

O CASO DO NORDESTE BRASILEIRO

Antônio Nilson Craveiro Holanda

(Diretor Nacional do Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia-Tocantins).

Resumo: Neste documento são analisadas inicialmente as características e a evolução das políticas de desenvolvimento regional do País, abrangendo a Amazônia, o Centro-Oeste e, com ênfase especial, o Nordeste. A distribuição desigual dos recursos naturais, por diferentes regiões de um mesmo território, as economias de aglomeração decorrentes da redução de custos de transportes e obtenção de economias de escala, a par de fatos históricos e institucionais, contribuem para que a distribuição das atividades econômicas, em termos espaciais, seja essencialmente desigual. No caso particular de um País de dimensões continentais como o Brasil, com regiões que se diferenciam profundamente entre si, em termos de dotação de recursos naturais, base demográfica e evolução histórica, não se poderia esperar uma distribuição equilibrada da atividade econômica. A preocupação dominante diz respeito não ao fato de que as desigualdades existem, mas à constatação de que elas já assumem proporções incompatíveis com as aspirações de desenvolvimento do País e, mais ainda, de que, ao longo dos anos, esses desequilíbrios não se têm reduzido. Esse problema é particularmente grave em relação ao Nordeste, onde se encontrava, em 1980, um contingente populacional de 34,8 milhões de pessoas (29,3% da população do País), com renda média correspondente a pouco mais de um terço da renda "per capita" do País. No presente trabalho faz-se também uma avaliação sumária das lições que a análise do caso Nordeste pode propiciar, à luz dos dados mais recentes de evolução da economia nordestina e de confronto entre objetivos e resultados alcançados até agora.

1 – INTRODUÇÃO

Neste documento apresenta-se, em primeiro lugar, uma síntese de um trabalho mais amplo sobre "Desenvolvimento e Planejamento Regional no Brasil", que teve como objetivo analisar as características e a evolução das po-

líticas de desenvolvimento regional do País, abrangendo a Amazônia, o Centro-Oeste e o Nordeste, com ênfase nesta última região.

Em seguida, no Capítulo VI, é feita uma avaliação sumária das lições que a análise do caso do Nordeste pode propiciar, à luz dos dados mais recentes de evolução da economia nordestina e do confronto entre objetivos e resultados alcançados até agora.

2 – O PROBLEMA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

A análise econômica, dentro de uma ótica regional, apresenta alguns problemas especiais:

- a) a tradição da economia é de uma visão **histórica e temporal** dos processos econômicos, ao invés de uma visão **espacial**;
- b) se é difícil identificar processos históricos, mais difícil é avaliar processos regionais; as regiões são economias abertas, com fluxos de capitais, pessoas e mercadorias relativamente livres e difíceis de detectar. Esses fluxos são em grande parte invisíveis. Há assim um problema especial de dados e elementos quantitativos para análise;
- c) na abordagem regional não é fácil isolar fatores políticos e históricos ou evitar um enfoque multidisciplinar. Geografia, história e economia aqui se confundem.

O desequilíbrio, em economia, é a regra. O equilíbrio, a exceção. O desenvolvimento econômico se caracteriza por taxas desproporcionais de crescimento entre diferentes setores e segmentos produtivos, entre oferta e demanda de bens e serviços, e por desajustes nos mercados de capitais e mão-de-obra. A dinâmica da iniciativa empresarial e a “rationale” de intervenção governamental constituem, em grande parte, tentativas de ajustes a esses desequilíbrios ou de correção de suas distorções mais flagrantes.

Isso é ainda mais verdadeiro, a nível regional, em função dos aspectos locacionais das atividades econômicas determinadas pelos “custos de transferência”.* A distribuição desigual dos recursos naturais, por diferentes regiões de um mesmo território, as economias de aglomeração, decorrentes da redução de custos de transportes e obtenção de economias de escala, a par de fato-

* Custos de transportes + custos a estes associados, como seguros, etc.

res históricos e institucionais, contribuem para que a distribuição da atividade econômica, em termos espaciais, seja essencialmente desigual.

Por isso, o fenômeno de desequilíbrio regional é universal, sendo mais conhecidos os exemplos da Itália e do Brasil, na história econômica atual, e dos Estados Unidos, em um passado não muito remoto.

No caso particular de um país de dimensões continentais como o Brasil, com regiões que se diferenciam profundamente entre si, em termos de dotação de recursos naturais, base demográfica e evolução histórica, não se poderia esperar uma distribuição equilibrada da atividade econômica.

Assim, a preocupação dominante diz respeito não ao fato de que as desigualdades existem, mas à constatação de que elas já assumem proporções incompatíveis com as aspirações de desenvolvimento do país e, mais ainda, de que, ao longo dos anos, esses desequilíbrios não se têm reduzido.

Esse problema é particularmente grave em relação ao Nordeste, onde se encontrava, em 1980, um contingente populacional de 34,8 milhões de pessoas (29,3% da população do país), com renda média correspondente a pouco mais de um terço da renda "per capita" do país.*

Os desequilíbrios regionais no Brasil se apresentam em diferentes planos ou dimensões:

- 1º) diferenças de renda "per capita" entre as principais macrorregiões do país; para um índice de 100, correspondente à renda "per capita" do Brasil, em 1980, teríamos:

Região	Índice
Norte	40
Nordeste	40
Sudeste	150

- 2º) descompassos nos níveis e ritmos de desenvolvimento entre Estados de uma mesma região (ex.: Piauí vs. Pernambuco, no Nordeste);

* Essa proporção era de 41% em 1949, 45% em 1959, 39% em 1970 (de acordo com dados da FGV) e 35% em 1978 (consoante estimativas do BNB). Existe estimativa mais recente da SUDENE que dá essa proporção como sendo de 40% em 1980. Todavia, para manter a compatibilidade das comparações feitas foi utilizada a estimativa inicial.

- 3º) desproporção na distribuição e crescimento de população e renda entre áreas urbanas ou metropolitanas e áreas rurais ou interiores de um mesmo Estado. No Estado do Ceará, por exemplo, o desequilíbrio entre a área metropolitana de Fortaleza e os demais núcleos urbanos do Estado se acentuou nos últimos anos. Em 1970, a população de Fortaleza representava 19,7% da população do Estado. Em 1980, essa proporção se havia elevado para 25,3%. Por outro lado, considerando o Brasil como um todo, estima-se que em 1980 a renda “per capita” da população urbana correspondia a 3,7 vezes a renda “per capita” da população rural.

Não se questiona a existência desses desequilíbrios, mas o fato de que eles são muito amplos e não se vêm reduzindo, como seria de desejar.

Isto porque a manutenção desses desequilíbrios — ou a excessiva concentração da atividade econômica — envolve custos sociais e políticos cada vez mais elevados:

a) do ponto de vista **econômico**:

- i) subutilização de recursos naturais;
- ii) desperdício de capital humano (desemprego e subemprego);
- iii) custos crescentes de transportes;
- iv) deseconomias externas nos grandes centros urbanos;

b) do ponto de vista **social**:

- i) degradação do ambiente e piora da qualidade de vida nas regiões de alta concentração demográfica e econômica;
- ii) excessiva concentração de renda, a nível de pessoas, famílias e classes sociais;

c) do ponto de vista **político**:

- i) desigualdades de oportunidades de avanço econômico e social;
- ii) colonialismo interno;
- iii) inquietação social.

3 – O DESAFIO DO NORDESTE

Considere-se o problema do Nordeste. Pode-se estimar que, em 1979, o Nordeste tinha uma renda “per capita” de US\$ 621, correspondente a pouco mais de um terço da renda “per capita” do Brasil (US\$ 1.780).

Em toda a América Latina, somente a Bolívia e o Haiti tinham rendas “per capita” inferiores à do Nordeste (Quadro A). Todavia, enquanto a população combinada desses dois países era de 10,3 milhões de habitantes (1979) – Bolívia, com 5,4 milhões e Haiti, com 4,9 milhões – a população do Nordeste era de 34,8 milhões de habitantes, maior que a de qualquer país da América Latina, à exceção do México (65,5 milhões) e obviamente do Brasil.*

A região apresentava características típicas de uma economia subdesenvolvida com 53,8% de sua População Economicamente Ativa (PEA) empregada na agricultura (1978) – o que se compara com uma proporção de 17,5% na região Sudeste – escassa industrialização e elevados índices de desemprego e subemprego.

Por isso, o Nordeste se transformou no grande bolsão de pobreza rural do Brasil. Dos 9,3 milhões de habitantes que integravam a população rural do país em 1980, quase a metade (6,2 milhões ou 42% do total nacional) estava no Nordeste. Além disso, do total da PEA ocupada no setor agrícola que, em 1978, ganhava até um salário mínimo (6,4 milhões no Brasil), mais da metade – 57% ou 3,6 milhões de pessoas – estava no Nordeste.

Por outro lado, a região não tem conseguido superar seu atraso relativo, consideradas as demais regiões do País. Estima-se que a proporção RPC(NE)/RPC(BR) declinou de 0,38% em 1970 para 0,35% em 1979 (Quadro 1). E a contribuição da região para o valor de transformação industrial do Brasil evoluiu da seguinte forma:

1940	10,9%
1950	9,3%
1960	7,6%
1970	5,8%
1975	6,8%

* As populações da Argentina, Colômbia e Peru eram, respectivamente, de 27,3, 26,1 e 17,1 milhões de habitantes.

QUADRO 1
PNB "Per Capita" de Países Seleccionados
(1979)

País ou Região	PNB "Per Capita" (Em US\$)
Suíça	13.920
Estados Unidos	10.630
Japão	8.810
República Democrática Alemã	6.430
Venezuela	3.120
Argentina	2.230
Uruguai	2.100
Costa Rica	1.820
BRASIL	1.780
Chile	1.690
México	1.640
Cuba	1.410
Paraguai	1.070
Equador	1.050
Colômbia	1.010
Peru	730
El Salvador	670
Nicarágua	660
Bolívia	550
Haiti	260
NORDESTE	621

FONTE: Banco Mundial. *World Development Review*, Aug. 1981. Para o Nordeste, estimativa com base na proporção de 35,1% da participação do PIB "per capita" do Nordeste no PIB "per capita" do Brasil (em 1975).

QUADRO 2
 PIB "Per Capita"
 (Em US\$)

País e Região	Anos			Taxa Média Anual de Crescimento (%)
	1970	1975	1979	
Brasil	1.027	1.712	1.780	6.30
Nordeste	393	599	621	5.22
BRASIL/NORDESTE	0,383	0,351	0,349	

FONTE: Banco Mundial (Brasil, 1979), FGV (índices de crescimento econômico do Brasil); IBGE (índices de crescimento populacional do Brasil e Nordeste); e SUDENE/BNB (índices de crescimento econômico do Nordeste e taxas de participação do RPC do Nordeste e RPC do Brasil).

4 – UMA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO NORDESTE

4.1 – A Evolução das Políticas Regionais

Todos os planos governamentais do Brasil, nas últimas décadas, têm procurado incorporar, de uma forma ou de outra, uma estratégia de desenvolvimento regional.

Essa estratégia não surgiu de vez nem se pode dizer que esteja pronta e acabada. Ela corresponde ao resultado de um lento processo de evolução histórica, ao longo do qual se foi criando — em resposta a diferentes estímulos de natureza econômica e social — um complexo de políticas, diretrizes, instrumentos e instituições voltadas para o desenvolvimento regional.

É provável que o planejamento regional, no Brasil, tenha estado sempre a reboque dos acontecimentos e talvez não tenha logrado ainda exercer uma influência decisiva na reordenação do espaço regional, a despeito dos significativos progressos alcançados, em algumas áreas.

Em face da nossa tradição de centralismo político, esse processo foi também lento, intermitente e de caráter nitidamente reativo ou defensivo.

Os objetivos regionais somente se inseriam na estratégia governamental quando as pressões regionais ou as crises econômicas tornavam isso inevitável.

A preocupação com os problemas regionais teve início ainda no final do século passado, com os esforços para atenuar os efeitos das secas do Nordeste, dentre as quais uma das mais graves foi a de 1877.

Desde então, diferentes tentativas foram feitas para equacionar o secular problema nordestino.

A partir de 1914, a política regional passou a incorporar o problema amazônico, em decorrência da crise da borracha, que desarticulou a próspera economia extrativa daquela região.

Mais recentemente, o esforço governamental se voltou para o Centro-Oeste, numa tentativa de organizar melhor o intenso processo de expansão da fronteira agrícola de São Paulo e Paraná, em direção às terras inexploradas de Goiás e Mato Grosso, num movimento natural e espontâneo que se intensificou sobremaneira depois da criação de Brasília.

4.2 — Avaliação das Políticas

Convém esclarecer, preliminarmente, que uma análise do desempenho do sistema de planejamento regional do Brasil exigiria uma ponderada avaliação dos seus objetivos, instrumentos e resultados. Os dados disponíveis para tanto ainda são escassos (particularmente dados quantitativos), mas é possível identificar alguns elementos positivos na já longa experiência brasileira nesse campo.

No que se refere às regiões **Amazônica e Centro-Oeste** parece ter-se reduzido o hiato que as separava do resto do País.

Para isso contribuíram a intensificação dos investimentos federais nessas regiões — com objetivos de *integração nacional* e aproveitamento de recursos naturais — e o crescente afluxo de capitais privados e iniciativa empresarial do Sul e Sudeste (particularmente em direção ao Centro-Oeste).

A tarefa foi ainda facilitada pelo fato de essas regiões constituírem áreas de expansão da fronteira agrícola (o que assegura elevada produtividade aos investimentos feitos) e terem populações relativamente pequenas, no contexto nacional.

O mesmo não se pode dizer com relação ao **Nordeste**. A região cresceu de forma acelerada, mas em ritmo inferior ao do País como um todo. Em consequência, não se pôde lograr uma atenuação das disparidades regionais.

Isso foi o resultado de um conjunto de fatores dentre os quais sobressaem o fraco desempenho da agropecuária nordestina, o insuficiente esforço de *investimentos federais na área* (relativamente ao seu elevado contingente demográfico) e a prioridade relativamente baixa da região no contexto da política nacional de desenvolvimento.

Assim, **ao contrário do que muitos pensam, não se pode dizer que a política em relação ao Nordeste tenha fracassado**. Na realidade, se se considerar o apoio restrito que a região (e os órgãos regionais que nela atuam) recebeu do Governo Central, pode-se considerar essa política até bastante eficiente.

Com efeito, a economia do Nordeste não esteve estagnada. No período 1960-80 a taxa média de crescimento de sua renda “per capita” foi de 4,28% a.a. Essa é uma taxa elevada para qualquer economia pobre.

Dos 96 países do mundo, classificados pelo BIRD como de renda média (380 a 4.380 dólares de PNB "per capita"), ou baixa (menos de 380 dólares de PNB "per capita"), somente 17 apresentaram, no período 1960-79, taxas superiores, a saber:*

QUADRO 3

Países	PNB "Per Capita" (1979)	Taxa Média de Crescimento Anual % (1960-79)
Espanha	4.380	4,7
Grécia	3.960	5,9
Cingapura	3.830	7,4
Hong Kong	3.760	7,0
Iugoslávia	2.430	5,4
Portugal	2.180	5,5
Romênia	1.900	9,2
Brasil	1.780	4,8
Coréia do Sul	1.480	7,1
Cuba	1.410	4,4
Jordânia	1.180	5,6
Tunísia	1.120	4,8
Equador	1.050	4,3
Tailândia	490	4,6
Iêmen (DAR)	480	11,8
Iêmen (R. Árabe)	420	10,9
Lesotho	340	6,0

* The World Bank. *World Development Report*. August, 1981.

Por essa lista vê-se que, na América Latina, apenas três países tiveram taxas de crescimento de renda “per capita” mais elevadas que o Nordeste: Cuba, Equador e o próprio Brasil.

Isso evidencia que a economia regional tem capacidade de resposta e que, a despeito de múltiplos obstáculos, o esforço governamental para desenvolver a região tem produzido resultados.

É evidente, porém, que a taxa de crescimento da região é ainda insuficiente, uma vez que, a serem mantidas as tendências da década 1970-80:

- o Nordeste somente alcançará a renda “per capita” do Brasil de 1979 no ano 2004;
- ao atingir esse nível, o descompasso entre a região e o país será ainda maior.

Urge, portanto, reavaliar e repensar a estratégia de desenvolvimento do Nordeste, dentro de uma visão realista que leve em conta, de um lado, as reais possibilidades de solução do problema e, de outro, os efetivos obstáculos ou imperfeições da política governamental que têm inviabilizado essa solução.

5 – LIMITAÇÕES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A análise da evolução da política governamental em relação ao Nordeste permite identificar uma série de contradições, conflitos e paradoxos que, em boa parte, explicam o limitado sucesso dos esforços de promoção do desenvolvimento regional.

5.1 – Imediatismo e Descontinuidade

Em primeiro lugar, — e embora se deva reconhecer os progressos alcançados — o problema do Nordeste continua a ser encarado de forma simplista, superficial e imediatista, e sem uma avaliação adequada de sua magnitude, complexidade e profundas raízes na estrutura econômica e social do País.

Na realidade, talvez as políticas regionais não se tenham modernizado tanto quanto seria de desejar; elas continuam a ser dominadas pelo impacto das crises periódicas das secas e pela busca de soluções espetaculares ou redentoras. Também continuam a ser caracterizadas pela descontinuidade, com frequentes correções de rumo (nem sempre na melhor direção) e pela falta de persistência e coerência na perseguição dos objetivos colimados.

Do ponto de vista político-administrativo, por exemplo, o impacto de uma seca é quase sempre devastador. A ocorrência de uma calamidade climática põe em evidência os graves problemas da região (geralmente esquecidos ou subestimados em anos normais), lança o descrédito sobre os programas governamentais desenvolvidos até então e estimula a introdução de modificações radicais na estratégia de desenvolvimento da região.

Assim foi com a seca de 1951-52, que favoreceu a criação do Banco do Nordeste, com a seca de 1958, que deu impulso à estruturação da SUDENE, e com a seca de 1970, que induziu à modificação do sistema de incentivos fiscais e à criação do Programa de Integração Nacional.

Em consequência, os programas concebidos para a região jamais conseguem maturar plenamente, deixando sempre uma impressão (talvez falsa ou injusta) de fracasso ou ineficiência.

5.2 – Falta de Consenso

Em segundo lugar, essa descontinuidade e falta de coerência constitui, na realidade, o reflexo de um problema mais amplo e abrangente, qual seja o da **falta de consenso**, tanto a nível nacional, como a nível regional, **em torno dos objetivos a serem perseguidos para a região**. Esses objetivos tendem a ser definidos em função de uma visão parcial, imediatista e paroquial dos problemas do Nordeste, como resultado dos conflitos de interesse entre grupos econômicos e políticos dentro e fora da região.*

De um lado, isso se deve ao fato de que talvez se tenha subestimado a diversidade e heterogeneidade do Nordeste, como unidade geográfica e de planejamento. Num aglomerado de 9 Estados, com características diversas, problemas prementes e interesses, às vezes divergentes, torna-se difícil obter consenso em torno de filosofias, estratégias e idéias gerais relacionadas com o desenvolvimento da região.

* Documento elaborado pela Associação Comercial do Ceará, para um Encontro de Associações Comerciais e Assembleias Legislativas do Nordeste, realizado em Fortaleza, no dia 24 de agosto de 1979, observa que “ao esforço das lideranças regionais nordestinas, em torno de uma política objetiva de desenvolvimento da região, tem faltado, freqüentemente, a desejável unidade e coerência de propósitos . . . Mais importante do que esse fator, porém, parece ser a circunstância de não existir, a unir as lideranças nordestinas, nem um ideário comum nem fórmulas políticas de ação conjunta em torno do objetivo maior do desenvolvimento integral da região”. *Encontro de Ação Política Empresarial do Nordeste*, 1979, págs. 22-23.

Por outro lado, alguns dos objetivos relacionados com a transformação e modernização estrutural da economia regional entram em conflito com os interesses de grupos econômicos e políticos que detêm posições privilegiadas dentro da própria região.

5.3 – Baixa Prioridade e Centralização Administrativa

Em terceiro lugar, no contexto da estratégia global de desenvolvimento do país, **o Nordeste tem tido uma prioridade relativamente baixa**. Há, na realidade, uma contradição muito marcante entre os objetivos declarados e explícitos de política econômica e as prioridades implícitas ou ocultas – ou entre o que se poderia chamar de **prioridades vocais** ou **semânticas** e as **prioridades reais** ou **efetivas**.

Ao enfrentar o clássico conflito eficiência *versus* equidade, a tradição brasileira tem sido a de não sacrificar a primeira em favor da última.

O desenvolvimento do Nordeste somente é admitido na medida em que ele se enquadra e se insere no processo de desenvolvimento da economia brasileira, reforçando-o e complementando-o, e não como um objetivo específico e prioritário que pudesse mesmo implicar algum sacrifício para o crescimento do país ou, pelo menos, alguma mudança no estilo de desenvolvimento do Brasil.*

Exceto nas épocas de crises climáticas e de conseqüente comoção social, o Governo não tem feito sacrifícios extraordinários para desenvolver o Nordeste, preferindo basear sua política em incentivos de mercado que, inclusive, beneficiam principalmente empresas e empresários das áreas desenvolvidas.

Isso decorre dos seguintes fatores, dentre outros:

- a) **Gravidade e complexidade dos problemas que afligem o país**, de um modo geral, que absorvem praticamente toda a capacidade gerencial

* O documento citado na nota anterior pondera: “o desenvolvimento observado no Nordeste nos últimos 30 anos . . . constitui mero corolário ou resultado residual do processo de integração econômica nacional . . . Em outra parte o mesmo documento nota: “parece, a esta altura, bastante óbvio que a insuficiência de recursos é decorrência de uma razão profunda: o desenvolvimento do Nordeste, na realidade, jamais se inscreveu como um objetivo verdadeiramente prioritário, em termos de uma proposta de desenvolvimento nacional integrado”.
Op. Cit., págs. 25 e 28.

do governo, deixando pequena margem de manobra para o trato dos problemas de distribuição de renda, a nível regional;

b) Relativa marginalização do Nordeste atinente à sua contribuição potencial para a solução dos problemas prioritários do país.

Nos últimos anos, por exemplo, a preocupação básica do governo tem sido produzir alimentos, energia e divisas. Dentro desse contexto, tem-se subestimado a contribuição do Nordeste, ao tempo em que grandes esperanças têm sido depositadas na capacidade de as regiões Centro-Oeste e Amazônica colaborarem para a solução desses problemas (particularmente no que se refere à produção de alimentos);

c) Vocação centralizadora do Estado brasileiro, que reage de forma negativa a quaisquer tendências de descentralização da ação do governo e maior autonomia para os órgãos regionais. A experiência da SUDENE é bastante ilustrativa nesse particular. Criada inicialmente com amplos poderes de intervenção regional, a instituição sofreu no período de 1968 a 1974 uma efetiva "capitis diminutio".

Conforme nota-documento preparada pela SUDENE, isso foi "devido, principalmente, à concentração crescente da administração pública, a nível de Brasília".*

Em consequência, o sistema de planejamento regional "só em parte foi possível estruturar-se e operar" e "as interferências centralizadoras da administração federal foram de tal natureza e monta que, afinal, o sistema de planejamento regional se tornou bastante limitado".**

A recente criação de um grupo interministerial para o planejamento e administração de incentivos na área do Grande Carajás representou, na prática, uma limitação às atribuições da SUDAM.

A própria SUDECO reconhece que as superintendências regionais de desenvolvimento "estão atualmente afetadas por um processo de esvaziamento institucional, em razão da evidente centralização do planejamento nacional";

d) Tradição de um sistema de planejamento exageradamente setorializado, ao qual não se integrou ainda, de forma satisfatória, a dimen-

* SUDENE. *Avaliação do sistema de planejamento regional no Nordeste*, documento apresentado por ocasião da reunião dos governadores eleitos do Nordeste, realizada em Fortaleza, de 11 a 12 de janeiro de 1979, Recife, p. 19.

** Idem, ibidem, págs. 1 e 21

são global e regional; por isso, existe muita sensibilidade no Brasil para a análise de problemas setoriais — energia, transportes, indústria, etc. — mas pouca paciência ou compreensão para com os problemas regionais, que parecem difusos, complexos e difíceis de entender.

5.4 — Investimentos Insuficientes

Em quarto lugar, talvez como consequência dessa baixa prioridade, associada a limitações financeiras do governo federal, existe uma desproporção muito grande entre o volume de recursos canalizados para a região e aquele que seria necessário para reverter o processo histórico de deterioração da posição relativa do Nordeste, no contexto da economia brasileira.

Tem-se observado que, em realidade, alguns projetos setoriais de grande porte, incluídos na programação prioritária do governo (como o programa nuclear, Itaipu, Tucuruí, Carajás, os “metrô” do Rio e São Paulo) conseguem mobilizar volumes de recursos superiores ou equivalentes àqueles que são alocados para o desenvolvimento do Nordeste.

Não se pretende negar a elevada prioridade, importância, relevância, ou mesmo urgência desses projetos, mas, tão-somente, obter um parâmetro de referência para aferir a real prioridade do Nordeste, no conjunto da política de desenvolvimento do governo.

Em 1981, por exemplo, todo o programa de desenvolvimento industrial da região repousou em um orçamento de incentivos fiscais da ordem de Cr\$ 32 bilhões. Nesse ano, o volume de recursos vinculados ao programa nuclear superou os Cr\$ 100 bilhões.

Somando-se todas as transferências previstas para o Nordeste sob a forma de FINOR + Programas Especiais + Fundos de Participação chega-se a um orçamento global de dispêndios de Cr\$ 150 bilhões em 1981.

Esse valor pode ser comparado com o montante de subsídios diretos e indiretos que oneravam os orçamentos federais (fiscal e monetário) nesse ano e que devem ter alcançado Cr\$ 750 bilhões.*

* Em maio de 1983 o Governo cogitava de fazer cortes de subsídios (crédito agrícola, conta petróleo e conta trigo) da ordem de Cr\$ 2,5 trilhões. Esse valor se compara com um orçamento de FINOR da ordem de Cr\$ 150 bilhões.

Estima-se que, das despesas públicas em setores sociais, 70% são feitas no Sudeste, que tem 42% da população do Brasil, e apenas 13% ao Nordeste, que tem 30% dessa população.

Esses são apenas alguns números lançados a esmo, sem outra pretensão que a de mostrar que uma efetiva política de desenvolvimento regional certamente irá exigir um esforço de investimento bem maior do que aquele que tem sido feito até agora.

Obviamente, não basta aumentar investimentos. Mais importante ainda é aumentar a **eficiência desses investimentos**.

Nesse particular, existem muitas idéias errôneas e pouco objetivas tanto dos que criticam os programas de desenvolvimento da região como dos que os defendem acirradamente.

De um lado, há uma atitude de permanente crítica e má vontade da parte de pessoas e órgãos de fora da região que não vêem nenhum mérito nesses programas, ignorando-lhes até mesmo os benefícios mais evidentes.

De outro, há uma postura defensiva dos que se recusam a avaliar e medir custos e benefícios de programas regionais, sob a alegativa, correta até certo ponto, de que isto teria de ser feito em relação ao país como um todo e não apenas em relação ao Nordeste.

O problema tem assim fortes conotações políticas e tende a ser analisado em função mais de opiniões e crenças do que à base de fatos e dados objetivos.

O dilema não poderá ser resolvido fora de uma estratégia de **restauração ou remontagem do sistema de planejamento regional**, que incorpore não apenas investimentos mais amplos, por um prazo relativamente longo, como também objetivos bem definidos e instrumentos adequados de ação, de modo a tornar evidente insofismável o propósito do governo de atacar de rijo o problema do Nordeste.

Nessa hipótese, não seria difícil tornar aceitável a aplicação de parâmetros e critérios de avaliação que visassem a aumentar a eficiência dos investimentos na área.

Desde já convém eliminar a idéia de que grande parte desses investimentos é improdutiva.

O único órgão gestor de incentivos fiscais que até hoje fez uma avaliação da eficiência de sua ação foi exatamente o FINOR. Em 1977, uma pesquisa patrocinada pela SUDENE e BNB avaliou todos os projetos industriais financiados pelo sistema de incentivos, desde a sua criação em 1962. A conclusão final foi de que o percentual de projetos fracassados atingiu apenas 6% dos investimentos totais.

Sem dúvida, essa eficiência pode ser melhorada, mas é muito provável que outros sistemas de incentivos (FINAM, FISET, DL 157, etc.) não apresentem resultados tão favoráveis.

No caso particular desses sistemas de incentivos que são aplicados numa ação conjunta com o setor privado, não é difícil medir e melhorar a eficiência.

Onde isso é realmente complexo — e onde deve existir um coeficiente de desperdício bem maior — é no investimento feito diretamente pelo governo.

Recente seminário realizado pelo IPEA para avaliar o POLONORDESTE evidenciou que cerca de 40% dos recursos transferidos aos Estados, dentro desse programa, eram consumidos em “Administração”.

Embora isso constitua um problema relacionado com a eficiência do investimento público do Brasil como um todo, é fundamental que se tenha em conta a necessidade de melhorar essa eficiência, se se pretende elevar o nível de investimentos na região.

5.5 — Transferências e “Vazamentos” Invisíveis

Em quinto lugar, na estratégia de desenvolvimento regional do Brasil, tem-se ignorado ou subestimado o problema decorrente da contradição entre mecanismos formais e visíveis de transferências do centro para a periferia e os mecanismos invisíveis de transferências ou “vazamentos” da periferia para o centro.

Observa-se que o esforço do governo com o objetivo de canalizar recursos para as regiões pobres é em parte neutralizado pelos vazamentos naturais do sistema econômico, que fazem retornar para o centro parcela substancial dos recursos inicialmente orientados para a periferia.*

* HOLANDA, Nílson. *Política de desenvolvimento do Nordeste*, Fortaleza, 1979, pág. 33.

Esses vazamentos decorrem de um complexo de fatores em que estão associados:

- a) os efeitos perversos das elevadas taxas de inflação dos últimos anos, que têm funcionado como mecanismos altamente concentradores de renda em todos os níveis (ou seja, nos planos da distribuição de renda setorial, regional e pessoal);
- b) as características do sistema tributário, do sistema cambial e do sistema bancário, que, a despeito das reformas já introduzidas e dos progressos alcançados, continuam a contribuir para o agravamento das disparidades regionais; e
- c) a dependência econômica do Nordeste em relação ao Centro-Sul, no que diz respeito à aquisição de matérias-primas e equipamentos (vazamento que é multiplicado pela incidência de altas taxas de proteção aduaneira) e à importação de "know-how" empresarial.

5.6 – Dependência Econômica

Finalmente, o problema da dependência econômica do Nordeste, acima mencionado, suscita algumas considerações dignas de atenção.

O objetivo de redução das disparidades regionais jamais poderá ser alcançado se não se conseguir implantar no Nordeste um processo de crescimento auto-sustentado com um mínimo de autonomia, coerência e estabilidade.

Ora, o que se observa é uma total dependência da região em relação ao governo federal, cujas políticas para o Nordeste se caracterizam pelo paternalismo, descontinuidade e insuficiência de meios.

No plano do setor público, acentuou-se, de 1964 para cá, a secular tendência de *centralização administrativa*, fenômeno que se tornou mais evidente, em anos recentes, com o enfraquecimento financeiro dos Estados e o esvaziamento do sistema de planejamento regional.

No plano do setor privado, o sistema de incentivos fiscais, a despeito de suas inegáveis vantagens econômicas e operacionais, criou na região uma estrutura industrial quase totalmente dependente de matrizes localizadas fora do Nordeste.

O modelo dos incentivos fiscais constituiu, sem dúvida, uma fórmula lógica, racional e inteligente para induzir a demaragem industrial do Nordeste. Todavia, se se pretende alcançar estágios mais avançados de industrialização, há que pensar em meios de reduzir essa excessiva dependência, procurando-se atribuir ao processo características de maior autonomia ou capacidade de sustentação. Isso exigiria maior atenção para o esforço de fortalecimento do empresariado local, maior ênfase em investimentos sociais (nas áreas de educação, ciência e tecnologia), maior participação de empresas estatais no processo de desenvolvimento regional, melhor controle e disciplinamento das relações entre empresas matrizes do Centro-Sul e suas filiais do Nordeste, maior autonomia e reforço da capacidade de atuação dos órgãos regionais.

6 – AS LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA DO NORDESTE

A experiência do Nordeste constitui uma perfeita ilustração da complexidade de análise do problema regional em suas múltiplas manifestações de natureza econômica, social e político-institucional e da dificuldade maior ainda de definir-se e implementar-se uma política que efetivamente conduza à redução das desigualdades regionais.

O problema tem sido exaustivamente discutido ao longo das últimas três décadas e podemos observar que algumas idéias básicas já estão razoavelmente assentadas, pelo menos em termos de diagnóstico. Os estudos feitos identificam com precisão e detalhe uma longa lista de fatores, que de uma forma ou de outra, são considerados responsáveis pelo atraso relativo da região.

Por outro lado, em termos de política de desenvolvimento, praticamente todos os esquemas e estratégias, com maior ou menor ênfase, já foram tentados, embora como foi dito anteriormente, jamais isso tenha sido feito com suficiente convicção e persistência, durante um prazo razoável, que nos permitisse uma efetiva avaliação dos custos e benefícios de cada alternativa de política.

Ainda assim, alguns aspectos, que consideramos importantes (e que vamos indicar mais à frente) para o sucesso dessas políticas, foram negligenciados e constituem itens a serem analisados em maior profundidade, dentro de uma eventual agenda para a revisão das estratégias de desenvolvimento do Nordeste.

Para uma análise do problema, vale a pena retornar à antiga distinção formulada por MYRDAL entre fatores causais, fatores de reforço e sustentação e fatores compensatórios, dentre os vários elementos que explicam o surgimento e a permanência das desigualdades regionais.

Do ponto de vista de **fatores causais**, não existem grandes dúvidas de que a origem mais remota do subdesenvolvimento regional está na sua base relativamente pobre de recursos naturais, a par de acidentes históricos que deram origem a um processo cumulativo de expansão de renda no Centro-Sul e estagnação ou lento crescimento no Nordeste.

Já com relação aos **fatores de reforço e sustentação** há, cada vez mais, uma consciência nítida de que as relações que se estabelecem entre o pólo desenvolvido e a periferia nordestina são particularmente perversas, especialmente pelos “vazamentos” de recursos que são transferidos para esta última região e que, por uma série de mecanismos invisíveis, tendem a retornar para o centro econômico do país.

Esses vazamentos – ou transferências realizadas em sentido inverso aos propósitos explícitos da política governamental – se processam em decorrência de características do sistema tributário, do sistema de proteção aduaneira e do sistema de crédito e também em função da dependência econômica do Nordeste, em relação ao Centro-Sul, no que diz respeito à aquisição de equipamentos e matérias-primas e importação de “know-how” empresarial.

Finalmente, onde parece ter ocorrido uma sensível mudança de percepção, em anos recentes, é quanto ao efeito das políticas compensatórias do governo como instrumento para correção das desigualdades regionais. Generalizou-se a convicção de que a suposta prioridade regional jamais passou de uma figura de retórica – particularmente nos anos de desenvolvimento mais rápido do país, que caracterizaram o chamado “milagre brasileiro” do período 1968-73 – e de que as políticas **explícitas** do Governo, no âmbito regional, eram mais que neutralizadas pelos efeitos indiretos de políticas **implícitas**, a nível nacional.

Por isso, as intervenções do governo em relação ao problema regional têm-se caracterizado, a nosso ver, por uma falta de consenso político em torno dos objetivos a serem alcançados, pelo imediatismo e descontinuidade, pela baixa prioridade e centralização administrativa na execução dos programas regionais e pela insuficiência de recursos para investimento.

Convém esclarecer que essa é uma conclusão relacionada com uma análise de mais longo prazo, abrangendo os últimos 30 anos de política governamental aplicada no Nordeste. Impõe-se reconhecer que, no período mais recente, ocorreram algumas alterações significativas, especialmente através do aumento do fluxo de transferências para a região, sob a forma de programas especiais, transferências e incentivos fiscais.

Dentro desse quadro, que lições principais a análise do caso do Nordeste nos pode proporcionar?

Aqui temos de considerar três tipos de questões: a **questão política**, a **questão técnica** e a **questão operacional**.

6.1 – Aspectos Políticos

Com relação à primeira questão, já se tornou um lugar comum (máxime nos tempos de abertura que estamos vivendo) dizer-se que o problema do Nordeste é fundamentalmente político. A prioridade atribuída à região, o volume de recursos vinculados aos seus programas de desenvolvimento, a competência normativa e a capacidade operacional dos órgãos regionais, tudo isso resulta de decisões políticas.

Mas a política não se processa no vazio e o exercício dessa nobre atividade não deve ser confundido, necessariamente, com uma prática intuitiva ou irracional, desvinculada da análise técnica dos problemas. As decisões políticas se tornam mais fáceis e responsáveis quando as opções técnicas são formuladas de forma adequada e precisa.

6.2 – Aspectos Técnicos

Por isso, não nos parece razoável supor que é inútil aprofundar o estudo técnico do problema (já que o importante é a decisão política) ou de que essa análise técnica esteja pronta e acabada, dispensando maiores aprofundamentos.

É verdade que existe um razoável consenso em torno das idéias gerais que devem nortear a política de desenvolvimento da região. É até surpreendente como, ao longo dos últimos 30 anos, essas idéias gerais pouco se alteraram, como se pode observar de uma análise dos estudos que consideramos, historicamente, os mais importantes realizados sobre o assunto:

ALMEIDA, Rômulo de. **Planejamento do combate às secas**. 1952.

SINGER, Hans. **The Economic development of Northeast Brazil**, UN, 1953, reimpresso em **International Development, Growth and Change**, 1964.

ROBOCK, Stefan. **Economic development of Northeast Brazil**, UN, 1953.

FURTADO, Celso. **Uma Política de desenvolvimento para o Nordeste**, GTDN, Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

BNB. **Perspectivas de desenvolvimento do Nordeste até 1980**, Fortaleza, 1972.

BNB. **Desenvolvimento do Nordeste: diagnóstico e sugestões de políticas**, 1978 (Relatório-síntese publicado na **Revista Econômica do Nordeste**, edição de abril/junho de 1979).

A despeito disso, mesmo as propostas mais recentes tendem a transformar-se em uma longa lista de intenções ou propósitos de ação governamental, sem uma indicação precisa da ordem de prioridades a ser seguida e dos custos e benefícios das diferentes alternativas a serem consideradas.

Além disso, na medida em que os estudos foram sendo aprofundados, em pesquisas de órgãos governamentais e da comunidade acadêmica, perdeu-se um pouco a visão de conjunto e já não se dispõe de um quadro de referência global, que nos permite articular, de forma coerente e ordenada, os vários elementos que integram a estratégia de desenvolvimento regional.

Dessa forma, cremos que valeria a pena chamar a atenção para alguns pontos importantes que, a nosso ver, foram negligenciados no contexto das políticas governamentais para a região, tais como:

- a) **Aspectos demográficos** — A dimensão do problema do Nordeste, e o tempo e o volume de recursos necessários para promover o seu desenvolvimento impõem a incorporação da variável demográfica à política regional.

A despeito de sua progressiva redução, a atual taxa de crescimento populacional da região é ainda muito elevada, considerados os recursos escassos e o limitado potencial de crescimento do Nordeste;

e, ademais, essa taxa poderá mesmo elevar-se, no futuro próximo, na medida em que diminuir as possibilidades de emigração para outras áreas do país.

- b) **Qualidade dos recursos humanos** – Mais da metade dos 22 milhões de brasileiros analfabetos (maiores de 10 anos) encontram-se no Nordeste. Dos 25 milhões de pessoas que integram a população ativa da região, cerca de 51% não têm nenhuma instrução ou têm apenas um ano de estudo (a porcentagem correspondente para o Brasil é de 27,5%). Somente 9,8% dessa população dispõe de instrução equivalente à educação básica ou elementar. Evidentemente, nenhum programa de desenvolvimento poderá ter sucesso na região sem uma radical mudança desse quadro, objetivo que, até hoje, não integrou o elenco das prioridades governamentais.
- c) **Desenvolvimento científico e tecnológico** – A escassez de recursos naturais e a necessidade de se alcançarem, em condições competitivas, mercados externos à região, tornam indispensável uma acelerada incorporação de tecnologia moderna aos processos produtivos. A busca de novas alternativas tecnológicas, particularmente em relação ao setor primário, deveria constituir um ponto essencial da estratégia de desenvolvimento da região. Infelizmente, os esforços nesse campo têm sido tímidos e insuficientes.
- d) **Autonomia e capacidade de auto-sustentação do processo de desenvolvimento regional** – O objetivo básico da política governamental deveria ser criar condições para que a economia regional possa gerar, endogenamente, o seu impulso de crescimento. Conforme observado em trabalho anterior (Política de Desenvolvimento do Nordeste, 1979) isso exigiria:
 - i) Redução da dependência de importação de “know-how” empresarial de outras regiões, através do fortalecimento do empresariado local e de uma atuação mais intensa, na região, das empresas estatais.
 - ii) Fortalecimento e reorganização da estrutura agrária, de modo a reduzir a sua vulnerabilidade ao impacto das calamidades climáticas. Esse tem sido um objetivo inscrito em, praticamente, todos os planos de desenvolvimento da região, sabido que o setor agropecuário tem constituído o “calcanhar-de-aquiles” da economia

do Nordeste. Esse objetivo geral, todavia, não se traduziu até hoje em políticas bem definidas, coerentes e viáveis, o que induz à suspeição de que o tema ainda comporta muita discussão e aprofundamento de pesquisas. Conforme observamos alhures, “a transformação estrutural da agropecuária nordestina somente poderá ser alcançada através de uma estratégia complexa e diversificada de modernização tecnológica, diversificação de produção, reorganização fundiária e melhoria e ampliação dos sistemas de crédito rural, pesquisa e extensão, comercialização e armazenagem, preços mínimos e infra-estrutura voltada para o setor primário”^{*} e essa é uma tarefa ampla e difícil que até o momento não pôde ser implementada ou, sequer, adequada e completamente formulada.

- iii) **Execução de um programa de investimentos que assegure à Região o empuxo mínimo necessário ao seu crescimento auto-sustentado.** Não basta executar programas setoriais isolados, cuja viabilidade será sempre limitada pela ausência de um adequado grau de complementariedade industrial e das correspondentes economias de aglomeração. Urge desenvolver um conjunto de projetos que caracterizem a implementação de uma estratégia de “big push”, mesmo porque, conforme assinala HANSEN, “o desenvolvimento equilibrado através da aplicação da tese do grande impulso parece ser mais relevante nos casos regionais do que nos casos nacionais”.^{**}
- iv) **Consolidação do programa de industrialização do Nordeste com ênfase no desenvolvimento de indústrias dinâmicas.** Os planos da SUDENE têm contemplado uma progressiva mudança na estrutura produtiva da região, não apenas através de crescente industrialização, como também pela ampliação do segmento de indústrias dinâmicas na formação da renda do setor secundário. Infelizmente, essa transformação tem-se processado de forma bastante lenta e a Região tem-se especializado na implantação de indústrias de baixa capacidade de crescimento, como a indústria têxtil e a indústria de produtos alimentares, caracterizando-se, assim, uma situação de relativa marginalização da Região nos

* Cf. HOLANDA, Nílson. **Desenvolvimento do Nordeste**: desempenho recente e perspectivas para 1980. Fortaleza, 1974, pág. 62 e seguintes.

** HANSEN, Niles. Unbalanced growth and regional development. In: **Regional Economics**, editado por McKee, Dean e Leahy, pág. 230.

grandes programas de implantação de indústrias básicas que têm sido executados no Brasil nos últimos anos. Na medida em que as indústrias dinâmicas se localizam exclusivamente no Centro-Sul e a região se especializa na produção de bens industriais de baixa elasticidade-renda de demanda, acentua-se a tendência para o desequilíbrio entre as taxas de crescimento do Nordeste e do Centro-Sul do país. Idêntico problema foi observado por CHENERY em relação ao Sul da Itália. Conforme observa John DULOY, ao aplicar CHENERY o seu modelo de desenvolvimento regional aos dados da evolução econômica do Sul da Itália, “ficou claro que o fato de a taxa de crescimento do Sul ter ficado aquém do programado se deveu principalmente a uma concentração da produção regional em setores de baixa elasticidade-renda da demanda. Durante o período, a transferência de recursos para a Região não foi suficiente para compensar os efeitos do padrão setorial de produção. O modelo também se aplicou à análise de três possíveis estratégias de desenvolvimento para alcançar a taxa desejada de crescimento da renda “per capita”, que partia de pressupostos de continuação das políticas anteriores, de um conjunto de políticas voltadas principalmente para o desenvolvimento agrícola e de um conjunto de políticas destinadas a induzir câmbios estruturais de padrões setoriais de produção. Com a primeira estratégia, a meta da renda somente podia ser obtida com altas taxas de emigração para fora da região. A segunda e terceira estratégias indicam que é necessário dar ênfase crescente à industrialização, com taxas de emigração substancialmente menores na terceira.

“Os resultados do modelo demonstram que a política de transferência de recursos destinados principalmente a melhorar a infra-estrutura constitui somente um aspecto da política de desenvolvimento para esta região deprimida. Também são necessárias mudanças estruturais nos padrões de produção”.*

Um dos **paradoxos** e dificuldades de execução de uma política de industrialização decorre exatamente do fato de que essa ênfase em **indústrias dinâmicas** não pode ser obtida sem uma certa violência em relação àquilo que constitui — de um ponto de vista de curto prazo ou de análise estática — a “vocação” natural da região, que postula o aproveitamento de matérias-primas locais e mão-de-obra abundantes para a implantação de indústrias caracterizadamente tradicionais (têxtil, de produtos alimentares, etc.).

* DULOY, John. *Análise de modelos setoriais, regionais e de avalia  o de projetos*. In: CHENERY et alii. *Redistribuci  n con crecimiento*, cap. 10, pág. 251.

- e) **Eficiência do investimento**; se há necessidade de ampliar-se o volume de investimentos canalizados para a região, é fundamental que esses recursos sejam incorporados ao sistema econômico sem qualquer perda de eficiência. Um estudo da SUDENE* evidencia que, no período de 1965 a 1979, o crescimento dos investimentos fixos da economia nordestina (13,8% ao ano, em média) foi superior ao da economia brasileira (10,4% ao ano). Apesar disso, a taxa de crescimento da economia do Nordeste foi inferior à da economia brasileira. Não se deve tirar conclusões apressadas dessa suposta perda de eficiência do investimento, que pode ser parcialmente explicado por problemas estatísticos (como a inclusão de gastos dos programas de emergência na formação de capital da região), por transferências de lucros de filiais regionais para as suas matrizes do Centro-Sul, por atrasos na implantação de projetos industriais (em decorrência de insuficiência de recursos do FINOR), por desvios de aplicação de recursos do crédito rural e assim por diante. Mas essa constatação põe em evidência a necessidade de um permanente sistema de análise e avaliação dos resultados dos investimentos feitos.

6.3 – Aspectos Operacionais

Finalmente, a questão operacional diz respeito aos instrumentos e mecanismos de ação que devem ser utilizados pelo governo para promover o desenvolvimento da região.

Sobre o assunto existe um amplo elenco de sugestões e propostas, algumas de natureza político-normativa, outras de caráter organizacional, buscando todas elas definir formas mais eficientes de utilização dos instrumentos tradicionais de política econômica regional (ver especialmente o estudo do BNB sobre “Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas”).

Dentre essas propostas, queremos destacar as seguintes:

- a) **Reorganização dos sistemas nacional e regional de planejamento e fortalecimento institucional dos órgãos regionais.** Este é também um lugar comum que vem sendo repetido há muitos anos, mas a experiência tem demonstrado que a região teria muito a lucrar com a im-

* **Evolução do Nordeste: produto e formação de capital.** (Versão Preliminar), Recife, 1983.

plementação dessa diretriz. Os erros maiores de execução da política regional resultaram quase sempre de decisões centralizadas e os órgãos regionais têm desempenhado com razoável grau de eficiência as funções que lhes foram delegadas. Todavia, existem diferenças significativas entre esses órgãos, como, por exemplo, entre as estruturas técnico-administrativas e operacionais do BNB e da SUDENE. Esta última teria de passar por uma radical reforma de sua estrutura organizacional e reforço do seu suporte técnico, a fim de melhor capacitar-se a desempenhar suas funções. Isso envolveria a separação entre o órgão político-normativo, representado pelo Conselho Deliberativo, que constitui uma instituição pública, e o órgão de suporte técnico que deveria ser dotado de estrutura mais ágil e reestruturado em moldes de organização da administração indireta, preferentemente sob a forma de uma Fundação (a exemplo da Fundação IPEA). Embora haja um razoável consenso em relação à necessidade dessas reformas, o governo reluta em implementá-las, de um lado, porque isso envolveria, provavelmente, acréscimo de despesas para manutenção do órgão e, de outro, porque essas despesas adicionais seriam fatalmente multiplicadas pela extensão do processo reformista a outras superintendências de desenvolvimento.

- b) **Redistribuição de recursos e encargos entre o governo federal e governos estaduais, como parte de um processo de descentralização administrativa, reforma tributária e fortalecimento do sistema federativo.** Aqui também coincidem o consenso geral com a relutância continuada, com a agravante, porém, de que, a despeito da reação do governo central, essa descentralização se está processando, de maneira assistemática, casuística e desordenada, com freqüentes alterações de políticas que culminaram com a chamada minirreforma tributária recentemente aprovada pelo Congresso nacional (Projeto Passos Porto).
- c) **Regionalização dos orçamentos federais.** Para avaliar a eficiência da ação de qualquer empresa ou governo, é fundamental que as suas contas estejam bem arrumadas. No caso do Brasil, infelizmente, o orçamento fiscal – único subordinado a um rito legal de elaboração e sujeito à análise e aprovação pelo Congresso – foi-se tornando cada vez mais irrelevante, na medida em que a política de desenvolvimento do governo passava a ser exercida através do orçamento monetário e dos orçamentos das empresas estatais. O orçamento monetário, além de usurpar funções típicas do orçamento fiscal, era até há

pouco tempo um documento secreto, ao qual poucos tinham acesso. As empresas estatais, por sua vez, não tinham os seus orçamentos reunidos em um documento formal.

Por isso, ao esforço de consolidação e racionalização que se encontra em andamento, no plano federal, deve corresponder também uma tentativa de regionalização de todas as despesas do setor público federal, tendo em vista tornar mais óbvias e transparentes as opções políticas que devam ser feitas em termos de desenvolvimento regional.

- d) **Maior intervenção governamental**, particularmente através da ação das empresas estatais. É paradoxal que a nível nacional (ou setorial) tenha sido intenso o processo de estatização da economia brasileira, atingindo níveis consideráveis incompatíveis com a filosofia de livre empresa professada pelo Governo, ao mesmo tempo em que se atribuía quase que exclusivamente ao setor privado, através do sistema de incentivos fiscais, a responsabilidade de promover o desenvolvimento do Nordeste. Este é de certo modo um indicador indireto (ou uma demonstração de "preferência revelada") da prioridade relativamente baixa atribuída à região. Ora, a lógica dos mercados não favorece a correção das desigualdades; antes, tende a reforçá-las e ampliá-las. Por isso, uma efetiva política de desconcentração econômica não pode prescindir de uma ampla intervenção governamental, mormente no Brasil que dispõe de um grande número de empresas estatais cuja capacidade tecnológica e empresarial pode e deve ser mobilizada para promover o desenvolvimento regional.

Para concluir devem ser mencionados dois tipos de políticas cuja discussão tem importantes implicações de natureza técnica, mas que, em nossa opinião, constituem instrumentos essenciais para que se possa obter, a curto e médio prazo, um mínimo de harmonização entre os nossos objetivos de caráter econômico e aqueles de natureza social.

A primeira diz respeito à **ampliação do orçamento de investimentos de caráter social** para a região. Se os investimentos de caráter diretamente produtivo tendem a concentrar-se espacialmente, os investimentos de natureza social, em sentido contrário, podem ser bem mais dispersos, dado que estão mais relacionados com carências diversas nas áreas de educação, saúde, saneamento, etc., do que com oportunidades de aplicações rentáveis de capitais. Uma ampliação do volume de investimentos de caráter social, que tenha como objetivo aproximar os padrões regionais de educação, saúde, saneamento, nu-

trição e assistência médica da região aos níveis do país como um todo, tenderá a contribuir para uma significativa redução das disparidades regionais, sem maiores problemas de justificativa econômica da alocação dos recursos.

A segunda está relacionada com a definição e implementação de uma **política de emprego** que teria como objetivo eliminar progressivamente os graves problemas de desemprego e subemprego existentes, ou, pelo menos, evitar que esses problemas se tornem mais agudos, a curto prazo, pela dificuldade de incorporação, ao setor moderno da economia, da oferta adicional de mão-de-obra decorrente do crescimento da população e da modernização dos setores tradicionais.

Sem dúvida, este é um dos ramos da política econômica em que a discrepância entre intenções e realidades é mais ampla e frustrante. A melhor política de emprego ainda é uma acelerada programação de investimentos, mas a baixa elasticidade de emprego das atividades econômicas do setor moderno torna cada vez mais lenta a absorção de mão-de-obra ao longo do processo de industrialização e desenvolvimento.

Temos poucas esperanças nas potencialidades de tecnologias alternativas ou “adequadas”, porque, a nível de uma economia aberta, como é a regional, não se pode criar um “dualismo tecnológico”, que protegesse determinados setores que ocupam grandes contingentes de mão-de-obra. Ainda assim, acreditamos que seria possível implementar uma efetiva política de emprego, através da articulação de diferentes estratégias e linhas de ação, tais como:

- a) execução ordenada de programas de obras públicas;
- b) incentivo à indústria de construção civil;
- c) prioridade setorial para indústrias altamente absorvedoras de mão-de-obra (não apenas no ramo tradicional, como têxteis e produtos alimentares, mas também modernas, como elétrica, mecânica, etc.);
- d) substituição dos atuais esquemas de financiamento de encargos sociais, que oneram a folha de pagamento das empresas, por um sistema de tributação indireta;
- e) pesquisa tecnológica e assistência técnica, visando a abrir oportunidades produtivas de mão-de-obra;
- f) qualificação intensiva de trabalhadores;

- g) orientação de migrações internas;
- h) apoio a pequenos produtores agrícolas e a agroindústrias;
- i) incentivos e assistência técnica a pequenas indústrias e microempresas;
- j) expansão de serviços de educação (que, segundo estudos do PREALC, absorve grandes contingentes de mão-de-obra, tanto na fase de construção, como na fase de operação).*

Obviamente muitas das linhas de ação propostas acima esbarram na dificuldade dos recursos financeiros necessários à sua implementação. Mas constituem opções válidas a serem consideradas na seleção de um conjunto de alternativas de gastos públicos que incluam entre os seus objetivos a geração de empregos.

* PREALC – OIT, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, Efectos ocupacionales de la inversión pública. Propositiones metodológicas y su aplicación a algunas experiencias en Brasil, agosto 1982.

Abstract: In the beginning of this document the characteristics and the evolution of the regional development policies of the Country, are studied including the Amazon region, the middle-west and, with special emphasis, the Northeast. The unequal distribution of natural resources by different regions of the same territory, the agglomeration economics due to the reduction on transport spendings and the gaining of economies on scale, in spite of the institutional and historic facts, contribute so that the distribution of economic activities, in special terms, be essentially unequal. In the specific case of a Country with continental dimensions like Brazil, with regions which have deep differences among themselves, regarding the possession of natural resources, demographic basis and historic evolution, one could not expect a balanced distribution of the income activity. The prevailing apprehension concerns not the fact that the inequalities there exist, but to the evidence that they already come to incompatible proportions to the desires of the Country's development, and moreover that as long as the years have gone by these unbalances have not been reduced yet. This problem is particularly serious in relation to the Northeast, where one could find, in 1980, a contingent of inhabitants of 34,8 million people (29,3% of the Country's population), with an average income corresponding to a little more than a third of the Country's "per capita" income. In the present work a brief evolution is also made of the lessons that the studies of the Northeast case can provide, in the light of the most recent details of the Northeast economic evolution and of the confrontation between the objectives and the so far reached results.

