

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA-PIMES

DESIGUALDADES REGIONAIS NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

RELATÓRIO DE PESQUISA Nº 07

EXPANSÃO CAPITALISTA, O PAPEL DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NO BRASIL

Recife, novembro de 1978

EQUIPE DE PESQUISADORES

JORGE JATOBA - Coordenador Técnico

JOHN REDWOOD III

OLÍMPIO GALVÃO

CARLOS OSÓRIO - Coordenador do CME

LEONARDO GUIMARÃES NETO

FRANCISCO BARRETO

ASSISTENTES DE PESQUISA

RICARDO CARNEIRO

IVAN TARGINO MOREIRA

PEDRO AMADOR

LUIZ MORAES MOTTA

ALDEMIR DO VALE SOUZA

ALVARO BARRANTES HIDALGO

COLABORADORES

OSMUNDO REBOUÇAS

JOÃO SAYAD

GERALDO AGUIAR

ADRIANO DIAS

YONY SAMPAIO

GUSTAVO MAIA GOMES

EXPANSÃO CAPITALISTA, O PAPEL DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

Relatório nº 07 da Pesquisa sobre Desigualdades Regionais
no Desenvolvimento Brasileiro, apresentado ao IPEA/IPLAN
em decorrência do convênio celebrado com o Curso de
Mestrado em Economia (CME/PIRES) da Universidade Federal
de Pernambuco. Este documento foi elaborado por toda a
EQUIPE DE PESQUISADORES.

EXPANSÃO CAPITALISTA, O PAPEL DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NO BRASIL

S U M Á R I O

CAPÍTULOS	PÁGINAS
1. Introdução	01
2. Origens Históricas, Evolução e Persistência das Desigualdades Regionais no Brasil	08
2.1. Introdução	08
2.2. Antecedentes Históricos	11
2.3. A Expansão do Capitalismo Brasileiro, a Concentração Industrial e a Acentuação das Desigualdades Regionais	17
2.4. A Interação Regional: Integração Econômica e Consequências Espaciais	25
2.5. A Expansão Capitalista e a Ocupação da Fronteira	33
2.6. Considerações Finais	40
3. Expansão Capitalista, O Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional Recente	42
3.1. Introdução	42
3.2. Evolução do Papel das Regiões Periféricas no Processo Global de Desenvolvimento	44
3.3. O Comando do Pólo Industrial e a Industrialização Regional	49
3.3.1. Os Efeitos Regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial	49
3.3.2. Os Efeitos das Políticas Regionais de Industrialização	55
3.4. A Expansão Capitalista no Campo e as Políticas Nacionais e Regionais de Desenvolvimento Agrícola	62
3.4.1. Os Efeitos Regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola.....	63
3.4.2. Os Efeitos das Políticas Agrícolas Regionais.....	65
3.5. As Políticas Macroeconômicas Clássicas, a Atividade Empresarial do Estado e o Desenvolvimento Regional.....	71
4. Conclusões	77

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

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

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

O estudo tenta cobrir o tema desde as suas origens até o presente, servindo a segmentação do Capítulo II para o III apenas ao propósito de ressaltar o papel do Estado no período mais recente, embora haja uma preocupação constante ao longo do trabalho em relevar as ações do Estado, quer estas tenham se constituído em elemento de reforço, direta ou indiretamente, à ampliação das desigualdades, quer tenham se destinado a reduzir os desníveis espaciais de desenvolvimento. O papel do Estado no processo é destacado não apenas como gerenciador da economia através das suas diversas políticas (setoriais, regionais, macroeconômicas) e seus instrumentos, mas também como investidor em capital social básico e em atividades diretamente produtivas. Sendo que em todas essas funções o Estado emerge como importante agente da expansão capitalista, prisma sob o qual esta análise está essencialmente concebida.

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

Este documento resulta de uma ampla pesquisa sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro que foi desenvolvida pelo CME-PINES / UFPE nestes últimos dois anos¹. É conveniente uma referência rápida às linhas de análise desta pesquisa para melhor poder situar o presente estudo. A pesquisa centra-se sobre três eixos de análise. O primeiro eixo, denominado de "Nível, Evolução e Padrões das Desigualdades" procura caracterizar o estado atual e os padrões evolutivos das desigualdades regionais na economia brasileira a partir de 1950, recorrendo, para tal, a um amplo conjunto de indicadores econômicos, sociais e demográficos. O segundo eixo de análise, dedicou-se ao estudo dos fluxos inter-regionais de bens, serviços e fatores, assim como aos efeitos da crescente integração espacial da economia brasileira sobre os desníveis regionais de desenvolvimento. O terceiro eixo de análise enfoca a atuação do Estado tanto como condutor da política econômica quanto como investidor e produtor de bens e serviços, no que diz respeito aos rebatimentos espaciais desta atuação. Neste segmento do estudo, a ênfase localizou-se na avaliação das mais importantes políticas regionais em execução sob a égide do I e II

¹ O estudo foi concluído em fins de novembro de 1978 e consta de oito relatórios de pesquisa que comportam ao todo vinte e um volumes.

PND e na análise dos efeitos espaciais das políticas nacionais (macroeconômicas e setoriais). A pesquisa arremata com um relatório que, embasado nos estudos anteriores, fornece subsídios destinados à definição e à formulação de uma política de desenvolvimento regional para o Brasil. Os três eixos de análise resultaram nos seguintes relatórios de pesquisa:

Relatório nº 01 - Estado Atual e Evolução Recente das Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro (3 Volumes); outubro de 1977;

Relatório nº 02 - Efeitos Espaciais das Políticas Macroeconômicas e Setoriais do Governo Federal.

Parte I - Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial; abril de 1978

Parte II - Efeitos Espaciais da Política de Comércio Exterior; maio de 1978

Parte III - Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola; maio de 1978

Parte IV - Efeitos Espaciais da Política Fiscal; maio de 1978

Parte V - Efeitos Espaciais da Política Monetária e Financeira; abril de 1978.

Relatório nº 03 - Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional

Parte I - O Desenvolvimento Regional no Contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento; maio de 1978

Parte II - Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural: Região Nordeste; maio de 1978

Parte III - Avaliação do Programa de Desenvolvimento Industrial: Região Nordeste; abril de 1978

Parte IV - Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural: Regiões Norte e Centro-Oeste (2 Volumes); outubro de 1978

Parte V - Avaliação do Programa de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus; setembro de 1978

Relatório nº 04 - Migrações Internas e Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro (3 Volumes); outubro de 1978

Relatório nº 05 - A Interação Regional: Um Estudo dos Efeitos da Integração Econômica e do Comércio sobre as Desigualdades Regionais; novembro de 1978

Relatório nº 06 - Efeitos Espaciais da Atividade do Setor Público; outubro de 1978

Relatório nº 07 - Expansão Capitalista, o Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional no Brasil; novembro de 1978

Relatório nº 08 - Subsídios para a Formulação de uma Política de Desenvolvimento Regional para o Brasil; novembro de 1978.

O presente trabalho não se constitui em sumário ou ajuntamento¹ das principais conclusões da pesquisa como um todo. Embora fortemente inspirado no método, nas suas informações e conclusões, o estudo se propõe, embora de uma forma ainda preliminar, a fornecer, na medida do possível, uma visão abrangente da gênese e da natureza das forças econômicas e sociais que respondem, no contexto de uma economia capitalista em desenvolvimento, tal como a brasileira, pela geração de descompassos de desenvolvimento entre regiões¹.

Convém ainda ao nível introdutório, situar em termos de resultados, o estado atual e as tendências mais recentes das desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro. Esta descrição servirá como marco de referência, ou pano de fundo para a análise que se segue.²

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

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

² Esta descrição fundamenta-se em CME-PIMES/UFPE, Relatório nº 01. O leitor deve referir-se ao mesmo para detalhes.

No que diz respeito à dimensão espacial, pode-se identificar no caso brasileiro um centro hegemônico e diferentes tipos de áreas periféricas, que diferem entre si tanto por especificidades quanto pela natureza de suas articulações com o núcleo econômico do país. Este, coincide com a região metropolitana de São Paulo, contudo, em termos mais amplos contém as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Belo Horizonte, com uma possível extensão para o noroeste de modo a incluir Brasília. Em torno destas áreas, que comandam o processo de acumulação de capital na economia brasileira, identifica-se uma periferia dinâmica de natureza essencialmente agropecuária e relativamente moderna que inclui o interior do Estado de São Paulo, o sul de Goiás, o sul do ex-Estado de Mato Grosso e a maior parte da região Sul, sendo que o norte e o oeste do Paraná se vinculam diretamente com a região metropolitana de São Paulo. Um outro tipo de periferia dinâmica, sobretudo em termos demográficos, é composto pelas áreas de fronteira que se caracterizam tanto pelo seu grande potencial de exploração de recursos naturais, quanto por serem áreas que têm recebido mais recentemente intensos fluxos migratórios. Estas áreas, onde os conflitos resultantes da disputa pela propriedade e posse da terra entre uma frente de expansão capitalista e outra de caráter camponês tem assumido proporções significativas em anos recentes, situam-se no norte dos Estados de Goiás e Mato Grosso, no sudeste do Pará, em Rondônia e no Acre, sendo que estas últimas áreas vêm sendo objeto de intensa ocupação demográfica nesta década. O terceiro tipo de periferia é menos dinâmica do que as áreas do Sul, Centro-Oeste e Norte e se constitui de regiões de ocupação antiga e com vinculações mais de competitividade do que de complementariedade com o núcleo hegemônico da economia. Estas áreas incluem quase toda a região Nordeste, o norte e leste do Estado de Minas Gerais, o norte do Estado do Rio de Janeiro e boa parte do Espírito Santo.

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

Sob a ótica mais limitada do produto "per capita" - considerado como atributo do coeficiente de variação utilizado - observou-se que a evolução temporal deste índice sumário de medida das desigualdades, assemelhou-se muito mais a de um "S" deitado do que a de um "U" invertido. Houve convergência das rendas "per capita", relativa à média nacional, em certos períodos e divergência em outros, sendo relevante destacar que a convergência tende a ocorrer nas fases de crescimento menos acelerado do centro hegemônico e a divergência a se manifestar nos períodos de "boom", indicando no primeiro caso que a possível melhora dos desníveis regionais, - sob a ótica limitada do produto "per capita" - em períodos tais como 1961-66 se deveu mais ao lento crescimento da parte mais desenvolvida do país do que a um crescimento mais acelerado da periferia. Por outro lado, há evidência de que as desigualdades, vistas a partir da mesma ótica, se agravaram a partir de 1967-68 quando se retoma a expansão econômica brasileira comandada a partir do Sudeste, especialmente de São Paulo. Ademais, para o caso do Nordeste, estimativas feitas sugerem que esta região continuou a sofrer, após 1970, uma queda no seu produto "per capita" relativo ao do país como um todo.

Quanto à dimensão social, há indicação de uma discreta convergência das variáveis estudadas, que ocorre, no entanto, sob certas condições que precisam ser ressaltadas¹. Inicialmente, os desníveis nos setores sociais, não obstante a referida convergência, são ainda ostensivos, revelando não só que as políticas sociais têm sido negligenciadas em favor daquelas voltadas para a expansão econômica, como pondo em evidência que estas últimas têm tido fracos rebatimentos sociais e até mesmo consequências perversas. Ademais, deve-se relevar que as desigualdades sociais ao nível intra-regional também são significativas. A despeito da constatação da discreta convergência, a extensão e persistência das desigualdades regionais é confirmada ostensivamente ao se estudar os padrões regionais de distribuição da riqueza e da pobreza, quer em termos estáticos, quer ao longo do tempo. Neste sentido, apesar da pobreza ser marcante e abrangente em termos nacionais, estando presente, por conseguinte, em todas as macrorregiões, ela detém incidência espacial diferenciada, na medida em que as suas magnitudes extensiva e intensiva ocorrem com mais vigor no Nordeste do que nas demais regiões brasileiras. Por outro lado, a riqueza se concentra mais fortemente no Sudeste. De fato, quanto mais elevado o estrato superior da distribuição mais se revela o Sudeste como a região concentradora de ricos, particularmente São Paulo e Rio de Janeiro.

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

Finalizando esta descrição sumária que é utilizada neste trabalho, como abertura à tentativa de interpretação que se seguirá, convém destacar que a análise realizada evidencia claramente que as disparidades de desenvolvimento, tanto no plano interpessoal, quanto nos diversos cortes espaciais, são por demais ostensivas para que se omita algumas inquietações que, embora genéricas, são de relevância para se identificar as consequências sociais e regionais da expansão recente do capitalismo no Brasil. Um profundo e inevitável ceticismo emerge quando - a partir da análise da recente experiência brasileira de desenvolvimento - procura-se vislumbrar a possibilidade de se reduzirem substancialmente as desigualdades de qualidade de vida das populações que ocupam os diferentes espaços geográficos do Brasil, a permanecer hoje essencialmente o mesmo estilo de crescimento que tem caracterizado o País a partir da Segunda Guerra Mundial. Se a análise permite inferir que as políticas econômicas voltadas prioritariamente para a expansão da economia têm gerado mazelas sociais, também permite afirmar que as medidas governamentais nas dimensões mais estritamente sociais e regionais têm sido insuficientes para corrigirem as distorções geradas pelas primeiras.

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

CAPÍTULO 2

ORÍGENS HISTÓRICAS, EVOLUÇÃO E PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL

2.1. Introdução

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

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

forçada pelo Estado, cuja atuação foi francamente prejudicial aos interesses das regiões menos desenvolvidas, especialmente a partir da República.

Por sua vez, o processo de concentração industrial no Sudeste se tornou cumulativo, apesar da existência de parques industriais não insignificantes em outras partes do país. O maior dinamismo da indústria do Sudeste, e especialmente a de São Paulo, no entanto, não somente resultou na atração de recursos produtivos (mão-de-obra e capital) das demais regiões do país e do exterior mas se sustentou, parcialmente, através da progressiva "invasão" e conquista de mercados extra-regionais, inicialmente, no Sul e Centro-Oeste e posteriormente, no Nordeste e Norte, uma vez consolidados os mercados locais no próprio Sudeste. Ao mesmo tempo, a crescente demanda para alimentos e matérias-primas nos centros urbanos, demograficamente muito dinâmicos, do Sudeste, além da expansão geográfica do café, induziu à ocupação agrícola (e, em decorrência disso, urbana) de "novas terras" em regiões de "fronteira", inicialmente vizinhas ao emergente núcleo industrial e, posteriormente, cada vez mais distantes dele, de acordo com (e, às vezes, antecipando) a extensão da rede de transportes (ferroviários e, mais tarde, rodoviários) que parte dos centros urbanos maiores da região hegemônica. Desta forma, vastas áreas no interior de São Paulo e no oeste de Minas Gerais, no norte e oeste do Paraná e no sul e centro de Goiás e Mato Grosso foram progressivamente vinculadas ao centro hegemônico da economia nacional na primeira metade deste século. Em décadas mais recentes, dando continuidade a este processo, a expansão da fronteira agrícola tem se dado de uma forma mais intensa no norte de Goiás e Mato Grosso e em diversas partes da região Norte, especialmente no sul do Paraná e no eixo Rondônia-Acre.

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

ricas vem se verificando basicamente como uma tentativa de viabilizar a maior exploração dos recursos naturais e potencialidades produtivas dessas áreas, contribuindo, desta forma, para a continuidade de um processo de acumulação capitalista que vem, em última instância, beneficiar muito mais as grandes em presas nacionais e estrangeiras do setor privado, geralmente sediadas fora dessas regiões, do que as populações que nelas residem. De qualquer maneira, a implantação de novas atividades produtivas, tanto rurais, quanto urbanas, nas regiões menos desenvolvidas do país, apoiada em fortes estímulos do Estado, também tem sido um dos fatores responsáveis pela crescente interação econômica entre as diversas partes do território nacional e deve ser interpretada como parte de um processo único e mais amplo de expansão e concentração do capital no complexo industrial-comercial-financeiro centrado no Sudeste e, mais precisamente, no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, embora este processo tenha tido manifestações distintas nas diversas regiões periféricas do país.

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

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

industrial-comercial-financeiro, as que têm maiores condições de aproveitar os favores fiscais e financeiros concedidos pelo Estado (e, portanto, de aproveitar também os investimentos públicos em infra-estrutura física nas regiões periféricas), a grande parcela dos benefícios gerados pela expansão de atividades produtivas nas regiões menos desenvolvidas, e por elas apropriadas, na forma de menores custos de produção (devido principalmente aos subsídios para a formação de capital) e de maiores lucros a longo prazo.

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

Antes de se examinar melhor esta hipótese no caso brasileiro contemporâneo, neste e no próximo capítulo, é necessário primeiro resumir as origens e evolução mais recente das desigualdades regionais no país e discutir os principais fatores historicamente associados com seu desenvolvimento espacial de sinal.

2.2. Antecedentes Históricos

Durante todo o período colonial e mesmo após a independência até as primeiras décadas deste século, os principais determinantes da incidência espacial do crescimento econômico no Brasil e, portanto, das desigualdades regionais, foram a distribuição geográfica dos recursos naturais e as condições de oferta e demanda de produtos primários em mercados mundiais. A taxa de crescimento da economia brasileira foi essencialmente determinada por sua capacidade de exportar bens primários, enquanto a evolução da organização espacial da colônia e, mais tarde, do país já independente, claramente refletia o caráter primário exportador de suas principais atividades produtivas. Os fatores mais marcantes do período colonial, do ponto de vista espacial, foram o deslocamento decisivo do centro de gravidade econômico e político do Brasil do Nordeste para o Centro-Sul durante o século XVIII e a posterior diferenciação do crescimento entre estas duas regiões do país.

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

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

Esgotado o ciclo da mineração no último quartel do século XVIII, as áreas de exploração, tendo perdido sua fonte de prosperidade, reverteram a uma economia essencialmente de subsistência, de forma semelhante ao que ocorreu no Nordeste, com a decadência da economia açucareira. Com a estagnação da atividade mineradora, vale acrescentar, houve uma transferência de capitais do interior de Minas Gerais para atividades agrícolas (principalmente açúcar e pecuária e, mais tarde, café) e comerciais na região do Rio de Janeiro, o que terminou por consolidar, de forma definitiva, o centro político e comercial do Brasil no Sudeste do país.

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

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

Devido à decadência simultânea das economias do açúcar e do ouro no final do século XVIII, nenhuma região da então colônia se destacava claramente das demais em termos de um nível maior de prosperidade ou de uma maior acumulação de capital. Antes desta data, o crescimento das economias regionais e a organização espacial do Brasil foram totalmente dependentes da expansão da demanda estrangeira para produtos primários, por um lado, e da capacidade destas economias regionais de atender a esta demanda, pelo outro, o que, por sua vez, dependia da localização, quantidade e qualidade de recursos naturais (inclusive, solos e condições climáticas). Em períodos de expansão das exportações, a prosperidade transbordava as regiões imediatas de produção dos bens vendidos no exterior chegando a dinamizar, em maior ou menor grau, as regiões agropecuárias vizinhas. Em períodos de estagnação das exportações, por outro lado, o sistema como um todo regredia, a produção se limitando, essencialmente, a atividades de subsistência.

A expansão cafeeira no Sudeste, e particularmente em São Paulo, no entanto, modificou dramaticamente este quadro, especialmente a partir da segunda metade do século XIX, quando o diferencial de crescimento das exportações entre o Sudeste e o resto do país, especialmente o Nordeste, começou a se ampliar rapidamente. Considerando que a base de crescimento das economias regionais brasileiras continuava a ser, fundamentalmente, a expansão das exportações, a qual gerava importantes efeitos multiplicadores internos em termos da renda e do emprego, a ampliação deste diferencial a favor do Sudeste foi extremamente significativa para as potencialidades futuras do desenvolvimento das diversas regiões brasileiras. Só para dar uma idéia da evolução deste diferencial, basta observar que, enquanto no início da década de 1820 as exportações do açúcar e do algodão conjuntamente, eram três vezes maior⁴⁾ que as do café, as vendas deste produto no exterior já

(1) Para uma melhor caracterização da evolução das economias regionais no período colonial, ver FURTADO, Celso., Formação Econômica do Brasil, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1971 (11a. Edição).

eram nos anos 1870, quase duas vezes superior ao valor das exportações do açúcar e do algodão⁽¹⁾.

A produção do café no Sudeste do Brasil se iniciou no Vale do Paraíba durante as primeiras décadas do século XIX, atingindo seu auge nesta região no começo da década de 1880, quando passou a entrar em rápida decadência devido ao esgotamento dos solos e à crescente competição com o café paulista, que expandia em condições naturais bem mais propícias. Do vale do Paraíba, a lavoura do café caminhou em direção ao Espírito Santo e ao Leste de Minas Gerais, mas principalmente em direção a São Paulo, penetrando neste Estado no sentido leste-oeste em função da grande disponibilidade de terras de boa qualidade e do clima extremamente adequado à cafeicultura. Como resultado, a participação de São Paulo na produção brasileira do café aumentou rapidamente nas três últimas décadas do século passado, chegando a mais de 60% do total nos anos iniciais deste século.

A expansão cafeeira em São Paulo se deu não apenas em função da disponibilidade e boa qualidade das terras, mas também como resultado da implantação (subsidiada pelo Governo) de uma infra-estrutura de transportes (ferrovias, o porto de Santos) e energia e de comercialização (armazéns) e da imigração de mão-de-obra européia (também subsidiada pelo governo). Além desses fatores pelo lado da oferta, a expansão da cafeicultura, neste Estado, ocorreu em uma época de generalização do consumo deste produto na Europa e nos Estados Unidos, ou seja, ocorreu durante um período de rápido crescimento da demanda em mercados mundiais. Em conjunto, estes fatores favoráveis, ainda reforçados por uma política governamental de sobrevalorização cambial, que favorecia o café e ao mesmo tempo prejudicava as demais exportações primárias do país, garantiram sua alta rentabilidade e, portanto, sua rápida expansão em São Paulo no final do século XIX e no início do atual⁽²⁾.

O dinamismo e alta lucratividade do café reforçados pela política cambial, ajudam a explicar o crescimento diferenciado das exportações em que se especializaram o Sudeste e o Nordeste respectivamente no século XIX, bem

(1) Para uma maior discussão sobre a importância do diferencial de crescimento das exportações para a evolução das desigualdades regionais no século XIX, ver LEFF, Nathaniel H., "Economic Development and Regional Inequality: Origins of the Brazilian Case", Quarterly Journal of Economics, vol. 86, nº 2, maio de 1972.

(2) Para uma análise mais detalhada destes fatores, ver CME-PIMES/UFPE., Relatório nº 02, Parte II.

como a atração de recursos produtivos de outras regiões pela economia cafeeira, ambos contribuindo para a ampliação das desigualdades espaciais no Brasil, mesmo antes da industrialização. Além disso, a descentralização administrativa que caracterizou a República Velha e o virtual controle dos governos Federal e Estadual de São Paulo por interesses vinculados ao café, asseguraram um clima político em que a intervenção pública favorecia desproporcionalmente a cafeicultura e, portanto, a região em que esta lavoura se concentrava. Ainda de maior importância para a evolução das desigualdades regionais neste século, no entanto, foi o fato de que a expansão cafeeira em São Paulo criou as pré-condições necessárias para a posterior concentração industrial no Sudeste.

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

Um outro fator importante foi a crescente acumulação de capital no setor cafeeiro e em atividades produtivas complementares, tanto primárias, quanto secundárias e terciárias. Isso ocorreu não somente em momentos de expansão do café, através de vazamentos de renda para os setores da economia regional, porém mais tarde, também em momentos de superprodução ou crise, devido à intervenção governamental visando à manutenção da renda neste setor, apesar da queda do valor das exportações. Em síntese, tanto em momentos de expansão quanto em momentos de crise, a cafeicultura foi capaz de proporcionar recursos para uma diversificação da economia paulista, tanto em atividades rurais quanto urbanas, especialmente industriais. Paralelamente com o crescimento do mercado consumidor, com a crescente acu-

mulação do capital no setor cafeeiro e em atividades complementares e com a implantação de uma infra-estrutura econômica, houve uma rápida expansão de atividades comerciais e financeiras privadas, bem como de serviços urbanos públicos, iniciando e progressivamente reforçando um processo de urbanização e de geração de importantes economias de aglomeração que, mais tarde, contribuiriam fundamentalmente para a consolidação de São Paulo como o principal pólo industrial do país. Finalmente, não devem ser esquecidos que a mão-de-obra empregada na cafeicultura, na medida em que era liberada desta atividade e se destinava às cidades, fornecia uma grande força de trabalho para os incipientes setores secundário e terciário em São Paulo e que a própria atividade cafeeira induziu, mais do que qualquer outra atividade agrícola do país, a implantação de um conjunto diversificado de pequenos e médias indústrias, desta forma não somente gerando diretamente uma parte da demanda para produtos manufaturados em São Paulo, mas dando início à implantação de um setor produtor de bens intermediários e de capital nesta região ⁽¹⁾.

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

(1) Para uma discussão mais detalhada destas pré-condições para a industrialização de São Paulo, ver CME-PIMES/UFIE., Relatório nº 02, Parte I.

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

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

2.3. A Expansão do Capitalismo Brasileiro, a Concentração Industrial e a Acentuação das Desigualdades Regionais

As crises do café surgiram no final do século passado e no início do atual como resultado de um crescimento da oferta além da capacidade dos mercados internacionais de absorver a produção brasileira, ou seja, surgiram por causa da crescente superprodução do café. Esta superprodução foi, pelo menos parcialmente, induzida por políticos governamentais que, intencionalmente ou não, terminaram por estimular excessivamente a cafeicultura. As crises do café ti-

veram dois tipos de consequências com implicações importantes do ponto de vista regional. Por um lado, resultaram em um aumento imediato das pressões sobre o governo federal, no sentido de tomar medidas para "defender" o setor cafeeiro. Isso de fato aconteceu, inicialmente através da depreciação do câmbio e, mais tarde, através da compra (e, na década de 1930, destruição) dos excedentes produzidos com o propósito de estabilizar o preço externo do café ao nível mais alto possível. Por outro lado, na medida em que as crises terminavam por reduzir a rentabilidade relativa do café, houve uma transferência gradual de recursos produtivos (capital e mão-de-obra) da cafeicultura para outras atividades agrícolas e urbanas, na mesma região. Tanto a manutenção artificial da renda no setor cafeeiro, em decorrência das intervenções governamentais em "defesa" do café, quanto a progressiva transferência de fatores de produção para outros setores, contribuíam para uma expressiva expansão e diversificação de atividades agrícolas, industriais e comerciais no Estado de São Paulo e no Sudeste, em geral nas décadas iniciais deste século. Para esta diversificação de atividades econômicas em São Paulo, contribuíram de uma forma essencial, o dinamismo demográfico das áreas urbanas, especialmente da capital, e o próprio deslocamento espacial da cafeicultura em direção ao oeste (em função da queda de produtividade dos solos nas áreas de exploração mais antiga), fato que veio a permitir a implantação de outras atividades agrícolas nas terras abandonadas pelo café.

A política de valorização do café, particularmente a partir do acordo de Taubaté de 1906, foi claramente benéfica para os interesses que surgiram em torno da produção e comercialização do produto. Dessa política resultou uma má alocação de recursos em termos setoriais e espaciais, na medida em que, através da sustentação artificial da lucratividade do café, a intervenção governamental estimulava investimentos excessivos neste setor, contribuindo, desta forma, para agravar o problema da superprodução, em vez de restringir a oferta do café. Como resultado, as despesas governamentais para absorver os excedentes produzidos aumentaram rapidamente desviando recursos públicos de usos alternativos potencialmente melhores do ponto de vista nacional, além de reter recursos privados na cafeicultura, também com um alto custo de oportunidade em termos da expansão potencial de outras atividades econômicas⁽¹⁾. Da perspectiva espacial, isso significou a retenção de capitais públicos e privados, bem como a expansão artificial da renda e, portanto, da demanda para produtos agrícolas e industriais na região produtora do café, em vez da aplicação de pelo menos uma parte destes recursos em outras regiões do país.

(1) Para maior discussão em torno deste ponto, ver CME-PIMES-UFPE., Relatório nº 02, Parte II.

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

A irracionalidade da política de valorização do café, do ponto de vista do desenvolvimento nacional se explica, em boa parte, pela hegemonia exercida pela classe cafeeira sobre o poder central, bem como pela descentralização política e administrativa que caracterizava a República Velha. Essa descentralização fortalecia os governos dos Estados economicamente mais importantes, particularmente, os de São Paulo e Minas Gerais, os quais, por sua vez, foram dominados por interesses agrários vinculados, respectivamente, ao café e à pecuária. Nos Estados economicamente menos dinâmicos, especialmente no Nordeste, a descentralização republicana também permitia a dominância de oligarquias agrárias, cuja preocupação principal era a de manter um status quo baseado na subordinação da população rural aos grandes latifúndios e para o qual a própria estagnação da atividade produtiva e, portanto, a persistência das desigualdades regionais, não deixava de ser funcional⁽¹⁾. Além desses aspectos de natureza política, vale ressaltar que, na medida em que a política de valorização do café resultava na manutenção de taxas de câmbio sobrevalorizadas, os efeitos discriminatórios sobre as demais exportações primárias persistiram contribuindo para limitar as possibilidades de crescimento econômico das regiões predominantemente agrícolas não cafeeiras. Em síntese, a atuação do Estado em reação às crises de superprodução do café reforçava as tendências já existentes para a concentração de recursos produtivos no Sudeste, particularmente em São Paulo, assim contribuindo para a ampliação das disparidades regionais nas décadas iniciais deste século.

A superprodução de café nos anos 20 deste século e a crise mundial no início dos anos 30, provocaram profundas modificações na alocação setorial de recursos no Brasil. Novamente o papel do Estado foi fundamental. Do ponto de vista espacial, a década de 1930 marcou uma intensificação do processo de industrialização cada vez mais concentrada no Sudeste e, dentro desta região em São Paulo, agravando ainda mais as desigualdades inter e intra-regionais no país. A transferência intersetorial de recursos (das atividades exportadoras para os setores urbanos, acima de tudo) em São Paulo nos anos 30, resultou em uma nova e maior diversificação de atividades produtivas neste Estado, fortalecendo ainda mais sua base econômica, gerando crescentes economias de

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

aglomeração e de escala no setor manufatureiro e acelerando o processo de acumulação do capital dentro de suas fronteiras. Isso ocorreu em grande medida, em decorrência de uma política governamental que ainda visava essencialmente, à defesa dos interesses do café (através da compra de excedentes e sua destruição) no contexto de uma depressão mundial que reduziu bruscamente o nível do comércio exterior brasileiro, ambos esses fatores estimulando, simultaneamente, um processo já iniciado de substituição de importações na região onde se concentrava a maior parte da demanda nacional para bens manufaturados.

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

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

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

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

Estes vários fatores que favoreceram a concentração industrial no Sudeste reforçaram-se mutuamente e tiveram um caráter cumulativo. A expansão da indústria e de atividades terciárias complementares criava emprego que atraía migrantes de todas as regiões do país que, por sua vez, ampliavam o mercado local para produtos manufaturados, que estimulava a ampliação da capacidade produtiva do setor secundário e assim por diante. Adicionalmente, a concentração industrial além de proporcionar economias de aglomeração, permitia economias de escala na produção e distribuição de bens manufaturados, a utilização de tecnologias mais modernas, etc., fatores estes que dotaram a indústria paulista e do Sudeste de um modo geral, com crescentes vantagens

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

Do ponto de vista espacial, o processo de industrialização concentrada no Brasil pode ser interpretado a partir de suas várias fases. A primeira, envolveu a conquista do mercado local em São Paulo e, depois, os mercados no resto do Sudeste a partir da progressiva fabricação doméstica de produtos anteriormente importados. Em um primeiro momento antes da depressão mundial dos anos 30, isso ocorreu essencialmente em função do rápido crescimento da demanda interna para bens manufaturados, viabilizando, desta forma, a substituição de importações. Na década de 1930, por outro lado, a queda das exportações e, como resultado da capacidade de importar paralelamente com a manutenção da renda e, portanto, da demanda na região mais desenvolvida do país, forçou a substituição de manufaturados antes importados. Nesta primeira fase do processo de concentração industrial, cabe lembrar que existiam parques industriais não insignificantes fora do Sudeste que forneciam bens de consumo para mercados regionais e locais e que se encontravam protegidos pela "barreira da distância" ou, em outras palavras, pela falta de integração espacial e, portanto, pelos altos custos de transporte entre as diversas partes do território nacional.

Uma segunda fase do processo de concentração industrial se caracterizou pela crescente presença de produtos fabricados no Sudeste nos mercados das regiões periféricas significando, em muitos casos, além de uma intensificação do comércio inter-regional, a destruição de indústrias locais na periferia ou, no mínimo, sua expropriação por empresas controladas fora destas regiões. Uma terceira fase mais recente, testemunha uma maior implantação de atividades industriais na própria periferia - embora isso não signifique necessariamente uma descentralização espacial do setor secundário em termos nacionais - através da instalação de filiais de empresas sediadas na região

mais desenvolvida ou no exterior, nas áreas periféricas, o que tem sido facilitado no caso brasileiro, pela atuação do Estado¹ através da implantação de infra-estrutura e da utilização de incentivos fiscais, objetivando a industrialização do Nordeste e da Amazônia. Nesta fase mais recente, algumas unidades produtivas têm sido localizadas nas regiões periféricas, mas são controladas fora dessas regiões (e, no caso de subsidiárias de empresas transnacionais, de fora do país). Os efeitos dessa redistribuição de atividades industriais, que em uma análise superficial parece claramente favorecer a periferia, dependerão, na verdade, de sua escala de produção, das tecnologias utilizadas, do emprego por elas gerado, do uso de matérias-primas locais, de seus "linkages" intra versus inter-regionais, do destino dos lucros, etc., sendo que a mera redistribuição espacial em si não garante uma melhor distribuição espacial e/ou social dos benefícios gerados pela expansão do produto nas áreas periféricas. De qualquer maneira, este processo mesmo quando não leva a uma verdadeira descentralização da indústria nacional, implica em uma maior integração de mercados regionais e uma maior divisão de trabalho inter-regional dentro do setor secundário. Por outro lado, também implica em uma desregionalização do capital implantado nas regiões periféricas, com o controle deste capital passando progressivamente para entidades sediadas na região mais desenvolvida do país ou no exterior.

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

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

Em resumo, em boa parte como resultado do processo da intervenção pública houve uma intensificação do processo de industrialização no Brasil a partir da Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir da segunda metade da década de 1950. Por um lado, isso tem levado o setor secundário a aumentar sua participação no produto físico (produto industrial mais produto agrícola) de 43% em 1939 para 73% em 1970 e, por outro, tem resultado no aumento da participação do Estado de São Paulo no valor de transformação industrial de 40% em 1939 para 57% em 1970. Em outras palavras, a industrialização induzida pelo Estado nas últimas décadas não somente tornou claramente o setor secundário o mais dinâmico da economia brasileira, mas também contribuiu para a maior acumulação do capital e concentração de recursos produtivos no Sudeste, particularmente em São Paulo. Este processo de industrialização e sua concentração espacial, nas últimas décadas, além do mais, têm tido repercussões importantes sobre os padrões e características de desenvolvimento registrados nas regiões periféricas, induzindo uma maior divisão inter-regional de trabalho em termos tanto inter quanto intra-setoriais e transformando as relações econômicas tradicionais entre o centro hegemônico e as regiões periféricas, bem como entre as diversas regiões periféricas. Estas transformações podem ser analisadas essencialmente como manifestações regionais distintas de um processo único de acumulação e concentração de capital, inclusive em termos espaciais, na economia brasileira. A emergente divisão inter-regional de trabalho, por sua vez, pressupõe maior integração espacial da economia brasileira e a maior interação entre as diversas regiões do país, bem como a crescente intervenção do Estado nas regiões periféricas por motivos que serão examinados a seguir.

2.4. A Interação Regional: Integração Econômica e Consequências Espaciais

Além da concentração industrial, outra característica muito marcante do desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas tem sido a crescente interação entre as diversas regiões do País, em função do processo de integração espacial da economia nacional. Essa crescente interação regional, que se manifesta através da complexidade e intensidade, cada vez maior, dos fluxos de bens, serviços, capitais e migrantes tanto entre o centro hegemônico e as regiões periféricas, quanto entre as diversas regiões periféricas, entre si, tem, mais uma vez no Estado, um agente extremamente importante. Antes porém, de resumir as principais características e consequências da crescente interação regional, é conveniente fazer a distinção, no caso brasileiro, entre regiões periféricas "vazias" ou de fronteira e "ocupadas". Regiões periféricas "vazias" são (ou eram historicamente), grosso modo, áreas de fronteira agrícola ou extrativa, cuja população é, inicialmente, rarefeita e cujas potencialidades produtivas são pouco exploradas⁽¹⁾. Regiões periféricas "ocupadas", por sua vez, são áreas de povoamento mais antigo, que têm uma base econômica já formada, se bem que em alguns casos pelo menos, em decadência, ou seja, são regiões que contêm um contingente demográfico considerável e uma estrutura econômica existente bem definida.

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

(1) Para uma discussão muito mais detalhada sobre as regiões de fronteira no Brasil contemporâneo, ver 2.5 abaixo e CME-PIMES/UFPE., Relatório nº. 3, Parte IV e Relatório nº 04.

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

No caso de estruturas econômicas competitivas, as consequências negativas para as atividades locais serão mais ou menos graves dependendo não somente do grau de competitividade entre as atividades produtoras do centro e da região periférica em questão, mas também da rapidez do processo de integração. Para ambos esses fatores, o momento e as condições históricas em que esta integração se dá são fundamentais. No caso brasileiro, os efeitos diferenciados do processo de integração econômica podem ser ilustrados claramente, com referência às experiências bem diversas das regiões Sul e Nordeste. No caso do Sul, a integração com o núcleo industrial ocorreu em uma época bem mais remota do que no caso do Nordeste, quando o parque industrial paulista (e seu destino de modo geral) ainda estava em formação e quando os principais meios de transporte ainda eram a cabotagem e as ferrovias. Isso significava não somente um processo de integração mais lento entre o Sul (referindo-se, neste caso, especificamente às áreas já ocupadas e parcialmente industrializadas em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul e não à fronteira agrícola no Paraná) e o Sudeste, mas uma possibilidade bem maior da região periférica desenvolver uma base industrial própria e essencialmente complementar ao parque paulista, em função de emergentes vantagens comparativas. No Nordeste, por outro lado, a integração ocorreu mais recentemente e mais rapidamente, através de ligações rodoviárias e em um momento histórico em que o parque industrial do Sudeste não somente já estava basicamente instalado, mas já estava a procura de novos mercados para garantir sua expansão. Como resultado, o conflito entre as indústrias nordestinas e as indústrias localizadas no eixo São Paulo-Rio de Janeiro foi bem maior do que ocorreu na época da integração efetiva

das regiões Sudeste e extremo Sul. Consequentemente, o impacto negativo sobre as indústrias nordestinas, sobretudo as de bens de consumo tradicionais ou não-duráveis, foi maior dando início a um processo rápido de destruição das atividades locais⁽¹⁾. Logo depois, a intervenção governamental através dos incentivos fiscais do sistema 34/18 (agora FINOR), contribuiria para acelerar este processo de desregionalização da indústria nordestina, esvaziando ainda mais o controle local sobre a base econômica regional⁽²⁾.

De qualquer forma, fica evidente que o processo de integração das áreas periféricas "ocupadas" com o centro hegemônico da economia nacional, no caso brasileiro, resultou, inicialmente, em uma invasão de mercados locais por produtos oriundos do Sudeste e, posteriormente, na crescente implantação de novas unidades de produção naquelas regiões mas sob o controle direto de empresas sediadas fora dessas áreas. Em ambos os casos ou momentos distintos de um processo único de expansão capitalista na periferia a partir do centro (seja nacional ou internacional), o resultado tem sido o mesmo, do ponto de vista das áreas periféricas, sendo que a ocorrência de uma maior ou menor reorientação de estruturas produtivas na periferia tem dependido, em primeiro lugar, do grau de diversificação das estruturas econômicas locais antes da integração efetiva com o centro e, em segundo lugar, do grau de competitividade ou complementaridade entre as atividades produtivas localizadas no centro e nas diversas regiões periféricas. Finalmente, deve ser observado que, historicamente, no caso brasileiro, o processo de integração espacial tem se dado de uma forma tal que os benefícios gerados têm sido, talvez iguais ou até maiores no centro do que nas áreas periféricas em si, cujos recursos produtivos (inclusive, humanos) vem sendo diretamente explorados dentro de suas fronteiras, a partir do centro, resultando, portanto, em uma clara subordinação da periferia aos interesses de grupos sociais extra-regionais.

Como as observações acima sugerem, um fator que tem contribuído de uma maneira fundamental para a crescente integração regional nas últimas décadas no Brasil, tem sido a implantação de sistemas interregionais de transportes e comunicações, o que tem resultado em um maior intercâmbio de produtos e pessoas entre as diversas partes do país. Ligações rodoviárias entre o centro hegemônico e as regiões periféricas, bem como entre as diversas áreas periféricas têm desempenhado um papel importante no aumento do comércio inter-regional por via terrestre e na intensificação dos fluxos migratórios. Em outras pala

(1) Para uma análise mais detalhada, ver CME-PIMES/UFPE, Relatório nº 05.

(2) Para maior detalhe, ver CME-PIMES/UFPE, relatório nº 03, Parte III.

vas, a implantação de uma rede inter-regional de transportes rodoviários tem possibilitado tanto a unificação do mercado consumidor nacional, ligando os diversos mercados regionais, quanto a formação de um mercado nacional de trabalho, além de vir induzindo a ocupação produtiva de vastas áreas "novas" nas regiões periféricas de fronteira.

A ocupação produtiva das regiões periféricas inicialmente "vazias" ou de fronteira tem sido uma das causas mais importantes da crescente interação regional na economia brasileira especialmente desde 1940. A expansão da fronteira agrícola neste século ocorreu, inicialmente, em função da produção e exportação do café, mas, depois, passou a se verificar basicamente em função da crescente demanda interna por alimentos e insumos industriais no Sudeste e, particularmente, em São Paulo. Nesse contexto, é quase impossível dissociar a recente expansão geográfica da agricultura brasileira da intensificação do processo de industrialização no Sudeste, lembrando não somente a importância do setor primário no fornecimento de matérias primas para a indústria, mas também que, até hoje, o crescimento do setor secundário depende da capacidade nacional de importar bens de capital e insumos básicos (apesar das tentativas recentes de substituir essas importações) que, por sua vez, depende do volume e valor das exportações, ainda hoje compostas principalmente de produtos primários. Em síntese, a expansão da fronteira agrícola no Brasil se vincula estreitamente com os interesses do capital como será mostrado em maior detalhe na próxima parte deste capítulo. Em termos espaciais, a crescente industrialização e urbanização do Sudeste têm induzido a progressiva dinamização de "novas" terras em regiões cada vez mais distantes do pólo industrial, começando no próprio Sudeste, passando, depois, para partes das regiões Sul e Centro-Oeste e ocorrendo atualmente com maior intensidade na Amazônia Legal conforme notado logo no início deste capítulo. Na ocupação recente do Centro-Oeste e da Amazônia, cabe ressaltar apenas que a construção de estradas de penetração (Belém-Brasília, Brasília-Cuiabá-Rondônia-Acre, Transamazônica e Cuiabá-Santarém entre outras) e, portanto, a intervenção direta do Estado, tem sido de importância fundamental.

Em parte como resultado da crescente ocupação produtiva das regiões periféricas inicialmente "vazias", em função das necessidades dos processos de industrialização e urbanização - ou, de modo mais genérico, do processo de expansão capitalista no Brasil - acima de tudo na região Sudeste, o comércio de bens e serviços entre o centro hegemônico e as áreas de fronteira agrícola têm aumentado consideravelmente nas últimas décadas, enquanto os fluxos migratórios em direção às áreas de ocupação recente também aceleraram de uma

forma impressionante. Os dados sobre o comércio regional na década de 1940 revelam, já naquela época, um alto grau de articulação das regiões Sul e Centro-Oeste com o Sudeste. Tanto em 1943, quanto em 1947, a maior parte das exportações interestaduais das duas primeiras regiões se destinaram ao Sudeste, principalmente ao Estado de São Paulo, e tanto no Sul, quanto no Centro-Oeste, o nível das exportações inter-regionais foi bem superior ao das exportações intraregionais.¹

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

A rápida expansão da fronteira agrícola também é claramente refletida nos crescentes fluxos migratórios desde 1940 para o Paraná, Goiás e Mato Grosso e, mais recentemente, para o Pará e a Rondônia. Em contraste com os saldos positivos de migrantes registrados por estas áreas, bem como pelos dois principais pólos metropolitanos do País - São Paulo e Rio de Janeiro - os saldos migratórios do Nordeste (com exceção apenas do Maranhão na década de 1950) e de Minas Gerais e Espírito Santo (bem como do antigo Estado do

(1) Para maiores detalhes, ver CME-PIMES/UFPE, Relatório nº 05.

Rio de Janeiro, quando os municípios vizinhos ao ex-Guanabara e que fazem parte da região metropolitana são excluídos) foram negativos em todo o período desde 1940. O alto e crescente volume de migrantes inter-regionais tanto no sentido norte-sul, como na direção leste-oeste, a partir dos anos 30, contrasta com a predominância da imigração do exterior no período da expansão cafeeira entre o último quartel do século passado e a depressão mundial no início dessa década. A grande maioria destes imigrantes europeus se destinaram às zonas do café ou a áreas agrícolas, inclusive colônias, principalmente no Sul, mas também no Sudeste. Mesmo neste período, no entanto, houve significativos movimentos internos de população no país associados com as calamitosas secas no Nordeste e o "boom" da borracha na Amazônia¹.

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

(1) Para uma análise mais detalhada dos fenômenos migratórios no Brasil, bem como sua relação com a evolução das desigualdades regionais, ver, CME - PINES/UFPE, Relatório nº 04.

Facilitada, portanto, pela expansão da rede inter-regional de rodovias e impulsionada pelo crescimento acelerado da população rural e por diversas transformações estruturais e tecnológicas no campo, bem como pela atração exercida pelas novas, embora relativamente limitadas, oportunidades de emprego, geradas nas cidades maiores e na fronteira, as migrações internas têm resultado em uma expressiva redistribuição espacial da população brasileira, tanto em termos inter-regionais, quanto de áreas rurais para áreas urbanas. Esta redistribuição espacial da população, no fundo, é uma resposta demográfica ao movimento do capital e à evolução das próprias desigualdades regionais de desenvolvimento na economia brasileira e reflete a crescente incapacidade das áreas rurais (e centros urbanos de pequeno e médio porte), especialmente nas regiões periféricas "ocupadas", mas também na fronteira, de absorver excedentes relativos de população. Isso tem resultado no deslocamento de migrantes rurais para as cidades mais importantes, em termos regionais e nacionais, e para a fronteira agrícola em expansão, onde, em ambos os casos, as possibilidades de ocupação ou de fixação de migrantes em atividades produtivas de caráter mais permanente, têm sido extremamente limitadas, tendendo, desta forma, simplesmente a acentuar a mobilidade espacial, mais ou menos contínua, de uma parte considerável da população brasileira em todas as regiões do país.

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

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

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

2.5. A Expansão Capitalista e a Ocupação da Fronteira

Além da concentração espacial da indústria e da crescente interação e integração regional, a progressiva ocupação da fronteira, já descrita, é uma das manifestações mais ostensivas das transformações espaciais ocorridas nas últimas décadas na economia brasileira. A ocupação produtiva (e mesmo especulativa) das regiões da fronteira, tem tido uma influência importante sobre os fluxos inter-regionais de fatores e bens e serviços no Brasil e tem sido essencialmente dependente da intervenção do Estado. Como um dos mais importantes processos espaciais associados com a expansão capitalista e com a recente evolução das desigualdades regionais na economia brasileira, é necessário examinar mais detalhadamente, as principais formas contemporâneas de ocupação da fronteira, o papel do Estado neste processo e a relação entre a incorporação de novas áreas no sistema produtivo e o processo de acumulação de capital no país, o que será feito resumidamente nas páginas que se seguem.

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

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

A intensificação da atuação federal nas áreas de fronteira viabiliza a exploração de oportunidades econômicas pelo setor privado, mas tem de modo ge-

(1) CME-PIMES/UFPE., Relatório nº 03, Parte IV.

ral negligenciado os pequenos agricultores, os camponeses, os posseiros e os trabalhadores rurais sem terra, por dificultar-lhes o acesso à propriedade da terra, ocasionando um verdadeiro fechamento da fronteira para os excedentes relativos da população.

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

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

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

- a) fronteira camponesa: caracteriza-se pelo valor de uso da terra e não pelo valor de troca; pela produção de subsistência e de um excedente comercializável, que ao ser realizado no mercado como mercadoria possibilita a aquisição de certos produtos não produzidos nesse tipo de fronteira.
- b) fronteira capitalista: caracteriza-se pela propriedade privada da terra, pelo valor de troca da terra, sendo a produção de suas mercadorias integrada plenamente no mercado. A fronteira capitalista pode ter duas formas:
 - b.1. fronteira capitalista competitiva: caracteriza-se pela predominância da pequena propriedade e pela presença de projetos de colonização privados e oficiais;
 - b.2. fronteira capitalista monopolista: caracteriza-se pela grande propriedade, em geral para a atividade pecuária, visto que esta é uma ati-

(1) CNE-PINES/UFPE., Relatório nº 04.

dade cuja acumulação é independente, até certo ponto, da realização do produto; pela baixa absorção de mão-de-obra; pelo caráter especulativo da propriedade; pelas facilidades de obtenção de subsídios e/ou incentivos fiscais e creditícios oferecidos pelo governo.

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

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

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

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

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

Na medida em que se expande e cria novas unidades de produção, o capital atua no mercado de trabalho como demandante de mão-de-obra. Porém, na medida

em que destrói atividades econômicas pré-existentes, o capital cria, ou ao menos expande, a oferta de trabalho para atividades várias de outros espaços. Vale lembrar que, na constituição do mercado nacional de trabalho, à mercê dos movimentos hegemônicos do capital, manifestam-se diversas especificidades regionais.

Numa breve incursão na história recente das fronteiras agrícolas, constata-se que após a II Grande Guerra a fronteira cafeeicultora que penetrou no nordeste do Paraná a partir de São Paulo, caracterizou-se como uma fronteira capitalista competitiva. Na década dos sessenta, outra fronteira capitalista competitiva também partiu de São Paulo para áreas contíguas a esse Estado no atual Mato Grosso do Sul e no sul de Goiás, destacando-se a sua lavoura de cereais (arroz, trigo, soja, etc.) e a atividade pecuária. Nos anos setenta esta última fronteira subiu para o atual Mato Grosso do Norte e daí para Rondônia, seguindo a BR-364 no sentido de Cuiabá para Porto Velho. Convém destacar também que o fluxo migratório, feito no mesmo sentido do movimento dos ponteiros de um relógio, vem sendo realizado por trás do mapa do Nordeste. Outrora, durante o episódico "ciclo da borracha" do fim do século passado e início do atual, saíram do Nordeste importantes fluxos migratórios que se deslocavam no sentido inverso dos atuais fluxos, atingindo áreas de fronteira onde hoje chegam migrantes providos do Centro-Sul. É importante frisar que a fronteira camponesa nordestina que transpassou o Maranhão e penetrou no norte de Goiás e no sul-sudeste do Pará, é um fenômeno considerável e persistente desde a década dos quarenta, acentuando-se com a implantação da Belém-Brasília e, posteriormente, com a Transamazônica. A superposição da fronteira camponesa procedente do Maranhão e da fronteira capitalista mais recente, induzida pela instalação de grandes projetos agropecuários montados com recursos dos incentivos fiscais do governo federal, vem provocando o fechamento por dentro dessas áreas para os camponeses e pequenos proprietários. Em síntese, a questão que se coloca é que, independente da procedência regional dos migrantes, o fechamento da última grande região de fronteira, a Amazônia, se faz "para baixo" na escala social. Dado os níveis da pobreza do Nordeste e sua função histórica de exportador de mão-de-obra, o fechamento da Amazônia cria um beco sem saída para os seus camponeses, seus pequenos proprietários e suas massas de trabalhadores "desqualificados" que continuam sendo expulsos do campo, restando-lhes apenas a alternativa de migrar para as cidades e regiões metropolitanas crescentemente despreparadas para recebê-los.

É importante ter em mente que a fronteira do Paraná perdeu sua capacidade de absorver migrantes em um período de duas décadas. A fronteira cafeeicultora do noroeste do Paraná, por ter sido produtora de mercadoria exportável,

para o exterior se distingue das fronteiras camponesas, como as do sul do Paraná, norte de Goiás e oeste do Maranhão, ocupadas principalmente com culturas de subsistência. Na fronteira capitalista competitiva do Paraná, a terra era uma mercadoria possuindo valor de troca além do valor de uso. No Paraná, a fronteira teve alto nível de mecanização. Na sua fase inicial as companhias privadas de colonização tiveram um papel relevante, contaram com apoio oficial e estabeleceram uma estrutura fundiária onde predominavam as médias e pequenas propriedades. Após a fase de consolidação fundiária, começou a ocorrer uma desestruturação dos pequenos lotes que foram repassados aos grandes proprietários, mudando em muitos casos a atividade do café para a pecuária ou para outras lavouras de exportação (a soja, por exemplo), via de regra, poupando ras de trabalho. Hoje, os locais que foram áreas de fronteira há duas ou três décadas já se tornaram expelidores de população. Boa parte dos fluxos emigratórios do Paraná e do Rio Grande do Sul, tem seguido o rumo norte, para o Mato Grosso e, mais recentemente, para Rondônia.

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

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

Em Rondônia, nos meados da atual década, em grandes proporções, chegaram com experiência em agricultura, pequenos agricultores procedentes do Paraná, de São Paulo, do Mato Grosso, do Rio Grande do Sul, especialmente de áreas onde se realizava uma intensa mecanização das lavouras do trigo, do arroz e da soja, ou mudava a lavoura, como do café para a soja. A monopolização da terra nessas áreas expulsou os pequenos produtores que procuravam adquirir maior área nas terras mais baratas de Rondônia. A procura de terra passou a ser mui

to maior do que a oferta que o INCRA conseguia agenciar, gerando não apenas um desequilíbrio de mercado, mas também um forte desequilíbrio social, descambiando em conflitos a vários níveis, que passaram a envolver a todos. De fato, instalou-se um conflito geral, todavia distinguindo-se, de um lado, o grande capital (os grandes fazendeiros, os empreiteiros, ou seringalistas) e do outro lado, perfilando as demais forças: os pequenos colonos, os posseiros, os seringueiros e os índios.

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

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

Embora em Porto Velho se bifurque o eixo rodoviário, de um lado para Manaus e de outro para Rio Branco, os dados do Censo Agropecuário de 1975 não revelam até então o extravazamento da fronteira agrícola de Rondônia, nem para o Amazonas, nem para o Acre. Cabe ainda sugerir que, via de regra, as áreas que se estendem do Acre ao Amapá, situadas ao norte de uma linha que ligasse, no mapa do Brasil, Porto Velho a Belém, são espaços de fronteira capitalista monopolista com fechamento de fora para dentro. O capital monopolista perfaz "a priori" o fechamento às fronteiras camponesas e capitalistas competitivas, se estabelecendo "pioneiramente" e evitando o conflito que se gera com a superposição das distintas formas de fronteiras econômicas.

Finalmente, deve-se lembrar que o ano de 1974 marcou negativamente uma nova feição na política migratória e de colonização da Amazônia, pois o governo federal, que antes definia explicitamente as intenções de colonização da Amazônia por meio de apoio aos "pequenos" (vide propósitos do PIN e do PROTERRA, por exemplo), mas já agia no sentido de privilegiar o capital so-

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

bre o trabalho, passou claramente a alimentar o mito (criado pelos interesses do capital monopolista) de que os "pequenos" seriam depredadores da ecologia amazônica. O governo desde 1974 assumiu então, ostensivamente, a defesa da grande empresa rural, enaltecendo seu papel e sua qualidade como eficiente colonizadora, alegadamente conservacionista, e convocada oficialmente a colaborar com as autoridades em prol da integração nacional (leia-se: integração da Amazônia⁽¹⁾). O governo federal a partir de então, passou a apoiar diretamente o fechamento das fronteiras agrícolas, por dentro e por fora, à medida em que apoiou incondicionalmente o grande capital monopolista.

(1) Vide, a propósito CEDEPLAR. Migrações Internas na Região Norte: Um Estudo de Campo da Região de Marabá. Belo Horizonte, CEDEPLAR/SUDAM, 1977. Pesquisa não publicada.

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

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

A Pág. 40 não consta do documento original.

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

CAPÍTULO 3

EXPANSÃO CAPITALISTA, O PAPEL DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL RECENTE

3.1. Introdução

As características do desenvolvimento regional recente no Brasil refletem um processo mais amplo de expansão capitalista no país, no qual o Estado desempenha um papel crescente. As recentes tentativas de industrialização, de modernização da agricultura e de ocupação da fronteira nas regiões periféricas são processos complementares à concentração industrial no Sudeste e à crescente acumulação de capital em um complexo de grandes empresas sediadas no eixo São Paulo-Rio de Janeiro. O Estado, tanto através de suas atividades empresariais, quanto através de seus diversos instrumentos de política econômica, tem contribuído direta e indiretamente para o desenvolvimento regional desigual no Brasil, especialmente quando se considera no desenvolvimento a sua dimensão social, incluindo nos seus resultados a preocupação com a distribuição dos benefícios.

O objetivo deste capítulo é o de examinar sumariamente as diversas maneiras através das quais o Estado afeta a alocação e, portanto, a distribuição espacial de recursos no Brasil, contribuindo, desta forma para o desenvolvimento regional desigual e a expansão capitalista no país. Mais especificamente, o capítulo traçará resumidamente as principais repercussões regionais das políticas setoriais (de desenvolvimento industrial e agrícola) e macroeconômicas (fiscal, monetária e do comércio exterior) do governo, bem como das atividades empresariais do Estado e fará uma avaliação sumária de suas políticas recentes de desenvolvimento regional considerando, inicialmente a evolução do papel do desenvolvimento das regiões periféricas nos processos de crescimento econômico global e de acumulação capitalista no Brasil. A análise, neste capítulo, ao relevar os rebatimentos espaciais da atuação governamental na economia brasileira, complementa a discussão sobre as tendências históricas feita no capítulo anterior, aprofundando-a para o período após 1960.

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

setoriais, o governo afeta decisões de alocação de recursos do setor privado, inclusive em termos espaciais, bem como a distribuição social dos benefícios do crescimento econômico. Em todos estes casos, a atuação do Estado influencia a distribuição de recursos e dos benefícios da expansão da atividade produtiva entre grupos sociais e entre as diversas regiões do país, mesmo quando esta intervenção não tem uma preocupação explícita com o desenvolvimento social das áreas periféricas. Quanto maior a participação do Estado na economia nacional, e a sua influência sobre as decisões tomadas no setor privado, tanto maior será seu impacto direto e indireto sobre a alocação de recursos na economia e sua distribuição social e espacial.

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

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

leiras e tem contribuído para a expansão capitalista nas áreas periféricas que, neste capítulo, serão analisados os seguintes tópicos:

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

3.2. Evolução do Papel das Regiões Periféricas no Processo Global de Desenvolvimento

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

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

- a) inicialmente, prevalência de uma abordagem setorial, com referências apenas marginais a objetivos espaciais, vistos genericamente a partir de proposições de "interiorização" do desenvolvimento nacional ou de projetos específicos;
- b) em seguida, surgimento com certa ênfase da questão regional visto sobretudo a partir da preocupação com a atenuação das desigualdades regionais, reforçada tal ênfase pela existência de planos e programas regionais com a finalidade de reduzir os referidos desequilíbrios entre regiões;

- c) mudanças significativas na abordagem que passa a enfatizar o desenvolvimento regional como elemento essencial do processo de desenvolvimento global do país, tanto do lado da oferta como do lado da demanda⁽¹⁾.

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

O Plano Trienal surge quando o planejamento regional ensaia os seus primeiros passos, principalmente com a institucionalização dos planos diretores da SUDENE para o desenvolvimento do Nordeste. Sua preocupação espacial básica consiste na necessidade de "orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas áreas do país e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isto aumentar o custo social do desenvolvimento⁽²⁾". Depois de examinar as causas das desigualdades regionais e de assinalar que a experiência do desenvolvimento brasileiro recente indica que as desigualdades provocadas pelo isolamento e pela atuação de fatores ligados ao comércio internacional podem ser agravadas por medidas tomadas visando ao próprio desenvolvimento do país⁽³⁾", o Plano Trienal, ao fazer as proposições relativas à questão regional, adverte que "a política de desenvolvimento regional não deve visar a uma localização das atividades econômicas que acarrete aumento do custo social do desenvolvimento nacional" e, sim, "evitar que a concentração de investimentos em certas áreas acarrete a concentração dos dispêndios públicos, de caráter econômico e social, nos mesmos, e a apropriação da totalidade dos benefícios da concentração pelos fatores mão-de-obra e capital - localizados nas áreas de concentração dos investimentos⁽⁴⁾". Vê a condução de tais correções a partir da coordenação dos dispêndios governamentais no sentido de evitar sua concentração que reforçaria a concentração das

(1) Para uma análise mais detalhada, ver CME-PIMES/UFPE., Relatório nº 03, Parte I.

(2) Presidência da República "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965" - dezembro de 1962 - pág. 8.

(3) Ibid. pág. 83

(4) Ibid. pág. 85-86.

demais atividades e a partir de medidas fiscais que evitariam os efeitos sociais negativos da concentração dos investimentos. Sua preocupação imediata reside na redução das consequências sociais negativas da concentração industrial e a de médio e longo prazos a de definir uma política de localização de atividades econômicas baseada no "zoneamento" do país e a ser executada principalmente a partir de um sistema de incentivos fiscais e financeiros.

Ao Plano Trienal, não efetivamente implantado, seguiu-se o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) elaborado para os anos de 1964 a 1966. Como o Plano Trienal, o PAEG pode ser basicamente enquadrado dentro da segunda linha de preocupação no que diz respeito à problemática regional. A sua abordagem da questão regional é análoga à visão do Plano Trienal, uma vez que reconhece que "a maximização da taxa de crescimento econômico a curto prazo, pode exigir concentração de investimento nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e de economias externas assegurariam maior rentabilidade dos investimentos. Entretanto, razões de justiça social e até mesmo de estabilidade política, desaconselhariam a adoção rígida de tal política de investimentos. Além disso, razões de ordem econômica se poderiam aliar a argumentos de equidade, no caso de regiões em deterioração - como o Nordeste brasileiro durante certo período - nas quais o estoque de capital existente fique subutilizado ou venha a ser ameaçado de colapso⁽¹⁾". Surge daí a preocupação simultânea com os planos regionais, cujos objetivos devem ser definidos primordialmente em termos de desenvolvimento econômico regional e da necessidade de sua formulação dentro do contexto de um programa nacional de desenvolvimento, bem como a preocupação de, paralelamente, integrar os planos regionais com o nacional e de integrar, entre si, os próprios planos regionais.

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

A terceira linha de abordagem da questão regional é que enfatiza a necessidade de "se evoluir para uma ... nova concepção da política regional, qual seja a de, paralelamente ao crescimento econômico, promover a integração das

(1) Ministério de Planejamento e Coordenação Econômica - "Programa de Ação Econômica do Governo: 1964/1966" - Documento IPEA - nº 1 novembro 1964, pág. 225.

várias regiões do país, objetivando a criação de um mercado nacional diversificado⁽¹⁾" tem lugar nos documentos que constituiriam os estudos básicos do Plano Decenal, que, embora não chegasse a ser implantado, têm prosseguimento nos planos que se seguiram à realização de tais estudos e definições políticas. Entre as conclusões de tais estudos vale registrar aquela que considera utópica a idéia de que a política regional deve ser fundamentada na eliminação das desigualdades regionais uma vez que "pode levar na prática a um nivelamento por baixo, com a redução do crescimento dos centros mais prósperos⁽²⁾". Nos referidos estudos e proposições que têm como objetivos principais um crescimento regional auto-sustentado, surge uma preocupação com o aumento da produtividade e a integração espacial através da implantação da infra-estrutura que permitiria a expansão do mercado interno. Nenhuma referência é feita à necessidade de se aliviar as tensões sociais, e a redução das disparidades regionais per si é posta de lado como objetivo básico da política nacional de desenvolvimento espacial.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/70) aborda a política de desenvolvimento regional nos termos dos estudos e proposições dos documentos do Plano Decenal: a auto-sustentação do processo de crescimento regional, a integração visando a criação do mercado nacional, a divisão de funções entre o setor público e privado na realização de tais objetivos são novamente colocados. Ressurge também a idéia de pólos, associada à concepção de que se torna "imperioso para a eficácia dos dispêndios que estes sejam alocados concentradamente em espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, capazes de induzir o crescimento de áreas vizinhas⁽³⁾". De modo mais explícito num documento que se seguiu ao citado, a estratégia de desenvolvimento regional é vista num contexto de vinculação ao crescimento nacional: "para que (a) compatibilização (dos objetivos de desenvolvimento regional com a meta global de desenvolvimento) não produza ônus excessivo quanto à expansão do PIB, a atenção do governo será voltada prioritariamente para as áreas que representam efetivo problema nacional, deixando-se que os efeitos oriundos de regiões mais dinâmicas beneficiem as demais áreas, através do alargamento natural das fronteiras econômicas dos centros polarizadores⁽⁴⁾".

O documento de Metas e Bases para a Ação do Governo e I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social seguiram na abordagem delineada nos do

(1) Plano Decenal, Tomo VII, pág. 15

(2) Ibid. pág. 16

(3) Ministério de Planejamento e Coordenação Global - "Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento. Julho 1967 - pág. 127

(4) Ministério de Planejamento e Coordenação Geral - "Programa Estratégico de Desenvolvimento - 1968 - 1970" - vol. II, pág. XVIII-2.

cumentos anteriores, com ênfase na realização de altas taxas de crescimento do produto nacional através da expansão do mercado interno e da promoção de exportações, bem como da correção gradual dos desequilíbrios regionais e setoriais e a incorporação da economia de subsistência como objetivos básicos. O componente regional desta estratégia envolve a "expansão da fronteira econômica nacional, principalmente em relação ao planalto central, vales unidos do Nordeste e, posteriormente, a Amazônia, para tirar proveito da dimensão continental do país ampliando o mercado interno pela incorporação de novas áreas e simultaneamente, pela melhor utilização de mão-de-obra abundante⁽¹⁾".

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

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

Estes programas especiais revelam claramente que as orientações básicas voltam-se mais no sentido de explorar os recursos naturais e o potencial de mercado em benefício de maiores taxas de acumulação de capital, setorial e espacialmente concentrados, do que do desenvolvimento regional em sentido amplo, considerando a heterogeneidade que constitui uma característica marcante da sociedade brasileira, inclusive em termos espaciais.

No período considerado, as proposições vêm evoluído mais dentro de uma ótica de desenvolvimento setorial nas regiões periféricas, em áreas específicas e mais dotadas, do que de um desenvolvimento das regiões periféricas em seu sentido mais amplo. Neste caso, a preocupação governamental em assegurar a dinâmica da acumulação de capital na indústria, setor que lidera o crescimento nacional, orienta os esforços (i) para a substituição de importações de insumos básicos e bens de capital (ii), para a promoção e diversificação das exportações de bens primários manufaturados, com importantes rebaixamentos espaciais (iii), para a modernização da agricultura não só para au-

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

mentar a sua eficiência produtiva, mas também para torná-la um importante mercado para insumos de origem industrial (iv) para unificação do mercado interno imprescindível para o escoamento da produção industrial. É neste contexto que se molda e evolui a política de desenvolvimento regional, ora voltada para a exploração das potencialidades regionais imprescindíveis à expansão econômica comandada pela indústria e pela região industrial, ora agindo ou tentando agir compensatoriamente quando a intervenção setorial tende a deteriorar de modo acentuado a posição relativa das regiões periféricas.

3.3. O Comando do Pólo Industrial e a Industrialização Regional

São analisados a seguir alguns traços considerados relevantes da atuação do Estado na evolução, no âmbito regional, das atividades industriais.

Em primeiro lugar examinam-se a partir do período que se seguiu à II Guerra Mundial os efeitos regionais da política nacional de desenvolvimento industrial, destacando-se sobretudo o que ocorreu na fase que antecedeu à Década atual e na fase posterior a 1970.

Em seguida são feitas considerações a respeito dos efeitos das políticas regionais de industrialização, destacando-se notadamente os casos da região Nordeste e da Amazônia.

3.3.1. Os Efeitos Regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial

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

Esta atuação mais articulada do setor público, que orienta mais direta e conscientemente sua intervenção visando à industrialização do país, induz a modificações estruturais relevantes bastante perceptíveis já na década de cinquenta. Paralelamente à mudança estrutural da indústria brasileira no período do pós-guerra, a tendência para sua concentração espacial, tanto inter quanto intra-regional, manteve-se, pelo menos, até 1970⁽¹⁾.

De diversas maneiras a atuação do setor público no final da década de quarenta e nos anos cinquenta e sessenta contribuiu para aumentar as desigualdades regionais da industrialização no Brasil. Primeiramente, são co

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

nhecidas as consequências diferenciadas das políticas cambial e tributária seguidas na segunda metade de 40 e no início dos anos 50. A manutenção de uma taxa cambial nominalmente constante subsidiava fortemente a importação de bens de capital e insumos básicos, não sujeitos aos mesmos controles instituídos para os demais bens. Além disso, discriminava fortemente contra as exportações brasileiras - à exceção do café, para o qual a demanda internacional foi relativamente inelástica devido à posição quase monopolista do Brasil no mercado mundial - através da elevação artificial de seus preços em moeda estrangeira. Este mecanismo, portanto, simultaneamente, subsidiava a formação de capital na indústria, que continuava a se concentrar na região Sudeste e, particularmente, em São Paulo, e desestimulava as economias regionais, especialmente o Nordeste, tradicionalmente dependente da venda de produtos primários (outros que não o café) no mercado externo. Além da perda de dinamismo de suas exportações, devido às políticas cambiais vigentes, as regiões menos industrializadas foram obrigadas a comprar bens manufaturados do Sudeste em razão das restrições impostas em relação às importações de tais produtos. Por outro lado, o sistema tributário facilitou a transferência intersetorial (da agricultura para a indústria) e inter-regional (das regiões periféricas para o Sudeste) de recursos financeiros, contribuindo desta forma para a acumulação de capital, acima de tudo, na indústria paulista.

O setor público contribuiu também para o agravamento das desigualdades regionais de crescimento industrial através de outros tipos de intervenção no período do pós-guerra. A distribuição espacial dos gastos públicos em infraestrutura econômica e social, especialmente a primeira, e a localização das empresas estatais (considerada mais detidamente em outro item) favoreceu claramente as regiões mais desenvolvidas. Na medida em que estes gastos foram feitos conscientemente para apoiar, ou até viabilizar, a expansão e integração vertical da atividade industrial, já altamente concentrada em termos espaciais, os investimentos governamentais nas décadas de 1950 e 1960 efetivamente discriminaram contra as áreas menos industrializadas.

Registra-se ainda os efeitos negativos que - uma vez consolidada uma industrialização altamente concentrada como a brasileira já no final da década de cinquenta - tiveram investimentos em infraestrutura, particularmente, em transporte rodoviário, no desenvolvimento das regiões menos industrializadas, na medida em que, através da redução dos custos de transporte, possibilitaram a "conquista" de mercados nestas áreas por em

presas localizadas no Sudeste do país. ⁽¹⁾ Em outras palavras, a crescente integração econômica e espacial, nas três últimas décadas, possibilitada pela melhoria das redes interregionais de transportes e comunicações, contribuiu para uma desintegração de setores das economias regionais, assim como os incentivos fiscais viriam contribuir mais adiante para uma desregionalização do controle sobre a capacidade produtiva localizada nas diversas áreas periféricas ou, para uma maior "homogeneização" do espaço econômico nacional. É evidente que tais efeitos negativos teriam uma incidência maior, em relação a economias regionais nas quais um isolamento relativo maior em períodos anteriores possibilitou a consolidação de uma estrutura econômica com amplos setores tradicionais, os quais a partir da integração dos mercados nacionais passaram a ser postos em xeque.

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

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

namentais que contribuíram para a maior concentração da renda pessoal, juntamente com a política de investimento em setores básicos através das principais empresas estatais, ajudaram diretamente a aumentar a tendência para a concentração da produção e da capacidade produtiva industrial no Sudeste, e, acima de tudo, em São Paulo, não obstante a presença simultânea de políticas de desenvolvimento nas regiões periféricas através de incentivos fiscais e outros mecanismos.

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

Note-se que na consolidação do processo de industrialização concentrado em São Paulo e no Sudeste, definindo a partir de São Paulo uma nova feição da divisão de trabalho na economia brasileira, o Estado teve que preparar institucionalmente o caminho do seu aprofundamento, criando e redefinindo instrumentos e instituições. Assim, em períodos mais remotos são quebradas as "barreiras alfandegárias" existentes entre os Estados, com a abolição dos impostos sobre importações interestaduais, com a criação de novos impostos, e com a abolição da capacidade do Estado de legislar sobre o comércio externo. Mais recentemente, já na década de sessenta, ocorre a reforma administrativa e tributária cujos resultados foi a centralização econômico-financeira e administrativa do poder na esfera federal em detrimento das esferas estaduais e municipais, e o beneficiamento dos Estados "produtores" em detrimento dos "consumidores". Por outro lado, foi consolidado o sistema financeiro e o mercado de capitais, inclusive através de fusões e concentração de empresas; ademais ocorre a multiplicação e institucionalização de sistemas de incentivos regionais, sub-regionais e setoriais; tudo isto com a finalidade, sem dúvida, de reforçar a acumulação de capital industrial que nessas décadas assume o comando da acumulação a nível nacional. O próprio planejamento regional, fundamentado inicialmente em programas de grande amplitude voltados para o desenvolvimento integrado

de regiões periféricas, molda-se, decorrido algum tempo e ainda nos anos sessenta, às exigências da expansão industrial e é esvaziado de suas pretensões reformistas. As entidades de planejamento regional são redefinidas e transformadas prevalentemente em entidades de repasse de recursos financeiros necessários notadamente à expansão do capital industrial.

As informações disponíveis para a presente década, não obstante as questões metodológicas que podem ser levantadas nas comparações feitas, revelam algumas características novas da expansão industrial traduzidas numa tímida descentralização da indústria, ou pelo menos um arrefecimento da tendência de concentração regional observada nos períodos anteriores, na primeira metade dos anos setenta. Esta tímida descentralização ocorreria não somente em termos inter-regionais, como em termos intra-regionais com a redução da participação inclusive do Estado de São Paulo no total e em alguns ramos específicos como papel e papelão, produtos plásticos, têxtil, vestuários e calçados, fumo e editorial e gráfica. Com relação aos ramos vinculados aos bens de produção é menos clara a tendência, que somente a partir de informações adicionais poderão fornecer constatações mais seguras. (1)

Informações mais detalhadas (2) e recentes sobre os diversos instrumentos revelam alguns aspectos da distribuição regional da industrialização brasileira que de certo modo complementam as informações anteriormente comentadas. A distribuição espacial dos investimentos fixos em projetos aprovados pelo CDI entre 1971 e 1977 revela uma tendência nítida para a concentração na região Sudeste, que no entanto, é menor que a participação dessa região no VTI nacional. No Nordeste, a presença da Bahia e a ausência quase total de projetos nos outros Estados, foram as características mais marcantes da distribuição dos investimentos aprovados pelo CDI. Particularmente Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia têm-se apresentado como os principais beneficiários desta provável descentralização industrial de São Paulo. Com relação ao BNDE, notou-se uma tendência clara para a

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

(2) CME-PINES/UFPE Relatório nº 2, Parte I.

descentralização dos financiamentos quando se estabelece a comparação entre os anos mais recentes e os iniciais da atividade do banco. Não obstante isto, a região Sudeste tem recebido entre 50% e 70% dos créditos totais nos anos 70 e a participação de São Paulo no total tem variado entre 30% e 40%. O exame da atuação do Banco do Brasil neste particular mostrou, em comparação com a atuação do BNDE, uma aparente divisão do trabalho entre os dois maiores órgãos oficiais no apoio à formação de capital no setor secundário, com o BNDE atuando na área de bens de produção e bens de consumo duráveis e com maior concentração das suas aplicações no Sudeste, e o Banco do Brasil fornecendo créditos aos setores tradicionais, pelo menos nos anos setenta, com uma descentralização bem maior de suas aplicações inclusive em favor do Nordeste.

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

Pode-se concluir, portanto, que embora esteja ocorrendo uma descentralização industrial em relação a São Paulo, as perspectivas para uma efetiva descentralização interregional do setor secundário no curto e médio prazos não são das mais brilhantes. (1) Os dados sobre a distribuição do valor da transformação em 1974 e sobre a localização dos novos investimentos em anos mais recentes sugerem claramente que esteja ocorrendo uma redistribuição espacial da indústria que favorece Minas, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e a Bahia. O resto do Nordeste e as Regiões Norte e Centro-Oeste, por outro lado, têm sido pouco beneficiados segundo tais indicações, com os novos investimentos, pelo menos nos setores prioritários da atual estratégia nacional de desenvolvimento industrial. As perspectivas para o médio prazo, portanto, são de uma desconcentração da indústria den

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

tro do Sudeste, e de uma descentralização inter-regional mais limitada que favorece principalmente as regiões metropolitanas de Porto Alegre e Salvador e, em segundo lugar, Curitiba e Recife.

Embora não existam estimativas de produto regional antes da II Guerra Mundial que permitam comprovar um agravamento das desigualdades regionais entre os anos iniciais deste século e a década dos quarenta, a evidência histórica parece sugerir que, de fato, tal fenômeno ocorreu paralelamente à impressionante concentração industrial e acumulação de capital na região Sudeste e, sobretudo, no Estado (e região metropolitana) de São Paulo. Por outro lado, não há dúvidas quanto à persistência das desigualdades regionais entre 1950 e 1970 e o papel da continuada concentração do setor secundário em São Paulo no comportamento das desigualdades espaciais brasileiras neste período. Resta saber se a tímida descentralização do setor secundário após 1970 será suficiente para contribuir efetivamente para uma redução das desigualdades regionais de crescimento industrial e de desenvolvimento de modo geral no futuro próximo. As indicações mostram que, no entanto, os efeitos de descentralização industrial em relação a São Paulo provavelmente serão sentidos mais no resto do Centro Sul do que nas regiões menos desenvolvidas do país. Finalmente deve ser ressaltado que não se pode desvincular a incidência espacial do processo de industrialização no Brasil da intervenção governamental que, em diversos momentos da história não somente estimulou e orientou a expansão da capacidade produtiva deste setor, mas também contribuiu direta e indiretamente para a sua crescente concentração na região mais desenvolvida do país e particularmente São Paulo.

3.3.2. Os Efeitos das Políticas Regionais de Industrialização.

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

Nessas três experiências, a industrialização se constitui no ponto central das estratégias adotadas, recebem a título de estímulo parte relevante dos recursos mobilizados e tem como justificativa, nos objetivos de

clarados, ora a necessidade de resolução do problema de emprego regional e sub-regional, ora a necessidade de criação de atividades germinativas que provoquem a dinamização das demais atividades e/ou a redução dos desequilíbrios regionais (ou sub-regionais no caso da SUFRAMA vinculada a Manaus). Os instrumentos estão constituídos por forte incentivos fiscais e financeiros concedidos para implantação das unidades de produção (SUDENE E SUDAM) e concedidas quando do seu funcionamento (SUFRAMA); além de todo elenco de condições prévias oferecidas a título de áreas e distritos industriais, infra-estrutura econômica, sistema de transportes e outras isenções tributárias da esfera estadual e municipal.

Embora os objetivos declarados não tenham sido, de fato, alcançados com tais políticas regionais de industrialização, o que de concreto resultou dos estímulos criados foi uma expansão industrial que se vem caracterizando pela instalação de grandes empresas, inclusive de tipo monopolista ou oligopolista na maior parte das regiões, pela reserva de mercado e de posições hegemônicas em ramos e subsetores específicos e por uma clara desregionalização do capital industrial das regiões que já haviam atingido certo grau de industrialização. No caso nordestino esta expansão se deu, ademais, no contexto de uma intensa integração da região ao pólo industrial do país, com repercussão sobre a estrutura produtiva regional destruindo ou exigindo a "modernização" de atividades industriais tradicionais.

Um apanhado das características dessa industrialização revela no Nordeste a presença cada vez maior das unidades componentes dos complexos industriais notadamente o da petroquímica e do da cloro-química, além da metalúrgica e bens de consumo, comandadas pelas grandes empresas vinculadas ao Estado e a grupos econômicos do Sudeste, e com projetos que no decorrer do tempo são cada vez de maior dimensão tanto em termos de emprego como de investimentos por unidade de produção. Já no Norte, a presença de grandes projetos de mineração, de minerais não-metálicos e de madeira, ao lado de criação de um novo ramo, na região, da indústria eletro-eletrônica, constituem aspectos relevantes da "nova" indústria regional em montagem. Este último ramo, localizada prevalentemente na Zona Franca de Manaus, resultante de uma das maiores concentrações de incentivos e estímulos governamentais (os projetos recebem em geral através da SUDAM incentivos ao investimento, e através da SUFRAMA incentivos na fase de produção), está constituído pelas grandes empresas multinacionais vinculada à produção de televisores, gravadores e aparelhos de som, calculadoras, etc. A presença da grande empresa de tipo oligopolista como beneficiária, e do Estado como super

te financeiro desse processo, constituiu os pontos comuns dessa industrialização da periferia. O que se deve ressaltar, como se verá a seguir, é que essa "regionalização" das atividades industriais, nos moldes como ocorre, com os seus avanços e recuos, se dá num contexto no qual a expansão simultânea do pólo industrial central anula em termos relativos a presença maior do setor secundário nas áreas periféricas. Por outro lado, seu caráter reflexo e as características de "enclave" prevalecentes até o presente, em todas as áreas onde ocorre essa industrialização, não possibilitaram o encaminhamento das soluções que os planejadores regionais pensavam alcançar com base no desenvolvimento das atividades industriais.

Um exame sumário da industrialização no Nordeste pós-1960, ⁽¹⁾ estabelecendo-se um confronto entre o que se esperava da industrialização e seus resultados concretos, mostra que, no tocante à função das atividades industriais na dinamização da economia e na redução das disparidades regionais, as constatações mais relevantes são as seguintes: (i) o setor industrial do Nordeste apresentou no período de vigência da política de industrialização uma expansão do produto a um ritmo maior do que sua expansão em período anterior, de igual número de anos; (ii) em confronto com a expansão da indústria brasileira, a nordestina no período de vigência da política de industrialização regional examinado (1960/77) obteve taxas menores, acompanhando de perto o comportamento do setor industrial do país. Embora tais fatos revelem que os resultados foram modestos em relação aos esperados, constata-se que não se repetiu, no período, um comportamento pelo qual se possa atribuir ao setor a responsabilidade principal pela intensificação das desigualdades regionais. O setor industrial nordestino não modificou as tendências anteriores conforme as diretrizes estabelecidas, mas amorteceu a ampliação nos desníveis de produção, em relação ao ritmo e intensidade constatadas no período anterior, através da análise do GTDN. Neste particular a atuação do Estado através de estímulos à industrialização regional se caracteriza como compensatória, evitando um distanciamento maior entre as regiões, o que constituía o grande receio dos diagnósticos que precederam à SUDENE. A reversão das tendências previstas na política de industrialização regional de fato não ocorreu.

Deve-se registrar a respeito algumas características da atuação governamental no fomento à industrialização, no caso nordestino. Em primeiro

(1) CME-PIMES-UFPE-Relatório nº 3, Parte III

lugar, vale registrar a redução da ênfase na política de industrialização regional que coincide com a retomada do dinamismo da economia brasileira na segunda metade da década de sessenta, e que se caracteriza sobretudo pela redução em termos dos recursos colocados à disposição das empresas e, em termos absolutos (e reais) a sua estagnação na década de setenta, até pelo menos 1976. Depois de modificações e aperfeiçoamentos do sistema de incentivos, quando a demanda sob a forma de projetos começa a pressionar mais intensamente o sistema de incentivos ocorre a redefinição do uso dos recursos dos incentivos, dando lugar aos deficits entre a demanda de recursos a partir dos projetos em carteira e as disponibilidades de meios da SUDENE/BNB. Em segundo lugar, deve-se salientar a respeito da ação governamental no processo, a representatividade dos recursos postos à disposição dos investidores industriais na região, em relação a recursos mobilizados a partir de outros instrumentos de política de industrialização. São de fato pouco significativos em relação aos montantes mobilizados na consolidação de ramos e setores estratégicos, o que confirma o caráter compensatório das tentativas até agora realizadas de desconcentração ou "regionalização" da indústria nacional. (1)

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

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

de industrial da região aos fornecedores extra-regionais de insumos, ⁽¹⁾ constituem-se em algumas das razões das modestas repercussões que as avaliações realizadas assinalam frequentemente.

No que se refere à política explícita de industrialização da Amazônia, tampouco as informações disponíveis revelam uma maior presença da indústria regional na indústria nacional. Em primeiro lugar, vale lembrar o fato de que a redefinição no uso dos recursos dos incentivos, os quais se constituem em sem dúvida no suporte principal da acumulação industrial da Amazônia e Nordeste desde a década passada, vai encontrar a nova industrialização da primeira região ensaiando os seus primeiros passos. Isto significa dizer que a redução dos fundos de investimentos incidem sobre um total pouco significativo, mesmo em comparação com os recursos constituídos pelas opções feitas em relação ao Nordeste. Em segundo lugar, diferentemente do que ocorre no Nordeste, no total de recursos do sistema de incentivos reservados para a Amazônia, as atividades industriais encontram uma concorrência bastante forte nas atividades pecuárias, ⁽²⁾ nas quais o móvel principal no uso dos incentivos ao lado do desenvolvimento de atividades produtivas, surge com frequência a prática da especulação com relação ao imóvel rural, com efeitos negativos significativos em relação ao "fechamento" da fronteira e a uma ocupação socialmente mais justa e economicamente mais racional da região.

Também na Amazônia, da industrialização não resultaram os efeitos esperados, notadamente no que se refere à geração de empregos ou em relação à repercussão sobre o aparelho produtivo regional, ou mesmo em relação à maior participação da região na atividade industrial total do país.

(1) Os projetos industriais da SUDENE no período 1963/77 especificam que somente 65% dos insumos são adquiridos na região; este total reduz-se significativamente em relação aos ramos mais "ricos em interligações": a metalúrgica adquire somente 35,8% na região; a mecânica, 13,6%; a de material eletrônico e comunicações, apenas 22% e material de transporte, 17,5%. Nestas informações não se descontou o viés do projetista em subestimar as compras extra-regionais de insumos através do que poderiam ser obtidos pontos adicionais na aprovação do projeto. Pesquisa recente de entidades regionais registram que um pouco mais de 50% dos insumos industriais são adquiridos no Nordeste, com base em dados de compras e efetivas.

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

No primeiro caso, mesmo levando em conta as estimativas do emprego projetado (período 1965/75), o total encontrado não tem muita significação em relação à força de trabalho regional ⁽¹⁾ e ademais a relação capital/trabalho dos novos projetos revelam que o custo provável do emprego é bem mais alto que aquele constatado para a nova indústria nordestina, que como é sabido, se aproxima bastante dos coeficientes encontrados no país industrializados.

No que se refere à capacidade germinativa da industrialização da Amazônia, as informações mais seguras referentes as atividades que se constituem em pelo menos dois dos três modelos ⁽²⁾ de industrialização pensados para a região (substituição de importações, enclave de exportação e enclave de importação), as unidades voltadas para a exportação e para a importação (ou "reexportação" como são também denominadas) que possuam exemplos mais bem sucedidos de projetos implantados, têm pouca significação regional, em razão dos limitados efeitos multiplicadores. Com relação ao enclave de exportação constituído pelas empresas de mineração, constata-se sua pequena repercussão tanto em razão das pouco significativas ligações "para trás" (lidam com produtos primários) como em razão da reduzida importância das ligações "para frente" (dada sua orientação para exportação), como, finalmente, em razão da sua alta intensidade de capital e, em decorrência, do fato de propiciar pouco emprego. ⁽³⁾

O enclave de importação, cujo exemplo mais significativo está constituído pela indústria eletro-eletrônica e têxtil sintética da Zona Franca de Manaus, ⁽⁴⁾ tampouco tem-se vinculado à economia regional, embora, por conta de uma preocupação maior e bem explícita de "nacionalização" das compras de matérias-primas e insumos, em geral, tenha aumentado, em anos recentes,

(1) MAHAR, Dennis J., ("Desenvolvimento Econômico da Amazônia" - IPEA/INPES Rio - 1978 - pág. 136) estima que o emprego direto criado equivale a não mais de 2 ou 3% da força de trabalho regional estimada para 1970.

(2) Ver MAHAR, Dennis J., - "Desenvolvimento..." op. cit., pág. 138/144.

(3) MAHAR, Dennis J., "Desenvolvimento..." op. cit. pág. 143, citando estudo de M. T. Katzman.

(4) CME-PIMES/UFPE - Relatório nº 3, Parte V.

apesar de ainda timidamente, a vinculação desse enclave com as atividades econômicas da região Sudeste. ⁽¹⁾ Um exame mais detido desse sub-setor, que em alguns estudos é denominado de sub-setor de "reexportação", mostra que as unidades de produção industrial compreendida por ele, que se constitui num dos mais incentivados pela política de industrialização da Zona Franca, adquirem no Estado do Amazonas o equivalente a 1% do valor dos insumos. ⁽²⁾ Registre-se que para este sub-setor o total dos incentivos concedidos a pós a implantação do projeto e sem considerar, portanto, os incentivos da SUDAM durante a fase de instalação da empresa, constituído basicamente de benefícios fiscais (ICM restituído, benefício fiscal do imposto de renda e do imposto de importação, além de crédito do IPI) alcança 16,6% do faturamento médio da empresa, 27% do valor agregado bruto e representa quase três vezes e meia o pagamento da mão-de-obra somado ao valor dos insumos adquiridos no Estado. Menos espetaculares, mas significativas, são as relações entre os benefícios e o faturamento e valor agregado e folha de salários dos demais sub-setores. Algumas informações levam a crer que no tocante à esfera estadual do Amazonas a generosidade das políticas de incentivos têm comprometido a capacidade operacional do Governo, desde que incidem consideravelmente sobre o sistema de arrecadação do Estado, representado em ano recente (1976) 40% do total do ICM arrecadado.

Note-se que quando se limita a análise à economia da Zona Franca de Manaus não se pode deixar de reconhecer o quanto esta economia foi dinamizada em termos de crescimento do produto e da população ocupada no setor secundário. No entanto, não se pode deixar de registrar o caráter de "entrepôt" do modelo "importador-exportador" adotado ⁽³⁾ nem tampouco a excessiva concentração espacial que provocou numa economia estadual e regional já com alto grau de concentração econômica, inclusive provocando uma atra

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

(2) CEAG-AM "Levantamento do Parque Industrial Existente na Zona Franca de Manaus" - Manaus - s/data. Os dados se referem ao período 1973/76.

(3) SUFRAMA "Plano Diretor Plurianual da Zona Franca de Manaus (PDP/ZFM) - Manaus - março de 1978 - texto em discussão.

~~com~~ sobre a população das áreas contíguas, induzindo a um crescimento ex
tenso da cidade de Manaus que no período atual de expansão industrial as
sim a uma deterioração das suas condições de vida urbana. (1) Some-se a
mo o relativo despovoamento das áreas sob influência direta da Zona
Franca (situado numa região cujas políticas estabelecidas não deixam de
fazer referência ao povoamento de suas extensas áreas) e o reforço à con
centração da renda que ocorre simultaneamente com a expansão econômica da
sub-região. (2)

No que se refere à participação da atividade industrial da região Nor
te no total da atividade secundária no país o quadro anteriormente descrito
para o Nordeste se repete. Tanto o Censo industrial de 1970 como a pesqui
sa industrial de 1974 do IBGE mostram como até a primeira metade da déca
da de setenta era pouco significativa a participação da região Norte
no valor da transformação industrial: o percentual assinado está nos anos
referidos em torno de 1,5%. Novamente aqui aparece o caráter compensató
rio da política de industrialização de outra região periférica.

3.4. A Expansão Capitalista no Campo e as Políticas Nacionais e Regionais de Desenvolvimento Agrícola

Antes de se proceder ao estudo dos efeitos da política agrícola sobre
as regiões, convém considerar sumariamente as seguintes conotações bastante
gerais sobre a expansão capitalista no campo: (3)

- a) com a expansão capitalista no campo, o produtor rural vai dependendo ca
da vez mais do mercado, o qual se expande e se unifica de forma trans
regional, determinando uma tendência genérica em prol da modernização
e tecnificação, que favorece a criação de excedentes relativos de popu
lação rural;
- b) a penetração capitalista implica em um processo de proletarização cres
cente, que liberando o trabalhador rural de seus vínculos com a terra,
subordina-o completamente ao Capital. No recente processo de comple
ta proletarização do trabalhador agrícola se destaca o mecanismo perver
so - já hoje nacionalmente abrangente - do "assalariamento às avessas",

(1) CME-PIMES/UFPE - Relatório nº 3 - Parte V.

(2) Ver no CME-PIMES/UFPE - Relatório nº 3 - Parte V indicações sobre con
centração de renda a partir de pesquisas diretas desenvolvidas pela
CODEAMA.

(3) CME-PIMES/UFPE - Relatório nº 2, Parte III.

por intermédio do qual o trabalhador é remunerado pela quantidade produzida (tarefa) ao invés de pelo tempo de trabalho realmente dispendido na produção rural;

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

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

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

A política nacional de desenvolvimento agrícola, em suporte à expansão capitalista no campo, vem acelerando a concentração da riqueza e da renda rural e beneficiando a grande propriedade rural, em detrimento da pequena, a despeito de esta absorver mais mão-de-obra do que a grande, apresentar maior produção por área, contribuir relativamente mais para a produção de lavouras do que para a pecuária, como também se orientar comparativamente mais para o mercado interno do que para o externo.

3.4.1. Os Efeitos Regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola.

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

À guisa de exemplo, um dos maiores projetos de colonização oficial no país (Alto Turí), localizado na Pré-Amazônia Maranhense, não tem recebido apoio decisivo da SUDENE, órgão que o criou e é hoje o maior acionista da empresa (COLONE) executora do projeto. A ausência de arrojada e forte política de colonização está permitindo o fechamento da fronteira agrícola, máxime na Amazônia, gerando a instabilidade social. Tendo em vista que as fronteiras agrícolas já foram analisadas em item anterior deste texto⁽¹⁾, passa-se a seguir a uma sucinta análise da incidência regional das três políticas agrícolas rurais convencionais: a) de apoio à produção e à produtividade; b) de crédito e c) de financiamento de preços mínimos.

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

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

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

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

(1) Cf. Capítulo 2.5 deste texto.

3.4.2. - Os Efeitos das Políticas Agrícolas Regionais

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

A partir do GTDN que, revertendo a ênfase outrora dada aos determinantes naturais (solos, clima, intempéries) do desenvolvimento rural do Nordeste, apontou para a organização social da produção no campo como o principal empecilho ao alargamento dos mercados, as políticas agrícolas regionais, quer para o Nordeste quer para a Amazônia, apresentaram sempre a preocupação com maior estabilidade da renda rural e com a criação de emprego. Nessa perspectiva se ensaia uma interpretação geral de seus resultados, em confronto com os seus objetivos declarados.¹

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

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

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

• Para o caso do Nordeste, baseia-se em duas pesquisas:

CME-PIMES/UFPE, Relatório nº 03, Parte II.

SANPAIO, Yony; FERREIRA IRMÃO, José e MAIA GOMES, Gustavo. "Políticas de Desenvolvimento Rural no Nordeste: Intenções e Resultados". Série Estudos nº 03; CME-PIMES/UFPE. Recife, julho 78.

• Para o caso das regiões Norte e Centro-Oeste, baseia-se em: CME-PIMES/UFPE. Relatório nº 03, Parte IV.

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

O exame da distribuição pela SUDENE e pela SUDAM dos incentivos fiscais para projetos agrícolas realizados, respectivamente, por via dos mecanismos dos fundos FINOR e FINAM, que substituíram o antigo esquema do 34/18, indica que houve reforço à grande propriedade, em detrimento da pequena e da média, excluídas do acesso aos incentivos por causa de exigências burocráticas de elevado custo, tais como a apresentação de projeto técnico, além da demonstração de capacidade empresarial e da disponibilidade de contrapartida dos incentivos em termos de recursos próprios.

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

O PIN (Programa de Integração Nacional), que retirou do sistema 34/18 verba (30%) que, a princípio, destinava-se aos projetos privados, objetivou financiar a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, bem como a colonização e a reforma agrária (em terras virgens?) de suas margens e financiar projetos da primeira fase do Plano Nacional de Irrigação que se referiam ao Nordeste. O objetivo principal do PIN foi promover uma rápida integração do Nordeste com a Amazônia¹ e destas regiões com o resto do país. Visava, em outras palavras, expandir as dimensões do mercado nacional, comanda-

¹ Foi, contudo, elaborado a revelia da SUDENE e da SUDAM, como um programa "de impacto". Realmente: em plena seca de 1970, no dia 6 de junho, após visitar as frentes de trabalho, o Presidente Médici fez declaração na SUDENE, da que marca uma efeméride: "Vi homens comendo só feijão e farinha, sem tempero, sem sal. E dizer-se que vi isso em terras de salinas." Não se passaram dez dias e nascia pronto o PIN, por decreto-lei.

do pelo núcleo hegemônico industrial. Como de costume, a uma grande seca cor responderia uma nova política para o Nordeste. A fórmula, no entanto, previa favorecer o Nordeste através de inversões na Amazônia. A seca proporcionou o ensejo para que os recursos necessários fossem retirados dos incentivos fiscais, que então se aplicavam principalmente no Nordeste. O PIN faria uma aplicação caricaturada de uma lei física.¹ A Transamazônica deveria, pela migração de flagelados nordestinos, ser fator de equilíbrio das duas regiões : o Nordeste (pobre, seco e super-povoado) e a Amazônia (potencialmente rica , úmida e subpovoada).

Sabe-se que as duas rodovias de integração nacional foram construídas em regime de urgência² com as verbas do PIN, mas que a colonização não vem tendo avaliação positiva, por tímida, seletiva e instável, fazendo falhar a concepção da física elementar cujos pressupostos presumiram que a Transamazônica viesse a se constituir em fator de integração e equilíbrio inter-regional. O que se viu, todavia, foi o amplo investimento na infra-estrutura ter servido às grandes empresas agrícolas e aos propósitos de expansão do mercado industrial brasileiro e apoiado o fechamento da fronteira pelas forças do capitalismo monopolista. No que diz respeito ao programa de irrigação do Nordeste, o PIN foi apenas um suporte intempestivo e temporário.

Outro programa de impacto surgiu com o PROTERRA (que se lê Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste), para "promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão de obra e fomentar a agroindústria nas regiões com preendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE"³

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

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

¹ A lei é folcloricamente vinculada a uma famosa exclamação que Arquimedes teria dito (EUREKA!) jubilantemente no banho ao "descobrir" o princípio dos vasos comunicantes.

² De tanta urgência que nem sequer foi desviado um trecho de mais de cem quilômetros do traçado original da Transamazônica, que hoje já vem sendo destruído pelas águas da barragem da Hidroelétrica de Tucuruí. Isto exhibe escassez ou abundância de recursos?

³ Cf. Decreto-Lei nº 1178 de 1 de julho de 1971.

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

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

Na reorientação do âmbito espacial das intervenções federais a partir do II PND, houve uma preocupação de atuação concentrada em pólos definidos com caráter sub-macrorregional (mesmo que por vezes cruzem fronteiras regionais) ao invés do caráter inter-macrorregional que presidiu a formulação dos programas de "integração nacional" do I PND. Na escolha das áreas dos programas especiais do II PND, o critério prevalecente orientou a seleção das que detinham maiores potencialidades para a maximização da eficiência global. A orientação fundamental voltou-se muito mais para o crescimento global da economia (expansão do produto, geração de divisas, etc.) do que para as necessidades das populações das regiões periféricas. Todavia, os programas de desenvolvimento rural integrado que surgiram a partir do II PND, tinham em vista atingir um estrato de pequenos e médios produtores, relativamente privilegiados.

A principal crítica que se reserva aos programas especiais do II PND, é seu sentido excludente para a maior parte das populações residentes nas áreas periféricas, descuidando-se de atuar prontamente para a fixação produtiva do homem do campo, o que mereceria uma ação profunda em prol da reorganização

fundiária e do pequeno produtor. Entretanto, não mais se definiu a problemática rural nesses termos, face à tremenda falha do PROTERRA quanto à criação de uma classe média rural a partir de uma reforma agrária consentida pelos grandes proprietários. Nesta linha, deve-se registrar o sentido regressivo do II PND em relação ao I PND, não na concepção de conteúdo meramente econômico nem espacial, mas na concepção da importância do desenvolvimento social. À guisa de exemplo, note-se que na vigência atual do II PND, nem mesmo se manteve o PROTERRA entre os programas prioritários para o Nordeste.

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

Uma outra conotação crítica, sugere que programas especiais do II PND incidiram em áreas muito vastas, especialmente as da Amazônia e Centro-Oeste, dificultando, sobretudo, a operacionalização do enfoque integrativo. A multitude de setores envolvidos e as diferentes ênfases associadas a objetivos diferentes dentro de cada uma das áreas, contribuiu para uma sistemática de atuação que nem sempre perseguiu a direção de ações integradas.

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

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

O POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo, embora sendo programas de implantação recente, já apontam para uma determinada linha de resultados. A orientação básica a nível da implantação dos projetos tem sido com a cada de médios agricultores. Ora, a seletividade das áreas dentro da região Nordeste, combinada com a seletividade ao nível dos produtores, dando-se preferência àqueles que possuem uma maior capacidade de modernização, significa reforçar um pequeno estrato de produtores, excluindo por conseguinte a sua maioria. Na ausência de uma reestruturação fundiária prévia, os benefícios da política econômica tendem a ser apropriados pelos grandes proprietários e por um pequeno estrato de pequenos e médios proprietários, reforçando assim o processo de diferenciação de pequenos produtores, que se manifestava como tendência. Reforçar a economia de uma pequena minoria de pequenos proprietários, significa fazer a maior parcela deles depender cada vez mais do trabalho assalariado, aumentando o subemprego, comprimindo os salários e favorecendo uma maior taxa de lucros das propriedades mais capitalizadas.

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

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

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

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

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

processo de integração que, em última instância, descamba em um conflito socialmente indesejável entre os interesses da população local e dos que para lá migram em busca de sobrevivência e os interesses do grande capital monopolista.

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

3.5. As Políticas Macroeconômicas Clássicas, a Atividade Empresarial do Estado e o Desenvolvimento Regional

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

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

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

A política-fiscal é instrumento poderoso na captação e alocação de recursos públicos.¹ Na perspectiva da receita, a análise recai na interação entre sistema tributário e desenvolvimento regional. A evidência é a de que o sistema tributário é iníquo do ponto de vista regional, na medida em que o centro hegemônico da economia transpõe como uma área de entrada líquida positiva de tributos. O Nordeste, por outro lado, é a região que tem a maior evasão de impostos que, segundo os cálculos feitos, montam a cerca de 39% do saldo positivo do Sudeste². Ademais, o Nordeste tem no ICM a maior perda do país, com uma evasão que corresponde a 57% do saldo positivo deste tributo no Sudeste. Quanto ao sistema do IPI, a última região detém um saldo positivo que é superior ao do ICM, porém menos perverso para o Nordeste do que para as regiões Sul e Centro-Oeste. Visualizado em termos da renda interna, a evasão tributária do Nordeste representa cerca de 8,8 do produto regional e os fluxos para o Sudeste montam a cerca de 4% da renda desta região. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste sofreram evasão que correspondeu a 13% e 6%, das respectivas rendas internas. Dado este quadro, deve-se concluir que o sistema tributário tem se constituído em poderoso instrumento de agravamento das disparidades regionais. Contudo, para se completar a visão dos efeitos da política fiscal é necessário que se incorporem os elementos relativos à distribuição regional das despesas do governo.

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

Ao se contrapor a incidência dos tributos com os gastos, observa-se uma certa proporcionalidade entre captação e alocação de recursos públicos que não é, contudo, satisfatório. De fato, tendo em vista a maior incidência da pobreza nas regiões Norte e Nordeste, o princípio da equidade vertical do

¹ Os efeitos regionais da política fiscal foram analisados pioneiramente para o Nordeste por Hans W. Singer e pelo documento do GTDN, que ressaltaram os rebatimentos perversos desse tipo de política para as áreas menos desenvolvidas. No texto, a análise limita-se ao período mais recente, embora a questão esteja registrada na literatura desde os anos cinquenta. Cf. SINGER, Hans W. Estudo sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste. Recife, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco-CODEPE-1962.

² CME-PINES/UFPE, Relatório de Pesquisa nº 03, Parte IV. As informações referem-se fundamentalmente ao período 1970-75.

ponto de vista da justiça fiscal, assume apenas um papel compensatório, quando deveria ser mais progressivo inter-regionalmente em termos líquidos. Por conseguinte, se o sistema tributário é iníquo inter-regionalmente, os gastos públicos procuram apenas neutralizar estes efeitos perversos (inclusive através das transferências). No entanto, pelas razões expostas, a simples regra de proporcionalidade não é suficiente, na medida em que valoriza-se cada cruzado, em termos líquido, como sendo igualmente importante do ponto de vista social para qualquer região. Mais uma vez o Estado age compensatoriamente para corrigir o viés na implementação de suas políticas macroeconômicas.

A análise dos rebatimentos regionais das políticas de comércio exterior, indicam que estas tiveram caráter de reforço ao surto concentrador do Sudeste, na medida em que foram solidárias com o processo de acumulação na cafeicultura e, posteriormente, no estímulo à industrialização substitutiva de importações¹. Ademais, estas medidas protecionistas e de impacto localizado do ponto de vista espacial (Sudeste), tiveram efeitos inibidores sobre o potencial de crescimento e de diversificação produtiva das demais regiões brasileiras, ampliando, deste modo, as desigualdades regionais mais do que já seria de se esperar a partir dos mecanismos de mercado. Mais recentemente, a intensificação da industrialização substitutiva de importações (de bens de capital e insumos básicos), a implantação de um amplo sistema de promoção às exportações de bens primários não tracionais e de manufaturados, que caracterizam a nova política de comércio exterior, vêm apresentando um óbvio conteúdo concentrador.

Convém destacar os efeitos espaciais, especialmente no que toca ao uso do solo rural, decorrentes da ânsia exportadora que tem permeado o país com o objetivo de superar os desequilíbrios no balanço de pagamentos, causados principalmente pelas pressões geradas pelo processo de industrialização². Em função da necessidade de gerar divisas que alimentem a dinâmica de acumulação da indústria no Sudeste, principalmente São Paulo, convocou-se, mais uma vez, a agricultura para exercer o papel de geradora de excedentes exportáveis que, transformados em dólares, aliviaria a pressão sobre o balanço de pagamentos. Em função desta premência, houve substancial alteração no uso do solo agrícola e na escala e localização de novas atividades agropecuárias. No primeiro caso, a agricultura de exportação passou a utilizar solos, cujo melhor uso alternativo se destinaria às lavouras para o mercado interno, com um evidente custo de oportunidade social dadas as pressões inflacionárias sobre

¹ CME-PIMES/UFPE., Relatório de Pesquisa nº 02, Parte II

² CME-PIMES/UFPE., Relatório de Pesquisa nº 02, Parte III.

os pens-salário de origem rural. No segundo caso, passou-se a privilegiar a grande empresa rural, pois esta teria maior capacidade tecnológica e escala empresarial para viabilizar uma agricultura comercial de exportação. Contudo, o aspecto mais relevante é que a localização destas empresas tem se dado também nas zonas de fronteira agrícola, contribuindo para fechar estas áreas, na acepção social do termo, a uma agricultura de base familiar voltada para o mercado interno. Desta maneira, impõe-se um ônus a certas regiões de modo a atender os interesses do núcleo industrial, localizado em outra.

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

As políticas monetária e financeira têm sido discriminatória contra as regiões periféricas no que diz respeito, sobretudo, à operacionalização dos instrumentos de crédito subsidiado (crédito rural, redescontos especiais e o de manufaturados exportáveis)¹. Há indicações também de que a evasão de capital privado através do sistema bancário e financeiro é em parte compensado pelas transferências intergovernamentais e pela ação dos bancos oficiais, destacando-se mais uma vez o caráter compensatório da ação governamental. Ademais, constata-se que as atividades econômicas localizadas nas regiões periféricas dependem essencialmente dos bancos, enquanto o sistema financeiro concentra-se no núcleo da economia que comanda o processo de acumulação de capital. Esta concentração do sistema financeiro no Sudeste é prejudicial às regiões periféricas, sobretudo em períodos de baixa liquidez, pois nos momentos de retração de crédito, as grandes empresas podem recorrer a financeiras, muitas vezes associadas direta ou indiretamente àquelas, enquanto as atividades produtivas na periferia passam a depender apenas do sistema bancário

¹ CME-PIMES/UFPE., Relatório de Pesquisa nº 02, Parte V.

que segue mais rigidamente os parâmetros da política monetária do governo. Des-
taque-se também que, nos períodos de aceleração do processo inflacionário, além
dos problemas de equidade regional) serem relegados ao segundo plano, as medi-
das de contenção à inflação são tomadas de modo a atender aos interesses do cen-
tro hegemônico da economia, não havendo nenhuma preocupação em adequá-las às
especificidades das diversas regiões periféricas que absorvem o impacto destas
medidas de maneira diferenciada.

A importância das empresas governamentais na atividade econômica caracteri-
za bem a participação do setor público na expansão capitalista no Brasil, na
medida em que o Estado passa a ser, de maneira direta, um dos agentes mais re-
levantes do crescimento econômico e da formação de capital na economia brasi-
leira. Este capitalismo de Estado tem tido rebatimentos especiais que passamos
sumariamente a apreciar¹.

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

Embora o comportamento da atividade empresarial do Governo difira bastan-
te entre setores e regiões, foi no centro hegemônico da economia, onde já é
acentuado o adensamento das atividades econômicas, que se concentraram as des-
pesas das empresas governamentais em todos os nove setores objeto de análise².
Em nenhum dos setores, nenhuma outra região teve participação maior do que a do
Sudeste quando se comparou a repartição regional das despesas das empresas go-
vernamentais por setor de atuação.

Vez que a atividade empresarial do governo além de bem disseminada setorialmen-
te, ocupa ramos estratégicos da atividade produtiva nacional, concluiu-se que

¹ CME-PIMES/UFPE., Relatório de Pesquisa nº 06

² Os dados foram produzidos pela Fundação Getúlio Vargas e referem-se ao ano de
1970. Os setores analisados foram: agricultura e abastecimento, comunicação,
energia, financeiro, indústria de transformação, mineração, serviços públi-
cos, transporte e diverso.

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

CONCLUSÕES

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

Inicialmente, deve-se atentar para a geração de benefícios e custos de correntes dos processos de desenvolvimento e sua apropriação e disseminação desigual em termos pessoais e espaciais. A análise realizada evidenciou que os benefícios e custos do desenvolvimento têm sido desigualmente apropriados em termos pessoais, quer se olhe o problema da perspectiva inter-regional, quer da intra-regional. Contudo, sabe-se que o processo de desenvolvimento capitalista traz em seu bojo mecanismos geradores de desigualdades que, se deixados a operar livremente podem levar a sociedade a graus insurpotáveis de tensão social e até à ruptura política. O Estado, todavia, tem o dever de assumir em suas intenções e ações concretas, um papel redistributivo. O que tem se observado, entretanto, é a distância entre intenções e resultados e a manutenção, se não o agravamento das disparidades existentes, mesmo quando as intervenções governamentais passaram a incidir explicitamente sobre a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro. Ademais, o Estado não só enquanto formulador e implementador de políticas, mas também como agente, enquanto investidor e produtor de bens e serviços, tem assumido nas suas ações concretas a função de gerador de desigualdades apesar de seus programas regionais terem objetivos opostos, conquanto resultem tão somente em ações compensatórias. Na medida em que as ações governamentais se guiam pelos padrões de eficiência determinados aprioristicamente em relação à maximização e composição do produto, e se amoldem às necessidades de expansão capitalista, relegando neste processo aspectos fortemente redistributivos, então a sociedade brasileira continuará a ter a inconveniência de conviver com amplas diferenciações espaciais (e pessoais) no curso do seu desenvolvimento. Por conseguinte, na medida em que o Estado não tem exercido o papel de atenuador das desigualdades espaciais de desenvolvimento, cabe convocá-lo para exercitar esta função de forma mais incisiva e direta, de modo a que se obtenha um processo de desenvolvimento espacialmente (e pessoalmente) mais equilibrado. Deste modo, poder-se-á proporcionar a todas as regiões do país, e às pessoas que as habitam, tanto uma maior participação no desenvolvimento nacional quanto uma maior apropriação dos benefícios que têm sido gerados neste processo. Para

tal é necessário uma ampla reorientação da estratégia nacional de desenvolvimento regional, assunto tratado detalhadamente no último relatório da Pesquisa sobre Desigualdades Regionais⁽¹⁾.

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

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

Em segundo lugar, além da crescente tendência à concentração dos benefícios determinada a partir do aumento da concentração da riqueza, que conta com o reforço do Estado, observa-se que o padrão de concentração regional da atividade econômica, definido desde os primórdios da industrialização brasileira, ainda permanece ostensivo apesar das tentativas de melhorar a repartição espacial da atividade econômica, sobretudo através da crescente industrialização na periferia. Isto não deve ser confundido com uma melhor disseminação espacial dos benefícios, vez que em um processo generalizado de ex-

(1) O último relatório da Pesquisa sobre Desigualdades Regionais dedica-se exclusivamente a fornecer subsídios para a formulação de uma política de desenvolvimento regional para o Brasil. Cf. CME-PIMES/UFPE, Relatório nº 08.

pansão capitalista os maiores beneficiários geralmente se encontram no núcleo que comanda a acumulação de capital na economia.

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

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

Finalmente, deve ser dito à luz dessas constatações e tendências mais gerais, que o desenvolvimento regional não deve ser concebido apenas como uma maneira de alimentar o processo de acumulação nas regiões mais prósperas do país nem deve ser abordado somente como um meio de viabilizar a expansão capitalista nas áreas periféricas a custos que do ponto de vista social e até político são muito altos. Enfim, o objetivo último do desenvolvimento de uma região, qualquer que seja ela, deve ser a população que a ocupa. Contudo, os rumos do desenvolvimento regional no Brasil não apontam nesta direção.