

O PND E O DESENVOLVIMENTO DO
NORDESTE

Nilson Holand)

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

O PND E O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Nilson Holanda(*)

A elaboração, aprovação e implementação do I Plano Nacional de Desenvolvimento constitui um marco de grande significado na evolução histórica do processo de planejamento do Brasil.

Nesse particular, gostaria de salientar quatro pontos principais, três dos quais se referem a aspectos processuais do planejamento, enquanto o último diz respeito a características substantivas da estratégia de desenvolvimento do Plano.

Em primeiro lugar, a aprovação do I PND marca o início de um novo ciclo de elaboração de planos plurianuais, com atributos bem definidos de continuidade e permanência. Já no próximo ano, ao mesmo tempo em que se executará o último ano da programação do I PND, será elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, cuja vigência será de 5 anos, cobrindo os quatro anos finais do próximo mandato presidencial e o primeiro ano do mandato seguinte.

Em segundo lugar, o atual Plano, na forma em que foi aprovado pelo Congresso Nacional, corresponde a uma visão integrada e sintética de todos os Planos globais, setoriais e regionais, ao mesmo tempo em que está perfeitamente compatibilizado com os instrumentos financeiros que respaldam a sua execução, como o do Orçamento Plurianual de Investimentos (elaborado simultaneamente ao PND) e o Programa Geral de Aplicações (documento complementar ao PND, que corresponde à consolidação de toda a programação do setor público, abrangendo não apenas a administração direta como também todos os órgãos da administração descentralizada ou indireta, e ora em fase de elaboração).

(*) Superintendente do Instituto de Planejamento (IPLAN/IPEA) do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

Em terceiro lugar, com a criação do Programa de Acompanhamento dos PND's (1), já no seu segundo ano de funcionamento, foi estabelecido um esquema de controle, avaliação e revisão do planejamento governamental, através de um sistema de realimentação de dados e informações, que transforma o planejamento em um processo contínuo e flexível e permite, não apenas a correção de eventuais distorções evidenciadas na implementação do Plano, como também o seu progressivo aperfeiçoamento, ampliação e detalhamento, com a incorporação de novos programas e projetos. Já em seguida à aprovação do I PND pelo Congresso foi elaborado, como documento interno do Governo o PND setorial compreendendo a definição de todos os programas e projetos de responsabilidade dos diferentes órgãos governamentais. Em seguida, complementarmente ao PIN, já definido no I PND, foram detalhados os programas complementares do PROTERRA, PROVALE e PRODOESTE. Paralelamente, para orientar a ação das Superintendências de Desenvolvimento Regional foram elaborados e aprovados pelos Conselhos Deliberativos dessa Superintendência, os PRD's da SUDENE e SUDAM e o PLADESCO da SUDECO.

Mais recentemente, a aprovação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT) corresponde a uma revisão, ampliação e melhor detalhamento do capítulo setorial correspondente do PND setorial.

Finalmente, o quarto ponto se refere a política de integração nacional que caracteriza a estratégia de desenvolvimento do I PND.

(1) Decreto nº 68 993/71, complementado pelo Decreto nº 70 852/72.

I - A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO NACIONAL

O modelo brasileiro de desenvolvimento, conforme assinala o I Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil, tem por objetivo não apenas criar "uma economia moderna competitiva e dinâmica, como também realizar a democracia econômica, social, racial e política, consoante a índole brasileira".(1)

Esse modelo se caracteriza, portanto, pela preocupação com o desenvolvimento integrado que tem em vista, tanto a melhoria quantitativa dos índices de progresso econômico, como a "ampla disseminação dos resultados do progresso econômico alcançando todas as classes de renda e todas as regiões".(2) Vale dizer, a política do Governo visa alcançar, de um lado, a melhoria na distribuição de renda, no plano regional, através de uma ocupação territorial ordenada, que permita o melhor aproveitamento do seu espaço físico, e de outro, dentro de cada região, a elevação e mais justa distribuição de renda e a ampliação das oportunidades de avanço social.

Com esse objetivo foram concebidos os grandes programas de integração nacional (PIN - Programa de Integração Nacional, PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos a Agro-indústria do Norte e Nordeste, PROVALE - Programa Especial do Vale de São Francisco e PRODOESTE - Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), e de integração social (PIS - Programa de Integração Social e PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).

(1) I PND, pg. 4

(2) I PND, pg. 15

Desde logo, convém salientar que embora o Programa de Integração Nacional tenha um sentido eminentemente social e político, com vistas à redução das desigualdades regionais, à democratização das oportunidades de avanço social e ao fortalecimento da Federação, de forma alguma ele se fundamenta em um distributivismo desavisado que pudesse comprometer o esforço de desenvolvimento.

Muito pelo contrário, esse Programa tem também um objetivo econômico relevante, vez que, ao lado de suas finalidades de caráter social, visa ainda à uma melhor utilização dos recursos disponíveis, particularmente mão-de-obra e recursos naturais, de modo a que possam ser obtidas novas combinações de fatores, a níveis mais elevados de eficiência.

Por outro lado, a progressiva definição de uma política de integração nacional reforça e torna mais evidente algumas características já assinaladas de aperfeiçoamento da estrutura e sistemática de planejamento do Brasil, a saber:

- 1) Essa política se fundamenta em programas bem definidos, perfeitamente respaldados por projetos concretos, que permitem uma ação executiva imediata.
- 2) Esses programas estão lastrados por esquemas financeiros previamente estabelecidos, o que lhes assegura elevado grau de dinamismo e rapidez de execução.
- 3) os programas estabelecem quase sempre uma perfeita definição de atribuições entre governo e iniciativa privada, facilitando a tomada de decisões e propiciando a integração mais ampla e precisa dos esforços de setores público e privado da economia.
- 4) Além do grande volume de investimentos que é canalizado para a região que se pretende desenvolver, alguns

programas - particularmente o PROTERRA - dão especial ênfase aos aspectos qualitativos do processo de desenvolvimento, tendo por objetivo especialmente a modernização do setor agrário, a melhoria tecnológica, a reorganização fundiária e, de um modo geral, a transformação da agricultura tradicional em uma atividade econômica de características empresariais.

- 5) Finalmente, os programas são executados de forma coordenada por organizações já existentes, sem a criação de novos organismos de fomento.

II - A ESTRATÉGIA PARA O NORDESTE

No contexto da política de integração Nacional do Brasil, o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste assume particular relevância. Apesar da elevada prioridade que sempre foi atribuída, por vários governos anteriores, ao problema de soerguimento econômico da região Nordeste, a política de desenvolvimento regional do atual Governo apresenta algumas inovações importantes. Dois pontos merecem particular destaque.

Em primeiro lugar, já não mais se concebe o desenvolvimento do Nordeste como um programa isolado, mas como parte de um programa mais amplo de integração nacional, que envolve a progressiva articulação da região Nordeste com a região Amazônica, o Planalto Central e o Centro-Sul.

Em segundo lugar, ao mesmo tempo em que se procura consolidar o programa de industrialização da região, dá-se especial ênfase ao desenvolvimento do setor primário, tradicionalmente negligenciado em programas anteriores.

Nesse sentido, a estratégia para o Nordeste prevê os seguintes objetivos principais:

- a) criação de um mercado regional capaz de garantir o crescimento auto sustentado da região;
- b) recombinação de fatores, a mais altos níveis de eficiência, através da reorientação dos fluxos migratórios para utilização da terra e dos recursos naturais da região Norte e do Planalto Central;

- c) consolidação da infra-estrutura de serviços básicos e do programa de desenvolvimento industrial já em andamento;
- d) modernização e expansão do setor agrícola, através do PROTERRA e do PROVALE, que visam à racionalização da estrutura agrária, à modernização tecnológica da agricultura regional, com ênfase em programas de pesquisa e irrigação, ao desenvolvimento de projetos agro-industriais, em bases empresariais, e à expansão da fronteira agrícola para incorporação dos vales úmidos e de novas áreas da própria região Nordeste.

Para alcançar esses objetivos o governo se utiliza dos mais diversos e variados instrumentos compreendendo: investimentos diretos, através do PIN, do PROTERRA e do PROVALE; programa de crédito, subsídios ao uso de insumos modernos na agricultura, incentivos fiscais, através do sistema 34/18; transferências da União, por meio do Fundo de Participação dos Estados e Municípios; política de preços mínimos, política fiscal, cambial e tarifária e mobilização da iniciativa empresarial do Centro Sul da própria região e até do Exterior.

Essa estratégia se fundamenta no reconhecimento de que o problema do Nordeste é um problema extremamente complexo e difícil, a ser enfrentado através de um esforço persistente e de longo prazo, com uma ampla variedade de instrumentos e medidas de política governamental.

III O DESAFIO DO NORDESTE

O desenvolvimento da região Nordeste constitui uma das principais metas da política econômica do Governo Brasileiro.

De um lado, o Nordeste continua a ser uma parte importante do Brasil, em termos de espaço físico e contingente demográfico (18% da área do País e 30% de sua população) e, conseqüentemente, em função do seu potencial econômico e significado político.

De outro, a renda per capita do nordestino corresponde a cerca da metade da renda per capita do brasileiro, e essa discrepância caracteriza um dos mais sérios problemas de desigualdade regional do mundo ocidental. (*)

Já são razoavelmente conhecidos os fatores responsáveis pelo processo de diferenciação econômica regional, no caso do Brasil.

Esses fatores podem ser caracterizados, separadamente, em fatores primários e causais, de um lado, e fatores de reforço e sustentação, de outro.

(*) A Região Nordeste tem sido caracterizada como a mais vasta e populosa região subdesenvolvida do mundo ocidental, pelo fato de não existir, nesta parte do Hemisfério, nenhuma região ou país de nível de renda equivalente com a mesma extensão territorial e população total. Apenas para dar uma idéia da dimensão do problema, basta referir que a população do Nordeste é superior à de qualquer outro País da América Latina, à exceção do México.

Podemos identificar entre os primeiros a relativa pobreza de recursos naturais do Nordeste, face à região Centro-Sul, e a ocorrência de acidentes históricos, relacionados com mutações de comércio internacional que, no passado, tiveram grande influência sobre a estrutura e evolução da economia nordestina, em função de suas características basicamente primário-exportadoras

Como fatores de reforço e sustentação das desigualdades regionais inicialmente criadas podem ser indicadas todas aquelas forças de atração do polo de desenvolvimento que provocam movimentos de capitais e pessoas desfavoráveis para a região menos desenvolvida, ou seja, os chamados efeitos "regressivos" de Myrdal, além de deficiências de política fiscal e compensatória do Governo Federal que, até o início da década dos anos 60, impediram a correção dessas desigualdades.

Menos evidente parece ser o fato de que o problema da região Nordeste constitui uma herança histórica, com profundas raízes em um passado remoto, em função do que a sua solução não poderá ser obtida a curto prazo, mas deverá resultar de um esforço persistente e continuado de muitos Governos.

Com efeito, bem poucos se dão conta de que, nos 300 anos anteriores a 1955, a região viveu um período de relativa estagnação ou lento crescimento, ao longo dos quais a população cresceu e foi ocupando todo o vasto interior do Nordeste, apoiada em uma agricultura de subsistência, primitiva e rotineira, cuja modernização constitui o principal desafio da atual política de desenvolvimento regional do Brasil.

IV DESENVOLVIMENTO RECENTE DO NORDESTE

Alguns estudos recentes elaborados pelo IPEA e pelo BNB evidenciam que, nos últimos quinze anos, a economia do Nordeste tem apresentado razoável dinamismo e que as perspectivas de crescimento futuro são bastante promissoras. (*)

O estudo do IPEA corresponde a uma análise da evolução da economia do Nordeste no período 1947/67.

Nos itens que se seguem procuramos apresentar uma síntese e interpretação dos principais resultados desse trabalho.

População

O crescimento da população do Nordeste foi de 2,2 % ao ano entre 1950 e 1960 (3,1% para o Brasil) e de 2,5% ao ano entre 1960 e 1970 (2,9% para o Brasil). Em 1970, a população da região era de 28,7 milhões de habitantes. A participação da população brasileira declinou de 34,6% em 1950 para 31,6% em 1960 e 30,4% em 1970.

Do ponto de vista da distribuição interna da população regional, o fenômeno mais relevante é o das migrações rurais para os centros urbanos que alcançaram, entre 1950 e 1960,

(*) Ver David Goodman e Roberto Cavalcanti, A Industrialização do Nordeste, Vol. 1 - A Economia Regional, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 6 e BNB, "Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste até 1971", Introdução ao Relatório de 1971 e "Uma Visão da Economia Agrícola do Nordeste", Introdução Econômica ao Relatório de 1970.

cerca de 1,8 milhões de pessoas, e, no decênio 60/70, 2,1 milhões de habitantes (correspondendo respectivamente a 38% da população urbana de 1950 e 28% da população urbana de 1960).

Emprego

A população economicamente ativa situou-se, em 1970, em torno dos 8,4 milhões, prevendo-se que atingirá 10,6 milhões em 1980. Estima-se que, mantidas as tendências atuais, a mão-de-obra urbana deverá equivaler a 45% do total da força de trabalho em 1980 e as necessidades mínimas de absorção de mão de obra adicional nas atividades urbanas deverão ser de 1,5 milhões de pessoas na década dos 70. Entre 1960 e 1970, foram empregados nessas atividades 1 milhão de pessoas.

O desemprego aberto no setor urbano é relativamente baixo, cerca de 3% da força de trabalho; entretanto, quando consideradas as várias formas de subemprego visível e desemprego disfarçado, verificou-se que cerca de 1/5 da força de trabalho urbana estava subutilizada no ano de 1969. Dessa forma, a criação de novas oportunidades de emprego afigura-se como um dos mais sérios desafios a serem enfrentados pela região na presente década.

Evolução do produto real

Os índices de produto interno líquido real, a preços dos fatores, indicam ter o Nordeste crescido a uma taxa anual acumulativa de 5,5% entre 1947 e 1967, enquanto que o Brasil expandia o seu produto, no mesmo período, à taxa de 5,8% ao ano.

Todavia, em decorrência do crescimento demográfico mais lento, o produto real "per capita" do Nordeste elevou-se de aproximadamente 42% da média nacional em fins da década dos 40 para 49% em 1967.

Ao longo desse período, observa-se, no entanto, dois subperíodos bem definidos.

Nos anos de 1947 a 1953 a economia regional esteve virtualmente estagnada em consequência do reflexo das secas sobre os níveis de produção agrícola e, sobre as atividades urbanas, especialmente comércio e indústria, e setor exportador.

Em consequência, o produto regional cresceu a taxas médias anuais de apenas 3% nesse período, enquanto o País evoluía a taxas de crescimento de 6,4%.

Já no período 1954/67 essa taxa se elevou para 6,1%.^(*) Verifica-se, assim, uma nítida aceleração do processo de desenvolvimento no período 1953/1967, que corresponde justamente à época em que começaram a ser implantados novos programas específicos para a região, inicialmente com a criação da SUDENE e a operação do sistema de incentivos fiscais.

Ressalte-se, ainda, que, como a análise se estende somente até 1967, a taxa de desenvolvimento indicada não reflete,

(*) Todavia apenas no período 1954/62 a região apresenta significativas indicações de crescimento auto-sustentado, mantendo a taxa anual de crescimento de 6,8% a.a.

ainda, o impacto da maturação de grandes projetos industriais que entraram em operação justamente nos últimos três ou quatro anos.

Mesmo admitindo que essa taxa anual de crescimento da renda não tenha ultrapassado os 6,1%, nos anos mais recentes, e tendo-se em conta que o incremento populacional na região foi de 2,5% ao ano (observado para o decênio de 60/70) verifica-se que a renda "per capita" da região deve ter-se elevado no último decênio a uma taxa anual de 3,6% ao ano, taxa que pode ser considerada satisfatória.

Ao longo do período analisado, o setor que apresentou maior estabilidade e dinamismo, com taxa média de crescimento anual superior a 6%, foi o setor terciário.

Observa-se, porém, que o crescimento do setor terciário foi decorrente, em grande parte, do impacto do desenvolvimento industrial brasileiro na região Centro-Sul que, ao alcançar os mercados do Nordeste, estimulou as atividades ligadas às transferências espaciais de bens e serviços.

Dispêndio público

Outro aspecto importante observado foi o crescimento da participação do dispêndio público total no produto interno líquido a preços de mercado, que era da ordem de 18% em fins da década dos 40 e se elevou para mais de 25% no período 65/67.

Por outro lado, a despesa pública direta (consumo e investimento do Governo) representou, no período 60/67, cerca de 17% do produto interno líquido (a preços de mercado), enquan

to que a carga fiscal total correspondeu a aproximadamente 12%. Isto significa que as transferências federais efetuadas ao nível do setor público para a região, equivaleram, na década, a cerca de 5% do produto interno líquido e que o sistema tributário vem atuando de modo a corrigir as disparidades regionais que se verificam no País, pois, enquanto a carga fiscal total no Nordeste situa-se em torno de 13% e apresenta ligeira tendência declinante, a incidente sobre o resto do País situa-se acima dos 20%, com tendência ascendente.

Comércio Externo e Inter-regional

Do ponto de vista de comércio exterior e intra-regional, observa-se uma modificação da situação de relativo equilíbrio dos fluxos de comércio de mercadorias que vinha sendo mantido historicamente pelo Nordeste e que era resultante da compensação verificada entre o deficit gerado nas transações inter-regionais e o saldo obtido nas trocas com o exterior.

Essa situação foi modificada completamente a partir de meados da década passada com a ocorrência de vultosos deficits na balança comercial, que chegaram a alcançar, no período 64/68, o correspondente a 7% do produto interno regional.

Comportamento do setor primário

O setor primário continua a contribuir com cerca de 2/5 da formação da renda interna líquida da região e a empregar 60% de sua força de trabalho.

No período 1947/68, o seu crescimento médio foi da ordem de 4,6% a.a., mais acentuado em 1960/68 (5,6%) do que na dé

cada anterior (4,0%). Essa diferença de comportamento se explica em grande parte pelo impacto das secas de 1951/53 e 1958.

Ainda assim, a evolução do produto do setor agrícola em todo o período 1947/68 pode ser comparada favoravelmente com a verificada para o País como um todo.

Tem-se observado um sensível aumento da participação das lavouras de subsistência da região (milho, feijão, mandioca e arroz) no produto agrícola, em detrimento daquelas culturas tradicionalmente voltadas para o mercado externo ou beneficiamento industrial (cana de açúcar, algodão, cacau e sisal).

Indústria

O produto real do setor manufatureiro cresceu ao nível de 5% ao ano, entre 1949 e 1959, e 3,7% ao ano entre 1959 e 1967.

A par dessa redução da taxa de crescimento, a indústria também apresentou resultados pouco favoráveis do ponto de vista de absorção de mão-de-obra, no período 1949/1959(*).

Isso é consequência, principalmente, da baixa taxa de crescimento das indústrias tradicionais, que ainda tem um peso muito grande na formação do valor de Transformação industrial e

(*) Dados mais recentes indicam que a população ocupada no setor secundário cresceu à taxa de 0,1% a.a. no período 1950/60 e 8,1% a.a. no período 1960/70. Ver Georges Pellerin, Oferta e Demanda de Mão de Obra do Nordeste, Recife, agosto de 1971.

na geração de emprego industrial.

Assim, as indústrias textil, de vestuário e calçados que, em 1967, eram responsáveis por 22,1% da Transformação industrial e 28,9% do emprego industrial, cresceram apenas 1,7 % a.a. no período 1949/59 e 1,5% a.a. no período 59/67.

Conclusões Gerais

Em síntese, o padrão interpretativo que emerge dessa análise retrospectiva, complementada com as indicações de perspectivas futuras referidas mais adiante, é o de uma economia que, embora já tenha atingido o seu ponto de inflexão, ao longo do processo de diferenciação econômica regional, ainda tem que se esforçar bastante para consolidar e garantir a continuidade das tendências favoráveis mais recentes.

Em termos de redução das disparidades regionais, os resultados obtidos nos últimos quinze anos podem ser considerados satisfatórios, conforme se observa do quadro seguinte.

Quadro I

BRASIL: PARTICIPAÇÃO DO NORDESTE NO PRODUTO INTERNO LÍQUIDO
(PIL) A CUSTO DOS FATORES (em %)

PERÍODOS	PARTICIPAÇÃO DO P.I.L. TOTAL	PARTICIPAÇÃO DO P.I.L. PER CAPITA
1947/153	14,2	40,3
1954/61	13,6	42,3
1962/68	14,8	47,8

Fonte: FGV/IBGE . Relações calculadas a preços correntes médios por período. Dados obtidos do trabalho de Roberto Cavalcanti e Clovis Vasconcelos, Desigualdades de Renda e Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil (não publicado)

Em termos de modificações estruturais, tem-se observado a gradual diminuição da proporção de população ativa empregada no setor primário e a correspondente elevação da proporção dessa população ocupada em atividades dos setores secundário e terciário, conforme se observa do Quadro seguinte.

Quadro II

NORDESTE DO BRASIL: DISTRIBUIÇÃO (em %) DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA; 1940, 1950, 1960 e 1970

ANOS	SETORES PRODUTIVOS			TOTAL
	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO	
1940	74,3	7,3	18,4	100,0
1950	73,8	8,0	18,2	100,0
1960	69,6	8,0	22,4	100,0
1970	61,7	10,8	27,5	100,0

FONTES: Censos Demográficos, 1940, 1950, 1960 e 1970. Apud Goodman e Cavalcanti, op. cit. quadro 3.3, pag. 71.

Por outro lado, tem se observado uma articulação cada vez mais estreita da economia da região Nordeste com a da região Centro Sul, destacando-se atualmente, com relação ao Nordeste, a sua menor dependência de mercados externos.

Essas modificações decorreram não apenas do comportamento relativamente medíocre das exportações do Nordeste, nos últimos anos, ou da melhoria dos meios de transportes e comunicações, mas também da operação dos mecanismos de incentivos fiscais - provenientes em sua maior parte do Centro-Sul e destinados obrigatoriamente à região Nordeste - que estabeleceu um vínculo muito estreito e uma comunhão de interesses bastante forte entre as classes empresariais de ambas as regiões, favorecendo assim um maior intercâmbio comercial e finan

ceiro.

Paralelamente, foram operadas significativas mudanças nos instrumentos de política econômica regional, eliminando-se alguns dos fatores que, no passado, foram apontados como responsáveis pela manutenção das desigualdades regionais, notadamente os mecanismos de transferências da região Nordeste para o Centro Sul, através do sistema cambial, e o caráter regressivo do sistema tributário. A reformulação do sistema cambial e as modificações da estrutura tributária do País, realizadas depois de 1964, a par de uma vigorosa política de transferência de recursos para a região Nordeste, alteraram de forma radical o quadro institucional vigente há uma década atrás, em benefício das regiões menos desenvolvidas do País.

V - POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE:

REALIZAÇÕES EM 1971 e 1972

Crescimento do Produto Regional

As estimativas de contas nacionais, por regiões do Brasil, preparadas pela Fundação Getúlio Vargas, somente estão disponíveis até 1968.

Por isso, a Assessoria Técnica da SUDENE preparou algumas estimativas preliminares da evolução do produto interno bruto, a custo dos fatores, por grandes setores econômicos, para o período de 69/72.

De acordo com essas estimativas a economia do Nordeste teria crescido às seguintes taxas:

1969	-	7,1%
1970	-	2,9%
1971	-	9,2%
1972	-	6,5%

No quadriênio, a taxa média teria sido então de 6,4%, o que pode ser considerado razoável, especialmente se levarmos em conta que essa média foi sensivelmente prejudicada pela seca de 1970 que provocou uma queda de 16% no produto do setor primário do Nordeste.

Consumo de Energia Elétrica

Dados da ELETROBRÁS evidenciam que a demanda de energia elétrica do Nordeste tem crescido nos últimos anos a taxas superiores às do

Brasil e das demais regiões do País (salvo com relação a Região Norte, cujo consumo ainda não alcançava 1% do consumo nacional). É o que se observa do quadro abaixo.

Quadro III

CRESCIMENTO DO CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA

(% anual)

REGIÕES \ ANOS	1969	1970	1971	1972 (*)
Norte	23,0	16,7	17,0	20,8
Nordeste	14,9	16,4	15,9	17,6
Sul	13,3	11,1	13,5	15,3
Sudeste	10,7	9,8	14,7	10,1
Centro-Oeste	16,7	18,5	18,8	16,1
Brasil	8,9	10,1	12,2	10,7

FONTE: MME/DNAEE e ELETROBRÁS

(*) - Estimada

Em decorrência desse crescimento a participação do Nordeste no consumo de energia elétrica do Brasil cresceu de 7,5%, em 1969 para 8,6% em 1972^(*).

(*) Se admitimos que o coeficiente de elasticidade-renda do consumo é igual a 2, isso significaria que para um crescimento médio anual da demanda de energia elétrica da região de 16,8%, nos últimos anos, a renda per capita vem crescendo à taxa de 7,15% a.a. e a renda global a taxa de 9,65%.

Com efeito:

$$(2.y) + n = c$$

e

$$y + n = Y$$

onde y = taxa de crescimento da renda per capita (%)

n = taxa de crescimento da população (%)

c = taxa de crescimento do consumo (%)

Y = taxa de crescimento da renda global (%)

Sabido que $n = 2,5$
 $c = 16,8$

Temos $y = 7,15$
 $Y = 9,65$

Oferta Global de Crédito na Região

Por sua vez, a oferta global de crédito da região tem crescido de forma acelerada nos últimos anos, conforme se observa do quadro abaixo:

QUADRO IV

OFERTA GLOBAL DE CRÉDITO DE INSTITUIÇÕES OFICIAIS NO NORDESTE

(Saldos devedores em Cr\$ milhões constantes de 1973) (*)

ANOS	BANCO DO BRASIL		BANCO DO NORDESTE		TOTAL	
	VALOR	TAXA DE CRES- CIMENTO %	VALOR	TAXA DE CRES- CIMENTO %	VALOR	TAXA DE CRES- CIMENTO %
1969	2 124	17,9	1 959	13,3	4 083	15,7
1970	2 504	35,5	2 219	-9,8	4 723	14,5
1971	3 392	17,0	2 015	18,5	5 407	17,6
1972	3 969		2 388		6 357	

(*) Utilizou-se como inflator o índice de preços por atacado, disponibilidade interna, da FGV.

Entre 1969 e 1972 elevou-se em 55,7% em termos reais, a oferta total de crédito do Banco do Brasil (+86,9%) e Banco do Nordeste (+22%).

Embora isso reflita em grande parte a intensidade de esforço promocional do Governo (*), tal expansão não pode deixar de estar relacionada com a dinâmica de uma economia em crescimento.

Isso pode ser confirmado por um estudo do BNB que identificou a uma melhoria da participação do sistema bancário nordestino em relação do sistema bancário regional, tanto em termos de empréstimos como de depósitos (**).

É o que se observa do quadro abaixo:

Participação do sistema bancário do Nordeste no sistema bancário nacional (médios anuais em %).

QUADRO V

PERÍODO	EMPRÉSTIMOS	DEPÓSITOS
1959/65	11,9	6,7
1966/72	14,0	10,1

(*) Em termos de ação promocional do Governo na região deve ser mencionado também que o BNDE tem expandido em larga escala suas operações na região. Em termos de valor de operações aprovadas, a participação do Nordeste no total das operações do Banco cresceu de 6,5% e 7% em 1967 e 1968 para 16,5% em 1969, 12,4% em 1970, 9,50% em 1971 e 12,8% em 1972.

(**) Ver relatório do BNB, Exercício de 1972, Introdução Econômica, p. 30/31.

Liberações de Recursos de Incentivos Fiscais (34/18)

Por sua vez as liberações de recursos de incentivos fiscais alcançaram em 1972 um volume "record" de Cr\$ 893 milhões (ou Cr\$ 148,8 milhões à taxa de Cr\$ 6,00 por dolar).

A preços de 1973, o total acumulado de liberações no período 62/72 atinge Cr\$ 5 123 milhões ou US\$ 837 milhões (à taxa de Cr\$ 6,12 por dolar, vigente em setembro de 1973).

QUADRO VI

SUDENE: LIBERAÇÕES DE RECURSOS DO ART. 34/18

ANOS	V A L O R	
	Cr\$ mil a preços Corrente	Cr\$ mil a preços de 1972(1)
1962	14,0	333,3
1963	232,0	3 135,1
1964	5 136,0	36 685,7
1965	8 741,0	39 731,8
1966	43 283,0	142 848,2
1967	178 744,0	459 496,1
1968	326 155,0	675 269,2
1969	489 971,0	838 991,4
1970	732 367,0	1 030 052,0
1971	854 220,0	1 003 783,8
1972	893 085,0	893 085,0
TOTAL	3 531 948,0	5 123 411,6

(1) Índice de Oferta Global

Conjuntura Econômica - nº 27/agosto - 73.

Transferências de recursos federais

As transferências do Governo Federal aos Estados e Municípios realizadas através dos Fundos de Participação e Especial e dos Fundos Vinculados-poderosos instrumentos de integração das decisões nos três níveis de Governo - tiveram participação decisiva na complementação das receitas das Unidades da Federação, principalmente aquelas de menor renda, atingindo no exercício de 1972 a cifra de Cr\$ 5 157 milhões (US\$ 859 milhões).

A participação total do Nordeste nessas transferências - foi de Cr\$ 1 712 milhões (ou US\$ 285 milhões) correspondente a 33,3% do total.

Cerca de 40,8% do Fundo de Participação dos Estados, 35,9% do Fundo de Participação dos Municípios e 57% do Fundo Especial foram destinados do Nordeste, conforme demonstra o quadro anexo.

Além disso, a participação do Nordeste no total de transferências elevou-se de 31,6% em 1970 para 33,1% em 1971 e 33,3% em 1972.

QUADRO VII

TRANSFERÊNCIAS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS

NORTE - NORDESTE

IPLAN/Setor de Desenvolvimento Regional			Cr\$ milhões												
FUNDOS	TOTAL			NORDESTE						NORTE					
	1970	1971	1972	1970		1971		1972		1970		1971		1972	
				Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%
FPE	604,5	824,6	1 164,6	213,6	40,3	332,3	40,3	479,2	40,8	101,6	16,8	138,5	16,8	205,5	17,3
FPM	604,5	824,6	1 164,6	213,6	35,2	287,9	34,9	416,6	35,9	29,1	4,8	44,6	5,4	65,3	5,5
FE	216,3	301,2	384,9	141,6	65,5	209,2	69,5	269,4	57,0	38,3	17,7	56,5	18,8	71,2	14,9
Fundo Vinculado	1 577,6	1 696,3	2 443,1	351,2	22,3	377,9	22,3	547,4	22,4	144,3	9,2	156,5	9,2	248,7	10,2
T O T A L	3 002,9	3 646,7	5 157,2	949,4	31,6	1 207,3	33,1	1 712,6	33,3	313,3	10,4	396,2	10,9	590,7	11,5

VI PERSPECTIVAS PARA 1973/1974

A estratégia de desenvolvimento do Nordeste objetiva assegurar o crescimento da economia regional a uma taxa superior a 8% ao ano (numa faixa considerada viável entre 8 e 11% e tendo em vista uma taxa de crescimento para o Brasil como um todo entre 8 e 10% ao ano).

A implementação dessa estratégia será feita ao longo das linhas básicas de ação a seguir indicadas:

- I Prosseguimento do programa de industrialização do Nordeste, dando-se ênfase à mais ampla integração do seu parque industrial, no plano nordestino, e à sua maior complementaridade com outros sistemas regionais, no plano nacional, tendo em vista assegurar-lhe maior autonomia e capacidade de auto-sustentação.

Estima-se que o apoio financeiro a ser prestado a projetos agrícolas e industriais da região, em parte já aprovados pela SUDENE, deverá absorver recursos de incentivos fiscais da ordem de Cr\$ 2 020 milhões (US\$ 330 milhões), no biênio 73/74; por outro lado o apoio financeiro de bancos oficiais para capital fixo (em termos de saldos devedores) deverá elevar-se de Cr\$ 1 100 milhões em 1971 para Cr\$ 1 850 milhões no corrente exercício.

- II - Fortalecimento da infraestrutura econômica e social da região, com a execução de um programa de investimentos públicos da ordem de Cr\$ 4 950 milhões (US\$ 800 milhões), no biênio, dentro do qual se destacam as aplicações em rodovias, energia elétrica, centrais de abastecimento, pesquisa e experimentação e educação;
- III - Transformação da economia rural do Nordeste, tendo em vista elevar-lhe a produção e produtividade e dar-lhe características empresariais; nessa linha de ação serão contemplados os seguintes programas principais:
- modificação da estrutura fundiária da região, com a utilização dos mecanismos estabelecidos pelo PROTERRA;
 - execução do Programa de Irrigação do Nordeste que visa a colocar em operação 40 000 ha de área irrigada, elevando para 70 000 o total de ha irrigados do Nordeste; esse programa compreende dois sub-programas; um executado pela SUVALE, na região do São Francisco, dentro do esquema do Programa especial do Vale do São Francisco - PROVALE, e outro executado pelo DNOCS nas demais áreas de irrigação do Nordeste.

Até 1974 deverão ser investidos no programa de irrigação, somente em projetos do Governo, cerca de Cr\$ 604 milhões a saber:

Ano	Cr\$ milhões
1971	65,2 (a)
1972	139,0 (a)
1973	170,0 (b)
1974	230,0 (c)
TOTAL	604,2

(a) Valores efetivamente liberados, dentro do Programa de Integração Nacional

(b) Dispêndios programados

(c) Dispêndios previstos

- reorganização da agroindústria canavieira,
- execução de amplo programa de pesquisa e experimentação agrícola, tendo em vista a identificação de novas oportunidades de aproveitamento de recursos naturais, a melhoria de produtividade de culturas básicas e o beneficiamento de produtos agrícolas exportáveis,

IV - Integração do Nordeste com a Amazônia e o Planalto Central, através da execução do Programa de Integração Nacional e da expansão da fronteira agrícola em direção à Amazônia.

Programa de Investimentos Públicos

O Quadro seguinte dá uma idéia do esforço de investimento que será realizado pelo Governo Federal para alcançar esses objetivos.

NORDESTE: RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL
1973/1974

PROGRAMAS E PROJETOS	1973	1974	TOTAL 1973/1974
I - Programas especiais: PIN, PROTERRA e PROVALE (a)	1 020	1 100	2 120
II - Transferências	2 150	2 350	4 500
- Fundo de Participação dos Estados (b)	600	630	1 230
- Fundo de Participação dos Municípios (b)	530	550	1 080
- Fundo Especial (b)	270	350	620
- Fundos Vinculados (c)	750	820	1 570
III - Incentivos Fiscais (d)	960	1 060	2 020
IV - Investimentos públicos federais em projetos prioritários (e)	2 360	2 590	4 950
V - Apoio financeiro de bancos oficiais para capital fixo	1 850	1 850	3 700
T O T A L	8 340	8 950	17 290

FONTE: João Paulo dos Reis Velloso, "Desenvolvimento e Grandeza do Brasil; a experiência e comunicação social da revolução;" pronunciamento na Escola Superior de Guerra.

- (a) Na parte do PIN inclui apenas os programas de irrigação e pequenos investimentos da infra-estrutura; a parte do PROTERRA exclui os programas de crédito. A parte do PROVALE corresponde à programação prevista ou lei, deduzido o que já foi realizado em 1972. Foram excluídos as Transferências entre os diversos programas especiais para evitar dupla contagem.
- (b) estimativas do MPCG/SAREM.
- (c) Valores constantes do II OPI, reestimados a preços de 1973.
- (d) Inclui somente gastos correspondentes a projetos prioritários nas áreas de saúde, energia, transportes e recursos naturais, constantes do I PND.

Não foi considerada nessa estimativa a aceleração de investimento na região decorrente dos programas do IAA, do aumento de aplicações do BNDE, inclusive em função do Programa de Industriais Básicas (PIB) os investimentos do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI) e os relacionados com a implantação do Polo Petroquímico da Bahia. Ver quadro V da publicação citada acima.

Somente através dos Programas Especiais, dos mecanismos dos Fundos de Participação e Vinculados e do Sistema de incentivos fiscais a União realizará Transferências Totais para o Nordeste, no biênio 73/74, da ordem de Cr\$ 6 520 milhões (ou cerca de US\$ 1 065 milhões) a preços de 1973.

Esses recursos, somados aos que deverão ser aplicados pelos diversos Ministérios na execução de projetos prioritários incluídos no I PND propiciarão o financiamento de investimentos públicos (salvo com relação aos incentivos fiscais) da ordem de Cr\$ 13 590 milhões (ou US\$ 2 220 milhões).

Além disso, os bancos oficiais deverão contribuir com empréstimos no valor de Cr\$ 3 700 milhões para formação de capital fixo na região, (US\$ 604 milhões).

Incentivos ao setor privado

A esses recursos todos deverão ser acrescidos aqueles que serão investidos pelo setor privado, sabido que o esforço de desenvolvimento da região está baseado fundamentalmente em uma intensa mobilização da iniciativa empresarial privada da própria região, do Centro Sul e até do exterior.

Na realidade, toda a ação do Governo tem por objetivo criar as pre-condições indispensáveis para a execução de investimentos privados.

Nesse sentido, além de realizar aqueles investimentos de caráter essencialmente público, para complementação da in -

fraestrutura econômica e social da região, o Governo pretende utilizar, de forma coordenada e racional, incentivos e estímulos os mais diversos, para induzir a realização de investimentos privados de desenvolvimento agrícola e industrial.

Projetos Prioritários

Na área de investimentos públicos, o I PND destaca como projetos mais importantes, a serem concluídos até 1974, os seguintes:

- complementação da rede rodoviária básica do Nordeste e melhoria e modernização de diversos portos do Nordeste, em especial os portos do Recife, Mucuripe e Itaqui;
- expansão do sistema básico nacional de microondas, na parte relativa aos troncos Belo Horizonte-Recife, Recife-Fortaleza e Fortaleza-São Luiz;
- ampliação do sistema da Cia. Hidroelétrica Boa Esperança (cuja capacidade deverá alcançar 75% de potência total prevista de 216.000 KW) e expansão do sistema hidroelétrico de Paulo Afonso, com a entrada em operação, no triênio, de mais 412 MW.

Na área de desenvolvimento industrial, os principais instrumentos de fomento continuarão a ser os incentivos do art. 34/18 e os empréstimos de bancos oficiais.

Diversos projetos importantes - muitos já aprovados - deverão ser implantados no triênio, destacando-se entre outros os da USIBA e AÇONORTE, na área de siderurgia (280.000 t. de laminados e 145.000 t. de lingotes, respectivamente), os que integram o Polo Petroquímico do Nordeste, o de exploração das jazidas de Salgema de Alagoas (250.000 t/ano de soda cáustica e 220.000 t/ano de cloro), o de produção de cobre refinado na Bahia (70.000 t/ano) e de potássio de Sergipe (200.000 t/ano).

Maior ênfase porém será dada ao desenvolvimento do setor agro-pecuário com a execução dos diversos programas de irrigação, colonização, desenvolvimento agrícola e agro-industrial incluídos no PROTERRA e PROVALE.

Dentro desses programas, já foram definidos ou se encontram em fase de execução diversos projetos específicos como os de irrigação, que vem sendo implantados pelo DNOCS e SUVALE, o de colonização do Alto Turi, a cargo da SUDENE, o de racionalização da agro-indústria açucareira (zona da Mata), os de sementes melhoradas e assistência técnica (extensão rural), os de pesquisa e experimentação agropecuária, etc.

Além disso, serão concedidos incentivos para a implantação de grandes projetos privados de irrigação, colonização, pecuária e agro-industriais, notadamente nas áreas de exploração pioneira.

Perspectivas de crescimento

Na medida em que se possa obter uma adequada resposta do setor privado, parece ser bastante viável que se alcan-

ce a meta fixada de uma taxa de crescimento superior a 8% para a região Nordeste.

Um exercício de projeções setoriais realizado pelo Banco do Nordeste indica as seguintes possibilidades de crescimento:

Agricultura: 6,5% a.a., taxa pouco superior à observada nos últimos 15 anos (entre 5 e 6%)

Indústria^(*): 15% a.a., em função principalmente do impacto dos projetos aprovados pela SUDENE e do dinamismo esperado dos setores de energia elétrica, construção civil e mineração.

Serviços: 10% a.a., taxa superior à observada no período 1966/68, que foi de 7,5% a.a.

A consecução dessas taxas setoriais de crescimento permitiria que a economia do Nordeste crescesse a uma taxa média de 10% a.a. na década 1970/80^(**), de modo a elevar a renda per capita do nordestino de cerca de 200 dólares em 1970 para 396 dólares em 1980^(***).

(*) - inclusive energia elétrica, construção civil e mineração

(**) - Em 1968, a renda da agricultura do Nordeste representava 32,4% da renda total, a da indústria 13,1% e a dos serviços 54,5%. Se obtidas as taxas setoriais previstas, a estrutura da economia do Nordeste será a seguinte, em 1980: agricultura, 22,2%; indústria, 22,2% e serviços 55,6%. Ver BNB, "Introdução Econômica" do Relatório de 1971

(***) - a taxa estimada de crescimento populacional foi de 2,8% a.a. superior a observada no decênio 1960/70 (2,5%).
Idem, ibidem.

Ainda que essas taxas fossem reduzidas para 6% na agricultura, 14% na indústria e 9% nos serviços, a economia do Nordeste cresceria à taxa de 9% a.a.

Embora projeções desse tipo devam ser encaradas com reservas existem suficientes indicações da viabilidade de crescimento da região, a esse ritmo.

Estimativas da SUDENE indicam que a taxa média de crescimento da região foi de 9% a.a. no período 1967 / 1969.

Por outro lado, a região tem conseguido manter uma elevada taxa de formação de capital que, nos anos de 1968 a 1969, se situou no nível de 30% do produto regional (*). Isso se deve em grande parte ao elevado montante de transferências recebidas pelo Nordeste.

A manutenção dessa taxa já garantirá a consecução da meta de um ritmo de crescimento superior a 8% a.a.

Com efeito, admitindo-se que seja válida a relação incremental capital-produto de 3,2: 1 estimada pela SUDENE, bastaria que a taxa de formação de capital superasse os 25% para que essa meta fosse alcançada, $(3,2 \times 0,08)$.

(*) - Ver SUDENE, AT, Estimativa de produto e de formação bruta de capital do Nordeste no período 1965/69, Recife, dez.1971, Circulação restrita.

Um pequeno exercício aritmético indica - pelo menos no que se refere ao setor público - que o volume de investimentos previsto para o triênio 1972/74 Cr\$ 21 milhões ou US\$ 3,5 bilhões - é suficiente para assegurar o crescimento desejado para a economia do Nordeste (*).

(*) - O PIB do Brasil em 1970, conforme estimativa do I PND foi de Cr\$ 222.857 milhões (a preços de 1972) ou US\$ 37.644 milhões, dos quais Cr\$ 33.428 milhões ou US\$ 5.646 milhões (15%) corresponderiam ao PIB do Nordeste. Uma taxa de formação de capital de 25% corresponderia a um investimento anual no Nordeste de Cr\$8.357 milhões ou US\$ 1.411 milhões. Somente os investimentos públicos dos projetos prioritários incluídos no PND para o triênio 1972/74 (21.050 milhões ou seja Cr\$ 7.016 milhões/ano) correspondem a 84% do total das exigências de capital indicadas.

QUADRO IX

NORDESTE: FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL

	Cr\$ milhões a preços correntes	
	1 9 6 8	1 9 6 9
Total da Formação Bruta de Capital	<u>4.740</u>	<u>5.549</u>
Setor Público	1.559 (33%)	1.017 (35%)
Setor Privado	3.181 (67%)	3.632 (65%)
PIB, a preços de mercado	14.647	19.070
Taxa de Investimento	32%	29%

Fonte: SUDENE, AT. Estimativa do Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste no Período 1965/69, Recife, Dez.1971.

VII - OBJETIVOS TENDÊNCIAS e PROBLEMAS DAS
POLÍTICAS FUTURAS EM RELAÇÃO AO NORDESTE

O processo de desenvolvimento é fundamentalmente um processo de transformação qualitativa da estrutura do sistema econômico. Dessa forma, na medida em que novas etapas são vencidas e patamares mais elevados são alcançados, mais complexa e difícil se torna a estratégia de desenvolvimento para os estágios seguintes, exigindo uma redefinição de políticas e o aperfeiçoamento dos instrumentos de ação governamental.

Decorrida mais de uma década da implantação da nova política do Nordeste, inaugurada com a SUDENE, e passados já alguns anos de experiências com os programas de integração nacional, mister se faz um balanço das realizações alcançadas e uma avaliação da eficiência da ação governamental em relação ao Nordeste.

Sem dúvida isso é tarefa de larga envergadura, que mal poderia aqui ser esboçada.

Por outro lado, estamos convencidos de que os resultados desse balanço serão fundamentalmente positivos.

Ainda assim, permitimo-nos indicar alguns pontos que, a nosso ver deveriam merecer maior atenção nos próximos anos.

Objetivos Setoriais

Em termos de grandes objetivos setoriais pouco pode ser sugerido de realmente novo.

Os objetivos básicos nesse particular deverão continuar a ser:

- a) modernização da agricultura tradicional;
- b) intensificação do programa de industrialização

- c) desenvolvimento do setor serviços, para abertura de novas fontes de emprego e renda, (notadamente em áreas como turismo, hotelaria, etc.)

Todos esses objetivos já vem sendo perseguidos, com maior ou menor intensidade há algum tempo.

Dentre eles, aquele que parece ainda um pouco distante é o da modernização da agricultura tradicional, dado que esta continua a ser o segmento mais frágil da economia nordestina e o setor que, por suas deficiências estruturais e vulnerabilidade a fatores conjunturais e variações climáticas, pode retardar ou comprometer o esforço de desenvolvimento da região.

Há mais de uma década, quando da aprovação do I Plano Diretor da SUDENE, foram fixados, nesse particular, os objetivos de expansão da fronteira agrícola, melhor uso das terras das áreas úmidas e irrigação das zonas áridas.

A expansão da fronteira agrícola da região, notadamente em direção ao Estado do Maranhão, vem se desenvolvendo de forma mais ou menos espontânea, sendo conhecido o relativo insucesso dos programas de colonização iniciados, há alguns anos atrás, naquele Estado.

Essa expansão recebeu um novo impulso mais recentemente com a criação do Programa de Integração Nacional e a construção da Transamazônica.

A reorganização da agro-indústria canavieira, por sua vez, somente agora vem recebendo decisivo impulso, com a execução de programas de grande porte do IAA e do PROTERRA.

Já o Plano de Irrigação do Nordeste, aspiração longamente acalentada por todos os nordestinos, somente veio a se tornar viável com a criação do Programa de Integração Nacional; mesmo assim, esse programa se desenvolve predominantemente em terras públicas e em caráter experimental, devendo decorrer ainda algum tempo até que os seus efeitos econômicos e seu impacto sobre o setor privado possam ser sentidos.

O programa de industrialização é o que tem sido implementado com maior vigor, com base no sistema de incentivos fiscais.

Esse programa deverá ser intensificado, doravante, procurando-se dar maior ênfase, para maximização dos benefícios esperados, nos seguintes aspectos:

- rentabilidade e capacidade competitiva
- efeitos indiretos, em termos de complementaridade e integração do setor industrial
impacto sobre o setor primário e desenvolvimento de agro-indústrias
- incorporação de novas tecnologias, tanto em termos de engenharia industrial, como em termos de marketing e management.

Finalmente, um razoável esforço vem sendo feito mais recentemente em áreas relacionadas com o setor serviços.

Problemas e desafios do futuro

Em consequência, já existe uma razoável experiência que permite identificar os problemas principais que deverão ser enfrentados pela região em futuro próximo.

Em artigo publicado há algum tempo atrás (*) o Dr. Rômulo de Almeida procurou demonstrar as vantagens da industrialização do Nordeste como uma forma de prolongar o padrão tradicional de substituição de importações do país, compensando a redução do dinamismo da região Centro Sul que se observava àquela época. Observava o articulista que essa industrialização, além de aproveitar as experiências do Centro Sul, estava condicionada pela elaboração e análise de projetos técnicos e econômicos, o que "assegurava um nível tecnológico e administrativo da nova indústria do nordeste mais elevado que o da indústria média nacional".

(*) Economia e Desenvolvimento, pág. 18, nº 3, dezembro de 1967

Ao mesmo tempo, o autor chamava a atenção para alguns problemas que poderiam constituir obstáculos ao futuro desenvolvimento industrial do Nordeste, a saber:

- a) insuficiência de poupanças para investimento de recursos pró prios, como contrapartida aos comprometimentos de recursos dos incentivos fiscais (artigo 34/18) de projetos aprovados e em fase de aprovação pela SUDENE.
- b) deficiências no suprimento de insumos para as indústrias que se implantassem no Nordeste e eventuais restrições à importação desses insumos
- c) redução das oportunidades mais fáceis de substituição de importações
- d) insuficiente criação de empregos
- e) limitações da estrutura agrária
- f) redução da barreira protecionista representada pelos fretes
- g) criação de estruturas oligopólicas, sob a forma de subsidiárias de empresas do Centro-Sul, que pudesse limitar a competição na região e realizar transferências do Nordeste para o Centro Sul.

Essas observações revelam basicamente uma preocupação com problemas de mercado e oportunidades industriais, capacidade competitiva, possibilidades de financiamento e estrutura de propriedade das empresas.

Além desses problemas poderíamos acrescentar ainda o possível enfraquecimento do principal agente financeiro do Governo da Região, no caso o Banco do Nordeste, com a retirada dos depósitos dos incentivos do 34/18 (cujo crescimento acelerado na década de 1960 de certo modo compensou a perda da vinculação constitucional dos recursos do chamado "Fundo das Secas") e

eventuais descompassos entre os programas de investimentos privados e o esforço governamental nas áreas de infra-estrutura e serviços básicos, a par das conhecidas limitações de capacidade empresarial da região.

Diante desses problemas previsíveis, seria conveniente que procurássemos especular sobre as principais medidas de política econômica que poderiam ser adotadas, tanto na área estritamente governamental, como nas relações entre Governo e empresa privada, para garantir a continuidade do processo de desenvolvimento do Nordeste.

Linhas de Ação para o futuro

Para tanto, permito-me sugerir um esquema analítico que, fugindo a tradicional análise setorial, procura identificar aquelas variáveis básicas do processo que deverão ser afetadas pela política governamental e pelas decisões empresariais.

Já que o nosso objetivo é a elevação da renda per capita da região, as duas variáveis principais são, evidentemente, população e renda.

A população é, até certo ponto, um dado no problema, no sentido de que os fatores básicos que determinam o seu crescimento - taxa de natalidade e taxa de mortalidade - dificilmente poderão ser influenciados por qualquer medida de política governamental.

Porisso mesmo que não existe nenhum mecanismo auto-regulador do crescimento populacional, as hipóteses que tiverem que ser feitas, nesse particular, serão de importância crucial para uma análise das perspectivas de desenvolvimento da região.

Do ponto de vista econômico o principal efeito do crescimento populacional é a exigência de crescentes investimentos de infra-estrutura e a necessidade de criação de novas oportunidades de emprego. Na medida em que a taxa de crescimento populacional impõe ao sistema econômico um ritmo de investimentos públicos e de abertura de novas oportunidades de emprego superior às suas possibilidades efetivas, podemos afirmar que a variável demográfica passa a influenciar de forma negativa o processo de desenvolvimento.

Do ponto de vista de uma região, porém, existe um fator de equilíbrio que é justamente o fenômeno das migrações internas.

Podemos supor que, em função da melhoria dos níveis gerais de educação e dos meios de transporte e comunicações, deverá aumentar a mobilidade da mão-de-obra, reforçando-se a função das migrações como instrumento regulador do mercado de trabalho. Podemos admitir, portanto, que se o ritmo de crescimento do Nordeste não fôr suficiente para absorver toda a mão-de-obra disponível, parcela substancial desta mão-de-obra tenderá a emigrar para outras regiões. Conforme estudos recentes elaborados pelo IPEA (*), as regiões do Parará e da Guanabara - Rio de Janeiro parecem ter esgotado suas oportunidades de absorção de imigrantes, ao longo da última década.

Na mesma forma, dentro da região Nordeste, a área dos Estados do Maranhão e Piauí, que tinha saldo migratório (entradas menos saídas) positivo em 1950, passou a ter saldo negativo em 1970.

Dessa forma, os novos migrantes deverão dirigir-se predominantemente para as regiões Norte e Centro-Oeste.

Admitido esse fenômeno, a política governamental deveria incluir um conjunto de medidas para orientação desses fluxos migratórios, a par de investimentos no aperfeiçoamento do fator humano (educação-saúde-treinamento de mão-de-obra etc), de modo que essas migrações, já que inevitáveis, possam pelo menos cumprir de forma eficiente e adequada a sua função reguladora no processo de correção das disparidades regionais.

(*) Ver Milton da Mata, Eduardo de Carvalho e Maria Tereza Castro e Silva, Migrações Internas no Brasil - Aspectos Econômicos e Demográficos - IPEA - Relatório de Pesquisa nº 19, pg.156/157

A segunda variável-renda - depende fundamentalmente de três fatores básicos:

- a) oportunidades de investimento
- b) capacidade empresarial e
- c) disponibilidade de recursos para investimento

As oportunidades de investimento dependem da existência de mercado, sendo necessário relevar, nesse particular, a importância que pode ter para uma região subdesenvolvida a abertura de novas frentes de mercado no setor externo.

A disponibilidade de recursos para investimento, por sua vez, deve ser avaliada em função não apenas do montante global dos recursos necessários, como também da adequada combinação ou distribuição desses recursos entre os diferentes setores público, privado e misto.

O setor público engloba os investimentos não diretamente produtivos em obras de infra-estrutura (energia, transportes, comunicações) em programas de aperfeiçoamento do fator humano (educação, saúde e saneamento) e em projetos específicos que possam ter um efeito catalizador ou indutor sobre o setor privado (pesquisa, pre-investimento, etc).

O setor privado tem a função de mobilizar capacidade empresarial e capital de risco para a realização de investimentos diretamente produtivos, nos setores agrícola, industrial e de serviços. O setor misto, por sua vez, se associa ao esforço privado ou apoia a sua atuação, através da administração de programas de incentivos fiscais ou de apoio financeiro a atividades privadas (agências de desenvolvimento regional e bancos oficiais).

Assim, identificados esses fatores básicos do processo, a política governamental deve contemplar dois tipos de medidas a saber:

- a) medidas de melhoria ou correção de mecanismos de mercado, seja mercados de mão-de-obra, seja de mercados de capitais, (inclusive o mercado "cativo" de capitais do sistema 34/18);
- b) medidas de aperfeiçoamento dos instrumentos de política governamental

O primeiro grupo de medidas tem por objetivo elevar a eficiência do setor privado. O segundo, por sua vez, tem por objetivo melhorar a eficiência do setor público.

Dentro desse quadro de referência, as seguintes linhas de ação ou orientações básicas, poderiam ser sugeridas, considerados os diferentes níveis do processo decisório, a saber: global, regional e de projetos.

A nível global, o principal objetivo seria o de obter uma mais estreita e adequada articulação entre os mecanismos de política econômica de nível global ou nacional (particularmente, os instrumentos de curto prazo) e os instrumentos e instituições relacionadas com o desenvolvimento regional.

Para tanto, seria conveniente que se estabelecesse um esquema de cooperação ou de articulação que assegurasse a permanente avaliação do impacto de determinadas medidas de âmbito nacional sobre o desenvolvimento da região.

É sabido que determinados instrumentos de política econômica nacional podem ter, algumas vezes, efeitos secundários e colaterais, nem sempre desejados, mas não raro inconvenientes do ponto de vista regional.

Haveria então necessidade de estabelecer um sistema que permitisse neutralizar esses possíveis efeitos negativos, do ponto de vista regional, de políticas que são válidas e corretas do ponto de vista nacional.

Isso decorre do fato de que no atual estágio de desenvolvimento do Brasil, os chamados efeitos regressivos de MYRDAL possivelmente ainda superam os efeitos propulsores do crescimento dos polos dinâmicos do País.

Por outro lado, na medida em que se integra o País, aumentando a mobilidade dos fatores e a fluidez do sistema econômico, esses efeitos regressivos tendem a se tornar cada vez mais fortes.

É fora de dúvida por exemplo que diversas medidas de política econômica recentemente adotadas, embora perfeitamente corretas do ponto de vista nacional, tenderão a beneficiar mais diretamente as regiões já desenvolvidas. Este seria o caso dos investimentos em ciência e tecnologia, da política de promoção de exportações, do desenvolvimento do mercado de capitais, etc.

Isso não significa que essas medidas não devam ser adotadas, mas sim que o seu efeito do ponto de vista regional deve ser considerado e que essas medidas devem ser complementadas com mecanismos de política compensatória.

Do ponto de vista ou a nível estritamente regional, deveriam ser mantidos ou fortalecidos os atuais esquemas de transferências de recursos da União para a região Nordeste, seja sob a forma de fundos de participação de Estados e Municípios e Fundo Especial, seja sob a forma de sistema de incentivos fiscais.

Paralelamente, deveriam ser fortalecidas as agências financeiras regionais, que têm a seu cargo a prestação de apoio financeiro ao setor privado do Nordeste.

Por outro lado impõe-se dar um passo a frente no planejamento regional, procurando-se descer pelo menos até o nível sub-regional, através de um estudo mais aprofundado das diferentes características das diversas áreas que integram a região, com o objetivo de formular programas integrados de desenvolvimento que contemplem a execução de "pacotes de investimento", seja em termos de complexos técnicos (polo petroquímico, por exemplo), seja em termos de complexos regionais (polos agro-industriais, complementados por investimentos públicos em áreas de infra-estrutura ou de investimento social).

Nesse particular, conforme revelou recentemente o Ministro Reis Velloso,

"o arsenal de medidas em favor do Nordeste ainda não se esgotou. Agora mesmo, um novo enfoque, de ÁREAS INTEGRADAS, ou seja, de atuação concentrada e integrada em áreas prioritárias da zona rural do Nordeste, se faz possível através do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (PDPI), compreendendo: vales úmidos, serras úmidas, tabuleiros costeiros, áreas de cerrados, áreas de lavouras xerófilas, áreas de colonização. Vai-se, nessas áreas de atuação prioritária, para obtenção de resultados substanciais a médio prazo em esquema menos dispendioso que os programas tradicionais de irrigação e colonização, integrar a utilização de instrumentos como o PROTERRA, PROVALE, PIN, com a ação sistemática dos bancos oficiais - BNB, BNDE, Banco do Brasil - e dos Ministérios executores de programas de infraestrutura, através de cinco linhas de atuação congregadas: crédito orientado, pesquisa agrônômica e tecnológica, estradas vicinais, eletrificação rural, armazenagem.

Esse ataque concentrado e orgânico a tais áreas de produção agrícola e pecuária, programaticamente bem definidas será complementado pelo grande Programa de Agro-indústria do Nordeste, já em implantação, para processamento, inclusive da produção adicional resultante do esforço intensivo nas áreas integradas.

Os dois programas - de Áreas Integradas e de Agro-indústria - poderão receber apoio financeiro externo na ordem de US\$ 100 milhões, para projetos elaborados e executados por entidades nacionais" (*).

As agências financeiras regionais por sua vez dada a grande experiência já adquirida na avaliação e elaboração de projetos, e eventualmente na gestão de empreendimentos, poderiam receber, paralelamente ao fortalecimento de sua estrutura de re-

(*) Desenvolvimento e Grandeza do Brasil: a Experiência Econômica e Social da Revolução. Pronunciamento do Ministro Reis Velloso na Escola Superior de Guerra, em 4 de julho de 1973.

cursos, a atribuição de suplementarem a capacidade empresarial da região, com a realização de investimentos diretos ou até mesmo com a tomada de iniciativas relacionadas com a implantação de operação de empreendimentos específicos considerados de interesse e importância para a região.

Por outro lado, o sistema de incentivos fiscais cujas excepcionais características de eficiência operacional e econômicas são bem conhecidas deveria receber apenas algumas pequenas modificações que lhe facilitassem a administração e a fiscalização dos projetos aprovados. (*)

A criação de um fundo de investimentos, com base nos recursos dos pequenos depositantes, por exemplo, é uma das medidas já em adiantado estágio de exame por parte dos órgãos governamentais responsáveis.

(*) Por eficiência econômica desse sistema podemos considerar a sua capacidade de afetar as decisões de poupança e investimentos, de acordo com critérios adequados a uma política de desenvolvimento, com um mínimo de exigências formais e burocráticas, e atratividade suficiente para induzir à efetiva utilização do incentivo.

O sistema 34/18, em que se fundamenta a política de incentivos no Nordeste, apresenta as seguintes características do ponto de vista de sua eficiência econômica:

- a opção dada as pessoas jurídicas contribuintes do Imposto de Renda de depositar recursos em seu nome ou pagar ao fisco é uma opção bastante simples, que induz à quase totalidade dos beneficiários potenciais a usar esse direito;
- ao contrário de outras formas de incentivos (subsídios, proteção aduaneira, etc), o 34/18 não cria distorções de mercado no que concerne as decisões de investimentos;
- o seu efeito principal é criar uma espécie de mercado cativo de capitais, ou seja, uma reserva de poupança com destinação específica em termos regionais;
- as aplicações decorrentes desse "pool" de recursos são feitas de acordo com os mesmos critérios de rentabilidade que norteiam a aplicação de capitais privados;
- o mecanismo do 34/18 afigura-se superior aos sistemas de isenções de impostos indiretos, os quais beneficiam principalmente indústrias com alta rotação de capital e de lucros elevados;
- igualmente em comparação com os sistemas de proteção aduaneira, o 34/18 afeta tão somente a fase de implantação de investimentos industriais, devendo a indústria implantada operar em condições de eficiência pelo menos similares às já estabelecidas;
- em termos de política macro-econômica, o sistema 34/18 permite uma quantificação explícita dos custos sociais o que não acontece com sistemas de isenções ou de proteção aduaneira, cujo custo é de difícil mensuração.

Quanto à operacionalidade do sistema, afigura-se o 34/18 o mais conveniente dos incentivos já utilizados no país, já que o seu funcionamento é mais ou menos autônomo, de mecânica simples, independente de cortes orçamentários e de burocracia governamental, dependendo basicamente de decisões do setor privado.

II - A ESTRATÉGIA PARA O NORDESTE

No contexto da política de integração Nacional do Brasil, o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste assume particular relevância. Apesar da elevada prioridade que sempre foi atribuída, por vários governos anteriores, ao problema de soerguimento econômico da região Nordeste, a política de desenvolvimento regional do atual Governo apresenta algumas inovações importantes. Dois pontos merecem particular destaque.

Em primeiro lugar, já não mais se concebe o desenvolvimento do Nordeste como um programa isolado, mas como parte de um programa mais amplo de integração nacional, que envolve a progressiva articulação da região Nordeste com a região Amazônica, o Planalto Central e o Centro-Sul.

Em segundo lugar, ao mesmo tempo em que se procura consolidar o programa de industrialização da região, dá-se especial ênfase ao desenvolvimento do setor primário, tradicionalmente negligenciado em programas anteriores.

Nesse sentido, a estratégia para o Nordeste prevê os seguintes objetivos principais:

- a) criação de um mercado regional capaz de garantir o crescimento auto sustentado da região;
- b) recombinação de fatores, a mais altos níveis de eficiência, através da reorientação dos fluxos migratórios para utilização da terra e dos recursos naturais da região Norte e do Planalto Central;

