

A Estratégia de Desenvolvimento Regional no Brasil

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO
Ministro do Planejamento e Coordenação Geral

Em nome do Governo brasileiro, tenho a satisfação de dar as boas-vindas aos participantes da Comunidade Econômica Européia (CEE) neste Seminário de Desenvolvimento Regional. Faço votos de que o Seminário seja eminentemente operativo, isto é, preocupado com os assuntos de formulação e execução de políticas de desenvolvimento regional e, particularmente, com o uso dos instrumentos para a sua efetivação.

O BRASIL E A CEE

As relações entre a CEE — ainda a *Europa dos Seis* — e o Brasil têm crescido aceleradamente, nos últimos anos. O intercâmbio bilateral, por exemplo, evoluiu dos 560 milhões de dólares em 1964 para os 1.580 milhões em 1971, verificando-se, portanto, no período, um aumento da ordem de 182% (Quadro 1).

QUADRO I

Brasil e CEE: comércio bilateral, 1964 e 1971

PAISES	EXPORTAÇÕES (US\$ mil, FOB)		
	1964	1971	Variação percentual
Alemanha Ocidental	133.594	256.374	92
Bélgica/Luxemburgo	41.516	83.197	52
França	80.206	95.752	91
Itália	67.842	202.684	199
Países Baixos	79.037	175.759	122
Comunidade Econômica Européia	372.195	793.766	113

PAÍSES	IMPORTAÇÕES (US\$ mil, FOB)		
	1964	1971	Varição percentual
Alemanha Ocidental	92.314	432.272	369
Bélgica/Luxemburgo	12.813	52.695	311
França	45.678	131.096	187
Itália	23.991	114.007	375
Países Baixos	13.094	52.337	300
Comunidade Económica Europeia	187.700	782.407	317

OBs.: Texto extraído de notas taquigráficas.

As exportações do Brasil para a CEE estão no nível dos 800 milhões de dólares, o que significa ser a Comunidade hoje o maior mercado externo para a economia brasileira.

A experiência de desenvolvimento regional dos diferentes países da CEE — e, agora, a da Comunidade considerada no seu todo —, pode ser-nos extremamente útil, seja do ponto de vista do soerguimento de áreas pobres, a exemplo do sul da Itália, seja no que diz respeito à recuperação de setores industriais estagnados. O Brasil está, por outro lado, executando hoje, possivelmente, a mais ampla experiência de desenvolvimento regional em todo o mundo. Já se disse mesmo que a conquista da Amazônia é a última aventura do homem sobre a terra, além da área dos pólos. Por isso, creio que este Seminário pode ser realmente eficiente e relevante, se soubermos conduzi-lo com objetividade.

DESIGUALDADES DE RENDA NO BRASIL

Gostaria de referir-me agora ao Quadro 2, que apresenta as disparidades de desenvolvimento regional no Brasil, e a situação relativa das diversas regiões do País, à altura de 1970.

QUADRO 2

Brasil: indicadores das disparidades regionais

DISCRIMINAÇÃO	PARTICIPAÇÃO RELATIVA (%) NO TOTAL DO PAÍS			
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Centro-Sul
Território	42,02	18,23	22,22	17,51
População Total	3,80	30,34	5,46	60,32
População Urbana	3,11	22,64	4,71	69,52
Renda Regional (1968) ...	2,08	14,46	3,27	80,46
Produto Industrial (1968)	1,43	6,26	0,65	91,64
Depósitos Bancários	1,99	9,04	28,02	60,93
Receita Tributária (Federal)	1,04	7,44	0,82	90,64
Exportações	2,94	13,92	0,34	82,80
Matrículas no Ensino Superior	2,03	13,90	3,21	80,83

Caracteriza-se fundamentalmente o fato de ser o Nordeste um pólo incipiente de desenvolvimento, sem correspondência com a população que ali se encontra e que equivale a 30% da do País. A Amazônia, de outra parte, ainda é um relativo vazio econômico. Importa também observar que a renda *per capita* do Nordeste representa apenas cerca de 48% da do Brasil, o que significa que guarda uma relação de um para dois e de um para três, se comparada com a renda média por habitante do País e da região Centro-Sul, respectivamente. O contraste maior, no entanto, ocorre quando se verifica que a renda *per capita* do Nordeste está numa relação de aproximadamente um para quatro com a do Estado de São Paulo.

A ÊNFASE NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O grande esforço nacional no sentido do desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia pode ser constatado pela análise do Quadro 3, que apresenta uma medida dos dispêndios que o Governo Federal está realizando, em favor daquelas regiões.

QUADRO 3

**Nordeste e Amazônia: investimentos programados
pelo Governo Federal, 1972-1974**

PROGRAMAS E PROJETOS (*)	CR\$ MILHÕES DE 1972
1. Programas Especiais	6.930
PIM	3.000
PROTERRA	3.000
PROVALE	840
2. Transferências	10.400
Fundos de Participação dos Estados, Territórios e mu- nicipios, Fundo Especial e Fundos Vinculados	6.000
Incentivos Fiscais	4.400
3. Investimentos Públicos em Infra-Estrutura (total dos projetos prioritários nos setores de energia, transportes e comunicações)	8.960
TOTAL:	26.290

Verifica-se que o Governo Federal estará aplicando cerca de 9 bilhões de cruzeiros por ano, entre 1972 e 1974, para o desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia, ou seja, 1,5 bilhão de dólares anuais. E, para que se possa aquilatar a importância desse esforço, basta referir que todo o financiamento líquido internacional, bilateral e multilateral, realizado em favor da América do Sul nos anos de 1969 e 1970 foi da ordem dos 800 a 900 milhões de dólares, pouco mais da metade, portanto, do que o País está presentemente fazendo, a cada ano, em benefício do Norte e do Nordeste.

Vale salientar que o Nordeste e a Amazônia brasileiros não se constituem apenas regiões-problema: são também regiões de grandes oportunidades de desenvolvimento.

Há cerca de vinte anos atrás, o Nordeste era a maior área do mundo com uma renda *per capita* inferior aos 100 dólares anuais. Como resultado da política de desenvolvimento regional adotada pelo Governo Federal — a partir da criação do Banco do Nordeste do Brasil e da SUDENE — pode hoje exibir uma renda média por habitante superior aos 200 dólares por ano. O setor industrial da Região cresceu, nos últimos cinco anos, entre 10 e 11% ao ano; a demanda

(*) Somente os programas e projetos prioritários.

por energia elétrica, a taxas superiores aos 15%. Os grandes investimentos públicos em infra-estrutura permitiram que se duplicasse, entre 1960 e 1971, a rede de rodovias pavimentadas, e que a capacidade instalada de energia aumentasse de cerca de 370%. O segundo pólo petroquímico do País, a localizar-se no Estado da Bahia, deverá corresponder a investimentos da ordem dos 700 milhões de dólares. e as inversões na indústria de metais não-ferrosos deverão também apresentar grande significação. A despeito da insuficiência regional em terras férteis, o Nordeste dispõe de vales úmidos importantes — o do São Francisco, o do Parnaíba — além das terras ricas da faixa litorânea — a zona da Mata — dos brejos interioranos, do meio-norte maranhense.

A Amazônia, de outra parte, apresenta condições favoráveis para o desenvolvimento das atividades agropecuárias e para a exploração, em larga escala, da mineração, ante as ocorrências, já verificadas, de ferro, bauxita, manganês e cassiterita, principalmente.

A ESTRATÉGIA PARA O NORDESTE

O atual Governo considera a estratégia de desenvolvimento para o Nordeste no contexto da política de integração nacional, que busca, inclusive, articular o Nordeste com a Amazônia, a cada uma dessas regiões com o Centro-Sul.

ECONOMIA DE MERCADO

Deseja-se construir no Nordeste uma economia de mercado, através, principalmente, dos seguintes instrumentos:

- (a) o sistema de incentivos fiscais, orientados sobretudo para a industrialização;
- (b) a combinação de crédito, a juros baixos, com uma nova tecnologia, com vistas ao desenvolvimento da agropecuária.

Os resultados alcançados no Nordeste pela política de estímulo à iniciativa privada, através dos incentivos fiscais, têm sido os mais expressivos, mormente nos últimos cinco anos. A SUDENE já aprovou cerca de 900 projetos industriais, com investimentos da ordem de 14 bilhões de cruzeiros, isto é, cerca de 2,3 bilhões de dólares. Esses projetos configuram perfil industrial onde sobressaem os bens intermediários (61%), principalmente as indústrias química e metalúr-

gica, seguindo-se os bens de consumo imediato (24%), os de consumo durável (10%) e os de capital (5%). Cabe fazer, sobre o assunto, as seguintes observações:

- (a) para uma região como o Nordeste, a estrutura industrial daí resultante é razoavelmente eficiente, a despeito de as decisões para investir terem sido tomadas fundamentalmente pelos próprios empresários, dentro de seus cálculos de rentabilidade privada;
- (b) não se configura uma substituição de importações muito intensa do Centro-Sul, uma vez que a grande concentração dos projetos está na área dos bens intermediários;
- (c) boa parte da demanda desses projetos por insumos básicos deverá efetivar-se em relação ao Centro-Sul, isto é, cerca de 35% de todo o consumo de matérias-primas e outros insumos, sendo que cerca de 10% provêm do exterior e 2% da Amazônia. Isto significa que apenas 53% da demanda intermediária gerada por esses projetos dirige-se ao próprio Nordeste e que aquela Região constitui mercado importante, em termos de matérias-primas e bens intermediários em geral — sem mencionar os equipamentos — para a indústria do Centro-Sul;
- (d) é significativo o efeito dos novos projetos sobre a dimensão média da empresa industrial no Nordeste. Levantamentos feitos em 1966 na Região revelaram que, de um total de 8.000 estabelecimentos pesquisados, cerca de 5.000 tinham menos de 10 empregados, e que apenas 313 empregavam mais de 100 pessoas. Ora, se consideramos cerca de 450 novos empreendimentos que vêm recebendo incentivos fiscais, mais de 220 correspondem a estabelecimentos com mais de 100 e apenas 9 com menos de 10 empregados.

No entanto, para a criação de uma economia de mercado no Nordeste, o grande desafio vai ser, realmente, a agropecuária, sobretudo se considerarmos os problemas ecológicos de uma região em grande parte semi-árida, com escassez relativa de terras férteis, e os óbices institucionais da estrutura agrária tradicional.

A despeito, porém, das dificuldades a enfrentar, é certamente viável a transformação econômica da agricultura tradicional do Nordeste, através da conjugação de crédito a longo prazo, em condições subsidiadas, com inovações tecnológicas que permitam a introdução de insumos modernos, rápida elevação da produtividade, maior presença da empresa agrícola.

Um grande trunfo que a Região oferece é o próprio homem do Nordeste, com sua extraordinária capacidade de adaptação às mudanças, sua grande versatilidade intelectual. Foi ele a mão-de-obra por excelência para o desenvolvimento industrial de São Paulo e da Guanabara, para a construção de Brasília. Pode ser também a força de trabalho para a transformação da agricultura regional.

No caso da agricultura do Nordeste, pretende-se adotar estratégia de ataque global, não apenas econômica (conquanto sejam importantes os instrumentos econômicos mencionados), mas também social, política, cultural.

A QUESTÃO DO EMPREGO

Têm sido alongadas as discussões sobre o problema do emprego no Nordeste. Insiste-se em que a industrialização regional, estimulada pelos incentivos fiscais, concentrou-se excessivamente em gêneros industriais intensivos em capital, ou, pelo menos, em fábricas altamente capitalizadas e tecnificadas. Se isso é verdade, gostaria de ressaltar:

- (1) é essencial que o setor industrial do Nordeste tenha poder de competição em relação principalmente ao Centro-Sul, para que seja viável, a médio e longo prazos, e não dependa de subsídios adicionais para sobreviver. Tal fato já condiciona e limita a faixa de opção tecnológica que o empresário enfrenta ao vir instalar-se na Região. É verdade que alguns estudos realizados demonstram que as decisões empresariais quanto à escolha de tecnologias são sensíveis a variações no custo dos fatores de produção: capital e trabalho. No entanto, um objetivo deve sobrelevar a tudo mais: a necessidade de que a indústria do Nordeste seja efetivamente competitiva, capaz, inclusive, em certos casos, de exportar para o exterior;
- (2) as atividades industriais têm contribuído de modo relevante para o rápido aumento do emprego no Nordeste. Segundo os censos demográficos, o emprego no setor industrial da Região evoluiu a uma taxa média anual de 4,8%, entre 1960 e 1970, enquanto que o emprego total elevou-se de apenas 1,9% ao ano. Isso demonstra que o comportamento global do emprego no Nordeste não depende fundamentalmente da indústria, por maiores que sejam suas taxas de absorção de mão-de-obra, uma vez que mais de 60% da população ativa ainda se encontra no meio rural. Ora, no meio rural, o crescimento do emprego entre 1960 e 1970 foi praticamente nulo — da ordem dos 0,4% ao ano. Daí resulta que a atual estra-

tégia de desenvolvimento para o Nordeste, sem desprezar a contribuição da indústria para a criação de empregos, diretos e indiretos, sobretudo no setor urbano, bem como para o crescimento global da economia, deve buscar novas aberturas e soluções para o uso da mão-de-obra, pela expansão da fronteira agrícola na direção das áreas úmidas, dentro e fora da Região. É o caso particular do vale do São Francisco, como também de outros pólos agrícolas que devem ser estimulados para além do Nordeste, no Planalto Central e, particularmente, na região da Transamazônica, propiciando maior fluidez de fatores e permanente expansão da área agrícola.

A COLONIZAÇÃO DA AMAZÔNIA

Dois breves comentários com relação à Amazônia:

- (1) Tem havido algum receio de que a sua ocupação econômica e, particularmente, o programa de colonização ao longo da rodovia Transamazônica vão acarretar progressiva devastação florestal, rompendo o equilíbrio ecológico ali existente. Ora, na etapa inicial, prevê-se a utilização produtiva de uma faixa de dez quilômetros de cada lado, ao longo da grande estrada, que será posteriormente ampliada para os cem quilômetros. Isto equivale a um simples traço na floresta amazônica, e já se pode constatar que é possível recuperar o recobrimento florístico, após as safras, com grande rapidez e a custos baixos.

Comentou-se também que a Amazônia seria a grande reserva mundial de oxigênio, muito embora — como já se assinalou — jamais o Brasil tenha cobrado *royalties* pelo seu fornecimento ao resto do mundo. Na verdade, existem dúvidas sobre essa função produtora da hileria amazônica. Ainda recentemente, o professor Paulo de Tarso Alvim observava que uma floresta que já alcançou o pleno desenvolvimento e que praticamente não cresce mais, estaria proporcionando a outras áreas pouco oxigênio, em termos líquidos, por consumir à noite o excesso de oxigênio produzido durante o dia.

Em qualquer hipótese, o importante é que a decisão nacional brasileira é de realizar a ocupação da Amazônia de modo a colocá-la a serviço do Brasil, mas sem incorrer nos pecados ecológicos que possivelmente outros países hajam cometido.

Com esse objetivo, as normas já estabelecidas para o programa de colonização e desenvolvimento agropecuário da Amazônia prevêem

amplas reservas florestais. Reservas externas, de modo a garantir que, para cada hectare utilizado, sejam preservados dois hectares de florestas, e reservas internas, mantidas na própria área a colonizar, e correspondentes a pelo menos 50% do espaço destinado à colonização e aos projetos agrícolas.

O Presidente Médici aprovou, ademais, recentemente, o Programa do Tópico Úmido — um amplo esforço de pesquisa que visa a coordenar a atuação das instituições científicas e tecnológicas na Amazônia. São estudos florestais e agropecuários para o desenvolvimento regional, com atenção para as condições do melo e para o melhor uso dos seus recursos naturais. Ou levantamentos das condições sanitárias, com ênfase nas doenças tropicais, que estão absorvendo, durante este ano, 5 milhões de cruzeiros e serão substancialmente ampliados em 1973.

- (2) O programa de desenvolvimento da Amazônia objetiva conferir à Região maior densidade econômica. Assim, a programação agrícola que ali se executa considera não apenas as culturas de ciclo curto — a exemplo do arroz, feijão, mandioca — mas também a agricultura de ciclo longo. Pretende-se igualmente que, ao lado do programa de colonização orientado pelo Governo, através do INCRA, voltado para os pequenos produtores, desenvolvam-se médias e grandes empresas privadas, na agricultura como na pecuária, na área da Transamazônica ou na da Culabá — Santarém. Partir-se-á, também, para o aproveitamento dos recursos minerais, dentro dos princípios da racionalidade econômica, para o beneficiamento da produção agrícola e o desenvolvimento industrial, constituindo-se setor secundário de reforço à densificação econômica desejada. Sob este aspecto, a experiência em desenvolvimento comercial, industrial e agrícola levada a efeito pela Zona Franca de Manaus, bem como toda a programação da SUDAM e dos incentivos fiscais que administra, já colhem os primeiros resultados.

A tradição cultural brasileira vem permitindo a formação de uma sociedade essencialmente plurallista, através da assimilação de experiências de povos diferentes. O Brasil é país de origem européia-ibérica, mas sua sociedade de hoje, embora fiel a suas raízes, apresenta-se com sentido mais polivalente. Absorveu elementos de cultura de outros países americanos, de muitas culturas européias, de civilizações africanas, a experiência japonesa e, também, numa certa medida, a eslava. Esse caráter da cultura nacional deve, portanto, prevalecer no amplo esforço de desenvolvimento regional que realiza presentemente e na criação, no Brasil, de uma sociedade desenvolvida.