

# *Os modelos nacionais e os desequilíbrios regionais*

*Carlos Artur Krüger Passos*

---

## **A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL REPRESENTATIVA DAS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CAPITALISTA MODERNA**

Nos países latino-americanos o processo de expansão econômica recente, via substituição de importações industriais, deu-se pela existência de especiais circunstâncias históricas internacionais favoráveis, orientadas por medidas de política econômica adotadas com maior ou menor ou, ainda, com nula consciência do processo e em função de interesses alheios à industrialização.

Tal industrialização, na medida em que se ampliava a consciência do fenômeno, induzia à adoção de medidas que acelerassem o processo, que nas suas perspectivas históricas inerentes tendia a se localizar especialmente de forma concentrada em um único núcleo industrial.

Desta forma a política econômica que promovia os interesses de expansão econômica da região capitalista moderna passava a constituir-se em política de desenvolvimento de expressão nacional.

## A Formação Histórica do Pólo

A região exportadora que apresentava maior dinamismo à época das crises do comércio internacional – guerras mundiais e crise de 1930 – possuía as melhores condições para a expansão industrial.

Realmente, na *capital exportadora* desta região estava concentrada a maioria das economias externas existentes para os investimentos industriais emergentes. Ali se dispunha do maior mercado de consumo do país, de um sistema de transporte integrando toda a região exportadora, de um sistema de comercialização e bancário o mais avançado do país, um setor terciário de serviços sociais e um grau de urbanização relativamente amplos, um embrião industrial de bens de consumo incipiente e oficinas industriais de reparação, bem como maior capacidade de experiência de organização e de adequação às necessidades organizacionais, por parte dos capitalistas e trabalhadores, respectivamente.

Tal sedimentação de economias externas, comparativamente com outras regiões, fazia com que determinados empreendimentos econômicos, pelas inter-relações tecnológicas, somente ali tivessem viabilidade econômica. Por outro lado, mesmo sem razões de ordem técnica peculiares, o maior número de oportunidades de investimentos que aí são gerados, o menor risco e a maior taxa de lucros determinam o crescimento concentrado. Sendo fenômeno acumulativo, a progressiva concentração industrial predetermina condições econômicas favoráveis à concentração, cuja sedimentação histórica ao longo dos anos faria emergir e estabelecer um capital ou pólo de desenvolvimento nacional.

## O Processo de Acumulação dos Excedentes Econômicos Regionais no Pólo Nacional

Estabelecido o processo de expansão econômica industrial sob aquelas características intrínsecas da região e cidade pólo, simultaneamente vão-se desenvolvendo forças que atuam regressivamente sobre as demais regiões, canalizando para o pólo o excedente econômico, retirando das demais regiões as possibilidades ainda existentes de seguir a mesma tipologia de expansão econômica.

Com efeito, internalizado um setor capitalista industrial moderno no país, passaram a existir as mesmas forças que internacionalmente conduzem à ampliação das disparidades entre os países industrializados e os países periféricos subdesenvolvidos.

Assim, toda a capacidade de pagamentos da nação, produzida também pelas demais economias primário-exportadoras, é utilizada na aquisição prioritária dos equipamentos necessários à expansão industrial do pólo. As relações de intercâmbio comercial inter-regional tendem a favorecer os produtos industriais em detrimento dos bens primários produzidos pelas regiões agrícolas periféricas, agravado este fenômeno ainda pelos elevados preços dos bens industriais devido à incipiência e pequena escala da produção industrial. Em face das melhores oportunidades de inversão, os excedentes das regiões periféricas são aplicados pelos seus proprietários no pólo, mesmo porque muitas vezes a atividade exportadora regional está em franca estagnação ou regressão. O sistema bancário, pelas mesmas razões, atua como desviador do excedente econômico periférico, pela captação de depósitos nas regiões e aplicação no pólo nacional. Contrapondo-se à estagnação e baixa produtividade das atividades periféricas, que geram desemprego e ocupação com baixos salários, o pólo nacional, em face da expansão econômica e ao fenômeno da urbanização, passa a atrair parcela ponderável das populações periféricas, notadamente aquela mais jovem e mais dinâmica, depois que seus custos de educação e formação constituíram ônus para as regiões periféricas.

### **A Ação do Setor Público e a Necessidade de Maximizar o Desenvolvimento Econômico Nacional**

Perante tal soma de forças tendentes ao desequilíbrio regional, verifica-se que o Poder Público, ao invés de adotar políticas visando ao não agravamento das disparidades, constitui-se num dos mais importantes fatores agravadores do fenômeno.

Isto se dá porque, objetivamente, no pólo, cuja importância política já era grande na fase da economia primário-exportadora, vão-se concentrar a base dinâmica da expansão econômica nacional e parcela ponderável da população, fatores que vão destacar em posição ímpar o poder político concretamente assumido pelos interesses da região pólo.

Desta forma, como o setor industrial é praticamente o único setor em franca expansão na economia, é o que gera pontos de estrangulamento que prontamente devem ser removidos para que o processo possa ter continuidade. As decisões neste sentido são impostas pelos interesses econômico-políticos dos setores em expansão.

Por outro lado, a concentração populacional no pólo exige contínuos e crescentes investimentos em serviços sociais e urbanização, os quais tendem a ser atendidos em razão da pressão política das classes urbanas, melhor organizadas no pólo nacional.

Entretanto, embora se possa argumentar que as forças políticas representativas dos interesses industriais não possuíam o controle hegemônico e nem sequer majoritário do poder, fato que realmente se configurava nas fases iniciais do processo, há que registrar que nem sempre as medidas de política econômica eram tomadas com objetivos precípuos de industrializar, mas pretensamente defendiam interesses fundamentados nas atividades exportadoras e importadoras tradicionais.

Na medida em que o processo de industrialização objetivamente se desenvolve, cria condições e passa a exigir um maior grau de compreensão explicativa e orientadora, bem como maior consciência genérica por parte da população em geral, o que cria condições políticas mais ou menos difusas que favorecem a tomada de decisões, agora perfeitamente inseridas em uma política de industrialização. Tal consciência se constituiria no substrato político do populismo recente das economias latino-americanas.

Ademais destes fatores, cabe citar que a partir de determinado momento histórico, variável de país para país, o processo se torna irreversível e, qualquer que seja a composição das forças políticas participantes do poder, a opção por fortes políticas estimuladoras e defensoras da industrialização, mesmo quando intrinsecamente portadoras do ônus de agravar progressivamente os desequilíbrios internos, é aplicada como resposta viável à necessidade premente de maximizar a taxa de crescimento econômico.

Nesta etapa, a preocupação com um desenvolvimento mais equilibrado, sob aspecto social e espacial, sequer é ventilada por qualquer decisão nacional, embora tais preocupações sejam por vezes discursivamente inseridas nos objetivos formais do governo. Com efeito, em seus esforços de ampliação do excedente econômico reprodutor, a nação é quase integralmente monolítica, a despeito de que o resultado objetivo destes esforços se expressam concentradamente em apenas uma região, apesar de a satisfação psicológica da industrialização se estender a toda a nação.

No Brasil, por exemplo, na fase de maior expansão industrial na década de 1950, os seguintes instrumentos de política econômica foram utilizados, provocando o acelerado ritmo de expansão concentrada setorial e regionalmente:

- a) confisco cambial sobre o café, produto básico da pauta de exportações nacional, canalizando o excedente econômico das áreas rurais cafeicultoras para o Governo Federal;
- b) utilização das divisas como estímulo à importação de equipamentos, fornecidas pelo Governo a taxas cambiais inferiores às do mercado, concentrando excedente econômico como propriedade dos acionistas das empresas industriais. Toda a capacidade de importar é utilizada para a expansão econômica no pólo nacional;
- c) fornecimento aos inversores industriais de financiamento de longo prazo em moeda nacional, com prolongados prazos de carência e amortização a taxa de juros reais negativos, em face da inflação;
- d) utilização da capacidade de endividamento externo nacional, como aval para importantes setores industriais privados;
- e) maciça realização de investimentos públicos em infra-estrutura de transporte, energética, portuária, de serviços sociais, e de investimentos industriais básicos, todos eles complementares ao parque industrial do pólo Rio-São Paulo, aplicados pelo Governo Federal nesta região, mediante financiamento via orçamento federal, emissões inflacionárias e endividamento externo.

### **A NÃO INCORPORAÇÃO NATURAL DAS ECONOMIAS PERIFÉRICAS E A IMPOSSIBILIDADE DE SURGIREM PÓLOS SECUNDÁRIOS CONCORRENCIAIS OU COMPLEMENTARES COM CAPACIDADE DE EXPANSÃO SEMELHANTE AO PÓLO NACIONAL**

Evidentemente a situação descrita anteriormente progressivamente vai-se deteriorando, criando-se reações das populações periféricas a tal desequilíbrio crescente. Seja devido a que necessidades sociais básicas de ponderáveis partes das populações periféricas, devido à estagnação econômica tornam-se críticas, isto é, de níveis subumanos de vida, exigindo impostergáveis melhorias; seja devido a que as expectativas psicológicas de melhorias substanciais nos padrões de consumo, estimuladas por efeito demonstração, não se cumprem sob forma concreta nas regiões periféricas.

Uma das formas de contemporizar reações políticas de maior intensidade por parte dos interesses periféricos contra o inexorável desenvolver do fenômeno concentrador passa a ser a racionalização explicativa, caracterizando-o como um fenômeno temporal e que, em questão de tempo relativamente curto, forças centrífugas descentralizadoras passariam a se localizar na periferia ocupando o espaço geográfico de forma relativamente homogênea. Tal hipótese tem como base teórica a lei das vantagens comparativas naturais, esquecendo-se os que a invocam que, para o setor industrial, o tamanho do mercado, a tecnologia e as relações interindustriais possuem maior ponderação como indutores da localização no espaço econômico.

Este fenômeno concentrador incide também sobre as capitais regionais, cujo crescimento se concentra no setor terciário, negando-se desta forma também viabilidade natural de expansão econômica desconcentrada, ainda que em pólos de desenvolvimento regionais. Os fatores que impossibilitam tanto a expansão espacial extensiva da economia como a expansão espacial polarizada e vertical vão sinteticamente descritas abaixo.

### **Tecnologia Industrial e Investimentos Estrangeiros**

Destaca-se este item como causador de cumulativos efeitos concentradores, observando inicialmente que a industrialização mediante substituição de importações, em face dos reduzidos tamanhos de mercado, permitia às emergentes unidades industriais uma posição monopolista ou oligopólica em função das escalas mínimas de produção.

Além disto, mesmo nos casos em que a escala mínima tecnológica permitia a implantação de duas ou mais unidades produtivas melhor distribuídas no espaço econômico sob o ponto de vista do mercado, a solução adotada pelo empresário era a unidade concentrada junto ao mercado maior, que fornecia economias de escala maiores, utilização de controle administrativo empresarial, e as já referidas economias externas mais significativas. Tais decisões *concentradoras* eram adotadas quase sem nenhum risco concorrencial periférico pela posse monopólica, geralmente estrangeira, da tecnologia produtiva, e pela redução dos custos de transporte e conseqüente aumento da capacidade de concorrência proveniente da montagem do sistema de transporte rodoviário nacional.

Outro motivo tendente à concentração das unidades produtivas no pólo é constituído pelo fato de que a tecnologia produtiva tende a substituir insumos naturais por sintéticos ou então a reduzir a sua

participação no produto final, ademais de provocar, via aumento de produtividade, redução no seu uso pela diminuição das perdas durante o processo produtivo. Assim as vantagens locacionais para a agroindústria existentes nas regiões periféricas produtoras de insumos são drasticamente diminuídas.

Por outro lado, quando um incremento da renda e demanda interna de um bem já produzido internamente supera a capacidade instalada, esta diferença, via de regra, não permite a implantação de nova unidade produtiva e a oferta adicional será fornecida pela expansão da unidade já existente no pólo, a despeito de que o acréscimo de demanda possa ter-se dado nas regiões periféricas onde inclusive haja matérias-primas em abundância. Através deste fenômeno, a repetição no tempo de ampliações marginais de capacidade produtiva pode dobrar ou triplicar o tamanho da unidade inicial com crescentes custos de transporte de insumos e produtos finais entre o pólo e a periferia. Cremos ser este mais um motivo para afirmarmos não serem suficientes os critérios microeconômicos de cada empresa setorial para levar a uma industrialização com custos sociais menores e, portanto, com maiores possibilidades de expansão.

Evidentemente os efeitos negativos deste fenômeno acima citado não se esgotam aí, pois que as posições oligopsônicas de comercialização, armazenagem e beneficiamento dos insumos que propicia prejudicam a formação da renda da agricultura sem beneficiar os consumidores pelo controle oligopólico na venda do produto final. E evidentemente estas unidades de beneficiamento primário não criam economias externas pela inexistência de demandas para frente e para trás localizadas na periferia, salvo os insumos já citados, e escassa mão-de-obra, via de regra, não qualificada. Embora espacialmente seja a mais desconcentrada, a indústria alimentícia em suas unidades mais dinâmicas (frigoríficos, indústria de óleos comestíveis, doces e compotas, etc.) poderia, a título de exemplo, representar este fenômeno.

Por outro lado, mesmo em algumas capitais regionais – (Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, em primeiro plano, e Belém, Fortaleza, Salvador e Curitiba, em segundo), cujas funções terciárias e seu embrião de industrialização tradicional fornecem hoje as condições existentes no período de 1930/45 no eixo São Paulo–Rio –, a tendência *natural* a uma estagnação industrial persiste. Primeiro pelo fato de que suas indústrias tradicionais produzem bens de consumo de reduzida elasticidade-renda e estão submetidas à forte concorrência das empresas de grande porte que se instalaram e se expandiram sob os benefícios dos fenômenos concentrados do pólo nacional. Em

segundo, porque a vantagem locacional que dispunham provinha dos setores mineral e florestal, cujo progressivo esgotamento induz a uma limitada capacidade de manutenção da posição antiga como ofertante no mercado nacional. Em terceiro, como as indústrias dinâmicas de bens de consumo durável e de bens de capital se localizam no pólo, a expansão fundamental do mercado, como é óbvio, ali também se localiza, inviabilizando perspectivas de expansão industrial periféricas.

Este será o caso da indústria de móveis, brinquedos e madeira em geral, a indústria do couro em geral, a indústria têxtil, a de materiais de construção e adornos domiciliares mais sofisticados, peças de reposição de aparelhos mecânicos e uma infinidade de bens de consumo em geral.

A agricultura voltada para o atendimento dos mercados urbanos e indústrias periféricas, tanto de bens de consumo agrícola como de insumos, passa a ter crescimento vegetativo, constituindo-se por sua vez em reduzido mercado para os produtos industriais. Os setores terciários locais, tanto públicos quanto privados, passam a ter crescentes dificuldades financeiras e de mercado para se expandir. A economia toda se atrasa quantitativa e qualitativamente.

### **O Setor Público e as Deseconomias Externas**

Pelo menos teoricamente esta situação tende para um limite. Este limite seria dado pela formação de deseconomias e de aglomeração. Realmente, o crescimento do pólo faz com que o preço dos terrenos urbanos cresça, que o custo da infra-estrutura física se eleve, que as necessidades de serviços públicos sociais se ampliem em escala geométrica. Problemas quase insolúveis surgem, motivados pela extrema densificação e complexidade das atividades desenvolvidas na área urbana, os quais induziriam à desconcentração. Neste momento a eficiência marginal do capital passaria a ser maior nas áreas periféricas. Os desequilíbrios tenderiam a diminuir naturalmente. Teoricamente.

Na prática a concentração persiste a despeito de seu custo social mais elevado.

Já se viu anteriormente que o setor público voltava sua capacidade de investimento e sua política econômica visando a remover os estrangulamentos setoriais econômico-sociais que pudessem obstaculizar a expansão industrial que decorria, também como já vimos, de forma concentrada.

Ora, quando na metrópole industrial chegam a ocorrer desconomias de aglomeração, o índice de concentração de atividades econômicas é equivalente ao das economias mais desenvolvidas do globo; isto equivale dizer que o volume absoluto e relativo da concentração financeira e capacidade real de criar riqueza se torna imensamente grande. Toda esta imensa capacidade de investimentos *interna* do aparelho produtivo é orientada para a realização de obras de infra-estrutura tecnologicamente complexas e de alta densidade de capital, que visam exatamente a deslocar no tempo o ponto de inflexão a partir do qual as economias se transformariam em desconomias externas.

Para desafio do sistema de transporte metropolitano constrói-se sistema complexo de transportes de massa; multiplicam-se as superavenidas e vias expressas com grande número de pistas elevadas, túneis, viadutos, pontes e outras obras de arte de grande porte; intensificam-se investimentos em anéis e estações rebaixadoras de tensão visando às múltiplas utilizações da energia elétrica na área metropolitana; dispendiosos e gigantescos sistemas de captação, adução, tratamento e distribuição de água potável para usos humanos e industriais; investimentos ponderáveis nos sistemas de esgotos; sistemas de escoamento de águas pluviais ampliados pela crescente impermeabilização do solo proveniente da ocupação humana, canalizações, retificações, dragagem e sistemas de combate à poluição da bacia fluvial da região metropolitana; intensificam-se os investimentos em escolas, universidades, institutos de pesquisas, hospitais públicos, entidades assistenciais e recreativas estatais; modernizam-se os aeroportos; intenta-se estabelecer controles de ruídos e da poluição do ar atmosférico, engenharia de tráfego via observação infra-vermelha ou televisão mensurando-se os fluxos por sistemas instantâneos de computação, etc. Simultaneamente, a centenas de quilômetros de distância, populações ponderáveis subsistem com alimentação biologicamente insuficiente, sem educação e com cultura rudimentar.

Entretanto, tal volume de investimentos, não obstante a capacidade financeira da cidade ou estado pólo, não pode ser coberto sem o concurso dos recursos da nação. Assim, o ponderável poder político dos interesses econômico-sociais do pólo exerce seu poder de decisão e de pressão, fazendo com que o governo nacional assumira compromissos adicionais, realizando diretamente parte dos investimentos citados, financiando a realização das obras e utilizando avais que viabilizam ao próprio pólo o acesso a estes financiamentos.

Por outro lado, os instrumentos de política econômica continuam sendo utilizados visando a melhor *orientar* a expansão industrial, atuando sobre as distorções de mercado provenientes da formação de preços, e visando a estabelecer políticas antiinflacionárias genéricas ou políticas anticíclicas de curto prazo. Como o setor industrial é o que apresenta maior sensibilidade (e a curto prazo) com relação às medidas de política econômica, seu comportamento e reações passam a constituir o parâmetro determinante da manutenção, intensificação, abandono ou retificação das medidas adotadas.

Inexoravelmente, sob estas condições, a tendência à concentração tende a agravar-se. Os densos investimentos citados acima produzirão demanda de equipamentos e insumos provocando direta e indiretamente expansão do mercado consumidor.

Política e tecnicamente persiste a predominância da *racionalidade* microeconômica na avaliação de projetos que se candidatam a receber as vantagens fornecidas pela *política de desenvolvimento industrial* explícita ou implicitamente adotada pelo governo nacional – isenções tributárias, financiamentos, licenças de importação, câmbio favorecido, subsídios, barreiras alfandegárias, etc.

Jamais se debita a estes projetos o custo dos investimentos que viabilizam a vida em tais concentrações urbanas. Este custo, quando as obras são realizadas, serão pagos por toda a nação, e quando não se efetivam vão ser pagos pela população em geral através do desconforto do congestionamento, sobretudo pelas classes trabalhadoras e marginais (3 a 5 horas diárias de transporte residência/trabalho, condições de habitações precárias, educação mínima e cultura inadequada para aproveitar as vantagens urbanas). Isto explica em parte a maior eficiência marginal microeconômica do capital no pólo e a *racionalidade* adotada vai sendo paga pela queda da qualidade do nível de vida das populações periféricas e inclusive da região mais desenvolvida da nação. É sintomático, no caso brasileiro, a inexistência de qualquer referência nos planos nacionais, de critérios seletivos de investimentos setoriais/regionais e discriminação do gasto público por regiões.

Inúmeros autores, a despeito de reconhecerem a existência dos fenômenos concentradores citados e dos efeitos sociais que provocam, justificam como necessidade histórica o caminho adotado, que dividindo os esforços na criação do excedente econômico, concentram seus benefícios. Conquanto obviamente não se possa reescrever a história pretérita, não acreditamos que a opção tomada representasse uma necessidade histórica inexorável – o que nos parece uma visão mecanicista –, mas sim que cumpria um conjunto de requisitos de

viabilidade econômica e política que atendia aos interesses das elites dirigentes da nação. Não era o único existente, mas sim o que foi realizado. Poderia ter sido outro, especialmente na última etapa do processo.

De qualquer forma o que pretendemos estabelecer é que, em função da decisão política nacional adotada e do estabelecimento de um parque produtor de bens de consumo durável e de bens de capital, com o esgotamento daquele processo por volta de 1961/62, deixaram de existir como válidas quaisquer justificativas à concentração como formadora de crescentes economias externas e, portanto, como maximização da taxa de expansão do produto nacional.

Na medida em que o móvel central do desenvolvimento não é mais a capacidade de expandir a oferta com base na reserva de mercado, mas sim de expandir o mercado (demanda) para propiciar a expansão do aparelho produtivo, os investimentos industriais periféricos têm maior capacidade de gerar empregos (pelo tipo de bens a produzir) e a taxa global de expansão da economia não tende a cair desde que estes investimentos criem demandas por insumos e bens de capital que possam ser atendidas fundamentalmente pelo pólo nacional (que se especializaria em produção de bens de capital).

### Fatores Psicossociológicos e as Decisões Políticas

Também determinados fatores psicossociológicos concorrem para a concentração econômica. Tais fenômenos são mais corretamente desenvolvidos pelos profissionais habilitados para tanto, os sociólogos, psicólogos, cientistas políticos, antropólogos e pedagogos. Intentamos aqui apenas uma breve citação de alguns destes fenômenos.

No período histórico em que o *desenvolvimento a qualquer custo* se incorpora como doutrina política central dos governantes, o maior custo possível passa a ser não fazê-lo.

Desta forma, todas as decisões políticas tomadas sob o rótulo do desenvolvimento serão boas ou melhores conforme sejam menores ou maiores os efeitos que provocam na expansão do produto ou da capacidade industrial instalada. Não se questiona sobre os efeitos negativos que provocam na distribuição regional, setorial e pessoal da riqueza e na qualidade do nível de vida da população. Enquanto, por um lado, os investimentos realizados são visíveis e concretos, por outro não se percebem os resultados que adviriam da inversão dos mesmos recursos em usos alternativos. Quanto de atraso, miséria e insalubridade provêm deste não investimento alternativo é difícil,

senão impossível, determinar. E também politicamente indesejável. Desta forma, por pior que seja a opção do investimento realizado sempre haverá um benefício mínimo quantificável.

Outro fator psicológico que induz à aceitação do desenvolvimento regionalmente desequilibrado é o de que, ao se adotar tal processo, o qual implica inerentemente em certos níveis de dependência externa, nas decisões econômicas, na adoção tecnológica e na cultura geral da nação, os padrões de qualificação do desenvolvimento são fornecidos comparativamente às características das nações desenvolvidas. Se alguma coisa neste país é parecida com as nações desenvolvidas, é o pólo nacional. Variando desde o aspecto urbano, os padrões de consumo e de comportamento, o tema das artes, ciência e pesquisa, os problemas genéricos tratados pelas autoridades e por vezes pela população em geral, têm como parâmetro orientador do que significa *desenvolvimento* a evolução dos países capitalistas avançados, e que são, como inúmeras vezes já temos analisado, absolutamente inadequados para a realidade em que se inserem.

Como ademais os meios nacionais de divulgação estão concentrados no pólo – os jornais de circulação nacional, a quase totalidade de revistas de todos os tipos de interesse, as emissoras de televisão com capacidade de produzir programas, etc. –, os níveis de motivação (*leitmotiv*) e discussão passam a existir numa atmosfera sem qualquer aderência às realidades regionais periféricas.

A partir daí, todas as atividades e problemas, inclusive o processo de desenvolvimento, são tratados num nível de generalidade e alienação inquestionáveis, ou mediante o transplante cultural direto, num nível em que a sofisticação tecnológica e a densificação de capital das soluções apresentadas indicarão a mais *avançada*. Assim, esta solução só pode ser aplicada no pólo e como auxílio financeiro de toda a nação, prosseguindo o fenômeno concentrador a exigir esforços geometricamente crescentes de capitalização.

Desta forma a problemática tratada transcende a seus aspectos técnico-econômicos, sendo que qualquer orientação dada quanto à forma de evolução do processo, seja por omissão, seja por opção explícita, representa uma opção política da composição de forças hegemônicas no poder central.

Também é necessário que se diga que embora o ângulo central de análise seja o da distribuição espacial da atividade produtiva, o fenômeno econômico implica simultaneamente ampliar ou reduzir as disparidades setoriais e sociais na participação da riqueza, as quais determinam objetivamente as condições de vida das populações. Sem estas considerações, o problema passaria no nível de aspirações

regionalistas de motivações psicológicas individuais, bem menos importantes para a vida dos povos e das nações.

## A AÇÃO DAS REGIÕES E DOS ESTADOS PERIFÉRICOS

### Ação dos Estados

Ainda que tenham surgido nas regiões e Estados brasileiros tentativas concretas visando a reduzir as disparidades regionais, através da adoção de medidas de política econômica a partir do manejo dos instrumentos de que dispõem, tais experiências não têm sido capazes de inverter ou reduzir substancialmente os efeitos do fenômeno concentrador.

Nos Estados, aqueles em que o nível dos interesses políticos consegue se alçar a preocupações mais globais e conseqüentes, têm sido adotadas políticas de receita e gasto público voltadas para a realização de infra-estrutura básica de transporte rodoviário, produção e transmissão de energia e telecomunicações. Tais investimentos consumiam e ainda hoje consomem a quase totalidade da capacidade do investimento público, acreditando-se que, de forma semelhante ao pólo, se constituem em pontos de estrangulamento à expansão industrial. O que se verifica é que embora necessários, tais investimentos não são suficientes para gerar ou induzir por si sós a expansão industrial.

Outros, além disso, utilizaram recursos obtidos via tributos para a montagem de organismos destinados a orientar e estimular coordenadamente os investimentos públicos e os privados, notadamente pela concessão de créditos de longo prazo a juros reduzidos.

Também a concessão de isenção dos tributos estaduais para os investimentos industriais foi adotada, embora, dada a sua generalização, acabasse retirando o caráter de vantagem comparativa que cada estado isoladamente buscava fornecer.

Ademais de tarifas especiais para energia elétrica industrial, água potável e terrenos industriais, por vezes fornecidos também por municípios, estes representam basicamente o conjunto dos instrumentos de que os governantes estaduais dispunham para o fomento à industrialização. Tais instrumentos, aplicados geralmente em economias estagnadas e sob a ação poderosa dos fenômenos de expropriação regional de seu já reduzido excedente econômico formado, demonstraram-se incapazes de criar progressos significativos e du-

radouros, embora possuam importância relativa quando comparados com Estados que não utilizaram com racionalidade este parco instrumental disponível.

As últimas administrações nacionais, por outro lado, têm ampliado o grau de limitações ao uso dos instrumentos dos estados, seja explicitamente, pelas disposições contidas nas constituições que têm surgido, seja pelo controle da aplicação ou pela determinação das prioridades da aplicação dos tributos e transferências, em que os estados e municípios têm participação e são recolhidos pelo governo federal. Estas limitações visam a compatibilizar as medidas econômicas estaduais com os objetivos da política econômica federal.

### **A Experiência do Nordeste**

A única política federal adotada em nível regional com período razoável de duração, ainda que apresentando profundo seccionamento reorientador de sua experiência, constituiu-se o caso da SUDENE. Embora não caiba neste artigo uma polemização de todos os aspectos do problema, a primeira observação que se deve retirar é a de que aquele organismo e a política por ele adotada só se tornaram realidade quando as condições de vida da população atingiram níveis subumanos, a ponto de sensibilizar politicamente a nação, pelas suas repercussões internacionais.

Pela primeira vez sob o critério global para a região, as políticas de gasto público e de receitas estatais foram colocadas sob decisão política dos interesses regionais. Se entretanto é ainda cedo para a mensuração dos benefícios que o vasto programa de pesquisas e intervenções na vida regional provocou, já se pode ter consciência crítica empírica para afirmar que não se modificou substancialmente a estrutura produtiva regional nem o seu papel dentro da economia nacional.

Isto se dá, a nosso ver, porque inicialmente só se colocou ao dispor daquela entidade a política de gasto público nacional preexistente na região, sem que se alterasse fundamentalmente os montantes da participação daquela região no rateio do gasto total. Essencialmente o que se operou foi uma racionalidade maior nos gastos públicos nacionais na região, antes sabidamente aplicados com malversações e pulverizações. Note-se que a ação da SUDENE foi uma experiência pioneira e portanto merecedora de críticas técnicas, que entretanto devem ser formuladas no sentido de reorientar as ações do órgão visando a aprofundar suas intervenções na realidade.

Ultimamente, foram estabelecidos, dentro da política da receita pública, determinados estímulos aos investidores mediante desconto do pagamento do imposto de renda para os que realizam empreendimentos na região. Embora pareça ser um estímulo válido, seus efeitos se diluem pela total indiscriminação dos investimentos sujeitos a tal vantagem e pela não intervenção simultânea em inúmeros aspectos da estrutura produtiva regional, especificamente no setor agropecuário. Ademais, há que se compreender que em se tratando de uma região estagnada e cujos níveis de vida da população atingem índices absolutamente subumanos, os seus resultados tendem a ser reduzidos pela profunda incapacidade de resposta aos estímulos e pelo nível crescente das necessidades humanas não satisfeitas pelo aparelho produtivo atual.

Desta análise, ainda que sucinta e de caráter didático, se depreende que nos níveis de utilização dos atuais instrumentos de política econômica por parte dos estados e das regiões, o atual desnível regional tende a se agravar. Mesmo nos casos em que o crescimento econômico tem ocorrido com base na colonização de áreas novas, dado o seu caráter predatório representam *programas de implantações a longo prazo de áreas subdesenvolvidas*, na medida em que tal crescimento horizontal não seja acompanhado pelo crescimento vertical, hoje reservado exclusivamente à região sudeste da nação ou, mais especificamente, ao eixo Rio-São Paulo.

## **POR UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

### **Esboço de suas Características**

Dentre algumas hipóteses capazes de servir de modelo ao desenvolvimento nacional, esgotado o da substituição de importações, citam-se: a política de pólos de desenvolvimento; a realização de blocos de investimentos autopropulsores; aumento nas exportações industriais; integração ao mercado latino-americano; aumento progressivo da eficiência do sistema produtivo; redistribuição mais equitativa da renda gerada, todas estas como perspectivas de longo prazo, e mais investimentos autônomos públicos em infra-estrutura, ampliação progressiva do crédito ao consumo e aumentos nos dispêndios de transferência de previdência social, estas como perspectivas de curto e médio prazos. Obviamente que tais linhas de ação são interconectadas entre si, e representarão opções políticas toma-

das em função dos interesses econômico-sociais das forças políticas em jogo.

Do que se depreende da exposição das partes anteriores deste artigo, acreditamos que somente uma política nacional de desenvolvimento regional pode criar condições de estancar determinadas variáveis do fenômeno concentrador, criando condições de desenvolvimento industrial em todas as regiões do país que, dada a atual estrutura industrial existente, criarão condições de desenvolvimento contínuo também para o eixo Rio-São Paulo em níveis de complementaridade e especialização maiores. As principais linhas de ação seriam a estruturação de pólos de desenvolvimento, a realização de blocos de investimentos autopropulsores e investimentos de infraestrutura regional, embora integrados com as demais linhas de ação porventura eleitas politicamente.

Esta política nacional de desenvolvimento regional, embora aqui esteja tratada por um ângulo essencialmente didático, implicaria necessariamente alterações no sistema de decisões de política econômica nacional, dado que os organismos básicos de planificação dentro deste critério – as superintendências regionais – estão hoje afetos ao Ministério do Interior, o sistema central de coordenação e de planificação constitui-se hoje em um ministério específico, e a quase totalidade dos instrumentos de intervenção sobre o setor privado e o controle financeiro das ações do setor público se concentra no Ministério da Fazenda. Dadas as características continentais do país, cada vez mais em função da problemática criada pelos desequilíbrios regionais, os referidos ministérios passam a ter necessidade exponencial de operarem com a mesma orientação administrativa e política sob pena de se criarem disfunções administrativas aceleradas, as quais se propagam aos demais ministérios e inclusive podem implicar quebra da autoridade central.

Os planos nacionais, tanto os de longo prazo como os de médio prazo e os operativos anuais passariam a ser elaborados sob forma desagregada regionalmente, ao contrário da atual programação *punctual* adotada. Os critérios de avaliação dos projetos que se candidatam aos estímulos concedidos passam a ser setoriais/regionais com base nas vantagens comparativas regionais e no grau de interdependência setorial industrial que possuam. Preferencialmente a linha de projetos capacitados a receber os estímulos disponíveis seguem a ordem adiante descrita. Indústrias de bens com capacidade competitiva no mercado nacional, em seguida a linha de complementaridade às indústrias do pólo em níveis de tecnologia e de transformação superiores aos atuais e por último as linhas de substituição de importações

regionais cuja escala permita a concorrência com indústrias das demais regiões. Enfatizamos a necessidade de estudos setoriais regionais de projetos integrados, cujas demandas derivadas constituem economias externas dinâmicas capazes de permitir a implantação de unidades produtivas que isoladas não teriam viabilidade econômica. Este tipo de ação programada do setor público e privado, no Brasil exemplificados pela atuação dos grupos executivos de industrialização setoriais, constitui-se num dos mais operacionais instrumentos de coordenação e estímulo à industrialização.

Ressalte-se novamente aqui os estímulos indiretos que refletiriam no pólo nacional via demandas derivadas de insumos e bens de capital, por um lado, e ampliação dos mercados regionais, por outro. Tais estímulos indiretos se verificam por vezes de intensidade maior que os diretos, como já se estudou fartamente nos casos das cidades industriais do norte da Itália (Milão, Turim, Bolonha) com relação ao programa de desenvolvimento da região sul e da Sicília, bem como da expansão e consolidação das metrópoles do nordeste americano (Nova Iorque, Boston, Chicago) quando da industrialização do meio-oeste.

### **Algumas Hipóteses sobre sua Instrumentação**

Diferentemente dos atuais instrumentos utilizados até o presente, nas tentativas de reduzir os desequilíbrios regionais, os instrumentos a serem utilizados com uma política nacional de desenvolvimento regional seriam a diferenciação regional dos instrumentos nacionais de política econômica, visando a estimular não apenas as transferências de excedente econômico (sob a forma de investimento) gerado na região pólo, senão que estimular a capacidade de investimentos regionais, por políticas de redução dos custos de investimentos, capacidade de aquisição de capital de giro mais elástica e custo de importação de equipamentos sem similar nacional rebaixados via estímulo cambial. Esquemáticamente compreenderiam o conjunto de estímulos apresentados a seguir.

#### **Área monetária**

- Taxa de encaixe bancário diferenciada por regiões sendo menor nas regiões de menor desenvolvimento relativo.
- Menor taxa de redesconto de títulos emitidos pelas empresas industriais implantadas nas regiões de menor desenvolvimento relativo.

- Menores limites de capital mínimo exigido para a formação de empresas financeiras de investimento e de crédito a curto/médio prazos.
- Determinados tipos de operações financeiras poderiam contar com redução ou isenção do imposto sobre operações financeiras segundo as necessidades de expansão inicial de setores industriais implantados.
- Abertura de linhas de financiamentos especiais ao investimento para os projetos aprovados nas superintendências regionais e para os conjuntos de investimentos integrados autopropulsores, com taxa de juros sensivelmente abaixo das de mercado, embora não devendo ser negativas como o foram na época de maior expansão da indústria paulista na década de 50.

Tais medidas seriam aplicadas de forma específica para os setores industriais de cada região que possuem capacidade de concorrência no mercado nacional e as constantes de projetos integrados de investimentos. Desta forma estar-se-iam coibindo via estímulos as transparências financeiras bancárias para o pólo, bem como ampliando o apoio financeiro às atividades econômicas sem permitir expansão de aplicações meramente especulativas e de baixa produtividade.

### **Gasto público e receita**

Realmente constitui-se num dos fatores essenciais de concentração econômica o gasto público federal. Como já notamos, o custo social das obras de infra-estrutura no pólo é progressivamente ascendente e, ele próprio, causador ponderável da concentração, sem resolver os problemas de marginalidade em face das migrações que provoca, provenientes das regiões periféricas. Tal política deve ser substancialmente alterada visando a fornecer infra-estruturas básicas econômicas e sociais e industriais produtoras de insumos básicos universais, nas capitais regionais, que se encontram atualmente em sua maioria com visível inadequação de seus serviços urbanos mais elementares.

- Intensificação dos incentivos fiscais aos investimentos (imposto de renda) já em vigor. Criação de incentivo adicional sobre o imposto de renda, cujo desconto percentual deve variar de acordo com o grau de desenvolvimento relativo das regiões, e ao qual montante deverá ser acrescentada quantia igual por parte dos investidores (contribuin-

tes), a serem aplicados na própria região onde reside ou situa-se a pessoa física ou jurídica que se dispõe a receber o benefício. Tal sistema visa a intensificar as próprias poupanças regionais e para que a expansão econômica não se faça apenas sob a forma de instalação de subsidiárias.

Torna-se absolutamente necessário, entretanto, alterar as formas de aplicação destes estímulos que atualmente induzem e permitem a pulverização dos investimentos em inúmeras empresas de pequena escala produtiva e baixa produtividade e capacitação de concorrência, orientando-os apenas para os empreendimentos em cujo setor não possui capacidade instalada superior à demanda regional, ou então para os empreendimentos constantes dos planos de investimentos integrados autopropulsores aprovados pela respectiva superintendência regional. Estes últimos empreendimentos poderiam receber ainda incentivos fornecidos pelos estados e municípios e ainda em casos especiais, dependendo da tecnologia e do emprego criado, isenções parciais ou totais da exigência de recolhimento da parte patronal de previdência social durante as fases de implantação ou dos primeiros anos de funcionamento.

#### Área cambial e do comércio exterior

- Criação de categoria especial de câmbio favorecendo os investimentos integrados e os de escala produtiva em nível de mercado nacional, aprovados pelas superintendências regionais, em cuja categoria os preços de compra das divisas estariam de 10% até 30% abaixo da taxa oficial de câmbio na época da inscrição do projeto, variando os percentuais de acordo com o grau de desenvolvimento relativo das regiões.
- Nos empreendimentos das categorias acima, a concessão de isenção dos impostos de importação de bens de capital e insumos.
- Também para os empreendimentos das categorias acima, isenção total de impostos de exportação e concessão de seguro de crédito e financiamento para o total dos volumes exportados.
- Também para as mesmas categorias de empreendimentos, avais para obtenção de financiamentos externos, fornecidos pelos organismos oficiais de crédito federais – BNDE, Banco do Brasil e Tesouro Nacional.

### Algumas Observações Complementares

Obviamente, a implantação de medidas de política econômica diferenciadas segundo as regiões de um mesmo país exige um consenso favorável dos interesses políticos dominantes para sua viabilidade. Evidentemente nota-se pela própria estruturação dos organismos de decisão nacional que as linhas de desenvolvimento destacadas neste trabalho não são absolutamente as preocupações centrais dos interesses que hoje historicamente estão definindo os rumos da nação. Acreditamos, entretanto, que a evolução do sistema econômico brasileiro em prazo relativamente recente induzirá à adoção de política econômica neste sentido.

Outra observação a se destacar é que o nível de conhecimento teórico-prático do meio físico e humano bem como das oportunidades de inversões econômicas nas regiões é bastante reduzido, o que está a indicar a necessidade de vultosos pré-investimentos em levantamentos e pesquisas básicas. Também os sistemas de estatísticas devem ser adequados às necessidades do planejamento regional e nacional.

Quando se observa que qualquer das grandes regiões do Brasil – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul – situam-se isoladamente, seja por extensão territorial, seja por população, comparativamente, dentre as maiores *nações* do globo, percebe-se que as necessidades técnicas organizacionais chegam em níveis de absoluta diferenciação em cada região e os processos de decisão assumem intrincada complexidade para o que o atual aparelho administrativo do governo nas regiões não está capacitado a resolver. Como realmente trata-se de um tema para o qual não estamos devidamente preparados para abordá-lo sem o concurso de outros profissionais, e mesmo porque excede o âmbito desta monografia, somente foram levantados alguns dos problemas existentes na área de decisão, sem formular qualquer proposição concreta quanto ao aparelho administrativo capaz de implementar um programa nacional de desenvolvimento regional.

Outro suposto básico do tema desenvolvido é o de que as condições do desenvolvimento industrial do Brasil não mais impõem, quando se fala de desenvolvimento regional, optar, para o conjunto da nação, entre uma industrialização extensiva ou horizontal e a industrialização vertical. Nosso ponto de vista atenta detidamente para esta colocação, quando afirmamos que basicamente apenas o desenvolvimento regional e a distribuição da renda global são capazes de propiciar um crescimento vertical, ou seja, a incorporação dos demais complexos setores produtivos de bens de capital. Desta

forma, não se trata de repetir nas regiões polarizadas a industrialização do pólo nacional, senão que a industrialização na periferia se fará em níveis de complementaridade industrial via demandas de bens de capital e insumos complexos.