

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A  
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO

Antônio Rocha Magalhães

II Seminário Latino-Americano  
sobre Planejamento Regional e  
Estadual e o Desenvolvimento  
Rural, promovido por CENDEC/  
IPEA e ILPES/CEPAL-PNUD, em  
Recife, entre 29 de novembro  
e 03 de dezembro de 1982.

**ipea**  
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A  
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO

Antônio Rocha Magalhães

II Seminário Latino-Americano  
sobre Planejamento Regional e  
Estadual e o Desenvolvimento  
Rural, promovido por CENDEC/  
IPEA e ILPES/CEPAL-PNUD, em  
Recife, entre 29 de novembro  
e 03 de dezembro de 1982.

Mais vale um homem de  
idéias do que 99 que  
só têm interesses

John Stuart Mill

## Apresentação

O tema que nos foi atribuído pela Coordenação deste Seminário, sobre desenvolvimento rural e projetos de desenvolvimento rural integrado, é bastante amplo e pode ser tratado segundo diferentes enfoques. Depois das discussões específicas sobre experiências de desenvolvimento rural realizadas por ocasião dos trabalhos anteriores, optamos por apresentar o assunto de maneira mais geral, objetivando situar a estratégia de desenvolvimento rural integrado no contexto da estratégia de desenvolvimento regional.

Na introdução discutimos os objetivos do desenvolvimento regional; em seguida, discutimos relacionamento entre desenvolvimento regional e nacional apresentando, a seguir, síntese da experiência recente de desenvolvimento regional no Brasil. Em seguida, especulamos sobre bases para uma proposta de desenvolvimento rural.

Confessamos a nossa preocupação e o nosso compromisso voltado para a solução do problema regional e especialmente o problema das populações que não participam ainda dos benefícios do desenvolvimento. Por isso, não nos preocupamos apenas em relatar e exaltar o que foi ou está sendo feito; ao invés disso, assumimos postura crítico-construtiva como contínua e indispensável recheagem para correção de rota em direção aos objetivos. Escusado dizer que as opiniões emitidas são de nossa inteira responsabilidade, não refletindo, necessariamente, posições da Instituição a que servimos.

## Introdução

O objetivo do desenvolvimento regional tem sido colocado tradicionalmente como o de reduzir disparidades de renda entre regiões. A estratégia é, quase sempre, promover a acumulação de capital a nível regional, tanto em termos de capital social básico, como em relação ao capital privado. A acumulação de capital propiciaria, inicialmente, aumento na produtividade dos fatores na região atrasada, viabilizando no momento seguinte novos investimentos que conduziriam à dinamização do crescimento da economia regional. Nesse contexto, a estratégia de desenvolvimento regional teria caráter temporário, porém de longo prazo.

Contudo, em muitas regiões subdesenvolvidas grande parte da população vive abaixo do nível de subsistência. Essa população, caracterizada como em situação de pobreza absoluta, tem poucas chances de beneficiar-se de estratégia que objetive apenas redução de disparidades regionais através da acumulação nos setores capitalistas da economia. A criação de empregos propiciada por esse tipo de estratégia, por exemplo, tem representado, até agora, apenas pequena parte do que seria necessário para erradicação do subemprego em regiões atrasadas.

Por isso, o desenvolvimento regional vem incorporando, nos últimos anos, o objetivo de erradicar ou reduzir a pobreza absoluta, independentemente da manutenção de desigualdades inter-regionais de renda. Esse objetivo requer adoção de estratégia de desenvolvimento que utilize instrumentos capazes de beneficiar diretamente pessoas em condições de pobreza absoluta, que normalmente ficam à margem das políticas econômicas, e em prazo relativamente mais curto. Fugindo de política assistencialista, essa estratégia procura assegurar, à população pobre, acesso aos meios de produção e aos serviços sociais que lhe permitam incorporar-se ao sistema produtivo e auferir renda suficiente para seu sustento. Em certo sentido, representa forma de propiciar condições de vida condignas para a população até que o crescimento geral da economia venha a permitir criação de empregos suficientes para absorver o excesso de mão-de-obra existente.

Resta perguntar se, em países onde é livre o movimento dos fatores de produção, inclusive da mão-de-obra, não seria preferível estimularem-se migrações inter-regionais, de forma que o excesso de mão-de-obra das regiões atrasadas pudesse ser empregado nas regiões mais desenvolvidas. Por exemplo, isso tem ocorrido no Brasil com muita intensidade, a ponto de São Paulo constituir-se, hoje, na cidade brasileira com maior número de nordestinos. Contudo, dada a magnitude do excedente populacional no Nordeste, e a baixa elasticidade de criação de empregos nos centros dinâmicos da economia nacional, esse excedente não pode ser absorvido em atividades produtivas nas regiões desenvolvidas.

Nessas condições, o conceito de desenvolvimento regional deve ser um conceito social e não geográfico. Em outras palavras, o que justifica a intervenção do Estado para promoção do desenvolvimento regional é a necessidade de assegurar condições adequadas de vida para a população que vive nessas regiões, e não o simples interesse em promover atividades econômicas em determinados espaços geográficos. Dessa forma, disparidades inter-regionais de renda constituem-se assunto relevante apenas na medida em que refletem desigualdades interpessoais a nível inter-regional.

O problema relevante é o da distribuição da renda entre pessoas e a concentração, nas regiões atrasadas, do maior número de pessoas situadas nos estratos inferiores de renda. Adicionalmente, pode-se dizer que o problema crucial é o das pessoas que se situam abaixo de um patamar mínimo de renda que as caracteriza como em condição de pobreza absoluta. Essas não podem esperar uma ou duas gerações até que a estratégia de desenvolvimento regional, através do estímulo a atividades capitalistas, venha propiciar-lhes emprego adequado.

## Desenvolvimento Regional e Desenvolvimento Nacional

O problema do desenvolvimento regional no Brasil tem sido tratado de maneira estanque, a nível de cada região. Em primeiro lugar, o desenvolvimento regional tem sido apresentado como um setor a mais no desenvolvimento nacional. Geralmente os planos apresentam referências a estratégias globais e setoriais e, de forma separada, apresentam a estratégia regional, como se a região não fosse simplesmente a dimensão espacial de todas as atividades econômicas. Em outras palavras: como se toda atividade econômica não tivesse repercussão sobre o espaço regional. Por isso, o que se tem chamado de planejamento regional no Brasil restringe-se a conjunto mínimo de instrumentos voltados diretamente para promoção de atividades econômicas ou criação de infra-estrutura em regiões atrasadas.

Em segundo lugar, o planejamento regional propriamente dito tem sido apresentado de maneira dicotômica, como planejamento regional e urbano. Além de esquecer a dimensão rural da região, considera o urbano dimensão além do regional. Na verdade, essa tradição reflete estudos teóricos de economia regional, que ainda hoje teimam em desprezar a dimensão rural.

A integração física entre regiões e a inexistência de barreiras ao livre comércio requerem que o planejamento regional seja tratado, primeiramente, a nível nacional. Em certo sentido, a política de desenvolvimento regional deveria criar condições para promoção de divisão inter-regional do trabalho que propiciasse aumento das atividades econômicas nas regiões atrasadas. Nesse contexto, deveria ser estudado o papel real e potencial de cada região em relação ao desenvolvimento nacional, criando-se condições para fortalecimento do papel das regiões periféricas. O desenvolvimento regional seria funcional ao desenvolvimento nacional e poderia ter como objetivo explícito a redução de disparidades regionais. Observe-se que não estamos falando de conceder às regiões papel na divisão inter-regional do trabalho, porque isso independe de política regional. Falamos de explicitar esse papel, resultante da lógica da expansão da economia de mercado, das potencialidades de cada região e da história da acumulação de capital no espaço nacional. A par

tir da explicitação desse papel, a política de desenvolvimento regional poderia ser direcionada no sentido de procurar reforçá-lo em seus aspectos positivos e compensá-lo nos aspectos negativos.

Adicional e complementarmente, vigorosa intervenção de política governamental deveria ser adotada para atacar, diretamente, problemas regionais diagnosticados e que não tenham perspectiva de solução, a curto ou médio prazo, no contexto da política de desenvolvimento regional-nacional. Como já referido anteriormente, o mais grave desses problemas é o da pobreza absoluta, que geralmente tem origem no meio rural mas daí se espraia para as cidades. Tipicamente, a industrialização regional poderia ser considerada como estratégia regional-nacional, enquanto o desenvolvimento rural integrado, voltado para beneficiar diretamente a população pobre do meio rural, poderia ser apresentado como estratégia especificamente regional, embora possa desempenhar objetivos de caráter nacional.

#### Experiência Recente de Desenvolvimento Regional no Brasil

A preocupação com o problema do desenvolvimento regional amadureceu, no Brasil, na década de cinquenta, a partir do diagnóstico da Região Nordeste, dando origem à formulação de estratégia de desenvolvimento regional para essa Região. Posteriormente, a preocupação com a necessidade de desenvolvimento regional foi estendida às Regiões Norte e Centro-Oeste, mas o Nordeste continua, na verdade, a constituir-se no principal problema de desenvolvimento regional do País. Por isso, discutiremos aqui ligeiramente as experiências do Centro-Oeste e do Norte e depois, com mais detalhe, a do Nordeste.

Cumprе esclarecer, inicialmente, que o diagnóstico das diversas regiões é, evidentemente, diferenciado. Enquanto o Nordeste é Região superpopulosa, com relativa escassez de terras agricultáveis, as demais regiões apresentam baixa densidade demográfica e são relativamente ricas em recursos naturais. O Centro-Oeste, especialmente, era até há pouco tempo relativamente virgem e, por sua proximidade ao Sudeste, representava o caminho natural para expansão geográfica do capitalismo no País.

Em certo sentido, a trajetória do desenvolvimento do Centro-Oeste poderia ser perseguida com ênfase em estratégia que fixasse sua função em termos de desenvolvimento nacional, com incorporação de sua próxima e potencialmente próspera fronteira agrícola. A criação de Brasília foi fundamental para o desenvolvimento do Centro-Oeste e para interiorização da população e da atividade econômica. Em segundo lugar, o POLOCENTRO, programa especial implementado pelo Governo Federal, teve o mérito de mostrar a viabilidade dos Cerrados para a agricultura. Apesar de tratar-se de programa tipicamente regional, apresentava funcionalidade em relação às políticas nacionais, já que basicamente viabilizou a penetração do Centro-Oeste por empresários do País.

Mais recentemente foi instituído outro programa especial, o POLONOROESTE, voltado para incentivar e disciplinar a incorporação da fronteira agrícola do extremo Centro-Oeste e Norte. Neste caso, contudo, houve maior preocupação com viabilização da pequena unidade de produção, tendo em vista necessidade de propiciar ocupação direta para maior número de pessoas que chegam à Região oriundos especialmente do Sul e do Nordeste.

Deve-se destacar que a Região Centro-Oeste apresenta grande potencial para desempenhar duplo papel. Em primeiro lugar, o de contribuir para o crescimento do produto agropecuário nacional, dentro de políticas de caráter nacional; em segundo, apresenta grande potencial para adensamento populacional, podendo contribuir para absorção de excedentes de mão-de-obra do Nordeste e do Sul.

A Região Amazônica, embora de ocupação mais antiga, ainda apresenta grande vazio demográfico. A política de desenvolvimento regional para a Amazônia pode ser dividida em duas partes. Primeiro, coerente com a expansão do capitalismo nacional, destacam-se as políticas de incentivos fiscais administradas pela SUDAM e pela SUFRAMA. Segundo, destaca-se o POLAMAZÔNIA, programa especial voltado para implantação de pólos agropecuários e minerais.

Pode-se dizer que a política regional para a Amazônia apresenta funcionalidade com relação às políticas nacionais, na medida em que estimula a ocupação da Amazônia por empresários das regiões mais desenvolvidas, inclusive do exterior.

Ao lado de resultados positivos, houve também aspectos negativos que precisam ser repensados. As críticas que têm sido feitas aos projetos agropecuários apoiados por incentivos fiscais nem sempre parecem infundadas, destacando-se problemas como alto custo de criação de emprego, baixa resposta de produção, baixo retorno de dividendos para os acionistas do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e, eventualmente, problemas ecológicos que se não representam ainda ameaça para destruição da Amazônia precisam ser corrigidos para evitar preocupações no futuro.

A esse respeito, cumpre salientar que o Governo Federal, há cerca de três anos, proibiu aprovação de novos projetos agropecuários em zonas de terra firme na Amazônia, onde apenas projetos ligados a culturas permanentes podem ser implantados. Ao lado disso, o Governo está preocupado em promover adequado zoneamento da Amazônia, com o objetivo de disciplinar ocupação econômica conservacionista.

Com respeito aos incentivos administrados pela SUFRAMA, cumpre registrar o relativo sucesso alcançado na criação de parque industrial que, embora voltado para montagem de bens de consumo durável, criou razoável número de empregos em Manaus. Por outro lado, contribuiu para aumentar o desequilíbrio entre população rural e urbana no Estado do Amazonas.

Quanto ao POLAMAZÔNIA, registra-se que contribuiu satisfatoriamente para implantar infra-estrutura em cidades do interior da Amazônia, o que sem dúvida representa melhoria nas condições de vida da população. Contudo, pouco contribuiu para melhoria de condições no meio rural e, especialmente, para desenvolvimento de ações produtivas e conseqüente ocupação de mão-de-obra e geração de renda.

A recente criação de projeto de desenvolvimento rural integrado no médio Amazonas, objetivando produção de alimentos e matérias-primas através de pequenos produtores, pode representar o início de mudança significativa na política de desenvolvimento regional da Amazônia. A esse respeito, deve-se mencionar que a Amazônia contém amplas áreas com elevado potencial de produção agrícola, destacando-se as extensas várzeas dos rios de águas barrentas onde

as condições de produtividade são excepcionalmente elevadas. Adicionalmente, existem outras faixas de terras férteis que podem ser incorporadas ao processo produtivo. Nesse sentido, acredita-se que o desenvolvimento de atividades produtivas rurais na Amazônia poderia ser feito de forma a refletir-se diretamente nas condições da população regional, através da produção por pequenos produtores. Ao lado disso, há grande potencial de adensamento populacional.

Ao lado da firme determinação do Governo Brasileiro de promover o desenvolvimento das Regiões Centro-Oeste e Norte, o Nordeste ainda emerge como principal problema de desenvolvimento regional no País. A magnitude do problema referente à questão nordestina decorre da desigualdade na distribuição de terras, tamanho da população e condições de solo e clima desfavoráveis. Em consequência, a maior parte da população sofre níveis de renda que não permitem condições de vida condignas.

Nesse quadro, o Nordeste rural surge como núcleo de concentração da população de baixa renda, estimando-se que cerca de 14 milhões de pessoas que aí vivem podem ser classificadas como em situação de pobreza absoluta. Como escreveu Dirceu Pessoa, sobre o meio rural do Nordeste: "é a fonte de pobreza: da própria pobreza rural nordestina e, através dos que buscam fugir dessa pobreza, da pobreza urbana concentrada nas favelas e mocambos das metrópoles brasileiras, a pobreza dos "paus-de-arara" e, por osmose, a pobreza brasileira"<sup>1/</sup>.

A política explícita de desenvolvimento do Nordeste, iniciada em princípio dos anos sessenta com a SUDENE, deu grande ênfase à promoção do desenvolvimento industrial através do setor privado. Neste caso, foi possível, desde o início, adotar-se instrumento estável para promoção da industrialização, através da concessão de incentivos fiscais a empresas de todo o País vinculadas à implantação ou ampliação de empreendimentos industriais no Nordeste. Trata-se de instrumento de política voltado para facilitar e estimular o desenvolvimento de moderno setor capitalista na Região, através, sobretudo, da expansão inter-regional do capitalismo industrial comandado por São Paulo. Apesar das muitas críticas que têm sido feitas ao processo de industrialização do Nordeste, a avaliação que se pode fazer hoje, dadas as condições de inserção da economia

nordestina na economia nacional e as características desta última, é basicamente positiva<sup>2/</sup>.

Em primeiro lugar, montou-se no Nordeste uma indústria eficiente, capaz de competir a nível nacional. Ao contrário do que afirmam muitos críticos, não foi adotado, na prática, modelo de substituição de importações nacionais, mas sim foi criada indústria tipicamente orientada para exportações para o resto do País e exterior, com coeficiente de abertura superior a 50%.

Em segundo, não procedem críticas no sentido que o tipo particular de incentivos fiscais adotado conduziu à implantação de indústria poupadora de mão-de-obra. Ela é poupadora de mão-de-obra porque setorialmente concentrada em gêneros industriais normalmente utilizadores de tecnologias intensivas em capital, como a indústria petroquímica. E também porque a tecnologia industrial é variável exógena em países em desenvolvimento. Com efeito, não se encontrou até agora qualquer evidência no sentido de que os projetos industriais no Nordeste são mais capital intensivos do que seus congêneres no resto do País. Apesar disso, a contribuição para criação de empregos ficou muito aquém do esperado, mostrando que as expectativas a esse respeito eram irrealistas, decorrentes provavelmente do desconhecimento das características do setor industrial moderno<sup>3/</sup>.

Em terceiro lugar, cabe referir que a moderna indústria transformou-se no centro de dinamismo da economia regional, tendo apresentado, já na década de setenta, ligeira contribuição para redução de disparidades regionais.

Em síntese, os instrumentos utilizados pelo Governo para promover a industrialização do Nordeste se mostraram eficazes, embora requeiram redirecionamentos com vistas a corrigir distorções. Uma dessas distorções é, provavelmente, sua aplicação ao financiamento de projetos agropecuários no interior do Nordeste. Com efeito, se os incentivos fiscais se mostraram apropriados para promover expansão do desenvolvimento industrial capitalista, não parecem adequados para incentivar o desenvolvimento da agropecuária. Certamente existem instrumentos mais eficazes para promoção do desenvolvimento rural do Nordeste, em face da problemática específica dessa

área e, especialmente, da necessidade de propiciar ao máximo a criação e manutenção de empregos produtivos.

A partir do início dos setenta o Governo lançou mão de parte dos recursos destinados à concessão de incentivos fiscais ao setor privado, aplicando-os diretamente em projetos públicos no Nordeste e na Amazônia, através do Programa de Integração Nacional e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PIN/PROTERRA). Deu-se início à realização de grandes obras de irrigação no Nordeste, as quais contribuíram para desenvolver razoável experiência sobre o assunto mas se mostraram, aparentemente, não adequados para um ataque ao problema do Nordeste rural em grande magnitude. Apesar dos resultados satisfatórios quanto à produtividade, os custos da grande irrigação são elevados e o saldo de criação de empregos pouco expressivo.

A partir de 1975 iniciou-se a era dos programas especiais, inicialmente com a criação do POLONORDESTE, seguida do Projeto SERTANEJO, do Programa de Recursos Hídricos e do Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras. Esses programas, especialmente o POLONORDESTE, vêm causando impacto significativo com respeito à mudança de mentalidade e compreensão do problema do Nordeste rural. Mais que os resultados positivos apresentados até agora, ao lado também dos problemas e distorções, destaca-se o amadurecimento alcançado por pessoas e instituições estaduais e federais na busca de soluções diretas para o problema do desemprego e do subemprego no Nordeste rural. É nesse contexto que se coloca a instrumentalização da política regional-rural, através da implementação de projetos de desenvolvimento rural integrado.

#### Bases para uma Proposta de Desenvolvimento Regional

O compromisso com os objetivos do desenvolvimento regional — e portanto social — exige contínuo repensar e reavaliar as políticas e os instrumentos, na tentativa de corrigi-los, aperfeiçoá-los e fortalecê-los em busca de maior eficácia. Neste momento existe, por exemplo, mobilização nos órgãos do Governo voltados para o planejamento e implementação do desenvolvimento regional do Nordeste, com o objetivo de aperfeiçoar ações governamentais na re

gião, tentando assegurar resultados mais significativos em relação aos grandes problemas regionais. É nesse contexto que avançamos algumas idéias sobre aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional.

Em primeiro lugar, cumpre deixar claro que o planejamento que temos em mente é o planejamento democrático, onde o Estado não substitui a ação dos agentes econômicos da comunidade. Ao contrário, procurando-se vislumbrar democraticamente os objetivos a serem perseguidos, o planejamento buscará criar condições para que os caminhos que levam a esses objetivos possam ser trilhados. Isso envolve remoção de obstáculos e flexibilidade para adaptação a situações novas. Na caminhada o setor privado tem papel fundamental, porque deve ser agente para realização das atividades voltadas para o mercado. Neste caso, cabe ao setor público incentivar aquelas atividades que possam oferecer contribuições positivas ao desenvolvimento regional e nacional. Contudo, no caso de problemas tipicamente regionais, como o da concentração da pobreza rural, o papel do setor público deve ser mais ativo, na medida em que o assunto não se mostra atrativo ao setor privado. Mesmo nesses casos, entretanto, o objetivo é a transição para a economia de mercado, procurando-se assegurar condições básicas necessárias para transformação dos pequenos produtores e trabalhadores em agentes econômicos.

A fixação de objetivos deve resultar de cenários alternativos sobre o tipo de sociedade ideal para o qual se desejaria caminhar. Esses cenários deveriam ser discutidos com segmentos representativos da sociedade. De nossa parte, acreditamos que deveríamos caminhar para uma sociedade democrática e pluralista, sem o fantasma do subemprego e do desemprego, onde toda população em idade de trabalhar tivesse acesso a trabalho produtivo, a renda estável, a serviços sociais, a uma perspectiva de mobilidade social vertical, onde a pobreza absoluta fosse um pesadelo do passado e onde os valores humanos fossem respeitados e cultuados. Esses cenários nos ajudariam a fixar os rumos da caminhada, sabendo-se que qualquer progresso nessa direção seria benéfico para a sociedade. A partir desse cenário, e com base no diagnóstico de cada região e de seu papel no conjunto nacional, poderiam ser fixados os objetivos específicos do planejamento regional.

O aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional poderia compreender duas vertentes: em primeiro lugar, regionalização das políticas de âmbito nacional, com vistas a aproveitar ao máximo seu potencial de promoção do desenvolvimento regional, ao lado dos objetivos nacionais que elas perseguem. Essa é tarefa que se tem mostrado extremamente difícil, porque geralmente os globalistas e setorialistas estão exclusivamente voltados para o alcance dos objetivos específicos das políticas globais e setoriais, sem dar atenção ao impacto espacial e social.

Em segundo lugar, o que temos chamado de política explícita de desenvolvimento regional deveria tentar especificar e fortalecer o papel de cada região na divisão inter-regional do trabalho, criando ou aperfeiçoando condições para ação do setor privado, procurando contudo evitar o incentivo a atividades que contribuam de forma negativa para o alcance de objetivos relevantes na região. Adicionalmente, a política explícita deveria desenvolver, com forte apoio do setor público e da sociedade, ação específica voltada para atacar diretamente problemas mais imediatos como, especialmente, a persistência do subemprego e da pobreza rural e urbana.

A política explícita de desenvolvimento regional seria composta de quatro grandes capítulos. Primeiro, promoção do desenvolvimento industrial; segundo, criação de infra-estrutura física e social para apoiar o desenvolvimento das atividades produtivas e propiciar o acesso da população aos serviços sociais; terceiro, aperfeiçoamento da política de desenvolvimento urbano; e quarto, ênfase no desenvolvimento rural.

Com respeito à política industrial buscar-se-ia dar continuidade, porém com redirecionamento, à atual política, especialmente no tocante à industrialização do Nordeste. Algumas modificações podem ser introduzidas no mecanismo de incentivos fiscais para aumentar sua eficácia e reduzir características de concentração de renda. Contudo, o problema principal é a definição precisa de política industrial nacional e regional, onde devem destacar-se incentivos nacionais para descentralização industrial baseada em conhecimento realista das características de cada tipo de indústria.

É necessário que os objetivos da política de indus-

industrialização sejam fixados com realismo, para evitar que lhe sejam atribuídos papéis que ela normalmente não pode desempenhar. É preciso também reconhecer que a indústria regional é parte da indústria nacional e, portanto, não pode assumir características totalmente diferentes do modelo nacional, a menos que se erigissem barreiras intransponíveis ao comércio e à comunicação entre as regiões.

Porém, é necessário ter consciência de que é escassa a contribuição direta que a industrialização pode dar, mesmo num prazo médio, para absorção do subemprego em regiões onde, como no Nordeste, este é o problema crítico. No entanto, essa contribuição pode ser crescente com o tempo, à medida em que aumenta o grau de integração e diversificação intra-regional. Talvez seja o caso de prestar-se mais atenção a outros objetivos que a industrialização pode ajudar a alcançar, como a criação de excedente privado ou público e o estímulo ao desenvolvimento de setor de serviços e do setor primário.

A criação de infra-estrutura deveria voltar-se para apoiar o desenvolvimento de atividades produtivas. A esse respeito, cumpre registrar que o Nordeste já é razoavelmente bem servido de infra-estrutura geral, em comparação com o Centro-Oeste e Norte, mas ainda necessita do desenvolvimento de infra-estrutura específica de apoio a programas ou projetos diretamente produtivos. Quanto à infra-estrutura social, ação mais decisiva deveria ser desenvolvida no âmbito regional em setores como educação, saúde e saneamento, voltados para atender diretamente a necessidades das populações de baixa renda.

O desenvolvimento urbano deveria continuar contemplando o aperfeiçoamento das políticas intra e interurbanas, tanto em termos de adoção de legislação adequada como de criação de condições para que as cidades, pequenas, médias ou grandes, possam desempenhar a contento as funções que lhes cabem no contexto regional e, por outro lado, possam também servir de pólos de irradiação para disseminação de atividades econômicas em suas áreas de influência. Nesse contexto, a integração rural-urbana representa aspecto até agora pouco estudado porém merecedor de maior atenção por parte de pesquisadores e planejadores.

## Prioridade para o Desenvolvimento Rural

O desenvolvimento rural nas regiões não desenvolvidas ou subdesenvolvidas representa condição fundamental para alcance dos objetivos do desenvolvimento regional e nacional. Apesar disso, tem sido relegado tradicionalmente nos planos de desenvolvimento e nas intervenções concretas do Governo. Em parte esse esquecimento se deve à pouca ênfase que o assunto costuma receber nos cursos de teoria econômica, inclusive naqueles ligados ao ensino da economia regional. Como dizia Keynes, as pessoas que tomam decisões no Governo são escravas de economistas mortos.

De outra parte, o esquecimento se deve às dificuldades normalmente envolvidas na execução desse tipo de estratégia, tais como a necessidade de redistribuição de terra e, muitas vezes, de mudança na sociedade rural. Por isso, mesmo em casos em que a estratégia chegou a ser delineada, como na proposta do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste<sup>4/</sup>, não houve consenso para a criação de instrumentos estáveis capazes de conduzi-los à sua execução.

Acontecimentos recentes, contudo, tanto na produção de contribuições teóricas como na realização de experiências concretas, conduzem à indicação de que a estratégia de desenvolvimento rural integrado, além de exequível, pode representar efetivamente uma saída para solução do problema do subemprego rural e, numa segunda etapa, para promoção do desenvolvimento regional em sentido mais amplo.

Tomando como ideal o modelo de competição perfeita, entendemos que a política de desenvolvimento rural deveria criar instrumentos para incentivar a participação de grande número de pequenos empresários rurais, assim entendidos pequenos e médios produtores, capazes de prover sua subsistência e produzir excedente comercializável. Nesse sentido, o Governo, sem coibir a iniciativa privada, deveria procurar combater a oligopolização da economia rural, especialmente pelas repercussões sobre a forma de utilização da terra e da mão-de-obra. Por outro lado, melhor distribuição da terra com adequado aproveitamento em termos de produção econômica pro

picia formação de mercado interno que, ao interagir com os mercados urbanos e com o setor industrial, constitui a base para expansão da economia regional.

A formação de mercado interno no meio rural significa, de um lado, presença de grande número de produtores, de forma organizada ou associativa, oferecendo alimentos e matérias-primas para as atividades urbanas e industriais; de outro, grande número de consumidores de produtos industrializados e serviços, criando condições para expansão das atividades urbanas. Pode-se dizer que, no caso do Nordeste, como no das demais regiões periféricas nacionais, a fonte de crescimento tem sido até agora a demanda extra-regional, o que também ajuda a explicar a natureza da produção e da tecnologia adotada nessas regiões, nem sempre adaptada às condições regionais. A formação de mercado interno forte pode efetivamente ajudar a dinamizar a economia regional, tornando-a mais adaptada às condições de cada região.

A estratégia de desenvolvimento regional-rural integrado, que pode ser implementada através de programas especiais de desenvolvimento e de projetos setoriais complementares, requer definição precisa do público-meta a ser beneficiado diretamente. Claro está que toda população situada na área de influência de um projeto de desenvolvimento rural integrado pode beneficiar-se de suas ações, mas esforço deve ser feito para que o público-meta se beneficie de forma direta. É fato notório que instrumentos de política econômica aparentemente neutros, porque não direcionados para público específico, como o crédito rural e os serviços setoriais de apoio à produção, normalmente beneficiem apenas aos grandes e médios proprietários de terra. Portanto, a estratégia de desenvolvimento rural integrado não objetiva excluir outros públicos, mas apenas assegurar que os pequenos produtores passem a ter acesso aos serviços governamentais.

A eleição de pequenos produtores rurais com ou sem terra como público-meta da estratégia de desenvolvimento rural integrado tem objetivo principal de garantir a essa população uma ocupação produtiva, para que possa elevar seu nível de renda. Como afirma John Duloy e C. Bell<sup>5/</sup>, o objetivo principal da estratégia de de

envolvimento rural integrado é o crescimento da produtividade da população pobre do meio rural, através do crescente acesso a ativos complementares como terra, habilidades e crédito (p.113). É preciso deixar claro que apesar de tratar-se de estratégia voltada para eliminação da pobreza, não se trata de assistencialismo.

Em primeiro lugar, porque o objetivo, como colocado acima, é o aumento da produção e da produtividade, de forma a propiciar ocupação econômica rentável em caráter permanente. É a própria transformação da economia de subsistência de baixa produtividade em economia de mercado com produtividade crescente.

Em segundo lugar, porque as pequenas propriedades, ao contrário das grandes, produzem mais e empregam mais mão-de-obra. Essa parece talvez afirmação avançada, sobretudo num país como o Brasil onde, nos últimos anos, parece que se criou mística em favor da grande propriedade, sob a alegação de que só esta teria condições de beneficiar-se das economias de escala proporcionadas pela moderna tecnologia. Contudo, nem a prática nem a teoria apoiam esta posição, levando a crer que o viés em prol da grande empresa agrícola reflete muito mais a estrutura oligopolizada do poder econômico do que a experiência ou a especulação teórica.

Com efeito, os dados mostram que as pequenas propriedades são mais produtivas. Como mostraram R. Berry e W. Cline <sup>6/</sup>, a partir de extensa análise empírica sobre o papel de pequenas e grandes fazendas, os testes estatísticos para o Brasil e para o Nordeste sistematicamente confirmam as hipóteses acerca de distorções impostas sobre a produção agrícola pela estrutura agrária. Esses testes mostraram que o produto por área declina com o aumento do tamanho da propriedade, mesmo depois de tomar-se em consideração a qualidade da terra; demonstraram também que o trabalho é substituído por terra e capital à medida em que aumenta o tamanho da propriedade; finalmente, concluem esses autores que o uso da terra é socialmente ineficiente nas propriedades maiores (p.58).

Mesmo em regiões de cerrado o argumento corrente era que somente a grande empresa agropecuária era viável. Porém, há evidências de que também pequenas e médias propriedades podem desenvolver-se favoravelmente nessas regiões. Esses dados se referem ao

Brasil, mas parecem em geral válidos para outros países em desenvolvimento. Como afirma Uma Lele<sup>7/</sup>, em seu estudo sobre desenvolvimento rural na África: "... em contraste com a percepção dos tomadores de decisão a nível nacional, a experiência indica que firmas grandes e mecanizadas (...) são economicamente ineficientes em comparação com a produção camponesa. Elas são demandantes de capital escasso, têm menor potencial de emprego e, para assegurar eficiência dos recursos empregados, requerem staff gerencial tecnicamente qualificado e experiente e um sistema apropriado de incentivos, requisitos freqüentemente escassos. Também não é certo que geram excedentes de alimentos mais rapidamente do que os produtores camponeses, se estes últimos contarem com serviços e incentivos apropriados" (p.243).

Sob o aspecto teórico, mostra o Professor Delfim Netto, em excelente estudo sobre o problema agrário do Nordeste<sup>8/</sup>, que as pequenas propriedades são mais produtivas do que as grandes. Segundo o Professor Delfim Netto, para o desenvolvimento do Nordeste é fundamental o desenvolvimento da agricultura, complementarmente ao desenvolvimento industrial. Obviamente o desenvolvimento agrícola só ocorre com aumento da produtividade no meio rural, o que requer introdução de tecnologias apropriadas. Contudo, supondo-se que ocorra aumento de produtividade através de grandes propriedades, isto é, sem mudança na estrutura fundiária da região, a produção aumentará até o ponto em que a produtividade marginal se iguala ao salário dos trabalhadores rurais empregados nas grandes propriedades, mantido ao nível de subsistência. O excedente produzido será apropriado pelos grandes proprietários, a distribuição da renda será pior e não se criará mercado interno que viabilize a industrialização regional.

Por outro lado, se o aumento da produtividade acontece em pequenas propriedades — supondo-se a realização de reforma agrária — a produção aumentará até o ponto em que a produtividade marginal se iguale a zero. Em outras palavras, o aumento da produção é maior do que no caso de grandes propriedades. Além disso, melhora a distribuição da renda, com formação de mercado interno capaz de impulsionar o desenvolvimento industrial e de serviços.

Pode-se perguntar por que o objetivo de beneficiar diretamente pequenos produtores requer estratégia de desenvolvimento integrado. Já referimos acima que o pequeno produtor não tem acesso às ações setoriais à disposição do meio rural, especialmente o crédito rural. Contudo, mesmo que o tivesse provavelmente isso não seria suficiente para provocar resultados positivos.

Na verdade, como afirma Roberto Cavalcanti<sup>9/</sup>, "as experiências de desenvolvimento rural integrado (...) são casos particulares de processo de transformação da sociedade predominantemente tradicional para a sociedade moderna". Vale dizer, não se trata simplesmente de estimular atividades econômicas inseridas na economia de mercado, mas provocar mudança social com incorporação de sociedades tradicionais na economia de mercado. Nesse sentido, a estratégia de desenvolvimento rural integrado provê um pacote de ações integradas que procuram motivar o pequeno produtor sob todos os aspectos, de forma a mudar sua própria postura frente à sociedade e levá-lo a tornar-se agente ativo na economia.

A principal ação da estratégia de desenvolvimento rural integrado é a relacionada com o acesso à terra. Trata-se de proporcionar ao pequeno produtor rural o fator de produção essencial para sua atividade. A importância dessa ação pode variar de projeto a projeto, dependendo da estrutura fundiária na área do projeto. Em geral, torna-se necessária adaptação visando a eliminar ou reduzir desequilíbrios existentes entre oferta de terra e oferta de mão-de-obra, motivados por estrutura fundiária concentrada.

De imediato, o acesso à terra deve ser complementado com acesso aos serviços de apoio à produção, em especial a assistência técnica, para transferir ao pequeno produtor conhecimentos adequados à sua exploração, o crédito rural e a garantia de comercialização. A criação de infra-estrutura para armazenagem e escoamento da produção também se torna necessária, ao lado do indispensável trabalho de organização comunitária de produtores, para que eles possam progressivamente e no mais curto espaço de tempo, assumir inteiramente suas responsabilidades. Finalmente, mas não menos importante, o acesso aos serviços sociais, especialmente educação, saúde e saneamento básico, é parte integrante da estratégia.

A prática recente da implementação de projetos de desenvolvimento rural integrado no Brasil tem demonstrado a existência de dificuldades em sua implementação. Em primeiro lugar, a possibilidade de vazamento em relação aos beneficiários diretos é uma constante realidade concreta. Embora as ações sejam desenhadas para pequenos produtores, estes, mesmo sendo numericamente superiores, não são organizados socialmente como grupos de pressão econômica. Por isso, muitos dos benefícios diretos tendem a ser apropriados pelas elites regionais e locais.

Adicionalmente, os governos sofrem pressão para aumentar as estruturas burocráticas de administração dos programas, consumindo às vezes boa parte dos recursos em atividades meio e reduzindo o potencial de ação direta nas áreas dos projetos em benefício do público-meta. Um esforço permanente visando ao aperfeiçoamento dos programas de desenvolvimento rural integrado é necessário para garantir utilização dos recursos nos objetivos fins, tornando mais leves as estruturas burocráticas.

Outro tipo de problema é a dificuldade de gerenciamento do grande número de ações envolvidas na estratégia. Exige-se do gerente dos projetos a coordenação de várias instituições, às vezes de nível hierárquico superior, e a integração das ações a nível da área geográfica do projeto integrado. Sempre ocorre que algumas ações não são devidamente implementadas, o que acaba causando problemas para o alcance dos objetivos. Sem abrir mão da estratégia integrada, uma possibilidade que se está estudando no momento é a de manter sob a administração local apenas os segmentos produtivos e estritamente necessários para garantir aumento de produção e de produtividade, fazendo com que ações complementares possam ser atendidas através de programas setoriais especificamente voltados para beneficiar o público-meta de todos os projetos de desenvolvimento rural integrado na região.

Cumprindo esclarecer que, além da estratégia específica de desenvolvimento rural integrado, há interesse do Governo em definir as linhas de estratégia mais geral de desenvolvimento rural, com o objetivo de enquadrar todas as interferências do Governo, direta ou indiretamente, nesse espaço. O objetivo fundamental dessa estratégia é prevenir a ocorrência de conflitos no espaço geográfico con

creto, onde às vezes ações igualmente incentivadas pelo Governo provocam resultados opostos. O zoneamento agropecuário parece surgir como primeira necessidade concreta, para disciplinar a localização de projetos de natureza diferente e conflitante.

### Conclusão

Ao lado de política de desenvolvimento regional que vise à incorporação das regiões no espaço econômico capitalista nacional, com redução de disparidades regionais, é possível e urgente a adoção de estratégia de desenvolvimento regional-rural integrado que objetive melhorar, a médio prazo, as condições de vida de milhões de pessoas que se situam abaixo do limiar de subsistência.

A estratégia de desenvolvimento rural integrado parece ser, provavelmente, a única saída para a solução desse problema, no contexto da economia de mercado. Para tanto o Governo vem fortalecendo e aprimorando suas intervenções de acordo com essa estratégia, havendo em princípio disposição para realização de ações de que possa efetivamente resultar grande melhoria nas condições de vida das populações mais pobres das regiões menos desenvolvidas, através de sua incorporação ao sistema produtivo, com aumento de sua renda via aumento da produção e da produtividade em pequenas propriedades ou negócios não agrícolas.

Nesse contexto, o papel do Governo, em geral, e da SEPLAN, em particular, deve ser o de procurar sempre o aprimoramento e o aperfeiçoamento das ações, de forma a assegurar sua eficácia com o máximo de eficiência.

NOTAS

- 1/ Dirceu Murilo Pessoa. Espaço Rural e Pobreza no Nordeste do Brasil - IPEA, Dezembro de 1979 (mimeo, 237 p.), p. 2. Cumpre referir que a pobreza absoluta é problema que permeia todas as regiões, não obstante o maior desenvolvimento econômico do Sudeste e do Sul e o maior potencial do Centro-Oeste e do Nordeste. Contudo, a maior concentração de pobreza se localiza no Nordeste rural, de onde, em boa parte, abastece as demais regiões. Na programação do desenvolvimento regional é necessário que se utilizem instrumentos voltados para a erradicação da pobreza absoluta em todas as regiões.
- 2/ Ver Antonio Rocha Magalhães. Industrialização e Desenvolvimento Regional: a nova indústria do Nordeste. (a sair).
- 3/ Registre-se que o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, que deu origem a essa política, demonstra em algumas partes, ceticismo sobre a possibilidade de a indústria absorver o subemprego urbano.
- 4/ GTDN.. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. Segunda Edição. SUDENE, 1967.
- 5/ C.L.G. Bell e John H. Duloy. "Rural Target Groups". In: Redistribution With Growth. World Bank e Institute of Development Studies, University of Sussex, 1976.
- 6/ R.A. Berry e W.R. Cline. Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries. John Hopkins, 1979.
- 7/ Uma Lele. The Design of Rural Development. Lessons from Africa. World Bank, 1976.
- 8/ Antonio Delfim Netto. "Notas sobre alguns aspectos do Problema Agrário". Temas e Problemas, nº 1, maio de 1963. Também publicado no Boletim nº 40 (Coletânea Especial sobre Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira), da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo.

9/ Roberto Cavalcanti de Albuquerque. O Ministério do Interior e o Planejamento Regional no Brasil. (Anexo II: O Estado como Agente do Desenvolvimento Rural Integrado: Digressão Teórica). Seminário sobre Planejamento Regional e Estadual, CENDEC/CEPAL-ILPES , Brasília, Dezembro/81.

