

DESIGUALDADES REGIONAIS NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: UMA VISÃO ABRANGENTE COM ESPECIAL ATENÇÃO PARA A AGRICULTURA E A POLÍTICA AGRÍCOLA (*)

Jorge Jatobá (**)

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS E CONSIDERAÇÕES GERAIS

As origens históricas das atuais disparidades espaciais de desenvolvimento datam, pelo menos, de meado do século passado, ou seja, da época da expansão cafeeira no Sudeste, que ocorreu simultaneamente com o menor dinamismo ou declínio das exportações tradicionais brasileiras e, portanto, das bases econômicas das demais regiões do país, particularmente do Nordeste. No século atual, o agravamento e a persistência das desigualdades regionais associam-se à expansão da indústria nacional, que se concentrou no Centro-Sul, sobretudo em São Paulo, e às diversas transformações na organização espacial do país, provocadas pela crescente acumulação de capital em um complexo de atividades industriais, comerciais e financeiras, sediadas no Sudeste.

O rápido crescimento e a concentração inter e intra-regional de recursos produtivos e de população que deram origem à formação do complexo industrial-comercial-financeiro, que atualmente domina a economia brasileira, ocorreram, em boa medida, como resultado das pré-condições propiciadas pela expansão do café, em termos de mercado, força de trabalho, infra-estrutura, economias de aglomeração etc., bem como em decorrência dos impulsos à formação de capital em diversas atividades produtivas, resultantes tanto do próprio dinamismo da atividade cafeeira, quanto da resposta governamental às crises periódicas deste setor, entre o último

(*) Este trabalho baseia-se nos estudos realizados pelo CME-PIMES/UFPE para o IPEA/IPLAN, no período de 1976 a 1978. O estudo foi coordenado pelo autor à frente de uma equipe composta pelos seguintes pesquisadores: Carlos Osório de Cerqueira, Leonardo Guimarães Neto, Francisco Barreto de Paula Filho, John Redwood III, Olímpio de Arroxelas Galvão e Ricardo Carneiro. O texto contém a contribuição intelectual de todos os membros da equipe, tendo sido escrito à base dos Relatórios 7 e 8 da Pesquisa sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro (8 e 9).

(**) O autor é professor do CME-PIMES/UFPE, estando, no momento, à disposição da Assessoria Econômica do Ministério do Trabalho.

quartel do século XIX e os anos de 1930. A expansão e a concentração espacial de recursos produtivos no Sudeste brasileiro explicam-se, conseqüentemente, tanto pela expansão de um complexo de atividades econômicas que surgiram em torno do café em São Paulo, já a partir da segunda metade do século passado, quanto pelas condições sócio-econômicas menos favoráveis das demais regiões do país, neste período. O menor dinamismo das demais regiões brasileiras, decorrente de causas exógenas e endógenas, reflete, de um lado, as desvantagens competitivas dessas regiões com relação ao Sudeste, inicialmente, no comércio internacional e, mais tarde, na implantação de atividades industriais para atender ao mercado interno, e, de outro, suas peculiaridades, em termos de recursos naturais, clima, estruturas econômicas e sociais e, até, características políticas. Todos esses fatores tiveram a sua ação reforçada pelo Estado, cuja atuação foi francamente prejudicial aos interesses das regiões menos desenvolvidas, especialmente a partir da República.

Por sua vez, o processo de concentração industrial no Sudeste tornou-se cumulativo, apesar da existência de parques industriais em outras partes do país. O maior dinamismo da indústria do Sudeste, e especialmente a de São Paulo, no entanto, não somente resultou na atração de recursos produtivos (mão-de-obra e capital) das demais regiões do país e do exterior, mas sustentou-se, parcialmente, através da progressiva conquista de mercados extra-regionais, inicialmente, no Sul e no Centro-Oeste e, posteriormente, no Nordeste e no Norte, uma vez consolidados os mercados locais no próprio Sudeste. Ao mesmo tempo, a crescente demanda por alimentos e matérias-primas nos centros urbanos do Sudeste, além da expansão geográfica do café, induziu à ocupação agrícola, em regiões de "fronteira", inicialmente, vizinhas ao emergente núcleo industrial e, posteriormente, cada vez mais distantes dele. Desta forma, vastas áreas no interior de São Paulo e no oeste de Minas Gerais, no norte e no oeste do Paraná e no sul e no centro de Goiás e Mato Grosso foram, progressivamente, vinculadas ao centro hegemônico da economia nacional na primeira metade deste século.

Dada esta síntese dos antecedentes históricos, é conveniente descrever as características recentes das disparidades regionais no Brasil.

Estas características indicam que, apesar dos crescentes esforços governamentais para atenuar os desníveis espaciais na economia brasileira, sobretudo a partir da década dos anos sessenta, as diferenças relativas no nível e no ritmo de desenvolvimento entre as diversas regiões pouco se alteraram nestas duas últimas (três décadas). De fato, embora se possa identificar uma discreta tendência para a melhoria nos desníveis regionais, no que se refere à educação, saúde e habitação e à disponibilidade de infra-estrutura física (transporte, energia e telecomunicações), deve-se destacar a **extensão e persistência** destas disparidades, que se apresentam ainda como ostensivas. O problema pode ser analisado sob três dimensões diferentes: a espacial, a econômica e a social.

No que diz respeito à dimensão espacial, pode-se identificar no caso brasileiro um centro hegemônico e diferentes tipos de áreas periféricas, que diferem entre si, tanto por especificidades quanto pela natureza de suas articulações com o núcleo

econômico do país. Este coincide com a região metropolitana de São Paulo, contudo, em termos mais amplos, contém as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte, com uma possível extensão para o Noroeste, de modo a incluir Brasília. Em torno destas áreas, que comandam o processo de acumulação de capital na economia brasileira, identifica-se uma periferia dinâmica de natureza essencialmente agropecuária e relativamente moderna, que inclui o interior do Estado de São Paulo, o sul de Goiás, o sul do ex-Estado de Mato Grosso e a maior parte da Região Sul, sendo que o norte e o oeste do Paraná vinculam-se diretamente com a região metropolitana de São Paulo. Um outro tipo de periferia dinâmica, sobretudo em termos demográficos, é composto pelas áreas de fronteira, que se caracterizam tanto pelo seu grande potencial de exploração de recursos naturais, quanto por serem áreas que têm recebido, mais recentemente, intensos fluxos migratórios. Estas áreas, onde os conflitos resultantes da disputa pela propriedade e posse da terra entre uma frente de expansão capitalista e outra de caráter camponês têm assumido proporções significativas em anos recentes, situam-se no norte dos estados de Goiás e Mato Grosso, no sudeste do Pará, em Rondônia e no Acre, sendo que estas últimas áreas vêm sendo objeto de intensa ocupação demográfica nesta década. O terceiro tipo de periferia é menos dinâmico do que as áreas do Sul, Centro-Oeste e Norte e constitui-se de regiões de ocupação antiga e com vinculações mais de competitividade do que de complementaridade com o núcleo hegemônico da economia. Estas áreas incluem quase toda a Região Nordeste, o norte e o leste do Estado de Minas Gerais, o norte do Estado do Rio de Janeiro e boa parte do Espírito Santo.

A maior parte do crescimento econômico brasileiro tem ocorrido no centro hegemônico e na sua periferia mais próxima, destacando-se a alta concentração industrial no núcleo formado pelas três principais regiões metropolitanas do Sudeste. A agricultura e os serviços têm se expandido mais rapidamente no Sul e Centro-Oeste, enquanto que as demais regiões têm apresentado crescimento mais moderado em todos os setores produtivos. Os dados disponíveis indicam que as áreas do Centro-Sul mais funcionalmente vinculadas a São Paulo foram as que mais cresceram entre 1949 e 1970, na medida em que se beneficiaram mais amplamente do crescente processo de industrialização e urbanização que tem ocorrido no núcleo hegemônico do país. Por outro lado, as áreas mais pobres foram relativamente menos beneficiadas pelo desenvolvimento brasileiro no pós-guerra, pois, embora tenham crescido a níveis satisfatórios, estes ritmos de expansão foram, se não menores, apenas iguais aos do centro hegemônico do país, o que não permitiu, evidentemente, que as distâncias relativas fossem reduzidas ao longo do período.

Quanto à dimensão social, há indicação de uma discreta convergência das variáveis estudadas, que ocorre, no entanto, sob certas condições que precisam ser ressaltadas. Inicialmente, os desníveis nos setores sociais, não obstante a referida convergência, são ainda ostensivos, revelando não só que as políticas sociais têm sido negligenciadas em favor daquelas voltadas para a expansão econômica, como pondo em evidência que estas últimas têm tido fracos rebatimentos sociais e até mesmo conseqüências perversas. Ademais, deve-se relevar que as desigualdades sociais ao ní-

vel intra-regional também são significativas. A despeito da constatação da discreta convergência, a extensão e a persistência das desigualdades regionais são confirmadas ostensivamente, ao se estudarem os padrões regionais de distribuição da riqueza e da pobreza, quer em termos estáticos quer ao longo do tempo. Neste sentido, apesar da pobreza ser marcante e abrangente, em termos nacionais, estando presente, por conseguinte, em todas as macrorregiões, ela detém incidência espacial diferenciada, na medida em que as suas magnitudes extensiva e intensiva ocorrem com mais vigor no Nordeste do que nas demais regiões brasileiras. Por outro lado, a riqueza concentra-se mais fortemente no Sudeste. De fato, quanto mais elevado o estrato superior da distribuição, mais se releva o Sudeste como a região concentradora de ricos, particularmente São Paulo e Rio de Janeiro.

Convém destacar que a análise evidencia claramente que as disparidades de desenvolvimento, tanto no plano interpessoal quanto nos diversos cortes espaciais, são por demais ostensivas para que se omitam algumas inquietações que, embora genéricas, são de relevância para se identificarem as conseqüências sociais e regionais da expansão recente do capitalismo no Brasil. Um profundo e inevitável ceticismo emerge quando — a partir da análise da recente experiência brasileira de desenvolvimento — procura-se vislumbrar a possibilidade de se reduzirem, substancialmente, as desigualdades de qualidade de vida das populações que ocupam os diferentes espaços geográficos do Brasil, a permanecer hoje essencialmente, o mesmo estilo de crescimento que tem caracterizado o país a partir da II Guerra Mundial. Se a análise permite inferir que as políticas econômicas voltadas, prioritariamente, para a expansão da economia têm gerado mazelas sociais, também permite afirmar que as medidas governamentais nas dimensões mais estritamente sociais e regionais têm sido insuficientes para corrigir as distorções geradas pelas primeiras.

Como exemplo do argumento acima e dadas as características desta reunião patrocinada pela SOBER, convém apresentar algumas evidências relativas à interação entre desenvolvimento regional e políticas nacionais e regionais de fomento à agricultura (5, 6 e 7).

2. AS DESIGUALDADES REGIONAIS E AS POLÍTICAS NACIONAIS E REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

Antes de se proceder ao estudo dos efeitos da política agrícola sobre o Nordeste, convém considerar, sumariamente, as seguintes conotações, bastante gerais, sobre a expansão capitalista no campo (5 e 6):

- a) com essa expansão, o produtor rural vai dependendo cada vez mais do mercado, o qual se expande e se unifica de forma transregional, determinando uma tendência em prol da modernização e tecnificação, que favorece a criação de excedentes relativos de população rural;

- b) a penetração capitalista implica num processo de proletarização crescente, que, liberando o trabalhador rural de seus vínculos com a terra, subordinando inteiramente ao capital; no recente processo de completa proletarização do trabalhador agrícola, destaca-se o mecanismo perverso — já, hoje, nacionalmente abrangente — do “assalariamento às avessas”, por intermédio do qual o trabalhador é remunerado pela quantidade produzida (tarefa), ao invés de pelo tempo de trabalho realmente despendido na produção rural;
- c) em apoio ao processo de proletarização do homem do campo, realiza-se um intenso processo de pecuarização em todas as regiões do país, inclusive nas áreas de fronteira econômica, o que vem sobremodo contribuindo para a criação de excedentes relativos de população rural.

Os processos de modernização e tecnificação, de proletarização e de pecuarização vêm atuando em sentido contrário à fixação produtiva da população rural no campo e a favor do aumento do grau de monopólio sobre a propriedade da terra.

Na perspectiva de a política agrícola vir desempenhando um papel de apoio aos processos supracitados, observam-se, a seguir, dois níveis de políticas agrícolas: as de caráter nacional, que incidem diferentemente nas várias regiões e as explicitamente regionais. Em suma, constata-se, em linhas gerais, que as políticas agrícolas, em consonância com o estilo atual de desenvolvimento brasileiro, embora revelem propósitos distributivistas nas intenções, não dão prioridade na execução ao sentido da equidade. Entretanto, prestam-se para a acumulação do capital e certa expansão seletiva do mercado, embora sacrificando fortemente o emprego rural e gerando desemprego e subemprego urbanos.

A política nacional de desenvolvimento agrícola, em suporte à expansão capitalista no campo, vem acelerando a concentração da riqueza e da renda rural e beneficiando a grande propriedade rural em detrimento da pequena, a despeito de esta absorver mais mão-de-obra que a outra, apresentar maior produção por área, contribuir, relativamente mais, para a produção de lavouras do que para a pecuária, como também orientar-se, comparativamente mais, para o mercado interno do que para o externo.

2.1 Os Efeitos Regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola

Visto que o processo de modernização e tecnificação, de proletarização e de pecuarização implicam em desvincular o trabalhador da terra, seria de esperar que houvesse uma arrojada e ampla política de colonização que atuasse no sentido contrário, procurando, compensatoriamente, conduzir ao acesso à terra e à fixação produtiva. No entanto, a política de colonização vem tendo prioridade muito baixa no elenco das políticas agrícolas do país (5).

À guisa de exemplo, um dos maiores projetos de colonização oficial no país (Alto Turi), localizado na Pré-Amazônia Maranhense, não tem recebido apoio decisivo da SUDENE, órgão que o criou e é hoje o maior acionista da empresa (COLO-

NE) executora do projeto. A ausência da arrojada e forte política de colonização está permitindo o fechamento da fronteira agrícola, máxime da Amazônia, gerando a instabilidade social.

Segue-se uma sucinta análise da incidência regional das três políticas agrícolas rurais convencionais; (a) de apoio à produção e à produtividade; (b) de crédito; e (c) de financiamento de preços mínimos.

A incidência espacial dos programas de apoio à produção e à produtividade (pesquisa agrônômica, extensão, inovação e difusão tecnológica, insumos modernos etc.) revela grande concentração de recursos nas regiões de agricultura de maior grau de acumulação capitalista, Sudeste e Sul, reforçando as desigualdades regionais. Vale registrar que cerca de 90% dos tratores e 85% do consumo de fertilizantes químicos concentram-se nessas regiões.

As políticas de crédito rural evidenciam que o financiamento subsidiado tem contribuído para agravar as desigualdades regionais do desenvolvimento, na medida em que discrimina as regiões Norte e Nordeste. Sumariamente, observa-se que o Sul e o Sudeste apropriaram, em média, em anos recentes, 88% do crédito rural nacional. Quanto à distribuição de crédito, observa-se também que os investimentos destinados à lavoura foram, para as regiões Norte e Centro-Oeste, iguais ou pouco superiores aos destinados à pecuária, sobretudo a bovina. No Nordeste e no Sudeste, o crédito destinado à pecuária foi superior ao destinado à lavoura. Na Região Sul, a lavoura foi mais beneficiada do que a pecuária, em termos de crédito, devido ao incentivo às culturas do trigo e, mais recentemente, da soja.

Na política de garantia ao produtor por meio de fixação de preços mínimos, o maior peso dos financiamentos destinou-se ao Sul e ao Sudeste. Em média, o Nordeste teve apenas 6% de sua produção total financiados, enquanto que o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste tiveram, aproximadamente, 30% cada.

Pode-se, enfim, afirmar, de modo geral, que as políticas nacionais de desenvolvimento agrícola orientam-se para o reforço da acumulação capitalista no campo, já que nas regiões onde existe maior grau de acumulação (Sudeste e Sul) há maior incidência regional dos efeitos dessas políticas.

2.2 Os Efeitos das Políticas Agrícolas Regionais

Dado que as políticas agrícolas nacionais tendem a concentrar sua atuação nas regiões de maior acumulação capitalista na agricultura, e que as desigualdades setoriais, regionais e sociais, ao se ampliarem, podem até mesmo comprometer, a partir de certo nível, a própria expansão capitalista, as políticas agrícolas explicitamente regionais que visam ao Nordeste e à Amazônia, e por vezes também às áreas não-amazônicas do Centro-Oeste, destinam-se a compensar a insuficiente incidência, nessas regiões periféricas, das políticas agrícolas nacionais e a incorporação de novos mercados. Portanto, em uma palavra, visam também à expansão capitalista no campo dessas regiões periféricas (6).

A partir do GTDN (2), que, revertendo à ênfase outrora dada aos determinantes naturais (solos, clima, intempéries), do desenvolvimento rural do Nordeste, apontou para a organização social da produção no campo como o principal empecilho ao alargamento dos mercados, as políticas agrícolas regionais, quer para o Nordeste quer para a Amazônia, apresentaram sempre preocupação com a maior estabilidade da renda rural e a criação de emprego. Nessa perspectiva, ensaia-se uma interpretação geral de seus resultados, em confronto com os seus objetivos declarados (6, 7 e 10).

Uma característica das políticas agrícolas regionais, que se apreende a partir do que há de estilo comum e repetitivo, é a desconexão entre os objetivos sócio-econômicos (aparentes), revelados na fase de concepção e formulação das políticas, e os objetivos (reais) de conteúdo e caráter meramente econômico-produtivo. Uma constatação geral é que, na fase de execução das políticas agrícolas explícitas, os primeiros objetivos vêm a ser atropelados pelos últimos.

Na fase anterior ao II PND, destacaram-se as seguintes decisões de atuação sobre a agricultura do Nordeste e da Amazônia:

- a) a extensão ao campo da aplicação dos incentivos fiscais do tipo 34/18, em vista do equilíbrio intersetorial;
- b) a criação do PIN, em nome da integração entre as duas regiões-problema;
- c) o surgimento do PROTERRA, que sugeria o equilíbrio social. Com o II PND, emergiram os programas especiais fundamentados na concepção de pólos e na filosofia dos projetos de desenvolvimento rural integrado. Surgiram, então, o POLONORDESTE, o POLAMAZÔNIA, o Projeto Sertanejo (região semi-árida do Nordeste) e, para reforçar a emergência da economia do Centro-Oeste, o POLOCENTRO, o PRODEGRAN e o PRODEPAN.

O exame da distribuição, pela SUDENE e pela SUDAM, dos incentivos fiscais para projetos agrícolas realizados, respectivamente, por via dos mecanismos dos fundos FINOR e FINAM, que substituíram o antigo esquema do 34/18, indica que houve reforço à grande propriedade, em detrimento da pequena e da média, excluídas do acesso aos incentivos por causa de exigências burocráticas de elevado custo, tais como a apresentação de projeto técnico, além da demonstração de capacidade empresarial e da disponibilidade de contrapartida dos incentivos, em termos de recursos próprios.

Em conseqüência do apoio à grande propriedade, favoreceu-se nas áreas velhas a substituição de lavouras pela atividade pecuária, destruindo em grandes proporções os empregos pré-existentes. Nas áreas novas e de fronteira, os incentivos fiscais reforçaram o processo de pecuarização, causando o fenômeno de fechamento das fronteiras para os pequenos proprietários e camponeses, cabendo destacar que os projetos contemplados com incentivos fiscais são os grandes responsáveis pelo loteamento de vastas áreas da Amazônia Legal, especialmente no norte de Mato Grosso e

no sudeste do Pará, contribuindo, desta forma, para a especulação imobiliária, ao invés de serem exclusivamente aplicados em atividades nitidamente produtivas. No Nordeste, os estados que possuíam áreas virgens ou novas foram os que tiveram maior área total em projetos para incentivos fiscais (na seguinte ordem: Piauí, Maranhão e Bahia), com área média da propriedade do projeto aprovado de, respectivamente, 12,6, 7,3 e 6,6 milhares de hectares, enquanto que para o Nordeste como um todo a área média do projeto aprovado era de quatro mil hectares.

O PIN (Programa de Integração Nacional), que retirou do sistema 34/18 verba (30%) que, a princípio, destinar-se-ia aos projetos privados, objetivou financiar a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, bem como a colonização e a reforma agrária de suas margens, e financiar projetos da primeira fase do Plano Nacional de Irrigação que se referiam ao Nordeste. O objetivo principal do PIN foi promover uma rápida integração do Nordeste com a Amazônia e destas regiões com o resto do país. Visava, em outras palavras, a expandir as dimensões do mercado nacional, comandado pelo núcleo hegemônico industrial. Como de costume, a uma grande seca corresponderia uma nova política para o Nordeste. A fórmula, no entanto, previa favorecer o Nordeste através de inversões na Amazônia. A seca proporcionou o ensejo para que os recursos necessários fossem retirados dos incentivos fiscais, que então se aplicavam, principalmente, no Nordeste. A Transamazônica deveria, pela migração de flagelados nordestinos, ser fator de equilíbrio das duas regiões: o Nordeste (pobre, seco e superpovoado) e a Amazônia (potencialmente rica, úmida e subpovoada).

Sabe-se que as duas rodovias de integração nacional foram construídas em regime de urgência com as verbas do PIN, mas que a colonização não vem tendo resultado positivo, por ser tímida, seletiva e instável, fazendo falhar a concepção da física elementar, cujos pressupostos presumiram que a Transamazônica viesse a constituir-se em fator de integração e equilíbrio inter-regional. O que se viu, todavia, foi o amplo investimento na infra-estrutura ter servido às grandes empresas agrícolas e aos propósitos de expansão do mercado industrial brasileiro e apoiado o fechamento da fronteira pelas forças do capitalismo monopolista. No que diz respeito ao Programa de Irrigação do Nordeste, o PIN foi apenas um suporte intempestivo e temporário.

Outro programa de impacto surgiu com o PROTERRA (que se lê Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste), para "promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE".

Tal como o PIN, o PROTERRA também retirou fundos do sistema 34/18, porém em menor proporção (20%, contra 30% do PIN).

O PIN e o PROTERRA foram incorporados ao I PND como programas especiais relevantes da estratégia de desenvolvimento rural do Nordeste e da Amazônia, fundada na concepção de integração regional.

No caso do PROTERRA, em que pese sua designação e seu propósito declarado, quase todos os seus recursos foram utilizados para estradas (pelo ministério setorial dos Transportes, especialmente para a pavimentação da Belém-Brasília), usinas hidrelétricas e linhas de transmissão (pelo ministério setorial das Minas e Energia). Vale destacar, contudo, que a pequena parte dos recursos do PROTERRA aplicados na agricultura foi destinada a médios e grandes proprietários, sendo desprezível a redistribuição das terras para os pequenos, em aberto desafio às suas intenções reveladas, nas quais muito da ideologia reformista do GTDN está, de certo modo, refletida. Assim sendo, o PROTERRA distingue-se como o pior paradoxo entre a realização da política agrícola regional e a sua concepção. Sua reforma agrária consentida não saiu do papel. Não sendo mais considerado como prioritário pelo governo, o PROTERRA tornou-se fonte de recursos para outros programas merecedores de maiores atenções oficiais. Resume-se hoje em seu programa de crédito, que não dá qualquer prioridade à fixação produtiva da população de baixa renda, tornando-se, de fato, um mecanismo concentrador.

Em suma, o clamor (desde o GTDN) pela prevalência do “tratamento diferenciado” de cada região foi destruído no I PND, trazendo à baila, ao menos circunstancialmente, a ideologia da integração inter-regional, definida a partir de um forte centralismo, em Brasília, que, de resto, retirou poder dos já enfraquecidos organismos de planejamento regional, reduzindo drasticamente a influência da SUDENE e da SUDAM sobre a absorção dos recursos governamentais destinados às regiões que jurisdicionam.

Na reorientação do âmbito espacial das intervenções federais a partir do II PND, houve a preocupação de atuação concentrada em pólos definidos com caráter submacrorregional (mesmo que por vezes cruzem fronteiras regionais), ao invés do caráter intermacrorregional que presidiu à formulação dos programas de “integração nacional” do I PND. Na escolha das áreas dos programas espaciais do II PND, o critério prevalecente orientou a seleção das que detinham maiores potencialidades para a maximização da eficiência global. A orientação fundamental voltou-se muito mais para o crescimento global da economia (expansão do produto, geração de divisas etc.) do que para as necessidades das populações das regiões periféricas. Todavia, os programas de desenvolvimento rural integrado que surgiram a partir do II PND tinham em vista atingir um estrato de pequenos e médios produtores relativamente privilegiados.

A principal crítica que se reserva aos programas especiais do II PND é seu sentido excludente para a maior parte das populações residentes nas áreas periféricas, descuidando-se de atuar prontamente para a fixação produtiva do homem do campo, o que mereceria uma ação profunda em prol da reorganização fundiária e do pequeno produtor. Entretanto, não mais se definiu a problemática rural nesses termos, em face da tremenda falha do PROTERRA quanto à criação de uma classe média rural, a partir de uma reforma agrária consentida pelos grandes proprietários. Nesta linha, deve-se registrar o sentido regressivo do II PND em relação ao I PND, não na concepção de conteúdo meramente econômico nem espacial, mas na concepção da importância do desenvolvimento social. À guisa de exemplo, note-se que na vigência

do II PND nem mesmo se manteve o PROTERRA entre os programas prioritários para o Nordeste.

Outra crítica que os programas especiais do II PND merecem diz respeito à complexidade financeira. Vale salientar que a análise das fontes de recursos identifica uma estratégia de transferência entre os diversos fundos repassados, que parece camuflar a disponibilidade real dos recursos e propiciar facilmente a dupla contagem, se não a tripla ou até a quádrupla.

Outra conotação crítica sugere que os programas especiais do II PND incidiram em áreas muito vastas, especialmente na Amazônia e Centro-Oeste, dificultando, sobretudo, a operacionalização do enfoque integrativo. O grande número de setores envolvidos e as diferentes ênfases associadas a objetivos distintos dentro de cada uma das áreas contribuíram para uma sistemática de atuação que nem sempre perseguiu a direção de ações integradas.

Até aqui, foram considerados os programas especiais em conjunto. É interessante, pois, distinguir em grandes linhas os primeiros resultados e as tendências dos programas em separado.

Quanto ao Programa de Irrigação do Nordeste, cujo funcionamento efetivo só passa a concretizar-se a partir do impulso que lhe conferiu o II PND, deve-se levar em conta que, pela sua própria natureza, tem a capacidade de conseguir uma reestruturação fundiária nas áreas dos perímetros irrigados, sendo, entretanto, excludente com relação à maioria da população anteriormente empregada na área, uma vez que só reabsorve um terço dessa população devido ao seu elevado nível técnico. O problema ocasionado pela irrigação no Nordeste é o da criação de uma agricultura de elevado nível de produtividade, que só comporta um pequeno estrato privilegiado de produtores rurais. Outro problema envolvido nos projetos de irrigação diz respeito à natureza da produção a ser implantada. Certamente, numa agricultura de custos elevados, perderá sentido continuar produzindo os tradicionais produtos de subsistência da população rural e urbana, uma vez que seu preço mais elevado é incompatível com o nível de renda dos consumidores. A alternativa que se coloca é a produção de bens vinculados ao consumo de camadas de rendas altas e médias, ou mesmo de produtos de exportação, desvinculando a produção das necessidades da maioria da população.

O POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo, embora sendo programas de implantação recente, já apontam para uma determinada linha de resultados. A orientação básica, a nível da implantação dos projetos, tem sido para a camada de médios agricultores. Ora, a seletividade das áreas dentro da Região Nordeste, combinada com a seletividade ao nível dos produtores, dando-se preferência àqueles que possuem maior capacidade de modernização, significa reforçar um pequeno estrato de produtores, excluindo, por conseguinte, a sua maioria. Na ausência de uma reestruturação fundiária prévia, os benefícios da política econômica tendem a ser apropriados pelos grandes proprietários e por um pequeno estrato de pequenos e médios proprietários, reforçando, assim, o processo de diferenciação de pequenos produto-

res, que se manifestava como tendência. Reforçar a economia de uma pequena minoria de pequenos proprietários significa fazer a maior parcela deles depender cada vez mais do trabalho assalariado, aumentando o subemprego, comprimindo os salários e favorecendo maior taxa de lucros das propriedades mais capitalizadas.

Finalmente, examinando em conjunto os resultados do processo de desenvolvimento da agricultura das regiões periféricas e das políticas agrícolas regionais, pode-se concluir que ambos caminham solidários, em termos de um vetor de modernização, pecuarização e proletarização acelerada, significando, no Nordeste, um rápido movimento de extinção da parceria e, na Amazônia Legal (incluindo o oeste do Maranhão), representando-se pelo fechamento das fronteiras. Embora ainda sejam obscuros os resultados recentes sobre as taxas de crescimento da agricultura nas regiões periféricas, mesmo que venham a ser satisfatórias, não desativariam a crítica sobre o sentido excludente, seletivo e concentrador do desenvolvimento agrícola vigente.

3. CONCLUSÕES: O ESTADO, A POLÍTICA REGIONAL E O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL

Inicialmente, deve-se atentar para a geração de benefícios e custos decorrentes dos processos de desenvolvimento e sua apropriação e disseminação desigual em termos pessoais e espaciais. A análise realizada evidenciou que os benefícios e custos do desenvolvimento têm sido desigualmente apropriados em termos pessoais, quer se olhe o problema da perspectiva inter-regional, quer da intra-regional. Contudo, sabe-se que o processo de desenvolvimento capitalista traz em seu bojo mecanismos geradores de desigualdades, que, se deixados a operar livremente, podem levar a sociedade a graus insuportáveis de tensão social e até à ruptura política. O Estado, todavia, tem o dever de assumir, em suas intenções e ações concretas, um papel redistributivo. O que se tem observado, entretanto, é a distância entre intenções e resultados e a manutenção, se não o agravamento, das disparidades existentes, mesmo quando as intervenções governamentais passaram a incidir explicitamente sobre a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro. Ademais, o Estado, não só enquanto formulador e implementador de políticas, mas também como agente, enquanto investidor e produtor de bens e serviços, tem assumido nas suas ações concretas a função de gerador de desigualdades, apesar de seus programas regionais terem objetivos opostos, porquanto resultam tão-somente em ações compensatórias. Na medida em que as ações governamentais se guiam pelos padrões de eficiência, determinados aprioristicamente em relação à maximização e composição do produto, e se amoldem às necessidades de expansão capitalista, relegando neste processo aspectos fortemente redistributivos, então a sociedade brasileira continuará a ter a inconveniência de conviver com amplas diferenciações espaciais (e pessoais) no curso do seu desenvolvimento. Por conseguinte, na medida em que o Estado não tem exercido o papel de atenuador das desigualdades espaciais de desenvolvimento, cabe convocá-lo para exercitar esta função de forma mais incisiva e direta, de modo que se obtenha um processo de desenvolvimento espacialmente (e pessoalmente) mais equilibrado. Deste modo, poder-se-á proporcionar a todas as regiões do país, e às pessoas que as

habitam, maior participação no desenvolvimento nacional, assim como maior apropriação dos benefícios que têm sido gerados neste processo.

Além dos argumentos expostos acima, que, por si só, exigem uma nova postura política em face do problema regional brasileiro, convém evidenciar algumas tendências globais que caracterizam modernamente o desenvolvimento regional no Brasil.

Em primeiro lugar, os beneficiários dos programas regionais ou se têm constituído em uma minoria de origem local, ou de não-residentes da região onde ocorrem as intervenções. Na medida em que as políticas regionais não têm gerado benefícios que tenham sido substancialmente apropriados por nativos da região, é necessário que se criem novas estratégias que melhor e mais intensamente internalizem os benefícios desses programas. Por outro lado, os programas regionais, sobretudo para o Nordeste, têm se caracterizado, pelo menos nas suas intenções, também como estratégias de combate à pobreza. Contudo, em seus resultados esses programas têm gerado fracos rebatimentos sociais (ou ainda maiores mazelas, na medida em que contribuem para a concentração da renda e da riqueza) e têm criado poucos empregos (ou até mesmo destruído muitos). Como esses programas embasam-se na teoria da polarização, que contempla com mais ênfase os aspectos econômicos, infere-se que, como estratégia de combate à pobreza, eles não são adequados. Para o Estado, que tem viabilizado a expansão capitalista, assumir uma postura mais redistributiva, é essencial que se criem novas concepções de combate à pobreza, para isto sendo necessário que se dê mais importância à questão social e aceite-se o fato inconteste de que pela via apenas da eficiência voltada para maximização de crescimento do produto não se resolverão os problemas das desigualdades pessoais de renda, em geral, nem em seus cortes inter e intra-regionais.

Em segundo lugar, além da crescente tendência à concentração dos benefícios, determinada a partir do aumento da concentração da riqueza, que conta com o apoio do Estado, observa-se que o padrão de concentração regional da atividade econômica, definido desde os primórdios da industrialização brasileira, ainda permanece ostensivo, apesar das tentativas de melhorar a repartição espacial da atividade econômica, sobretudo através da crescente industrialização na periferia. Isto não deve ser confundido com uma melhor disseminação espacial dos benefícios, uma vez que em um processo generalizado de expansão capitalista os maiores benefícios, geralmente, encontram-se no núcleo que comanda a acumulação de capital na economia.

Em terceiro lugar, o estudo do papel do Estado, em suas diversas funções, evidenciou não só o fato de que suas políticas reforçaram a concentração espacial e social da renda e da riqueza, como também que, na sua atuação explicitamente voltada para as regiões periféricas, as intervenções governamentais assumiram mais um caráter compensatório do que de promotor do desenvolvimento no sentido amplo. Vale salientar que, com muita frequência, a ação do Estado através das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento setorial, por serem indiferenciadas regionalmente e destinarem-se, fundamentalmente, à viabilização da expansão capitalista a

partir do centro hegemônico da economia, teve efeitos inibidores e perversos com relação ao desenvolvimento das áreas periféricas. Isto está, sem dúvida, de um lado, associado à inexistência, no âmbito dos diversos tratamentos públicos, de uma perspectiva espacial de intervenção, visando a adequar as múltiplas formas de atuação ao processo de ordenamento do território brasileiro, visto como condição e objeto específico de atuação, e, de outro, a uma tendência para o Estado posicionar-se, de fato, como mais viabilizador e condutor da unificação dos mercados nacionais do que como equilibrador e atenuador das desigualdades, que, por sua vez, estão associadas, inevitavelmente, ao processo de desenvolvimento à base da organização capitalista de produção.

Em quarto lugar, convém destacar que a penetração de relações capitalistas nas áreas rurais das regiões periféricas tem gerado processos de modernização e tecnificação, de proletarianização e de pecuarização, com excludência social perversa. Esses processos complementam outro, que, também sob a égide do Estado, tem levado mais recentemente ao "fechamento" (na acepção social do termo) das fronteiras a uma agricultura de base familiar, composta, essencialmente, de nativos e segmentos migratórios que têm procurado essas áreas como alternativa de fixação produtiva. Esta característica social e econômica das áreas de fronteira decorre, essencialmente, da concessão de um privilégio à grande empresa rural, que, na orientação recente das políticas públicas, aparenta ser a presumida alternativa de natureza econômico-produtiva capaz de ocupar e integrar essas áreas ao esforço de crescimento nacional.

Finalmente, deve ser dito, à luz dessas constatações e tendências mais gerais, que o desenvolvimento regional não deve ser concebido apenas como uma maneira de alimentar o processo de acumulação nas regiões mais prósperas do país, nem deve ser abordado somente como um meio de viabilizar a expansão capitalista nas áreas periféricas, a custos que, do ponto de vista social e até político, são muito altos. Enfim, o objetivo último do desenvolvimento de uma região, qualquer que seja ela, deve ser a população que a ocupa. Contudo, os rumos do desenvolvimento regional no Brasil não apontam nesta direção.

4. LITERATURA CITADA

1. BRASIL, Leis e Decretos. Decreto-Lei nº 1.178, de 1º de junho de 1971.
2. BRASIL. SUDENE. Uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste 2. ed. Recife, SUDENE, 1967.
3. CME-PIMES/UFPE. Estado atual e evolução recente das desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro. Relatório nº 1 da Pesquisa Sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. Recife, out. 1977. (Mimeo.).
4. _____. Efeitos espaciais da política de comércio exterior. Relatório nº 2, Parte II, da Pesquisa Sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. Recife, maio 1978. (Mimeo.).

5. _____ . Efeitos espaciais da política nacional de desenvolvimento agrícola. Relatório nº 2, Parte III, da Pesquisa Sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. Recife, maio 1978. (Mimeo.).
6. _____ . Avaliação dos programas de desenvolvimento rural: Região Nordeste. Relatório nº 3, Parte II, da Pesquisa Sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. Recife, maio 1978. (Mimeo.).
7. _____ . Avaliação dos programas de desenvolvimento rural: Região Nordeste e Centro-Oeste. Relatório nº 3, Parte IV, da Pesquisa Sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. Recife, out. 1978. (Mimeo.).
8. _____ . Expansão capitalista, o papel do Estado e o desenvolvimento regional no Brasil. Relatório nº 7 da Pesquisa Sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. Recife, nov. 1976. (Mimeo.).
9. _____ . Subsídios à formulação de uma política de desenvolvimento regional para o Brasil. Relatório nº 8 da Pesquisa Sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. Recife, nov. 1978. (Mimeo.).
10. SAMPAIO, Y.; IRMÃO, J. F.; GOMES, G. M. Políticas de desenvolvimento rural no Nordeste: intenções e resultados. Recife, CME-PIMES/UFPE, jul. 1978. (Série Estudos, 3).