IPLAN/SDR

SUBSÍDIOS À FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

Versão Preliminar
Circulação Restrita

Brasília, novembro/1978

SUBSÍDIOS À FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

IPLAN/SDR

1. O CONTEÚDO REGIONAL DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

À vista do caráter plurissignificativo do conceito de desenvolvimento regional, é indispensável que se façam algumas considerações prévias em torno do assunto.

O objetivo básico do desenvolvimento regional, segundo se postula neste documento, é otimizar a distribuição das atividades produtivas, infra-estrutura econômica e social, e população, no espaço nacional. Nesse sentido, corresponde a uma particular dimensão do processo de desenvolvimento e se inscreve no conjunto que abriga as categorias econômica, social, ecológica e cultural.

A meta do desenvolvimento regional não está, portanto, associada à homogeneização espacial do processo de desenvolvimento, vez que equivaleria a desconhecer-se a dotação de recursos naturais, a capacitação de mão-de-obra, as economias de aglomeração, as especificidades culturais e outros atributos inerentes a cada região.

Tampouco, pode-se considerar o desenvolvimento regional - enquanto dimensão do nacional -, como vinculado a cada região, considerada autarquicamente. O processo de desenvolvimento de uma específica região pode, decerto, ser concebido ou avaliado a partir das mesmas categorias do desenvolvimento nacional, feitas as devidas reduções de escala. Entretanto, no que concerne à dimensão regional, há uma fundamental diferença: a política de desenvolvimento intra-regional não necessariamente será congruente com a inter-regional.

Na formulação da política de desenvolvimento nacional devem ser contemplados objetivos econômicos, sociais, regionais, ecológicos e culturais. Conquanto interdependentes, esses objetivos

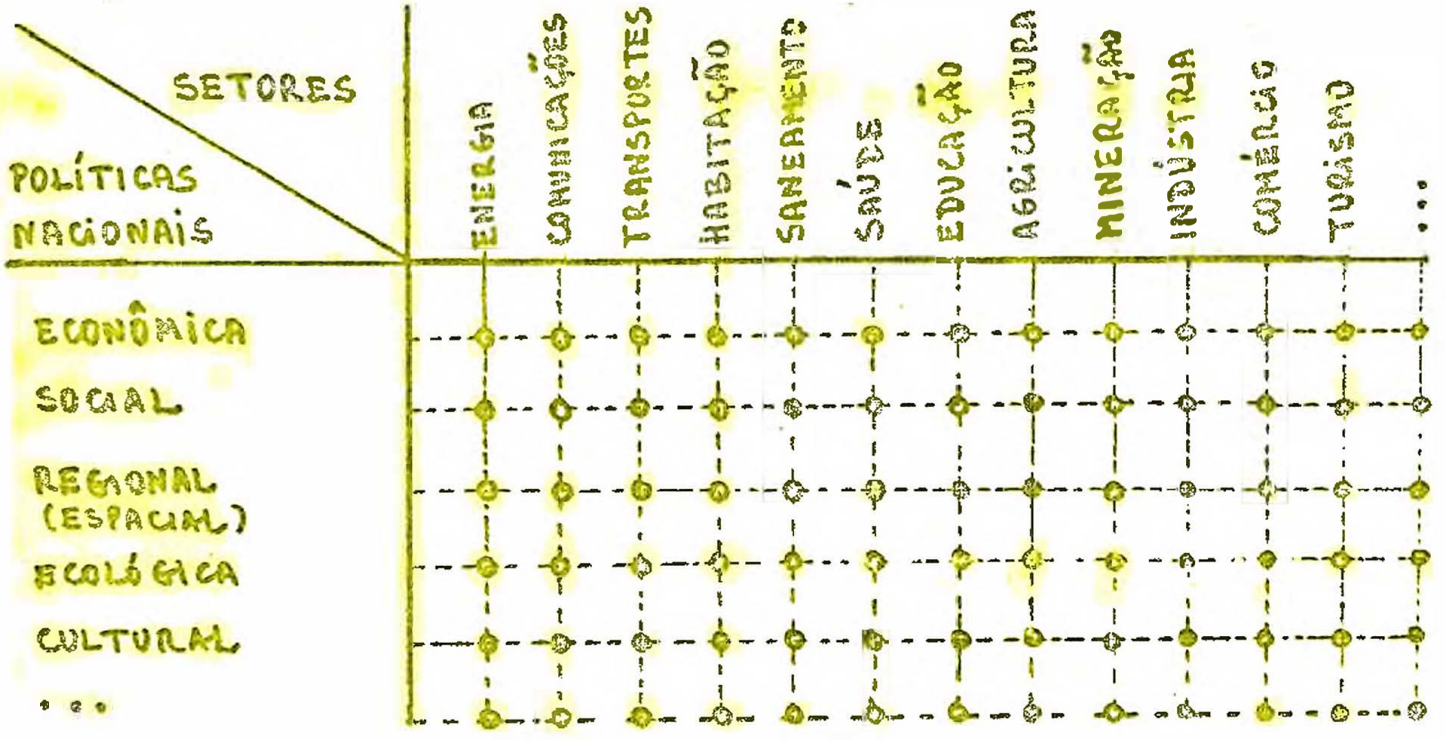
são concebidos isoladamente, dado que são distintos. Daí, inevitável que surjam contradições, que devem ser eliminadas com base nas prioridades ditadas pela vontade política.

As políticas econômica, social, regional, ecológica e cultural deverão inspirar a concepção, através de métodos iterativos, e orientar a avaliação, em uma etapa posterior, dos projetos que, por conveniência operacional, são grupados em setores (energia, comunicações, transportes, habitação, saneamento, saúde, educação, agricultura, indústria, turismo etc).

Por conseguinte, vez que as metas setoriais se subordinam aos objetivos da política de desenvolvimento nacional e, a fortiori, aos da política regional, não há dissociação possível entre programas setoriais e desenvolvimento regional. Representam, inclusive, categorias pertencentes a universos distintos: o setorial reporta-se à execução, enquanto que o regional à formulação e à avaliação. Por extensão, esse entendimento se aplica às demais dimensões do desenvolvimento.

Vale acrescentar que todo projeto "tem um endereço" e, por isso mesmo, afeta invariavelmente os objetivos do desenvolvimento regional, haja vista a existência de efeitos regionalmente diferenciados. Desse modo, é inapropriada a justaposição entre os programas setoriais e regionais, posto que a estes se confere um caráter residual, abrangendo ações governamentais nas regiões periféricas e, eventualmente, em bolsões de pobreza, localizados nas áreas relativamente mais desenvolvidas.

INTER-RELACIONAMENTO ENTRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS DEMAIS POLÍTICAS NACIONAIS E SETORES



OBJETIVOS PERMANENTES DAS
POLÍTICAS NACIONAIS

Políticas Nacionais	Objetivos Permanentes
Econômica	Maximizar o crescimento do produto, controlar a inflação e equilibrar a balança de pagamentos
Social	Otimizar a distribuição de renda e de riqueza
Regional	Otimizar a distribuição de atividades produtivas, da infra-estrutura física e social e da população, no espaço nacional
Ecológica	Harmonizar as relações entre o homem e o meio-físico
Cultural	Harmonizar as relações entre o homem e o meio-cultural

2. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As disparidades regionais no desenvolvimento brasileiro continuam sendo um dos maiores desafios a serem superados pela ação governamental. Suas origens estão intimamente relacionadas com a evolução do processo de desenvolvimento, a par das dimensões continentais do país que acentuam as diferenças na distribuição espacial dos fatores produtivos.

A distribuição espacialmente desequilibrada das atividades produtivas e da população é um fenômeno cuja origem remonta aos primórdios da formação econômica do país, mas que se agrava ao final do século XIX, passando a assumir proporções alarmantes a partir da década de trinta, quando ganha impulso a industrialização brasileira.

A elevada concentração de atividades econômicas, em São Paulo e no Rio de Janeiro, intensificou-se a partir da segunda metade dos anos cinqüenta, quando se consolida o processo de industrialização, calcado na substituição de importações.

Finalmente, o período de elevado crescimento da economia nacional, que se estende desde o final da década de sessenta até meados dos anos setenta, não apresenta progressos substanciais no que concerne a uma distribuição mais harmônica das atividades produtivas que continuam concentradas na região Sudeste - especialmente no eixo Rio-São Paulo -, embora se registre o surgimento dos núcleos industriais de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul.

Assinalam-se, a seguir, algumas considerações de caráter geral sobre as disparidades regionais no desenvolvimento brasileiro e sobre as políticas governamentais visando a superá-las:

(a) as desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro, em quase todas as suas dimensões, permanecem ostensivas e têm se caracterizado, no pós-guerra, por sua persistência e extensão;

(b) o problema regional brasileiro em muito se identifica com o problema social, necessitando, por conseguinte, de uma abordagem política que dê ênfase aos critérios de eqüidade, à geração de oportunidades de emprego produtivo e estável para os estratos de baixa renda, e à implantação de medidas voltadas para a distribuição de renda e da riqueza - mormente no campo, onde a necessidade de reorganização fundiária transcende à conotação estritamente social, correspondendo a uma necessidade em termos de aumento da eficiência produtiva;

(c) as políticas de desenvolvimento regional tiveram rebatimento sociais pouco significativos, vez que vem privilegiando o capital, em detrimento do trabalho;

(d) as políticas de desenvolvimento regional têm assumido um caráter puramente compensatório e residual, porquanto consideradas ao mesmo nível dos programas setoriais, tendo, por esse motivo, sido incapazes de reduzir as disparidades de desenvolvimento entre as regiões;

(e) as políticas não-regionalizadas de desenvolvimento, erroneamente entendidas como indiferentes do ponto de vista regional, tiveram efeitos, alguns inibidores, outros perversos, para o desenvolvimento das regiões periféricas;

(f) a meta de correção das disparidades regionais não vem merecendo prioridade compatível à concedida a outros objetivos, tais como a maximização da taxa de crescimento do produto nacional, o combate à inflação e a busca do equilíbrio no setor externo, com ênfase na promoção de exportações;

(g) a ausência de uma política explícita de localização de atividades econômicas, consubstanciando uma estratégia de divisão inter-regional do trabalho, tem sido prejudicial às regiões menos desenvolvidas, vez que tal política é necessária ao objetivo de redução das disparidades regionais de desenvolvimento;

(h) o setor público, enquanto agente exclusivo da formulação de políticas e como co-participante do processo de formação de capital e de produção de bens e serviços - através das empresas governamentais -, tem em certas circunstâncias agido como instrumento concentrador de atividades produtivas, não exercendo, por conseguinte, seu papel de redistribuidor, tanto em termos espaciais quanto pessoais, dos benefícios resultantes do processo de desenvolvimento;

(i) as estatísticas mais recentes mostram que, a despeito dos esforços governamentais, a economia nordestina apenas vem conseguindo manter os desníveis em relação ao Sudeste, que prevaleciam ao final da década de quarenta;

(j) em relação à ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste, forma-se consciência de que as tentativas de colonização, recentemente empreendidas ou apoia-

das pelo governo, não proporcionaram os resultados esperados, ao mesmo tempo em que se questiona, com freqüência cada vez maior, a eficácia social da ocupação desses espaços através da grande empresa rural - especialmente aquelas voltadas para exploração da pecuária extensiva -, em razão da excessiva concentração de renda e de riqueza que promovem, dos parcos resultados sociais desses empreendimentos (notadamente em relação à geração de emprego) e do perigo que representam para a conservação do meio ambiente, em virtude de um processo de ocupação predatória:

(l) são pouco significativos os esforços para remoção dos bolsões de pobreza na região Sudeste - a exemplo do vale do Jequitinhonha, vale da Ribeira e Norte Fluminense;

(m) é contínua a escalada de concentração de atividades produtivas e de população no Sudeste (especialmente nos macroeixos Rio de Janeiro-São Paulo, Rio de Janeiro-Belo Horizonte e São Paulo-Belo Horizonte), provocando o congestionamento nas regiões metropolitanas e gerando deseconomias de aglomeração que passam a exigir investimentos cada vez maiores, por parte do setor público com vistas a evitar o colapso dos serviços sociais básicos;

(n) as políticas regionais não têm dado devida atenção a programas de migração orientada, concentrando ações exclusivamente em atividades produtivas e em infra-estrutura física e social, e negligenciando a excepcional condição do Brasil para resolver os problemas de desenvolvimento regional,

haja vista dispor de espaços a ocupar, além de inexistirem restrições culturais ou étnicas para mobilidade da população no espaço nacional;

(o) a estrutura para administração do desenvolvimento, sob a ótica regional, padece de dois defeitos fundamentais: de um lado, é excessivamente centralizada e, de outro, mantém a orientação autárquica do desenvolvimento regional.

3. SUBSÍDIOS À FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

3.1 - Considerações Preliminares

A consecução dos objetivos básicos do desenvolvimento regional pressupõe um reescalonamento das prioridades nacionais, passando a prevalecer uma orientação nitidamente redistributivista, em detrimento do objetivo concernente à maximização do crescimento do produto. Entende-se, desse modo, que as metas regionais são convergentes em relação às sociais.

Importa salientar, por outro lado, que a correção das disparidades regionais não ocorrerá de forma natural ou automática, como decorrência do livre jogo das forças de mercado. Ao contrário, a experiência dos países subdesenvolvidos registra que elas propiciam a formação de mecanismos geradores de desigualdades, que podem conduzir a sociedade para graus insuportáveis de tensões social e política, vez que substancial parcela da população, bem como as regiões mais pobres, continuarão, por longo tempo, excluídas dos benefícios do desenvolvimento. Desnecessárias quaisquer considerações sobre a superada falácia ordinal, que estabelece vínculos de anterioridade entre produção e distribuição.

É lícito, pois, concluir-se que as disparidades regionais só serão corrigidas a partir de uma decisiva intervenção governamental. No caso brasileiro, o papel do Estado será da maior relevância, à medida em que suas ações não se cingem à formulação e implementação de políticas, assumindo uma inequívoca importância, enquanto investidor e produtor de bens e serviços.

Com respeito à proposição de uma política nacional de desenvolvimento regional, cabem algumas considerações:

(a) a definição dos seus elementos básicos obedece à concepção de desenvolvimento regional, apresentada no início deste documento;

(b) a formulação da política deveria ser precedida por um exame de proposições a nível de cada região, o que não ocorre neste trabalho, mercê de seu caráter visivelmente preliminar;

(c) uma vez compatibilizados e hierarquizados os objetivos econômicos, sociais, regionais, ecológicos e culturais, posteriormente formulados os programas setoriais, caberia a elaboração dos programas de desenvolvimento para cada região, para fins de controle e avaliação;

(d) a rigor, sob o ponto de vista puramente semântico, prefere-se a denominação política espacial (conquanto não seja adotada neste trabalho) em vez de política regional, posto que haveria a possibilidade de identificação com a política de desenvolvimento para uma específica região;

(e) as políticas de desenvolvimento regional serão repartidas, segundo as categorias que compõem o seu conceito.

Os objetivos-síntese da política nacional de desenvolvimento regional, são: ocupação das áreas caracterizadas como vazios demográficos e econômicos; recuperação das áreas deprimidas; reorganização e controle das áreas, onde predomina uma elevada concentração de atividades produtivas ou de populações.

3.2 - Proposições visando à Redistribuição Espacial das Atividades Produtivas

3.2.1 - Políticas Macroeconômicas

A ocorrência de impactos espacialmente distintos, provocados por políticas macroeconômicas concebidas e implementadas em escala nacional, impõe que se promova uma diferenciação espacial dessas políticas tendo em vista objetivos do desenvolvimento regional. A diferenciação espacial das políticas macroeconomicas que aqui se preconiza visa a alcançar os seguintes objetivos:

(a) neutralizar os efeitos inibidores ou perversos que a implementação dessas políticas provoca sobre o desenvolvimento regional, vez que sua adoção tem sido condicionada exclusivamente por propósitos relacionados com o equilíbrio na balança de pagamento e com a contenção do processo inflacionário;

(b) atender às especificidades da estrutura produtiva e aos padrões de crescimento de cada região;

(c) minimizar os vazamentos de renda das regiões menos desenvolvidas para as regiões mais ricas, que se operam através dos mecanismos tributários, monetários e financeiros;

(d) assegurar progressividade inter-regional do efeito fiscal líquido.

À vista desses objetivos, recomenda-se a adoção das proposições seguintes, relativas às políticas fiscal, monetária e financeira, e de comércio exterior:

(a) promover a regionalização do gasto público (administração direta e indireta), de modo a assegurar-se uma distribuição espacialmente mais equilibrada das atividades produtivas e de população;

(b) introduzir critérios de diferenciação regional nas alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre a Importação e do Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas, e nas cotas de contribuição do Programa de Integração Social (PIS);

(c) introduzir taxas que incidam sobre novos investimentos industriais específicos, a serem localizados em áreas congestionadas (regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro);

(d) eliminar gradualmente os incentivos fiscais relativos à dedução do imposto sobre a renda devido por pessoas jurídicas, com vistas a aplicação no FISET;

(e) alterar gradativamente as sistemáticas do FINOR e do FINAM mediante: eliminação da faculdade concedida às pessoas jurídicas, no que concerne à dedução do imposto sobre a renda para efeito de aplicação no FINOR ou no FINAM, vez que promovem uma concentração da renda e da riqueza - através da privatização de recursos públicos -, além de contribuirem para concentrar a propriedade dos investimentos em mãos de residentes no Sudeste; formação de receitas do FINOR e do FINAM, com base exclusivamente em contribuições da União; prevalên-

cia de critérios relativos à absorçãc de mão-de-obra, no tocante à seleção dos projetos, que serão contemplados com recursos do FINOR ou do FINAM; transferência, para os trabalhadores, das ações adquiridas pelo FINOR ou pelo FINAM, em decorrência de aplicações nos projetos aprovados;

(f) discriminar espacialmente a política de incentivos à indústria administrada pelo CDI, de modo a favorecer as regiões menos industrializadas, atualmente pouco beneficiada por esses incentivos;

(g) promover a cobertura parcial dos encargos sociais incidentes sobre empresas localizadas no Nordeste e na Amazônia;

(h) reduzir a alíquota interestadual do ICM para 7%, uniformizando-se as alíquotas estaduais ao nível de 15%, tendo em vista eliminar a discriminação que ora se verifica entre os chamados estados produtores e estados consumidores;

(i) reformular o sistema de vinculação das aplicações dos recursos transferidos pelo governo federal aos estados e municípios, através dos fundos constitucionais (FPE, FPM e FE) e dos fundos vinculados (cotas-partes do IULCLG, da TRU, do IUEE, do IUM e do Salário Educação), de forma a tornar mais equilibrada a alocação entre despesas de custeio e despesas de capital;

(j) regionalizar os créditos industrial e agrícola, estabelecendo-se encargos financeiros espacialmente diferenciados, mormente no que concerne aos financiamentos de longo prazo;

(l) manter e aperfeiçoar o sistema de discriminação espacial na relação encaixe/depósitos exigida compulsoriamente aos bancos comerciais;

(m) promover discriminação regional da política de câmbio explícita e da política tarifária;

(n) diferenciar espacialmente os programas de incentivos do BEFIEX.

3.2.2 - Atividades Agrícolas

A redistribuição espacial das atividades agrícolas, no caso brasileiro, é amplamente favorecida, à vista da possibilidade de expansão da fronteira de recursos, o que, decerto, constitui uma condição privilegiada em todo mundo. Nada obstante, assinalam-se fortes distorções no processo de ocupação agrícola da Amazônia e do Centro-Oeste.

Otimizar-se efetivamente a distribuição espacial das atividades agrícolas só seria, de fato, possível a partir do instante em que estivesse estabilizado o contingente populacional brasileiro. Até lá, é da maior conveniência reservar recursos naturais a serem explorados pela futuras gerações, o que implica em escalonar, no tempo e no espaço, a incorporação produtiva da fronteira de recursos.

A política de redistribuição espacial das atividades agrícolas deve atentar para os seguintes objetivos: buscar permanentemente a elevação das condições de bem-estar social e indivi

dual, observando-se metas de eficiência (aumento da produção agrícola); assegurar continuamente a ocupação da força de trabalho rural e conservar os recursos naturais, como condição imprescindível à permanência do processo produtivo.

Sob o ponto de vista espacial, uma política de apoio ao aumento da produção e da produtividade agrícola deve considerar as especificidades regionais, de modo que: no Nordeste, deve centrar-se na preocupação de poupar terras, recorrendo-se à utilização de mudas e sementes selecionadas, à adoção de práticas de proteção ao solo e ao uso de insumos modernos; no Sul e no Sudeste, deve atentar-se para que os propósitos de modernização agrícola não impliquem em uma excessiva substituição de mão-de-obra; na Amazônia e no Centro-Oeste, deve objetivar a absorção de mão-de-obra, através de uma agricultura voltada, pelo menos parcialmente, para o atendimento ao mercado interno regional, sem repetir contudo o modelo semi-mercantil observado no Nordeste, onde se destrói o solo agrícola, através de práticas rotineiras e primitivas.

Indicam-se, a seguir, as linhas básicas de uma política visando a otimizar a distribuição espacial das atividades agrícolas:

(a) reorganização fundiária

A reorganização fundiária constitui um elemento da maior relevância na política regional, vez que representa uma condição necessária ao êxito de medidas voltadas para a redistribuição espacial das atividades agrícolas.

A secular existência do complexo latifúndio-minifúndio é razão principal do agudo problema social que permeia a agricultura brasileira, variando de intensidade segundo as diferentes regiões. Daí resulta uma desigual relação entre terra e mão-de-obra, gerando uma liberação prematura de mão-de-obra rural.

Evidentemente que a formação de excedentes populacionais líquidos só seria pertinente, uma vez efetivada uma combinação ótima de mão-de-obra e terra, que considerasse prioritariamente a reorganização fundiária. Esses excedentes populacionais líquidos deveriam ser deslocados para as áreas vazias, onde a possibilidade de obter-se uma adequada condição econômica e social seria função das formas de organização de produção a serem adotadas.

Postula-se, neste documento, a adoção de formas associativas, previstas no Estatuto da Terra, a exemplo de: empresas associativas ou comunitárias - em áreas de reestruturação; cooperativas de proprietários individuais - em áreas de pequenas e médias propriedades, e CIRA's de colonização coletiva - em áreas de fronteira agrícola.

Nas áreas novas, onde predominam terras devolutas, tomar-se-iam providências de modo a incorporá-las ao patrimônio público. Posteriormente, essas terras seriam cedidas às CIRA's, sob a forma de usufruto ou pagamento de taxas de utilização, assegurando-se ao Estado o efetivo controle do processo de ocupação.

(b) expansão conseqüente da fronteira agrícola

Considerando tratar-se de um trunfo inestimável para o desenvolvimento regional, a fronteira de recursos não pode ter suas potencialidades contidas pela monopolização, pelo açodamento e pela predação. Não se justifica, contudo, o imobilismo ecológico, devendo prevalecer uma ocupação calcada em uma taxa de uso que proporcione permanentemente o máximo de benefícios econômicos e sociais.

O processo de ocupação, ademais, deve fundamentar-se em um contínuo levantamento de recursos naturais e na geração de uma tecnologia tropical.

Três grandes linhas merecem prioridade na definição dos sistemas de produção: ênfase para as culturas temporárias, em detrimento da pecuarização, nas áreas inundáveis (várzeas fluviais, campos de estuários e complexo do pantanal); adoção de processos de substituição de queimadas, em áreas de cerrados; implantação de arboricultura mista, conjugada à exploração sustentável da madeira, na floresta pluvial.

O escalonamento espacial da ocupação deveria iniciar-se pela consolidaçaõ das frentes pioneiras, ao longo da Belém-Brasília e da Brasília-Acre, e pelo adensamento de toda a calha amazônica, onde se poderia recorrer ao transporte fluvial, à irrigação e à fertilização por colmatagem.

A ocupação deveria prosseguir a partir da várzea amazônica, ascendendo pelos tributários da margem esquerda (a bacia do rio Negro, como última etapa) e da margem direita (as bacias do Tapajós e do Xingu, como última etapa).

Neste escalonamento está implícito a recorrência à infra-estrutura hidroviária e à implementação de usinas de baixa queda, visando à navegação fluvial e eletrificação rural.

Por fim, o processo de ocupação deve assentar-se na nucleação rurbana, mediante a implantação de agrovilas ao longo da rede fluvial. A rurbanização se credencia como fórmula imprescindível à fixação do colono e à viabilização das CIRA's por colonização coletiva.

(c) zoneamento agrícola

O desenvolvimento espacialmente equilibrado atividades agrícolas pressupõe o conhecimento da vocação agrícola do solo, das disponibilidades hídricas e dos condicionamentos climáticos das regiões. Com base nesses requisitos é possível promover-se

a desejável diversificação de culturas, buscando-se maximizar o atendimento aos mercados regionais.

A diversificação de culturas é uma garantia contra a estacionalidade de mão-de-obra, e a propagação de pragas e doenças, além de minimizar os efeitos naturais adversos, estabilizar os preços e assegurar adequadamente o abastecimento.

A distribuição espacial das culturas destinadas ao aproveitamento industrial deveria ocorrer em combinacão com o processo de descentralização das atividades manufatureiras.

No que concerne aos produtos de exportação, comportaria uma relativa concentração espacial, haja vista a determinação de preços pelo mercado externo, redução nos custos de transportes, exigências de escalas mínimas de produção e necessidade de mecanização.

É indiscutível que a diversificação de culturas deverá ser apoiada por uma descentralização na infra-estrutura física e por uma tecnologia voltada para sistemas policulturais de produção.

Por fim, vale registrar que devem ser adotadas providências visando a evitar-se o processo predatório de pecuarização em áreas de lavouras e em terras firmes da floresta amazônica.

(d) discriminação espacial dos mecanismos de apoio à produção agrícola

Com vistas à redistribuição espacial das atividades agrícolas, é indispensável que se proceda à discriminação espacial dos instrumentos de apoio creditício e das políticas de modernização agrícola em áreas de ocupação antiga.

A política de crédito rural tem sido discriminatória contra as regiões Norte e Nordeste, em evidente desproporção à contribuição dessas regiões ao produto bruto da agricultura como um todo.

Uma das razões que explicam a pouca participação dessas regiões no crédito subsidiado reside no fato de essas áreas concentrarem parcela significativa de agricultores de baixa renda, excluídos dos benefícios desse sistema dado que, pela sua própria condição de pobreza, não podem oferecer as garantias exigidas pelos bancos. Dessa forma, gera-se uma petição de princípio e, em conseqüência, a pobreza atual torna-se condição para persistência da pobreza futura.

Outro aspecto a destacar é o favorecimento da política creditícia à pecuária, de que resulta um processo de substituição de lavouras tanto nas frentes de expansão, quanto em áreas de ocupação antiga, deslocando posseiros e pequenos proprietários rurais, liberando mão-de-obra e promovendo concentração da propriedade da terra.

Desse modo, recomenda-se o estabelecimento de: diferenciação espacial nos juros e outros encargos financeiros; discriminação regional nas taxas de redesconto dos produtos, de modo a beneficiar as áreas menos desenvolvidas; flexibilidade no sistema de garantias exigidas pelos bancos, com vistas a ampliar o atendimento a pequenos e médios agricultores; restrição ao crédito pecuário, evitando-se a pecuarização em áreas de lavouras e em áreas de colonização espontânea ou dirigida; fixação de prazos de carência regionalmente distintos.

No que concerne à política de fixação de preços mínimos, caberia uma revisão nos critérios vigentes, considerando-se os custos reais de produção, segundo diferentes regiões e produtos específicos.

Por fim, no que diz respeito às políticas de modernização, vale salientar que elas terão efeitos econômicos pouco significativos e parcos benefícios sociais se persistirem no enfoque de adoção de novas tecnologias, sem abordar o problema fundiário. Ademais, os processos de modernização sem diferenciações regionais e sociais só tenderão a favorecer as áreas e classes sociais que já dispõem de condições econômicas privilegiadas.

3.2.3 - Atividades Industriais

No que concerne ao desenvolvimento regional, propõe-se que a política industrial seja conduzida de forma a promover uma distribuição espacialmente mais equilibrada das atividades manufatureiras.

Pretende-se, basicamente, reverter a tendência a uma concentração exagerada das atividades fabris - na Região Sudeste, em geral, e em São Paulo, em particular -, através de uma política de descentralização industrial. Essa política deveria estimular vigorosamente e localização dos novos investimentos fora do núcleo industrial do Sudeste, bem como contemplar, embora em escala mais modesta, a possibilidade de desconcentração das áreas onde o congestionamento excessivo ameaça comprometer seriamente o meio ambiente e provocar o calapso dos serviços urbanos.

A implementação dessa política de descentralização há que ser precedida de um zoneamento industrial do País, de sorte a identificar perfis regionais que atendam não apenas à vocação industrial de cada região, em termos de disponibilidades de matérias-primas, de mão-de-obra e de mercado, mas que também levem em conta as relações interindustriais que se processam ao nível de blocos de indústrias fortemente interdependentes quanto ao suprimento de insumos industriais.

Sugere-se, desde logo, que se destinem, às regiões mais distantes do núcleo industrial do Sudeste, gêneros que, por produzirem mercadorias de alto valor específico, justificam, nas etapas iniciais do processo de descentralização, a importação de matérias-primas de outras regiões e a exportação de produtos acabados - como, por exemplo, as indústrias aeronáutica, eletrônica, ótica, mecânica fina, além de alguns segmentos das indústrias metalúrgica, mecânica, de material elétrico, de material de comunicações, de máquinas e aparelhos de uso doméstico, e de escritório. Atenção especial deve ser dada a alguns gêneros das chamadas indústrias tradicionais em relação aos quais as regiões periféricas (especialmente o Nordeste) apresentam considerável potencialidade, a exemplo das indústrias têxtil, de confecções, de calçados e de produtos alimentícios.

Papel de especial realce cabe ao governo federal na condução dessa estratégia não apenas porque estão sob seu controle os instrumentos clássicos de política econômica mas porque, no caso brasileiro, o Estado controla segmentos vitais do processo de decisão quanto aos investimentos industriais, haja vista que o governo federal arca com parcela substantiva da construção da infra-estrutura, detém particularmente o monopólio da concessão dos financiamentos de longo prazo, outorga os incentivos fiscais e financeiros mais expressivos e, finalmente, exerce atividade empresarial preponderante em diversos gêneros industriais. Cabe destacar, neste ponto, a importância de conferir-se uma orientação espacial explícita às políticas sob a responsabilidade de entidades como o CDI, o sistema BNDE, o CONSIDER e outros.

A estratégia de descentralização industrial que se preconiza deve compreender, além dos mecanismos de estímulo e de orientação à iniciativa privada que induzam à localização de unidades fabris fora do núcleo industrial do Sudeste, medidas destina-

das a desestimular a concentração, como alterações na sistemática de concessão dos incentivos cambiais, fiscais, financeiros e de *infra*-estrutura, atualmente concedidos de forma insuficientemente discriminada e que, não apenas homologam, mas ainda subsidiam a concentração. Complementarmente, recomenda-se que sejam adotadas medidas de contenção à industrialização em áreas críticas que devem incluir, desde a taxação progressiva dos investimentos até a proibição da instalação ou da ampliação de fábricas, a exemplo do que se pratica em alguns países europeus.

Propõe-se que sejam ampliados e reformulados os programas de apoio à pequena e média empresa, tipo de organização que parece apresentar resultados mais satisfatórios do ponto de vista social, à vista de sua capacidade, relativamente, maior de geração de emprego, além de favorecer uma distribuição menos concentradora da renda e da riqueza. Por outro lado, a escala de operação dessas empresas parece adequar-se melhor à capacidade empresarial disponível nas regiões periféricas.

O estímulo à formação e ao desenvolvimento da pequena e média empresa há que subordinar-se, naturalmente, a padrões mínimos de eficiência econômica, motivo pelo qual esse apoio há que ser seletivo, dirigindo-se àqueles negócios passíveis de exploração sob este tipo de organização. O que se pretende, portanto, é eliminar o tratamento discriminatório, no que se refere às facilidades de acesso aos créditos de curto e de longo prazos e de obtenção dos incentivos cambiais, fiscais e financeiros oferecidos pelo governo, que ordinariamente não favorecem essas empresas. Com este propósito dever-se-ia estimular a reunião dessas empresas em torno de sindicatos que poderiam desempenhar importante papel no que se refere à assistência técnica à produção e à administração, e à obtenção de financiamentos. Sugere-se, ainda, que seja estudada a possibilidade de adoção de um sistema de prestação de aval, por

parte de bancos oficiais, às pequenas e médias empresas, a exemplo dos que são adotados em outros países. Este sistema visaria a eliminara as dificuldades de acesso ao crédito, com que se defrontam essas empresas, em virtude da insuficiência de garantias reais que são, usualmente, exigidas pelo sistema bancário.

À vista da importância da atividade empresarial do Estado, no caso brasileiro, recomenda-se a elaboração de um plano de descentralização das empresas estatais atualmente fortemente concentradas no Sudeste.

Nesse contexto há indicações que permitem recomendar-se, preliminarmente, que sejam fortalecidas, entre outras, as seguintes inciciativas:

(a) implantação ou consolidação dos seguintes complexos industriais no Nordeste: Pólo Petroquímico do Nordeste, Complexo Químico e de Fertilizantes, Complexo Eletro-Metal-Mecânico, Complexo Têxtil e de Confecção, Complexo de Couro;

(b) consolidação do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste;

(c) implantação do Complexo Mínero-Metalúrgico da Amazônica Oriental, compreendendo os projetos Carajás (minério de ferro), Itaqui (siderurgia) e o esquema integrado bauxita-alumínio (Trombetas-Belém);

(d) consolidação do Distrito Industrial de Manaus;

(e) implantação do Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul;

(f) implantação da Usina Siderúrgica de Tubarão;

(g) implantação do Complexo Carboquímico de Santa Catarina.

3.2.4 - Atividades Terciárias

A estratégia de redistribuição espacial de atividades complementa-se com a definição de uma política de regionalização das atividades terciárias.

Mais uma vez, ressalte-se a relevância do papel atribuído ao governo nesse aprticular, recomendando-se que se promova a descentralização de entidades das administrações direta e indireta, orientando-se sua localização, sempre que possível, para regiões atrasadas. A título ilustrativo mencionam-se alguns exemplos: transferência das sedes do BNDE a do BNH para Brasília, da PETROBRÁS para Salvador, da ELETRONORTE para Manaus, da CODEVASF para Petrolina, da SUDECO para Cuiabá, instalação das sedes dos bancos regionais de desenvolvimento do Sul e do Centro-Oeste, a serem criados, em Florianópolis e Goiânia, respectivamente, e da sede da superintendência do desenvolvimento da região Sudeste em Vitória etc.

Essa descentralização deve ser conjugada com uma política de criação de empregos públicos em regiões periféricas, especialmente em municípios de pequeno porte, no interior do País. Essa política traria, seguramente, grandes benefícios, não apenas do ponto de vista social, mas também estimularia a permanência de migrantes potenciais nos seus lugares de origem.

Finalmente preconiza-se a localização de serviços especializados, fortemente apoiados pelo governo, como os de educação, saúde, pesquisa científica e tecnologia e outros, fora dos centros mais adiantados.

3.3 - Redistribuição Espacial da Infra-Estrutura Física e Social

Prelimirnamente, arrolam-se as seguintes proposições no tocante à redistribuição espacial da infra-estrutura física e social.

(a) expansão da infra-estrutura portuária do Nordeste (especialmente, implantação dos portos de Suape e Itaqui);

(b) modernização da navegação fluvial na Amazônia, abrangendo a implantação de eclusas, ampliação da infra-estrutura portuária e instalação de estaleiros para reparos navais;

(c) implantação de ligação rodoviária, entre o Nordeste e o Centro-Oeste;

(d) expansão do programa de construção de estradas vicinais na Amazônia e no Centro-Oeste;

(e) ampliação da oferta de energia hidrelétrica no Nordeste e na Amazônia (no caso específico, contemplando a construção de usinas de baixa queda);

(f) prioridade para o Nordeste, caso se processe expansão do programa de geração de energia nuclear;

(g) intensificação dos programas de irrigação, no Nordeste;

(h) estabelecimento de uma diferenciação espacial, em favor das regiões menos desenvolvidas, nos encargos financeiros que oneram o financiamento de programas de saneamento;

(i) apoio a programas de medicina simplificada, no Nordeste e na Amazônia;

(j) implantação de programas de habitação rural, nas regiões menos desenvolvidas;

(l) apoio federal intensivo aos programas de educação no Nordeste e na Amazônia;

(m) fortalecimento da infra-estrutura urbana das cidades de porte médio do Nordeste.

3.4 - Redistribuição Espacial da População

O conceito de desenvolvimento regional, que referencia este documento, impõe que um dos vetores da estratégia nacional de desenvolvimento regional seja a política de migrações internas.

Essa política, articulada com as diretrizes de redistribuição de atividades e de infra-estrutura aqui preconizadas, visaria a alcançar, em linhas gerais, os seguintes objetivos: atrair os fluxos migratórios rurais-urbanos que atualmente se dirigem às cidades grandes, especialmente para as regiões metropolitanas e capitais estaduais, para as cidades e pequeno e médio portes, e orientar os contingentes de migrantes que demandam áreas rurais no sentido dos espaços caracterizados como vazios demográficos - vale dizer Amazônia e Centro-Oeste. Por oportuno, recorde-se que na base do fenômeno migratório está a falta de ocupação permanente para a mão-de-obra nas regiões de origem cabendo destacar, em especial, a impossibilidade de acesso à terra.

O primeiro objetivo está condicionado à opção pela descentralização das atividades industriais e de serviços, desde as regiões mais ricas para aquelas menos desenvolvidas, que deverá ocorrer pari passu com o fortalecimento dos núcleos urbanos de pequeno e médio portes.

O segundo objetivo exige que se reverta o processo de fechamento da fronteira agrícola, ora em curso, nas regiões Norte e

Centro-Oeste. Para viabilizar a fixação de populações nessas áreas é essencialmente:

(a) que se contenha o processo de uso abusivo da terra de que resultam a especulação imobiliária e o latifúndio improdutivo;

(b) que se limite o tamanho dos empreendimentos rurais observadas, naturalmente, escalas de exploração compatíveis com a potencialidade dos recursos naturais;

(c) que se discipline a ocupação desses espaços por estabelecimentos voltados para a exploração da pecuária, que atualmente detêm áreas excessivamente extensas;

(d) que se promova um programa de colonização dirigida, que propicie não apenas o acesso à terra mas que assegure, igualmente, condições para a sua efetiva exploração, mediante a construção de infra-estrutura adequada e o fornecimento de crédito e de assistência técnica, nas etapas de produção e de comercialização;

(e) que se promova a reorganização agrária nas regiões densamente povoadas, de sorte a eliminar, no nascedouro, os fatores determinantes do êxodo rural.

3.5 - Proposições Visando à Reestruturação da Administração do Desenvolvimento Regional

Admite-se, como premissa, que a descentralização dos processos de planejamento, de decisão e de execução é condição indispensável para consecução dos objetivos do desenvolvimento regio-

nal. Com efeito, a inexistência de uma componente regional, nos aludidos processos, responde pela prevalência dos objetivos econômicos sobre os regionais, que assumem, por conseqüência, um caráter estritamente residual.

Assinalam-se, a seguir, proposições visando à reestruturação da administração do desenvolvimento regional:

(a) reestruturação do processo de planejamento

O ponto central desta proposição é a redefinição dos vínculos administrativos e das funções cometidas às superintendências regionais.

Caberia, antes de tudo, estabelecer de forma inequívoca suas áreas de atuação e criar uma superintendência de desenvolvimento para região Sudeste.

Porquanto órgãos de planejamento, é inevitável que se proponha sua vinculação à Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Suas funções deveriam abranger a apresentação de subsídios aos planos nacionais de desenvolvimento e a coordenação e controle dos planos específicos de cada região.

Nesta etapa inicial do processo de planejamento, as superintendências regionais deveriam encampar contribuições dos governos estaduais, o que equivaleria a admitir-se uma forma de participação intergovernamental. Essas contribuições seriam viáveis, à medida em que seus conselhos deliberativos fossem constituídos, exclusivamente, por representantes dos governos estaduais.

As propostas deveriam ser objeto de exame por parte da SEPLAN, apreciando-se os aspectos econômicos, sociais, regio-

nais, ecológicos e culturais. Uma vez selecionadas e compatibilizadas, seriam incorporadas às políticas nacionais que orientariam a formulação dos programas setoriais.

Em uma etapa posterior, proceder-se-ia à regionalização dos programas e orçamentos federais, propiciando-se a definição dos planos específicos para cada região. Estes, por sua vez, sujeitar-se-iam à coordenação, controle e avaliação das superintendências regionais.

Às superintendências regionais, se reservaria, também, o papel de articulação entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, principalmente no que concerne à integração programática e à administração das transferências de recursos federais.

(b) reestruturação do processo de decisão

A vinculação das superintendências regionais à SEPLAN fortalecerá, sem dúvida, as preocupações com o desenvolvimento regional, no âmbito dessa Secretaria. Desse modo, presume-se que a componente regional será incorporada às decisões sobre o desenvolvimento nacional.

Operacionalmente, as alternativas de política de desenvolvimento nacional deveriam ser submetidas, em caráter consultivo, aos conselhos das superintendências regionais.

Aos representantes da SEPLAN nos órgãos nacionais de deliberação colegiada, caberia transmitir as demandas e sugestões regionais.

(c) reestruturação do processo de execução

Basicamente, postula-se a regionalização de todos os órgãos responsáveis pela execução de políticas de abrangência nacional.

Por oportuno, especifica-se a proposição quanto aos bancos oficiais e quanto à administração dos programas de reforma agrária e colonização e da política de migrações.

O BNDE deveria funcionar como uma empresa holding, administrando o crédito para programas de desenvolvimento. Em contrapartida, em cada região seria constituído um banco de desenvolvimento, com atuação restrita à correspondente região e sob controle acionário do BNDE.

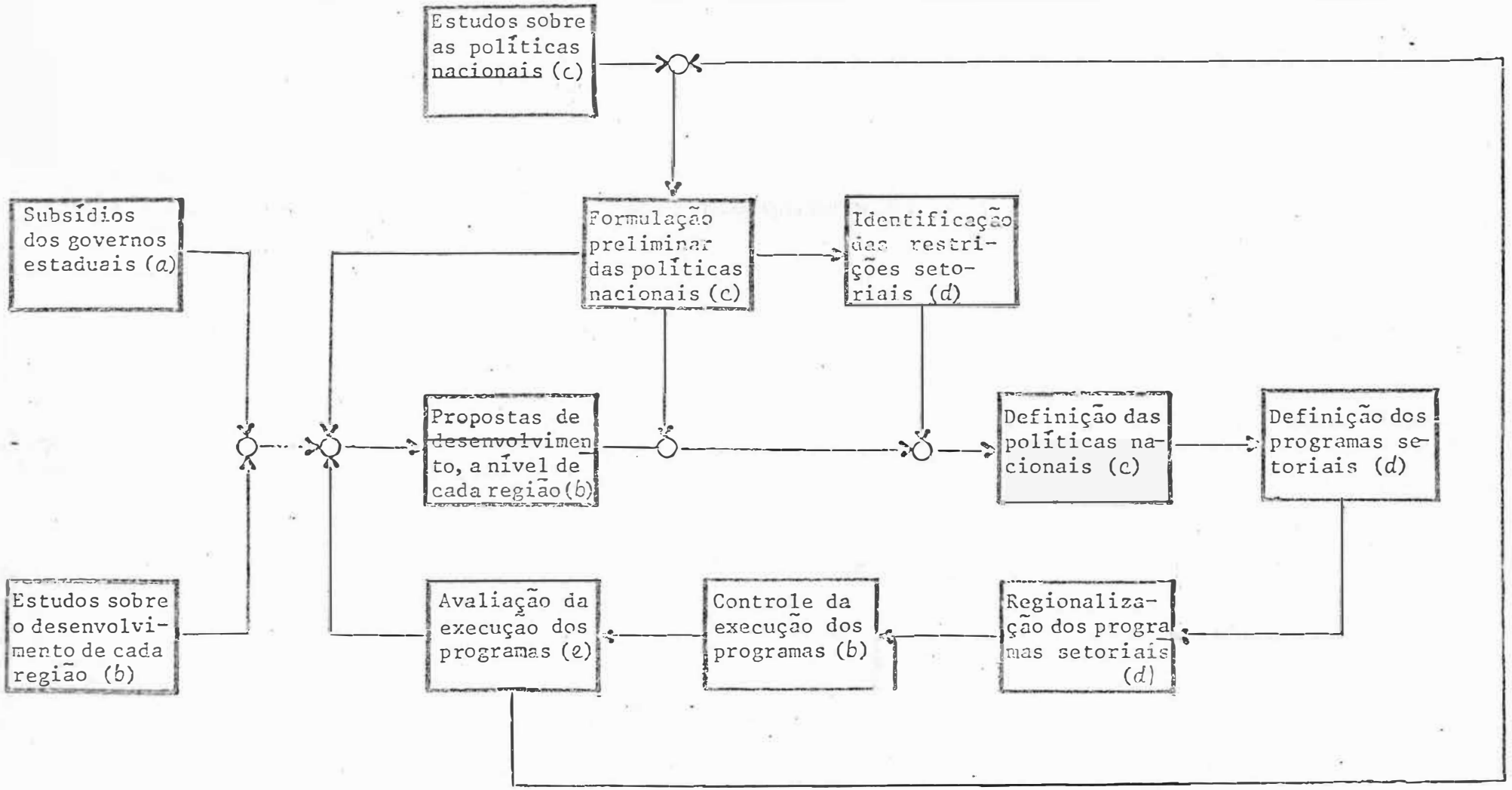
A esses bancos competiria operarem todos os programas de crédito oficial para o desenvolvimento, em cada região, além de participarem acionariamente em projetos privados.

Algumas ilações são imediatas: o BNB, o BASA e o BRDE passariam a integrar o sistema proposto, criando-se bancos de desenvolvimento para as regiões Sudeste e Centro-Oeste; seriam extintas as empresas subsidiárias do BNDE, constituídas visando à participação societária em projetos industriais e ao financiamento de máquinas e equipamentos, vez que essas funções seriam transferidas aos bancos regionais de desenvolvimento; o BNCC seria igualmente extinto, passando-se seus programas para a alçada dos bancos regionais que, ademais, passariam a operar os recursos do BNH, sob a forma de repasse.

Com respeito aos programas de colonização e reforma agrária, caberia a constituição de empresas, sob controle acionário das superintendências regionais, para administrá-los. Ao INCRA, se reservariam funções normativas.

Por fim, para administração da política de migrações seria pertinente a criação de um órgão, cujas funções, entre outras, compreendessem a identificação de áreas de controle e de estímulos às migrações, bem como a triagem, capacitação e assistência social ao migrantes.

DIAGRAMA ESQUEMÁTICO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO



CONVENÇÕES:

( ) órgão executor

(a) governos estaduais

(b) superintendências regionais de desenvolvimento

(c) órgãos de planejamento geral (econômico, social, regional, ecológico e cultural)

(d) órgãos de planejamento setorial

(e) todos os órgãos