5	6,3	3,9
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONT E: FGV, "Regionalização ...", op. cit.

TABELA 4.9
 ATIVIDADE EMPRESARIAL DO GOVERNO RELAÇÃO DESPESA/
 RENDA INTERNA - 1970

REGIÃO	RELAÇÃO DESPESA/RENDA (%)		
	EMPRESAS FEDERAIS	EMPRESAS ESTADUAIS	TOTAL
Norte	8,9	4,6	13,5
Nordeste	7,5	6,1	13,6
Sudeste	8,9	7,5	16,4
Sul	5,4	8,2	13,6
Centro-Oeste	15,0	12,8	27,8
Brasil*	8,4	7,6	16,0
Brasil/PIB	6,2	5,6	11,8

FONTE: FGV, "Regionalização ..." op. cit.

(*) Em relação à soma das rendas internas regionais.

TABELA 4.10
 ATIVIDADE EMPRESARIAL DO GOVERNO (UNIÃO E ESTADOS)
 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS DESPESAS SETORIAIS - 1970

S E T O R	DISTRIBUIÇÃO REGIONAL (%)					
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO OESTE	BRASIL
0. Agricultura	1,2	11,0	39,5	39,3	9,0	100,0
1. Comunicações	2,3	10,2	43,8	36,1	7,6	100,0
2. Energia	2,2	13,9	54,3	25,4	4,2	100,0
4. Indústria de transformação	0,0	2,5	93,2	3,5	0,8	100,0
5. Mineração	0,0	0,0	93,1	6,9	0,0	100,0
6. Serviço Público	1,4	14,7	76,1	2,7	5,1	100,0
7. Transporte	2,4	5,5	80,9	8,4	2,8	100,0
8. Diversos	0,1	25,7	72,5	1,7	0,0	100,0
TOTAL	1,8	10,0	67,3	14,6	6,3	100,0

FONTE: FGV, "Regionalização ..." op. cit.

Observa-se, pelas informações até agora analisadas, que as desigualdades da ação fiscal do governo, entre regiões, são mais pronunciadas quando medidas em relação à população ou em termos absolutos, reduzindo-se a magnitude dessas disparidades quando são consideradas relativamente à renda regional.

A análise da atividade empresarial do governo revela algumas conclusões relevantes quanto ao seu efeito inter-regional. Comparem-se as tabelas 4.7 e 4.8 (atividade empresarial) com a tabela 4.6 (governo). Verifica-se que a atividade das empresas governamentais (federais e estaduais), quando comparada ao governo, é menos concentradora no lado da receita e mais concentradora no lado da despesa. A hipótese subjacente é que a receita é um custo e a despesa um benefício para a região onde se realizam.

A relação entre a despesa das empresas governamentais e a renda interna regional - tabela 4.9 - corrobora a idéia de que tais gastos são concentradores de renda regional, ao contrário do que se observa quanto ao setor do governo isoladamente. Isto ocorre tanto com as empresas federais como com as estaduais. Nota-se, ainda, que o peso das despesas empresariais é cerca de 40% daquelas efetuadas pelo governo.

A nível dos grandes setores entre os quais se distribuem as despesas das empresas governamentais por região, observa-se na tabela 4.10 que o Sudeste, onde se concentram dois terços das despesas totais, recebe a quase totalidade dos gastos em indústria de transformação, mineração, serviços públicos e transportes. Além disso, o Sudeste tem maior fatia regional em qualquer um dos nove setores em que se dividirem as atividades empresariais. É importante notar a reduzida ou nula expressão dessas despesas na região Norte, especialmente nos setores de agricultura, indústria de transformação e mineração. O Nordeste está mais servido relativamente nos setores de energia e serviços públicos.

TABELA 4.11

ATIVIDADE EMPRESARIAL DO GOVERNO (UNIÃO E ESTADOS) DISTRIBUIÇÃO
SETORIAL DAS DESPESAS DE CADA REGIÃO - 1970

S E T O R	DISTRIBUIÇÃO REGIONAL (%)					
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO OESTE	BRASIL
0. Agricultura e Abastecimento	2,5	3,9	2,1	9,6	5,1	3,6
1. Comunicação	5,2	4,1	2,6	9,8	4,8	4,0
2. Energia	29,0	33,3	19,3	41,5	15,8	23,9
3. Financeiro	30,6	31,4	23,3	22,7	58,0	26,3
4. Indústria de transformação	0,3	2,9	16,1	2,7	1,5	11,6
5. Mineração	0,0	0,0	3,9	1,3	0,0	2,8
6. Serviços Públicos	6,1	11,4	8,7	1,4	6,2	7,7
7. Transporte	25,9	10,6	23,0	10,9	8,6	19,2
8. Diversos	0,4	2,4	1,0	0,1	0,0	0,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: FGV, "Regionalização ...", op. cit.

Vista de outro ângulo - tabela 4.11 - as empresas do governo concentram-se setorialmente, no Brasil, em quatro setores básicos: energia, entidades financeiras, indústria de transformação e transporte. As variáveis regionais são facilmente observáveis: as despesas da indústria de transformação são expressivas apenas no Sudeste, perdendo importância para serviços públicos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como para agricultura e comunicações no Sul.

O padrão distributivo das despesas empresariais, apenas a nível federal, assemelha-se ao conjunto federal mais atual, pois permanece a concentração nos quatro setores básicos mencionados (V. tabela 4.12). Nota - se mais uma vez que praticamente todas as empresas federais da indústria de transformação e de mineração se concentram no Sudeste. No Norte e Nordeste estão todas as empresas federais de serviços públicos. Ademais, o Centro-Oeste se destaca, apenas, no tocante às empresas federais, quanto ao setor financeiro.

TABELA 4,12

ATIVIDADE EMPRESARIAL DO GOVERNO FEDERAL; DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS DESPESAS SETORIAIS, 1970

S E T O R	DISTRIBUIÇÃO REGIONAL (R\$)							BRASIL (PAR TICIPACÃO DO TOTAL)
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	S U L	CENTRO-OESTE	BRASIL		
0. Agricultura	2,1	15,7	50,3	22,4	9,5	100,0	3,4	
1. Comunicação	2,6	8,4	75,0	9,8	4,1	100,0	4,2	
2. Energia	2,2	30,9	42,0	24,9	0,0	100,0	11,7	
3. Financeiro	3,7	16,1	45,6	15,2	19,4	100,0	25,2	
4. Indústria de trans- formação	0,0	0,0	97,7	1,5	0,8	100,0	20,0	
5. Mineração	0,0	0,0	93,9	6,1	0,0	100,0	5,2	
6. Serviço Público	17,6	82,4	0,0	0,0	0,0	100,0	0,1	
7. Transporte	3,0	6,1	79,4	8,5	3,0	100,0	29,2	
8. Diversos	0,0	2,5	95,9	1,6	0,0	100,0	1,0	
TOTAL	2,3	10,5	69,8	11,0	6,4	100,0	100,0	

FONTE: FGV, "Regionalização ...", op. cit.

TABELA 4.13

RELAÇÃO ENTRE DESPESAS PÚBLICAS TOTAIS (GOVERNO + EMPRESAS GOVERNAMENTAIS) E RENDA INTERNA - 1970

R E G I Ã O	RELAÇÃO DESPESA/RENDA INTERNA (%)		
	GOVERNO	EMPRESAS GOVERNAMENTAIS	TOTAL
Norte	44,6	13,5	58,1
Nordeste	40,8	13,6	54,4
Sudeste	36,6	16,4	53,0
Sul	26,9	13,6	40,5
Centro-Oeste	67,8	27,8	95,6
Brasil	42,9	16,0	58,9
Brasil/PIB	31,7	11,8	43,6

FONTE: FGV, "Regionalização ...", op. cit.

A consolidação da atividade do governo e das empresas governamentais, quanto às despesas, mostra certa compensação mútua em termos redistributivos interregionais (V. tabela 4.13). Por exemplo, enquanto o governo gasta mais no Nordeste que no Sudeste, em relação à renda interna regional, as empresas governamentais fazem o oposto. Isto torna a distribuição total das despesas mais concentradora no conjunto do que apenas no setor governo, concluindo-se que as empresas governamentais tendem a anular o pequeno efeito redistributivo da ação direta do governo.

4.2. Fluxos Tributários Interregionais

Conforme foi indicado anteriormente, a completa abertura de cada região para efeito de comércio com as demais gera uma série de fluxos de bens, serviços, fatores e tributos. Estes últimos atravessam fronteiras em intensidade que depende do tipo de legislação tributária vigente. No caso do Brasil, em

virtude da predominância do princípio da origem nos tributos in diretos - federais e estaduais - agrava-se o problema da transferência interregional de impostos e se tornam complexos os mecanismos de sua compensação.

Nesta parte do trabalho, pretende-se examinar a magnitude dessas transferências, com o objetivo de determinar a influência da política fiscal sobre as desigualdades regionais. Para tanto, faz-se em seguida o cálculo da incidência por região dos principais tributos, com o objetivo de confrontando-a com a arrecadação, estabelecer a magnitude das transferên - cias interregionais.

Para cada tributo, descreve-se a metodologia e as hipóteses utilizadas, os dados e os resultados obtidos. No conjunto, foi analisada uma proporção de aproximadamente 80% e 85% da receita corrente do setor governo em 1970 e 1975. Uma vez analisado cada tributo em separado, apresenta-se no final da seção os resultados consolidados, bem como as principais mudanças havidas. Pelos dados das Contas Nacionais⁽¹⁾, a composição das receitas correntes do governo em Cr\$ milhões referem-se a 1970 e 1975:

	<u>1970</u>	<u>1975</u>
Impostos indiretos	Cr\$ 32.187 milhões	Cr\$ 133.357 milhões
Impostos diretos	Cr\$ 18.076 milhões	Cr\$ 117.659 milhões
Outras receitas correntes	Cr\$ <u>702</u> milhões	Cr\$ <u>23.093</u> milhões
	Cr\$ 50.965 milhões	Cr\$ 274.109 milhões

A decomposição destas receitas por nível de governo não foi estimada pela FGV, mas os dados da FIBGE⁽²⁾, permitem uma aproximação bastante precisa. Assim para os anos de 1970 e 1975, tem-se em Cr\$ milhões, a seguinte receita corrente:

(1) Conjuntura Econômica, volume 29, nº 1, janeiro de 1975 e volume 31, nº 7, julho de 1977.

(2) FIBGE - Anuários Estatísticos, 1974 e 1976.

	<u>1970</u>	<u>1975</u>
União (1)	Cr\$ 18.967 milhões	Cr\$ 90.091 milhões
Estados	Cr\$ 15.721 milhões	Cr\$ 56.720 milhões
Municípios	Cr\$ 960 milhões	Cr\$ - milhões
	<u>Cr\$ 35.648 milhões</u>	<u>Cr\$ 146.811 milhões</u>

Uma vez obtidos os dados da receita por esfera do governo, a partir dos dados da FIBGE, cabe compará-los com os da FGV, para se precisar qual a percentagem da receita que se está efetivamente analisando. Tem-se assim, para 1970 e 1975, em Cr\$ milhões correntes:

	<u>1970</u>	<u>1975</u>
Total das receitas correntes	Cr\$ 50.965 milhões	Cr\$ 227.922 milhões
F.G.V	Cr\$ 35.648 milhões	Cr\$ 146.811 milhões
IBGE		
Diferença	Cr\$ 15.317 milhões	Cr\$ 81.119 milhões

As diferenças de Cr\$ 15.317 milhões, em 1970, e Cr\$ 81.110 milhões, em 1975, correspondem em parte à receita do INPS, sendo o restante referente à arrecadação de outras instituições governamentais (taxas, FGTS, etc.). Destes montantes, es- timou-se a incidência da receita tributária da União, a receita dos Estados correspondentes ao ICM, além do conhecido montante do INPS. Como resultado, obteve-se para a análise uma receita de Cr\$ 40.923, em 1970, e Cr\$ 194.047 milhões, em 1975, correspon- dentes a 80% e 85%, respectivamente, da receita total em cada ano. A composição da receita analisada está distribuída da seguinte forma, em Cr\$ milhões correntes.

(1) Os dados referentes à União, excluem as autarquias, e os referentes aos Estados e municípios em 1970, excluem as transferências.

Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes	Cr\$ 2.853 milhões	Cr\$ 8.255 milhões
Imposto de Importação	" 1.330 "	" 9.610 "
Imposto sobre Produtos Industrializados	" 8.506 "	" 35.404 "
Imposto sobre a Renda e Proventos	" 4.897 "	" 26.312 "
Imposto sobre Transporte Rodoviário	" 81 "	" 250 "
Imposto Único sobre Energia Elétrica	" 450 "	" 2.721 "
Imposto Único sobre Minerais	" 68 "	" 830 "
Atributos à União nos Territórios	" 4 "	" 33 "
Taxas	" 341 "	" 4.856 "
Outros	" 467 "	" 1.819 "
ICM (arrecadado pelos Estados)	" 13.345 "	" 55.180 "
INPS	" 8.611 "	" 48.776 "
Total analisado	Cr\$ 40.923 milhões	Cr\$194.047 milhões

A metodologia seguida é a desenvolvida por Musgrave e Daicoff, Brown Lee, Sundelson e Mushkin¹ nos seus estudos de incidência. Consiste - utilizando os resultados da análise teórica da transferência ("Shifting") de impostos, em alocar cada imposto ao agente que provavelmente o suportará, atribuindo, então, a carga do imposto à região de residência desse agente.

A incidência pode ser definida como a redução da renda disponível para fins privados dos residentes em cada região, decorrente do pagamento dos tributos. O padrão de incidência tributária por região, no Brasil, depende essencialmente da estrutura do comércio interregional - ela própria decorrente da estrutura de produção e consumo-, da distribuição regional dos detentores de fatores de produção - que por sua vez depende da distribuição geográfica das atividades econômicas - e, finalmente, dos diferentes níveis de evasão fiscal, consequência das diferenças na eficiência do sistema de arrecadação em cada região. Isto posto, veja-se a seguir uma análise detalhada a nível de cada imposto específico.

(1) R.A. Musgrave e D.W. Daicoff, "Who pays the Michigan taxes", in Michigan Tax Study Staff Papers, 1958; O.H. Brown Lee, "Estimated distribution of Minnesota taxes and public expenditures, 1960"; J.W. Sundelson e S.S. Mushkin, "The measurement of State and local tax effort", 1944.

4.2.1. Imposto Sobre Combustíveis e Lubrificantes

Parte desse imposto provém do consumo de particulares e o resto do consumo das empresas. A incidência da parcela paga por consumidores recairá sobre as regiões onde estes consumidores residem. A parte do imposto que se refere ao consumo das empresas é considerada um custo de produção variável, totalmente transferido ao consumidor do produto final. Como indicador de consumo geral de bens e serviços por região, tomou-se a distribuição das vendas do comércio varejista por região, conforme o Censo Comercial de 1970, e alocou-se a incidência do imposto na mesma proporção regional dessas vendas.

Tomaram-se as informações contidas no Anuário Econômico Fiscal - 1971 e 1976, Anuário Estatístico do Brasil em 1971 e 1976, e o Censo Comercial de 1970. Estes dados permitiram conhecer o consumo de petróleo e derivados por Estado e região, e a arrecadação do imposto também por Estado e região, mas não permitiram separar a parte do consumo final por particulares da parte do consumo intermediário por empresas. Para contornar esta dificuldade supôs-se que o consumo de particulares era unicamente de gasolina consumida pelos automóveis licenciados em 1970, e que cada automóvel consumia 2.500 l por ano (equivalente a 20.000 km por ano, com 8 km por litro), o resto sendo consumido pelas empresas. Para efetuar o rateio levaram-se em conta os combustíveis e lubrificantes mais importantes: óleo diesel, gasolina e óleo combustível, chegando-se ao valor do consumo multiplicando-se por um preço médio, obtido no Censo Industrial de 1970. Obteve-se, assim, o valor do consumo dos particulares, bem como o valor do consumo das empresas.

Calculou-se, respectivamente, a incidência sobre particulares e sobre empresas. A tabela 4.14 mostra o valor da incidência por região, a participação de cada região no total do imposto arrecadado, a "exportação" do imposto, isto é, a diferença entre o montante arrecadado e o montante incidente - de acordo com as hipóteses adotadas. As colunas 4 e 5 da tabela 4.14 apresentam o valor e a porcentagem sobre a arrecadação que

cada região consegue "exportar" desse imposto (ou "importar" quando o sinal é negativo). Nota-se de imediato que as regiões Sudeste e Nordeste exportam o tributo em análise, enquanto o Norte e Centro-Oeste e o Sul importam. Evidentemente esses fluxos estão ligados ao padrão regional de produção e consumo de derivados de petróleo. Em 1975, continuou a concentração da arrecadação deste imposto no Sudeste, notando-se uma situação deficitária crescente das regiões Nordeste e Sul.

4.2.2. - Imposto de Importação

Adotou-se a hipótese de que este tributo constitui um custo de produção variável, cobrado do consumidor do produto final. Portanto, foi alocado em função do índice de consumo obtido a partir do Censo Comercial, já comentado na análise do IUCL. Esta hipótese se aproxima mais da realidade quanto mais inelástica for a demanda de produtos importados. Os dados para os cálculos foram obtidos a partir do Anuário Estatístico do Brasil com relação à arrecadação regional, além do Censo Comercial. Os resultados apresentados na tabela 4.15, demonstra que a região Sudeste exporta o imposto de importação para as demais regiões.

Observa-se, ainda, com relação a este imposto a persistência da concentração de sua receita na região Sudeste, em 1975, embora uma certa redução nessa concentração não deva passar despercebida. Este fato ocasionou uma leve tendência para diminuir o fluxo desse imposto das demais regiões para o Sudeste.

4.2.3. - Imposto Sobre Produtos Industrializados

Para este imposto supôs-se completa transferência para a frente ("full forward shifting"), que é a hipótese mais comumente aceita e utilizada. A única restrição que se teria é a de que tal alternativa é uniformemente aplicada a todo o país, impondo assim que os consumidores se comportem da mesma forma, e as empresas enfrentem a mesma situação de mercado, qual

quer que seja a região onde se localizem. Sem dúvida, esta posição limita os resultados obtidos. Tome-se, por exemplo, o Estado de São Paulo, comparado com o resto do Brasil, e suponha-se que o mercado seja organizado de tal maneira que as empresas sediadas em São Paulo consigam transferir o imposto contra os consumidores, enquanto as empresas sediadas em outros Estados transfiram o tributo contra os capitalistas. São Paulo estaria onerado na medida em que nesse Estado residem acionistas de empresas sediadas em outros Estados, enquanto o resto do país seria onerado de duas formas: como consumidor de produtos importados de São Paulo e como local de residência de acionistas de empresas sediadas fora do Estado de São Paulo, e que exportam para São Paulo mas sem conseguir exportar o imposto.

A inclusão destes casos na análise tornaria o estudo por demais detalhado e se perderia a visão do conjunto. Além disso, dificilmente ocorrem casos tão complexos quanto aquele descrito no exemplo anterior, preferindo-se desse modo conservar a hipótese inicial.

Os dados utilizados foram as informações constantes do Anuário Econômico Fiscal e do Censo Comercial (vendas do comércio varejista). A rigor, o padrão de incidência do IPI deveria ser estimado com a utilização dos dados de comércio interregional de mercadorias, aplicando-se aos fluxos do comércio as alíquotas efetivas do tributo por classe do produto, obtendo-se dessa forma os fluxos interregionais desse imposto sob forma de matriz. Como não são disponíveis informações sobre o comércio interregional para os anos analisados neste estudo, preferiu-se adotar a hipótese citada inicialmente (distribuição da incidência conforme as vendas varejistas). Uma suposição subjacente é que a distribuição dessas vendas entre regiões aproxima-se da distribuição do consumo de bens tributados pelo IPI. A tabela 4.16 apresenta os resultados das estimativas baseadas na hipótese inicial. Nota-se de imediato que a região Sudeste, é a fonte principal de exportação do IPI. De fato, todas as demais regiões arrecadam quantias inferiores à incidência, principalmente o Nordeste e o Sul do país. Nota-se ainda, uma leve redução da concentração de receitas desse imposto

com relação a 1970, principalmente devido ao aumento da receita da região Sul. Observa-se, contudo, uma perda pequena na posição relativa do Nordeste.

4.2.4. - Imposto de Renda

a) Sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF)

Ignorando a controvertida dicotomia entre renda e lazer, supõe-se nesta seção que o Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas incide totalmente sobre as pessoas que o recolhem. Portanto, sua incidência será equivalente à sua arrecadação entre as regiões. Na análise foram utilizados os dados provenientes da Receita Federal, publicados no Anuário Estatístico do Brasil, bem como os do Censo Comercial e dos Serviços - 1970, além do Anuário Econômico Fiscal do Ministério da Fazenda. Dada a hipótese de arrecadação coincidente com a incidência, a tabela 4.17 apresenta a distribuição da incidência do imposto sobre pessoas físicas. Verifica-se que uma proporção superior a 80% da incidência do IRPF se concentra na região Sudeste, vindo em seguida a região Sul com pouco mais de 8%. Essa concentração reflete, sem dúvida, a concentração da renda nessa região, além da maior eficiência do aparelho arrecadador, que acompanha o nível de desenvolvimento. É possível que uma boa parcela desse imposto se refira a rendas recebidas por residentes do Sudeste, porém provenientes de outras regiões, uma vez que o imposto é cobrado sob o critério de residência da pessoa física e não de acordo com a região de origem da renda. Observa-se, ainda, uma desconcentração no que diz respeito ao Sudeste, em 1975, em contraste com o aumento observado na participação do Sul e do Centro-Oeste.

b) Sobre a Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ)

Na estimativa da incidência do IRPJ foi utilizada a hipótese simplificadora de que metade do imposto recai contra os capitalistas e metade contra os consumidores. Esta é a hipótese mais utilizada para estimar-se a incidência desse tributo, apesar da forte controvérsia teórica pouco conclusiva

em torno da questão. Para calcular-se a incidência contra os capitalistas procurou-se estimar a distribuição da renda do capital entre regiões. A base de dados utilizados foram as declarações de renda das pessoas físicas cujos resultados por cédula são divulgados no Anuário Econômico Fiscal. Para cada cédula foi estudada a sua característica e verificado se a mesma se refere mais à renda de capital do que à renda do trabalho. Para alguns, cédulas como por exemplo A, B e C, existem poucas dúvidas de que se referem a rendimentos de capital, e, então, supôs-se que 100% das mesmas entram nessa categoria. Para as demais cédulas (D, F, G e H), de natureza mista, aplicou-se o percentual de 50% como se referindo a rendas de capital. Foram ainda utilizados o Censo Comercial e de Serviços, o Anuário Econômico Fiscal e o Anuário Estatístico do Brasil, para obter-se a renda de capital, receita de comércio varejista e de serviços e a arrecadação.

A tabela 4.17 estima por região fisiográfica a distribuição da renda de capital constante das declarações de pessoas jurídicas em 1970. Nota-se que na última coluna da tabela que 73,2% da renda do capital se concentram no Sudeste, enquanto apenas 8,2% se localizam no Nordeste e 13,7% no Sul.

A tabela 4.18 apresenta os resultados da distribuição regional da incidência do IRPJ em 1970, separando a parcela que recai contra os consumidores daquela, incidente sobre capitalistas. A coluna 3 da tabela 4.18 (incidência sobre consumidores) representa a distribuição da metade do IRPJ nas proporções do indicador de vendas de bens e serviços, constante da coluna 1. A coluna 4 (incidência sobre capitalistas) é a distribuição da outra metade do imposto conforme as proporções dos rendimentos de capital da coluna 2. Verifica-se na coluna 1 da tabela 4.18 que o indicador de consumo, apesar de altamente concentrado no Sudeste (64%), é menos concentrado do que os rendimentos de capital (73%), implicando que a incidência sobre consumidores fique menos concentrada que a incidência sobre capitalistas.

TABELA 4.14
 IMPOSTO ÚNICO SOBRE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES (IUCL) INCIDÊNCIA E ARRECADAÇÃO POR MACROREGIÃO
 1970 - 1975

REGIÃO	INCIDÊNCIA IUCL (Cr\$1.000,00) (1)	REPARTIÇÃO REGIO- NAL % DO IUCL (2)	ARRECADAÇÃO (Cr\$1.000,00) (3)	DIFERENÇA ENTRE ARRECADAÇÃO E IN- (Cr\$1.000,00) (4) = (3) - (1)	EXPORTAÇÃO COMO % DA ARRECADAÇÃO (5) (5) = (4) x 100	REPARTIÇÃO REGIONAL DA ARRECADAÇÃO (%) (6)
NORTE						
1970	60.490	2,12	45.334	- 15.156	- 33,43	1,59
1975	144.347	1,75	79.279	- 65.068	- 82,07	0,96
NORDESTE						
1970	327.570	11,48	394.990	+ 67.420	+ 17,07	13,85
1975	945.417	11,45	690.041	-255.376	- 37,00	8,36
SUDESTE						
1970	1.849.798	64,85	2.056.073	+ 206.275	+ 10,03	72,08
1975	5.229.691	63,35	6.630.195	+1.400.504	+ 21,12	80,31
S U L						
1970	511.294	17,92	356.138	- 156.956	- 43,51	12,48
1975	1.606.531	19,46	855.899	- 750.632	- 87,70	10,37
CENTRO-OESTE						
1970	703.583	3,63	-	- 103.583	-	-
1975	329.428	3,99	-	- 329.428	-	-
BRASIL						
1970	2.852.535	100,00	2.852.535	-	-	-
1975	8.255.414	100,00	8.255.414	-	-	100,00

FONTE: Anuário Econômico Fiscal, 1971 e 1976
 F. IBGE - Anuário Estatístico do Brasil -
 Censo Comercial - 1970.

TABELA 4.15

ARRECAÇÃO E INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO POR MACROREGIÃO - 1970-1975

R E G I Ã O	ARRECAÇÃO (Cr\$1.000,00) (1)	INCIDÊNCIA DO IUCI (Cr\$1.000,00) (2)	DIFERENÇA ENTRE ARRECAÇÃO E (Cr\$1.000,00) (3) = (1) - (2)	EXPORTAÇÃO COMO % DA ARRECAÇÃO (4) = (3)/(1) x 100	REPARTIÇÃO REGIO- DA ARRECAÇÃO (%) (5)	REPARTIÇÃO REGIONAL DA INCIDÊNCIA (%) (6)
NORTE						
1970	9.816	32.980	- 23.164	235,98	0,74	2,48
1975	174.528	238.335	- 63.807	- 26,77	1,82	2,48
NOROESTE						
1970	31.910	174.476	- 142.566	446,77	2,40	13,12
1975	264.565	1.260.858	- 996.293	- 79,02	2,76	13,12
SUDESTE						
1970	1.232.828	825.833	+ 406.995	+ 33,01	92,70	62,10
1975	8.700.868	5.967.940	+2.732.928	+ 45,79	90,53	62,10
S U L						
1970	55.024	245.223	- 190.199	- 345,66	4,14	18,44
1975	462.999	1.772.123	-1.309.124	- 73,87	4,81	18,44
CENTRO-OESTE						
1970	266	51.332	- 51.066	19.197,74	0,02	3,86
1975	7.250	370.954	363.704	- 98,04	0,08	3,86
BRASIL						
1970	1.329.844	1.329.844	-	-	100,00	100,00
1975	9.610.210	9.610.210	- 0 -	-	100,00	100,00

FONTE: FIBGE - Anuário Estatístico do Brasil
Censo Comercial - 1970.

TABELA 4.16
ARRECAÇÃO E INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI) POR MACROREGIÃO
1970-1975

R E G I ã O	ARRECAÇÃO (Cr\$1.000,00) (1)	DISTRIBUIÇÃO (%) COMÉRCIO VAREJISTA (2)	INCIDÊNCIA I.P.I. (Cr\$1.000,00) (3)	VALOR EXPORTADO (Cr\$1.000,00) (4) = (1) - (3)	REPARTIÇÃO REGIO- NAL (%) DA ARRECA- ÇÃO (5)	EXPORTAÇÃO COMO (%) DA ARRECAÇÃO (6) = (4)/(1) x 100
NORTE						
1970	73.650	2,48	210.937	- 137.287	0,87	- 186,40
1975	487.158	2,48	878.020	- 390.862	1,38	- 80,23
NORDESTE						
1970	567.612	13,12	1.115.926	- 548.314	6,67	- 96,60
1975	2.302.682	13,12	4.645.898	-2.342.326	6,50	- 101,72
SUDESTE						
1970	6.918.986	62,10	5.281.934	+1.637.052	81,35	+ 23,66
1975	27.923.655	62,10	21.985.898	+5.937.757	78,87	+ 21,26
S U L						
1970	932.317	18,44	1.568.420	636.103	10,96	- 68,23
1975	4.534.405	18,44	6.528.501	-1.994.096	12,81	- 43,98
CENTRO-OESTE						
1970	12.965	3,86	328.313	- 315.348	0,15	-1.432,30
1975	156.122	3,86	1.366.595	-1.210.473	0,44	- 775,34
BRASIL						
1970	8.505.530	100,00	8.505.530	-	100,00	-
1975	35.404.022	100,00	35.404.022	-	100,00	-

Fonte: Anuário Econômico Fiscal
FIBGE - Censo Comercial 1970.

TABELA 4.17
 RENDA LÍQUIDA DO CAPITAL POR MACRORREGIÃO - 1970

REGIÕES	VALORES (CR\$ 1.000,00)										REPARTIÇÃO REGIONAL (%) DO TOTAL
	CEDULA A e B 100%	CEDULA D 50%	CEDULA E 100%	CEDULA F 50%	CEDULA G 50%	CEDULA H 50%	TOTAL				
NORTE	3.353	21.540	29.992	12.068	1.310	5.313	73.576	1,4			
NORDESTE	22.472	134.474	172.003	71.787	16.724	29.580	477.040	8,2			
SUDESTE	202.037	1.042.439	1.935.102	559.292	40.684	218.445	3.997.998	73,2			
S U L	38.478	263.799	260.485	130.155	20.671	32.543	746.131	13,7			
CENTRO-OESTE	11.004	64.189	58.257	20.630	10.377	29.025	193.482	3,5			
BRASIL	277.344	1.526.441	2.455.839	793.932	89.766	314.906	5.458.228	100,0			

PONTE: Anuário Econômico Fiscal

PIBGE - Anuário Estatístico

Censo Comercial 1970.

TABELA 4.18

INCIDENCIA DO IMPOSTO DE RENDA DE PESSOA JURÍDICA POR MACROREGIÃO (HIPÓTESE: 50% P/CONSUMIDORES; 50% P/CAPITALISTAS) - 1970

REGIÕES	PART. % INDICADOR DE CONSUMO (1)	PART. % DOS REND. DE CAPITAL (2)	INCIDÊNCIA S/CONSUMIDORES (Cz\$ 1.000,00) (3)	INCIDÊNCIA CAPITALISTAS (Cz\$ 1.000,00) (4)	INCIDÊNCIA TOTAL (Cz\$ 1.000,00) (5)
NORTE	2,31	1,35	42.541	24.862	67.403
NORDESTE	12,46	8,19	229.466	150.829	380.295
SUDESTE	63,61	73,24	1.171.455	1.348.804	2.520.259
S U L	17,84	13,67	328.546	251.750	580.296
CENTRO-OESTE	3,78	3,55	69.613	65.376	134.989
BRASIL	100	100	1.841.621	1.841.621	3.683.242

FONTE: FIBGE - Censo Comercial e de Serviços - 1970

Anuário Econômico Fiscal

Inc.

A tabela 4.19 mostra a comparação entre a arrecadação e a incidência regional do IRPJ. Vê-se que o Sudeste é a região exportadora por excelência desse tipo de tributo, a exemplo da maioria dos demais. São dignas de nota as elevadas percentagens de importação do IRPJ pelas demais regiões. Na região Norte por exemplo, seus residentes contribuem com mais de 2,3 vezes o IRPJ nela arrecadado pela Receita Federal, em virtude de aplicações que esses residentes parecem realizar fora da região. Na regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste, contribui-se com 1,8, 1,4 e 1,5 do que nelas é arrecadado. Observa-se, em 1975, com relação a este imposto uma ligeira desconcentração, beneficiando a região Centro-Oeste em detrimento do Sudeste, ao mesmo tempo em que as regiões Norte e Nordeste perdem posição.

Conclui-se, com base nesses resultados, que o IRPJ, a exemplo do IPI e considerado isoladamente, constitui instrumento de ampliação das disparidades regionais na economia brasileira, uma vez que, como se verá a seguir, as diferenças apontadas entre arrecadação e incidência não parecem alterar-se significativamente de um ano para outro.

4.2.5. - Imposto Único sobre Energia Elétrica

Para fins de cálculo de incidência, utilizaram-se as mesmas hipóteses usadas na análise do IUCL. Da mesma forma, os dados utilizados são provenientes do Anuário Econômico Fiscal - 1971 e 1976, e do Anuário Estatístico do Brasil. Não existem dados suficientes para separar o consumo final do consumo intermediário de energia elétrica. Considerou-se toda a iluminação pública como sendo de consumo final, assim como 50% do consumo não especificado.

O consumo de particulares representa 33% do consumo total, mediante a utilização da hipótese acima. Desse modo, 33% do imposto considerados pagos por particulares e incidentes sobre os residentes das regiões em valores proporcionais ao consumo de energia. A parte referente às empresas foi distribuída entre as regiões conforme o indicador de bens e servi-

TABELA 4.19.
 IMPOSTO DE RENDA PESSOA JURIDICA
 HIPÓTESE: 50% PARA CONSUMIDORES, 50% PARA CAPITALISTAS, POR MA-
 CROREGIÃO
 1970 - 1975

REGIÕES	ARRICAÇÃO CR\$ (1.000,00) (1)	REPARTIÇÃO REGIO- NAL (%) ARRECADAC. (2)	INCIDENCIA CR\$ (1.000,00) (3)	REPART. REGIONAL (%) INCIDENCIA (4)	EXPORTAÇÃO CR\$ (1.000,00) (5) = (1) - (3)	EXPORTAÇÃO CO- MO % DA ARRECADAC. (6) = (5)/(1) x 100
NORTE						
1970	28.771	0,78	67.403	1,83	- 38.632	-134,27
1975	223.576	0,70	601.677	1,89	- 378.101	-169,11
NORDESTE						
1970	210.524	5,72	380.295	10,33	- 169.771	- 80,64
1975	1.638.916	5,17	3.285.473	10,40	-1.646.557	-100,47
SUDESTE						
1970	2.938.793	79,78	2.520.259	68,43	+ 418.534	+ 14,24
1975	23.999.407	75,79	20.900.363	65,99	+3.099.044	+ 12,91
SUL						
1970	415.945	11,30	580.296	15,76	- 164.351	- 39,51
1975	4.026.785	12,72	5.567.097	17,58	-1.540.312	- 38,25
CENTRO-OESTE						
1970	89.209	2,42	134.989	3,65	- 45.780	- 51,32
1975	1.778.532	5,62	1.312.606	4,14	+ 465.926	+ 26,20
BRASIL						
1970	3.683.242	100,0	3.683.242	100,0	-	-
1975	31.667.216	100,0	31.667.216	100	-	-

FONTE: FINEB-Anuário Estatístico do Brasil, F. INGE, 1973;

ços já mencionado, considerando-se que as empresas pagam os res tantes 67% do imposto e que transferem aos consumidores.

Observa-se que o consumo de energia elétrica con centra-se mais no Sudeste (72%), enquanto a participação dessa região no consumo de bens e serviços é menos acentuada (64%). Dessa maneira a parcela do imposto que incide sobre consumido - res concentra-se mais do que a parte transmitida através das empresas. Observando-se a distribuição da incidência total, se gundo a tabela 4.20, nota-se que a região Sudeste contribui com 66% do imposto, enquanto arrecada 78%. Nas regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste, existem elevadas porcentagens de importa - ções do tributo e mesmo na região Sul nota-se elevada importa - ção desse imposto, apesar do alto grau de desenvolvimento dessa região. Em 1975, observou-se uma desconcentração com ligeira me lhoria da posição relativa do Nordeste, Sul e Centro-Oeste, a - companhada pelas correspondentes reduções dos fluxos interregio - nais desse tributo.

4.2.6. - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM)

Para este imposto foi feita a suposição, como no caso do IPI, de completa transferência para a frente ("full forward Shifting"), pelas mesmas razões (o IPI e o ICM são im - postos da mesma natureza), e com as mesmas restrições sobre a hipótese utilizada. Usaram-se as informações constantes do Anuário Estatístico do Brasil e do Censo Comercial, além do Anuário Econômico Fiscal. Não há dados sobre o comércio inter - regional para os anos analisados, razão pela qual se adotou o índice de vendas do comércio varejista para efeito de aproxima - ção do consumo regional de bens.

A tabela 4.21 e 4.22 apresenta resultados dos cálculos efetuados. Verifica-se que a região Sudeste detém 72% da receita do ICM, embora contribua com apenas 62%. Mais uma vez trata-se da região exportadora por excelência do tributo, notando-se que esse resultado se deve apenas ao Estado de São Paulo. De fato, para cada Cr\$ 100,00 arrecadados pelo Govern o

TABELA 4.20
ARRECADÇÃO E INCIDÊNCIA DO IMPOSTO ÚNICO SOBRE ENERGIA ELÉTRICA (EMPRESAS
E PARTICULARES) POR MACROREGIÃO

REGIÃO	1970 - 1975				
	ARRECADÇÃO CR\$ (1.000,00) (1)	REPART. REGIONAL DA INCIDÊNCIA (%) (2)	INCIDÊNCIA TOTAL CR\$ (1.000,00) (3)	DIFER. ENTRE ARRECAD- ÇÃO E INCIDÊNCIA CR\$ (1.000,00) (4) = (1) - (3)	EXPORTAÇÃO COMO DA ARRECADÇÃO (5) = (4)/(1) x 100
NORTE					
1970	-	0,00	9.480	- 9.480	-
1975	-	-	62.656	- 62.656	-
NORDESTE					
1970	39.482	8,78	53.465	- 13.983	- 35,42
1975	262.716	9,65	328.580	- 65.864	- 25,07
SUDESTE					
1970	352.021	78,29	298.078	+ 53.943	+ 15,32
1975	2.013.322	73,98	1.777.562	+ 235.760	+ 11,71
SUL					
1970	46.930	10,44	71.529	- 24.599	- 52,42
1975	341.117	12,54	446.839	- 105.722	- 30,99
CENTRO-OESTE					
1970	11.189	2,49	16.208	- 5.019	- 44,86
1975	104.318	3,83	105.836	- 1.518	- 1,46
NÃO ESPECIFICADO					
1970	-	-	862	- 862	-
1975	-	-	-	-	-
BRASIL					
1970	449.622	100,0	449.622	-	-
1975	2.721.473	100,0	2.721.473	0	-

FONTE: Anuário Econômico Fiscal

deste Estado, cerca de Cr\$ 30,00 são provenientes de outras Unidades da Federação. Dada a importância relativa desse Estado na receita do ICM (50% do total nacional em 1970), o fluxo desse imposto a partir de São Paulo provoca efeito acentuado na receita dos demais. Na região Nordeste, por exemplo, são pagos fora da região cerca de Cr\$ 0,78 para cada cruzeiro arrecadado, enquanto na região Norte essa cifra chega a Cr\$ 1,34. Contudo, observa-se ligeira redução na concentração da receita do ICM no Sudeste em 1975, beneficiando-se o Nordeste e o Sul, notando-se, ainda, uma diminuição paralela nos fluxos do imposto para o Sudeste provenientes das demais regiões.

Estudos realizados sobre a sistemática desse imposto no Brasil revelam que o atual sistema do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo Especial (FE) é apenas suficiente para compensar os Estados menos desenvolvidos pela perdas sofridas através do ICM. Além disso, mostra-se que existem mecanismos exequíveis de correção das distorções provocadas por este tributo, que são também de custo relativamente baixo, em termos econômicos e políticos.¹

A interpretação destes resultados, do ponto de vista da equidade interregional do ICM, não é a mesma que a relativa ao IPI, pelo fato de o primeiro destinar-se a financiar gastos exclusivamente estaduais, e o segundo a financiar gastos da União. Assim, os gastos de um Estado, financiados pelo ICM, são feitos predominantemente em benefício de seus residentes (os "spillovers" interestaduais sendo considerados irrelevantes no Brasil), e a exportação do imposto significa que residentes de alguns Estados financiam gastos feitos em benefício de residentes de outros.

4.2.7. - Contribuição à Previdência Social .

Nesta análise, supôs-se que metade das contribuições é transferida do consumidor via aumento do preço do produ-

1 Osmundo E. Rebouças, "O Imposto de Circulação de Mercado - rias: Diagnóstico e Alternativas", Revista Econômica do Nordeste, abril/junho de 1976.

TABELA 4.21.
ARRECAÇÃO E INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS (ICM),
POR MACROREGIÃO
1970 - 1975

REGIÃO	ARRECAÇÃO Cr\$ (1.000,00) (1)	DISTRIBUIÇÃO (%) COMÉRCIO VAREJ. (Cr\$ 1.000,00) (2)	INCIDÊNCIA Cr\$ (1.000,00) (3)	VALOR EXPORTADO Cr\$ (1.000,00) (4) = (1) - (3)	REPART. REGIONAL DA ARRECAÇÃO (5)	EXPORTAÇÃO COMO % DA ARRECAÇÃO (6) = (4)/(1) x 100
NORTE						
1970	141.403	2,48	330.961	- 189.558	1,06	- 134,05
1975	659.599	2,48	1.368.477	- 708.878	1,20	- 107,47
NORDESTE						
1970	982.941	13,12	1.750.885	- 767.944	7,37	- 78,12
1975	4.463.965	13,12	7.239.683	- 2.775.718	8,09	- 62,18
SUDESTE						
1970	9.631.602	62,10	8.287.348	+ 1.344.254	72,17	+ 13,96
1975	- 38.384.180	62,10	34.267.094	+ 4.117.086	69,56	+ 10,73
SUL						
1970	2.119.686	18,44	2.460.849	- 341.163	15,88	- 16,09
1975	9.716.871	18,44	10.175.285	- 458.414	17,61	- 4,72
CENTRO-OESTE						
1970	469.534	3,86	515.123	- 45.589	3,52	- 9,71
1975	1.955.892	3,86	2.129.968	- 174.076	3,54	- 8,90
BRASIL						
1970	13.345.166	100,0	13.345.166	-	100,0	-
1975	55.180.507	100,0	55.180.507	-	100,0	-

Fonte: BUREAU ECONOMICO FISCAI
FIBCE - Anuário Estatístico do Brasil.

TABELA 4.22
ARRECADÇÃO E INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS (ICM), POR REGIÃO FISCAL
1970 - 1975

REGIÃO FISCAL	ARRECADÇÃO CR\$ (1.000,00) (1)	REPART. REGIONAL NO CIM. VARETISTA (%) (2)	INCIDÊNCIA CR\$ (1.000,00) (3)	VALOR EXPORTADO CR\$ (1.000,00) (4) = (1) . (3)	REPART. REGIONAL (%) DA ARRECADÇÃO. (5)	VALOR EXPORTADO COMO % DA ARRECAD. (6) = (4)/(1)x100
1a. Região (DF, GO, MT)						
1970	469.534	3,86	515.123	- 45.589	3,52	- 9,71
1975	1.955.892	3,86	2.129.968	- 174.076	3,54	- 8,90
2a. Região (PA, AP, AM, RO, AC, PR)						
1970	141.403	2,48	330.961	- 189.558	1,06	- 134,05
1975	659.599	2,48	1.368.477	- 708.878	1,20	- 107,47
3a. Região (CE, MA, PI)						
1970	205.236	2,95	393.682	- 188.446	1,54	- 91,81
1975	919.855	2,95	1.627.825	- 707.970	1,67	- 76,97
4a. Região (PE, RN, PB, AL)						
1970	450.926	5,60	747.329	- 296.403	3,38	- 65,73
1975	1.981.058	5,60	3.090.109	- 1.109.051	3,59	- 55,98
5a. Região (BA, SE)						
1970	326.779	4,57	609.874	- 283.095	2,44	- 86,63
1975	1.563.052	4,57	2.521.749	- 958.697	2,83	- 61,33
6a. Região (MG)						
1970	1.018.690	8,75	1.167.702	- 149.012	7,63	- 14,62
1975	4.566.579	8,75	4.828.294	- 261.715	8,28	- 5,73
7a. Região (CB, ES, RJ)						
1970	1.966.812	18,51	2.470.190	- 483.378	14,89	- 24,32
1975	7.324.299	18,51	10.213.911	- 2.889.612	13,27	- 39,45
8a. Região (SP)						
1970	6.626.100	34,84	4.649.456	+ 1.976.644	49,65	+ 29,83
1975	26.493.302	34,94	19.224.888	+ 7.268.414	48,01	+ 27,43
9a. Região (PR, SC)						
1970	999.181	9,37	1.250.442	- 251.261	7,49	- 25,14
1975	4.705.691	9,37	5.170.414	- 464.723	8,53	- 9,88
10a. Região (RS)						
1970	1.120.505	9,07	1.210.407	- 89.902	8,40	- 8,02
1975	5.011.180	9,07	5.004.872	+ 6.308	9,08	+ 0,13
T O T A L 1970	13.345.166	100,00	13.345.166	-	100,00	-
1975	55.180.507	100,00	-	-	100,00	-

FONTES: FIGBE - Anuário Estatístico do Brasil, 1973
Anuário Econômico Fiscal.

to, e metade recai sobre o trabalhador, nada incidindo sobre detentores de capitais. Ou seja, foi feita a suposição de que sem as contribuições compulsórias ao INPS a remuneração dos assalariados seria maior, pela metade do valor recolhido ao INPS (os 8% do empregado), e que a parte do empregador era o custo de produção variável inteiramente transferido ao consumidor. Os dados utilizados basearam-se em informações contidas no Anuário Estatístico da F. IBGE. Calculou-se a incidência do total da receita do INPS para tornar os resultados mais homogêneos.

Na tabela 4.23, observa-se um problema relacionado com a parcela não discriminada regionalmente. Procurou-se interpretar os resultados apesar dessa deficiência. Com relação à metodologia utilizada para os cálculos, observa-se que a incidência sobre o trabalhador representa simplesmente metade da arrecadação em cada região, pois não se supõe a transferência desta parcela para outros agentes. A incidência sobre o consumidor representa metade da arrecadação distribuída entre regiões, conforme o indicador das vendas do comércio varejista.

Apesar do problema da distribuição da parcela não discriminada de receita do INPS, nota-se que, se distribuído essa parcela entre as regiões na proporção dos valores regionais de receita e incidência, a região Sudeste tende a arrecadar mais do que sua contribuição, uma vez que a mencionada contribuição gera 73% de receita para o Sudeste contra 66% de incidência, enquanto o Nordeste teria 9% de receita e 12% de incidência, ocorrendo o mesmo fenômeno em 1975. De qualquer modo não se pode considerar o sistema de previdência social como um mecanismo de alta importância sobre as disparidades regionais, pois os poucos dados existentes impedem uma comparação mais rigorosa entre os custos e os benefícios do sistema.

4.2.8. - Resultados Consolidados

A partir dos resultados obtidos para cada tipo de imposto procurou-se obter uma visão global da arrecadação, incidência e exportação do sistema tributário. As tabelas

TABELA 4.23

ARRECAÇÃO E INCIDÊNCIA DO INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (INPS) - (POR MACROREGIÃO)
1970 - 1975

REGIÃO	ARRECAÇÃO DO INPS CR\$... (1.000,00) (1)	REPART. REGIONAL DA ARRECAD. (2)	INCID. S/TRABALHADORES - CR\$ (1000,00) (3)	REPART. RFG. NO COMERC. VAREJ. (4)	INCID. S/CONSUMIDORES - MILHÕES CR\$ (1.000,00) (5)	INCID. TOTAL DO IMPOSTO CR\$ (1.000,00) (6)	REPART. REGIO-DA INCIDENC. (7)	INCID. INPS PER CAPITA. CR\$ (1.000,00) (8)
NORTE								
1970	111.151	1,30	55.575,5	2,48	106.778	162.353,5	1,89	0,044
1975	733.620	1,63	366.810	2,48	559.424	926.234	2,05	219,76
NORDESTE								
1970	633.812	7,36	316.906	13,12	564.892	881.798	10,23	0,031
1975	3.805.123	8,43	1.902.561,50	13,12	2.959.534	4.926.534	10,78	151,79
SUDESTE								
1970	5.000.842	58,07	2.500.421	62,10	2.673.762	5.174.183	60,09	0,128
1975	32.816.002	72,74	16.408.001	62,10	14.008.157	30.416.158	67,42	671,25
SUL								
1970	893.110	10,37	446.555	18,44	793.948	1.240.503	14,41	0,074
1975	6.413.444	14,22	3.206.722	18,44	4.159.588	7.366.310	16,33	382,50
CENTRO-OESTE								
1970	153.203	1,78	76.601,5	3,86	166.195	242.796,5	2,82	0,047
1975	1.346.651	2,98	673.325,50	3,86	870.717	1.544.042,25	3,42	244,00
NÃO DISCRIMINADO								
1970 *	1.819.032	21,12	909.516	-	-	909.516	10,56	-
1975 **	2.336.678	-	-	-	-	-	-	-
	1.324.066	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL								
1970	8.611.150	100,00	4.305.575	100,00	4.305.575	8.611.150	100,00	0,091
1975	48.775.584	100,00	-	100,00	-	-	100,00	-

FONTE: FIBGE - Anuário Estatístico do Brasil

* Receita da Direção Geral

** Contribuição do Fundo de Liquidez

4.24 a 4.26 apresentam esses resultados para as regiões fisiográficas. Verifica-se, de início, que a região Sudeste é, em termos agregados, a grande região exportadora de tributos para as demais.¹ A região que sofre maior evasão tributária é o Nordeste, seguido da região Sul (39% e 37% da exportação do Sudeste, respectivamente). Nota-se, também, na tabela 4.25, que a região Nordeste tem no sistema de ICM a maior perda no país, pois sua evasão neste tributo chega a 57% do saldo positivo do Sudeste. Outro fato digno de nota é que o sistema do IPI apresenta o maior saldo positivo da região Sudeste, superior em valor absoluto ao saldo do ICM, porém mais distribuído contra os Estados do Sul e Centro-Oeste. Os sistemas de IPI e ICM representam, em conjunto, 73% do total da exportação tributária do Sudeste.

A conclusão a que se chega após esses resultados é que o sistema tributário brasileiro é um poderoso instrumento de agravamento das disparidades regionais, quando visto isoladamente. Em 1970, a evasão tributária aqui estimada representou 8,8% da renda interna da região nordestina e os fluxos para o Sudeste montaram a 4,0% da renda interna desta última. A situação das regiões Norte, Sul e Centro-Oeste é também bastante afetada negativamente pelos fluxos tributários, que representam 13%, 6% e 10%, aproximadamente, de suas rendas internas. Note-se na tabela 4.27, a grande diferença entre a distribuição da receita e da incidência (colunas C e D), decorrente dos fluxos tributários. Esse fato demonstra a inadequação da receita como base de argumento de justiça fiscal interregional, conforme se discutirá a seguir. Em outras palavras, a elevada concentração da receita, que poderia sugerir efeitos redistributivos importantes em favor das regiões carentes, é reduzida a uma mera proporcionalidade com a renda, através dos movimentos tributários entre regiões.

Observa-se, ainda, após a consolidação dos resultados que existe tendência, na década dos anos 70, ao aumento da participação do Nordeste nos fluxos tributários que se destinam ao Sudeste, diminuindo a participação de todas as demais re-

TABELA 4.24

ARRECADÇÃO TOTAL DOS IMPOSTOS FEDERAIS, ICM, INPS, E IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO POR MACROREGIÃO
1970 - 1975

R E G I Ã O	V A L O R E S (C R \$ 1 - 0 0 0 , 0 0 0)										TOTAL CF RAL (9+10) (12)	
	IUCL (1)	IPI (2)	IRRF (3)	IRPJ (4)	IUEE (5)	ARREC. IMP. FEDERAIS (6)	ICM (7)	INPS (8)	SUB-TOTAL (6+7+8) (9)	IMP. DE IN PORTAÇÃO (10)		ARREC. FE DER. TOT. (6+10)(11)
NORTE	120.234	73.650	17.903	28.771	-	165.658	141.403	111.151	418.212	9.816	175.474	428.028
1970	79.279	487.158	91.395	223.576	-	881.408	659.599	733.620	2.274.627	174.528	1.035.936	2.449.155
1975	899.822	567.612	82.204	210.524	39.482	1.294.812	982.941	633.812	2.911.565	31.910	1.326.722	2.943.475
MORDESTE	690.041	2.302.682	449.164	1.638.916	262.716	5.343.515	4.463.965	3.805.123	13.612.607	264.565	5.608.084	13.877.172
1970	11.191.955	6.918.986	982.155	2.938.793	352.021	13.248.903	9.631.602	5.000.842	27.880.472	1.232.829	14.480.856	28.113.300
1975	6.630.195	27.923.655	5.406.717	21.999.407	2.013.322	65.973.296	38.384.180	32.816.002	137.173.478	8.700.868	74.674.164	145.874.346
SUL	1.499.765	932.317	104.573	415.945	46.930	1.855.903	2.119.686	893.110	4.868.699	55.024	1.910.927	4.923.723
1970	855.899	4.534.405	772.641	4.026.785	343.117	10.530.847	9.716.871	6.413.444	26.661.162	462.999	10.993.846	27.124.161
1975	135.642	12.965	22.279	89.209	11.189	135.642	469.534	153.203	758.379	266	135.908	758.645
GENTRO-OESTE	-	156.122	221.854	1.778.532	104.318	2.260.826	1.955.892	1.346.651	5.563.369	7.250	2.268.076	5.570.619
1970	-	-	-	-	-	-	-	-	1.819.032	-	-	1.819.032
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BRASIL	13.847.506	8.505.530	1.209.114	3.683.242	499.822	16.700.043	13.345.166	8.611.150	38.656.359	1.329.844	18.029.887	39.986.203
1970	8.255.414	35.404.022	6.941.771	31.667.216	2.721.473	84.989.896	55.180.507	45.114.840	185.385.343	3.610.210	94.600.106	194.895.453
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: Dados das tabelas 4.14 e 4.23

TABELA 4.25

INCIDÊNCIA TOTAL DOS IMPOSTOS FEDERAIS, ICM, INPS E IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO POR MICROREGIÃO, 1970 - 1975

REGIÃO	V A L O R E S (C R \$ 1 . 0 0 0 , 0 0)											
	IUCL (1)	IPI (2)	IRPF (3)	IRPJ (4)	IUDE (5)	INCID. TOT. IMP. FEDER. (6)	ICM (7)	INPS (8)	SUB-TOTAL (6+7+8) (9)	IMP. IMPORTAÇÃO (10)	INCIDÊNCIA TOTAL (6+10) (11)	FEDER. TOTAL (9+10) (12)
NORTE												
1970	60.490	210.937	17.903	67.403	9.480	366.203	330.961	1.623.535	8.595.275	32.980	401.771	892.507,5
1975	144.347	878.020	91.395	601.677	46.565	1.762.004	1.368.477	926.234	4.056.715	238.335	2.000.339	4.295.050
NORDESTE												
1970	327.570	1.115.926	82.204	380.295	53.465	1.959.460	1.750.885	881.798	4.592.143	174.476	2.135.777	4.766.619
1975	945.417	4.645.008	449.164	3.285.473	251.169	2.576.231	7.239.683	4.862.095	21.678.009,5	1.260.858	10.837.089	22.938.876,5
SUDESTE												
1970	1.849.798	5.281.934	982.155	2.520.259	298.078	10.932.224	8.287.348	5.174.183	24.393.755	825.833	11.668.739	25.219.588
1975	5.229.691	21.985.898	5.406.717	20.900.363	1.282.247	54.804.916	34.267.094	30.416.158	119.888.168	5.967.940	60.772.856	125.456.108
SUL												
1970	511.094	1.568.420	104.573	580.296	71.529	2.835.912	2.460.849	1.240.503	6.537.264	245.223	3.148.353	6.782.487
1975	1.606.531	6.528.501	772.641	5.567.097	359.617	14.834.387	10.175.258	7.366.310	32.375.982	1.772.123	16.606.510	34.148.105
CENTRO-OESTE												
1970	103.583	328.313	22.279	134.989	16.208	605.372	515.123	249.796,5	1.363.291,5	51.332	674.385	1.414.623,5
1975	329.428	1.366.595	221.854	1.312.606	76.197	3.306.680	2.129.968	1.544.042,5	6.980.690,5	370.954	3.677.634	7.351.644,5
NÃO ESPECIFICADO												
1970	-	-	-	-	862	862	-	909.516	910.378	-	862	910.378
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BRASIL												
1970	2.852.535	8.505.530	1.209.114	3.683.242	449.622	16.700.043	13.345.166	8.611.150	38.556.359	1.329.844	18.029.887	39.986.203
1975	8.255.414	35.404.022	6.941.771	31.667.216	2.015.795	94.284.218	55.180.507	45.114.840	184.579.565	9.610.210	93.894.428	194.189.775

FONTE: Dados das tabelas 4.14 a 4.23.

TABELA 4.26

EXPORTAÇÃO DOS IMPOSTOS FEDERAIS, ICM E IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO POR MICROREGIÃO

1970 - 1975

R E G I Ã O	V A L O R E S (C R \$ 1.000,00)										
	IUCL (1)	IPI (2)	IRPJ (3)	IUEE (4)	ICM (5)	IMPOSTO IM- PORTAÇÃO (6)	EXPORTAÇÃO TOTAL (7)	PERC. EXP. (8)	EXP. RENDA INTERNA (9)	PERC. S/ ARRECAD. (10)	DISTR. DOS FLU- XOS (SUDESTE = 100)* (11)
NORTE	- 15.156	- 137.287	- 38.632	- 9.480	- 189.558	- 23.164	- 413.277	- 10,2	- 12,62	- 96,3	-
1970	- 65.068	- 390.862	- 378.101	- 62.656	- 708.878	- 63.807	- 1.669.372	-	-	- 66,2	- 9,5
NORDESTE	+ 67.420	- 540.314	- 169.771	- 13.983	- 767.964	- 142.566	- 1.575.156	- 38,7	- 8,82	- 53,5	-
1970	- 255.376	- 2.342.326	- 1.646.557	- 65.864	- 2.775.718	- 996.293	- 8.082.134	-	-	- 59,2	- 46,1
SUDESTE	+ 206.275	+ 1.637.052	+ 418.534	+ 53.943	+ 1.344.254	+ 406.995	+ 4.067.053	+ 100,0	+ 4,02	+ 14,0	-
1970	+ 1.400.504	+ 5.937.757	+ 3.099.044	+ 235.760	+ 4.117.086	+ 2.732.928	+ 12.523.079	-	-	+ 12,0	+ 100,0
SUL	- 154.956	- 636.103	- 164.351	- 24.599	- 341.163	- 190.199	- 1.511.371	- 37,2	- 5,82	- 30,7	-
1970	- 750.632	- 1.994.096	- 1.540.312	- 105.722	- 458.414	- 1.309.124	- 6.168.300	-	-	- 22,7	- 35,2
CENTRO-OESTE	- 103.583	- 315.348	- 45.780	- 5.019	- 45.589	- 51.066	- 566.385	- 13,9	- 10,32	- 74,7	-
1970	- 329.428	- 1.210.413	+ 465.926	- 1.518	- 174.076	- 363.704	- 1.613.273	-	-	- 29,0	- 9,2
NÃO ESPECIFICADO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1970	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BRASIL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1970	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: Dados das tabelas 4.14 e 4.23.

* A soma dos fluxos negativos é igual ao fluxo positivo para a região Sudeste

giões nessa evasão. Embora não se conheçam informações sobre os níveis de renda interna regional após 1970, nota-se, contudo, uma tendência no sentido de diminuir os valores da evasão tributária na presente década, em relação aos valores arrecadados. Isto, contudo, não é verdadeiro para a região Nordeste, que tende a sofrer drenagem cada vez maior em proporção à sua receita. O Sudeste tem passado a exportar proporção cada vez menor de sua arrecadação (14%, em 1970, e 12%, em 1975).

Observa-se na tabela 4.27 que, em 1970, considerando-se a renda interna total, as despesas, a receita e a incidência da receita tributária, distribuídas regionalmente a nível de regiões fisiográficas, existe um fluxo fiscal de recursos contra a região Sul e a favor do Centro-Oeste, em virtude das diferenças constatadas entre as participações na despesa e na incidência da receita. O Estado de São Paulo apresenta-se no Sudeste como um Estado que contribui bem mais para a receita do que recebe em termos de despesa. Fato importante é que a incidência da receita tende a ser proporcional à renda interna de cada região, o mesmo não ocorrendo com as despesas.

Tendo em vista a maior incidência de pobreza relativa e absoluta nas regiões Norte e Nordeste, o princípio de equidade vertical em justiça fiscal implica na recomendação de que deve haver certa progressividade interregional do sistema tributário, o que não parece estar ocorrendo, pois se constata apenas a regra de proporcionalidade. Dados estes resultados, não parece que a política orçamentária do governo, apesar de conter certa dose de injustiça fiscal interregional, tenha efeitos muito significativos sobre as disparidades entre regiões fisiográficas. A nível de Estados, pode-se detectar fluxos relevantes, mas a análise a esse nível foge ao escopo central do presente trabalho.

TABELA 4.27

DISTRIBUIÇÃO DA RENDA INTERNA TOTAL, DESPESAS DO GOVERNO, RECEITA E INCIDÊNCIA
DA RECEITA SEGUNDO AS MACRORREGIÕES
1970

R E G I Ã O	V A L O R E S (Z)				DIFERENÇA (E) = (B)-(D)
	DISTRIBUIÇÃO DA RENDA INTERNA TOTAL (A)	DISTRIBUIÇÃO DESPESAS (B)	DISTRIBUIÇÃO RECEITA (C)	DISTRIBUIÇÃO DA INCIDÊNCIA DA RECEITA (D)	
NORTE	2,1	2,6	1,3	2,3	0,3
NORDESTE	11,6	13,0	8,6	12,2	0,8
SUDESTE	65,5	65,2	74,3	64,5	0,7
(SÃO PAULO)	(39,3)	(28,2)	(45,6)	(36,5)	(-8,3)
SUL	17,2	12,5	13,6	17,4	-4,9
CENTRO-OESTE	3,6	6,7	2,2	3,6	2,3
B R A S I L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: FGV, Contas Nacionais (revisão)
Regionalização das transações ... op. cit.
Tabelas 4.23 a 4.26.

4.3. - CONCLUSÕES

O exame dos diversos componentes da política orçamentária federal e estadual revela que quando consideramos em conjunto, os gastos e os tributos parecem não gerar fluxos interregionais de alta significação na economia brasileira, se considerado apenas o seu impacto imediato. Devem-se fazer algumas observações sobre este resultado. Em primeiro lugar, note-se que a ação fiscal, mesmo equilibrada, pode ser um importante fator de desenvolvimento regional, de modo que o simples equilíbrio entre receita e despesa indica apenas a ausência de fluxos diretos e de curto prazo. Em segundo lugar, outros mecanismos de ação fiscal, tais como a política tarifária, de incentivos fiscais, etc. podem exercer efeitos interregionais mais decisivos do que a política orçamentária propriamente dita. Em terceiro lugar, são ignorados aqui os fluxos de bens, recursos e fatores decorrentes de efeitos multiplicadores regionais diferenciados da política fiscal, em grande parte determinados pela dependência entre regiões. O resultado obtido para a política orçamentária não representa, portanto, o efeito total interregional dos instrumentos fiscais do governo, mas somente o impacto inicial do orçamento.

Por fim, a comparação da distribuição da receita, da incidência e da exportação dos diversos tributos, entre os anos de 1970 e 1975, não parece revelar mudanças acentuadas no padrão de distribuição da receita e da incidência dos diversos tributos.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

IDEA

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL



SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE