
O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL E NO MUNDO

RUBENS VAZ DA COSTA

Presidente do Banco do
Nordeste do Brasil

“O desenvolvimento de uma região é um curso de ação; não tem um ponto de partida arbitrário, continua sem jamais atingir um ponto terminal” — David E. Lienthal — TVA Democracia em Marcha.

I — INTRODUÇÃO

A crescente experiência de muitos países na definição de seus problemas de desenvolvimento regional, na formulação de políticas visando maior integração nacional e na execução de programas destinados a reduzir desigualdades entre regiões de um mesmo país, oferece campo vasto ao pesquisador e ao estudioso de questões relacionadas com o desenvolvimento econômico.

2. A literatura técnica sobre o assunto é ampla e em muitos países o estudo acadêmico do planejamento regional é encarado com grande seriedade. Na França, por exemplo, o grupo multidisciplinar de técnicos que era liderado pelo falecido Padre Joseph Lebret acumulou valiosa experiência e há muitos anos publica a revista especializada “Economie

et Humanisme”. Nos Estados Unidos funciona há mais de dez anos a “Regional Science Association” que congrega mais de 1.000 peritos em planejamento regional e que já promoveu a criação de organizações afiliadas em outros países. Além disso, existem nos Estados Unidos nada menos de 140 universidades que mantêm programas de pesquisas em estudos regionais. (1).

3. No Brasil há vários programas de desenvolvimento regional em andamento e, entre eles, um dos que tem tido maior êxito em todo o mundo — o do Nordeste. Não é fora de propósito, pois, uma análise comparativa dos programas e dos resultados obtidos nesse campo em vários países, como roteiro para estudos mais aprofundados.

II — O PROBLEMA TEÓRICO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

4. Devemos ao grande economista e sociólogo sueco, Gunnar

(1) Regional Economics: A Survey, by R. Meyer — In “American Economic Review” — Vol. III — março 1963 — pag. 19.

Myrdal, uma tentativa de formulação teórica das disparidades regionais de renda, riqueza e ritmo de desenvolvimento. De acordo com Myrdal, há uma causação circular que, formando verdadeiro círculo vicioso, torna as regiões mais ricas de um país cada vez mais prósperas e mantém as regiões pobres agrilhoadas a sua pobreza, desemprego, baixa renda e desânimo. Mostra, ainda, que "o jogo das forças do mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais" (2). Sugere uma política estatal intervencionista orientada no sentido de corrigir "a tendência inerente no livre jogo das forças do mercado a criar desigualdades regionais ... tendência que tanto mais se agrava quanto mais pobre for um país" (3). Comparte dessa opinião o economista Richard A. Easterling, que escreveu: "não é de modo algum certo que a convergência dos níveis regionais de renda seja resultado inevitável do processo de desenvolvimento" (4).

5. Afirma, ainda, Myrdal que, ao contrário do que ocorre nos países subdesenvolvidos, as desigualdades regionais vêm diminuindo nos países ricos da Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Além disso, essas disparida-

des são muito menores naqueles, do que nos países pobres (5).

6. A teoria de Myrdal, que se apresenta demasiado sombria e pessimista a nós nordestinos, pois nos parece condenar à pena eterna do subdesenvolvimento relativo em nosso país, baseia-se fundamentalmente no fato de que aquilo que denomina de "efeitos regressivos" (backwash effects) tende superar os "efeitos propulsores" (spread effects). Assim, por exemplo, o crescimento do Centro-Sul causaria "efeitos regressivos" no Nordeste, através da migração de mão-de-obra, que modifica desfavoravelmente para o Nordeste a estrutura etária da população, da fuga de capitais em busca de melhor remuneração, e do comércio. Estes mesmos efeitos que agiriam negativamente no Nordeste, atuariam favoravelmente no Centro-Sul.

7. Os "efeitos propulsores" decorrentes do crescimento mais acelerado das regiões adiantadas propagam-se para outras regiões, a elas beneficiando através do aumento da demanda dos seus produtos e por outros meios. Mas, argumenta Myrdal, os "efeitos regressivos" são sempre mais poderosos e duradouros nos países

(2) G. Myrdal, "Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas" — ISEB — Rio 1960, pág. 43.

(3) Myrdal, op. cit. pág. 52.

(4) Richard A. Easterling: "Long Term Regional Income Changes: Some suggested Factors", in Papers and Proceedings, vol. 4 — Regional Science Association Philadelphia — 1958 — pág. 325.

(5) J. G. Williamson em seu trabalho "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns" afirma que: "Em lugar de divergência nos níveis inter-regionais de desenvolvimento, a convergência torna-se a regra, com as regiões atrasadas fechando a brecha de desenvolvimento que há entre elas e as regiões já industrializadas". In Regional Analysis, edited by L. Needleman, Penguin Modern Economics, Middlessex, England, 1968 — pág. 108.

subdesenvolvidos que os “efeitos propulsores”, daí resultando um “processo acumulativo que, se não fôr controlado, provocará desigualdades crescentes”.

8. Para romper o círculo vicioso, Myrdal aponta para o exemplo dos países da Europa Ocidental, que iniciaram políticas estatais visando a maior igualdade regional: “as forças do mercado” que provocam “efeitos regressivos”, foram ali anuladas; as que promovem “efeitos propulsores”, apoiadas.

9. Conforme veremos adiante, nem todos os países da Europa Ocidental solucionaram o problema das desigualdades regionais, e nalguns dêles a preocupação com o assunto é, hoje, bem maior que no passado. Nos Estados Unidos as desigualdades regionais se atenuaram e já não são consideradas o “problema econômico número um” a que se referia o Presidente Roosevelt ⁽⁶⁾. Mas ainda são surpreendentemente altas para um país onde não há barreiras ao movimento interno de pessoas, bens e capitais, e no qual foram executados programas destinados a promover o desenvolvimento regional, como o TVA e a “operação bootstrap” de Porto Rico, justamente admirados em todo o mundo pelo seu excepcional êxito.

10. No campo teórico, defrontam-se também duas correntes de opinião sobre o desenvolvimento regional ⁽⁷⁾. Uma sustenta que

se deve concentrar o maior volume possível de investimentos nas áreas mais adiantadas, “na esperança de que êsses recursos se multipliquem rapidamente para permitir distribuição mais abundante no futuro” ⁽⁸⁾. A outra afirma que “As áreas ricas não são necessariamente aquelas que oferecem melhores perspectivas. Algumas áreas são pobres apenas porque têm sido negligenciadas, e é possível que, se forem assistidas, desenvolver-se-ão rapidamente, mais que justificando economicamente o desvio de recursos para atender suas necessidades” ⁽⁹⁾. Outros autores mostram que mesmo as regiões mais pobres gozam de vantagens comparativas

condição inevitável e concomitante do próprio crescimento”. A análise de Hirschman é moderadamente otimista, embora tenha muitos pontos comuns com a de Myrdal, inclusive no que toca aos efeitos “propulsores” e “regressivos” de Myrdal, a que Hirschman denomina efeitos de “polarização” (polarization effects) e efeitos de “filtração” (trickling down effects). Cf. “The Strategy of Economic Development” — Yale University Press New Haven — Connecticut — 1959 — capítulo 10 — pág. 183 e seguintes.

(8) Roberto de Oliveira Campos, “Planejamento do Desenvolvimento Econômico nos Países Subdesenvolvidos” — Cadernos de Administração Pública — n.º 2 — F. G. Vargas — Rio 1954 — págs. 28 e 29. Campos reconhece, contudo, que essa opção “econômica” é de difícil aplicação prática pois o administrador e o político serão guiados por outros critérios. Admite, ainda, que sua aplicação seria “cruel paradoxo” para os habitantes das regiões subdesenvolvidas.

(9) W. Arthur Lewis — “Development Planning: The Essentials of Economic Policy” — Harper & Row — New York — 1966 — págs. 69 e 70.

(6) Glenn E. Mc Laughlin and Stefan H. Robock: “Why Industry Moves South” — National Planning Association, Washington, 1949 — pág. 3.

(7) Albert O. Hirschman afirma que a “desigualdade de crescimento é uma

em algum setor, atividade, produto, mineral, etc., no qual os investimentos têm maior rentabilidade econômica que em seus similares nas regiões mais adiantadas ⁽¹⁰⁾.

11. No entanto, o debate teórico sobre o desenvolvimento regional tende a perder interesse pois, por motivação política e de integração nacional, como salienta Roberto Campos, ou porque, como acreditam outros, os investimentos em desenvolvimento regional têm rentabilidade aceitável ⁽¹¹⁾, o fato é que os programas destinados a promover o crescimento acelerado das regiões atrasadas e a reduzir as disparidades regionais, são hoje uma realidade palpável em quase todos os países do mundo. Assim, ganham importância o estudo das técnicas de planejamento regional, a formulação de programas integrados com os planos nacionais, a execução e avaliação desses programas.

12. Vamos passar em revista, esquematicamente, a problemática regional de alguns países e o que fizeram, ou estão fazendo, para reduzir desigualdades regionais.

(10) Cf. também Stefan H. Robock "Strategies for Regional Economic Development" — Papers and Proceedings — Regional Science Association, Philadelphia, Vol. XVIII, 1966, págs. 132-133.

(11) "The Economist" de Londres, em estudo especial sobre a França, salientou esse aspecto: "O objetivo do governo do Presidente de Gaulle de restabelecer o equilíbrio entre as regiões e a Capital, é genuíno no plano econômico", edição em espanhol de 19-2-69, pág. 24.

III — PROBLEMAS, PROGRAMAS E EXPERIÊNCIA DE VÁRIOS PAÍSES NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ⁽¹²⁾

Estados Unidos da América

13. O país que dispõe de melhores estatísticas sobre seus problemas e programas regionais são os Estados Unidos da América. Sua tradição regionalista data de muitos decênios e a organização do seu Banco Central aceitou essa realidade e se baseou na criação de 12 bancos centrais regionais, com o objetivo de melhor atender às necessidades peculiares de cada região e mais adequadamente facilitar seu desenvolvimento. O mesmo ocorreu com os sistemas de crédito rural e de crédito cooperativo, que estão igualmente organizados em bases regionais, embora, como é natural, sob a coordenação de órgão central.

14. Não se poderia falar em desenvolvimento regional nos Estados Unidos sem referir à experiência do "Tennessee Valley Authority-TVA". A renda *per capita* da região do TVA aumentou de 45% da média nacional em 1929, para 64% em 1960. O programa que transformou uma região empobrecida, cuja população registrava os mais baixos índices de alfabetização, salubridade, expec-

(12) Williamson, op. cit., construiu um "índice de desigualdade regional" com base na experiência de 24 países, através do qual demonstra que, entre os países considerados, o problema mais grave é o do Brasil (índice 0,700) e o menor o da Austrália (índice 0,0058). No caso do Brasil, sem embargo, o índice é declinante, enquanto é ascendente no Japão, Iugoslávia e Índia, nos períodos estudados.

lativa de vida, etc., em próspera área, cuja economia cresce mais rapidamente que a do País como um todo, custou ao Tesouro pouco mais de US\$ 2,4 bilhões investidos durante 30 anos na melhoria das condições de vida de cerca de seis milhões de pessoas, a um custo de menos de 13 dólares por ano, per capita ⁽¹³⁾. Dificilmente, poderia o povo americano ter feito investimento que produzisse dividendos sociais mais altos.

15. Outro programa regional que obteve êxito extraordinário é o de Pôrto Rico, uma ilha sem recursos naturais (exceto solo), minerais ou energéticos, superpovoada e que ao início do programa denominado "Fomento", em 1942, tinha uma renda per capita anual de US\$ 121 ⁽¹⁴⁾. Em um quarto de século, Pôrto Rico, com o status político de "estado livre associado" aos Estados Unidos, marcha talvez para tornar-se um Estado da União, desfruta de grande prosperidade e tem uma renda per capita anual das mais elevadas do Continente: US\$ 940, em 1966. Embora persistam problemas na economia portorriqueña, inclusive elevado nível de desemprego, o êxito do programa de industrialização ⁽¹⁵⁾ e o progresso alcançado são proclamados como demonstração do que

pode ser obtido em termos de desenvolvimento regional, através de bem orientado programa de incentivos fiscais e graças a uma liderança política esclarecida e honesta.

16. Havia fortes desigualdades regionais nos Estados Unidos, há quase um século, as quais, no entanto, eram menores do que as que hoje prevalecem em muitos países. Através dos anos, tais desigualdades foram gradualmente se reduzindo, tendendo a renda per capita regional a uma convergência em torno da média nacional.

17. Os estudos de Perloff evidenciam que em 1880 a renda per capita dos Estados Unidos era US\$ 302, enquanto a renda per capita do habitante da região menos desenvolvida — o Sudeste — era US\$ 151, correspondendo a 50% da média nacional. A renda do habitante da região ocidental (Far West) era US\$ 638, ou seja, mais do dobro da média nacional e quatro vezes a do Sudeste ⁽¹⁶⁾.

18. Estas disparidades reduziram-se através dos anos, ao mesmo tempo em que aumentava enormemente a renda per capita nos Estados Unidos. Houve acentuada convergência da renda per capita em torno da média nacional. Aumentou a participação das regiões menos desenvolvidas, que experimentaram acelerado crescimento e diminuiu a vantagem das regiões mais prósperas. Este fenômeno é, em grande parte, devido aos fortes movimentos mi-

(13) Stefan H. Robock: "Integrated River-Basin Development and Industrialization: The Tennessee Valley Experience" — Indiana University — Reprint Série n.º 27.

(14) William H. Stead — "Fomento" — The Economic Development of Puerto Rico — National Planning Association — Washington, 1958, págs. 6 e 13.

(15) Cerca de 1.500 indústrias foram atraídas a Pôrto Rico pelo programa de "Fomento".

(16) Harvey S. Perloff, et al: "Regions, Resources, and Economic Growth" — John Hopkins, Baltimore, 1960 — pág. 27.

gratórios das populações para a região mais rica, isto é, a Ocidental.

19. Em 1957, a renda per capita da região menos adiantada dos Estados Unidos, o Sudeste, já se elevava a US\$ 870, correspondente a 70% da média nacional, que foi de US\$ 1.236. A renda do habitante do Ocidente atingiu US\$ 1.468, isto é, 119% da média nacional. As desigualdades regionais que em 1880 atingiam uma magnitude de 400% entre os extremos, foram reduzidas a 50%, isto é, a 1/8, no período de 77 anos. É indiscutível, pois, que a sociedade americana tornou-se mais igualitária regionalmente, embora alguns autores julguem insuficiente o progresso da convergência da renda per capita regional para a média nacional.

20. Apenas a título de comparação, cabe assinalar que no Brasil as desigualdades regionais tenderam a reduzir-se no período 1950-64. A renda *per capita* do nordestino que representava apenas 48% da renda *per capita* do brasileiro em 1950, caiu 43% em 1955, começando a elevar-se em 1956, para recuperar o nível de 1950 em 1959, e para atingir 58% em 1964, o que bem atesta o êxito do programa nordestino de desenvolvimento. A renda *per capita* dos habitantes do Sudeste (17) diminuiu de 158% da renda *per capita* nacional, em 1955, para 136% em 1964.

21. No Sul (18) evidenciou-se a mesma tendência nos últimos

(17) Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara e São Paulo.

(18) Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul.

anos. De 121% de renda *per capita* nacional em 1955, declinou para 105% em 1964. No Centro Oeste, a média de 60% em 1950, elevou-se para 73% em 1964. No Norte, registrou-se também um aumento de 65% em 1950, para 82% da média nacional em 1964. Não devemos esquecer, no entanto, que esta convergência da renda regional oculta enormes disparidades entre os níveis de vida dos Estados mais ricos e mais pobres.

Itália

22. No após guerra, a Itália iniciou a realização de estudos sobre as gritantes disparidades entre o Norte, industrializado e próspero, e o Sul pobre e decadente. O "Mezzogiorno" italiano representa 41% da área do país, 37% da população e apenas 20% da renda. A renda *per capita* do italiano do sul correspondia, em 1953, a apenas 41% da média nacional (19). O problema do seu subdesenvolvimento representa proporções maiores que as do Nordeste do Brasil (20).

23. A constatação de que o país não poderia desenvolver-se satisfatoriamente com a metade da população próspera, desfrutando de tudo que a vida moderna pode oferecer, e a outra metade sujeita a condições de existência inaceitáveis, levou o Governo italia-

(19) Shepard B. Clough e Carlo Lívio: "Economic Growth in Italy — An analysis of uneven development of North and South", in *The Experience of Economic Growth* — Barry E. Supple — Editor, Random House, New York, 1963 — pág. 335.

(20) Embora a população do Sul da Itália seja de 18 milhões e a do Nordeste do Brasil 28 milhões.

no a iniciar vigoroso programa de desenvolvimento regional através da "Cassa per il Mezzogiorno", criada em 1950.

24. Em 15 anos de atividade a "Cassa" investiu US\$ 3,5 bilhões em seu programa de desenvolvimento, ou seja, cerca de US\$ 235 milhões por ano ⁽²¹⁾. Este valor corresponde, aproximadamente, a um investimento anual de US\$ 15 por habitante do sul da Itália e a 0,5% do Produto Nacional Bruto daquele País em 1966, a preços de 1958.

25. Infelizmente não dispomos de dados para avaliar os resultados do programa da "Cassa", em termos do aumento comparativo da renda *per capita*, que, no entanto, cresceu ao ritmo de 5,8% ao ano entre 1951 a 1960, reduzindo-se, por certo, a sua inferioridade em relação ao País como um todo ⁽²²⁾. A renda *per capita*

(21) A "Cassa" colocou, com êxito, em meados de 1968, um empréstimo externo no valor de US\$ 25 milhões, ao prazo de 15 anos e juros de 6,75% ao ano. As apólices foram subscritas por 80 bancos europeus.

(22) Estes dados constam do relatório publicado em "Vita Italiana", Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ano XVIII — n.º 2, Fevereiro de 1968, sobre a "Cassa per il Mezzogiorno", pág. 155 e seguintes. Hollis B. Chenery, em seu estudo "Development Policies for Southern Italy" publicado no Quarterly Journal of Economics, vol. 76 (1962), págs. 515-47, chega a resultados opostos, afirmando que na década 51-60, a renda *per capita* do habitante do Sul da Itália diminuiu de 63% para 56% da média nacional. Chenery atribui esse resultado, face à transferência de recursos para o Sul naquele período, à excessiva ênfase no investimento de recursos de infraestrutura em projetos na esperança de que estimu-

do italiano do sul aumentou naquele período do equivalente a US\$ 177, para US\$ 300 ⁽²³⁾. O êxito do programa da "Cassa" é, em parte, responsável pelo "milagre econômico italiano".

26. As realizações físicas são, no entanto, impressionantes, embora alguns líderes italianos não considerem o programa um êxito total ⁽²⁴⁾. Assim, por exemplo, a produção de cimento do sul que era de 20% da produção nacional em 1950, elevou-se a 31,6% em 1960. A produção de energia elétrica aumentou 200% no período, passando de 11,8% para 14,7% da produção nacional. A do aço quase quadruplicou, elevando-se de 7,2% a 10,2% da produção do País ⁽²⁵⁾.

27. Nos primeiros 16 anos, foram aprovados projetos pela "Cassa" no valor equivalente a US\$ 8,3 bilhões, ou seja, US\$ 500 milhões por ano, em média. Embora o primeiro plano decenal fôsse basicamente um plano de

lassem a produção de bens, ao fato de que o Sul da Itália não forma uma unidade administrativa e à inexistência de um Plano Global de desenvolvimento. Aparetamente o progresso do Sul da Itália na década de 1960 está sendo muito mais rápido do que na precedente.

(23) Gabriele Pescatore, "L'intervento straordinario nel Mezzogiorno D'Italia — Dotl. A. Giuffrè — Milano — 1962, pág. 226.

(24) Giovanni Agnelli, presidente da Fiat, por exemplo, disse em entrevista a Michel Salomon: "Os perigos são as infraestruturas insuficientes, o problema do Sul da Itália, o Mezzogiorno, com a lentidão do seu progresso" — Jornal do Brasil — 2-269 — Caderno Especial — pág. 5.

(25) Pescatore, op. cit. pag. 194

desenvolvimento agrícola e de reforma agrária (76% dos investimentos programados) modificações posteriores aumentaram sua duração para 15 anos e alinharam aos objetivos a industrialização que, na verdade, absorveu, incluindo-se os investimentos em eletricidade, US\$ 7 bilhões, havendo a "Cassa" contribuído com US\$ 3 bilhões, ou seja, 36% dos seus investimentos.

28. A agricultura foi beneficiada com investimentos da ordem de US\$ 1,3 bilhões (16% do total) em obras de irrigação; (274.000 hectares), de transformação fundiária, melhoramentos agrícolas, habitação rural, eletrificação rural, etc. O emprego agrícola declinou de 51% do total regional em 1954, para 39,7% em 1961. US\$ 340 milhões foram investidos em rodovias e US\$ 140 milhões em ferrovias. Importantes investimentos foram feitos em obras destinadas a promover o turismo, em abastecimento d'água e na formação de mão-de-obra especializada para a agricultura e a indústria.

29. O programa de industrialização deu ocupação a 500.000 pessoas a um custo médio de US\$ 14.000 por emprego⁽²⁶⁾. A ocupação na indústria aumentou de 23,8% do emprego regional em 1954, para 31,6% em 1961. A política industrial objetivou concentrar os investimentos em quatro áreas, nas quais as empresas

do Estado⁽²⁷⁾ estabeleceram grandes fábricas, que atuam como pólo de atração para indústrias provadas.

30. Assim, na área de Bríndisi, a Montedison implantou um grande complexo industrial, ao lado do qual se estabeleceram imensas indústrias mecânicas e de alimentação. Na zona de Táranto, Italsider montou uma das maiores usinas siderúrgicas da Europa. Ali se encontram também uma refinaria de petróleo e uma grande fábrica de cimento, ademais de cerca de 30 indústrias predominantemente metalúrgicas e mecânicas. Como consequência, a renda *per capita* dos habitantes de Táranto elevou-se de 62% da média nacional para 96% em 12 anos⁽²⁸⁾.

31. Concluído o primeiro ciclo de 15 anos para o Sul da Itália, o Governo aprovou novo plano, cujos investimentos nos 5 primeiros anos superaram de muito a metade do valor investido nos 15 anos iniciais. Além disso, foi redefinida a política no sentido da concentração dos investimentos, a fim de obter-se o máximo de rendimento do que foi empregado na infra-estrutura existente. De acordo com essa orientação, a empresa Alfa-Romeo, de proprie-

(26) Robock estima o custo de cada emprego industrial, na sua área do TVA, inclusive os investimentos em eletricidade, em US\$ 90.000. "Integrated River-Basin Development", pág. 84.

(27) De acordo com a Lei 634, de julho de 1958, as empresas estatais IRI e ENI, devem realizar no Sul 40% dos seus investimentos. Cf. Chenery, op. cit. págs. 209-210 (in Regional Analysis, Ed. L. Needleman).

(28) "Time Magazine", 17 de janeiro de 1969 — pág. 44. "Time" considera o programa de industrialização do distrito industrial de Táranto como "modelar".

dade do Estado, anunciou a construção no Sul da Itália de uma fábrica de automóveis que, a partir de 1971, estará produzindo 450.000 carros por ano ⁽²⁹⁾.

Inglaterra

32. O problema das desigualdades regionais na Inglaterra vem dando lugar à formulação de vários planos de regionalização do País, os quais são objeto de debates no Parlamento. Está em execução, sem embargo, o problema de ajuda às "áreas de desenvolvimento", que consiste em subsídios diretos aos novos empreendimentos e à modernização ou expansão de indústrias existentes.

33. Entre os vários incentivos destacam-se dois: a) subsídio direto correspondente a 45% do valor do investimento e b) subsídio equivalente a NCr\$ 80 por mês (£ 98. 10S por ano) por trabalhador adulto empregado na indústria, para reduzir os encargos das folhas de pagamento.

34. Em 1967, a Inglaterra dispendeu cerca de NCr\$ 530 milhões (£ 55,5 milhões) em pagamentos diretos às empresas que realizaram investimentos nas "áreas de desenvolvimento", ou seja, três vezes mais do que a SUDENE desembolsou naquele ano em incentivos fiscais às indústrias nordestinas.

35. Como não é lógico subsidiar o custo do fator capital sem dar igual tratamento ao fator mão-de-obra, quando este é abundante, a Inglaterra está dispendendo, apenas na sua região nordeste, (que tem 6% da população bri-

tânica), mas cuja indústria emprega 460 mil pessoas, o equivalente a NCr\$ 380 milhões por ano (£ 40 milhões), com subvenção (prêmio regional de emprêgo) para reduzir o custo dos salários para o setor privado. Naquela mesma região, o Governo investiu NCr\$ 500 milhões em 1966, na melhoria e expansão da rede rodoviária ⁽³⁰⁾.

36. Estas cifras dão uma idéia do esforço financeiro que a Inglaterra está realizando para promover o desenvolvimento de suas regiões menos favorecidas e para reduzir as desigualdades existentes. Só na região Nordeste que, como o nosso Nordeste, foi próspera no passado e declinou economicamente, foram investidos em 1967, em 3 programas, o equivalente a US\$ 250 milhões, beneficiando a 3,3 milhões de pessoas, ou seja, US\$ 75 *per capita*, equivalentes à metade da renda do Nordeste brasileiro.

França

37. Na França são igualmente sérias as desigualdades regionais. Mais de 85% da indústria francesa estão concentrados numa área ao oeste de uma linha traçada de Caen, no Norte, a Marselha no Mediterrâneo. Aí vive a maioria da população francesa. Para remediar a situação, no 4.º Plano de Desenvolvimento Nacional, foi estabelecida uma política de industrialização do ocidente francês e de outras regiões como a Bretanha, no Noroeste. A ênfase principal do 4.º Plano é a descentralização econômica, visto

(29) "Time", de 17-1-69 — pág. 45.

(30) "The Economist" — Londres, 17-8-68.

como a região de Paris, por exemplo, está sofrendo as consequências da excessiva concentração industrial e comercial que ali se verificou através dos séculos, e que agora afeta desfavoravelmente o desenvolvimento do País. ⁽³¹⁾

38. O 4.º Plano distingue as regiões francesas em duas categorias: a) aquelas em que as perspectivas de crescimento econômico são favoráveis sem incentivos e nas quais os investimentos públicos se fundamentam numa "política complementar"; b) e as regiões em que, sem estímulos externos, as perspectivas de crescimento são inadequadas em relação às metas nacionais ou aos seus recursos. Neste caso, o Estado intervirá através de uma "política propulsora", que compreende investimentos diretos pelo Governo, assistência às autoridades locais e incentivos ao setor privado. ⁽³²⁾

39. O Governo francês, que é acionista de mais de 500 empresas industriais e comerciais, afora as empresas nacionalizadas, tem poderes imensos para intervir na localização dos investimentos. Assim, durante a discussão daquele Plano no Congresso, o "Comissário Geral" Pierre Massé, referiu-se a alguns grandes pro-

jetos que se relacionam com a política de industrialização das áreas menos desenvolvidas, como uma fábrica de automóveis em Rennes, uma fábrica de equipamento eletrônico em Brest e um centro de comunicações espaciais em Lannion. ⁽³³⁾

40. Os investimentos do Estado, diretamente reprodutivos ou não, estão compreendidos no que o 4.º Plano chamou de "tranches operacionais" e que objetivam dar um caráter regional à ação governamental. Entre os vários programas de ajuda às autoridades locais, cabe mencionar a criação, em 1950, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNAT), com a dotação de 1 bilhão de francos antigos, cujo objetivo é assistir as autoridades locais nos investimentos em parques industriais necessários a atrair novas indústrias.

41. A assistência ao setor privado nas regiões menos desenvolvidas compreende um subsídio de até 20% do valor dos investimentos industriais e um prêmio de emprego. Em 1961, o governo pagou NF 53 milhões (US\$ 10 milhões) em subsídios a novas indústrias e NF 6,7 milhões (US\$ 1,3 milhões) em prêmios de emprego. Em 1964, os subsídios foram aumentados.

Outros países

42. Os programas de desenvolvimento regional estão integrados com os planos nacionais em muitos países. Na Iugoslávia, a realização de programas para reduzir as desigualdades regionais

(31) "O desequilíbrio regional implica num tremendo desperdício de recursos nas províncias, principalmente nas regiões do Ocidente, como uma elevada congestão de custos na região parisiense" — "The Economist" para a América Latina, 19-2-69 — pág. 24.

(32) Cf. John e Anne-Marie Hackett, "Economic Planning in France", Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1963, pág. 247.

(33) Cf. Hackett, op. cit. pág. 391.

é uma obrigação constitucional. Esse país obteve ajuda da OECD para a realização de um plano de desenvolvimento da região Kosmet, na Sérvia, cuja renda *per capita*, em 1962, era menos de 1/3 da média nacional. A região cresceu à taxa de 4,4% ao ano entre 1952 e 1964, ou seja, a um ritmo inferior ao do País. A partir de 1960, no entanto, a situação se modificou. Entre 1960 e 1964, o produto nacional bruto da região do Kosmet cresceu 50%, enquanto o aumento verificado no País como um todo foi de 30%. ⁽³⁴⁾.

43. O Estado de Israel iniciou o planejamento nacional depois de haver adquirido considerável experiência na formulação e execução de planos regionais. Na Rússia, as 47 regiões em que se divide o País preparam planos regionais que são compatibilizados pelo Gosplan nos planos nacionais plurianuais.

44. Na América Latina, é vasta a experiência de planejamento regional: Colômbia, Chile, Argentina, Venezuela, Peru, Brasil têm planos visando reduzir as desigualdades regionais. No Peru, por exemplo, o "Plan del Sur", tinha por objetivo promover o desenvolvimento daquela região, cujo habitante auferia, em 1958, uma renda *per capita* que correspondia a 63% da média nacional.

45. Entre os programas em execução para promoção do desenvolvimento regional, cumpre citar o da Turquia que, desde 1963, vem concedendo subsídio de 50%

do valor dos investimentos em indústrias nas regiões menos desenvolvidas. No Canadá, as subvenções variam de 33% nos primeiros CAN \$250 mil, a 20% nos investimentos superiores a CAN \$1 milhão, até o limite de CAN \$5 milhões, de acordo com a Lei de Incentivos às áreas de Desenvolvimento. ⁽³⁵⁾

46. Na Bélgica, a renda *per capita* nas regiões de língua francesa aumentou de 85% da média nacional em 1953, para 90% em 1966, enquanto a das regiões flamengas diminuiu de 102% para 92%. Bruxelas aumentou de 142% para 145% da renda *per capita* belga, tendo se verificado, pois, relativa convergência para a média nacional. ⁽³⁶⁾

47. Muitos outros países estão realizando estudos para quantificar as desigualdades que há entre suas regiões, do que certamente resultarão programas de desenvolvimento regional, objetivando criar as necessárias condições a que, sem prejuízo do crescimento econômico do País como um todo, se promovam nas regiões menos favorecidas o aparecimento de forças propulsoras que acelerem o seu desenvolvimento a ritmo superior à média nacional.

IV — A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

48. As desigualdades regionais no Brasil datam de muitas déca-

(34) "The OECD Observer" — n.º 37 — December 1968 — Paris — págs. 14 e 15.

(35) Cf. George E. Lent, "Tax Incentives for Investment in Developing Countries" — Staff Papers — IMF — Washington — 1967 — pág. 267.

(36) "The Economist" — Londres — 26-10-1968.

das e se agravaram até recentemente, quando os programas especiais para o Nordeste foram reformulados e passaram a produzir o resultado desejado, isto é, acelerado ritmo de expansão econômica regional. ⁽³⁷⁾

49. Inexistindo estimativas de renda nacional anteriores a 1947, pode-se ter uma idéia geral das modificações econômicas regionais através dos diferenciais de crescimento populacional, que indicam a existência de oportunidade de trabalho e de investimento de capital. Assim, a Região Norte participa com cerca de 3,5% da população do Brasil desde 1872, data do nosso primeiro censo populacional, até o presente. Já o Nordeste, cuja população representava 46,7%, declinou continuamente durante quase um século para corresponder a apenas 31,6% da população do Brasil, em 1960, e a 28,4% em 1969.

50. O Sudeste aumentou sua participação de 40,5% em 1872, para 43,8% em 1960. Grande aumento verificou-se no Sul, cuja participação na população nacional mais que duplicou, passando de 7,3% para 16,7%, naquele período. O Centro-Oeste quase dobrou sua participação, evoluindo de 2,2% para 4,2%.

51. A preocupação com os problemas regionais no Brasil é decorrência, provavelmente, das secas que periodicamente asso-

lam o Nordeste. Com a decadência relativa da lavoura canavieira na costa, as populações deslocaram-se para o interior, agravando-se do ponto de vista econômico e social as consequências das estiagens periódicas. A seca de 1877, que causou grande número de mortes e graves problemas humanos e econômicos, marcou o início de um programa regional de combate às calamidades cíclicas. Posteriormente, no início deste século, foi reconhecida oficialmente a necessidade da criação de um organismo regional incumbido de combate às secas: a Inspetoria Federal de Obra Contra as Secas, posteriormente transformada no DNOCS. A Constituição de 1934 determinou que 4% da receita tributária da União fossem aplicados no plano de combate às secas. Idêntico dispositivo existiu na Carta Magna de 1946. ⁽³⁸⁾

52. O início das obras para o aproveitamento do potencial hidrelétrico do São Francisco, em 1947, prenunciava nova era para

(37) Celso Furtado afirmou que: "A decadência da região nordestina é um fenômeno secular, muito anterior à industrialização do Sul do Brasil". *Formação Econômica do Brasil*, Editora Fundo de Cultura, Rio, 1969 — pág. 278.

(38) A Lei 2.973 de 26-11-56, determinou em seu artigo 34: "Do total dos recursos provenientes do empréstimo compulsório, de que tratam as leis 1.474 e 1.628, e cuja vigência é prorrogada pela presente lei, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico destinará para aplicações, em caráter de prioridade, 25% em empreendimentos definidos nas leis 1.474, de 26-11-51 e 1.518 de 24-12-51 e 1.628 de 20-6-52, localizados ou que se venham a localizar nas regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste, inclusive Sergipe, Bahia e Espírito Santo, e destinados a elevar o nível de renda per capita, ou melhorar as condições econômicas das regiões acima mencionadas."

a região. A seca de 1951-53 evidenciou às autoridades federais que o combate às secas era apenas parte da programação necessária a retirar o Nordeste do subdesenvolvimento. Foi proposta, em 1952, a criação do Banco do Nordeste — organismo regional de desenvolvimento de características especiais — o qual começou a operar em 1954. Em 1959, por proposta do BNB, era criado o GTDN, que deu lugar à SUDENE.

53. Em 1953, a convite do Governo brasileiro, o técnico das Nações Unidas, Sr. Hans W. Singer, visitou o Nordeste e apresentou relatório muito otimista sobre o potencial de desenvolvimento da região. Aquê documentado, que foi o primeiro programa macroeconômico do desenvolvimento do Nordeste, evidenciou que a renda *per capita* do Nordeste vinha declinando desde 1939. Para sanar o agravamento das crescentes desigualdades regionais, propôs Singer um programa de investimentos destinados a elevar, em 20 anos, a renda *per capita* do Nordeste ao nível de renda *per capita* do brasileiro em 1950.

54. Para atingir essa modesta meta, seria necessário que fôssem triplicados os investimentos no Nordeste. Estimou Singer a necessidade de investimentos adicionais nesta região da ordem de 30 bilhões de cruzeiros antigos de poder de compra de 1950, ou seja, o equivalente a US\$ 150 milhões. ⁽³⁹⁾

(39) Hans W. Singer — "International Development: Growth and Change" — Mc Graw-Hill — New York — 1964 — págs. 232-233.

55. As recomendações de Singer vieram num momento em que a política cambial funcionava no sentido oposto, isto é, retirando recursos do Nordeste, através de taxas de câmbio irreais, e transferindo consideráveis somas para investimento no Centro-Sul. Estima-se que só a Bahia, no período de 1946-55, sofreu uma drenagem de cerca de US\$ 400 milhões ⁽⁴⁰⁾, em virtude de ser obrigada a vender divisas que obtinha com suas exportações a taxas subvalorizadas.

56. Vários organismos regionais foram estabelecidos: A Comissão do Vale do São Francisco, que teve como inspiração o TVA, a SPEVEA e outros. O desempenho desses órgãos foi medíocre, do que resultou sua posterior reorganização nos moldes da SUDENE. A SPEVEA foi transformada na SUDAM, a CVSF foi reestruturada, recebendo o nome de ... SUVALE. Outros organismos regionais foram reorganizados após sua subordinação ao Ministério do Interior, que se tornou verdadeiro ministério do desenvolvimento regional.

57. Das experiências brasileiras, na tentativa de redução das desigualdades regionais, a mais antiga e válida é a do Nordeste. Baseia-se em engenhoso mecanismo de incentivos fiscais ao setor privado, em investimentos diretos do Governo em programas prioritários constantes dos planos de desenvolvimento da SUDENE, nos financiamentos do Banco do Nordeste, e em outros programas.

(40) Participação da Bahia na Vida Nacional — Antônio Balbino-Instituto de Cacau — Salvador — 1964.

A partir de 1967, os Estados e Municípios passaram a ter condições de investir importâncias consideráveis em virtude da redistribuição de parte da receita dos impostos de renda e sobre produtos industrializados, através do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, que favorece de maneira especial os Estados menos desenvolvidos da União.

58. Os investimentos diretos da SUDENE elevaram-se no período 1962-68 a NCr\$ 957 milhões, em moeda de poder de compra de 1968. Mas, além daqueles investimentos, a União abre mão de parcela do impôsto de renda das pessoas jurídicas para empresários que desejarem fazer investimentos no Nordeste em projetos próprios ou de terceiros, previamente aprovados pela SUDENE.

59. Este mecanismo, que conta com o apôio de mais de 50.000 emprêsas, é, evidentemente, muito superior aos donativos governamentais feitos em outros países para subsidiar os investimentos realizados em regiões subdesenvolvidas. Aqui evitou-se a concentração da vantagem fiscal numas poucas mãos e criou-se um sistema de mercado, no qual o beneficiário dos incentivos fiscais escolhe os projetos a que deseja associar-se, tornando-se seu acionista.

60. O sistema dos Artigos 34/18 promoveu no Nordeste, ao tornar disponível o fator capital, o aparecimento dos "efeitos propulsores" essenciais ao rompimento do círculo vicioso, a que se refere a teoria de Myrdal. A ação conjugada dos investimentos diretos do Governo Federal, que dispende

no Nordeste bem mais do que aqui arrecada, com os incentivos fiscais, e os financiamentos amplos à iniciativa privada pelo BNB, começaram a produzir auspiciosos resultados.

61. O Nordeste, de hoje, diferentemente da região deprimida e quase revoltada da década de 1950, é área que prospera e rapidamente se desenvolve, apesar de sua pobreza relativa. Mas, a renda *per capita* do Nordestino que, em 1955, caíra para 43% da renda média do brasileiro, elevou-se a 58% em 1964 e, de acôrdo com projeções feitas pelo BNB, a cerca de 63%, em 1968.

62. Talvez não fôsse necessária outra prova do êxito da política do Governo, que está atingindo seu objetivo de reduzir as desigualdades regionais, para advogar a sua continuidade, até que a renda *per capita* do Nordestino iguale a do brasileiro. Mas o Nordeste começou, a partir de 1964, a distribuir elevado dividendo fiscal à União, através do aumento da sua arrecadação na região.

63. A demonstração dêsse fato não requer senão uns poucos cálculos. A participação do Nordeste na arrecadação da União vinha declinando todos os anos, a partir de 1950. De 7,7% naquele ano, reduziu-se, a, apenas 5,1% em 1963. A partir de 1964, como consequência da ação do Governo na região, passou a aumentar, atingindo 7% em 1968. Se houvesse continuado sua tendência declinante, a arrecadação federal no Nordeste haveria sido de apenas 3,9% do total, no ano passado. Como tal não ocorreu, a União arrecadou a mais, nos 5 anos 64-68, nada menos de NCr\$ 582

milhões, ou seja um valor equivalente a 60% dos investimentos diretos da SUDENE.

64. Este dividendo fiscal está diretamente relacionado com os recursos de que abriu mão a União em favor do Nordeste, sob a forma de incentivos fiscais, no período 1962-68, no montante de NCr\$ 1,8 bilhões (em moeda de poder de compra de 1968). Pois bem, o dividendo fiscal equivale a 1/3 desse valor, isto é, a União recuperou em impostos arrecadados a maior, em 5 anos apenas, a terça parte do que deixou de receber como impôsto de renda. Não há outro investimento Federal que dê dividendo tão elevado e a tão curto prazo!

65. Mas, afinal, quanto custou ao Governo Federal esse programa vitorioso de que podemos justamente orgulhar-nos? O investimento anual da União através da SUDENE equivale a apenas NCr\$ 5 por Nordestino. Os incentivos correspondem a NCr\$ 10 por habitante desta região, por ano. Deduzido o "excedente" de arrecadação da União, isto é, o dividendo fiscal do 34/18, o que o Governo deixou de arrecadar equivale a NCr\$ 37 por ano e por nordestino, que, somados aos ... NCr\$ 5 dos investimentos diretos através da SUDENE dão um dispêndio de NCr\$ 12, ou seja, cerca de US\$ 3 por ano e por nordestino. A cada brasileiro esse programa custa menos de NCr\$ 4 anuais!

V — CONCLUSÕES

66. Para concluir, permitimo-nos recapitular que a teoria de

Myrdal apresenta um quadro sombrio para os países subdesenvolvidos onde as desigualdades regionais serão amplas e crescentes, se não houver intervenção estatal para corrigir o círculo vicioso que se origina do livre jogo das forças econômicas.

67. O problema das desigualdades regionais passou a merecer a atenção de quase todos os países. Em vista disso, foram iniciados programas destinados a fomentar o desenvolvimento das áreas atrasadas e, em consequência, reduzir ditas desigualdades.

68. Dentre os programas que mais êxito estão obtendo, encontra-se o do Nordeste do Brasil que conjuga investimentos governamentais em projetos prioritários de infraestrutura, financiamentos do BNB e incentivos fiscais ao setor privado. Nos cinco últimos anos, esse programa produziu dividendos fiscais, através do aumento da arrecadação Federal, equivalentes a 1/3 do valor dos incentivos concedidos. Por outro lado, a renda *per capita* do nordestino elevou-se de 43% a 57% da renda do brasileiro no decênio 55/64.

69. Este retumbante êxito da política Federal para o Nordeste deve constituir estímulo para que sejam mantidos e fortalecidos os incentivos, a fim de que, em curto prazo, possa a renda do nordestino igualar-se à média nacional, quando então se justificaria fôsem gradativamente sustadas as medidas especiais que beneficiam esta região.