## PEDRO SISNANDO LEITE

# A LUTA PELO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RURAL NO MUNDO

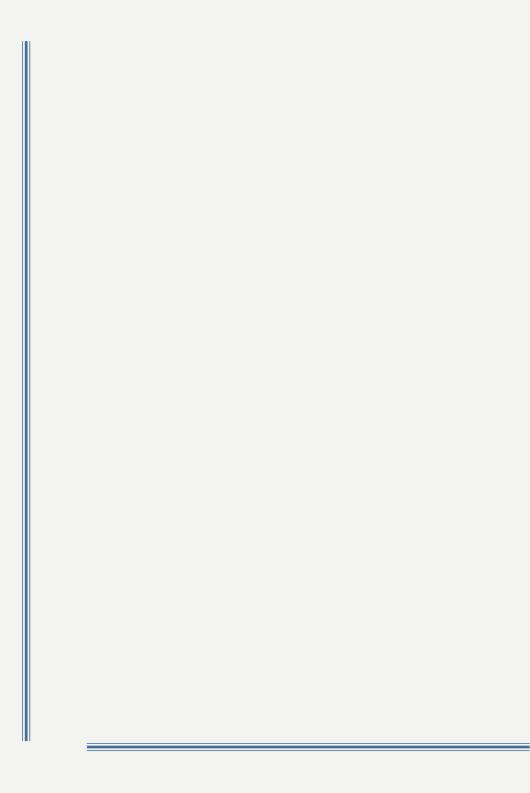
RELATO DE POLÍTICAS E RESULTADOS EM PAÍSES VISITADOS PELO AUTOR



Para uma melhor clareza das idéias e fatos a serem apresentados neste livro sobre as experiências de desenvolvimento regional no mundo convém esclarecer que as disparidades de desenvolvimento diferem em cada país. Os baixos níveis de renda de uma região podem ser motivados por defasagem nas taxas de crescimento, serem regiões deprimidas historicamente, regiões pioneiras, ou por serem regiões predominantemente agrícolas superpovoadas ou demograficamente rarefeitas.

## A LUTA PELO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RURAL NO MUNDO

Relato de políticas e resultados em países visitados pelo autor



## PEDRO SISNANDO LEITE

## A LUTA PELO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RURAL NO MUNDO

Relato de políticas e resultados em países visitados pelo autor

Fortaleza 2007

#### Copyright © 2007 by PEDRO SISNANDO LEITE

Publicado originalmente pelo Banco do Nordeste do Brasil

Normalização Bibliográfica

Cássia Alencar

Revisão Vernacular Luísa Vaz Costa

PROJETO GRÁFICO

Carlos Alberto Alexandre Dantas

#### L 55 | Leite, Sisnando Pedro

A luta pelo desenvolvimento regional e rural no mundo: relato de políticas e resultados em países visitados pelo autor./ Pedro Sisnando Leite. – Fortaleza, 2007.

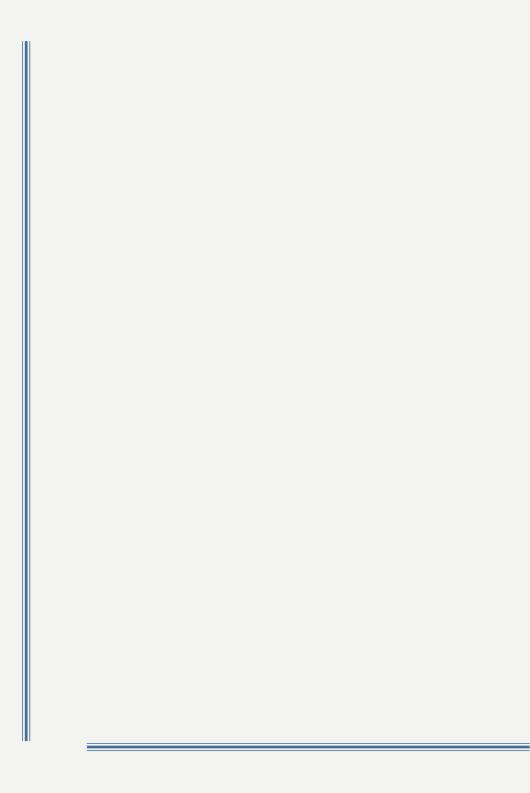
281p.

(E-book)

1.Desenvolvimento econômico 2. Desenvolvimento econômico regional 3. Desenvolvimento regional-Brasil 4. Desenvolvimento regional-Austrália 5. Desenvolvimento regional-Estados Unidos 6. Desenvolvimento regional-Escandinávia 7. Desenvolvimento regional-Grã-Bretanha 8. Desenvolvimento regional-França 9. Desenvolvimento regional-Japão 10. Desenvolvimento regional-Itália 11. Desenvolvimento regional-Israel 12. Desenvolvimento regional-Canadá 13. Desenvolvimento regional-União Européia 14. Desenvolvimento regional do Brasil I. Título

CDD: 338.9

Em memória do inesquecível João Gonçalves de Souza, cearense de Lavras da Mangabeira, inspirador deste livro.





PEDRO SISNANDO LEITE é economista formado pela Universidade Federal do Ceará, com pós-graduação em economia rural e planejamento regional em Israel. Foi técnico em desenvolvimento econômico do Banco do Nordeste e, durante muitos anos, chefe da Divisão de Estudos Agrícolas deste Banco. Lecionou, como professor adjunto e Titular de desenvolvimento

econômico, nos cursos de graduação e de mestrado em Teoria Econômica (CAEN) e de Economia Rural da Universidade Federal do Ceará. Na administração universitária foi Pró-Reitor de Planejamento em duas gestões, nos períodos de 1983-87 e de 1991-95. Dedicou grande parte de sua vida acadêmica e profissional estudando experiências de desenvolvimento em países desenvolvidos e emergentes, visitando mais de vinte nações ao redor do mundo com esse objetivo. Publicou trinta livros didáticos sobre problemas de desenvolvimento econômico, planejamento e desenvolvimento regional. Destaca-se em sua contribuição científica, o livro Novo Enfoque do Desenvolvimento Econômico e as Teorias Convencionais, adotado em muitas faculdades de economia em todo o país. Outra obra muito conhecida do Professor Sisnando, editada pela HUCITEC, de São Paulo, é Escandinávia: Modelo de Desenvolvimento, democracia e bem-estar. Sobre este livro, o rigoroso crítico Jânio Quadros escreveu em bilhete ao autor: "Seu livro é uma longa e sólida lição de economia democrática. O cap. 9, por exemplo, é modelar. Nunca li nada com mais clareza pedagógica." É referência internacional o livro sobre Estratégia e Planejamento do Desenvolvimento Econômico Rural Regional Integrado, publicado conjuntamente pelo Banco do Nordeste, Universidade Federal do Ceará e Centro de Estudos Rural-Urbano de Rehovot-Israel. Tem contribuído com muitos artigos e ensaios

para jornais e revistas. Pertence, como membro efetivo, à Academia Cearense de Ciências e à Academia de Ciências Sociais do Ceará. Foi vice-presidente da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural e, como membro da Sociedade Internacional de Economia Rural, tem participado como conferencista convidado em vários encontros internacionais. Foi bolsista pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa (1988-1992). Ocupou a função de secretário de Estado da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará, em duas administracões do governador Tasso Jereissati, em 1995-1998 e 1999-2002. Durante esse período, executou alguns programas de combate à pobreza no Ceará que se tornaram referência nacional. O último livro do Prof. Sisnando, Combatendo a Pobreza Rural, trata desse assunto, tanto do ponto de vista doutrinário como das soluções práticas adotadas para superar este grave e desafiador problema para os governantes do Brasil e dos países subdesenvolvidos do século XXI.

#### **AGRADECIMENTOS**

Este livro é dedicado ao meu patrono na Academia Cearense de Ciências, João Gonçalves de Souza. Tomei a liberdade de reconhecê-lo (*in memoriam*) como co-autor deste livro, assumindo a responsabilidade por falhas ou conclusões que, em vida, o eminente amigo não subescrevesse. Não tive outra alternativa, pois o Dr. João Gonçalves foi o estimulador para que eu elaborasse este despretensioso depoimento sobre países que ambos conhecemos. Partilhamos da troca de informações sobre as educativas lições que aprendemos ao redor do mundo sobre desenvolvimento regional e rural. Experiências que eventualmente poderiam ser úteis para os planejadores e governantes do nosso país.

Outras razões prevaleceram também para justificar a minha grande admiração por este cearense brilhante que se dedicou inteiramente à causa do desenvolvimento econômico. Devo-lhe minha primeira oportunidade de treinamento no exterior, como bolsista da Organização dos Estados Americanos, onde o Dr. João Gonçalves ocupava a função de diretor. Isto ocorreu nos meados da década de 1960. Muitos anos depois, no ano de 1977, como técnico do Banco do Nordeste, tive a feliz oportunidade de ajudá-lo, por indicação do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene) na organização final de um importante livro sobre o Nordeste brasileiro. Nessa época, o Dr. João

Gonçalves estava aposentado da Organização dos Estados Americanos (OEA). Por solicitação do Banco do Nordeste, escrevia sobre a experiência de técnico e homem público que vivera como superintendente da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) de 1964-1966, de onde foi convidado para ministro da Coordenação dos Organismos Regionais, do Governo do Mal. Humberto de Alencar Castelo Branco. A idéia para escrever o presente livro surgiu nessa ocasião. O Dr. João Gonçalves pretendia incluir em sua obra sobre o Nordeste do Brasil observações baseadas em visitas a alguns países desenvolvidos, com histórias bem-sucedidas de desenvolvimento regional. Exigüidade de tempo para concluir seu trabalho e meus conselhos para que ele oportunamente escrevesse documento exclusivo sobre experiências internacionais determinaram o abandono dessa intenção.

Foi nessa oportunidade, portanto, que João Gonçalves, sabedor que era de minhas andanças ao redor do mundo, propôs que eu escrevesse tal relato. Disse ele, então: "Não podemos deixar de partilhar nossas observações e conclusões em benefício de quem possa se interessar por entender e utilizar soluções já demonstradas como válidas em outros países". Para animar-me neste projeto, forneceume algumas importantes anotações que fizera em suas viagens de estudo como embaixador da OEA.

Decorreram mais de vinte anos desde então. Continuei a andar nas trilhas antes percorridas pelo Dr. João Gonçalves, sempre mantendo em mente o projeto sugerido com muita sinceridade pelo amigo que Deus arrebatou para a mais longa viagem de sua vida: a eternidade. Os anos passavam e eu sempre à espera de uma oportunidade para dedicar-me à tarefa de escrever as histórias vividas no passado e em cada oportunidade de novas viagens. Foi assim que recentemente tomei a decisão de rever meus arquivos e meter mãos à obra.

Não poderia também deixar de agradecer à Fundação Ford que me patrocinou uma longa viagem ao redor do mundo para conhecer todos os projetos da Revolução Verde da década de 1970. Como chefe da Divisão de Estudos Agrícolas, do escritório de Estudos Econômicos do Banco do Nordeste (Etene), participei de programas de viagens de estudos e estágios em vários países do mundo desenvolvido e subdesenvolvido. A Universidade Federal do Ceará (UFC) também ofereceu-me apoio para missões de estudos no exterior, na condição de professor titular de Desenvolvimento Econômico do Programa de Pós-graduação do Curso de Mestrado de Economia (CAEN). Realizei também muitas viagens com recursos próprios. Digo isso para justificar o empenho e a satisfação que tenho em relatar tão valioso acervo de informações para quantos desejam conhecer e aproveitar o que a história do desenvolvimento oferece.

Agradeço a compreensão e resignação de minha querida esposa, a economista Maria Mirna que, com tanto afeto, acompanhou-me em tantas viagens e acomodou-se em casa enquanto dedicava-me a transformar notas e lembranças neste modesto livro.

Um débito de gratidão inestimável devo ao Banco do Nordeste, escola de formação de minha personalidade e conhecimentos sobre economia e o mundo que nos rodeia. A consolidação do meu caráter, espírito de trabalho em

equipe e sentimentos de compromisso institucional são outros valores que me ajudaram determinantemente no meu estilo de vida e minhas responsabilidades nas funções públicas que exerci ao longo de muitos anos.

Ao Prof. Roberto Smith, presidente do Banco do Nordeste, o meu abraço de amizade e sincero apreço pela gentileza de elaborar a apresentação deste livro e viabilizar a sua publicação. Como acadêmicos, tivemos oportunidade de conviver durante muitos anos como professores do Curso de Mestrado de Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará.

O apoio de minha colaboradora, Dra. Eveline Maria Lins Teixeira, na digitação dos originais deste trabalho, foi determinante para que tornasse possível organizar este livro.

## **PREFÁCIO**

A minha formação intelectual original era positivista e fundada na convicção de que a ciência é a fonte do conhecimento. Na Universidade Federal do Ceará integrei-me ao Departamento de Teoria Econômica, onde lecionei disciplinas nesse contexto. Com minha experiência paralela de técnico em desenvolvimento econômico do Banco do Nordeste do Brasil, fui entendendo que a prática do processo econômico era, na verdade, que dava o embasamento para a formulação dos princípios e leis da economia que eu professava e lecionava na academia. Ou seja, a teoria econômica, diferentemente das ciências exatas, está sujeita às mutações que regem as ciências sociais.

Este livro, portanto, não é de teoria. Ele busca garimpar e racionalizar as experiências de desenvolvimento econômico regional e rural vivenciadas em condições históricas e geopolíticas de países selecionados com essa finalidade. As experiências e condições específicas de cada caso, entretanto, proporcionam uma rede de princípios e diretrizes que podem servir de orientação e são adaptados para aplicação prática universal. Mesmo assim, é preciso cuidado para não cair no determinismo econômico que simplifica o mundo real em detrimento de realidades específicas de cada situação histórica e espaço geográfico.

As disparidades regionais constituem fator preocupante na história do desenvolvimento econômico de muitos países. A baixa renda, os altos índices de desemprego e a pobreza, sob diferentes formas, constituem manifestações externas da estagnação econômica em diversas regiões desses países. Conforme as condições peculiares de cada caso, são diversos os problemas a exigirem solução e instrumentos variados para resolvê-los.

É óbvio que as questões de desenvolvimento das zonas semi-áridas da Austrália ou Israel nada se parecem com as da ocupação das novas fronteiras do Canadá ou do Nordeste semi-árido do Brasil. Os problemas derivados das concentrações industriais da Inglaterra ou do Japão são inteiramente diferentes daqueles ligados à concentração urbana da cidade de Paris ou da região subdesenvolvida do Sul da Itália.

Visitando e observando de perto muitas dessas experiências, julguei que poderia ser de interesse para o Nordeste do Brasil o exame de algumas delas. Verifiquei que, em muitos casos, as deficiências decorrentes do isolamento geográfico dessas regiões ou do excesso de mão-de-obra disponível são aproveitadas na estratégia de desenvolvimento regional. Nesse caso, dependendo das condições de cada país, o objetivo mais imediato da política de desenvolvimento pode ser o de aumentar as oportunidades de emprego, equilibrar as regiões, descongestionar o processo de industrialização, ou recuperar, pela irrigação, áreas semi-áridas.

Qualquer que seja a força ou a causa motivadora do plano regional que o país adote, tem prevalecido a idéia de que não se trata de ajudar às regiões-problemas com re-

cursos. Mas de fazê-las crescer mediante engenhosos processos de colaboração entre as partes interessadas. Esses planos, normalmente, são contínuos e carecem de grande volume de recursos. Alguns são de caráter regional, como os do Brasil e Itália; outros são vastos programas de irrigação, como a experiência israelense ou do Estado da Califórnia, nos Estados Unidos.

Não há modelos universais para definir as estratégias do desenvolvimento regional. Segundo o renomado Prof. Stefan H. Robock, da Universidade de Columbia e ex-economista-chefe do Tennessee Valley Authority: "As políticas nacionais variam segundo o grau de desenvolvimento de cada país" (ROBOCK, 1959). Em outras palavras, os programas de desenvolvimento regional dependem do sistema político, valores e metas sociais, condições geográficas, recursos e potencialidades.

De um modo geral, as metas do desenvolvimento regional buscam reduzir as disparidades regionais de renda, alcançar um desenvolvimento regional equilibrado e proporcionar uma ajuda econômica às regiões mais atrasadas ou insuficientemente desenvolvidas. A inevitabilidade das disparidades regionais tem sido tema para muitos debates entre os especialistas da matéria.

As atividades e prioridades do desenvolvimento regional, na verdade, são determinadas por razões políticas e de justiça social. As disparidades entre regiões podem gerar tensões intoleráveis e frear a maximização da taxa de crescimento nacional. Há também o argumento de defesa nacional em zonas fronteiriças e a busca pelo bem-estar da população como um gesto de solidariedade patriótica.

Para uma melhor clareza das idéias e fatos a serem apresentados neste livro sobre as experiências de desenvolvimento regional no mundo convém esclarecer que as disparidades de desenvolvimento diferem em cada país. Os baixos níveis de renda de uma região podem ser motivados por defasagem nas taxas de crescimento, serem regiões deprimidas historicamente, regiões pioneiras, ou por serem regiões predominantemente agrícolas superpovoadas ou demograficamente rarefeitas.

## **SUMÁRIO**

APRESENTAÇÃO	21
O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA	
ECONOMIA MUNDIAL	23
As Desigualdades Econômicas Internacionais	23
Os Problemas Regionais nos Países Desenvolvidos	
Desafios dos Países Subdesenvolvidos	
A Questão Rural no Desenvolvimento Econômico	
AUSTRÁLIA: APROVEITAMENTO ECONÔMICO	
DE REGIÕES SEMI-ÁRIDAS	33
Principais Características	33
A Atuação do Governo e da Indústria Privada	35
CANADÁ – INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO	
REGIONAL	41
Introdução	41
Incentivo ao Desenvolvimento Regional	
Nova Agência para o Desenvolvimento	45
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: O DESENVOLVIMENTO	
REGIONAL E A MODERNA AGRICULTURA	49
A Economia Americana	49
O Programa de Desenvolvimento Regional do Vale	
do Tennessee	58
A Moderna Agricultura Americana	

O Desenvolvimento Econômico da Califórnia 67	
Contextualizando	
A economia da Califórnia	
O papel da agricultura no desenvolvimento da Califórnia . 79	9
Os projetos de água para o desenvolvimento regional	
da Califórnia82	
O projeto de água do Estado da Califórnia 85	
Projeto do Vale Central – região do Meio Pacífico 88	8
FRANÇA: AS REGIÕES PROGRAMAS 92	1
Antecedentes92	1
Planejamento Regional e Administração94	4
A Organização do Território	3
GRÃ-BRETANHA: O DESENVOLVIMENTO	
DAS CIDADES E DO INTERIOR 105	5
Antecedentes do Desenvolvimento Econômico 105	5
A Revolução Industrial e Agrícola107	7
O Planejamento das Cidades e do Interior 112	2
ITÁLIA: O PLANEJAMENTO E A ECONOMIA DA	
<b>REGIÃO SUL</b>	9
Panorama da Economia119	9
As Duas Itálias 122	2
O Desenvolvimento da Região Sul da Itália 130	0
A Experiência Revisada da Cassa per il Mezzogiorno 137	7
Nova Instituição de Desenvolvimento Regional:	
SVILUPPO-Itália 144	4
ISRAEL: O DESENVOLVIMENTO REGIONAL RURAL	
INTEGRADO	7
Introdução	7

As Políticas de Desenvolvimento Econômico	149
As Lições de Israel para o Nordeste do Brasil	153
Seminário em Israel com Equipe do Banco	
do Nordeste	156
O Enfoque de Rehovot	
•	
JAPÃO: A RECONSTRUÇÃO E MODERNIZAÇÃO	
NIPÔNICA	181
O Desenvolvimento Acelerado	
As Políticas Regionais	
O Desenvolvimento Rural do Japão	
Aspectos gerais	
Fatores do desenvolvimento agrícola japonês	
Fatores tecnológicos do desenvolvimento agrícola	192
Cooperativas agrícolas de crédito, de comercialização	
e de compras	193
Lições da experiência japonesa	195
ESCANDINÁVIA: DESENVOLVIMENTO COM	
DISTRIBUIÇÃO E MENOS POBREZA	197
Aspectos Gerais	197
O Problema	200
Visão do Modelo Escandinavo	201
O Processo Histórico do Desenvolvimento	203
Democracia Social	204
O Desenvolvimento Político	204
As Políticas de Desenvolvimento Regional	205
Distribuição da Renda e Segurança Social	206
Argumentos Favoráveis à Maior Igualdade	
· ·	
UNIÃO EUROPÉIA: AS POLÍTICAS DE	
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RURAL	209
Introducão	209

A União Européia	211
Agricultura e Política Regional na União Européia	214
Apoio ao Desenvolvimento Rural	217
BRASIL: A REGIÃO NORDESTE E A SUDENE	221
Introdução	221
A Região e sua Problemática	223
Evolução Histórica da Sudene	228
A Fase Pioneira da Sudene	234
A Nacionalização dos Planos de Desenvolvimento	
do Nordeste	240
Estratégia para o Setor Industrial	242
Estratégia para o Setor Agrícola	243
O Crescimento do Nordeste Pós-Sudene	245
Algumas Considerações sobre as Políticas da Sudene	253
A Recriação da Sudene	257
A Abordagem Rural do Desenvolvimento Regional	262
Observações e Lições para o Nordeste	271
REFERÊNCIAS	277

## **APRESENTAÇÃO**

A Luta Pelo Desenvolvimento Regional e Rural no Mundo constitui-se em mais uma publicação de natureza econômica e social do renomado economista Pedro Sisnando Leite.

Resulta das viagens de estudo realizadas a diversos países do mundo, no decorrer da segunda metade do século XX. Com sua visão desenvolvimentista, o autor analisa o comportamento de países e regiões mais avançados no processo de industrialização, tais como: Austrália, Canadá, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Israel, Itália, Japão, além da Escandinávia e da União Européia.

Para cada local, é feito um relato dos processos de desenvolvimento regional e rural, evidenciando as ações que se destinaram a reduzir o desnível econômico entre regiões e entre o meio rural e o urbano.

O objetivo do estudo é possibilitar a utilização dessas experiências para o Nordeste do Brasil, considerando as lições positivas e as limitações no processo de transferência pelas características próprias da região.

Embora, historicamente, os desequilíbrios regionais sejam encarados como etapa normal do processo de desenvolvimento, ações têm sido efetivadas para redução do desnível em indicadores sociais como educação e saúde, de modo a alcançar uma posterior distribuição mais equitativa de renda.

O autor enfoca o desenvolvimento rural, com a implementação de políticas que promovam a elevação substancial da produtividade da terra e da mão-de-obra, para que a evolução da agricultura ocorra simultânea com os setores industrial e de serviços.

A superação do atraso do Nordeste, em relação às demais regiões brasileiras, deve levar em consideração os fatores históricos, culturais, sociais, econômicos, internacionais, políticos e a dotação inadequada de recursos naturais, característicos da região.

Certamente, o estudo contribuirá para subsidiar a elaboração de políticas e programas destinados ao processo de desenvolvimento regional, especialmente do Nordeste, mediante as observações de acertos e erros ocorridos em sociedades hoje mais avançadas.

Prof. Roberto Smith
PRESIDENTE DO BNB

### O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ECONOMIA MUNDIAL

## As Desigualdades Econômicas Internacionais

s países industrializados e de alto nível de vida são um número reduzido. No entanto, cerca de 70% da população mundial vivem em países subdesenvolvidos na África, Ásia, países do Médio e Próximo Oriente e na América Latina.

Os países do primeiro mundo encontram-se em processo de crescimento econômico contínuo, enquanto na maioria dos países subdesenvolvidos o progresso econômico e social tem sido em média lento ou com tendência à estagnação.

Em decorrência dessa situação, as desigualdades econômicas internacionais entre os países ricos e os do terceiro mundo têm aumentado continuamente.

Outra característica peculiar entre esses dois blocos de países ocorre internamente. Os países desenvolvidos têm apresentado nas últimas décadas uma redução das suas desigualdades regional e social, enquanto nos subdesenvolvidos crescem os hiatos entre áreas e permanecem grandes as diferenças sociais.

Os governantes e os povos dos países subdesenvolvidos estão conscientes dessas enormes disparidades in-

ternacionais e internamente, as quais poderão aumentar no futuro, se não forem adotadas medidas políticas para neutralizar tais tendências.

## Os Problemas Regionais nos Países Desenvolvidos

Em muitos países industrializados, entretanto, ainda são registradas acentuadas disparidades entre áreas menos favorecidas e o resto da economia, especialmente quanto ao padrão de vida e às perspectivas de progresso tecnológico.

Segundo Myrdal (1968), mesmo em países como os Estados Unidos da América e Suécia, onde diversas condições vantajosas para o crescimento econômico estiveram presentes, o desenvolvimento econômico não ocorreu de modo igual e simultâneo em todas as regiões. Estudos existentes demonstram a subsistência de grandes problemas regionais durante o processo de crescimento econômico desses países. Nos Estados Unidos, por exemplo, a Região Sul esteve atrasada em relação a outras regiões até alguns anos atrás. O mesmo ocorreu com extensas áreas da Nova Inglaterra que até o presente não conseguiram emergir com a mesma plenitude de outras regiões do Norte. As disparidades entre o Sul atrasado e o Norte desenvolvido da Itália são muito conhecidas internacionalmente.

### Desafios dos Países Subdesenvolvidos

Os atuais países classificados como subdesenvolvidos contam com majores dificuldades no seu desenvolvimento regional do que tiveram os que hoje são desenvolvidos, no momento da demarragem econômica.

O nível de progresso econômico dos atuais subdesenvolvidos é relativamente mais baixo. A relação entre recursos naturais é também bem mais desfavorável. Não dispõem de mercados internacionais livres, de mercadorias e capitais, e não contam com escoadores para a emigração de populações excedentes, como se deu com a maioria dos países europeus na fase da revolução industrial. Não herdaram tradições de racionalidade, tão importantes na história econômica. Nem têm oportunidades de se expandirem como centros industrializados, pois não estão cercados de nações atrasadas carentes de produtos industrializados como ocorreu no passado.

A única vantagem com que os atuais países subdesenvolvidos contam é o possível acesso aos conhecimentos técnicos e científicos produzidos nos países desenvolvidos. Muitas vezes, todavia, esse acervo científico não se presta adequadamente para uso dos países atrasados que necessitam de produzir seus próprios conhecimentos, adaptados aos seus valores e condições econômicas.

A adoção de programas de desenvolvimento regional nos países subdesenvolvidos obteve importância relevante na década de 1960. Dentre a numerosa lista mais conhecida de programas com essa finalidade, destacam-se, além do Nordeste do Brasil, os planos de desenvolvimento para o Vale do Cauca, na Colômbia; vários projetos situados no Vale do Domar, na Índia; em Puebla, no México; no Vale do Jordam, no Oriente Médio, em Larisch, em Israel e na Região do Mezzogiorno, na Itália.

O debate técnico e o interesse político sobre desenvolvimento regional, no entanto, têm arrefecido nos últimos anos no Brasil, especialmente no âmbito acadêmico das universidades. Estão novamente em moda as idéias do professor Albert Hischman de que "a desigualdade de crescimento é uma condição inevitável e concomitante do próprio crescimento" (HISCHMAN, 1980). O falecido professor Roberto de Oliveira Campos, assim como Delfim Neto, retomou, por sua vez, o argumento de que se deve concentrar o maior volume possível de investimentos nas áreas mais adiantadas. Segundo Delfim Neto, para que esses recursos se multipliquem rapidamente para permitir distribuição mais abundante no futuro, destaca. O professor J. G. Willianson, em seu trabalho Regional Inequality and the Process of National Development também ajuda a reforçar essa opinião. Acha ele que em lugar de divergências nos níveis interregionais de desenvolvimento "a convergência torna-se a regra, com as regiões atrasadas fechando a brecha de desenvolvimento que há entre elas e as regiões já industrializadas." (WILLIANSON, 1995).

Segundo estudos da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), todos os países dessa comunidade possuem regiões que não têm participado integralmente do desenvolvimento nacional, subutilizando recursos, especialmente mão-de-obra.

Em vista disso, os países da OECD, nas últimas décadas, passaram a considerar o desenvolvimento regional como um dos elementos indispensáveis nas suas políticas de desenvolvimento econômico. A renovada atenção nesse problema objetiva neutralizar as forças centrípetas inerentes ao

desenvolvimento econômico e tecnológico que tendem alargar as diferenças entre partes de um mesmo país, entre cidades e o campo, entre as próprias cidades, criando tensões e distorções no processo de crescimento harmônico.

Muitos fatores negativos têm contribuído para que ocorra esse fenômeno nos mencionados países, valendo destacar a escassez de recursos naturais, climas desfavoráveis e outros elementos geográficos e históricos. Esses fatores adversos levaram ao surgimento de outras condições negativas, tais como a inadequação dos serviços sociais e de infra-estrutura.

Convém destacar também que as políticas de desenvolvimento regional nos países industrializados dizem respeito a outras questões, além dos problemas de áreas deprimidas ou de grande concentração econômica.

Em muitos casos, na verdade, tem havido mudança da ênfase das políticas. Passaram a ser mais de desenvolvimento econômico do que em termos de ajuda a áreas deprimidas.

## A Questão Rural no Desenvolvimento Econômico

A Europa Ocidental passou gerações de crescimento lento entre uma economia agrícola tradicional até alcançar a fase da industrialização e agricultura intensiva em capital.

A Inglaterra foi o país líder nesse continente na modernização tecnológica e mudança das instituições e das condições da economia rural. A agricultura, no seu estágio inicial, forneceu muito capital para a revolução industrial e o desenvolvimento econômico da Inglaterra, assim como para seu próprio crescimento e aumento da produtividade. Com a agricultura em crescimento e mais eficiente, foi possível a Inglaterra prover alimentos baratos para uma população crescente e que se urbanizava rapidamente, com o progresso também da medicina.

Durante seus períodos de crescimento, os países europeus geralmente eram beneficiados com a importação complementar de alimentos e matérias-primas das áreas coloniais. Isto não é válido no dia de hoje para o Brasil e outros países subdesenvolvidos da América Latina, que são deficitários em divisas e forçados a exportar suas matérias-primas essenciais, geralmente a preços deprimidos.

Nas últimas décadas, com o aumento da eficiência da agricultura e o avanço mais rápido da indústria e dos serviços, deu-se uma diminuição relativa do setor agrícola na formação da renda total desses países. Do mesmo modo, com o incremento da intensidade de capital e inovações tecnológicas, a mão-de-obra da agricultura caiu drasticamente, enquanto o produto e a produtividade aumentavam.

Diferentemente do que ocorreu na Europa, nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, por exemplo, as condições prevalecentes nos períodos iniciais do desenvolvimento eram bem diferentes. Estes países eram relativamente novos e contavam com uma população pequena, com baixa demanda de alimentos, e uma grande expansão de áreas produtoras que geravam excedentes de produtos agrícolas. Além disso, eles herdaram muitas das vantagens da cultura européia, sem estarem sujeitos às restrições das tradições históricas da servidão, sistemas onerosos de arrendamento de terra e tradicionalismo nos processos pro-

dutivos. Ao mesmo tempo, tiveram os benefícios de contarem com mercado para exportação dos seus produtos e matérias-primas.

De acordo com a experiência do processo de desenvolvimento dos países estudados neste livro, pode-se destacar algumas características comuns ocorridas no setor rural. Um grande problema que todos esses países enfrentaram, por exemplo, foi o ajustamento dos recursos humanos liberados pela agricultura, em face do rápido progresso rural, e sua colocação em outras atividades. Por outro lado, a chave do sucesso da agricultura nesses países foi a produção por trabalhador, índice de aumento da competitividade e aumento de lucro. Os melhores resultados alcançados, nesse particular, são explicados em razão de os produtores terem utilizado mais terra arável por trabalhador e mais capital aplicado. O Japão e Israel foram, excepcionalmente, os que obtiveram alto valor da produção por trabalhador, apesar de serem os de mais baixa relação em terra arável per capita. Em compensação, eles foram os de mais elevada taxa de investimento na atividade agrícola. Os recursos utilizados, nesses dois países, em tecnologia e treinamento dos recursos humanos estão entre os mais elevados do mundo.

Um alto valor da produção da agricultura era associado aos níveis elevados de desenvolvimento de outros setores. Ou seja, o crescimento rural ocorreu paralelo com a indústria e os serviços. Isto é indicativo da existência de uma função de interdependência entre os setores econômicos, cada um contribuindo para o crescimento do outro. O crescimento dos setores não agrícolas proveu maiores mercados para os produtos agrícolas e serviços para a agricultura. Em geral, os países de melhor desempenho da agricultura contaram com melhores estradas e facilidades de transporte, força elétrica, escolas, hospitais e instituições de pesquisa e assistência técnica. Esses serviços aparecem tanto como necessidades quanto como produtos do desenvolvimento.

Os desempenhos de produção e progresso no setor rural estão associados também com as mudanças na quantidade e na qualidade dos recursos humanos, terras, capital, facilidades de mercados, oferta de crédito adequado, conhecimento técnico e oferecimento de incentivos. A melhor performance de um país em relação a outro, ou em relação ao passado, deve-se a uma melhoria nesse complexo de fatores. Outro fator importante para melhores resultados é a vontade de seus líderes e do povo para fazer um esforço e um sacrifício maior com esse objetivo. Em alguns casos, uma modalidade de apoio efetivo foi através do sistema de preços, sistemas de arrendamento e programas de natureza fiscal.

Quando o assunto são os lucros com a atividade agrícola, as opiniões são de que isso decorreu do uso de fertilizantes, melhores variedades, controle das pragas, melhoramentos nos tratos culturais e no uso científico da água, quando se trata de irrigação. Em alguns países, a lucratividade foi alcançada com melhoramentos de pequeno custo, tais como tratos culturais, controle de ervas daninhas, apoio técnico ou programas de educação e capacitação.

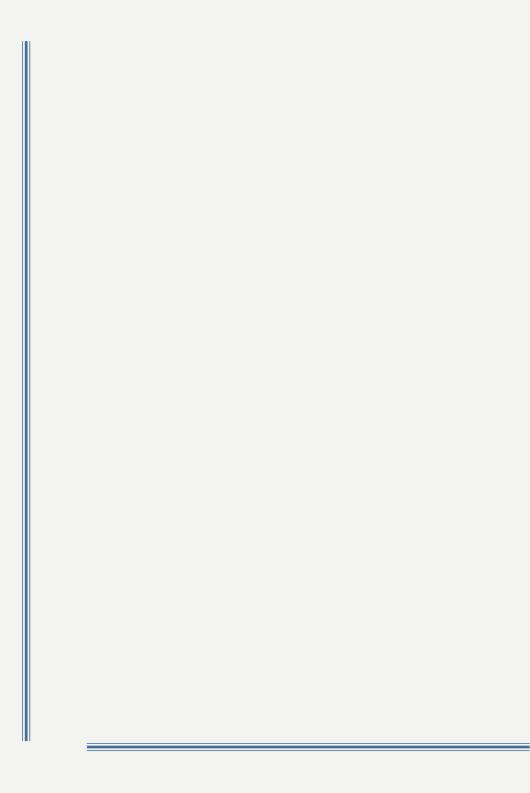
As lições dessas experiências para o Brasil e para o Nordeste são de que há necessidade de pessoal de exten-

são de qualidade e técnicos treinados em pesquisa que possam ajudar na aplicação dos recursos para acelerar o crescimento e a rentabilidade da agricultura. As condições essenciais de infra-estrutura e serviços de apoio ao produtor não podem faltar, além da vontade do governo em priorizar o setor agrícola dentro da política geral de desenvolvimento econômico do país ou região.

A questão rural recebe uma atenção especial ao longo de todo este livro. Essa ênfase deve-se principalmente a duas razões. Como diz Myrdal (1968), "é na agricultura que será ganha ou perdida a batalha pelo desenvolvimento econômico de longo prazo". A história econômica também mostra que a revolução agrícola, na maioria dos países hoje desenvolvidos, como já comentado, precedeu a revolução industrial. O que ocorreu na Inglaterra é uma demonstração disso. Outra motivação pela preocupação com a agricultura, é a busca pelas causas originais da pobreza dos países hoje subdesenvolvidos.

Não tenho dúvida de que o grande obstáculo ao progresso geral das nações do Terceiro Mundo é o atraso da agricultura. É também nesse setor onde se encontra a maioria dos pobres dessas nações. O setor industrial é fator dinâmico acelerador e transformador das estruturas do crescimento econômico, mas também é a principal fonte de concentração da renda e pouco elevado custo por emprego criado.

Em vista disso, o conhecimento das armadilhas e das estratégias utilizadas pelos países estudados neste livro para modernizar e transformar o setor rural no processo de desenvolvimento regional tornou-se um dos alvos deste livro.



## AUSTRÁLIA: APROVEITAMENTO ECONÔMICO DE REGIÕES SEMI-ÁRIDAS

## Principais Características

Comunidade da Austrália fica situada no Sudoeste da Oceania. A sua área total é de 7.682 mil km². É o sexto maior país do mundo em termos territoriais. A superfície da Austrália é cinco vezes a do Nordeste do Brasil e é igual aos Estados Unidos, menos o Alasca.

A precipitação média é de 420mm e tem uma das mais elevadas taxas de evaporação do globo. Mais de 20% das terras australianas são desérticas, mas com as áreas circunvizinhas de características áridas essa proporção sobe para 66% do continente. Nessas áreas a precipitação pluviométrica é pouca ou nenhuma. Apenas 6% da área total do país é agricultável, isto é, 46 milhões de hectares. O território é constituído de planaltos, montes nevados, bacias de fundo plano, muitas praias e florestas tropicais.

A população da Austrália cresceu bastante desde a chegada dos primeiros navios em Sidney, em 1788, com 1.487 europeus. Naquela época a população aborígene era de 800 mil pessoas. Atualmente vivem na Austrália 19 milhões de habitantes, com 1,7% de nativos. Nos últimos 20 anos a população cresceu 4 milhões. Cerca de 88% dessa população é

urbana, considerando para esse cálculo as cidades de mais de 100 mil habitantes. A densidade demográfica é de 2 pessoas por km², contra 85 na vizinha Ásia.

O Produto Interno Bruto (PIB) em 2000 foi de US\$ 310 bilhões (americanos). A renda *per capita* nesse ano foi de US\$ 20.000. É a nona colocação no mundo, perto dos níveis da Alemanha e da França.

A Austrália é uma monarquia parlamentarista e se encontra organizada em seis Estados e três Territórios. Desde 1901 faz parte da Comunidade Britânica. Tornou-se independente em 1942, mas a sua República continua a ter como chefe de estado formal o soberano da Inglaterra, atualmente Elizabete II.

A história econômica desse continente teve início em 1770, com a chegada do explorador inglês James Cook. O estabelecimento da agricultura foi a preocupação principal dos colonizadores nessa fase inicial, pois todo o abastecimento alimentar provinha da Inglaterra. Outro interesse econômico foi a criação de carneiros para a produção de lã. A seguir deu-se a expansão das pastagens para a criação extensiva de bovinos, para a produção de carne. Foi, no entanto, na segunda metade do século XIX que se deu a demarragem do crescimento econômico australiano com a corrida ao ouro. A produção desse minério nobre foi, em 2000, de 255 mil toneladas, seguida da produção de ferro, petróleo e diamante como suporte do setor industrial.

Os principais produtos agrícolas são cana-de-açúcar (33 milhões de t), trigo (6 milhões de t), cevada (5 milhões de t) e outros cereais e frutas. O forte da Austrália, contudo, é a pecuária, com um rebanho de 135 milhões de ovi-

nos, 26 milhões de bovinos de corte e leite e a produção de 218 mil toneladas de peixes. Existem 146 mil estabelecimentos agropecuários, empregando cerca de 400 mil pessoas, correspondente a 2% das pessoas ocupadas. Como se pode deduzir, o tamanho das propriedades é bastante grande, mas a modalidade predominante de exploração é o modelo de agricultura familiar. A contribuição do setor primário para a renda nacional é de 3%. Quanto à indústria, os ramos são a siderúrgica, produtos alimentícios, química, equipamentos de transporte e uma variada gama de produtos para consumo interno. A indústria emprega um milhão de pessoas.

As exportações da Austrália são, em média, de US\$ 75 bilhões. Historicamente, os produtos agrícolas contribuíram com 80% desse valor, embora recentemente os produtos industriais estejam ganhando terreno. A Austrália encontra-se entre os maiores exportadores de carne vermelha e trigo do mundo. Os destinos desses produtos são Japão, República da Coréia, Nova Zelândia e outros países do Sudeste asiático.

## A Atuação do Governo e da Indústria Privada

Não existe na Austrália um plano nacional ou regional de desenvolvimento. A atuação do governo, entretanto, é bastante ativa em setores determinados, sem uma concentração de esforços em torno de situações específicas. Mesmo assim, o país apresenta sólida experiência quanto à preservação e aproveitamento econômico de vastas zonas áridas e semi-áridas de seu território. De modo geral, a Austrália é o continente mais seco do mundo, e os poucos recursos de água que possui são prejudicados pela intensa evaporação, que excede à quantidade de chuvas caídas anualmente. Com mais de 80% de seu território setentrional localizado nos trópicos, sua região mais seca está situada ao redor do lago Eyre e ao Sul, com uma precipitação anual de apenas 130mm. Desta maneira, as atividades agrícolas e a pecuária têm sido afetadas por secas e por erráticas condições de chuva, desde o começo da colonização européia.

Nos últimos cem anos, muitas secas castigaram o país, entre as quais as de 1967, 1971-72, 1982-83, 1994-95 e 1998, o que tem levado o governo australiano a racionar o uso da água para irrigação, para indústrias e até para o aproveitamento doméstico. Os depósitos hídricos em solos cristalinos, como no Nordeste brasileiro, são limitados e controlados para os animais e usos domésticos. Mas há uma grande bacia artesiana de água doce, que se vem utilizando para vários fins econômicos, compreendendo quase a metade da grande ilha, do Centro para Leste. Existem mais de 300 açudes com finalidades múltiplas, com a capacidade de armazenamento superior a 55 bilhões de metros cúbicos, os maiores dos quais são integrantes do esquema hidrelétrico das Montanhas Nevadas, a Leste.

O continente australiano possui dois milhões e quatrocentos mil hectares de terras irrigadas, principalmente por inundação e aspersão, dois terços das quais se situam às margens do rio Murray e seus tributários. Os produtos principais irrigados são arroz, cana-de-açúcar, trigo, frutas e pastagens.

Comparando-se com o Brasil, a Austrália possui dez vezes mais terras irrigadas que nosso país, cobertas por imenso lençol verde com pastagens, culturas de frutas, hortícolas, arroz, trigo e cana-de-açúcar. Novos experimentos estão sendo atualmente realizados para irrigar a cultura de milho, sorgo, soja e frutas tropicais. Com vastas pastagens irrigadas, a Austrália conseguiu transformar-se no maior criador de ovinos do mundo, com a maior densidade de animais por área, principalmente nos espaços semi-áridos dos estados de Nova Gales do Sul, Vitória e Austrália do Sul.

Alguns estudiosos da economia da Austrália são de opinião que a agricultura intensiva é antieconômica e precisa ser subsidiada. A controvérsia é a mesma que, há décadas, se vem discutindo no Nordeste brasileiro. Isto é, se a agricultura irrigada é ou não, aqui, uma atividade econômica lucrativa. De qualquer modo, a agricultura irrigada australiana está ocupando gradualmente os semi-desertos ao Norte, sob custos de produção controlados e cada vez mais reduzidos.

Mesmo que referidos custos tendam a aumentar, à medida que se move a exploração das áreas subtropicais da faixa Oriental para as partes remotas do Norte tropical, a tese é de que as áreas subtropicais devem ser desenvolvidas em primeiro lugar. O governo, entretanto, atua simultaneamente em todas as regiões com potencial, levado por considerações políticas, além de econômicas. Atualmente os técnicos e os políticos de todas as tendências defendem que a Austrália não deve negligenciar seu esforço para incorporar o Norte semi-árido à economia nacional. Usar a água para

eletrificação, irrigação, regularização de rios e outros fins é parte da política oficial de fomento à riqueza nacional. São recursos hídricos que os australianos buscam no subsolo, nas represas e no degelo das Montanhas Nevadas.

Perto da costa Oriental se levanta enorme cadeia de montanhas, com altitudes às vezes de sete mil metros, tendo suas partes mais altas cobertas de neve. Vários rios delas se precipitam na direção do Centro-Oeste, cortando regiões secas e planos férteis. Antes de escorrerem pelo deserto na direção Oeste, essas águas, em primeiro lugar, são captadas, transformadas em energia hidrelétrica para o abastecimento das cidades e da zona rural. Depois são utilizadas para irrigação através da Companhia Hidrelétrica das Montanhas Nevadas, com objetivos idênticos às da nossa Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF). Criada em 1949, constitui, atualmente, um sistema integrado cobrindo área de 3.200 quilômetros quadrados de terrenos montanhosos, sobre os quais estão 60 aquedutos, 200 quilômetros de túneis, 25 grandes açudes e estações de bombeamento e 10 grandes unidades hidrelétricas. A capacidade geradora de força é de 4.500.000kw. O sistema permite também irrigar 200 mil hectares de terras anteriormente secas, capazes de produzir cerca de 600 milhões de dólares por ano, além de propiciar a instalação de indústrias e a criação de milhares de empregos diretos e indiretos.

A responsabilidade principal quanto à utilização das águas para fins econômicos cabe aos estados. Há vários esquemas de cooperação entre os governos estaduais e o governo federal. A estrutura do programa irrigatório é apoiada no setor especializado da Organização de Pesquisa In-

dustrial e Científica da Commonwealth (OPICC). Uma espécie de Conselho Nacional de Pesquisa e que é uma organização nacional dedicada à pesquisa pura e aplicada. A OPICC possui 120 laboratórios e 3.000 cientistas e pesquisadores, que realizam investigações nos campos da genética, saúde, física da atmosfera, fisiologia animal, química e física aplicadas, oceanografia, irrigação, administração de terras, engenharia mecânica, solos, agronomia tropical e em vários outros.

Outro setor a destacar é o relacionado ao planejamento urbano. Ao lado do programa agroindustrial, desde a década de 1970 o governo australiano assumiu uma presença ativa na esfera do desenvolvimento urbano e regional, com decisiva influência na política de ocupação do território. Convém lembrar que 95% de seus 19 milhões de habitantes vivem em centros urbanos, variando nesse critério de vilas com mil habitantes, a centros metropolitanos como Sidney, Melbourne e Camberra. É básica a política de ocupação dos espaços vazios. O programa procura resolver problemas sociais, econômicos e ambientais nas grandes cidades. Ações têm sido adotadas para o ataque aos problemas relativos à distribuição de facilidades sociais e recreativas, oportunidades de emprego, transporte de massa e deterioração ambiental.

A política regional planeja as novas cidades, para o que a experiência com a edificação de Camberra de muito tem valido. É também instrumento fundamental dessa política a assistência financeira aos governos estaduais para a aquisição e o desenvolvimento de áreas residenciais localizadas na periferia dos grandes centros ou mais a distân-

cia, para dotá-las de facilidades de educação, emprego e serviços sociais. Esses projetos maiores de planejamento regional integrado contam com uma Secretaria para o Desenvolvimento Regional e Urbano. Esta agência do governo tem a seu cargo por em execução medidas destinadas a descongestionar as grandes cidades e a reforçar centros não metropolitanos. A assistência financeira dessa agência federal exige contrapartida dos Estados.

Em síntese, o governo australiano, através de políticas específicas e mecanismos extremamente simples e funcionais, vem fazendo face, com êxito, a dois de seus grandes problemas internos. Ocupação de imensos espaços semi-áridos e áridos, com projetos de irrigação tecnicamente concebidos e assistidos. E planejamento urbano e regional de suas novas cidades.

Há aqui lições proveitosas para o Nordeste do Brasil contando com mais de 800 mil km² de áreas semi-áridas e onde igualmente se expandem sem planejamento adequado grandes centros urbanos e metropolitanos.

A visita de estudo que fiz à Austrália, em 1999, serviu para que confrontasse *in loco* as informações e conhecimento sobre a economia e o desenvolvimento regional daquele país, fornecidas a mim pelo Dr. João Gonçalves de Souza muitos anos antes.

### CANADÁ – INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### Introdução

Canadá é uma economia desenvolvida, com o terceiro maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo. Territorialmente é o segundo maior país do globo, com 9.970 mil km², e sua população soma 31,3 milhões de pessoas. A maior concentração dos habitantes do Canadá é na fronteira com os Estados Unidos, ao longo de 6 mil quilômetros. Cerca de 80% dessas pessoas estão nas cidades e a expectativa de vida é de 82 anos. No Sul estão os Grandes Lagos, com paisagens deslumbrantes. No Norte ficam as montanhas rochosas. As principais cidades situam-se no Leste. A região gelada é quase deserta, com lagos e vastas florestas.

O Produto Interno Bruto (PIB) era de US\$ 700 bilhões em dólares em 2001. A renda *per capita* aproximava-se dos US\$ 22 mil. O Índice de Gini era de 31, contra 60 para o Brasil. Os 10% mais ricos da população concentram apenas 23% da renda total, bem abaixo do Brasil com 48%. Por outro lado, os 10% mais pobres apropriam-se de 2,8% e no Brasil apenas 0,9%. A força de trabalho é constituída de 17 milhões de pessoas, das quais apenas 400 mil trabalham

na agricultura, altamente mecanizada e modernizada. São apenas 2,4% da população total ocupada. A área irrigada é relativamente pequena, mais ou menos 1,5 milhão de hectares, contra 5 milhões no Brasil. A estrutura da renda é constituída de 3% de agricultura, 33% do setor industrial e em serviços, 64%.

Politicamente o Canadá é uma Monarquia Parlamentarista, tendo como soberano a rainha Elizabeth II, um governador geral e um primeiro-ministro. O Canadá foi descoberto em 1497 por Giovanni Cobato (italiano a serviço do governo inglês). Foi colonizado pelos franceses, passando no século XVIII para o Reino Unido. A independência ocorreu em 1817, subordinado ao Reino Unido.

## Incentivo ao Desenvolvimento Regional

O Canadá é um país de vasto patrimônio de riquezas naturais, dotado de crescente prosperidade, ainda que se esteja desenvolvendo desigualmente. De um lado, os centros industriais e metropolitanos crescem e se tornam mais poderosos. De outro lado, as cidades menores e regiões mais recuadas sentem o empobrecimento de seu melhor recurso — a população jovem — mediante migração ruralurbana. Nessa parte, a situação é igual à do Nordeste brasileiro em relação ao país e às cidades metropolitanas da própria região.

O saudoso Dr. João Gonçalves repassou-me informações valiosas sobre a experiência de desenvolvimento regional do Canadá, as quais procurei incorporar às minhas próprias observações.

As décadas de 1950 e 1960 asseguraram ao Canadá um período sem precedentes de progresso. De 1960 em diante, a população cresceu rapidamente, os investimentos privados aumentaram com predominância na indústria. Ao mesmo tempo as disparidades econômicas regionais tornaram-se mais agudas com as regiões progredindo desigualmente. Para fazer face a esses problemas, o governo canadense criou, em 1969, novos instrumentos, através da Lei de Incentivos ao Desenvolvimento Regional, e do órgão executivo dessa Lei — o Departamento de Expansão Econômica Regional (DEER). Inicialmente sediado em Otawa e com escritórios regionais em Montreal, Toronto e outras cidades.

O departamento opera à base de acordos gerais, celebrados com províncias, para executar projetos de desenvolvimento, através do que se chama "pacto de ação". Fórmulas práticas de prestar assistência aos setores industriais, florestais, rodoviários, pesca, bem como aos serviços comunitários, como os de água, esgotos etc. O DEER foi revisto ao longo dos anos pelo Parlamento, que estendeu a validade de seus dispositivos até o presente. As subvenções asseguradas pelo DEER atingiram muitos bilhões de dólares em favor de empresas industriais e comerciais de todos os tipos e dimensões, do setor privado. Investimentos que criaram milhares de empregos novos, em áreas estratégicas do país. Segundo o tipo de projeto e o número de empregos que a empresa venha a criar, o governo oferece três tipos de subvenções: reembolsáveis, não reembolsáveis e reembolsáveis sob condições.

Em convênio com as províncias, o DEER, por via de coordenação, chamou a si determinados programas fede-

rais que dizem respeito ao fomento de empresas industriais e agrícolas, reabilitação de áreas, assistência às populações indígenas e à realização de pesquisas aplicadas. Como as necessidades do país variam em função das grandes regiões, o DEER estimula iniciativas dirigidas a distribuir riqueza, relocalizar parte da população e abrir oportunidades de trabalho em todo o país. Referidos programas buscam mais um caráter de assistência nas províncias do Atlântico, onde se localiza Quebec. Toma feição de relocação humana na região do Oeste, onde os deseguilíbrios urbanorurais se acentuam, e de redistribuição de renda na periferia de Ontário, a cujo redor tem sido maior a concentração de riqueza. Ainda que os acordos firmados pelo DEER com as províncias se orientem por termos de referência semelhantes, tomam em consideração as necessidades, o potencial de cada região ou zona e as oportunidades de investimento.

Por esta forma é que os recursos federais são aplicados em cada província, à base de um programa bem definido, cronogramas de desembolsos fixados e com os compromissos federais e provinciais mutuamente especificados.

O acordo define uma estratégia de desenvolvimento fundada na análise da conjuntura econômica e social da província, e expõe as normas e formas para vitalizar o potencial de cada uma. Os diferentes ministérios procuram atuar em função dos planos provinciais e regionais, compatibilizando com eles suas políticas e recursos. Em New Foundland, estimula-se a indústria do pescado. Na Ilha do Príncipe Eduardo, o Acordo busca estimular o aperfeiçoamento das técnicas de planejamento como tais. A preocupação da Nova Escócia

é com a expansão urbana e a montagem de uma malha de obras de infraestrutura em quase todas as regiões. A região Atlântica tem progredido vertiginosamente. Os acordos se vão revendo periodicamente, à luz das necessidades específicas e cambiantes de cada região.

O DEER, conforme esclarecido antes, funciona descentralizado, em quatro regiões: Atlântico, Quebec, Ontário e Zona Ocidental. Cada qual dispõe de um escritório, dirigido por um responsável pela planificação, realização e administração das políticas e atividades na respectiva região. Mais de 70% dos técnicos e servidores do mencionado departamento estão localizados nas províncias e no campo. Os diretores provinciais desta agência regional de desenvolvimento têm autorização para aprovar projetos até certo nível financeiro. Firmaram-se dezenas de acordos entre o Governo Federal e as províncias, comprometendo recursos para aplicação num período de cinco anos. Os acordos abrangem, ainda, compromissos de outros fundos federais, provinciais e privados. Este programa em cooperação com as regiões e províncias está produzindo impacto positivo no fomento da indústria, agricultura e pesca.

# Nova Agência para o Desenvolvimento

Nos últimos anos, a Agência para o Desenvolvimento do Canadá direcionou suas ações para duas frentes de atividades. Um dos objetivos é estimular o desenvolvimento empresarial. Outro é incrementar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas, especialmente a Província de Quebec, onde estão treze escritórios da instituição. Quan-

to ao primeiro objetivo, a estratégia de atuação da agência é aumentar a quantidade de informações e priorizar a instalação de empreendimentos que tenham capacidade multiplicadora. Com o fim de obter maior difusão de crescimento e de emprego, a agência apóia, de todos os modos, as pequenas empresas de iniciativa local.

As estratégias de desenvolvimento econômico estão focadas em atividades e empreendimentos novos e incremento de projetos regionais. Há uma grande concentração de recursos e apoio técnico no fortalecimento das vantagens comparativas das regiões menos desenvolvidas a partir da produção e difusão da informação tecnológica e de mercado.

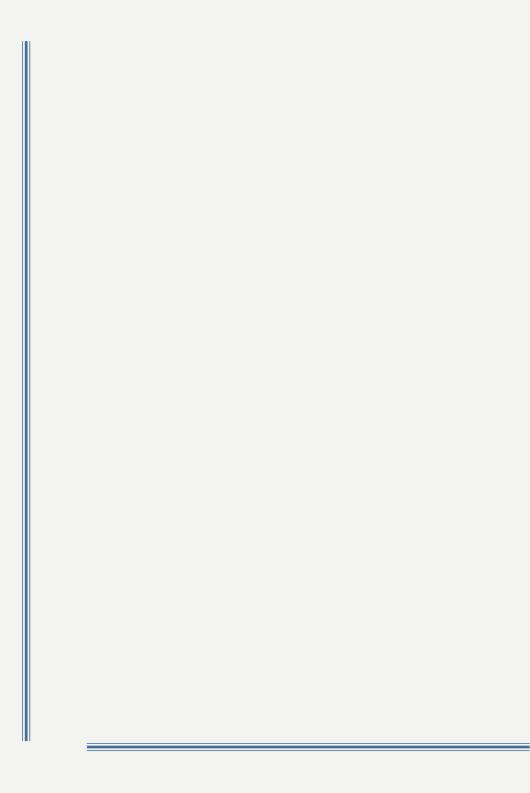
A Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá é uma instituição pública, com fundos provenientes do Tesouro Nacional do Canadá. As sete principais diretrizes de ação são postas em prática através de programas específicos, com vista à concentração de esforços e recursos.

Os professores Alexandre Barros e Isabel Raposo, da Universidade de Pernambuco, em estudo sobre desenvolvimento regional do Canadá destacam os principais programas dessa agência, os quais são: 1) Apoio à pequena e micro-empresa; 2) Suporte às iniciativas estratégicas de gerar impacto na economia regional; 3) Assistência às comunidades, visando ajudá-las em seu próprio desenvolvimento; 4) Financiamento às comunidades pesqueiras afetadas pela reestruturação da indústria pesqueira; 5) Programa voltado para o desenvolvimento econômico da pesca e da economia de Gaspé e da ilha de Madeleine; 6) Financiamento de obras de infra-estrutura na região de Quebec; 7) Programa destinado a estimular a participação

de instituições de crédito na ampliação de fundos disponíveis para a criação de pequenas empresas (BARROS; RAPOSO, 2002).

Como exemplo dos resultados alcançados pela agência de desenvolvimento regional, pode ser mencionado que nos anos de 2000/2001 foram criadas 94 empresas no setor tecnológico e financiados 1.168 projetos de criação e expansão de pequenas empresas. Outros 1.219 pequenos e médios empreendimentos ampliaram sua competitividade com apoio da Agência, assim como 162 projetos para o desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos. Tudo isso em relação ao desenvolvimento de empresas. Quanto às iniciativas do desenvolvimento regional, foram financiados cerca de US\$ 400 milhões, nos dois anos mencionados, especialmente visando aumentar os ativos regionais, produção e divulgação de estudos e informações para fortalecer as vantagens comparativas locais.

Em resumo, o Canadá vem adotando uma política de desenvolvimento regional flexível que, na prática, se traduz por acordos celebrados com regiões e províncias, destinados a estimular riquezas, segundo carências, vocações e potencialidades de cada uma. Os acordos variam de área a área e têm propiciado um desenvolvimento vigoroso ao país, criando milhares de novos empregos, considerando um setor econômico específico, ou um feixe deles, no quadro de uma região determinada.



# ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A MODERNA AGRICULTURA

### A Economia Americana

os Estados Unidos da América estão em execução muitos programas de natureza regional e social. São iniciativas objetivando corrigir desequilíbrios econômicos, utilizar recursos naturais não aproveitados ou descentralizar atividades industriais e excessivas concentrações urbanas de grandes megalópolis.

Neste capítulo serão tratados os dois programas mais importantes dos Estados Unidos. Segundo os critérios para seleção de experiências de desenvolvimento regional, comparativamente a outros países com iniciativas semelhantes, e que foram visitados e estudados pelo autor. As observações sobre a economia dos Estados Unidos que serão a seguir abordadas destinam-se a contextualizar as políticas regionais e sociais abordadas. As referências e comentários sobre a agricultura americana e em especial da Califórnia fazem parte do propósito deste livro de destacar experiências internacionais, pertinentes a esse setor, que possam servir de referência aos desafios que o Nordeste do Brasil terá de enfrentar nos próximos anos.

O acelerado crescimento da economia americana desde a II Grande Guerra Mundial levou esse país a se tornar a maior potência econômica mundial. Com o quarto maior território do planeta, os Estados Unidos contavam com 280 milhões de habitantes em 2000, dos quais 140 milhões estavam trabalhando. Demograficamente, é uma nação urbana, pois apenas 6.325 mil pessoas residem no campo, onde trabalham 2% da população economicamente ativa. São 3 milhões de pessoas ocupadas no setor agrícola (no Nordeste do Brasil trabalham na agricultura 8,6 milhões de pessoas).

O Produto Interno Bruto (PIB) foi de US\$ 10 trilhões em 2003, maior do que o do Japão e Alemanha juntos. Isto significa ¼ da produção do mundo. A renda *per capita* é de US\$ 34,2 mil, só comparável com a Suíça, Japão e Noruega. Do ponto de vista da qualidade de vida, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alcançou 0,940, rivalizando apenas com o Canadá, Austrália e Noruega. Os Estados Unidos são o líder absoluto na produção mundial de alimentos, ainda que a agricultura só participe com 1% da renda total. O mesmo ocorre com a indústria metalúrgica e siderúrgica. No comércio externo, apresenta em volume de exportação de um trilhão de dólares, dos quais US\$ 950 bilhões são de mercadorias.

Os Estados Unidos têm uma divisão administrativa de 50 Estados, sendo que a Costa Leste é a mais populosa e industrializada, enquanto na Planície Central e no Sul estão a maior área agrícola e os menores índices de desenvolvimento econômico.

Foi depois da guerra civil de 1861-65, quando o Norte venceu e, abolida a escravidão, que se deu o início do de-

senvolvimento industrial e a construção das ferrovias ligando os Estados de costa a costa. O mapa espacial do desenvolvimento econômico dos Estados Unidos começou a se delinear nessa etapa da ocupação territorial e das forças de mercado em que se baseava a sociedade em crescimento.

No curso do desenvolvimento dos Estados Unidos houve períodos em que as forças de expansão da economia foram fortes. Noutras épocas essas forças foram relativamente fracas. Durante a

década de 1930, por exemplo, quando essas condições foram frágeis, as políticas governamentais buscaram estimular o processo de desenvolvimento econômico. Nas décadas seguintes, quando os fatores positivos de expansão e as expectativas do mercado eram fortes, as políticas públicas foram muito eficientes. O rápido crescimento da economia americana teve continuidade durante as últimas décadas, motivando a melhoria substancial do padrão de vida da maioria da classe média em todo o país.

Embora pelos padrões internacionais a situação dessas pessoas seja satisfatória, atualmente 30 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza nos Estados Unidos, residentes em algumas regiões menos desenvolvidas ou trabalhando em atividades de insuficiente remuneração. Nesse grupo, naturalmente, estão também os desempregados, pessoas de cor, deficientes físicos e pessoas idosas. Essas pessoas estão tanto nas áreas rurais como urbanas. Por volta de 1956, há meio século, aproximadamente 4,6 milhões, ou 12 por cento de todas as famílias não-agrícolas tinham uma renda total abaixo de US\$ 2.000, a preços de 1956. Além disso, cerca de 1,1 milhão, ou 22 por

cento de todas as famílias agrícolas tinham renda menor do que US\$ 1.000. Naquela época a renda *per capita* dos Estados Unidos era de US\$ 6.380 e a população, de 165 milhões de pessoas.

O problema da pobreza nos Estados Unidos é antigo, mas no presente a situação das pessoas nessa condição é bastante diferente do que era no passado. Até as três últimas décadas, mais ou menos, as remunerações da maioria dos trabalhadores manuais eram inadequadas para um desejável nível de vida. Atualmente, a renda média dos que estão abaixo da linha de pobreza é bem acima do nível de subsistência e as famílias geralmente contam com mais de uma pessoa na unidade familiar com rendimento. Agora a pobreza residual ou marginal é encontrada em situações especiais. Destacam-se, neste caso, os agricultores submarginais, residentes em áreas pobres cronicamente, certos grupos de pessoas idosas e famílias cujos chefes são inabilitados fisicamente para trabalhar em tempo integral ou com remuneração plena. Dos chefes de famílias do segmento dos classificados como pobres, 35% estavam com mais de 65 anos ou eram viúvas ou divorciadas com filhos para criar. Muitas famílias urbanas de baixa renda são compostas de recentes imigrantes de países subdesenvolvidos, inclusive de Porto Rico, os quais não contam com capacitação requerida para um melhor salário no mercado de trabalho.

Pela experiência dos Estados Unidos, o crescimento econômico, isoladamente, não foi suficiente para solucionar os problemas sociais e as condições universais da pobreza. Em visto disso, medidas positivas foram adotadas

pelos governos Federal e Estadual americano através de políticas fiscais e adoção de programas de assistência social. Receberam prioridade as iniciativas delineadas para melhorar as habilidades para que as pessoas conseguissem melhor emprego e padrões melhores de vida. Outras medidas políticas foram adotadas para melhorar a distribuição de renda e reduzir a pobreza nos Estados Unidos.

Durante as últimas décadas foram adotadas políticas rigorosas de impostos e taxas progressivas dos mais ricos para destinar esses recursos para programas sociais e investimentos que reduzissem as disparidades de renda entre as famílias e grupos sociais. Estudos realizados pelos economistas Gerbard Colm e Theodore Geiger, da National Planning Associations, apontam que melhorias na distribuição de renda e combate à pobreza, nos Estados Unidos, dependem da expansão econômica continuada e da provisão de oportunidades de trabalho produtivo e serviços sociais para as famílias que estejam na base da pirâmide, tanto nas zonas urbanas como na área rural (COLM; GEIGER, 1968).

O governo dos Estados Unidos, na verdade, tem desenvolvido programas de bem-estar social e econômico visando obter um desenvolvimento que alcance toda a sociedade. Por exemplo, programas de expansão de ocupações de tempo integral e parcial para mulheres têm reduzido as disparidades de renda por sexo. O Governo Federal também tem assumido várias responsabilidades emergenciais e permanentes de ajuda para aqueles grupos de pessoas doentes, velhos ou com deficiências físicas para o trabalho. Não somente tem ampliado o seguro desemprego, como

incrementado os programas de pensão e de assistência médica gratuita.

Uma das mais conhecidas iniciativas para contrabalançar o desemprego e os problemas de pobreza nos Estados Unidos foi o conhecido New Deal. O presidente Franklin Delano Roosevelt assumia a presidência em 1933, quando as consegüências da guebra da Bolsa de Nova York estavam mais graves. Durante quatro mandatos sucessivos, o presidente Roosevelt adotou políticas de desenvolvimento baseadas em investimentos estatais e programas diretamente assistencialistas. Dentre os programas considerados mais eficazes na época, destaca-se o de garantir alimentos denominado Food Stamp (Selo Alimentar). Como combate à pobreza, este programa teve continuidade até os dias de hoje, com aperfeiçoamentos que foram se tornando necessários para evitar desvios e corrupção. São beneficiárias desse programa as famílias com renda bruta inferior a uma determinada percentagem da linha da pobreza. As famílias recebem o selo para compra de alimentação de acordo com as necessidades e preferências. O Programa Fome Zero do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, adotado no início do seu governo em 2002, tem semelhanças com a referida política americana.

O valor máximo, a preços do ano 2002, proporcionado pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, é de US\$ 397 para uma família de quatro pessoas. Com base na taxa de câmbio da época, corresponde a uma ajuda de quase R\$ 1.000,00, ou seja, mais de 4 salários mínimos do Brasil. No ano 2000, o governo gastou US\$ 30 bilhões neste programa.

Por esses dados, pode-se avaliar melhor o significado de pobreza nos Estados Unidos em comparação com o Brasil ou outros países subdesenvolvidos da América Latina. No caso do Nordeste do Brasil, quando se fala de pobreza absoluta, o Banco Mundial estima um rendimento de US\$ 30 por mês. Em outras palavras, uma família na categoria de pobre nos Estados Unidos, compara-se, em termos absolutos, a uma família da classe média do Brasil.

Desse modo, retomando a questão das desigualdades e pobreza nos Estados Unidos, vale registrar que, além dos programas já referidos, o governo americano tem, nas últimas quatro décadas, executado programas econômicos para remediar tal situação. Dentre esses programas, o Governo Federal destinou recursos para a reabilitação de fazendas marginais para que elas adquirissem terra adicional, melhores sementes e fertilizantes, equipamentos mecânicos e assistência técnica. Noutros casos, foram criadas facilidades para que tais agricultores pudessem trabalhar, em tempo parcial ou tempo integral, na indústria ou atividades não-agrícola no quadro rural. No caso em que certas regiões apresentavam problemas estruturais ou limitações de crescimento competitivo, o governo procurava estimular a transferência das famílias para áreas mais propícias ou estimulava a instalação de indústrias e outras atividades mais rentáveis para as comunidades aí residentes. No passado, alguns desses problemas eram considerados como questões locais ou de pessoas qualificadas para serem atendidas pelo seguro desemprego. Em algumas dessas localidades, iniciativas voluntárias de associações de serviços ou de empresários tomavam a frente visando à

solução humanitária dessas deficiências. Nos casos em que os esforços locais não eram suficientes, o governo federal ou estadual passava a realizar programas de incentivos para o desenvolvimento industrial e social dessas regiões. Além disso, são desenvolvidas muitas políticas públicas que indiretamente ajudam um grande número de pessoas a adquirirem capacidade e mais habilidades para o progresso individual. Isto inclui serviços gratuitos ou subsidiados em educação geral, treinamento vocacional, renda pública e higiene, recreação e muitos outros benefícios para a melhoria da qualidade de vida da população pobre.

Uma das características especiais da sociedade americana é seu espírito filantrópico individual e comunitário. Virtualmente quase todas as famílias americanas, com condições financeiras, e as empresas contribuem para financiar os programas de bem-estar das populações carentes. Essas doações, que contam com incentivos fiscais, vão para hospitais, instituições educacionais, bolsas de estudo, atividades culturais e instituições de pesquisa de recursos naturais e ciências sociais.

A despeito de todo o avanço e melhorias do padrão de vida dos segmentos populacionais mais pobres dos Estados Unidos, a sociedade americana não acha aceitável a situação ainda existente, em face dos objetivos sociais pretendidos pela organização capitalista seguida desde sua independência. De fato, o sistema econômico dos Estados Unidos tem procurado oferecer metas e oportunidades máximas para os indivíduos em vista da dignidade e do valor que deve ter o homem. Outra aspiração nacional é proporcionar um elevado padrão de vida a toda a população. A história dos Estados

Unidos tem sido marcada pelo respeito a esses valores: educação para todos, sufrágio universal, emancipação dos escravos, aumento do direito das mulheres.

Para um povo que acredite na igualdade de direitos é muito difícil conviver com as disparidades e com a pobreza relativa ainda subsistente. Na verdade, os Estados Unidos têm tradicionalmente procurado solucionar seus problemas aumentando a riqueza em geral, em vez de redistribuir a já existente.

A economia americana tem sido, entretanto, um sistema único, que utilizou os meios da propriedade privada, incentivos fiscais e mercado livre, combinado com regulamentação governamental e controle, na distribuição de riquezas e pelos impostos num sistema democrático.

Todos os comentários de caráter geral feitos aqui no tocante aos Estados Unidos têm o propósito de buscar esclarecer o papel do setor público desse país nas políticas de desenvolvimento regional e social. Há muita discussão, por exemplo, acerca da influência do planejamento na economia americana. Conceitualmente, uma economia planejada é aquela na qual as maiores decisões referentes à produção, investimento e consumo são feitas por uma autoridade central.

Deste ponto de vista, a economia americana não é uma economia planejada. A ausência de um Ministério do Planejamento e de um Plano Global não significa, contudo, que não se pratique um processo de planejamento naquela economia. Nos Estados Unidos o planejamento não é considerado um monopólio centralizado do setor público. É reconhecido como um fator essencial para o bom funciona-

mento da livre empresa de uma economia fundada em instituições democráticas. O planejamento indicativo descentralizado tem sido de grande ajuda para orientar o setor público e a iniciativa privada no aproveitamento do potencial existente do crescimento econômico. São várias as técnicas de planejamento usadas em economia de livre iniciativa, como a americana.

É oportuno enfatizar, finalmente, que a economia política dos Estados Unidos tem sido uma busca pela fusão do ideal Hamiltonian (Alexander Hamilton) de poder e riqueza e o ideal Jeffersonian (Thomas Jefferson) de independência pessoal e auto-realização.

### O Programa de Desenvolvimento Regional do Vale do Tennessee

Os Estados Unidos apresentam grandes projetos de desenvolvimento de regiões, de alcance histórico, de alguma utilidade para o Nordeste brasileiro. O principal deles é o muito conhecido Programa de Desenvolvimento do Tennessee Valley Authority (TVA). Para se entender bem as razões históricas desses projetos, Dr. João Gonçalves lembrava que havia um problema antigo da extrema pobreza da região Sul dos Estados Unidos. Reflexo dessa situação, explicava ele, podia ser observado pela intensidade dos movimentos migratórios do Sul para o Nordeste e para o Centro-Oeste, na direção das grandes cidades, desde a década de 1930 e, mais acentuadamente, em 1940-1970.

Os Estados Unidos, como é conhecido, possuíam, ao Sul e ao Sudeste, uma ampla região geográfica cujas carac-

terísticas gerais tinham certa semelhança com o Nordeste brasileiro. O solo era pobre, degradado por uma secular civilização rural fundada no algodão, na cana-de-açúcar e no arroz, sob a forma do sistema de *plantation*. O grande proprietário, geralmente ausente, usava o braço escravo pela origem e pelo tratamento geral que se lhe dava. Organizou-se nessa região uma civilização rural, marcada pelo esgotamento das terras agrícolas e na exploração desse braço escravo, de origem africana. Armou-se, então, um problema de características e proporções mais difíceis do que o que prevaleceu no Nordeste brasileiro, que também utilizava mão-de-obra escrava.

Era sério, em verdade, o problema daquela vasta área de uma nação que, ao Sul, se apresentava pobre, subdesenvolvida, explorada e negra, dentro de uma outra nação, ao Norte e Centro-Oeste – rica, próspera, branca e uniforme. Muitos historiadores, na ocasião, achavam que seria difícil acreditar pudessem a integridade e a segurança do país resistir a essa sociedade dualista, quase dividida. As comunicações facilitaram as migrações procedentes dessa região pobre e exaurida para os centros agrícolas e industriais prósperos do Meio-Oeste e do Norte. Em 1910, segundo T. Lynn Smith, 83% de toda a população negra estavam concentrados nas áreas rurais de doze Estados sulinos, da Virgínia ao Texas. É oportuno lembrar que, por volta de 1930, o movimento de ocupação da fronteira Oeste pelos pioneiros já havia praticamente cessado. O país estava inteiramente colonizado e conquistado. O Norte e o Centro-Oeste marchavam sob compasso acelerado de crescimento agrícola e industrial, ao passo que o cinturão que ia do

Tennessee a toda a península da Flórida continuava pobre e subdesenvolvido. Foi no contexto dessa situação que prosperavam as idéias de desenvolvimento regional nos Estados Unidos.

O programa de desenvolvimento dessa região se fundou no conceito do aproveitamento unificado de todos os recursos de um imenso vale para o bem-estar de sua população. Fundado por Lei do Congresso de 1933, a Autoridade do Vale do Tennessee (TVA) representou o primeiro ensaio mundial de planejamento integral de uma região subdesenvolvida e habitada por um povo pobre. A vigorosa ação dessa instituição mudou, por completo, a imagem geográfica, os níveis de renda, a estrutura do trabalho e o seu próprio padrão de vida. Constituiu-se num exemplo de repercussão mundial, de inigualável valia para os Estados Unidos e outras regiões do mundo.

Em 1933, a agricultura manual constituía, no Sul dos Estados Unidos, a base da subsistência. A indústria era uma aspiração e, como no Nordeste brasileiro, a renda *per capita* da população se media por menos da metade da renda nacional. Não se tratava de criar mais uma agência burocrática, nem de um programa de orientação setorial. O governo buscou fundar uma entidade regional autônoma. Com sede na área, cujos recursos fossem programados objetivando atrair a participação do povo e a mobilização dos recursos dos Estados e das comunidades, dos agricultores, industriais e líderes rurais. Não era tampouco uma operação de assistência técnica ou financeira, mas um esforço total de cooperação destinado a colocar em uso os recursos de um rio, seus tributários e respectivas bacias hidrográficas, e a

despertar a atividade de um povo que parecia desesperançado e impotente.

A característica fundamental desse programa consistiu em que a população mesma do vale participasse do processo de seu progresso econômico e mudança social. Neste ponto, achava Dr. João Gonçalves que residia a lição mais importante para o Nordeste brasileiro dessa experiência estrangeira. Lilienthal (1955), presidente da TVA, descreve, em livro clássico, a origem, o desdobramento e os resultados dessa extraordinária realização humana de desenvolvimento regional. Dr. Stefan Robock, com quem trabalhei quando prestava assistência técnica ao Banco do Nordeste, opina em trabalho que preparou para "The Regional Science Association", em 1955, que o TVA não era propriamente um plano em si, mas parte de um vasto processo de rejuvenescimento de toda uma área adormecida e retardada. Diz Robock, que também foi presidente da TVA:

Em lugar de dirigir seus esforços no sentido de preparação do plano, a TVA concentrou-se na criação de um processo de planejamento contínuo e descentralizado. A ênfase está mais na implementação do planejamento do que na adoção prática de uma doutrina de planejamento (ROBOCK, 1955).

Setenta anos depois de iniciada, os resultados dessa obra ultrapassaram todas as expectativas. Como se tratava de um trabalho de desenvolvimento global e integrado – o primeiro no gênero que se fazia no mundo – seus frutos se fizerem sentir em todos os setores da vida econômica e social da área por ele abrangida. São exemplos disso a in-

dustrialização da região, a modernização da agricultura e de sua produtividade, o aumento da renda *per capita* da população, a distribuição e o aumento de consumo da energia elétrica, a cobertura das zonas erodidas por métodos modernos de florestamento, o controle dos rios e tributários contra a erosão e inundações, a criação de parques recreativos para o usufruto de milhões de americanos, a instalação também de uma unidade reatora para produzir energia atômica para fins pacíficos. Estes são apenas alguns dos frutos dessa singular experiência americana.

A industrialização era um dos marcos a alcançar. Robock (1959), em livro publicado pelo Banco do Nordeste, ressalta que "a principal característica do desenvolvimento econômico na experiência do Vale do Tennessee tem sido a rápida industrialização". Acrescenta que, durante as três primeiras décadas, a bacia do vale, antes tomada por uma agricultura predominante e retrógrada, transformou-se em uma região industrial importante. Em conseqüência, a renda *per capita* que, no início da obra, era de apenas 45% da média da renda nacional, hoje em dia se multiplicou e atinge a alta renda *per capita* do cidadão americano.

Com o objetivo de regularizar o rio e criar facilidades para o desenvolvimento econômico e social de sua população, o TVA inaugurou um sistema de construção de açudes com usos múltiplos, inclusive com o objetivo de evitar a inundação de cidades, como ocorria. A açudagem permitiu não só evitar destruições, como adicionar 150 milhões de dólares ao valor das propriedades servidas pelos rios Ohio e Mississipi. O uso regularizado e múltiplo da água chegou a influenciar o país de tal modo que, atualmente, centenas

de comunidades adotaram posturas sobre o melhor uso de suas águas.

As propriedades agrícolas, que antes davam uma produção anual de, em média, apenas 300 dólares por família, atualmente estão produzindo média superior a 50 mil dólares. Isto tem possibilitado renda anual de produtos agrícolas da região por quantia superior a 5 bilhões de dólares. Quanto ao reflorestamento, a vasta área, antes erodida e devastada, possui muito mais florestas do que antes. Abrangem uma extensão de 700 mil hectares, propiciando rica indústria madeireira que oferece milhares de empregos diretos. As faixas de terras entre os diferentes açudes construídos foram objeto de cuidadoso programa para fins recreativos. Visitam-nas, anualmente, milhões de pessoas que as utilizam para descanso e lazer e para observar ou estudar as variadas oportunidades criadas por esse programa. Facilmente se pode fazer idéia do volume dos recursos ali postos por essa massa de turistas.

Na eletrificação das zonas urbanas e rural está a maior lição. Enquanto em 1933 a região produzia apenas 1,5 bilhão de kwh por ano, atualmente ela está gerando 150 bilhões de kwh, totalmente consumidos no uso industrial e agrícola. Naquele tempo, eram raras as fazendas que usavam energia elétrica. Através de cooperativas de eletrificação rural, esta enorme quantidade de energia captada passou a ser vendida a todos, a preços bem reduzidos, o que permite que ora se use energia em todas as fazendas.

O plano de desenvolvimento regional não parou. Continua a desdobrar-se em vários programas, localizados em diferentes pontos do vale, com a participação ativa das comunidades e do povo. Duas cidades novas e modernas foram levantadas. Várias comunidades realizam trabalho com o objetivo de dar estilo rural a centros urbanos antes decadentes.

Toda essa obra resultou de um esforço cooperativo entre governo e povo que buscavam um desenvolvimento econômico equilibrado, sustentado e democrático.

Um outro aspecto derivado da experiência dos Estados Unidos e de eventual utilidade para o Nordeste se refere à agricultura irrigada. A irrigação tem sido intensa e extensivamente utilizada para desenvolver a agricultura em zonas semi-áridas do país. Imensas áreas das regiões Sul e Sudeste, abrangendo vários espaços do Texas, Califórnia, Utah, Arizona etc., vêm, há décadas, sendo tratadas com irrigação para o cultivo de frutas, verduras e cereais, com vários sistemas e métodos. Em que pese a agressividade e a aridez do ambiente, as técnicas irrigatórias adaptadas às condições ecológicas do novo habitat foram ali introduzidas e difundidas pelos colonos descendentes de camponeses europeus. Atualmente estão em regime de irrigação cerca de 20 milhões de hectares, dos 176 milhões de hectares agricultáveis nos Estados Unidos.

## A Moderna Agricultura Americana

A agricultura norte-americana é a mais moderna e produtiva do mundo. As condições de vida do agricultor americano são semelhantes às dos moradores das cidades. Praticamente todos os domicílios do quadro rural são servidos com energia elétrica, água encanada, comunicação telefônica e boas estradas. Nos anos recentes tem ha-

vido o retorno de muitas famílias das cidades para o campo, em busca de novas oportunidades de emprego. Entretanto, a agricultura americana necessitou de um século para transformar-se e tornar-se a mais moderna do mundo.

Enquanto no início do século um trabalhador agrícola americano produzia o suficiente para manter apenas quatro pessoas, hoje esta relação é de um produtor de alimentos para 50 consumidores. O produto agrícola *per capita* é superior a vinte mil dólares, suficiente para oferecer um padrão de vida invejável para os moradores na zona rural.

Qual a razão de a agricultura americana haver alcançado esse padrão de desenvolvimento? A primeira resposta que se obtém, visitando os Estados Unidos ou consultando a bibliografia sobre o assunto, é que o progresso do setor rural americano não ocorreu por mero acaso. É correto também afirmar que não houve um planejamento em todos os detalhes para o crescimento agrícola.

Uma resposta mais objetiva à indagação feita é que no continente norte-americano estão algumas das zonas agrícolas mais férteis do mundo. No início do povoamento americano, o colonizador teve a vantagem de dispor de novas fronteiras, com ricos solos nunca antes cultivados. No entanto, é preciso lembrar que a agricultura americana se estende desde a zona tropical até áreas temperadas, no Norte.

Desde as regiões úmidas até as zonas áridas carentes de irrigação, como ocorre na Califórnia, Arizona e Nebraska. Enquanto em certos

Estados predomina a fruticultura, é destaque a produção de milho, gado, algodão e carneiros no cinturão das planícies centrais.

Outra força vital para o progresso da agricultura americana, para não fugir da pergunta anterior, foi o investimento privado, procurando aproveitar novas oportunidades de mercado, aceitando os riscos com naturalidade. O povo americano, em particular os fazendeiros, também se notabilizou por ser ambicioso e trabalhador, mesmo em condições adversas.

Muitos estudos hoje apontam como a verdadeira razão da liderança americana na agricultura a aplicação da ciência agronômica, com o apoio da extensão rural. Outro motivo para o grande sucesso no uso de novos conhecimentos no campo deveu-se ao sistema de educação e profissionalização do produtor. Em conseqüência, o agricultor era compelido também a manter-se atualizado, caso desejasse conservar seu nível de renda.

Não deve ser esquecido que o início da revolução agrícola se deu num momento histórico em que nos Estados Unidos despontavam as novas idéias sobre a ciência e a experimentação. Foi o período do Iluminismo. Havia então uma grande fé no poder da razão, do conhecimento.

Um instrumento chave também para tornar realidade o progresso da agricultura foi a rede federal-estadual de agências de pesquisa e ensino chamadas *Land-Grant Agricultural Colleges*, criada no início do século XIX.

Os revolucionários fundadores da América e líderes como Thomas Jefferson e Benjamim Franklin acreditavam no progresso e na instrução agrícola como combustível das transformações no quadro rural. Politicamente levaram para a prática essas concepções.

#### O Desenvolvimento Econômico da Califórnia

O Estado da Califórnia é um dos mais desenvolvidos dos Estados Unidos, com uma renda *per capita* invejável pelos padrões internacionais. Essa posição de destaque no cenário da prosperidade dos Estados Unidos não foi uma revelação circunstancial. Mas produto de um vasto programa de ação do governo do Estado, do governo federal e das organizações privadas que responderam com organização e investimentos aos incentivos proporcionados pelo setor público.

A base do desenvolvimento da Califórnia foi uma iniciativa de caráter regional e rural, estruturada no aproveitamento das abundantes disponibilidades de recursos hídricos da região Norte do Estado para as terras férteis do Centro e Sul. Neste contexto foram, criadas as condições de sustentabilidade das cidades que cresciam rapidamente com o aumento da oferta de água para consumo humano e industrial, através de grandes projetos de transferência d'água.

A história e experiência dessa saga de empreendedorismo e administração pública bem-sucedida tornou-se, ao passar dos anos, como um exemplo particular de desenvolvimento regional nos Estados Unidos e motivo de curiosidade de todo o mundo.

Foi o Dr. João Gonçalves quem muito me estimulou a estudar e conhecer *in loco* o que ocorria na Califórnia, como exemplo para o que se vem fazendo no Nordeste. É justo registrar que incorporei ao longo da descrição e análise do desenvolvimento rural da Califórnia informações originais desse extraordinário observador dos fenômenos econômicos e sociais internacionais.

Para um melhor conhecimento da situação e experiências de desenvolvimento regional e rural da Califórnia, empreendi, entretanto, uma longa viagem de observação às principais localidades e projetos do Estado. Essa programação de viagem foi organizada e patrocinada pela Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), no âmbito do Projeto Nordeste I, com o apoio financeiro do Banco Mundial. Além de outros integrantes, participei dessa missão como secretário de Desenvolvimento Rural do Ceará. As visitas tiveram lugar durante o mês de julho de 1997.

As observações dessa missão estiveram direcionadas principalmente para o conhecimento das tecnologias e sistemas de produção irrigada e das novas idéias aplicadas pelos próprios agricultores para alcançarem a maior competitividade e maior lucro. Com esse objetivo, destacam-se as atividades de manejo das colheitas, embalagens padronizadas e uso de *Packing House*, processos de esfriamento e comercialização. Outro aspecto de interesse são os modos de organização dos produtores nos distritos de irrigação e em associação de distritos.

Os principais contatos institucionais ocorreram com os representantes do *Bureau of Reclamation*, Departamento da Agricultura dos Estados Unidos, Universidade Estadual de Fresno, Centro de Agricultura Keorney da Universidade da Califórnia, Centro de Pesquisas e Treinamento em Irrigação da Universidade Politécnica e uma dezena de organizações do Estado da Califórnia e dos municípios.

Vale destacar, ainda, as informações proporcionadas pelos Serviços de Conservação de Recursos Naturais do

Departamento de Agricultura dos Estados Unidos quanto aos programas de incentivo e preservação ambiental. Esse departamento também executa na Califórnia um programa de assistência técnica e financeira aos agricultores e pecuaristas para fiscalizarem aspectos importantes dos recursos naturais e conservação da qualidade d'água na fazenda e na bacia hidrográfica.

Visitas marcantes que fizemos foram ao Distrito de Conservação do Rio King, ao Centro de Agricultura Kearney, da Universidade da Califórnia, e ao Centro de Pesquisas e Treinamento em Irrigação da Universidade Politécnica da Califórnia. Foi de muita utilidade a estada na Estação Experimental de Algodão de Shafter, do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, com excelentes trabalhos no Sul do Vale de San Joaquim. Do contato com professores e técnicos desse centro nasceu a idéia de um novo programa de algodão no Ceará, com utilização de novas tecnologias de sementes melhoradas e de combate ao bicudo.

No âmbito do manejo de água para abastecimento urbano e agricultura, foram importantes a visita e as informações obtidas no complexo de bombeamento de Edmuston, que abastece o Sul da Califórnia. A água é transportada pelo aqueduto estadual desde o Norte da Califórnia. Nesse particular, são relevantes os projetos de utilização de água subterrânea no Sul de Bakersfield, no Distrito de Armazenamento de Água, Arvir-Edson.

No tocante às atividades do setor privado, tive oportunidade de conhecer em detalhes o funcionamento de *Packing House* de hortaliças em fazendas familiares de grande escala. Elas têm integração nas operações com outros negócios, como produção de fertilizantes, produção de *pellets* e operação automática de viveiros.

Entre outros municípios, as visitas locais estenderamse ao Sul de Sacramento, em San Joaquim e Stanislaus, além de Fresno, São Luís Obispo, Merad, Santa Bárbara/Ventura e arredores de Los Angeles.

Nesse roteiro, foi possível ver e conhecer o funcionamento das fazendas de grandes corporações utilizando eficientes sistemas de irrigação *on-farm*. Do mesmo modo, observei como operava o sistema de assistência técnica e cooperativo, de responsabilidade da Universidade da Califórnia e das agências federais e municipais.

Vale destacar que anteriormente havia visitado a Califórnia vendo e examinando experiências que pudessem ser de utilidade para o Nordeste do Brasil. Esta primeira visita a esse Estado foi na condição de professor de desenvolvimento econômico da Universidade Federal do Ceará, para participar de evento em San Francisco promovido pela Latin American Stadies Association, da qual então fazia parte. A segunda visita foi em missão tecnológica, conforme comentado. Teve caráter político. Como secretário de Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará, buscávamos idéias e soluções para o semi-árido cearense.

#### Contextualizando

O Estado da Califórnia fica situado na costa Oeste dos Estados Unidos. É limitado ao Norte por Oregon, a Este pela Serra Nevada e Arizona, ao Sul pelo México e Baixa Califórnia e a Oeste pelo Oceano Pacífico. É o terceiro maior Estado da União, com 411 mil km², e o mais populoso, com 30 milhões de habitantes em 2002. O clima é quente e seco. É formado por uma grande planície, limitada pela Serra Nevada, com 4.600m de altura a Leste e pelas montanhas, a Oeste, caindo para o Litoral onde estão as principais cidades de Los Angeles e San Francisco. A capital do Estado, entretanto, é Sacramento.

De modo geral, a Califórnia é caracterizada por uma grande diversidade física, com o predomínio das terras altas, circulando o Vale Central, separando o deserto das terras férteis. As áreas urbanas e de produção agrícola e industrial estão concentradas nos vales e terras baixas. Aí se encontra a grande região metropolitana de Los Angeles, que é a segunda maior aglomeração populacional do país. Com taxas recordes de crescimento da população e da renda no longo prazo, tornou-se o de maior progresso nos Estados Unidos.

Mesmo assim, ao longo dos anos, muitos problemas foram surgindo no processo de desenvolvimento da Califórnia. As principais dificuldades, entretanto, existem nas regiões do Sul do Estado, onde há escassez de água para o atendimento das necessidades produtivas e consumo humano. Para contornar essa situação foram construídos projetos de transferência do líquido da região Norte, conforme será detalhado neste capítulo.

Desde já, é oportuno adiantar que o Grande Vale Central é uma vasta depressão que se estende do Nordeste para o Sudeste por cerca de 720km, com uma largura de 80km. O vale é rodeado por montanhas, caracterizando uma paisagem que me deixou deslumbrado ao vê-lo e pisá-lo de

ponta a ponta. Este vale, com suas terras ricas de aluvião, é considerada uma das mais produtivas regiões do mundo. A parte setentrional do vale é chamada de Vale do Sacramento e a parte do Sul é conhecida como Vale São Joaquim. Estes solos, compostos da erosão das montanhas em milhões de anos, foram se acumulando nas áreas baixas dos vales. Atualmente tais áreas são cultivadas intensamente com irrigação.

Em contraste com essa riqueza natural, os solos das áreas desérticas são pobres em material orgânico, mesmo que possam ser utilizados mediante a irrigação. Como não há disponibilidade de água suficiente para essa finalidade, essas terras são aproveitadas com o cultivo de pastagens. Outras áreas do Estado não se prestam para aproveitamento agrícola por serem pedregosas e montanhosas com declividades que não permitem a mecanização. Noutras áreas ficam as florestas de coníferos.

O Estado da Califórnia conta com um sistema hídrico formado por lagos e os rios Sacramento e São Joaquim. O Sacramento é o maior do Estado e corre na direção do Sul por 615km, com suas nascentes na base do Monte Shosta. Quanto ao rio São Joaquim, nasce na Serra Nevada, perto do Parque Nacional e flui por 560km até alcançar o rio Sacramento. No entanto, o maior rio do Sul da Califórnia é o Colorado. Ele corre na fronteira do Arizona com a Califórnia até desaguar no golfo do México.

A Califórnia tem milhares de lagos, sendo a maioria pequenos. O maior é o Mar Salton que tem água salgada, fica 72m abaixo do nível do mar e cobre 943km². O Lago Tohoe, em cima da Serra Nevada, é o mais profundo dos

lagos dos Estados Unidos. É uma terra de contrastes, com clima e formação geográfica do tipo desértico ao alpino e subtropical. Em um ano de precipitações normais, algumas áreas podem alcançar 25mm de chuvas, enquanto outras alcançam 2.500mm.

Mesmo assim, como ocorreu no Nordeste do Brasil, a população instalou-se durante o processo de colonização do Estado em quase todo o território, a despeito das diferenças de precipitações pluviométricas. Em conseqüência, a Califórnia tem enfrentado ao longo de toda a sua história o problema de como melhor conservar, controlar e transportar água de uma área para outra. O desenvolvimento econômico da Califórnia e de sua agricultura está estreitamente relacionado com esse problema que motivou o Governo do Estado e o Governo Federal a empreender políticas e programas que hoje são exemplos para os Estados Unidos e todo o mundo. Este capítulo pretende abordar essa experiência de vontade política de um povo determinado e solidário na construção de um Estado desenvolvido e próspero.

#### A economia da Califórnia

Nas três décadas iniciais do século XX, a Califórnia cresceu em termos de população e renda, dando continuidade a uma tendência já prevalecente nos anos anteriores. A população do Estado, que era de

1,5 milhão em 1900, passou para 5,7 milhões no meado do século XX. A evolução da economia, contudo, não ocorreu equilibradamente, mas em grande parte no Sul da Califórnia, em torno de Los Angeles.

Nesse período teve grande aceleração os grandes projetos de agricultura irrigada, mecanização e exportação de produtos agrícolas. O processo de industrialização dava impulso ao crescimento da economia. A produção de petróleo superou o valor da produção de ouro, que até então era a base da economia do Estado. Em pouco tempo, a Califórnia passou a ser um dos maiores produtores de petróleo do país, junto com o Texas. Em 1914, com a abertura do Canal do Panamá e a diminuição da rota da Califórnia para o Oeste dos Estados Unidos, o comércio de produtos agrícolas e industriais teve um grande incremento. Foi também nessa época que ocorreu a construção, em Los Angeles, de um porto com grande calado, permitindo o acesso de navios de grande porte, especialmente de graneleiros e tanques de petróleo.

É oportuno lembrar que em 1906 deu-se o grande terremoto, com incêndios que duraram mais de três dias, destruindo muitas áreas residenciais e comerciais. A reconstrução, porém, foi rápida com benefícios para muitos bairros, e a área portuária foi modernizada.

Na década de 1920, muitas estradas foram construídas pelo governo do Estado e Federal, oferecendo condições para a expansão da agricultura e da indústria. Mesmo assim, teve continuidade a concentração industrial junto de San Francisco e Los Angeles, onde foram instaladas muitas indústrias de veículos automotores. Acompanhavam essa tendência a indústria de produtos aeronáuticos e a indústria do cinema.

Esse processo de crescimento e prosperidade foi interrompido com a crise da bolsa de Nova York em 1929 e a

grande depressão que então se abateu sobre a economia dos Estados Unidos. Muitas empresas faliram e uma onda de desemprego estendeu-se das cidades até a agricultura. A situação econômica e social foi ampliada com o aumento das emigrações das zonas secas de Oklahoma, Arkansas e Texas para as grandes cidades do Estado.

Os historiadores que analisaram a economia da Califórnia dessa época afirmam que a crise da década de 1930 nesse Estado foi muito amenizada com a execução de grandes obras dos projetos de transferência de água no Estado. Dentre essas infra-estruturas, destacam-se a represa de Boulder (denominada Hoover Dam), e a represa de Parker, no baixo Colorado, assim como os canais interligando as represas com a área de Los Angeles e do Vale Imperial. A construção do grande Projeto do Vale Central do Governo Federal também teve início nessa fase.

A retomada do crescimento da economia da Califórnia somente ocorreu durante a II Guerra Mundial (1939-45). A participação ativa dos Estados Unidos nesse conflito gerou uma grande demanda de produtos agrícolas e manufaturados que a Califórnia podia oferecer com o uso de sua capacidade ociosa. A criação de emprego na indústria de aviões, munições e nos portos e bases navais da costa do Pacífico, revitalizaram toda a economia californiana.

Com a recuperação da economia dos Estados Unidos, a Califórnia também manteve uma elevada taxa de crescimento da renda per capita, especialmente nos pólos industriais. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a Califórnia passou também a ter um acelerado incremento demográfico e da urbanização. Em 1970, ultrapassou o Estado de Nova

York e tornou-se o Estado mais populoso dos Estados Unidos. No final da década de 90, a Califórnia atingiu 38 milhões de pessoas, das quais cerca de 80% moravam em cidades.

Os motivos principais eram as novas oportunidades de emprego oferecidas pela prosperidade do Estado e as condições atrativas do clima ameno. A distribuição espacial da população em crescimento direcionou-se para o Sul da Califórnia, especialmente a área da Bacia do San Francisco e do Vale Central. A despeito da importância do setor agrícola, a Califórnia tornou-se o Estado mais urbanizado dos Estados Unidos, com mais de 95% da população vivendo em zonas urbanas.

Diferentemente do que ocorre no Nordeste do Brasil, onde a população que trabalha na agricultura vive no campo, muitas vezes em condições de grande isolacionismo, na Califórnia eles vivem em vilas e aglomerados urbanos, donde se deslocam para realizarem suas atividades rurais. Existem muitas cidades pequenas próximas uma das outras, inclusive com serviços públicos e comércios regionais. Mas a maior parte da população encontra-se em 13 cidades com mais de 300 mil habitantes e, principalmente, nas três áreas metropolitanas de Los Angeles, com 50% da população do Estado, Long Beach, San Francisco e San Diego, na zona costeira. Em contraste, vêem-se, no entanto, as áreas das montanhas e de condições desérticas com pouquíssima população.

Nas últimas décadas, a Califórnia tem mantido sua primazia de desenvolvimento continuado dentre os principais Estados dos EUA. São marcantes as melhorias constantes nas estradas, aeroportos, novas indústrias e no setor educacional. Pode-se dizer que durante os últimos cinqüenta anos, a Califórnia, que era uma sociedade agrícola, passou para uma economia desenvolvida com muitos elementos da chamada era pós-industrial.

A estrutura da economia, segundo os setores que contribuem para a formação da renda e do emprego, é semelhante à dos países mais ricos. De um Estado marcado pela predominância da agricultura e indústrias tradicionais, atualmente a Califórnia tem no setor terciário a base de sua pujante economia. De modo geral, a participação do emprego e renda são bastante equilibradas. A agricultura, por exemplo, contribui com apenas 3% do emprego, enquanto a indústria de transformação, concentração e mineração representam 32%. Os demais 65% da ocupação estão no comércio e diversos serviços de exportação, atividades governamentais, finanças, transporte e serviços militares.

A Califórnia é o Estado mais industrializado dos Estados Unidos. Foi esse setor que deu dinamismo e transformou a economia californiana. A renda gerada pela indústria desse Estado nos últimos anos tem sido o dobro do Estado de Nova York, que é o segundo no rol dos mais industrializados. Mesmo baseada nas manufaturas de capital intensivo, ainda assim emprega mais de dois milhões de pessoas.

A mais importante atividade industrial é a de produtos eletrônicos e equipamentos elétricos. Segundo o Cadastro Industrial, os ramos mais empregadores desse grupo são as fábricas de semicondutores, rádio e televisão, telefones, além de outros equipamentos elétricos. Outro grupo relevante é o de equipamentos e máquinas, especial-

mente computadores e relacionados, inclusive turbinas e máquinas para serviços industriais. A maioria dessas indústrias está localizada no chamado Vale de Silicon, em San José Palo Alto.

O terceiro grupo industrial é constituído do processamento de alimentos, especialmente frutas e vegetais, peixes e carnes. Neste setor estão também a indústria de vasilhas e bebidas, que é a quinta maior dos Estados Unidos. A Califórnia tem tradição também na produção de equipamentos médicos, fotográficos e para pesquisas. Outro setor de longa história no Estado é o de equipamentos de transporte, com destaques para os produtos aeronáuticos (aviões civis e militares), mísseis e veículos utilizados na exploração espacial. Acrescente-se, ainda, as atividades de recuperação de navios e fabricação de automóveis.

A indústria encontra-se concentrada no Sul da Califórnia espalhada na Bacia de San Francisco. Em Los Angeles e San Diego estão as indústrias automotivas de navios e de aviões e atividades militares do Governo Federal. As indústrias de alimentos estão situadas nas regiões agrícolas de Sacramento, Stockton, Fresno, Bakersfield e no Vale Central.

A abordagem que estou adotando para o caso da Califórnia, é bom esclarecer, tem por finalidade identificar as fontes principais do desenvolvimento desse Estado, que geralmente são pouco destacadas nas referências sobre o excepcional desenvolvimento desse Estado. Afora estudos muito especializados, não consegui encontrar literatura em linguagem menos técnica que tratasse objetivamente dessa questão. Mesmo durante a minha visita à Califórnia, não

encontrei referido material nas livrarias das principais cidades. Assim, com base nas informações fracionadas que fui obtendo ao longo da viagem e em contato com professores das universidades visitadas, tornou-se possível estruturar a modesta análise contida neste capítulo.

## O papel da agricultura no desenvolvimento da Califórnia

Nas últimas décadas, a Califórnia tem ocupado a mais importante posição na produção agrícola dos Estados Unidos. O produto agrícola desse setor tem sido em média nos últimos anos de US\$ 20 bilhões, com geração de outros US\$ 70 bilhões em agronegócios. O segundo Estado mais importante em produção agrícola é o Texas, com US\$ 12,8 bilhões, seguindo em valores decrescentes Iowa, Nebraska, Illinois, Kansas, Minnesota, Flórida, N. Carolina e Wisconsin, este último com US\$ 5,2 bilhões.

A área total da Califórnia é de 40,7 milhões de ha, dos quais 30% são de terras agricultáveis. Destes 12,0 milhões de ha, 3,2 milhões de ha são irrigados, e 8,8 milhões são aproveitados com outras culturas de sequeiro, principalmente pastagens. Comparativamente, a Califórnia dispõe de 3% da área agricultável dos Estados Unidos, mas participa da produção de 60% de frutas, nozes e vegetais. A agricultura da Califórnia é uma das mais diversificadas dos Estados Unidos, com 250 diferentes culturas e pecuária. Devido às condições climáticas, são produzidas exclusivamente nesse Estado amêndoas, alcachofras, datiles (palmeira), figos, kiwi, azeitonas, pistaches, romã, ameixas secas, passas e nozes.

Mas os principais produtos agropecuários da Califórnia são leite, uvas (mesa, vinho e suco), laranja, carne bovina, algodão, amêndoas, flores, ervas, alface, ferro, morango, tomates, nozes, aves, pêssego e brócolis.

Os fazendeiros da Califórnia estão entre os com maior produtividade no mundo. A alta produção decorre em grande parte da elevada fertilidade dos solos, longa estação do ano e generalizado uso de tecnologia e disponibilidade de água. Vale registrar que a maioria dos fazendeiros está na região seca do Vale Central e áreas do Sudeste do Estado. De modo geral, com exceção de áreas de pecuária (ovinos e caprinos) e poucos produtos, como cevada e sorgo, a produção agrícola depende da irrigação, inclusive a produção de leite. A maior concentração de fazendas nas áreas de sequeiro fica nas terras esparsamente povoadas do Este da Serra Nevada. É bom não esquecer que a Califórnia ocupa o 6º lugar nos Estados Unidos na produção de salmão, anchova e camarão.

Existem 76.000 fazendas na Califórnia. Cerca da metade é do tipo familiar, com renda anual de mais de US\$ 10 mil. As demais são empresariais e funcionam com base em trabalhadores contratados. O tamanho médio das propriedades é de 158ha na Califórnia, enquanto a média dos Estados Unidos é de 191ha. Estão ocupadas nesses estabelecimentos aproximadamente 250 mil pessoas.

Vale destacar que, tanto os produtores familiares como as grandes empresas têm adotado constantemente os novos conhecimentos tecnológicos para aumentar os benefícios e lucratividade da atividade agrícola. Uma das grandes preocupações dos responsáveis pela agricultura do

Estado atualmente diz respeito à economia da água. Nos últimos anos, a agricultura californiana conseguiu aumentar a produção em 50%, mantendo o mesmo consumo d'água. Nesse período, a irrigação por gravidade decresceu de 20%, com a evolução da irrigação por aspersão de 8% e a localizada de 12%.

Atualmente 50% da área cultivada com videira é por processo localizado. No total, porém, a irrigação por métodos gravitacionais representa 70%, enquanto a por aspersão, 25%; e a localizada, 5%. Os agricultores argumentam que mesmo consumindo mais água, a irrigação por gravidade ainda é a modalidade mais econômica. As outras alternativas para a mudança das infra-estruturas de irrigação teriam preços muito elevados, especialmente com o abandono dos eficientes sistemas de drenagem que têm evitado a salinização das terras de aluvião.

Fizemos visita, por exemplo, a uma importante empresa, com uma área de 4.000ha, produtora e exportadora de verduras, no município de Fresno. O sistema de irrigação da Teixeira Farm Inc. é o gotejamento, realizado através de tubos flexíveis apropriados e colocados na superfície das áreas cultivadas. Na época da colheita os tufos são retirados para permitir uma melhor movimentação dos tratores, carretas e dos trabalhadores. Segundo os técnicos que assistem esta fazenda, a economia de água do sistema adotado, em relação ao método de aspersão e sulcos, tem sido de 30%. Ocorreram também menos doenças. A água utilizada nessa propriedade provém de poços semiartesianos e artesianos. A mão-de-obra é contratada através de cooperativas de trabalho, com remuneração de US\$

4-5/ hora. A Teixeira Farm tem uma grande estrutura de resfriamento e climatização, classificação e empacotamento. A maior parte da produção exporta, especialmente para o Japão.

As exportações de produtos agropecuários da Califórnia representam 15% das vendas externas desse setor dos Estados Unidos. São cerca de US\$ 10 bilhões por ano, especialmente de carne, algodão, frutas, nozes, hortaliças e produtos lácteos. Os principais destinos são Japão, Canadá, Coréia, México, Hong Kong e países em desenvolvimento.

De modo geral, o sistema de comercialização é muito organizado, eficiente e realizado por empresas privadas e cooperativas. Do produtor ao consumidor, o sistema de distribuição prima por oferecer um produto de qualidade em face das exigências de mercado.

# Os projetos de água para o desenvolvimento regional da Califórnia

O processo de crescimento da Califórnia ocorreu simultaneamente com a execução dos projetos de água do Estado e do Governo Federal. A origem dessa situação está relacionada com o processo de ocupação do território do Estado. Historicamente a colonização da Califórnia foi realizada em todas as áreas do Estado sem a devida disponibilidade de água para suprir as necessidades humanas e para a produção agrícola. Com o passar do tempo, foi se caracterizando essa situação problemática. Os centros populacionais atraídos por outras circunstâncias se localizaram onde não havia disponibilidade de água para aten-

der ao consumo demandado. As terras férteis e adequadas para a agricultura irrigada, existentes nos amplos vales, também careciam do valioso líquido.

Em consequência disso, a Califórnia esteve sempre enfrentando o desafio de equacionar tal situação. Melhor conservar, controlar e mover a água para onde há necessidade. De acordo com os historiadores, os índios já se preocupavam com a água para irrigação. Com a chegada dos espanhóis colonizadores, tal situação teve continuidade com essas limitações dos recursos d'água. São lembranças dessa época ruínas de barragens perto das históricas missões, assim como aquedutos e canais para o transporte d'água para os povoados e irrigação. Novas necessidades de água ocorreram com a descoberta do ouro no final do século XIX. Nos anos seguintes, foram construídos aquedutos para trazer água da Serra Nevada e do rio Colorado para suplementar as carências das cidades em crescimento, particularmente Los Angeles e San Francisco. Vale informar que atualmente a água para a agricultura irrigada é também suplementada por outras fontes d'água subterrânea de excelente qualidade. A precipitação média anual do Estado é de 610mm, mas 70% das ocorrências dão-se ao Norte, em contraste com a demanda de água predominantemente no Sul. evapotranspiração média anual é de 1.270mm por ano.

Nos últimos anos, a oferta de água da Califórnia foi estimada. As precipitações pluviométricas proporcionam cerca de 238 bilhões de m³ anualmente, dos quais são efetivamente disponibilizados para utilização anual 45 bilhões de m³. Cerca de 60% provêm de suprimentos dos rios e lagos e 40% são bombeados dos estoques subterrâneos. Des-

se montante, 80% destinam-se para finalidade agrícola, 20% para consumo humano e industrial das zonas urbanas.

A água superficial corre através dos canais Sacramento-San Joaquim, via o Projeto Estadual de Água e do Projeto Federal do Vale Central. Estes dois projetos proporcionam água para beber de dois terços da população da Califórnia e a metade da água utilizada pela agricultura do Estado. O Projeto Estadual é de responsabilidade do Departamento de Recursos Hídricos e o Projeto Federal é executado pelo *U.S. Bureau of Reclamations,* que é uma Agência do Departamento do Interior dos Estados Unidos.

Em resumo, o Projeto Estadual de Água controla um sistema de barragens e reservatórios e disponibiliza 2,8 bilhões de m³, dos quais 30% para a agricultura e 70% para as necessidades urbanas. Quanto ao Projeto do Vale Central, do governo federal, proporciona uma quantidade de 8,5 bilhões de m³. Desse montante vai a água para a irrigação de 1,2 milhão de hectares, e 740 milhões de metros cúbicos para atender necessidades municipais e do setor industrial e, finalmente, 987 milhões de metros cúbicos para pesca e a vida selvagem.

Os estudos indicam futuras necessidades de água para permitir a continuidade do desenvolvimento econômico da Califórnia nos próximos anos. São estimados que dos 30 milhões atuais de habitantes, por volta de 2020 estarão vivendo nesse Estado 50 milhões. A demanda adicional de água, somente para o consumo humano, será de mais 167%, passando de 9,6 bilhões de m³ para 25,6 bilhões nos próximos 20 anos.

A experiência de desenvolvimento da Califórnia oferece um importante exemplo de como enfrentar problemas

de escassez de recursos d'água, à semelhança do que ocorre no semi-árido do Nordeste. As soluções gradativas que foram sendo adotadas para a construção de infra-estrutura hídrica foram precedidas de muitos debates e decisões políticas traumáticas. Muitos líderes e grupos de interesse de todo o país participaram das controvérsias sobre as opções do uso de recursos públicos destinados a favorecer projetos regionais em um Estado.

Os mesmos problemas têm marcado, há muitos anos, as questões das obras de transposição do rio São Francisco ou Tocantins em benefício de alguns Estados onde ocorrem secas periódicas e são carentes de fontes d'água para abastecimento humano e agrícola. Os projetos estaduais de açudagem e transposição de bacias, como os do Estado do Ceará, estão também enquadrados como iniciativas da mesma finalidade das que têm sido executadas na Califórnia. É evidente que há diferenciações importantes entre as duas situações, mas as políticas, estratégias e objetivos são muito parecidos.

Em visto disso, e por não contarmos em língua portuguesa com informações objetivas sobre os projetos de água da Califórnia, fazemos a seguir uma tentativa de fornecer algumas informações essenciais sobre o assunto.

## O projeto de água do Estado da Califórnia

Como já mencionado, a Califórnia tem água suficiente para as suas necessidades, mas esses recursos estão na região setentrional da Califórnia. No entanto, os maiores centros urbanos e terras agricultáveis estão na região da

Costa Central e do Sul do Estado. Cerca de 70% dos recursos estão ao Norte de Sacramento, mas 80% da demanda d'água ocorre ao Sul dessa cidade. Segundo o Prof. Mike Cahn, da Universidade da Califórnia, as pessoas querem água onde elas vivem e, na Califórnia, a maioria delas não vive perto de suprimento adequado. Os californianos estão estocando a água quando e onde ela está disponível e transportando-a para onde e quando ela é necessária.

Após muitos anos de discussão e estudos, em 1951, a Assembléia Legislativa autorizou recursos para os estudos da construção de um sistema de captação e suprimento de áreas carentes desse líquido para a bacia de San Francisco e Vale de San Joaquim. Alguns anos depois, com a conclusão dos estudos, o legislativo aprovou o decreto e Ato Burns-Ponter, o qual determinou os mecanismos para a obtenção dos recursos necessários para a construção das obras iniciais. Em 1960, por plebiscito, os eleitores aprovaram uma emissão de US\$ 1,75 bilhão de obrigações de títulos da dívida pública para a construção do "Projeto de Água do Estado", com início da efetiva construção em 1960. Até o ano de 2002 haviam sido utilizados US\$ 5,0 bilhões. Para complementar os recursos iniciais, foram realizados contratos de longo prazo com 29 agências públicas e privadas com o objetivo de suprimento d'água de acordo com as necessidades. O governo federal também participou com US\$ 17 milhões para a construção da barragem de "Del Valle" e "Oreville" visando o controle de inundações. Da parte do Estado, outros US\$ 188 milhões foram destinados para proteção da pesca e da vida animal. Finalmente, o Departamento de Recursos D'água da Califórnia, que tem por missão manejar a água da Califórnia, também emitiu títulos da dívida para cobrir outros de investimentos para usinas de energia hidroelétrica.

Essas informações dão-nos uma noção das alternativas que podem ser utilizadas na construção de projetos como o da transposição do rio São Francisco no Nordeste do Brasil. No caso brasileiro, a única fonte de financiamento de toda a infra-estrutura é proposta como sendo do governo federal, com pouca ou nenhuma contribuição dos estados beneficiados ou do setor privado que poderiam entrar no mercado de água, como ocorre na Califórnia. A emissão de títulos da dívida pública federal poderia ser uma forma de alongar os encargos por esquemas de amortização em longo prazo.

O Projeto de Água da Califórnia é constituído de um complexo sistema de barragens e reservatórios, usinas geradoras de energia, usinas de bombeamento, canais e aquedutos. Embora a distribuição d'água tenha sido iniciada em 1973, outras obras estão sendo executadas ou estão planejadas.

Atualmente o sistema é constituído de 29 barragens, lagos e reservatórios, 18 unidades de bombeamento d'água, 5 unidades de hidroelétricas. O Projeto estende-se por mais de 965km de Norte ao Sul do Estado. A água é inicialmente estocada no Lago Oroville onde passa pela usina hidroelétrica e retorna ao canal natural do rio Feather. Daqui, a água segue seu curso para o Delta do São Joaquim, donde é captada e transportada para as áreas com necessidades da Baía de San Francisco, Vale do São Joaquim, Sul da Califórnia e Costa Central.

A energia necessária para operar o Projeto Estadual de Água da Califórnia é proporcionada por várias fontes:

hidroelétrica, carvão e aquisição de energia de outras supridoras. O próprio projeto conta atualmente com oito usinas de geração de energia, além de três usinas de autogeração. Essas fontes proporcionam 2/3 das necessidades do projeto.

### Projeto do Vale Central – região do Meio Pacífico

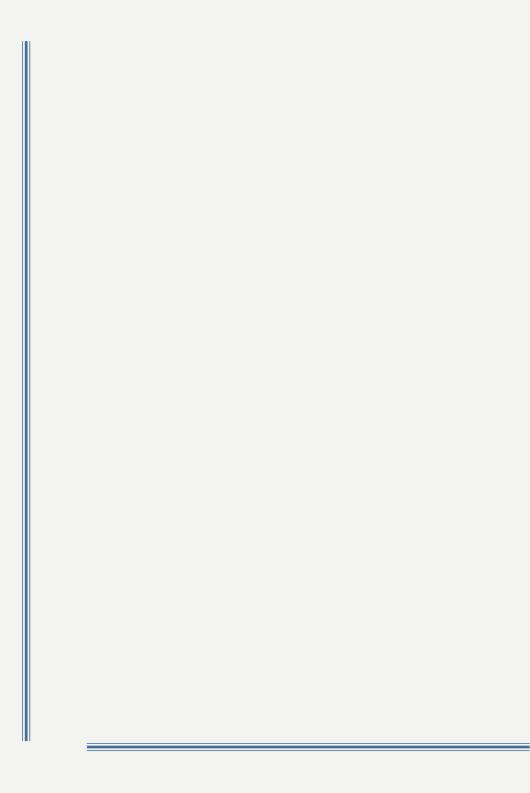
O Projeto do Vale Central é de responsabilidades do *Bureau of Reclamation* do Departamento do Interior, do governo federal (US). O Projeto é um sistema de 20 barragens e reservatórios, canais e usinas de geração de energia e bombeamento. O sistema conta com 11 hidroelétricas, com 38 geradores produzindo energia renovável com cerca de 5,3 bilhões de kwh por ano. Aproximadamente 25% dessa energia são utilizados no processo de bombeamento do sistema. O restante é utilizado em 80 municipalidades, energia rural e bombeamento de água subterrânea. O sistema permitiu realizar o controle de enchentes, economizando, após a sua construção, nada menos do que US\$ 5 bilhões. Nos canais mais largos, é realizado o transporte de mercadorias.

A construção deste projeto começou em 1938, já autorizado pelo presidente Theodore Roosevelt, com o Canal da Costa, cuja operação começou em 1944. A segunda etapa foi a construção da represa de Shasta, com capacidade de 4,0 bilhões de m³, (que é o coração do sistema). O segundo maior projeto do sistema foi a barragem New Metones, inaugurada em 1950. O Projeto do Vale Central tem contribuído para a prosperidade do Estado e do país.

Com esse projeto, o Vale Central tornou-se um dos mais importantes produtores agrícolas do mundo, proporcionando água para a irrigação de 1,2 milhão de hectares. Dos empregos do Vale Central, 30% são correspondentes às atividades agrícolas e derivados. Além disso, o projeto supre 740 milhões de m³ para consumo humano e industrial, complementando o Projeto de Água do Estado.

Considerando globalmente a situação das necessidades d'água para a continuidade do desenvolvimento econômico da Califórnia, até o ano 2020, terá de enfrentar novos desafios. Mesmo com um extensivo programa de conservação, o fornecimento líquido anual de água terá de crescer para atender uma população estimada de 50 milhões de pessoas, contra os 30 milhões existentes. Será necessário um aumento na eficiência do uso da água na agricultura, associada com redução das áreas plantadas e mudanças para cultivos com alto valor no mercado, bem como a prioridade para culturas que requeiram um baixo uso de água. Estão previstos pousio de terra e programas para banco de água para uso durante os períodos de seca; abandono de terras impróprias e com problemas de drenagem; uso mais eficaz das bacias de água subterrâneas e tratamento de água utilizada para reúso.

O ordenamento das águas da Califórnia deveria servir de modelo para o Nordeste do Brasil. Na verdade, um dos grandes limites para o desenvolvimento nordestino será a oferta d'água para o consumo humano, para a agricultura e indústria. Deficiências que são mais graves na região do semi-árido.



## FRANÇA: AS REGIÕES PROGRAMAS

#### **Antecedentes**

França encontra-se entre os países mais desenvolvidos da Europa, com uma história econômica, política e social de importância universal. Não é possível falar-se de experiências de desenvolvimento econômico pioneiras nos últimos dois séculos sem destacar a rica contribuição desse país. Parte importante da própria teoria econômica geral e regional tem a França como berço.

Atualmente a área da França conta 543 mil km² e tem com uma população de 59,7 milhões (2001). O Produto Interno Bruto (PIB) é de US\$ 1,4 trilhão, donde resulta uma renda *per capita* de US\$ 24 mil. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 928, superado apenas por outros dois ou três países. A população ocupada era, em 2001, de 30 milhões, dos quais 67% trabalhavam no setor serviços, 35% na indústria e 2,5% na agricultura. A estrutura da renda é muito semelhante, com 71% dos serviços, 26% da indústria e 3% do setor agrícola.

Há trinta ou quarenta anos, entretanto, essa situação era bem diferente, com desequilíbrios setoriais e regionais que eram motivo de muitas preocupações do governo francês. O problema regional na França podia ser caracterizado

pelas disparidades de padrão de vida entre as regiões do Norte e Este e igualmente no Sul e Oeste. A delimitação dessas áreas é difícil de definir, mas não há dúvidas sobre a real diferença entre a região rica do Norte e pobre do Este, considerando uma linha da Mont-Saint-Michel para Arles, e a pobre França do Sul e Oeste.

O mais importante fator de diferenciação econômica da França é a grande concentração de população e atividades econômicas na região de Paris. Atualmente são cerca de 10 milhões de habitantes e onde 40 milhões de turistas ativam anualmente a economia dessa área.

A questão regional da França tem sido considerada na perspectiva de Paris e o resto do país e de diferentes problemas de atraso econômico e social nas diversas províncias. Enquanto em algumas regiões o problema é a modernização da indústria tradicional, noutros os desafios são para a instalação e desenvolvimento de novas indústrias ou modernização da agricultura. Neste caso, por exemplo, encontravase a região de Languedoc que era uma das mais pobres da França, com alta taxa de subemprego e desemprego. Havia nessa região uma concentração na produção vinícola, com a maior parte da área cultivada em terras de baixa qualidade.

A evolução do pensamento e das ações referentes aos problemas regionais na França foi iniciada após a II Guerra Mundial. As primeiras medidas efetivas ocorreram na década de 1950, destinadas a estimular o desenvolvimento de outras regiões. Na fase seguinte, a política dominante era destinada a controlar a descentralização industrial da região de Paris. Foram adotados também vários incentivos com a finalidade de expandir as regiões menos

prósperas. Nas décadas seguintes, o desenvolvimento regional passou gradativamente a cada vez mais priorizar o crescimento da economia nacional no contexto de metas de mais longo prazo. O sistema de planejamento regional passou a integrar o esquema do planejamento nacional. A ênfase nessa fase era quanto à contribuição de cada região ao desenvolvimento nacional. Os planejadores, por sua vez, foram encorajados a se interessarem em identificar as possibilidades do desenvolvimento das regiões mais pobres.

Nos últimos anos, a preocupação do governo francês tem sido realizar aperfeiçoamentos no esquema institucional, com o objetivo de atender às necessidades do desenvolvimento regional do país.

Com o patrocínio da Organização dos Estados Americanos, da Fundação Ford e do Banco do Nordeste tive oportunidade de visitar a França por diversas ocasiões, com grupos de estudo, ao longo de 20 anos. Também empreendi viagens de turismo por conta própria, com minha esposa Mirna, que também é economista. A finalidade principal dessas excursões era buscar desvendar as experiências e aspectos da economia e da sociedade francesa que pudessem servir de orientação ao Nordeste do Brasil. Esses conhecimentos também foram úteis e enriqueceram as aulas de desenvolvimento econômico que ministrava nos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Federal do Ceará e no Banco do Nordeste.

Para os propósitos deste livro, no entanto, o enfoque é exclusivamente sobre as questões de desenvolvimento regional e rural, e não pertinente às ricas lições de desenvolvimento econômico geral desse país.

## Planejamento Regional e Administração

A origem do planejamento regional na França devese a um pacote de medidas introduzidas no final da década de 1950, objetivando implementar políticas de integração nacional adotadas então por outros países europeus.

De modo geral, a política regional visava acelerar o crescimento da renda e realizar mudanças estruturais no setor industrial, com especial ênfase para a desconcentração econômica da região metropolitana de Paris. O Plano de Desenvolvimento de longo prazo almejava ativar a contribuição que cada região pudesse fazer para a expansão nacional da economia e as ações requeridas para melhorar a situação da própria região. Outro propósito era atuar como uma rede coordenadora de distribuição dos investimentos públicos em cada região. O plano servia como uma referência para as autoridades regionais e para o setor privado articular-se com o setor governamental.

Nos anos seguintes, o planejamento passou a considerar tanto os assuntos econômicos como da infra-estrutura e denominou-se de *Plan Regionale de Development Économique et Social d'Aménagement du Territoire*, cobrindo um período de 20 anos, com atualização de médio prazo. Para garantir a coordenação dessas ações no contexto nacional e dos objetivos da política regional, foi instituído um comitê especial (*Comité des Plans Regionaux*), no Ministério do Planejamento.

A França foi dividida em 21 regiões conhecidas como "regiões de planejamento", abrangendo cada uma de dois a oito municípios, com uma população média por área de 1,5 milhão de habitantes. Para cada uma dessas regiões, foi criada uma agência chamada de Conferência Interdepartamental. Isto era um comitê formado por prefeitos e instituições atuantes na área com responsabilidades do desenvolvimento da região.

Em 1963, foi criada uma nova Agência (*Délegation à L'Aménagement du Territoiré* – DATAR) ligada diretamente ao gabinete do primeiro-ministro. Na prática, a DATAR tinha dois tipos de funções. A primeira era coordenar as atividades de diferentes instituições locais e nacionais atuantes na região. Especificamente, foram atribuídas responsabilidades de atuação no desenvolvimento do turismo ao longo da costa de Languedoc-Roussillon; a criação de uma nova área industrial urbana no Golfo de Fós, perto de Marseilles; e um esquema de desenvolvimento da agricultura na Córsega. A segunda função da DATAR era coordenar e controlar os programas de incentivos, os quais foram introduzidos desde 1955 para estimular a indústria e comércio a saírem da região de Paris.

A mesma lei que criou a DATAR instituiu o Comitê Nacional de Desenvolvimento Regional (*Comission Nationale d'Aménagement du Territoiré* – CNAT). O CNAT tinha cinqüenta membros indicados segundo os segmentos de interesse e competência técnica sobre assuntos regionais. O papel do CNAT era realizar estudos de desenvolvimento regional, cujas conclusões eram destinadas a subsidiar o Plano Nacional.

Havia o consenso de que o desenvolvimento regional é um problema de interesse nacional e que era impossível discutir o futuro do desenvolvimento econômico e social nacional sem levar em conta as conseqüências para as regiões das decisões tomadas. O trabalho da CNAT era executado por seis subcomitês que tratavam das tendências demográficas, problemas da industrialização em certas regiões, desenvolvimento rural, padrões de desenvolvimento regional do setor serviços e do desenvolvimento urbano e das comunicações.

O professor Kevin Allen e M.C. Maclennan, da Universidade de Glasgow, com base em estudos que realizaram sobre o assunto, são de opinião que o pensamento e organização das políticas regionais da França são as mais bem estruturadas da Europa. Por isso, a França é olhada como um modelo para outros países, especialmente o Reino Unido que tem procurado adotar muitos aspectos da experiência francesa. Sem dúvida, um dos êxitos mais notáveis nesse particular tem sido a integração das políticas e programas nacionais com os programas regionais.

A discussão dos desafios e a escassez de recursos levou planejadores franceses a considerar o alcance dos objetivos de longo prazo em sucessivos estágios. Isto é, feito através da regionalização do plano nacional. Uma précondição desse enfoque do planejamento regional é a coordenação e compatibilização das metas de cada região pela Agência Nacional, responsável pelas políticas de desenvolvimento regional de médio prazo.

Outra característica relevante da experiência francesa de aplicação em outros países é a intercomunicação entre planejamento regional e urbano. Uma das mais óbvias mudanças na direção das políticas regionais nesse país tem sido a promoção de áreas selecionadas essencialmente baseadas em torno de um sistema integrado de cidades regionais. São as cidades de equilíbrio.

Mesmo reconhecendo os méritos do planejamento regional francês, é preciso olhar a remodelação da administração pública. As políticas francesas de desenvolvimento regional sofreram continuadas adaptações e ajustes. Isto ocorria de acordo com os resultados obtidos e as mudanças das tendências da economia nacional e com os reflexos do que ocorria na Europa circunvizinha. A grosso modo, pode-se dizer que durante muitos anos, a política regional fazia distinção entre as regiões. Aquelas que para seu desenvolvimento requeriam uma estratégia de "acompanhamento" e monitoria e as outras onde a política

era de "impulsão". Uma das conclusões relevantes que o governo observou para adotar essa orientação foi que a política regional tornava-se ineficiente e pródiga com a dispersão dos recursos aplicados. Para que a ação de intervenção regional fosse mais eficaz, era necessária a concentração de esforços em áreas bem escolhidas.

Na nova orientação da política regional, foram proporcionadas prioridades ao desenvolvimento de infra-estrutura e criação de programas de educação e treinamento destinados a encorajar grandes firmas a se expandirem nessas áreas. O crescimento desses principais centros estimulou o surgimento de pólos secundários com apoio em suas próprias vocações econômicas.

Os argumentos para priorizar o crescimento de áreas preferenciais eram facilmente aceitas. O Plano Nacional de Desenvolvimento indicava as áreas onde deveriam ser desenvolvidos esses pólos de crescimento. Assim, a Fran-

ça foi dividida em sete regiões. De modo geral, as áreas de crescimento selecionadas eram aquelas que faziam parte de uma região onde o crescimento econômico já estava em curso e na qual havia os requerimentos básicos de recursos naturais e empreendedorismo para o futuro crescimento.

São exemplos dessas prioridades o Projeto de Turismo da Costa de Languedoc-Roussillon, as áreas de irrigação de Bas-Rhône-Languedoc e a exploração dos depósitos de gás natural de Locq, no Sudoeste. O plano enfatizava a construção dos meios de comunicação dentro e entre essas regiões. Foram selecionadas cidades que seriam reforçadas para servirem como centros de apoio do desenvolvimento dos referidos pólos. Foram definidos também esquemas para a criação de universidades e centros de pesquisas de conformidade com as características e potencialidades de cada área.

A estratégia de fortalecimento desses pólos deixa claro que uma boa infra-estrutura é a chave para o desenvolvimento regional e mais importante para as indústrias do que os incentivos financeiros.

## A Organização do Território

A França é um país formado de regiões com características diferenciadas. Essa nação tem adotado políticas específicas de desenvolvimento regional para seus 60 milhões de habitantes, dos quais praticamente a metade representa a população ativa empregada. Aspecto saliente da programação regional da França consiste de medidas destinadas a transferir para regiões rurais e de menor con-

centração populacional massas obreiras concentradas junto aos grandes centros, principalmente na periferia de Paris.

Os problemas regionais da França, segundo estudos da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), giram em torno de três necessidades principais: o decréscimo do emprego na agricultura; o declínio de algumas indústrias de base, particularmente a carbonífera; a expansão da região parisiense. O plano procura responder a essas três necessidades. O emprego na agricultura tem decrescido a partir de 1955 a uma taxa anual de 3,5%. O problema é mais vivo na região Oeste, onde se concentram dois terços da população rural. No segundo caso, o declínio da indústria carbonífera, em consegüência do uso de outras fontes de energia, como o petróleo e a energia nuclear, ocasionou uma grande redução na mãode-obra nela ocupada. Dos 370 mil mineiros empregados na década de 1960, restaram, em 2000, 100 mil. O problema era sentido, principalmente, nas zonas carboníferas de Saint-Etienne, Alès, la Mure e l'Auvergne. No terceiro caso, verificou-se que a região parisiense, que em 1980 ocupava apenas 2,2% do território do país, abrigava cerca de 25% da população total. Para ter-se idéia do grau de crescimento demográfico, pode-se verificar que, no período 1901-1980, a região parisiense sextuplicou sua população, enquanto que a do país aumentou de 70% em idêntico período. A concentração urbana da região parisiense, em conseqüência das melhores oportunidades que oferecia, foi motivada pela expansão dos setores industrial e terciário (infra-estrutura). Isto ocasionou deseguilíbrios econômicos e sociais em outras partes do país.

A política regional da França era, portanto, parte integrante da política nacional, estando incluída nos sucessivos planos qüinqüenais. Para fins de planejamento regional, o país é dividido em 22 "regiões de programas", divisão baseada principalmente em critérios demográficos, climáticos e econômicos. Buscando um maior equilíbrio entre as regiões, o país adotou diversas medidas, com o objetivo de reduzir o crescimento demográfico e industrial da região parisiense e de centralizar as atividades econômicas, mediante a criação de novos empregos industriais nas províncias.

O plano de desenvolvimento do Oeste, onde se adensam fartos contingentes de mão-de-obra, enfatizou o fomento industrial e o de serviços, com o fim de ampliar a oferta de novos empregos. De outro lado, adotou medidas para a melhoria econômica das zonas fronteiriças do Norte e Leste, a fim de contrabalançar o declínio, ali, das indústrias extrativas, siderúrgicas e têxteis e reduzir a atração exercida pelas regiões limítrofes à Alemanha e Suíça, que oferecem salários elevados. No ambiente rural, os objetivos do plano se concentraram na modernização da agricultura, expansão das atividades secundárias, turismo e setor terciário, em geral, bem como na preservação do meio ambiente. As regiões de atração industrial são as que apresentam um maior decréscimo da população rural.

São vários os mecanismos utilizados pelo plano francês de desenvolvimento regional: uns buscavam abrir novas oportunidades de emprego nas zonas-problema selecionadas; outros executavam programas de urbanização nas zonas rurais, esvaziadas pela emigração. Outros, ainda, reorientaram a política de investimentos, no sentido

de incentivar a atração para certas zonas, ou para desincentivar o crescimento de outras já superpovoadas, como a centralizada por Paris. Uma dessas medidas desincentivadoras é a que limita áreas para cada empresa industrial, que só pode ser ampliada mediante permissão especial. Os incentivos se traduzem por subvenções a empresas que seguem à risca as políticas oficiais, quer dizer, aquelas que estimulam a remoção de pessoal dos centros urbanos para fora e/ou implantam atividades nas faixas mais decadentes. Há, portanto, diversas modalidades de assistência financeira, conforme as necessidades de cada região e as prioridades da ação governamental estabelecidas para cada uma delas. A região Oeste, por exemplo, como é a menos evoluída, tem dirigidos a seu favor os maiores incentivos.

As políticas de desenvolvimento urbano procuravam transformar as cidades de porte médio, isoladamente ou interligadas por uma espécie de cordão urbano, naquilo que o plano denominava "metrópoles de equilíbrio". Isto é, em torno delas os programas fomentavam novas indústrias com capacidade de absorver maiores contingentes de mãodeobra e atividades do setor terciário. Aí se reforçava a infraestrutura já existente, juntamente com medidas de modernização dos serviços urbanos.

Os resultados favoráveis, frutos dessa política regional em seus vários aspectos, são dignos de nota. Tem se acentuado o equilíbrio inter-regional da oferta e demanda de empregos e tem sido visível a desconcentração industrial da região parisiense. Inversamente, aumentou o número de empregos industriais em outras regiões. A região Oeste, por exemplo, era a principal beneficiária dos incentivos.

Nas zonas mineiras e siderúrgicas criaram-se aproximadamente 100 mil empregos. Nas regiões agrícolas diminuíram a migração ruralurbana e o abandono do campo.

Todas estas políticas de reurbanização, criação de empregos, desconcentração industrial e melhoria das atividades rurais não se realizariam sem duas medidas fundamentais, tidas como parte integrante do plano. A primeira se refere à estreita coordenação interministerial, que permite que os recursos setoriais sejam obrigatoriamente dirigidos ao plano comum, segundo as prioridades nele fixadas. A segunda medida se refere à existência de dois fundos especiais que foram criados como parte do plano. Um destinado a financiar atividades relacionadas com a administração das novas áreas, e o outro para facilitar as políticas de descentralização. Ambos suplementavam os créditos ordinários e específicos, a cargo dos bancos, para atividades nessas regiões. Estas duas medidas constituíram aquilo que o plano denominou "equipamentos coletivos".

Desta maneira, a França elaborou e pôs em execução uma política que permite orientar o desenvolvimento em favor das regiões menos favorecidas, dentro de um conceito de equilíbrio inter-regional. As zonas fronteiriças conheceram uma "renovação" econômica mediante o restabelecimento da antiga balança migratória e demográfica. Por certo, estas regiões fronteiriças se desenvolveram menos rapidamente do que aquelas onde a densidade populacional era bastante forte, caso em que os recursos de mão-deobra e espaço constituíam fatores de considerável importância e que permitiram o restabelecimento de um equilíbrio regional necessário no país.

A organização e os mecanismos de atuação dos tecnopólos é outra iniciativa de apoio ao desenvolvimento regional do Sul da França. Criado em 1986, na região Languedoc-Roussillon, coordena e promove diferentes atividades específicas em apoio à agricultura mediterrânea e tropical. Esse sistema agrupa atualmente 19 instituições de pesquisa e capacitação e dispõe de mais de dois mil pesquisadores. Os tecnopólos, que têm certa semelhança com os agropólos do Ceará e do Paraná, atuam como plataformas científicas para pesquisas direcionadas ao desenvolvimento econômico pela inovação. Conta com parcerias entre o setor da ciência e tecnologia e o setor privado, orientado por uma política de descentralização. A atuação dos tecnopólos está associada às políticas de diferenciação de produto por região e às características dos produtos e da organização dos produtores. Outra função é de natureza sócioeconômica dos processos de transformação dos produtos agrícolas, especialmente de frutas. O Dr. Gérard Chuzel, do Centro de Cooperação Internacional de Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento da França, informa que existem mais de 30 tecnopólos (ou parques científicos) no setor agroalimentar destinados a gerar e facilitar as operações de transferências de tecnologia, participar no processo de inversões e formatar alianças estratégicas entre órgãos públicos, centros de pesquisas e o setor produtivo. A atuação dos tecnopólos neste sentido ocorreu através de redes especializadas, ofertas de serviços, parque tecnológico, incubadora de empresas, programas de pesquisa, desenvolvimento e capacitação.

Em resumo, pode-se dizer que a França seguiu um modelo de Estado de centralismo republicano durante sua

história de desenvolvimento, a despeito das iniciativas de desenvolvimento regional. Segundo o Prof. Gilbert Benhoyun, da Universidade de Aix-Marseille, nesse contexto, as leis da descentralização de 1982-1985 representam uma revolução. A nova lei estabelece uma nova distribuição dos poderes, permitindo às comunidades locais uma liberdade de decisão para definir as normas de suas ações e modalidades de intervenção. Outro objetivo é procurar uma melhor eficácia da ação pública. Enfim, a descentralização assegura as condições de uma democracia solidária local.

Novos conceitos foram explicitados nos textos da lei em 2002-2003. O artigo primeiro da constituição foi modificado, no sentido de afirmar de maneira explícita que a organização territorial da república é descentralizada. Autonomia financeira e fiscal: o retorno fiscal e outras receitas próprias devem representar uma parte determinante dos recursos das comunidades locais. Outra inovação recente foi o direito *ad referendum*. Uma assembléia local poderá submeter a seus eleitores os projetos relevantes de sua competência. O resultado do escrutínio vai valer como decisão.

# GRÃ-BRETANHA: O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES E DO INTERIOR

### Antecedentes do Desenvolvimento Econômico

Reino Unido é formado pela Inglaterra, Escócia e País de Gales, situados na Ilha da Grã-Bretanha. A Inglaterra ocupa o Centro e o Sul dessa área. A Escócia fica ao Norte, nas terras altas. A base da economia deste país é a indústria de aparelhos eletrônicos, além da produção têxtil e de bebidas de qualidade. Quanto ao País de Gales, situase a Oeste da Inglaterra também na região montanhosa. Foi anexado à Inglaterra no século XVI, obtendo alguma autonomia em 1997, à semelhança do que ocorreu com a Escócia. A principal atividade industrial é a de aço, contando com importante pólo minerador de carvão. A província norte irlandesa é integrada ao Reino Unido, mas a República da Irlanda é independente desde 1949.

A Grã-Bretanha ingressou na Comunidade Econômica Européia (CEE) em 1973, atual União Européia.

A área total do Reino Unido é de 244 mil km² e contava em 2002 com 60 milhões de habitantes, dos quais 80% viviam na Inglaterra. São escoceses 10% e o restante os outros. O Produto Interno Bruto (PIB) foi de US\$ 1,5 trilhão,

perdendo em importância apenas para os Estados Unidos e Japão. A renda *per capita* nessa época era de US\$ 25 mil e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,926 no grupo dos cinco melhores do mundo. A estrutura da economia da Grã-Bretanha atualmente é constituída de 70% do setor serviços, 29% da indústria e 1% da agropecuária. Quanto ao emprego, estão ocupadas 30 milhões de pessoas, distribuídas de modo aproximado com o peso das atividades econômicas mencionadas.

O sistema de governo é monárquico parlamentarista, com divisão administrativa de 8 regiões na Inglaterra, subdivididas em condados. A Escócia tem 9 regiões e o País de Gales, 8 condados.

O processo de desenvolvimento econômico ocorrido inicialmente na Europa Ocidental e, posteriormente, na América do Norte e na Ásia, não ocorreu igualmente em todo o espaço ocupado por esses países. Segundo os estudos dos professores François Perroux (1955) e Jacques Boudeville (1966), o crescimento econômico tem início em determinados pólos ou regiões, donde gradativamente vai se expandindo para as áreas circunvizinhas ou outras regiões. A concentração espacial da economia dos países tem sido um padrão característico do processo econômico. O economista americano Hirshman (1980) também analisa esse fenômeno, destacando os efeitos de propagação e regressivos desses centros de crescimento econômico.

As políticas e estratégias de desenvolvimento regional objetivam corrigir essas distorções das áreas mais atrasadas ou visando um modo mais equilibrado e harmônico do desenvolvimento econômico. As causas determinantes dessa tendência da economia decorrem, ou estão associadas, a um complexo de problemas. São de natureza histórica, da existência de recursos naturais, das disponibilidades de capital e de padrões de educação e tecnológicos, para citar apenas os fatores mais universais.

Como a Grã-Bretanha, especialmente a Inglaterra, foi o berço do desenvolvimento econômico dos últimos duzentos anos, consideramos oportuno abordar alguns aspectos históricos que marcaram o surgimento desse movimento que se tornou universal.

O Reino Unido foi o mais importante centro da economia mundial no século XIX. Essa liderança foi declinando na segunda metade do século XX pelo surgimento de um grupo de países que se industrializou durante e após as duas grandes guerras mundiais. A revolução industrial pioneira da Grã-Bretanha começou um século antes de outras nações. Marcou a transição para a modernidade e formação dos Estados nacionais e do novo fenômeno do crescimento econômico rápido. Isso como resultado do aumento de produtividade do trabalho na indústria e na agricultura, estimulado pelas exportações para um mercado internacional em expansão.

# A Revolução Industrial e Agrícola

A primeira etapa da industrialização ocorreu no período de 1760 a 1850, restrita à Inglaterra com a produção de bens de consumo, especialmente têxteis. Foi a fase do uso produtivo de energia a vapor. Desde então, a revolução avançou pela Europa, América do Norte e Ásia (Japão). A

fabricação de bens de produção cresceu paralelamente com as ferrovias e o surgimento da energia hidrelétrica e derivada do petróleo. O terceiro estágio teve início nas primeiras décadas de 1900 até os nossos dias. A produção passou a ser realizada em série. Surgem os conglomerados industriais, difusão dos meios de comunicação e as indústrias químicas, eletrônicas e a robótica.

Depois do capital, recursos naturais e mercado, o quarto elemento da revolução industrial da Inglaterra foi a transformação da estrutura agrária. A lei de cercamentos autorizados pelo Parlamento, com a divisão das terras coletivas, motivou o investimento de capital na agricultura. Em conseqüência, ocorreram a especialização da produção, melhorias técnicas e aumento da produtividade do trabalho e da terra. O crescimento da população, motivou a expansão do mercado consumidor e a liberação da mão-deobra do campo para os centros industriais.

Todos os especialistas e historiadores concordam que o papel da revolução agrícola, ocorrida na Inglaterra, sob seus diferentes aspectos, foi um elemento central para a revolução industrial desse país. Segundo a economista J. P. Rioux, no seu livro sobre as origens da indústria na Europa, não existe país que, após 1780, tenha levado a cabo uma revolução industrial "sem que sua agricultura tivesse sofrido transformações quase totais, ao menos em algumas regiões" (RIOUX, 1975). As análises de Rostow (1970) reforçam essa tese, dizendo que o progresso agrícola é uma condição sine qua non de decolagem industrial. Adam Smith (1975) na sua obra *Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, tratando do assunto, defen-

deu que as rendas excedentes da propriedade da terra deveriam ser transferidas para os outros setores da economia. Desse modo, a agricultura modernizada seria um requisito prévio indispensável tanto do lado da oferta como exerceria um papel decisivo na demanda de ferramentas e bens de consumo.

Pode-se concluir, desse modo, que sem uma prévia revolução da agricultura, o desenvolvimento industrial e uma decolagem do tipo inglesa não seria viável.

Durante as décadas de 1960-1970, muitos países esqueceram essas lições e negligenciaram a agricultura, dando grande prioridade à industrialização. Dessas políticas surgiram muitos dos atuais problemas de concentração do crescimento econômico e os graves problemas de desequilíbrios regionais, que são o principal foco deste livro.

Muitos estudos mais recentes retomam o papel da agricultura nas políticas de combate à pobreza e quanto ao desenvolvimento regional. No caso do Banco Mundial, é relevante o posicionamento dos técnicos dessa instituição no trabalho sobre *Brazil: Strategies for Poverty Reduction in Ceará* (WORLD BANK, 2003). Em três dos livros de minha autoria, mencionados nas referências bibliográficas deste livro, trato com bastante especificidade do rico papel da agricultura no desenvolvimento econômico: o próprio título deste livro, *A Luta pelo Desenvolvimento Regional e Rural no Mundo*, explicita tal preocupação.

Por certo, a revolução agrícola não é exportável de um país para outro, mas deve ser realizada com base no capital e em seus recursos naturais e humanos. Mas deve ser empreendida previamente ou paralelamente com a industrialização para que não ocorram os desequilíbrios regionais e econômicos que são tão comuns nos modernos processos de crescimento econômico.

A revolução industrial alterou a ocupação demográfica e econômica do território britânico. Uma das manifestações marcantes foi o desenvolvimento urbano, com o deslocamento da população rural por força da mecanização agrícola e do aumento da produtividade desse setor. A cidade de Londres alcancou um milhão de habitantes em 1800. A indústria e o comércio passaram a se concentrar no Norte, com Manchester liderando a prosperidade de poucas em detrimento das massas de trabalhadores em péssimas condições de pobreza. Para amenizar essa situação, as classes dominantes e o governo acionaram a Lei Speenhamland que buscava oferecer uma garantia de subsistência mínima aos desempregados e pessoas mais pobres. Esse programa era financiado pelo imposto pago por toda a comunidade. Com o surgimento das tradeunions e os sindicatos, gradativamente foram conquistadas a proibição do trabalho infantil e a limitação do trabalho feminino, assim como o direito de greve.

Até princípios do século XX, a distribuição da renda continuava muito desigual, principalmente na Inglaterra, como conseqüência do modelo de industrialização adotado historicamente. Depois da Segunda Guerra Mundial, com destaque nas últimas décadas, a Grã-Bretanha passou a apresentar menores desigualdades do que a maioria dos países da Europa. Vale anotar que a renda dos britânicos evoluiu de forma constante, mesmo que em ritmo menor do que seus vizinhos europeus. Embora tenha ocorrido também esse melhor nivelamento regional, ainda subsistem

problemas causados por certo classismo social, decorrente de fatores culturais.

Para contrabalançar esses resquícios de exclusão social de algumas camadas populacionais, foi adotado um sistema de assistência médica e previdenciário do Estado, fundado nos princípios do estado de bem-estar. Desde 1948, foi estabelecido o Programa Nacional de Saúde, que oferece assistência médica, hospitalização a todos os cidadãos britânicos e remédios gratuitos para os pobres. A seguridade social é muito desenvolvida. Proporciona aposentadorias e segurodesemprego, além de habitações com condições mínimas ou subvenções aos que vivem em moradias de aluguel, com recursos do Estado ou do Município. Praticamente não existem analfabetos. O ensino é obrigatório e gratuito entre 5 e 6 anos de idade.

Durante a revolução industrial os chamados economistas clássicos criaram a doutrina da livre concorrência que condenava a intervenção do Estado na economia. O papel principal do Estado era garantir o funcionamento da propriedade privada. Adam Smith (1723-1790) no seu livro Uma Investigação Sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações (SMITH, 1975), proporcionou os fundamentos teóricos para orientar a consolidação do capitalismo como sistema econômico dominante na Europa. É bom lembrar que essas conceitualizações foram contrapostas por Karl Marx que identificou grandes distorções no processo de crescimento econômico gerado pela revolução industrial. Acredito que a obra de Karl Marx O Capital e o Manifesto Comunista (1818), dele e de Engels, produziram uma grande reviravolta nas políticas públicas para o combate à po-

breza e a luta pela redução das gritantes desigualdades regionais então existentes. Essa questão, aliás, foi percebida pelo próprio Adam Smith que, antes de falecer em 1790, deixou externado em um de seus escritos: "Nenhuma sociedade pode, certamente, estar florescente e feliz se a maioria dos seus habitantes é pobre e miserável."

Quem deu uma contribuição determinante para a reorientação das políticas de intervenção governamental na economia foi outro economista britânico: John Maynard Keynes (1883-1946). Os Estados Unidos foram o primeiro país que utilizou as novas diretrizes antirecessão e para contrabalançar o desemprego. Após a crise econômica de 1929, o presidente Franklin Roosevelt implementou um amplo programa denominado *New Deal* (Novo Acordo) destinado a implementar obras públicas como iniciativa antidesemprego. O governo patrocinou também subsídios à alimentação e a outras carências sociais. As idéias keynesianas e outras doutrinas socialistas proporcionaram os elementos por ocasião das políticas do bem-estar social, especialmente nos países da Escandinávia, na Inglaterra, França e Alemanha. Era o surgimento da social-democracia.

# O Planejamento das Cidades e do Interior

De longa data, a Grã-Bretanha se preocupou com a necessidade de organizar planos regionais de desenvolvimento. Já nos séculos XVIII e XIX, com o acelerado processo de industrialização, verificou o governo ser indispensável adotar políticas objetivando a dispersão das indústrias pelo país e ajudar a resolver o problema do desemprego,

que se tornara agudo. Os planos regionais, portanto, visavam a estabelecer melhor equilíbrio entre a oferta e a demanda de mão-deobra e promover a elevação do padrão de vida do povo inglês. Legislação já aprovada em 1909 e reforçada ao longo das décadas previa a necessidade da coordenação dos planos regionais. Com a entrada da Grã-Bretanha na Comunidade Européia, houve necessidade de revisão do plano regional. A política de descentralização industrial está vinculada diretamente ao problema de emprego, isto é, de absorção de mão-de-obra necessária a descongestionar o setor urbano.

A Grã-Bretanha adotou medidas para acelerar o desenvolvimento regional com base em recursos a fundo perdido destinados a atrair para certas áreas deprimidas a iniciativa particular e a mão-de-obra desempregada. A Secretaria de Estado para Assuntos Econômicos era a responsável pela planificação, tanto regional quanto nacional. Para este fim, o país foi dividido em regiões, cada qual dotada de uma sede regional, com autoridade local definida em relação à execução do plano.

Os subsídios oficiais ao plano regional se destinavam à construção de indústrias e edifícios, compra de maquinaria e pagamento de trabalho nas empresas assistidas. A preocupação foi sempre a de estabelecer essas indústrias nas áreas periféricas das cidades da região Norte e no cinturão ao redor de Londres. A dispersão e a diversificação industrial constituíam, portanto, objetivo central da política de desenvolvimento regional. Foi em razão disso que a indústria automobilística localizou suas novas fábricas na Escócia e em Gales. Um complexo químico se

estabeleceu em Tees Side e as indústrias eletrônicas, na região Nordeste e na Escócia. A indústria de instrumentos científicos, na Escócia e em Gales. A indústria de metais não-ferrosos, originalmente centralizada nas Midlands, foi depois deslocada para outras áreas. De par com essa descentralização das unidades industriais, o governo também deslocou seus escritórios e instrumentos executivos oficiais, que se localizaram nas próprias áreas objeto do plano de ação.

Há também, como parte dessa política regional, um programa de desenvolvimento rural integrado para fomentar indústrias rurais dispersamente distribuídas. É dirigido por uma comissão cuja finalidade principal é assegurar assistência financeira e técnica a essas pequenas indústrias rurais e a empreendimentos de tipo turístico. O Departamento de Emprego, normalmente, responde pelo uso eficiente da mão-deobra e pelos aspectos políticos do desenvolvimento regional. O emprego é parte fundamental do plano e de qualquer de seus projetos.

Aspecto especial da política de desenvolvimento regional resultou da Lei de Desenvolvimento das Cidades de 1952. Esta lei estabeleceu condições atrativas para descongestionar grandes cidades industriais como Londres e Birminghan, encorajando a transferência de massas de populações desses centros para regiões mais recuadas. O trabalho era feito mediante um acordo voluntário entre as autoridades locais, desejosas de mão-de-obra, e as grandes cidades. Somente na área de Londres houve acordo com 60 pequenas cidades localizadas em sua periferia, as quais receberam ajuda especial para instalar essas pequenas in-

dústrias, nelas fixando operários emigrados da grande metrópole e de outros centros maiores.

O programa de desenvolvimento turístico em favor das áreas de imigração interna, aprovado em 1969 – a segunda indústria do país – oferece vantagens à indústria hoteleira, não só sob a forma de empréstimos em condições vantajosas, mas também como doações para a construção de novos hotéis e a expansão dos já existentes. De igual maneira, o governo fomenta a instalação de unidades desportivas para jovens e crianças. O programa de desenvolvimento regional na Grã-Bretanha e em outros países europeus está evoluindo em conseqüência das novas realidades políticas do Velho Continente.

A adesão por parte da Inglaterra ao Mercado Comum Europeu acarretou uma revisão da política de desenvolvimento regional no plano nacional. Não para negá-la, mas para reafirmá-la em termos do grande mercado que se abriu para a Inglaterra. Sabia-se que, tanto o Tratado de Paris quanto o Tratado de Roma - o primeiro, que estabelecera a comunidade do carvão (em 1950), e o segundo, a comunidade do aço – previram a possibilidade da reorganização da Europa e do seu total desenvolvimento, em função de planos regionais maiores. Em outubro de 1972, por ocasião de uma reunião de nove chefes de Estado, em Paris, discutiu-se a política de desenvolvimento regional ampliada para toda a Comunidade e se decidiu corrigir o desequilíbrio existente entre suas diferentes regiões. Os Estados-Membros assumiram compromissos de coordenar suas políticas nacionais e regionais de desenvolvimento, com toda a Comunidade Européia. Daí resultou a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, que financia atividades no estilo dos projetos que acabo de descrever para a Inglaterra. Para os projetos mais recuados das grandes cidades, não há limites quanto ao volume da ajuda dada, ao passo que os projetos localizados nas áreas centrais recebem apenas auxílio correspondente a 20% do custo do investimento.

Aspecto fundamental da lei de planejamento regional da Grã-Bretanha é o que diz respeito ao papel que as autoridades locais têm na planificação e execução dos programas. Em nível local, a planificação do município é responsabilidade outorgada pelo governo nacional, através de autoridades locais de planejamento. Na periferia de Londres há 45 dessas entidades locais de planificação de áreas maiores, das quais seis são comunidades metropolitanas, dentro das quais há 332 distritos administrativos. Enquanto os Conselhos Municipais têm o encargo da planificação e administração de áreas mais vastas, que exigem o apoio de recursos substanciais, os Conselhos Distritais administram funções de significado mais local.

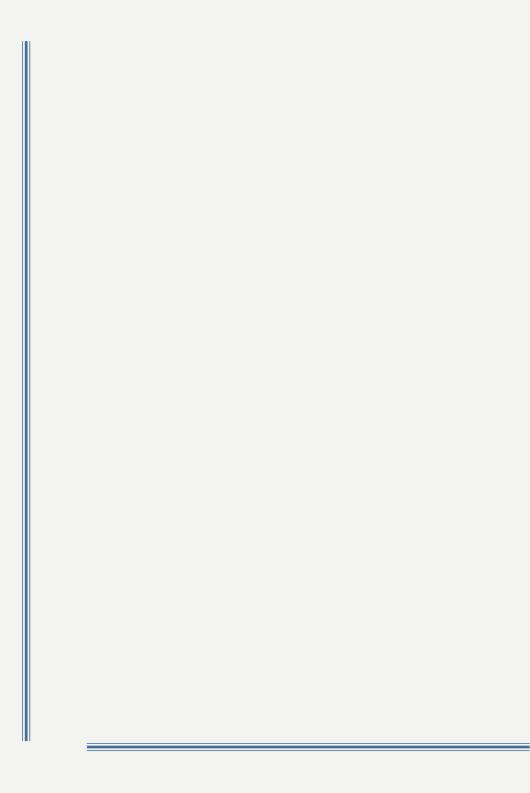
Normalmente, o plano de desenvolvimento delineia e especifica em mapas os objetivos ligados ao uso do solo e dos recursos, em função de determinado período de tempo. O plano não controla diretamente a aquisição da terra, mas fixa as condições para sua ocupação futura e para os diferentes usos — residenciais, industriais ou comerciais. Fixa também as condições para as faixas reservadas à construção de rodovias, edifícios públicos, parques, espaços abertos e outros serviços de uso público.

Em resumo, a Grã-Bretanha planeja o seu desenvolvimento através de planos regionais. Compreendem medi-

das de renovação, criação de cidades novas, descongestionamento de indústrias para áreas mais distantes com o respectivo deslocamento de mão-de-obra, etc. É, portanto, todo um plano cujas políticas são estabelecidas de cima para baixo e executados de baixo para cima. Quer dizer, no nível dos municípios e dos distritos, por entidades locais que têm voz ativa na formulação do plano.

Dessa experiência, no início da década de 1970, foi surgindo uma nova legislação na direção de uma política de planejamento integrado. Nos últimos anos, a entidade de planejamento preparou um plano estratégico, com a definição das ações de uma determinada área prioritária e das localidades vizinhas da região onde se encontra. Esses planos locais podem ser de finalidade geral, para atender necessidades urgentes de intervenção e planos distritais de interesse do desenvolvimento econômico. Naturalmente, todas essas iniciativas devem estar respaldadas pelo Plano Estrutural Regional, onde se encontram especificadas as prioridades e as disponibilidades de recursos. Pode-se dizer, no entanto, que a Grã-Bretanha não tem praticamente um Sistema de Planejamento Nacional, como ocorre no Brasil. O último plano de caráter nacional britânico foi elaborado em 1965.

Desse modo, os Conselhos Regionais de Planejamento Econômico ainda existentes são os responsáveis pelos estudos e planos estruturais *ad hoc*. Quanto aos planos locais, tratam de planejamento físico e das novas cidades. Em outras palavras, o Planejamento Econômico Britânico é bastante sistêmico, mesmo que nunca tenha sido estruturado de modo global.



# ITÁLIA: O PLANEJAMENTO E A ECONOMIA DA REGIÃO SUL

#### Panorama da Economia

Itália é atualmente a quinta potência econômica mundial, mas antes da Segunda Guerra Mundial o país era predominantemente agrícola. O Produto Interno Bruto (PIB) foi de US\$ 1,1 trilhão em 2002, com renda *per capita* de US\$ 20.000. A população total é de 57,4 milhões, com taxa de crescimento anual de 0,6%. A área territorial é de 301 mil km².

A Itália tem uma longa história de opulência, conflitos políticos e recessões que deixaram rastros na sua conformação geográfica e social. No tocante aos aspectos dos meus estudos e observações sobre o desenvolvimento regional italiano, o maior interesse é na etapa mais recente de sua história econômica.

Após o II Conflito Mundial, a Itália recebeu ajuda do Plano Marshall, que foi uma iniciativa de recuperação econômica da Europa, patrocinada pelos Estados Unidos. Assim, nas décadas de 1950 e 1960, com a orientação da política econômica de incentivo ao processo industrial, a Itália viveu um período de acelerado crescimento econômico. A nação participou da fundação do Mercado Comum Euro-

peu, em 1957, transformado depois na atual União Européia (UE).

Com o *boom* econômico motivado pelo crescimento industrial de 6% ao ano, no período de 1950-1963, verificou-se um acentuado fluxo migratório das regiões meridionais para as regiões mais progressistas do Norte. Dessa época, provém o agravamento das disparidades econômicas entre o Norte e Sul, que será o foco das questões regionais tratadas nesse capítulo.

Nas décadas seguintes (1964-1984), revezaram-se períodos de crescimento e recessão, com a ampliação da participação do Estado na economia das áreas industrializadas. Para atacar a inflação e o desemprego, por força do aumento dos preços do petróleo, o Estado italiano incentivou e participou da criação de muitas empresas nos diversos setores da economia. A partir do final da década de 1980, a Itália passou a apresentar uma evolução continuada do seu desenvolvimento, sem, contudo, solucionar as desigualdades regionais que continuam sendo um complexo problema econômico e político.

Num panorama setorial da estrutura econômica do país, verificase que a agricultura perdeu posição relativa com o crescimento econômico, mantendo uma participação no presente de 4 a 5%. O setor industrial elevou sua participação de 20% para 35% nos últimos 30 anos, mas é o setor serviços que responde por 60% de tudo que se produz na Itália. Como ocorre com os países desenvolvidos, esse país possui um correspondente equilíbrio com a estrutura da população ocupada, pois trabalham na agricultura 7%, na indústria 33% e nos serviços 60%.

No tocante ao setor secundário, a indústria mecânica é a base do sistema produtivo nacional. Destacam-se o ramo automobilístico, a fabricação de utensílios, eletrodomésticos, maguinarias eletrônicas, instrumentos de precisão e, com grande destaque, o setor de produção de máquinas industriais. A indústria têxtil é a mais antiga, havendo passado por várias crises. Atualmente se encontram em pleno desenvolvimento os produtos com base em fibras sintéticas, ocupando 15% da produção mundial, ou o segundo lugar nesse particular. O setor siderúrgico tem ocupado um importante papel no desenvolvimento industrial italiano, mas nos anos recentes apresenta uma fase de estagnação. A indústria alimentar é muito espalhada territorialmente, destacando-se as médias e pequenas empresas. No mesmo padrão estão a indústria de móveis e produtos em couro e borracha. É destaque também a indústria de papel e de materiais afins. A indústria químico-farmacêutica é caracterizada por grandes grupos, com a participação governamental (Montediron, Liquichimica). Há um grande número de pequenas empresas particulares. O setor deconstrução civil é muito desenvolvido, com atuação em muitas partes do mundo. Finalmente, vale destacar a indústria aeronáutica com ampla tecnologia espacial, já havendo colocado em órbita (com a NASA) vários satélites artificiais. São também fabricados aviões para transportes militares, aviões de guerra e helicópteros.

A agricultura ocupou um papel importante na história italiana, a despeito de a formação territorial não ser muito favorável à mecanização. Cerca de 80% das terras agricultáveis estão nas zonas montanhosas e colinas. No entanto, apenas 10% do território não são apropriados para a agri-

cultura. As regiões mais desenvolvidas agricolarmente são da planície dos rios Pó, Lombardia, Emília Romana e Vêneto. Existem na Itália 2.700ha irrigados, correspondentes a 30% da área cultivada total.

Os principais produtos agrícolas são trigo, hortaliças, frutas, flores, fumo, beterraba (para açúcar), oleaginosas e uvas. A Itália é um dos maiores produtores de vinho do mundo.

No setor terciário, o comércio apresenta uma das atividades de base da economia, secundado pelas atividades bancárias, de seguro e financeira. O comércio exterior com os países da União Européia é muito desenvolvido; complementado pelas importações de matérias-primas e exportação de produtos industrializados dos demais países. A importação de petróleo é volumosa e estratégica para a produção de 75 bilhões de kwh/h, dos 80 bilhões de kwh/h da balança energética italiana.

#### As Duas Itálias

A experiência de desenvolvimento regional realizada no Sul da Itália, no último meio século, foi a mais importante da história econômica mundial. Foi a partir dessa iniciativa que surgiu o interesse mundial de atuação deliberada do governo em busca de maior equilíbrio do desenvolvimento econômico.

O programa adotado no Nordeste do Brasil, também na década de 1950, certamente representa outra política de expressiva importância em termos internacionais. A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), no final de 1959, foi idealizada institucionalmente

com base no modelo da Cassa per il Mezzogiorno. O programa de incentivos fiscais da Sudene, conhecido como artigos 18/34 e posteriormente Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) também teve origem no que ocorreu no Sul da Itália, com poucas adaptações.

Muitos políticos, autoridades e técnicos do Banco do Nordeste, da Sudene e dos governos estaduais do Nordeste visitaram a região do Sul italiano onde ocorria um grande entusiasmo pelos resultados iniciais desse programa de desenvolvimento regional.

O Banco do Nordeste, com apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA), patrocinou um programa especial de capacitação, na Itália, de técnicos do Departamento de Estudos Econômicos do Banco do Nordeste (Etene). Como economista do BNB, participei desse programa de estudos no Sul da Itália, de abril a maio de 1969. Naguela época, a organização mais importante da Itália no apoio ao desenvolvimento nacional e regional era o Instituto pela Reconstrução Industrial (IRI). A atuação dessa instituição era realizada em coordenação com a Cassa per il Mezzogiorno, que contava em seu quadro com muitos técnicos do IRI. Segundo o diretor Dr. Antônio Teraldo di Francia, que nos assistiu durante a visita à sede da Instituição, em Roma, o IRI foi fundado em 1933 e era na ocasião o órgão mais importante da Itália, com atuação inclusive no exterior. Tinha em sua sede cerca de 200 funcionários, mas em todo o conjunto do complexo industrial de que participava com maioria acionária, chegava a 300 mil pessoas.

A contribuição do governo à região Sul do país era prioritariamente para serviços de infra-estrutura, subven-

ção às empresas novas de 25%, nos investimentos das indústrias, e no caso de empregos agrícolas, 65%. No Sul da Itália a agricultura representava 25% da renda total.

A rede bancária do país é 80% oficial e proporciona empréstimos às regiões subdesenvolvidas com taxas de juros mais baixas e prazos mais longos. O crédito é supervisionado por um comitê junto ao Banco da Itália.

Exemplo da atuação no IRI nos foi mostrado em Taronto. O Centro Siderúrgico aí existente consiste numa sociedade de economia mista, de cujo capital participa o IRI com 62%. O investimento total foi de US\$ 800 milhões, com uma produção então de três milhões de toneladas/ ano. A produção da Itália era de 15 milhões de toneladas. Esta empresa empregava 5.800 pessoas, das quais, 1.000 eram técnicos.

Na província de Taronto, visitamos também a área rural para conhecer os programas de reforma agrária regional. Neste caso, o governo desapropriava as terras pelo valor lançado no imposto territorial e o pagamento era feito em títulos, em prazo de 25 anos e juros de 5% a.a. Após 5 anos da emissão, o título poderia ser transacionado. Nos planos de reforma agrária, o agricultor recebia um grande subsídio, com financiamentos, inclusive produtivos, com prazo de 30 anos e juros de 1% ao ano. Na Itália, especialmente na região meridional, o programa de reforma agrária até 1989 havia atingido 400 mil ha, dos quais 200 mil ha em Taronto. Visitamos a propriedade de um agricultor assistido pela reforma, com exploração de laranja e oliva. A área do imóvel era de 4,5ha toda cultivada. Esse agricultor, com a mulher e um filho, era a única força de trabalho humano da empresa. A

agricultura neste caso era mecanizada, com a utilização de um trator. A renda familiar bruta era de US\$ 10 mil anual.

Outra região estudada pela nossa missão foi a da província de Metaponto. Esta área era muito atrasada, e até 1958 não contava com nenhum programa de apoio governamental para seu desenvolvimento. Os resultados do programa de reforma agrária nessa área estavam sendo impressionantes à época da nossa visita. Os campos estavam totalmente cultivados com tecnologia bastante avancada, mediante a irrigação. Paralelamente estavam sendo instaladas indústrias, empregando a mão-de-obra liberada pela agricultura. Estivemos em cooperativas de reforma agrária voltadas para a pasteurização de leite e comercialização agrícola. Visitamos uma cidade surgida há apenas 15 anos e que crescia assustadoramente, como apoio de serviços para a agricultura. Eram edifícios modernos, construções industriais e centro comercial invadindo a área rural em sinal de desenvolvimento econômico. Conhecemos outras cooperativas de 2º grau, como intermediárias da comercialização de frutas e verduras: elas possuíam instalações e máquinas destinadas ao acondicionamento e conservação de frutas e verduras. A maioria dos empregados era do sexo feminino. Outra iniciativa inovadora dessa região era a barragem (São Giulino) com capacidade de reserva de 100 milhões de m³ e que fornecia água para irrigação da zona. Seus canais atingem a mais de 600km. Essa barragem é de propriedade de consórcio de agricultores associados aos planos de reforma agrária.

A província de Bari é uma das áreas industriais prioritárias da Cassa per il Mezzogiorno. Estava em execu-

ção uma experiência nessa região de consórcios de desenvolvimento industrial, à semelhança do que era organizado na agricultura. Para a criação desses entes, os técnicos da Cassa procuravam despertar as comunidades para as vantagens do desenvolvimento. E que, assim motivadas, solicitavam do governo a formação de um consórcio. Esses consórcios são pessoas de direito público e responsáveis pela administração do centro industrial ou agrícola. Participam com 15% dos recursos aplicados nos servicos de infraestrutura e desapropriação de terras, sendo depois ressarcidos pelos próprios investidores. Os restantes 85% são subsídios concedidos pela Cassa. A avaliação da missão do Banco do Nordeste naquela oportunidade foi de que o programa de desenvolvimento regional do Mezzogiorno estava obtendo resultados positivos em relação a todos os setores da economia sulista.

Finalmente, a comitiva da qual eu participava fez um estágio na Cassa per il Mezzogiorno em Roma, onde foi obtida uma visão geral de todas as políticas e programas de desenvolvimento em andamento na Itália.

O interesse pelo que ocorria nesse programa teve continuidade nos anos seguintes, ao tempo em que no Nordeste do Brasil, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste se organizava e aumentava seu âmbito de atuação. Desse modo, tive oportunidade durante a década de 1970 de revisitar o Sul da Itália duas vezes. Patrocinaram essas viagens a Fundação Ford e o próprio Banco do Nordeste. Como professor de Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Ceará, era grande o meu interesse acadêmico ao assunto, razão por que mantive um constan-

te acompanhamento da bibliografia produzida por técnicos do Brasil que visitaram aquele país.

Quando o Dr. João Gonçalves esteve na Organização dos Estados Americanos, no Departamento de Capacitação, ele dedicou muita atenção ao que ocorria no Sul da Itália. Seus conhecimentos dessa experiência foram de utilidade quando ele se tornou superintendente da Sudene no período de agosto de 1964 até junho de 1966. As opiniões e análises formuladas por ele sobre a reforma agrária da Itália e do Mezzogiorno serviram de subsídios quando elaboramos na Secretaria de Desenvolvimento Rural, no governo Tasso Jereissati, o Programa de Reforma Agrária Solidária do Estado do Ceará criado em 1997.

Segundo estudos do Dr. João Gonçalves, havia três organismos governamentais com funções relacionadas com os planos de reforma agrária. Eram eles o Conselho de Ministros, em Roma, que definia a política geral e alocação de recursos; os organismos regionais ou entidades que tratavam da execução da reforma agrária nas oito regiões selecionadas para esse fim; e a Cassa per il Mezzogiorno, o principal organismo de financiamento dos planos industriais e agrícolas selecionados para a reforma agrária. Conforme relatado por Dr. João Gonçalves, o objetivo da reforma agrária era de fundo econômico, social e político. Tinha por foco principal aumentar a produção para consumo interno e exportação, elevar o padrão de vida da população rural e alicerçar uma sociedade democrática.

O quadro do setor agrícola do Sul era muito problemático e de subdesenvolvimento grave. Baixa produtividade, preços agrícolas desfavoráveis, êxodo rural acelerado e elevado subemprego. As práticas de arrendamento das terras eram opressivas, enquanto os proprietários latifundiários viviam a *la dolce vita* nas cidades. A pecuária extensiva e atrasada deteriorava as terras pobres com pastagem insuficiente. Na Sardenha, as terras montanhosas, acidentadas e pedregosas eram superutilizadas com os 3 milhões de ovelhas e cabras que eram a única fonte de renda dos agricultores. Noutras regiões, a malária e as terras desprovidas de matérias orgânicas depreciavam os preços das terras. Esse era o quadro geral da agricultura da Itália do Sul, com uma população pobre e desassistida. Quadro muito semelhante ao que ocorria no Nordeste do Brasil na década de 1950, quando o Governo Federal deu mais atenção à região, com a criação do Banco do Nordeste e da própria Sudene, em 1959.

Vale registrar, como paralelo do que ocorreu no Brasil nos idos de 1950, na Itália, a terra era tudo para a população rural pobre. Assim, naquela ocasião, os trabalhadores sem terra invadiam propriedades, ocupando-as "na marra" como dizem aqui as lideranças do Movimento dos Sem-Terra (MST). Naquela ocasião, os conflitos com os carabineiros eram constantes por força dos mandados de reintegração da justiça.

A reforma agrária italiana foi realizada gradativamente, com o estabelecimento em 1954 de 8 regiões prioritárias, principalmente localizadas no Sul do país. De qualquer forma, a área total possível de aplicação desse programa abrange 30% da área agrícola, com cerca de oito milhões de hectares.

Avaliando os resultados da reforma agrária italiana, ao longo de trinta anos, muitos ajustes e aperfeiçoamen-

tos foram adotados, na busca de levar o desenvolvimento econômico e um melhor bem-estar à população rural. Muitos estudos realizados sobre esse programa apontam que quatro fatores interligados explicam grande parte do êxito da reforma agrária italiana. Foram eles o financiamento adequado das grandes obras de infra-estrutura e dos planos agrícolas, a orientação técnica das famílias assentadas, a motomecanização agrícola para o aumento da produtividade da mão-de-obra e a organização cooperativista. Essas foram as bases de guase todo o sucesso dos demais fatores. São cooperativas de serviço, com associados comprometidos, cooperativas especializadas, segundo as atividades econômicas dos empreendimentos, e as cooperativas de segundo grau ou federações de cooperativas, que geralmente destinamse aos projetos de caráter regional e de industrialização.

Mas o maior segredo do êxito dos empreendimentos de reforma agrária italiana foi a capacitação dos agricultores de atuarem de forma prática e objetiva e a contínua e eficiente supervisão técnica. Para esse fim, foram criados institutos profissionais nas principais regiões com programas práticos de extensão e administração rural, inclusive para os filhos de agricultores.

No momento em que o Brasil está pensando em rever suas políticas de reforma agrária, conforme anuncia o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é oportuno lembrar alguns aspectos negativos que tiveram de ser superados durante o processo de reforma agrária italiana. Na verdade, em toda a Itália, após 30 anos de experiência da reforma agrária, 60% das famílias tiveram êxito, 20% continuaram com problemas

de adaptação e melhoria das condições de vida e 15% são tidos como fracassados ou abandonaram os projetos.

Segundo os órgãos responsáveis pelo programa de reforma agrária, os problemas que limitaram o sucesso maior do programa decorreu do processo de seleção dos beneficiários. O critério principal, devido às pessoas serem pobres, foi a necessidade e não a capacidade. A experiência e capacitação não foram levados em conta, mesmo que a preferência fosse para os que já trabalhavam na agricultura. Prevalecia a prole mais numerosa. A estratégia de adotar um plano agrícola para cada lote também não funcionou bem. A experiência demonstrou que os resultados eram melhores com a especialização em um ou dois produtos. Para isso, era essencial fazer o estudo prévio da vocação dos solos, potencialidades e mercado. A assistência técnica foi reorganizada com a participação de equipes multissetoriais: agrônomos, economistas, sociólogos, administradores. O plano de produção deixou de ser apenas agronômico para ser integrado.

Agora a meta é encontrar o tamanho dos lotes e adequar os planos de produção ao chamado "Plano Verde", que abrange a política global da Comunidade Econômica Européia.

## O Desenvolvimento da Região Sul da Itália

O desenvolvimento econômico da Itália não tem se processado de modo semelhante em todas as regiões do país, conforme já mencionado. Enquanto o Norte e o centro da Itália, por exemplo, atingiram elevados níveis de prosperidade, a região meridional permaneceu quase estagna-

da durante muito tempo. As causas do atraso econômico da região Sul estão relacionadas a fatores de natureza física, histórica e política. Além disso, a posição geográfica dessa área do país não possibilitou um proveitoso contato com as nações ricas da Europa Ocidental. Por outro lado, essa área teve uma tradição feudalista secular, a qual atuou no passado como verdadeiras barreiras à introdução de inovações tecnológicas e ao progresso de modo geral.

O plano de desenvolvimento econômico do Sul da Itália teve como objetivo, acima de tudo, proporcionar à região meridional uma vasta rede de serviços de interesse da comunidade, além das condições de infra-estrutura capazes de permitir um rápido desenvolvimento agrícola e industrial.

A concretização dessa política econômica não pôde, todavia, ser levada a efeito através das velhas formas de intervenção governamental, apoiada em verbas orçamentárias anuais, sem um plano de investimento a longo prazo. Para contornar essa situação surgiu a necessidade de criar uma nova organização de especial gênero, cujas atividades fossem realizadas dentro das costumeiras normas de controle das despesas públicas, mas cuja inspiração estivesse baseada numa visão global e coordenada de intervenção pública em todos os complexos problemas de desenvolvimento regional.

Com base nesses princípios, foi criada a "Cassa per il Mezzogiorno" de acordo com a Lei nº 646 de 10 de agosto de 1950, com a incumbência de planejar e executar um vasto plano de reabilitação e expansão da economia do Sul. Para funcionamento da "Cassa" foi alocada uma cifra considerável de recursos para ser aplicado no período de 10 anos.

A nova solução radical para o problema do Sul foi baseada no princípio de que era necessário remover todos os obstáculos de natureza local ou institucional que tinha impedido o desenvolvimento da agricultura do Sul. Outra frente de atuação foi no sentido de eliminar as condições negativas que atuaram no passado, dificultando o crescimento do setor industrial. Este segundo requerimento foi levado a efeito através de maciços investimentos governamentais nos setores de infra-estrutura (rodovias, estrada de ferro, drenagem, suprimento de água etc.), sem os quais era impossível ter início um processo de desenvolvimento industrial. Ao mesmo tempo, foram criadas condições para encorajar os investimentos produtivos de empresas de capital privado.

O Plano Geral de Intervenção da Cassa foi elaborado, conforme estabelecia a lei, pelo Comitê Ministerial para o Sul, constituído dos ministérios de todos os setores de atuação da Cassa. Além disso, o referido Comitê estabeleceu uma coordenação entre a intervenção especial objetivada pelo plano e as formas ordinárias das ações derivadas das atividades normais das agências governamentais. A Cassa estava encarregada também de um plano de longo prazo, mas composto de uma série de planos anuais, abrangendo uma visão total da intervenção em vários setores e atingindo vários distritos.

O âmbito territorial de atuação da Cassa incluía as seguintes regiões: Abruzzi e Molise, Campania, Apulia, Basilicata, Calabaia, Sicília, Sardenha, Lazio (nos limites das províncias de Latina, Frosinone, Rieti e parte do território da província de Roma), os distritos do rio Tronto, assim como também as terras de Elba, Giglio e Capraia. As atividades da

Cassa eram pautadas por uma efetiva política de intervenção pública, objetivando uma total transformação da estrutura econômico-social de uma área subdesenvolvida. Portanto, uma atuação pública cuidadosamente levada a efeito no setor interno em harmonia com o setor externo, visando ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento econômico.

A orientação adotada no Sul, durante a existência de atividade da Cassa, desde 1950, tem sido motivo de muitas controvérsias. Alguns analistas reconhecem que essa experiência foi bem-sucedida, especialmente em comparação com idênticas políticas adotadas em outros países.

De fato, era substancial a diferença entre as políticas primitivas de intervenção em confronto com o novo plano para o Sul. Anteriormente, os resultados atingidos derivaram de uma complicada legislação, enquanto a Cassa operava através de uma série de processos reajustáveis de conformidade com os problemas que surgiam direta ou indiretamente das intervenções.

O problema meridional italiano, de duração secular, exigia intervenção extraordinária do governo de Roma. Era uma questão predominante e que ameaçava, por motivos essencialmente econômicos, a divisão do país em dois. Um ao Norte — o que vai de Roma até acima dos limites do rio Pó, uma região industrializada, rica, moderna. O outro, de Roma até a Calábria, na Bota — atrasada, imobilizada, pobre. Em resumo, uma área grande, socialmente estratificada e economicamente subdesenvolvida. A região compreendia 38% da população da Itália e possuía apenas 25% da renda nacional, quando o governo decidiu intervir no problema, de forma planificada, em 1950.

A Cassa começou a atuar como objetivo principal de desenvolver a Itália meridional, mediante um plano coordenado de ação nos vários setores do desenvolvimento regional. São exemplos dessa ação o fomento industrial e agrícola, reflorestamento das regiões montanhosas, obras de infra-estrutura na área do turismo, melhoria ambiental e portuária, nas várias cidades marítimas (Nápoles, Cagliari). Na área rural destacavam-se a irrigação, criação de bovinos, ovinos para carne, las e peles, além do rejuvenescimento total da economia da Sardenha e de outras áreas antes deprimidas. O plano de desenvolvimento industrial priorizava investimentos para montar enorme rede de infraestrutura, criar novas indústrias fora das grandes cidades e estabelecer condições para a construção de indústrias novas. Propunha-se também a viabilizar uma maior interligação de matériaprima e mão-de-obra local e renovação de indústrias existentes, com possibilidade de introduzirem novos processos produtivos. Na década de 1960, foram muito destacadas as indústrias químicas, mecânicas e de alimentação, às quais o governo assegura estímulos especiais.

Decorridos décadas do início de sua execução, caberia indagar qual a situação que o Centro-Sul da Itália apresenta em conseqüência desse plano. Isto é, as conseqüências objetivas produzidas em benefício do desenvolvimento econômico e do progresso da população da região nele abrangida. Depois de destacar as transformações produzidas pelo plano, Enzo Gambino diz que vales inteiros, antes infestados de malária, ou áridos e despovoados, foram preparados, irrigados e transformados em faixas de cultura, dentro das quais surgiram modernas explorações agríco-

las; milhares de localidades, antes sem água, hoje estão dotadas do líquido precioso, em virtude dos aquedutos construídos; milhares de quilômetros de novas rodovias cortam o antigo território meridional, ao mesmo tempo que se multiplicam as iniciativas industriais e turísticas, estimuladas por subsídios financeiros e de créditos e por outras facilidades previstas em lei.<sup>1</sup>

Alguns dos resultados tangíveis do plano foram um conjunto de grandes obras, tais como vias férreas, portos, aeroportos, aquedutos modernos, parques industriais e recreativos, hospitais e centros de capacitação profissional. Projetos de barragens para a agricultura irrigada, os quais envolvem mais de 15.000 quilômetros de canais de irrigação e mais de um milhão de hectares de terrenos beneficiados. Toda essa rede de obras compreende inversões diretas superiores a seis bilhões de dólares, sem referir os recursos indiretamente atraídos para a região e ali aplicados.

Procurando-se, em visão de conjunto, abarcar o quadro amplo e total resultante desse empenho nacional, podem ser feitas duas observações. A primeira é que o Centro-Sul da Itália se modificou em seus índices de progresso e em seu quadro geral de desenvolvimento. Outra observação de tipo focal, relatada por Dr. João Gonçalves, foi feita por um jovem técnico do Nordeste, que estudou e viu por dentro o caso italiano — o economista Renato Santos Duarte — é que o objetivo básico da redução das disparidades entre o Norte e o Sul do país não tem sido alcançado e que este enorme esforço ainda deixou muito aquém do plane-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Informação verbal dada ao Dr. João Gonçalves.

jado o nível de desenvolvimento global da Itália meridional. Pior ainda, diz ele que o padrão de desenvolvimento da região Sul da Itália sob a ação da Cassa tem sido caracterizado pela acentuação das disparidades inter-regionais na distribuição da renda; e conclui: A política redistribuitiva permitiu o aparecimento de pequenos "Mezzogiorno" dentro do Mezzogiorno italiano.<sup>2</sup>

Desta forma, tanto lá, no Sul da Itália, como aqui no Nordeste, os resultados globais alcançados por ambos os planos não foram de todo satisfatórios. E quanto ao critério "renda" como índice de desenvolvimento, segundo Duarte, o que se verificou por lá foi o aumento da disparidade.

É mais um caso em que se vem manifestando, a despeito do planejamento e dos bons resultados gerais, o círculo vicioso da teoria do economista sueco Myrdal, segundo o qual parece haver uma causação circular que torna as regiões mais ricas de um país cada vez mais prósperas e mantém as regiões pobres aguilhoadas à sua pobreza, desemprego, baixa renda e menor dinamismo.

Depois de 50 anos de atuação, a Cassa per il Mezzogiorno foi recentemente extinta pelo Parlamento italiano. Muitas razões foram argüidas para que isso ocorresse. Os críticos mais severos apontam como causas mais graves a existência, na maioria das atividades desse organismo, de clientelismo político, paternalismo e corrupção na administração dos incentivos e verbas públicas.

Devo confessar que contei, para a elaboração deste item, com a ajuda de observações formuladas pelo Dr. João

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Informação verbal dada ao Dr. João Gonçalves.

Gonçalves, quando em vida. Sou grato também ao Prof. Enzo Spaltro, do Departamento de Organização e Sistemas Políticos, da Universidade de Bolonha, com o qual tive oportunidade de conversar e obter informações recentes sobre a Cassa per il Mezzogiorno.

## A Experiência Revisada da Cassa per il Mezzogiorno

O governo brasileiro recriou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) recentemente, dando-lhe novas responsabilidades no intuito de retomar os programas para acelerar o desenvolvimento do Nordeste. A meta principal é a redução das disparidades de progresso entre essa região e o Sudeste, e a elevação do padrão de vida da maioria dos 30% da população pobre residente nos noves Estados do Nordeste e em áreas de Minas Gerais e Espírito Santo.

Mesmo correndo o risco de eventuais repetições de comentários já realizados sobre o desenvolvimento meridional da Itália, volto a analisar as políticas e resultados obtidos com a atuação da Cassa per il Mezzogiorno. Como já evidenciado, os problemas e as etapas da organização institucional desses dois países são muito semelhantes e o Nordeste pode evitar cometer erros e equívocos que na Itália muito prejudicaram as suas políticas de desenvolvimento regional. Esta presunção é tanto mais verdadeira quanto observo nas políticas e diretrizes da nova Sudene propósitos que na Itália não funcionaram. É verdade que cada país e região possui suas peculiaridades, mas é sabido também que

os padrões de desenvolvimento econômico, tanto na teoria como na prática, seguem regras e leis muito semelhantes. Exemplo disso, são os estudos do Prêmio Nobel Simon Kuznets (1979) expostos em seu livro *A moderna economia do desenvolvimento econômico*, onde referidos padrões são demonstrados cientificamente com muita precisão.

O ponto de partida de toda a problemática italiana era que problemas históricos separavam a Itália meridional subdesenvolvida (agrícola) e a região setentrional, progressista e industrializada. A mesma equação prevalecente no Brasil entre o Nordeste agrícola e o Sudeste e Sul industrializados, comparativamente desenvolvidos.

O denominado Mezzogiorno abrangia 41% da superfície nacional e 38% da população italiana, com cerca de 18 milhões de pessoas em 1950. A renda *per capita* era metade do Norte desenvolvido, predominando uma agricultura atrasada e um setor industrial incipiente e sem capacidade de absorver a mão-de-obra que abandonava o campo por perda de condições de sobrevivência condigna.

Como já mencionado, a intervenção a favor do Mezzogiorno foi iniciada em agosto de 1950 com um plano extraordinário para 10 anos. Este prazo foi prorrogado sucessivamente, com importantes alterações do órgão estatal de coordenação e ação intersetorial, em 1976. Inicialmente a atuação principal era na construção de um complexo de infra-estruturas — obras de organização de bacias, cursos d'água, aquedutos, irrigação — e industrialização, transformação agrária, valorização dos produtos agrícolas e turismo.

A sua organização contava com um comitê político, com representação dos principais ministérios e um Conse-

Iho de Administração, que avaliava e aprovava os projetos a serem beneficiados. Estavam representados nesse conselho membros escolhidos entre pessoas representantes de entidades e autoridades. Com o tempo, a Cassa adotou uma modalidade de ação direta no setor de industrialização para incentivar a criação de novas empresas, seguindo critérios de localização das empresas nas áreas menos desenvolvidas. Nesses casos, os consórcios eram beneficiados com 50% a 80% a fundo perdido dos investimentos e as pequenas empresas com 20%.

A parte financeira do programa era executada pelo Instituto Regional para o Desenvolvimento das Médias e Pequenas Indústrias, da Sicília, e pelo Instituto para o Desenvolvimento Econômico da Região Meridional e pelo Banco de Crédito Industrial.

Com essas políticas de investimentos do Estado, em infra-estrutura e subsídios à indústria, esperava o governo obter efeitos multiplicadores sobre a renda, o emprego, com abertura do caminho para novos investimentos. Com a atração de investimentos de fora do Mezzogiorno, objetivando atender ao mercado interno e externo, esperava-se alcançar um "pulo" nas aplicações e na qualidade de vida da população meridional. A expectativa era de obtenção da ruptura do círculo vicioso do subdesenvolvimento e a redução das disparidades entre Norte e Sul.

Com o passar do tempo, verificou-se que o processo de desenvolvimento regional era lento e complexo como em qualquer parte do mundo. As necessidades de recursos revelam-se geralmente acima da capacidade do Estado. Faltava também uma maior vontade, controle das autorida-

des e compromissos do setor privado, bancário e dos beneficiários do programa.

Muitas avaliações foram feitas sobre os resultados do programa de desenvolvimento regional do Sul italiano nos 50 anos de atuação da Cassa per il Mezzogiorno. A extinção do órgão há poucos anos, foi precedida de muitos debates políticos e técnicos.

De modo geral há concordância de que o dualismo econômico hoje entre Norte e Sul é menos acentuado do que prevalecia na década de 1950. Ocorreu melhoria na infra-estrutura, há menos analfabetismo, ocorreu uma substancial mudança na estrutura produtiva, com elevação da participação do setor industrial e de serviços e o surgimento de uma maior classe empresarial e média. O acesso à tecnologia não constitui um grande problema, e ocorreu uma melhoria do fator humano geral. A participação da renda per capita do Sul elevou-se, bem como o aumento do consumo regional. Hoje prevalece no Sul a grande indústria com suas articulações verticais e é o que mais contribui para a formação da renda.

Com isso, no entanto, foram criadas as "ilhas industriais", originando um novo "dualismo" interno da economia do Mezzogiorno, entre os setores dinâmicos e os setores tradicionais ligados à agricultura e aos serviços. As necessidades de bens de consumo são supridas por fontes externas, cobertas pelas transferências financeiras do Norte. Assim, o Mezzogiorno produz pouco por falta da indústria leve e gasta muito em benefício das áreas mais desenvolvidas.

Pesquisas mostraram que na década de 1970 os investimentos com indústrias leves (como vestuário, alimen-

tos etc.) eram de apenas 2% do total destinado ao setor manufatureiro. Exemplo da concentração de investimento pode ser observado no nascimento dos pólos químicos, na Sicília e o siderúrgico na Pulia, que utilizaram na época 60% dos recursos totais da Cassa. Esses novos empreendimentos, que tiveram grande participação governamental, foram realizados utilizando os recursos que antes se destinavam aos programas da rede econômico-social da região.

A destinação de créditos a taxas de juros reduzidas e subsidiadas a tais atividades levou sutilmente o governo a abandonar o programa de crédito às pequenas empresas. Neste particular, as críticas são de que os recursos para esses grandes empreendimentos devessem ter sido obtidos no mercado e pelas próprias empresas e não desviado dos poucos recursos do programa de industrialização da região. Além disso, esse setor era relativamente pouco empregador, passando o assunto para o Estado que não pôde resolver a absorção da mão-de-obra rural que estava sendo liberada por conseqüência da mecanização da produção agrícola. Por outro lado, as despesas do Estado foram aumentando com o crescimento excessivo do funcionalismo público.

Lembro-me de um filme da época no qual a atriz Sofia Loren discutia na rua, em Roma, em vista de um acidente do seu carro. Argumentava ela que não pagaria o conserto do carro acidentado porque ela não era funcionária da Cassa per il Mezzogiorno, "onde se ganhava salário fácil".

Os estudos que fundamentaram a extinção da Cassa per il Mezzogiorno destacam que a região obteve aumento da renda, mas com estagnação da ocupação e manutenção das disparidades de renda Sul-Norte. Foram apontados, como motivo das limitações dos resultados do desenvolvimento regional, a carência de um melhor planejamento, com falhas na definição adequada de objetivos e modalidades de intervenção. Um problema grave destacado em todas as discussões foi a prática de políticas "clientelistas" do setor público, relegando o interesse social que deveria ser o foco do programa de desenvolvimento regional. Outra crítica destacada foi quanto à concentração dos investimentos industriais subsidiados com coeficientes altos de capital e pouca criação de emprego, especialmente nos setores químico e siderúrgico.

Noutros casos, a concentração dos investimentos industriais ocorreu em atividades não diretamente ligadas à estrutura econômica local, não favorecendo a interligação dos benefícios do empreendimento. Os críticos chamavam a isso de "catedrais industriais no deserto". Ao mesmo tempo, foi de pequena expressão o desenvolvimento da pequena e média indústria, particularmente a de bens de consumo.

Segundo a análise do Dr. Michele Bagella (1982), a política econômica do Mezzogiorno foi orientada pela filosofia keynesiana da intervenção do setor público. Como região pobre, prevaleceu a ajuda governamental para fazer a economia crescer de qualquer modo. Hoje o Mezzogiorno está, comparativamente com o passado, mais rico, porém precisa e depende da indústria externa e das importações para manter o crescimento.

Nos últimos anos de atuação da Cassa, a política neste tocante voltou-se para a substituição de importações, com o alargamento da base produtiva local. Na verdade, as idéias

para a reorientação da atuação da Cassa eram idênticas às da década de 1950 e que não foram levadas em conta durante os anos da fase mais atuante da agência nas décadas de 1960 e 1970. A prioridade passou, novamente, a ser a pequena e média indústria leve para ajudar a nascer um novo desenvolvimento industrial apoiado em uma matriz sólida interna.

Quando da extinção da Cassa per il Mezzogiorno foram formuladas várias sugestões pelos políticos e técnicos que tratavam do assunto. Neste sentido foi dada muita ênfase ao abandono da política de facilidade de créditos para financiamentos de empreendimentos ineficientes que tendem a fracassar como ocorreu no passado. A busca era por capital fácil e de baixos juros. Para isso, os bancos oficiais devem ser mais empresariais e mais exigentes na aplicação dos recursos. Devem ser criados mecanismos que evitem as pressões políticas de grupos de interesse e de natureza corrupta. Estabelecer uma cota dos recursos em benefício dos pequenos e médios empreendimentos. A política fiscal deve oferecer isenções para os lucros reinvestidos e priorizar os consórcios.

Propõe-se a criação de um ministério do Mezzogiorno, facilitando a coordenação dos recursos voltados para o desenvolvimento regional. É recomendada também a criação de um Instituto para a Assistência do Desenvolvimento do Mezzogiorno para prestar assistência técnica às empresas e às administrações públicas locais. Finalmente, é proposto o abandono da política de regionalismo centralizado para um modelo de economia social descentralizada e de foco local.

## Nova Instituição de Desenvolvimento Regional: SVILUPPO-Itália

Com a extinção da Cassa per il Mezzogiorno, conforme comentado, deu-se uma ampla discussão no Sul da Itália e em vários centros empresariais, acadêmicos e políticos sobre a revisão das políticas de redução das disparidades de desenvolvimento no país. Prevalecia um certo consenso sobre a conveniência de fechamento das atividades da Cassa, mas reconhecia-se que era necessária a criação de uma nova instituição que assumisse a coordenação dos projetos já iniciados e outros em via de implantação.

A situação era muito semelhante ao que ocorreu no Nordeste, no final do governo Fernando Henrique Cardoso, quando foi extinta a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e criada a Agência do Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), que infelizmente não contou com condições para assumir o novo papel que lhe fora atribuído. O assunto, como é sabido, foi plataforma política do presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, que tomou posse em janeiro de 2003, com a promessa de recriar a Sudene. Esse compromisso foi efetivado no dia 28 de julho, com a assinatura do ato de recriação da nova Sudene, em solenidade ocorrida na sede do Banco do Nordeste, no Passaré, em Fortaleza.

A região menos desenvolvida do Sul da Itália tem merecido também especial atenção do Comitê Interministerial de Planejamento Econômico italiano. Com a paralisação das atividades da Cassa, como mencionado, o governo promoveu a criação, em 1999, de uma Agência de Desenvolvimento Regional sem as deficiências da experiência anterior.

A nova Agência de Desenvolvimento Regional, denominada SVILUPPO-Itália, é de natureza pública, atua principalmente na região do Mezzogiorno, e em outras áreas que não conseguiram acompanhar o progresso e desenvolvimento do Centro e Norte do país. O foco principal dessa instituição é a racionalização das ações governamentais destinadas à redução das desigualdades econômicas e sociais ainda existentes na Itália. Uma das preocupações destacadas da Sviluppo-Itália é apoiar e patrocinar a transferência de tecnologias e conhecimentos para o fortalecimento dos setores empresariais. A agência oferece assistência aos órgãos multilaterais e internacionais envolvidos em programas de desenvolvimento local, especialmente nas iniciativas de *clauster* e arranjos tecnológicos. Vale destacar que, na Itália, existem bancos regionais que desempenham papel destacado na política de desenvolvimento, com amplo entrosamento com a Sviluppo-Itália.

Segundo estudos realizados pelos professores Alexandre Barros e Isabel Raposo, da Universidade Federal de Pernambuco, A Sviluppo-Itália atua principalmente no apoio às autoridades locais e serviços de desenvolvimento territorial; criação de negócios e promoção do emprego e incentivos financeiros para a organização de empreendimentos dos setores industriais e agrícolas. Oferece também serviços de consultoria de empreendimentos existentes e novos. A Agência desenvolve programas para atrair e expandir investimentos estrangeiros no país, especialmen-

te nas áreas com potencial de crescimento e que não foram ainda plenamente exploradas.

Na verdade, a Sviluppo-Itália tem um amplo campo de atuação nos diversos setores de interesse do desenvolvimento econômico. A área principal de operação da Agência, no entanto, é o Sul da Itália onde subsistem ainda graves problemas de subdesenvolvimento econômico. Das treze unidades em operação, sete estão no Mezzogiorno e as demais em territórios de interesse do governo italiano.

Os programas tanto visam as pequenas empresas, assim como as de maior porte, desde que sejam competitivas. O importante na filosofia da nova Agência é a busca de equalização de oportunidades sociais que os programas beneficiados possam oferecer à sociedade.

O aspecto importante a destacar é que a Sviluppo-Itália não provê crédito, pois há uma rede de instituições com essa finalidade. A base da ação desenvolvimentista da Agência são os recursos governamentais destinados ao desenvolvimento regional. O foco é otimizar os recursos disponíveis. A Sviluppo, excepcionalmente, participa do capital de risco das empresas assistidas.

# ISRAEL: O DESENVOLVIMENTO REGIONAL RURAL INTEGRADO

## Introdução

os últimos vinte anos, a economia de Israel transformou-se radicalmente de uma economia baseada na agricultura, e na indústria de baixa tecnologia, para uma sociedade afluente.

O Produto Interno Bruto (PIB) foi de US\$ 110,5 bilhões para uma população de 6.276 mil pessoas, num território de 20.700 km². A renda *per capita* é de US\$ 17.000, ou seja, o oitavo lugar no mundo em termos de poder aquisitivo (ppp). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) está entre os dez melhores internacionalmente. A distribuição social da renda tem padrão semelhante à Escandinávia, com as populações residentes no quadro urbano e rural em situação econômica praticamente idêntica. As desigualdades regionais existem especialmente em vista dos problemas de dotação de recursos naturais variados e motivações políticas e militares com os países vizinhos.

A composição atual da economia é constituída de 44% do setor serviços – finanças, transporte e comunicações – , 32% da indústria de transformação e construção; e a agricultura com 2,3%, além de outras atividades.

Vale destacar que, mesmo detendo pequena importância econômica, a agricultura de Israel tem profundas raízes na tradição histórica e religiosa do povo judeu. Os primeiros colonos de Israel datam de 1880, seguido pelo movimento sionista. Foi a partir de 1948, com a criação do Estado de Israel, contudo, que a agricultura se transformou de um modo de vida para uma atividade moderna e competitiva. A área irrigada é de 200 mil ha, onde praticamente toda a produção agrícola é realizada, além das áreas de sequeiro utilizadas com a pecuária e plantas xerófilas.

A base das exportações de Israel nos seus anos iniciais de formação era de origem agrícola. Atualmente, os US\$ 30 bilhões de divisas anuais são originários em 92% de produtos industriais e serviços.

A política governamental responsável por tão grande mudança estrutural foi o incentivo à pequena empresa e à inovação empresarial, além da alta capacitação da mão-de-obra.

O setor industrial de Israel é fundamentado em produtos elétricos, eletrônicos e de material de transporte. Em segundo lugar encontram-se os motores e equipamentos, bem como produtos químicos e plásticos. Vêm a seguir alimentos e bebidas, indústria de produtos de comunicação, roupas e têxteis.

No setor industrial de tecnologia mais avançada estão 45% de todo o emprego do país, sendo que a metade dessas pessoas são engenheiros, 40% são técnicos especializados e o restante de pessoas com nível superior em diversos ramos. O Ministério da Indústria e do Comércio ocupa um papel importante em moldar as atividades industriais com o principal objetivo de acelerar o crescimento econômico do país. Com essa finalidade proporciona apoio financeiro e benefícios fiscais para empreendimentos localizados em regiões de prioridade nacional. Outro campo de ajuda empresarial é quanto ao desenvolvimento de pesquisas em atividades com potencial de sucesso. Vale destacar que em Israel são gastos 2,5% do Produto Interno Bruto em pesquisa, percentagem só ultrapassada pela Suécia e Japão. Os estímulos às exportações são vigorosos, proporcionados pelo Instituto de Exportação. A atração de investimentos do exterior é outro campo de atuação do governo que também ajuda na capacitação e retreinamento da mão-de-obra para atender às novas necessidades da modernização industrial.

#### As Políticas de Desenvolvimento Econômico

O Estado de Israel foi pioneiro no planejamento e implementação de políticas equitativas de distribuição de terra, água e capital no âmbito de assentamentos agrícolas. A experiência deste país demonstra que um planejamento flexível, forte sistema de apoio e adequado desenvolvimento da organização dos produtores torna possível uma agricultura dinâmica, intensiva e moderna.

O desenvolvimento agrícola de Israel tem sido feito em zonas semi-áridas com base em um alto nível de agricultura moderna. Segundo o Prof. S. Pohoryles, ex-chefe do Centro de Planificação do Ministério de Agricultura, o primeiro fator necessário para o desenvolvimento da agricul-

tura do semi-árido é a tecnologia sofisticada e baseada em pesquisas locais.

Depois de 1948, quando o Estado de Israel foi criado, o país, para absorver milhares de imigrantes que vinham sob a forma de comunidades, aproveitou-se da experiência ocidental, sem levar em conta os diversos sistemas culturais desses imigrantes. Naturalmente, de início, a tentativa falhou, recordava Weitz (1985) — o líder que testemunhou essa frustrada experiência e que motivou a adaptação da mesma ao modelo vitorioso de hoje. O fracasso foi devido ao fato de não se ter levado em consideração as tradições de vida, de trabalho e de outras realidades culturais das populações imigradas, cujos contingentes superaram em volume a própria população radicada no país. O processo de colonização interna se foi adaptando ao modelo que acabou por afirmar-se.

Em Israel há dois tipos de planificação: aquela adotada nas zonas já constituídas e a planificação levada a efeito em zonas novas, ou seja, o planejamento integrado urbanorural ou a colonização de zonas na fronteira do deserto. Weitz (1985) defendia a tese de que, para certos países ou regiões, a industrialização grandiosa não é a chave exclusiva do desenvolvimento. Isto porque esta industrialização não só exige muito dinheiro e pouco braço — o que geralmente não ocorre nas áreas em processo de desenvolvimento. O planejamento rural-urbano integrado abrange projetos ligados à área econômica, social e organizacional. Diz Weitz (1985):

O objetivo é reduzir a distância entre o progresso urbano e o progresso rural, e a solução consiste em integrar as novas indústrias na economia rural e não ao contrário. Assim se fazendo se está também criando um mercado na própria zona rural para produtos perecíveis e as indústrias não se concentram nas grandes cidades, atraindo para elas maiores massas de imigrantes.

Nesse contexto, vale destacar a experiência vitoriosa da área centralizada em Lakhish.

Trata-se de uma região, centro de uma espécie de constelação de vilas, cada qual com centenas de propriedades, dispondo de pouco capital, bastante mão-de-obra e pequenas máquinas agrícolas. Cada vila dispõe de um conjunto de serviços e está ligada a um grande centro na área de Lakhish, aonde os agricultores das comunidades vizinhas se dirigem para compra e venda de serviços básicos. A planificação nesses casos faz-se ao redor de um pólo urbano. Se a cidade já existe, procura-se dinamizá-la e equipá-la com todos os serviços necessários ao produtor e à zona rural. Se não há cidade, constrói-se uma. Há, portanto, grande preocupação em não permitir um crescimento patológico ao redor de Telaviv, Jerusalém e Haifa, mas em distribuir melhor a população por toda a área territorial do país.

Para fins de desenvolvimento rural integrado, Israel foi dividido em seis regiões. Cada uma possui um organismo regional, sob a responsabilidade de um diretor. Os programas são elaborados dentro do contexto regional e não na base da verticalidade setorial. Cada região produz aquilo que a experiência e as condições locais, geralmente são diversificadas, indicam. Alguns *kibutzim* produzem toma-

tes, maçãs, abacates, laranjas, algodão, peixe, aves, sucos enlatados, dando ênfase a um ou outro produto, conforme as regiões. A comercialização dessas produções é assegurada por um complexo sistema de cooperativas, lideradas pela Confederação Central dos Trabalhadores de Israel (HISTADRUT). Há uma série de modelos de granjas familiares, organizadas de tal maneira que cada uma dispõe de um mínimo de hectares, de água para irrigação e de capital, fatores estes que, com a devida assistência técnica, têm permitido a um agricultor de Israel usufruir uma renda equivalente à de um operário especializado de indústria.

Em uma publicação sobre a matéria, Weitz (1979) diz o seguinte: "Uma área rural de desenvolvimento mais amplo pode constituir-se num agregado de comunidades rurais menores, ligadas à cidade principal. Esta última atua como centro industrial e de servicos, com ou sem centros rurais intermediários". No fundo, ele defendia a tese de que, nos países ou regiões em processo de desenvolvimento, que oferecem características para o desenvolvimento agroindustrial, deverse- ia descentralizar o esforço de industrialização, localizar as indústrias nas zonas rurais, próximo da matériaprima e da mão-de-obra e em torno de um centro major. Nesse centro maior, os agricultores procurariam apenas os servicos básicos de educação, saúde e crédito, embora residindo, ou melhor, vivendo na periferia dessas grandes constelações urbanas. A organização produtiva é muito diversificada; vai desde o kibutzim, de tipo coletivo, às cooperativas de organização familiar ou individual (mochavim), passando por tipos intermediários de cooperativas. Na organização familiar, os imigrantes estão conseguindo maior produtividade por terem escolhido o tipo de exploração que mais lhes agrada.

Em síntese, os projetos de desenvolvimento, na experiência já decantada de Israel, apresentam três características: a) são projetos integrados: procuram integrar o setor agrícola ao industrial e viceversa; b) são descentralizados: ocupam gradualmente a periferia das cidades e a própria zona rural; e c) utilizam a cidade maior como centro da constelação para fins de serviços e nada mais.

# As Lições de Israel para o Nordeste do Brasil

O interesse do Nordeste do Brasil pela experiência de desenvolvimento regional rural de Israel vem desde a década de 1950. O rápido desenvolvimento das regiões áridas e desérticas daquele país chamaram a atenção dos planejadores e gestores públicos do Nordeste que enfrentam os grandes desafios do semi-árido e sem políticas claras de superação do subdesenvolvimento imperante. Com a criação da Sudene em 1959 esse interesse aumentou, donde surgiu um programa de assistência técnica ao Nordeste do Brasil, do Departamento de Cooperação Internacional de Israel. O chefe dessa missão foi o Dr. David Bruhis e o objetivo era apoiar o Programa de Irrigação do Nordeste, do qual resultou o primeiro projeto com essa finalidade nas áreas de tabuleiros, isto é, o Projeto Curu-Paraipaba, no Ceará. Com o tempo, esse projeto foi totalmente descaracterizado dos planos iniciais. Até então, a orientação do Dnocs para irrigação era nas regiões de aluvião, que hoje estão praticamente condenadas para a irrigação de natureza pública.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) patrocinou com o governo de Israel, em meados da década de 1960, um importante programa de treinamento para técnicos da América Latina em Israel, no *Settlement Study Center*, de Rehovot. Este Centro de natureza privada de interesse público tinha a participação e patrocínio do Departamento de Colonização, da Universidade de Jerusalém e do Ministério de Relações Exteriores de Israel.

Vários técnicos do Banco do Nordeste, da Sudene, das Secretarias de Planejamento e Agricultura dos Estados do Nordeste participaram desse treinamento técnico e prático em Planejamento e Desenvolvimento Regional. Eram cursos de pós-graduação, com duração de curto e mais longo prazo. Como bolsista da Organização dos Estados Americanos, participei de mais de um desses cursos. O presidente do Banco do Nordeste naguela época era o Dr. Rubens Vaz da Costa que visitou aquele país em busca de apoio para um programa de treinamento em questões de desenvolvimento rural integrado, no próprio Nordeste. Naquela época, esse enfoque era a grande novidade no campo das doutrinas e políticas de desenvolvimento paralelo rural-urbano. Desta viagem, ficou acordada a vinda de uma missão de Israel chefiada pelo Dr. Raanan Weitz, que era diretor do Departamento de Colonização e do Settlement Study Center, de Rehovot.

Os entendimentos negociados em Fortaleza, no Banco do Nordeste, com essa missão resultaram na criação de um grande programa de capacitação de técnicos com nível de pós-graduação, sob o patrocínio e responsabilidade do Banco e a participação da Sudene, Universidade Federal do

Ceará, Dnocs e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. O programa executado no início da década de 1970 em Fortaleza tinha a duração de seis meses em regime intensivo e abordava a parte técnica e prática do desenvolvimento rural, com a elaboração de um projeto concreto na etapa final. Denominava-se este programa de "Treinamento em Planejamento e Execução de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado". A estrutura acadêmica era composta por professores de Israel, do Banco do Nordeste e da Universidade Federal do Ceará.

Como chefe da Divisão de Estudos Agrícolas do Departamento de Estudos Econômicos do Banco do Nordeste (ETENE), tive a oportunidade de ser o coordenador dessa iniciativa durante dez anos. Nesse período, foram capacitados 500 técnicos do Norte e Nordeste, além de 100 outros especialistas em cursos de Planejamento Físico para projetos de colonização.

Toda essa breve história contextualiza os assuntos que vão ser apresentados e discutidos a seguir. Como parte deste programa de intercâmbio de professores e técnicos do Nordeste, participei de uma missão de estudo a Israel em março de 1982. Integravam a equipe brasileira os técnicos do BNB, Dr. Acúrcio Alencar Araújo Filho e o Prof. Walder Leitão, ambos professores do programa de treinamento referido.

Nos relatos e análises que estou expondo neste livro sobre experiências internacionais de desenvolvimento regional e rural, achei que seria valioso incluir os debates que ocorreram em Israel com a equipe do Banco do Nordeste no Centro de Estudos Rural-Urbano (ex-Settlement Study Center) com as mais destacadas autoridades acadê-

micas, técnicas e políticas de Israel envolvidos com o desenvolvimento rural. As principais personalidades presentes a esse workshop foram: Dr. Raanan Weitz, diretor-presidente do Centro de Estudos Rural-Urbano de Rehovot e do Departamento de Colonização de Israel: professor Yaakov Vidislavsky, diretor Acadêmico do Centro de Estudos Rural-Urbano (CERUR): Dr. Arie Sheskin, do Centro de Planificação do Ministério da Agricultura; Raphael Bar-El, diretor de Pesquisas do CERUR e o professor em Ciências Políticas da Universidade de Tel Aviv; Yehuda Dekel, membro da Junta Diretiva do Departamento de Colonização; Zeev Unger, diretor do Departamento de Planificação Regional do Departamento de Colonização; Zvi Veininger, vice-diretor do Departamento de Colonização, responsável pela absorção, adaptação de novos imigrantes nos novos assentamentos e responsável por toda parte social nesse aspecto; Shinon Ravid, diretor geral do Departamento de Colonização; Gideon Vitkon, diretor da Região Média do Departamento de Colonização; Dr. Dani Freeman, e o assessor do diretor e chefe de Pesquisas do Centro de Estudos Rural-Urbano de Rehovot. As pessoas mencionadas eram as melhores forças intelectuais e científicas de Israel, tanto no aspecto prático como teórico, em relação aos problemas do desenvolvimento rural.

### Seminário em Israel com Equipe do Banco do Nordeste

Dando início à reunião, o Dr. Raanan Weitz solicitoume que explicasse o motivo da viagem de estudo da equipe

do Banco do Nordeste a Israel. Usando da palavra, falei que era uma grande satisfação da nossa parte, da parte do Banco do Nordeste, em estar naquela ocasião em Israel, para estreitar as relações de amizade entre o Centro de Estudos Rural-Urbano de Rehovot e o Banco do Nordeste.

Aproveitei a oportunidade oferecida para esclarecer aos presentes que o Nordeste tem uma longa história de políticas econômicas e programas para desenvolver e reduzir os desníveis regionais, econômicos e sociais. Mas foi na década de 1950 que foram criadas as instituições mais importantes, com o objetivo de estabelecer diretrizes políticas, organicamente bem concebidas e apoiadas em fundamentação de ordem econômica atualizada. No entanto, muitos desses programas ainda não haviam apresentado o sucesso esperado, até aquela data.

O programa de industrialização dos centros urbanos do Nordeste, ressaltei, tem sido considerado como um dos maiores e mais importantes do mundo subdesenvolvido. Mas esse processo causou várias dificuldades à economia do Nordeste: concentração da renda, aceleração da urbanização nas regiões metropolitanas; subemprego do quadro rural, enquanto permanecia a estagnação da produtividade do setor agrícola.

O Nordeste necessitava, portanto, de uma revisão políticoeconômica, que permitisse atacar de frente esses problemas centrais da economia regional e identificar qual seria a nova política, com base na experiência internacional de várias partes do mundo. O modelo de desenvolvimento regional de Israel, baseado nas idéias do Dr. Raanan Weitz, foi considerado pelo BNB como um dos enfoques

apropriados para atacar o problema central da pobreza rural do Nordeste.

O interesse do Banco do Nordeste, no tocante à manutenção dessas relações de cooperação técnica com Israel, se prendia à necessidade de apoio nessa fase decisiva de demonstração da viabilidade da concepção do desenvolvimento rural integrado e como essas coisas deveriam funcionar na prática, de acordo com a realidade do próprio Nordeste.

A primeira dificuldade que tivemos, continuei explicando, é que o desenvolvimento econômico necessita de uma transformação estrutural, na qual a indústria passa a ter uma posição relevante. A questão central, entretanto, é como obter essa industrialização descentralizadamente, e como combiná-la com a agricultura, para evitar o grande êxodo rural que existe no Nordeste.

A concepção do desenvolvimento rural integrado, constante da ideologia de Rehovot, é de que deveremos integrar a indústria com a agricultura, no próprio quadro rural, para permitir essas transformações estruturais sem essa evasão das atividades do quadro rural. Partilhamos do conteúdo ideológico dessa idéia, no sentido de que deveremos apoiar esse desenvolvimento agrícola em combinação com a agroindústria.

A dificuldade é realizar essa industrialização rural, de modo que ela atinja o que nós queremos, que é uma maior igualdade, maior oportunidade econômica e que esse produto seja apropriado pelos agricultores e não pelos grandes grupos agroindustriais. A verdade é que quase toda a nossa agricultura está apoiada em pequenas propriedades

fragmentadas, sem estar associada a cooperativas; ou à grande propriedade latifundiária, explorada extensivamente com a pecuária.

De acordo com o novo enfoque, há necessidade da criação de cooperativa como base para a industrialização rural. Outra forma de combinação é a participação do governo, de empresários externos à região, e de agricultores, mas apoiados em algum sistema de associação dos agricultores. De certo modo, iniciamos no Nordeste brasileiro um programa com esta idéia, mas o produto final de cinco anos de experiência, é que terminamos financiando os grandes empresários e os grandes capitalistas.

E agora, reexaminando esse assunto, aqui em Israel, começo a duvidar da possibilidade prática de interiorizar a indústria, como estávamos pensando. Mesmo aqui a industrialização rural foi feita fundamentalmente baseada na grande propriedade, pois o kibutz é a grande expressão dessa propriedade. Só uma minoria de Mochavim tem indústrias em nível da cooperativa. A questão é: como vamos tornar realidade, na estrutura social e econômica do Nordeste, a industrialização rural cooperativa, para permitir a viabilidade da concepção de integração no quadro rural?

Em seguida, falou o Dr. Raanan Weitz, que era o nosso anfitrião nesse evento:

– O problema que foi levantado aqui pelo Prof. Pedro Sisnando é o nosso problema principal. Esse problema tem distintos pontos de vista entre os presentes que são especialistas, teoricamente e na prática. Eu vou expressar o meu ponto de vista pessoal e não, necessariamente, a opinião do Departamento de Colonização ou do Centro de Estudos Rural-Urbano.

- Em Israel, explicou Dr. Raanan, nós queremos trazer a industrialização para a zona rural. As dimensões deste país, naturalmente, não se podem comparar com o Brasil. A nossa questão não é que não queiramos que haja cidades grandes. O nosso problema decorre de certos objetivos políticos, isto é, a dispersão da população pelo território do país. Eu quero dizer que tenho fé muito grande na unidade familiar na agricultura, mas não na indústria familiar. Eu acho que os dois objetivos principais da indústria das zonas rurais são: servir como elemento que permita completar a renda de agricultores que trabalham na agricultura em tempo parcial e servir como fonte de trabalho e renda a pessoas adicionais que possam viver nas zonas rurais, apesar de não trabalharem diretamente na agricultura. Vejo duas formas possíveis de organizar indústrias nesse nível. Uma é através da associação cooperativa, quando as pessoas que traba-Iham na fábrica, na empresa, são os próprios donos. A outra possibilidade é completar essa força de trabalho própria com o trabalho assalariado. Acho que a indústria deve ser criada mais em nível regional. Essas empresas criarão possibilidades de emprego adicional, aos que trabalham em forma parcial, ou às pessoas que não trabalhem na agricultura. Eu não conheço bem a agricultura e as zonas rurais do Brasil, mas se no Brasil não existe um objetivo de quardar ou conservar o aspecto puramente rural das aldeias agrícolas e dos assentamentos rurais, não vejo nenhum inconveniente que no marco de aldeia possam ser criadas indústrias de caráter local. No caso de Israel a industrialização trouxe um

maior equilíbrio na distribuição da renda, principalmente no processo de industrialização das zonas rurais, onde o governo tem uma participação muito grande, tanto em política de salários, como em financiamento, etc. Entendo que no Brasil, para levar a industrialização às zonas rurais, o governo tem que dar uma série de incentivos para atrair as indústrias dos grandes centros metropolitanos. Nesse caso. eu acho que essa mesma política de incentivos pode servir de instrumento de controle para evitar uma acumulação exagerada da renda na mão dessas indústrias. Resumindo, eu não acredito na pequena indústria, do tipo familiar, daquelas pessoas, digamos, que montam os relógios e que depois a cooperativa é uma associação de pequenos montadores de relógios. Creio na possibilidade de criar indústrias nas zonas rurais, como fonte de renda e trabalho adicional, mas não nesse marco da família."

Depois foi a vez do pronunciamento do Dr. Yehuda Dekel, diretor da Empresa de Desenvolvimento Industrial do Departamento de Colonização, responsável por toda a industrialização rural de Israel:

-Aqui estamos falando da indústria dentro do Moshav, disse ele, porque, naturalmente, no nível regional, vocês viram que tem indústrias grandes, cooperativas, empresas regionais, e também empresas privadas. Apesar disso, a impressão dos senhores não está longe da realidade, porque, de fato, somente nos últimos anos nós começamos a desenvolver esse aspecto da indústria no nível do Moshav. É certo o que o Dr. Pedro Sisnando disse que não é possível copiar experiências de um país para o outro, explicou o Prof.

Dekel: pela simples razão de que os dados básicos de cada região, de cada país, são diferentes, e também os objetivos da política são diferentes nos dois casos. Se no Nordeste do Brasil existe um processo massivo de êxodo rural, migração do campo para a cidade, em Israel, nos últimos anos, vemos que há um fluxo de pessoas que vão da cidade para o campo. Pelo visto, até que não se possam diminuir as diferenças nos níveis de renda entre a cidade e o campo, parece que vai ser muito difícil de conter esse processo de miaração que ocorre no Nordeste. Como não conheco o Brasil, é muito difícil dar conselhos de longe. Pelo pouco que sei do caso do Nordeste, seria mais aconselhável a criação de indústrias no nível regional, e não ao nível familiar. E também deveria se averiguar a possibilidade de se organizar pequenas empresas industriais, na base de várias sociedades entre os agricultores. Vocês mencionaram a concentracão de renda nas mãos das empresas industriais no Nordeste, mas acho que sem uma política de fortes incentivos, é difícil esperar que as indústrias particulares, por exemplo, estejam dispostas a localizar seus empreendimentos nas zonas rurais, nas primeiras etapas, pelo menos. Assim, sem uma diferenciação que crie um incentivo, seria difícil de alcançar esse objetivo. Conheço o Brasil somente pela música e pelos filmes. Portanto, devido a isso, não conheco o Brasil. Só posso falar das possibilidades da industrialização em zona rural, em Israel, e vocês teriam que tirar as devidas conclusões para o caso do Brasil. A indústria moderna – afirmou o Prof. Dekel – não pode basear-se de nenhuma maneira, na unidade familiar. A indústria tem uma característica agregativa. A unidade agrícola familiar pode se man-

ter durante muitos anos, dentro de certos limites, no entanto, a indústria – e muitas vezes nos enganamos com o tamanho da indústria no momento de criá-la – tem que ser moderna, para poder competir, para poder chegar aos níveis tecnológicos que exige o mercado moderno. As questões então se limitam a dois elementos básicos: aspectos de política de industrialização e aspectos organizacionais, sendo que o aspecto do marketing é um dos principais. A pergunta é: dentro do desenvolvimento rural, do tipo de agricultura familiar, que aspecto terá a comercialização ou marketing dos problemas agrícolas? Se será feito pelos próprios agricultores, se será feito pelo governo, ou por organismos ou pessoas que estão fora da região. Isso já nos vai indicar também o caminho que deverá seguir a industrialização rural. Quais os objetivos políticos? Se o objetivo, por exemplo, é eliminar a exploração dos agricultores, por fatores externos, ou se é elevar o nível de vida dos agricultores. Eu suponho que um dos objetivos é melhorar a distribuição da renda, elevando o nível de renda dos pequenos agricultores. Então, proponho uma técnica bastante simples, no aspecto de organização. Vamos aprender então do êxito das empresas capitalistas, o que fazem as empresas que são bem-sucedidas, e vamos aplicar estas técnicas ao caso de um novo tipo de empresa, organizada de forma diferente.

Aqui em Israel, do ponto de vista do financiamento, os agricultores tiveram as mesmas condições e oportunidades que os capitalistas privados, para conseguir o capital destinado a criar as empresas agroindustriais. E não só com relação ao capital de investimento, mas também ao capi-

tal de giro. Os agricultores tiveram exatamente as mesmas condições que qualquer outro tipo de empresa, para esse financiamento, outorgado pelos bancos e pelo governo. Portanto, conseguimos desenvolver aqui um sistema de comercialização controlado pelos agricultores, de tal maneira que o produto passa por distintas etapas de processamento, chega praticamente ao consumidor ou em sua forma final, ou quase na sua forma final. Todas essas etapas são manejadas por organizações pertencentes aos agricultores. E também o sistema de comercialização da produção agrícola, praticamente até a etapa varejista, ela está em mãos dos agricultores. Esse, naturalmente, é um sistema organizacional muito grande em sua escala, bastante complexo na sua estrutura, mas em princípio não vejo nenhuma dificuldade em que esse sistema possa ser aplicado em outros países. Comecando talvez por etapas sucessivas, mas sempre quando se possa contar com os instrumentos de apoio governamental e instrumentos financeiros que permitam organizar um sistema similar. Quanto à forma detalhada de organização, pode haver diversas variantes. Eu, pessoalmente, apóio o sistema cooperativo, que eu creio ser o sistema mais apropriado para organizar pessoas que no começo não têm recursos próprios e necessitam de recursos financeiros externos para poderem se organizar. Em Israel, o sistema predominante da comercialização é o sistema cooperativo, que permite ao pequeno agricultor ter acesso às fontes de crédito e que possa participar na organização e na administração do próprio sistema. Naturalmente que se o objetivo principal, único, é dar trabalho à população local, pode-se pensar num

esquema onde o governo, através de sua política de incentivos, atrai empresas privadas que mantenham indústrias nas zonas rurais e criem trabalho. A função do governo, ademais dos incentivos, é de criação de obras de infra-estrutura que permitam que a empresa privada trabalhe. Mas se o objetivo contém algumas metas sociais mais amplas, seria o caso de se pensar na participação da população local na criação dessas empresas industriais. Eu estou de acordo com a maior parte do que foi dito aqui, e quero insistir e dizer que do ponto de vista econômico, não é rentável a criação de indústrias em aldeia. Eu vejo uma diferença muito grande entre as condições de Israel e as condições de outros países, mas apesar de não se poder copiar exatamente ou transplantar as nossas experiências, creio que se pode aprender com elas. De acordo com a minha experiência em países da América Central, com os quais trabalhamos, me parece que o problema inicial não é a industrialização rural em si, mas a industrialização dos produtos agrícolas na região rural. O problema inicial não é tanto de grandes somas de capital, da intensidade de capital das empresas industriais, mas de como organizar os agricultores. Por exemplo, como poderá ser fornecida a matéria-prima a ser processada em forma estável e regular. Se o problema não é somente organizacional, é estrutural, há necessidade de organizar os agricultores para que sejam capazes de fornecer matéria-prima em forma estável. Eu vi muitos casos em que indústrias rurais fracassaram porque os agricultores não foram capazes de assegurar, de garantir o fornecimento da matéria-prima agrícola. Há um problema em organizar empresas industriais de forma cooperati-

va. O fato é que indústrias cooperativas são muito poucas no mundo, não só nos países em desenvolvimento, mas no mundo, em geral. Então, levando em conta o pouco que conheço dos países em via de desenvolvimento, apesar de não conhecer o Brasil, creio que uma industrialização séria, em grande escala, é impossível sem a participação do capital privado, com seus recursos financeiros e com o seu sistema de mercados. Para evitar o problema da exploração do pequeno agricultor, na mão da indústria privada, a solucão poderia ser a organização dos agricultores em cooperativas fortes, que seriam negociadoras frente às indústrias capitalistas em condições de igualdade, e dessa maneira se poderia assegurar a repartição equitativa dos benefícios gerados pelo processo industrial. Naturalmente teríamos de diferenciar entre dois tipos de indústria, pelo menos. Um tipo de indústria sofisticada, processadora de produtos agrícolas, e empresas de outro tipo, como por exemplo, empresas de seleção e empacotamento de produtos agrícolas. As empresas mais simples, que os agricultores possam controlar, podem ser de propriedade dos agricultores. Portanto, eu não me apressaria em ir introduzindo grandes indústrias nas zonas rurais, sem antes organizar a infraestrutura local. E para mim, o elemento principal da infraestrutura é a organização dos agricultores. E então, só numa segunda etapa, trataria de criar empresas industriais mais sofisticadas, já tomando em conta a experiência acumulada da organização dos agricultores.

O professor Raphael Bar-El também fez algumas observações sobre os temas em discussão. Disse ele:

- Eu tive o privilégio de conhecer a região da gual se está falando, o Nordeste, além dos filmes; vi "Dona Flor" duas vezes! – Eu estou de acordo com a maioria do que foi dito aqui, mas o problema é se todos estamos relacionando a "região" aos problemas que foram aqui apresentados, e quanto a isso, eu não estou com muita certeza. A apresentação do problema da industrialização rural em Israel é basicamente de nível local, talvez dê mais trabalho, mais fonte de renda, às pessoas do Moshav ou do Kibutz. Eu não conheco, no Nordeste do Brasil, exemplos de assentamentos rurais do tipo Kibutz ou do tipo Moshav. Na medida em que existem alguns sistemas de assentamentos organizados, eles são uma fração mínima dentro da população rural do Nordeste. Tal como vejo o problema no Nordeste do Brasil, a questão não se trata de dar mais trabalho, mais fonte de renda local, mas é um problema de desenvolvimento total de uma região bastante grande. O problema do Nordeste não é como o problema de Israel, quando se trata no plano local, no Moshav, do Kibutz, de criar uma empresa para completar o dia de trabalho do agricultor. Vocês estão falando do problema geral de estratégia de desenvolvimento de todo o Nordeste do Brasil, em nível macro. É uma região talvez tão grande quanto muitos países da Europa, por exemplo. Creio que não se trata de pegar uma região macro e dividir em vários pedaços de micro e dessa maneira resolver o problema. Não é uma divisão, mas ter um nível em que cada pedaço dessa divisão seja uma pequena aldeia. O problema da industrialização no Nordeste é da interiorização dessa industrialização, e qualquer lugar que não seja Fortaleza, Sobral ou Juazeiro já pode ser considerado como parte

do "interior" rural. E aqui quero lembrar que os resultados da pesquisa que fizemos sobre a industrialização rural no Nordeste do Brasil (trabalho patrocinado pelo Banco do Nordeste), indica que a estratégia de industrialização não deve ser baseada na instância de aldeia local. Nós dividimos o Nordeste em sub-regiões e os resultados da pesquisa indicam que nessas sub-regiões, que são suficientemente grandes, porque abarcam várias aldeias e vários centros urbanos, as indústrias deverão estar situadas nos centros urbanos dessas sub-regiões. A opinião do Dr. Arie Sheskin é aue nem todas as indústrias devem ser concentradas na cidade, mas o centro do pólo de industrialização deve ser a cidade local, cidade pequena. Isso não quer dizer que a zona rural não deva participar no processo de industrialização, mas ela não será o centro principal desse desenvolvimento industrial. Eu pertenço ao grupo daqueles que conhecem Israel e o Nordeste do Brasil. Eu guero esclarecer o que se pode aprender e o que não se pode aprender de Israel. O único país do mundo onde existem dois sistemas organizacionais paralelos é Israel. Há um sistema organizacional dos agricultores, por um lado, e o sistema organizacional urbano, dois sistemas à parte e paralelos. E nós deveríamos também ter concentrado todas as nossas indústrias nas cidades regionais, na zona de La Frige, mas por problemas políticos de Israel, isso não aconteceu. Nós agui estamos falando o tempo todo da palavra região, mas é preciso ter em mente de que região estamos falando, porque os sistema solar também é considerado uma região, dentro da Galáxia. E também se utilizam da palavra região para falar do Mercado Comum Europeu, a região Andina,

por exemplo. Também se fala da região Nordeste, que é quase igual a toda a Europa. Devemos definir a região. O conceito de região é como uma unidade funcional, na qual nós tratamos de executar um determinado plano de desenvolvimento, e isso inclui as aldeias, a população rural e os centros urbanos rurais pequenos. Eu acho que a industrialização rural no Nordeste do Brasil só poderá ter êxito, se prepararmos a infra-estrutura das pequenas cidades, as condicões das pequenas cidades rurais. Do ponto de vista interno da região, a indústria estaria concentrada, mas do ponto de vista do Estado do Ceará, naturalmente, ela estaria dispersa nas várias regiões que integram o Estado. O Brasil teve grandes logros, grandes alcances, levando a industrialização para cidades como Fortaleza, Recife e Salvador, mas o problema agora é como partir daí e dispersar esse desenvolvimento para o interior, criando novos pólos de desenvolvimento industrial no interior do Nordeste. Quero que fique claro que os esforcos que nós fazemos aqui em Israel para levar a indústria para dentro da aldeia, são típicos daqui de Israel. Vi também na Holanda, na Alemanha e na Suécia no nível de aldeia, mas são países ou regiões que alcançaram automatização sofisticada. Talvez o Nordeste cheque a eles dentro de muitos anos. O problema é como criar condições, nas cidadezinhas do interior do Nordeste, para que possam servir de base de local na qual se vai desenvolver a industrialização do Nordeste. Então, quero apresentar aqui três pontos fundamentais. Em primeiro lugar, a criação da infra-estrutura apropriada nessas cidades rurais. A criação de um sistema de incentivos que levem a indústria privada e a indústria cooperativa a se estabelecerem

nessas cidades do interior. Em terceiro lugar, a planificação urbana dessas cidades do interior, de tal maneira que possam absorver a mão-de-obra, inclusive da segunda geração, que venham a estabelecer-se e a trabalhar nessas indústrias, até do ponto de vista social. Quanto ao tipo de indústria, quero dizer uma coisa que a mim parece muito clara: que todas as indústrias de transformação, de processamento de matéria-prima agrícola, devem estar em mãos dos agricultores e de organizações dos agricultores. Todo outro tipo de indústria, indústrias neutras, por exemplo, deve ser levada pela iniciativa privada. Outra coisa que acho imprescindível é que sem uma intervenção massiva do governo, tanto do ponto de vista financeiro como do ponto de vista organizacional, não se poderá levar a cabo tal tarefa. O sistema de incentivos deve abarcar dois aspectos: um, o aspecto financeiro, através de crédito para inversões e para capital de trabalho. E outro, o aspecto organizacional, de tal maneira que o governo esteja representado nesses lugares por funcionários que tenham capacidade para tomar as decisões adequadas no momento oportuno. Creio que vocês devem visitar o que chamamos agui de cidades de desenvolvimento, como Jiderot, para que possam ver indústrias em pequenas cidades rurais, não somente as empresas regionais, cooperativas, mas indústrias cooperativas e indústrias privadas. Em Israel existem dois sistemas separados, paralelos, como já comentado. O sistema dos agricultores e o sistema urbano, onde há pouco contato funcional entre eles. Mas isso não quer dizer que em outras partes, como no Nordeste, deva se repetir, exatamente tal como se fez aqui. O fato é que a experiência de Israel mostra que foi possível dispersar a industrialização do país, também em pequenas cidades do interior, onde existe, ademais, a indústria cooperativa e também indústrias privadas e públicas. O Kibutz se industrializou para evitar que seus filhos, a segunda e a terceira geração saíssem, fossem do Kibutz para a cidade. O Moshav também deve fazer o mesmo, e está às vésperas de uma grande modificação no sentido de manter os laços familiares e permitir que a segunda e a terceira gerações continuem vivendo dentro do Moshav. Agora, esse é um problema típico daqui, de Israel, mas daí se pode aprender e ver que teve êxito a política da dispersão da industrialização, que não está somente concentrada nas grandes cidades, mas também numa grande quantidade de pequenas cidades no interior rural. E essa é a lição importante que vocês podem aprender, no caso de Israel. Desse ponto de vista, não há dúvidas de que Israel teve êxito em dispersar a sua industrialização.

Após os pronunciamentos feitos, fiz nova intervenção procurando direcionar ao máximo os assuntos para o interesse do Brasil. Informei, então, que havia uma decisão política e social de desenvolver o Nordeste! E pretendemos combinar duas coisas muito difíceis, que é um acelerado crescimento da renda e uma distribuição social do resultado desse desenvolvimento. Nós já demonstramos que podemos crescer rapidamente e que agora vamos ter de distribuir socialmente esse resultado, porque se não fizermos isso, não teremos condições políticas de sobrevivência. Não temos opções. E uma das políticas estabelecidas com essa finalidade é o desenvolvimento rural integrado.

O problema a resolver é o da integração intersetorial da indústria com a agricultura e com os centros rurais. De acordo com a concepção do Dr. Raanan, teríamos de fazer um desenvolvimento da agricultura por etapas. Todos, porém, afirmam que o desenvolvimento por estágios levaria demasiadamente tempo, e quando nós o conseguirmos, todos estaremos mortos. O desafio, então, é como quebrar, como queimar essas etapas, sem violentar a concepção da adaptação por estágios.

Do ponto de vista do que estamos observando, também agora nessa nossa missão de estudo, os estágios por que deveriam passar o desenvolvimento agrícola, também não são cumpridos, aqui em Israel. A questão com a qual nos deparamos é se devemos colocar como condição *sine qua non*, que esses estágios sejam cumpridos, protelandose os resultados futuros, ou se realmente poderemos realizar esse desenvolvimento mais aceleradamente, através de saltos sobre esse processo de desenvolvimento rural.

Quem comentou a minha preocupação foi o Prof. Yaakov Vidislavsky. Com relação a essa pergunta, disse ele, poderemos tomar em conta idéias e conceitos em relação a ela. É muito difícil dar uma resposta concreta sem conhecer as condições do país, do Nordeste. Eu não sei se é possível dar saltos, saltar certas etapas, mas eu acho que a resposta depende da nossa capacidade de criar o sistema de apoio, pois a resposta não está no agricultor, individualmente, mas no sistema de apoio. Se somos capazes de criá-lo ou não.

É possível pegar o agricultor individualmente, alguns agricultores, ou seus filhos, por exemplo, e saltar algumas etapas. Agora, para dar o salto de forma geral e coletiva, é questão de nossa capacidade de organizar todo o sistema de apoio: crédito, comercialização, extensão agrícola, etc.

Para o Dr. Shinan Ravid, é possível acelerar ou encurtar o processo de desenvolvimento. Na Holanda também há regiões de desenvolvimento, como no Nordeste do Brasil, mas lá nos Países Baixos os candidatos para se estabelecerem nessas regiões devem ter pelo menos terminado a escola agrícola secundária, e uma terça parte da inversão necessária. A pergunta é: quanto tempo se passará até que no Nordeste exista esse mesmo nível? Mas na Holanda existe um sistema de apoio, já criado por outros, e que permite facilmente que uma nova região seja desenvolvida rapidamente. Ou seja, estou de acordo com o que foi manifestado anteriormente, que a existência de um sistema de apoio é condição imprescindível para acelerar o processo de desenvolvimento. Sendo que o sistema de apoio inclui também outros fatores, como a educação, o sistema educativo, o sistema de governo local, o sistema administrativo local etc. Nesse caso, se há suficientes recursos em grande escala, postos à disposição por parte do governo, é possível acelerar o processo de desenvolvimento, sem seguir exatamente todas as etapas teóricas.

Se somos capazes de incluir nesse processo não somente a agricultura, mas também outros setores, como a indústria e os serviços, então poderemos obter um desenvolvimento mais acelerado, sem ver exatamente os limites, as fronteiras entre uma etapa e outra, mas como um processo contínuo.

Para Zeev Unger, no processo de crescimento é possível saltar, queimando etapas, mas somente aquelas etapas que já existem em alguma região do país, mas que é impossível; digamos, saltar etapas as quais o próprio país ainda não atingiu.

Pode-se preparar um plano de desenvolvimento que prevê etapas mais longínquas, mas tem que se levar em conta sucessivas etapas, ainda que se possa passar de uma etapa a outra de uma forma mais acelerada, e essa é uma questão que depende do sistema de apoio. Como mencionou Dr. Raanan, existe mercado ou não para certos tipos de produtos? Por exemplo, a etapa dos cultivos industriais é uma excelente escola para o sistema de comercialização organizado. Sem isso, o sistema tradicional não é capaz de cumprir com êxito as funções para o caso de cultivos de tipo industrial e nesse caso, tudo viria abaixo.

Mais uma vez o Prof. Raanan Weitz volta a falar sobre essa questão dizendo que uma nova iniciativa industrial, mesmo que não exista infra-estrutura, é que cria a pressão necessária para que se venha a criar a infra-estrutura. O professor ressaltou que não queria estar em oposição com tudo o que foi dito anteriormente, mas achava importante que se levasse em conta também outros pontos de vista, quando falamos no processo do desenvolvimento, porque essas idéias e pensamentos podem trazer uma contribuicão para o mesmo processo de desenvolvimento. O problema dos saltos é de primeira magnitude. É realmente muito difícil crer que possamos avançar na grande frente e estar sempre equilibrando todos os aspectos desse avanço. É um processo lento e prolongado. Por outro lado eu quero lembrar, disse ele, que todos os países que quiseram dar esse salto conseguiram, mas talvez quebraram a cabeça.

Quando estivemos na Venezuela e vimos um país que tem recursos financeiros e regiões parecidas com o Nordeste, com infraestrutura similar à que existe no Nordeste, resolvemos propor, para aquela região, um processo diferente de tudo aquilo que ensinamos aqui, em Israel, que eu próprio ensinei. Nós propomos ao governo da Venezuela que incentivasse a criação de dois tipos de agricultura; agricultura familiar, cooperativa, em nível de camponeses; mas também o tipo de agricultura baseada no agricultor médio, uma agricultura especializada, mecanizada, principalmente de cereais, cultivos industriais ou pecuária, quando fosse o caso.

Isso sob certas condições claras. Vamos evitar o fenômeno do empresário ausente, ou seja, o que é dono da terra, mas vive na cidade. Isso não devemos fazer de maneira nenhuma, porque pode fazer com que o processo vá em sentido contrário. São agricultores que têm educação secundária, eles têm uma parte do capital necessário e vão viver na zona do campo, trabalhar junto com os assalariados. Para que essa proposta seja levada a efeito de maneira equilibrada, precisamos de um plano macro da região; que esse plano determine blocos onde se localizem essas duas formas de organização agrária com um denominador comum: o sistema de apoio das duas formas de organização agrária.

Estamos propondo um sistema de desenvolvimento no qual vão existir dois níveis diferentes de produtores. Dois níveis de tecnologia de produção. E a idéia é que os que são de tecnologia mais adiantada, sejam uma espécie de fator de liderança, que carreguem junto os demais.

Mas aqui nós temos dois fatores limitantes que precisamos levá-los em conta na fase de planejamento. Isto é, em primeiro lugar, o governo teria de determinar, *a priori*, dois níveis de ingressos diferentes para os dois tipos de agricultura. Na Venezuela nós determinamos a relação de 1 para 3 esses níveis de renda. É uma política clara e declarada do governo, que apóia dois setores com dois níveis de renda diferentes.

O segundo inconveniente é o trabalho assalariado, e esse grupo de assalariados vai ser parte da estrutura da região, o que é uma coisa bastante perigosa, porque sabemos que no futuro o proletariado agrícola pode ser um fator de desestabilização social. Estamos fazendo isso na base de um pressuposto que leva em conta o risco calculado. Isso é um compromisso com a meta de melhor distribuição do ingresso. Nós sabemos que nunca é possível, que a prática seja igual à planificação, que se obtenha uma distribuição perfeitamente igual da renda, mas levamos em conta, *a priori*, uma diferença no nível de renda. Então, esse é um compromisso entre o objetivo de igualdade na distribuição, e o objetivo de dar um salto, acelerar o crescimento econômico. Mas, é um salto calculado, um risco calculado.

Sem querer ampliar o tema, é claro que a planificação regional é parte, ou faz parte da planificação nacional e a nossa proposta, para o caso da Venezuela, é um pouco fora do comum e é realmente interessante ver o que vai acontecer, na prática. Eu espero que essa solução dê bons resultados e, se assim for, isso poderá ser um modelo interessante para outros países e regiões que estão enfrentando as mesmas situações, os mesmos problemas. O interes-

sante dessa proposta é que ela permite diagnosticar ou descobrir quem são os empresários que podem se desenvolver de forma rápida e imediata. Ao mesmo tempo integrar, dentro do processo, a massa da população que não está nas mesmas condições de tomar iniciativa como aquele grupo líder da população local, mais preparado.

Finalmente, fiz uso da palavra para agradecer a gentileza e oportunidade de trocar idéias sobre esse tema, com personalidades eméritas da vida acadêmica e política de Israel. Destaquei, também, que o Nordeste do Brasil realmente se constitui um laboratório de experiências no desenvolvimento regional e que o Centro de Estudos Rural-Urbano está contribuindo para a solução de alguns destes problemas.

## O Enfoque de Rehovot

Para melhor compreensão dos assuntos tratados no presente capítulo, é bom esclarecer que a metodologia referenciada é conhecida como "O Enfoque de Rehovot". Isto é, trata-se de uma concepção idealizada com fundamento na experiência prática de Israel e de outros países que seguiram essa doutrina.

O renomado economista Raanan Weitz, recentemente falecido, foi seu principal idealizador. Os fundamentos dessa abordagem é que o desenvolvimento econômico é motivado por duas forças que conduzem à maximização dos benefícios econômicos: a liberdade de ação da iniciativa privada e a ação governamental. Essas duas intervenções é que vão alimentar o processo produtivo de uma região ou país.

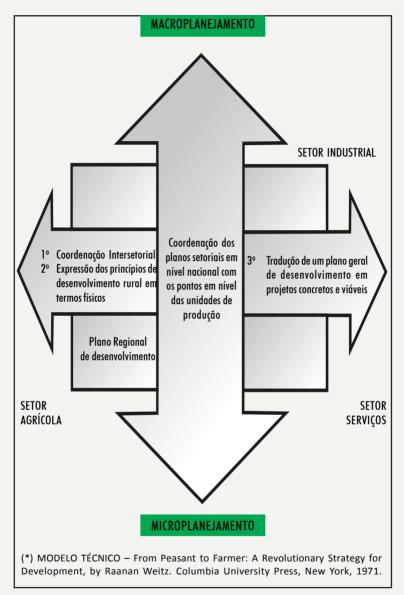


Figura 1 — Planejamento Regional — Conceito "Função Cruzada". Fonte: Weitz (1971)

O enfoque de Rehovot objetiva realizar a combinação ótima dos sistemas capitalista e intervencionista. É como uma ferramenta de um Terceiro Sistema Econômico. A população também tem um papel essencial nesse processo, pois as mudanças sociais pretendidas não podem ser alcançadas sem uma mobilização dos beneficiários do sistema. Um programa de desenvolvimento carece dessa participação para que a população possa expressar seus desejos, aspirações e valores. Outro elemento para que a aplicação dos recursos seja maximizada é a coordenação das agências governamentais. Como as ações do Governo Federal são verticais, torna-se necessário criar uma estrutura organizacional no nível regional e intermediário ou local.

O enfoque de planejamento proposto está fundamentado nas suposições do uso dos recursos para oferecer uma renda mínima de subsistência de um eficiente sistema de serviços econômicos e sociais e a criação de oportunidades de emprego.

A estratégia geral de planejamento e execução deve contar com uma coordenação de "cima para baixo" no nível macro e no nível micro de "baixo para cima". Com essa sistemática, é possível obter coerência entre os objetivos definidos aos níveis nacional ou regional, com a participação dos indivíduos e comunidades. Assim, é possível integrar o "macro" e o "micro" e implementar as políticas com resultados adequados.

A estratégia do desenvolvimento rural integrado, na concepção do grupo de Rehovot, baseia-se numa metodologia de planejamento que delineia a seqüência de atividades e a execução subseqüente.

A proposta, em síntese, adota o crescimento agrícola como o carro chefe do desenvolvimento rural. Outro pressuposto é que o desenvolvimento da agricultura requer desenvolvimento paralelo da indústria e do setor serviço. Finalmente, o enfoque considera que as forças sociais ocupam um papel relevante no desenvolvimento agrícola. Portanto, a participação ativa da população nos projetos de desenvolvimento é elemento fundamental do sistema de ação integrada.

Weitz (1979) acreditava que o método proposto tem possibilidade de ser um instrumento poderoso e eficaz para superar o subdesenvolvimento rural de regiões como o Nordeste. Certa vez, disse-me ele: "A única condição absolutamente essencial para o uso desse instrumento é o de que se deve dar conta e entender que a situação no espaço rural dos países pobres está intolerável e que precisa ser modificada sem demora".

# JAPÃO: A RECONSTRUÇÃO E MODERNIZAÇÃO NIPÔNICA

#### O Desenvolvimento Acelerado

a abordagem deste capítulo, procuro demonstrar como um país destroçado pela guerra conseguiu recuperar-se ao longo de algumas décadas, ao mesmo tempo em que tratava do desenvolvimento regional e rural de modo equilibrado e eficaz.

O Japão hoje encontra-se entre as três maiores economias do mundo, tanto do ponto de vista econômico como social. Com um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de US\$ 4 trilhões, em 2000, somente é ultrapassado pelos Estados Unidos. A Alemanha, que ocupa o terceiro lugar, tem um PIB de mais ou menos US\$ 2 trilhões. A renda *per capita* japonesa era de US\$ 32 mil, no mesmo patamar dos países da Escandinávia, que lideram o *ranking* neste particular. Desfrutam dessa opulência 127 milhões de habitantes, com expectativa de vida de 80 anos, os quais residem predominantemente nas zonas urbanas. A distribuição da renda é bem equilibrada, tanto social como regionalmente. Tudo isso refletido em um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo.

O que se segue é uma pequena história de um "milagre econômico". Os próprios japoneses rejeitam tal denominação dizendo que o sucesso do Japão foi luta e trabalho solidário do povo.

Há alguns aspectos do esforço japonês para desenvolver-se e reerguer-se, depois do último conflito mundial em que se viu envolvido, que merecem referência. Logo depois da guerra, a unificação do país e a sua recuperação total tornaram-se os grandes objetivos imediatos do povo japonês. País pequeno, com população igual à do Brasil. Ao final da guerra ultrapassava a casa dos 80 milhões, a que se juntaram 6 milhões de repatriados. No entanto, o crescimento de sua população é extremamente lento.

Terminada a guerra, a indústria continuava atrasada e um terço da riqueza nacional praticamente destruída. Tornava-se, pois, imperativo, como medida de salvação nacional, mobilizar a população para impulsionar planos objetivos e exeqüíveis, capazes de realizar o milagre que, depois, se concretizou. Em 1962, o governo adotou um plano geral de desenvolvimento. Ao término do primeiro decênio, a economia do país já alcançava o nível de antes da guerra, bastando ressaltar que, de 1962 a 1972, o PIB cresceu cerca de 150%. Este esforço se baseou na industrialização maciça, com a expansão também do setor de serviços, a par de um declínio relativo e absoluto do emprego na agricultura, cuja produtividade aumentou, graças à reforma agrária, a que me referirei depois.

Em 1955, aproximadamente 16 milhões de pessoas trabalhavam no setor agrícola, representando 39% do total da mão-de-obra empregada; em 1969, a proporção da mão-de-obra rural empregada caiu para 14,8%, ou seja, ao nível de 7,5 milhões. A economia do pósguerra voltou-se para o

mercado externo, apoiada na importação de matérias-primas e na exportação de produtos acabados. Verificou-se veloz mobilidade da população. Em 1965, cerca de dois terços da população se encontravam nas cidades e um terço no campo, situação inversa à de vinte anos antes. Na década de 1960, a economia entrou em fase de rápido crescimento, ocasionando uma concentração populacional em certas zonas e o esvaziamento em outras, fato que suscitou sérios problemas sociais.

A reforma agrária e o novo plano econômico lancado em 1962 permitiram que o país se estabilizasse e progredisse velozmente. O salto da economia foi deveras grande. O PIB que, em 1950, era de apenas 10 bilhões e 900 milhões de dólares, atingiu a 166 bilhões e 400 milhões em 1969, com uma renda per capita, no mesmo ano, equivalente a 1.289 dólares. A nação se empenhou a fundo na sua reconstrução; usou da melhor forma os escassos recursos naturais, intensificou o comércio internacional e, pela educação e o treinamento, melhorou o padrão profissional do povo, o que permitiu transformar um país conquistado e vencido na terceira potência econômica do mundo. O espírito extremamente empreendedor da população, partindo de uma reforma agrária que lhe foi imposta pelas autoridades de ocupação, mas que ela também em boa-fé promoveu. Com interesse, ao lado do estabelecimento de relações modernas entre patrões e empregados na indústria, construiu a base dessa revolução econômica do país.

A preocupação inicial foi a criação de um mercado interno. Todo o sistema bancário e de cooperativas funcionou com o objetivo de captar a poupança interna e reinvesti-la de forma produtiva. Como havia perdido a sua indústria na guerra, o Japão partiu da importação da tecnologia externa, que depois foi adaptando à tradição e às conveniências da economia local e aos métodos operativos de sua extraordinária comunidade humana. O progresso foi tal que o país começou a exportar seus próprios modelos de aperfeiçoamentos tecnológicos para outras nações da Ásia, da Europa e da América. A mão-de-obra era farta, operosa e extremamente engenhosa. A política seguida foi a de reter no campo apenas o contingente estritamente necessário para aumentar a produtividade na agricultura e alimentar o país. O remanescente foi deslocado para as novas indústrias que se iam montando junto às grandes cidades ou na sua periferia.

A nação possui dois terços de suas terras cobertas com reservas florestais, totalizando 25 milhões de hectares. Essas florestas não são apenas naturalmente belas; formam verdadeiros parques, onde a população se recreia. Da sua madeira extrai-se a matéria-prima para a construção de casas e sua polpa serve para a fabricação de papel.

O que se verifica, hoje, é uma crescente carência de mão-deobra, particularmente entre os trabalhadores jovens. Isto se deve, em parte, ao declínio da natalidade e ao aumento do número de estudantes que concluíram a escola secundária e buscaram as universidades. Tem havido, assim, um reajustamento do uso da mão-de-obra nos seus vários níveis, em função das necessidades agroindustriais, o que concorreu para fazer desaparecer gradativamente o desemprego, que ali é hoje desconhecido.

Em virtude das condições impostas pelo pós-guerra, o Japão está gastando relativamente pouco do seu produto

nacional em armamentos. E as suas indústrias estão sendo localizadas na fímbria do mar, para facilitar o transporte internacional e barateá-lo. Esses são os fatores adicionais que têm permitido a melhoria da economia japonesa.

O programa de desenvolvimento econômico do país assegura uma riqueza que está sendo distribuída, segundo critério de justiça social, em benefício da maioria. Há, entretanto, alguns problemas que pude verificar em minhas visitas àquele país, como o da melhoria da produtividade agrícola, ainda em desproporção com a expansão industrial - aliás, um fenômeno universal. A mecanização agrícola é calculada e controlada. O uso intensivo da mão-de-obra, ao lado de pequenas máquinas agrícolas, são como os instrumentos auxiliares do produtor rural. Convém ressaltar que o país possui indústrias metalúrgica e elétrica modernas e já é surpreendente o seu desenvolvimento no campo eletrônico. Produz veículos motorizados, aviões, máquinas de precisão, material naval, produtos químicos e têxteis, além de possuir um relevante comércio internacional, base do dinamismo atual de sua economia. Exporta mil e um produtos. Importa matéria-prima e gêneros alimentícios.

Mal terminada a guerra, o país teve de se confrontar com o grave problema do excesso de população no campo. Verificou-se, então, que a reforma da estrutura agrária e da industrialização constituíam políticas interdependentes e complementares, que reclamavam imediata execução. Vejamos como isso se processou.

A reforma agrária teve um papel positivo na melhoria geral da economia agrícola. Constituiu a base para o impulso do desenvolvimento industrial. Não significou ela apenas uma modificação legal quanto à posse da terra, mas uma melhoria da produção, da produtividade e das condições sociais da atividade agrícola. De 31 de março de 1947 a 02 de julho de 1950, o governo expropriou de grandes propriedades cerca de 2 milhões de hectares, fixando em pequenos lotes familiares, intensamente cultivados, mais de 4,7 milhões de pequenos novos proprietários.

A reforma atuou como elemento de segurança e fixação da família rural ao meio, pelo sistema da agricultura familiar — peça essencial ao aumento da produtividade. De fato, este sistema, já em 1980, havia assentado em terra própria 5,2 milhões de famílias, com uma média individual de 1,06 hectares por família. Fundamentalmente, as propriedades da reforma são cultivadas pelo agricultor com uma prole, utilizando pouquíssima maquinaria agrícola e certos insumos, como fertilizantes, sementes melhoradas etc. O uso mais intensivo desses insumos e a introdução de pequenas máquinas agrícolas supriram parte da perda da mão-de-obra deslocada para as cidades. Foi extraordinário o efeito geral na economia agrícola em toda a vida rural.

## As Políticas Regionais

Em função do nível de progresso em que se encontravam as grandes ilhas do arquipélago, adotou o governo um engenhoso plano regional de desenvolvimento. A ilha de Hokkaido era pouco desenvolvida e possuía uma economia predominantemente agrícola. A ilha de Honshu, que é a maior, compreende 31% do território do país, 62% da população e 84% da atividade industrial. Ali se encontram seis grandes

centros metropolitanos (Tokyo, Kanto, Osaka, Kinki, Nagoya, Tokai) e uma grande concentração industrial e demográfica. Nas ilhas do Sudoeste adormecia uma economia com baixa renda *per capita*. As regiões Nordeste e Sudoeste caracterizam-se, ainda, por condições climáticas desfavoráveis.

A programação de desenvolvimento regional, estabelecida em 1962, teve como propósito, em síntese, impulsionar as regiões subdesenvolvidas, desconcentrar a população excessiva das três mencionadas zonas metropolitanas e recuperar as regiões despovoadas em virtude da migração.

Desta forma, programas de caráter regional resultaram da necessidade de uma rápida industrialização, da concentração demográfica no litoral do Pacífico e do atraso das áreas rurais ou daquelas mais distanciadas das grandes cidades. O plano estimulou a criação de zonas industriais na periferia das grandes metrópoles, em raio de 100 quilômetros de distância. Nas regiões a serem reestruturadas, ele buscou criar pólos industriais ao redor de cidades dotadas de todos os serviços necessários. Nas áreas conquistadas ao meio rural e às atividades mineiras, os novos pólos industriais vêm sendo montados levando em conta as economias de escala.

A programação industrial perseguia não só o crescimento harmonioso das regiões, como a instalação, junto à linha costeira, das novas indústrias, visando facilitar-lhes o abastecimento de matériasprimas e acelerar a exportação – um dos objetivos maiores da política industrial do país.

Durante o período de aplicação do plano, a situação econômica e social do Japão evoluiu a um ritmo mais rápido

do que o previsto, o que tornou necessárias outras medidas que o adaptassem às novas condições. Foi ele revisto dando lugar a novos modelos de desenvolvimento. Os modelos seguiam as linhas mestras do primeiro, ao mesmo tempo em que iam definindo os novos objetivos. Animava os novos planos um novo espírito — o de procurar mobilizar o poder criador dos cidadãos, utilizando-lhes o consentimento e a participação livre e interessada em sua realização.

É curioso assinalar o fato de que, se no começo do programa as populações disputavam o privilégio de receber novas indústrias em seus territórios adjacentes, com o tempo foram se tornando hostis a esta idéia, por testemunharem conseqüências negativas que não imaginaram originalmente pudessem surgir, como a poluição das águas e do ar e o enfeiamento da paisagem natural. Foi por isso que, através de nova lei, pôde o poder público intervir no caso de indústrias que constituíram ameaça ao meio natural. O governo, nesses casos, ordena à empresa que tome medidas corretivas ou que modifique seus planos.

Posteriormente, adotou-se uma lei especial sobre a utilização dos solos, com o intuito de impedir sua ocupação não planejada, controlar a elevação dos preços dos terrenos e favorecer uma utilização ordenada e sistemática do solo. Ao lado das instituições a cargo dos programas regionais, o governo criou outras para financiar empresas, ao redor das regiões menos desenvolvidas, mediante políticas especiais.

Constituem instrumentos da política regional japonesa certas disposições legislativas visando harmonizar o plano nacional com os programas regionais. Dela faz parte um

instrumento administrativo para implantar a política de industrialização junto às grandes cidades, nos centros urbanos reestruturados e nas áreas rurais a serem industrializadas. A entidade administrativa também responde por medidas financeiras especiais, para montar instalações portuárias e outras obras de infra-estrutura, e como estímulos especiais ao empresariado, isenções fiscais e creditícias, em condições especiais de pagamento e juros. Também lhe corresponde a planificação rigorosa dos investimentos públicos, visando a harmonizar a política de desenvolvimento regional com o desenvolvimento nacional e o cuidado dos aspectos sociais do plano, especialmente educação, saúde e a melhoria da paisagem urbana. Por fim, adota o governo outro instrumento do plano, o que se chama "medida de orientação", segundo a qual ele define e estabelece os objetivos nacionais e regionais dos planos e persuade – não compele – o empresário a observá-los rigorosamente quando da instalação dos novos projetos industriais e agrícolas.

Em resumo, a política regional repousa sobre um sistema de planificação geral do país, que se move por objetivos regionais e nacionais. Ela assegura estreita colaboração entre as autoridades centrais e provinciais, entre as entidades governamentais e as empresas do setor privado. Na planificação regional e nacional, no trabalho, no comércio internacional e sobre a modernização das instituições de planejamento e de execução se apoiou toda a obstinada e lúcida política oficial de desenvolvimento do país. Todo esse esforço dirigido aos setores rural, industrial e de serviços produziu o milagre japonês.

O resultado final é que a população criou e tem a seu dispor um ambiente agradável de vida, através de novas habitações, escolas, centros de ciência teórica e aplicada, uso do rádio e da televisão em todos os lares e universalização da literatura e arte, a música e o teatro. A aplicação do plano trouxe, como já se ressaltou, resultados extraordinários. Ele permitiu a reconstrução do país e o transformou no terceiro parque industrial do mundo. Contudo, como entre nós, apesar de todo esse esforço, o plano japonês não conseguiu superar as grandes disparidades regionais, mas os problemas sociais foram bastante atenuados como decorrência da enorme expansão da economia.

## O Desenvolvimento Rural do Japão

## Aspectos gerais

O Japão foi o primeiro país asiático superpovoado, com uma estrutura social feudal que empreendeu conscientemente a tarefa de modernizar-se a si mesmo. Em menos de um século, converteu-se em um país industrializado, com uma agricultura moderna enquadrada no sistema de pequena propriedade. O experimento japonês assinala a direção que parece estar destinada a ser seguida por muitos países em vias de desenvolvimento.

As políticas econômicas japonesas não podem ser transplantadas na sua plenitude para outros países. Do mesmo modo, o Japão não podia utilizar as técnicas agrícolas ocidentais sem adaptálas às suas próprias condições.

Mesmo assim, o experimento japonês demonstra o enorme potencial de crescimento que está latente na agricultura dos países em vias de desenvolvimento, dentro do sistema de pequenas propriedades. Quando o renascimento japonês começou, os rendimentos de arroz e de outros produtos eram muito pouco

superiores aos que se obtém agora em quase todos os países subdesenvolvidos. Deve-se notar que os primeiros progressos feitos na produtividade surgiram não com a importação de conhecimentos do estrangeiro, mas com o estudo e a programação dos métodos dos seus melhores agricultores e com a seleção das melhores variedades de sementes indígenas dos cultivos principais. A primeira fase do desenvolvimento agrícola se edificou, principalmente, sobre os métodos tradicionais. Os outros países em via de desenvolvimento deveriam estudar a orientação japonesa neste particular.

## Fatores do desenvolvimento agrícola japonês

A relação entre a agricultura e o resto da economia foi um dos fatores notáveis do desenvolvimento japonês. A agricultura não poderia se desenvolver tão rapidamente se não houvesse ocorrido um progresso equivalente em outros setores. É verdade que o desenvolvimento econômico geral japonês foi erigido em sua primeira fase tendo por base a agricultura. No período inicial a agricultura supriu os recursos necessários para o governo e para as inversões na indústria. O Japão, como quase todos os países subdesenvolvidos, era predominantemente agrícola, não dispondo àquela época de fundos de outra origem.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento agrícola foi conseguido, principalmente, com métodos de emprego intensivo de mão-de-obra, o que exigia capital fixo relativamente pequeno. Ademais, as exportações agrícolas supriram a maior parte das divisas que o Japão necessitava para o seu desenvolvimento. Durante os primeiros 50 anos do desenvolvimento do Japão, sua agricultura pôde satisfazer a todas as demandas de produtos agrícolas, evitando, assim, a inflação e eliminando a necessidade de importação de alimentos. Por último, o setor agrícola proporcionou mercado para as indústrias do Japão, que estavam sendo instaladas.

As relações da agricultura com a indústria foram decisivas. Não poderia haver-se acelerado o ritmo do desenvolvimento agrícola sem ter um mercado em rápida expansão como resultado da demanda das zonas urbanas que estavam aumentando. O rápido crescimento da indústria absorveu o excesso de mão-de-obra da agricultura e evitou uma nova fragmentação das propriedades agrícolas, já pequenas, com a qual teria sido mais difícil aumentar a produtividade agrícola. Por outro lado, à medida que a indústria japonesa se desenvolveu, pôde suprir os fertilizantes, pesticidas, maquinarias e outros instrumentos necessários a uma agricultura avançada.

# Fatores tecnológicos do desenvolvimento agrícola

A pesquisa e as estações experimentais deram uma imensa contribuição ao desenvolvimento agrícola japonês. Não imitou, porém, as técnicas de cultivos de outros paí-

ses, mas utilizou a ciência agrícola para resolver os problemas próprios dos agricultores japoneses. Foram tomadas em conta não somente as condições ecológicas, como também as condições econômicas e sociais do Japão. Foram elaborados métodos para incrementar a produção agrícola que exigiam uma inversão relativamente baixa de capital fixo, mas em contrapartida utilizaram plenamente os recursos abundantes de mão-de-obra.

As políticas foram levadas a efeito de maneira eficaz pelo governo central decidido a conseguir a modernização. Existia uma organização sistemática do serviço de extensão, estreitamente unido às estações experimentais e encarregado de difundir os resultados da investigação. Este serviço, que merece figurar hoje entre os mais eficientes do mundo, contava com pessoal em número necessário para executar a imensa tarefa de fazer com que os resultados da investigação agrícola fossem postos imediatamente à disposição de milhões de agricultores espalhados em diversas regiões do país. Presentemente as comunidades dispõem dos serviços de um especialista de extensão que reside na própria zona agrícola e o assessoramento técnico está, além disso, à disposição de muitas associações cooperativas de agricultores. O alto nível de instrução, inclusive nas zonas rurais, constitui uma ajuda importante para o trabalho de extensão.

## Cooperativas agrícolas de crédito, de comercialização e de compras

A organização dos serviços econômicos para os agricultores é outro aspecto fundamental. Nos países em vias de desenvolvimento, os agricultores que trabalham suas terras são, evidentemente, o setor econômico mais débil da comunidade e tropeçam com grandes dificuldades para comercializar seus produtos lucrativamente e para obter recursos com os quais possam realizar suas operações. Estas desvantagens foram superadas, em sua maior parte, durante o transcurso dos anos, com o desenvolvimento no Japão de uma organização cooperativa eficaz à qual pertencem, praticamente, todos os agricultores.

As associações cooperativas, organizadas principalmente como entidades de fins gerais, estenderam suas ramificações até às aldeias mais remotas e agora concedem créditos e dão facilidades a quase todos os agricultores para as compras e para a comercialização. Fornecem fundos para que possam comprar os meios de produção ou colocar em prática novos métodos. Ajudam os agricultores menores a que consigam o preço mais alto do mercado para seus produtos. Por último, canalizam eficazmente a sustentação dos preços, os subsídios, a produção e outros incentivos aos próprios agricultores, garantindo assim que estas medidas exerçam toda a sua influência.

As cooperativas agrícolas japonesas devem grande parte de sua pujança atual ao governo que as tem utilizado como organismos de compra, de armazenagem, depósito etc. Por outro lado, elas atuam no sentido de criação de uma força interna da comunidade rural, infundindo nos agricultores a vontade e a confiança para aplicarem novos métodos e melhoramentos.

Esta força interna deriva, também, do sistema de propriedade da terra, como resultado de duas grandes re-

formas agrárias levadas a efeito no Japão. A primeira, em cerca de 1870, teve por objetivo, sobretudo, substituir os tributos feudais por uma contribuição rústica em forma metálica, com direito de embargo preventivo sobre qualquer coisa que os agricultores possuíssem, inclusive a terra da qual se havia feito proprietário recentemente. Como decorrência dessa nova estrutura, surgiu uma classe empreendedora de pequenos proprietários que, com freqüência, cultivavam suas próprias terras. Durante os seguintes 30 ou 40 anos, eles foram o principal impulso da agricultura japonesa, ainda que sua influência se desvanecesse gradualmente ao aumentar o número de proprietários ausentes.

A segunda reforma agrária foi efetuada depois da Segunda Guerra Mundial. Uma vez mais restituiu a terra aos seus verdadeiros cultivadores. Aqui, também, o notável do experimento japonês não se encontra tanto nas leis mesmas da reforma agrária, que não diferem fundamentalmente das de outros países, senão da meticulosidade com que foram levadas a efeito.

## Lições da experiência japonesa

O programa da agricultura japonesa se fundamentou na utilização muito intensiva da mão-de-obra, um método que só se encontra nas pequenas propriedades de caráter familiar. Estes métodos foram criados pela evolução gradual de uma estrutura institucional e econômica que proporcionou os incentivos necessários, ao conseguir que os agricultores recebessem os benefícios de seu esforço.

Já se passaram quase 100 anos desde a Restauração Meiji que colocou em movimento o desenvolvimento econômico japonês. Durante este período, tem ocorrido uma grande variedade de situações, com períodos de auge e depressão, de escassez e de excedentes de alimento, de um regime de proprietários da terra sem restrições e de segurança na propriedade da terra, de laissez-faire e de estabilização de preços; de agricultura tradicional e de agricultura científica. Houve tempo em que o desenvolvimento agrícola avançou lento, especialmente nos anos entre a primeira e segunda guerras mundiais, quando as condições foram particularmente desfavoráveis. Sem dúvida, através de todo o período que se examinou, ocorreu um desenvolvimento ininterrupto da agricultura, mais rápido nos períodos favoráveis que nos adversos, mas sempre com uma tendência de aumento da produtividade.

O experimento japonês indica que o progresso é possível, inclusive quando as condições não são totalmente favoráveis. Desde que se conte com uma orientação firme do governo, num critério flexível e prático e da participação dos agricultores e funcionários, que devem estar motivados com um certo orgulho ante a tarefa a realizar.

## ESCANDINÁVIA: DESENVOLVIMENTO COM DISTRIBUIÇÃO E MENOS POBREZA

### **Aspectos Gerais**

modelo de desenvolvimento econômico da Escandinávia é geralmente apontado como o mais significativo exemplo de economia do bem-estar do mundo ocidental, baseado nos princípios da social

democracia.

A organização do sistema econômico, social e político das nações do nórdico da Europa não foi espontânea, mas produto do trabalho consciente e deliberado do seu laborioso povo. De fato, na fase inicial da demarragem da moderna economia da Escandinávia, por volta do início do século XX, os partidos políticos e as instituições ligadas ao sistema econômico destas nações definiram como objetivo do desenvolvimento um amplo processo de transformação econômica e social que abrangeria toda a população. Para eles, o desenvolvimento deveria ser mais do que "a passagem do estado de pobreza para o de prosperidade", da transição de uma economia rural tradicional para outra urbana e sofisticada. A atenção se voltou mais à qualidade do crescimento. A concepção era não apenas a melhoria das condições materiais de consumo, mas visava principalmente

um sistema que possibilitasse maior dignidade humana, segurança, justiça e eqüidade. Enfim, a ideologia de desenvolvimento adotada pela Noruega, Dinamarca e Suécia era, e é, fortemente comunitária. Os ideais de organização econômica fundamentaram a mentalidade do povo e os objetivos permanentes que todos os partidos políticos adotaram, independentemente de suas facções doutrinárias. Com base nestes princípios, os escandinavos construíram um modelo econômico considerado pela sua gente como "quase perfeito", pois tentam aperfeiçoá-lo ainda mais.

Diferentemente tem ocorrido, ao mesmo tempo, nas nações do Terceiro Mundo. Nestes países, cresce o descontentamento com a busca desenfreada do crescimento como principal objetivo econômico da sociedade. Este modelo resultou também em profundas disparidades entre uma pequena parcela de ricos e uma grande massa de pobres desesperançados e sem as mínimas condições de sobrevivência condigna. O Brasil também se encontra em frente de uma difícil encruzilhada. Estamos num início de século, carentes de urgentes e profundas transformações que nos obrigam a repensar séria e honestamente nas atuais políticas econômicas. Há necessidade de modificações na nossa mentalidade e em nossas estratégias de desenvolvimento. Se não enfrentarmos este desafio, os problemas de pobreza aumentarão em intensidade através de uma maior deterioração das condições de vida da população, tanto nas cidades como no campo.

O estudo do modelo de desenvolvimento da Escandinávia, baseado na distribuição e equidade, oferece subsídios importantes no debate sobre o crescimento a qualquer custo adotado no Brasil. Os formuladores das políticas econômicas do nosso país afirmam que há teoricamente um conflito entre crescimento e distribuição da renda. Dizem eles que a concentração da renda é uma condição necessária para que se processe um rápido crescimento. Acho, pelos estudos sobre a Escandinávia (e outras experiências), que este conflito não existe e que não há nenhuma comprovação de que o crescimento econômico transborda do mais rico para o mais pobre de forma automática.

Acredito que o caráter do desenvolvimento é determinado pelo padrão do desenvolvimento, isto é, o estilo que se pretende imprimir à economia. Dessa maneira, a escolha que o Brasil tem de fazer não é entre menor crescimento e maior igualdade, mas diz respeito ao tipo de destinatário que se deseja favorecer. Um modelo que beneficie principalmente os mais ricos ou um cujos benefícios sejam mais amplamente distribuídos entre todo o povo do país. O que estou pretendendo dizer é que o centro de gravidade da noção de desenvolvimento deve deslocar-se do econômico para o social.

O homem deve ser efetivamente o agente e a finalidade do desenvolvimento, não como a abstração unidimensional do *homo economicus*, mas um ser concreto de necessidades, possibilidades e aspirações. É imperativo, portanto, que haja um acordo comum de que o desenvolvimento econômico não se refere somente ao crescimento e que o desenvolvimento também não é um fim em si mesmo, mas um meio necessário para alcançar metas sociais. E estes objetivos devem consistir em obter uma condição de bem-estar, paz, segurança e prosperidade materi-

al nacional e individual, resultantes da erradicação ou diminuição da pobreza, do desemprego, da ignorância e das enfermidades; em dar livre curso aos interesses, ao conhecimento, à criatividade e à liberdade de expressão espiritual de cada homem e mulher.

Em uma palavra, é necessário que haja democracia no sentido do governo com a participação popular e distribuição eqüitativa do poder e da liberdade com responsabilidade. Neste particular, temos muito o que aprender da sociedade escandinava, que se orgulha de sua democracia fundamentada no direito e dever de respeitar as liberdades e os interesses dos outros, tanto individual como comunitariamente.

Ao escrever o livro sobre a experiência do socialismo democrático nórdico (LEITE, 1984) tive o propósito não somente de relatar uma bem-sucedida experiência de desenvolvimento econômico, mas, sobretudo, de evidenciar a lição de economia democrática que este povo soube edificar como exemplo para todo o mundo que aspira a uma economia mais socialmente justa. O Brasil, mesmo sem copiar modelos, pode ter uma fonte de inspiração na experiência escandinava quanto ao estilo de desenvolvimento mais equilibrado e socialmente justo, no qual os valores humanos, o respeito e a dignidade prevalecem sobre o consumismo alienado desnecessário.

#### O Problema

O crescimento a qualquer custo *versus* distribuição da renda e eqüidade é o problema atual mais relevante da economia do desenvolvimento. A desigualdade, segundo

importantes segmentos do pensamento econômico dos países subdesenvolvidos, é uma condição necessária para o rápido crescimento econômico. A elevação dos padrões de vida das camadas mais pobres, segundo tais teorias, ocorreria através de um processo natural de difusão gradual da riqueza.

A preocupação com a redução direta da pobreza tenderia a fracassar devido ser contrária à racionalidade psicológica para a acumulação da riqueza por parte dos grupos de elite responsáveis pela produção. Existe na atualidade em setores importantes do pensamento político, a opinião de que em condições de pobreza absoluta não pode haver democracia plena. Assim surge a pergunta: há incompatibilidade inata entre desenvolvimento e liberdade? As filosofias econômicas e sociais — capitalismo e socialismo — estão em crise e em busca de um sistema capaz de resolver os agudos problemas de desigualdades e alcançar metas sociais, políticas e econômicas com maior participação e respeito aos direitos humanos.

O Brasil encontra-se frente a uma difícil encruzilhada. Estamos num início de século carente de profundas transformações que nos obrigam a uma reflexão crítica de nossos acertos e erros e em busca de outras experiências de desenvolvimento, compatíveis com as nossas aspirações de prosperidade e bem-estar para toda a nossa população.

#### Visão do Modelo Escandinavo

A determinação dos países da Escandinávia na construção de uma sociedade igualitária e rica foi coroada de

êxito, destruindo o arraigado mito de nossa época sobre a suposta incompatibilidade entre crescimento econômico e distribuição de renda. A Escandinávia adota um modelo especial de democracia social, diferente do sistema socialista que foi adotado nos países do Leste Europeu. O fundo ideológico do socialismo autoritário revolucionário histórico foi substituído pelas concepções cristãs e de um capitalismo igualitário.

O crescimento econômico, pleno emprego e excelentes serviços públicos refletem os ideais de Keynes e Galbraith e não a ideologia de Marx. A Escandinávia adota uma sociedade "capitalista de consumo". O que ocorreu nessa região, na verdade, foi a nacionalização do consumo. De 1900-2000, o consumo governamental subiu de 10% para 50% — em contraste com a ideologia política do socialismo marxista que é a nacionalização da indústria, agricultura e de serviços. Na Escandinávia, ao contrário da nacionalização, há uma fé profunda na iniciativa privada. Na Suécia 95% da indústria é da iniciativa privada.

O "socialismo" escandinavo, assim, é democrático e humanista, voltado para o atendimento dos direitos individuais e do bem-estar econômico e social de todas as classes.

Do mesmo modo, como dizia Aristóteles, quando um povo se divide em dois grupos, os mais ricos e os mais pobres, não pode haver um verdadeiro Estado, pois não poderá existir uma amizade real entre classes e a amizade é o princípio essencial de qualquer associação. Enfim, na histórica afirmação de Adam Smith (1975), de 1776, nenhuma nação pode ser considerada, feliz se a maioria de seu povo é pobre e miserável.

#### O Processo Histórico do Desenvolvimento

Até o final do século XVIII, era uma sociedade subdesenvolvida. O evento da Primeira Guerra Mundial foi o marco divisor entre a tradicional e moderna Escandinávia. Segundo o economista Joseph Lebret, isto ocorreu a partir da Segunda Guerra Mundial, juntamente com Japão, Israel e África do Sul. O processo de desenvolvimento não contou com a participação determinante da burguesia, mas de numerosa classe de proprietários camponeses, resultando na criação de uma forte classe média.

O processo de preparação da demarragem foi longo e laborioso, com a participação do povo e do governo e, segundo Kuznets (1979), as taxas de crescimento desses países entre 1870 a 1913 foram mais elevadas do que as dos países da Europa. De 1913 a 1960 referidas taxas arrefeceram — duas guerras mundiais e ocupação pelos alemães da Noruega e Dinamarca — mas semelhantes às da Europa. Dentre as fontes de crescimento, a contribuição da melhoria do conhecimento e a produtividade foram determinantes, com 50% e 60% entre 1900 a 1964. Outras fontes foram a transferência de mão-de-obra de setores de baixa produtividade para a indústria; a melhoria substancial da produtividade agrícola; e a melhoria dos métodos de administração dos setores público e privado.

O crescimento econômico da Escandinávia durante o século XX foi acompanhado por expressivas transformações setoriais da produção e do emprego.

#### **Democracia Social**

Para se entender o verdadeiro significado de democracia praticada na Escandinávia é necessário fugir ao conceito de liberdade como sendo o direito de falar, pensar e fazer aquilo que a pessoa quer. Os escandinavos consideram a liberdade mais como um poder moral do que físico, mais responsabilidades e deveres do que privilégios e direitos. A sociedade escandinava se orgulha de sua democracia fundamentada no direito e dever de respeitar as liberdades e os interesses dos outros, tanto individual como comunitariamente.

A definição de democracia dos cientistas políticos escandinavos tende a enfatizar mais o aspecto institucional do que o ideológico. Eles vêem a democracia como um conjunto de instituições e processos e não como um conjunto de idéias (credo ou filosofia ideológica). A democracia não é um fim para o desenvolvimento. Tanto a democracia como o desenvolvimento são aspirações humanas, cada uma de *per si*. O desejo de democracia não deve ser enfraquecido pela alegação de que pouco interessa ao pobre. Todas as democracias contemporâneas já foram pobres.

#### O Desenvolvimento Político

O sistema de governo adotado na Escandinávia é o da monarquia constitucional e democracia parlamentar, com grande unidade política e administrativa entre os poderes. O povo da Escandinávia dedicou séculos de esforços para organizar e solidificar as suas instituições democráticas.

O equilíbrio social, a tranquilidade política, a autodisciplina de seu povo e o respeito que a população dedica aos seus dirigentes são essenciais para o clima de paz democrática que caracteriza o modelo político. O sufrágio universal faz parte das tradições democráticas desses países que têm na diversidade partidária o veículo de expressão ideológica e defesa dos interesses do povo no parlamento. Não há diferenças fundamentais em suas plataformas políticas, diferindo mais nos enfoques ideológicos. No caso da Suécia, dez eleitores podem fundar um partido, apesar de somente aqueles que obtenham 2% dos votos possam ser representados no parlamento. A defesa dos interesses dos cidadãos é uma das importantes salvaguardas da democracia através do ombudsman (ouvidorias).

## As Políticas de Desenvolvimento Regional

O desenvolvimento econômico dos países da Escandinávia não se verificou equilibradamente em todas as regiões.

As condições geográficas e de clima são, em grande parte, responsáveis pelas desigualdades econômicas e demográficas dos países da Escandinávia, onde ocorre uma considerável concentração urbana em poucas cidades. Parcela importante da Suécia e Noruega estão acima do círculo Polar Ártico e 74% da Noruega são constituídas de montanhas e outra parte é fragmentada pelo mar. O nível cultural, a conscientização política e a ideologia de uma sociedade bem-estar fazem da desigualdade regional um problema vital do desenvolvimento geral.

A política de desenvolvimento regional da Escandinávia é baseada na estratégia do desenvolvimento integrado das áreas deprimidas. A coordenação administrativa da política regional é realizada em cada Estado Unitário por órgão específico:

- DINAMARCA: Conselho de Desenvolvimento Regional, sendo que a determinação das áreas prioritárias é feita pelo Ministério do Comércio;
- NORUEGA: Fundo de Desenvolvimento Regional, que realiza estudos de diagnósticos, sendo que a coordenação do assunto em nível nacional é realizada pelo Ministério do Trabalho;
- SUÉCIA: A Agência Central para a localização industrial em nível nacional cabe ao Ministério do Trabalho e habitação, com a assessoria de um comitê social.

As medidas de desenvolvimento regional são quanto à construção de infra-estrutura, planejamento, treinamento de mão-deobra e subsídios à indústria nova.

## Distribuição da Renda e Segurança Social

O grande objetivo nacional dos países dessa parte da Europa é construir uma sociedade sem classes, nas quais o nível de bem-estar seja semelhante para todos, sem predomínio de qualquer categoria econômica.

O principal debate político é saber o ritmo em que se deve ampliar a sociedade do bem-estar. Se bem que seja evidente, em todas as partes, a prosperidade generalizada das famílias dos países nórdicos, o perfil de distribuição de renda não é nivelado como se poderia imaginar.

O perfil de renda apresentado reflete uma situação aparente, pois corresponde tão-somente ao que o cidadão receberia se não fosse afetado pelo sistema tributário, isto é, antes do pagamento dos impostos devidos. Assim, é mais exato dizer que a sociedade é bastante livre para gerar os rendimentos possíveis, cabendo a um engenhoso processo de tributação progressivo da renda corrigir as distorções decorrentes. Para tanto, as receitas obtidas por esse processo são destinadas a financiar um amplo programa de redistribuição de renda, de assistência social e produção da família. O sistema de previdência social e ajuda às famílias constitui elemento principal da política social dos países escandinavos. Destina-se a garantir o bem-estar da sociedade, independentemente do nível de renda individual.

## Argumentos Favoráveis à Maior Igualdade

Não há nenhuma comprovação de que o crescimento econômico transborda para o muito pobre, de forma automática. A escolha não é entre maior crescimento ou maior igualdade, mas refere-se ao tipo de crescimento econômico que o país do Terceiro Mundo deseja. Isto é, como diz Todaro (1979), "quem determina o padrão de desenvolvimento é o caráter do desenvolvimento. Uma distribuição mais equitativa da renda cria condições psicológicas para estimular uma saudável expansão econômica e participação pública no processo de desenvolvimento".

Ao contrário da experiência histórica dos países hoje desenvolvidos, os ricos do Terceiro Mundo não se distinguem por pouparem para investir. Fazem é esbanjar suas rendas com coisas de luxo e bens supérfluos. A elevação dos níveis de renda dos países pobres aumenta a procura por bens de primeira necessidade, estimulando a produção local. Os ricos compram bens importados. O centro de gravidade da noção de desenvolvimento econômico deslocou-se, pois, do econômico para o social. O homem é o agente e a finalidade do desenvolvimento.

O desenvolvimento não se refere somente ao crescimento econômico e este não é um fim em si mesmo, mas um meio necessário para alcançar uma meta social maior. Esta meta consiste em obter uma concessão de prosperidade material resultante da erradicação ou diminuição da pobreza, da ignorância e das enfermidades, num ambiente de liberdade, paz e auto-respeito.

## UNIÃO EUROPÉIA: AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RURAL

### Introdução

As políticas e os programas de desenvolvimento regional, no âmbito da União Européia, têm muita semelhança com o que ocorre internamente nos países filiados. A experiência dessa comunidade de países no campo do desenvolvimento regional não poderia deixar de ser relatada neste livro, mesmo que resumidamente.

O processo de desenvolvimento econômico é singular e exclusivo de cada país ou região onde ele ocorre. Cada experiência é como se fosse uma impressão digital de uma pessoa que não tem similar. Muitos estudos foram realizados sobre o que ocorreu nos países hoje desenvolvidos ou em processo de transição dos estágios de atraso econômico para o de prosperidade. O prêmio Nobel de economia, Kuznets (1979), notabilizou-se pelas suas investigações sobre o assunto. O seu festejado livro sobre *A moderna economia do desenvolvimento econômico* mostra, com base em dados detalhados de muitos países e séries históricas, que o fenômeno do desenvolvimento econômico possui padrões comuns de ocorrência universal. As mesmas conclusões foram anali-

sadas pelo Prof. W. Rostow e adotadas nos currículos das universidades do mundo inteiro. Para citar apenas mais uma renomada autoridade científica, é oportuno lembrar os estudos do prêmio Nobel de economia Gunnar Myrdal. Ele também destaca o caráter endógeno do desenvolvimento econômico, mas propõe ilações aplicáveis na diversidade dos países situados em qualquer continente.

Para analisar e explicar essa dicotomia escrevi um livro intitulado de *Novo enfoque de desenvolvimento econômico e as teorias tradicionais* publicado pela Editora da Universidade Federal do Ceará (LEITE, 1983). Este livro motivou-me a dedicar parte dos meus estudos e ensino acadêmico na busca de entender e tirar ilações de experiências internacionais bem-sucedidas de desenvolvimento econômico. Foram vinte anos de viagens sucessivas a dezenas de países, dentre os quais selecionei alguns para estudos mais detalhados de desenvolvimento regional e rural. Na União Européia, visitamos todos os países, com estudos mais detalhados da Espanha, Itália, França, Portugal e Reino Unido. No caso da Suécia, Dinamarca e Noruega realizei estudos específicos para elaborar uma tese para concurso de professor titular.

Neste caso, o trabalho recebeu o título de *Escandinávia: modelo de desenvolvimento, democracia e bem-estar*. Com adaptações, referido estudo foi publicado na década de 1980, em forma de livro, pela Editora Hucitec, de São Paulo, com circulação nacional.

Como já foi esclarecido antes, o objetivo do presente livro e deste capítulo é referenciar idéias e políticas de desenvolvimento regional e rural da União Européia que possam servir de eventual modelo para o Nordeste do Brasil. Valendo lembrar, no entanto, o que advertia meu saudoso professor israelense Weitz (1979): "Não se copiam modelos de desenvolvimento, mas se aproveitam experiências".

## A União Européia

A União Européia foi instituída em 1992 pelo Tratado de Mastrich, em continuidade a evolução da anterior Comunidade Econômica Européia. Até abril de 2004 a União reunia 15 paises: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Filândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia. Desde 1º de maio desse ano, ocorreram dez novas adesões de Estados-Membros da Europa Central e Oriental: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Litónia, Lituânia, Malta, Paises Baixos, Polônia e República Checa.

Como se observa, a União Européia reúne uma das zonas mais desenvolvidas do mundo. Em conjunto, contam com 380 milhões de habitantes em uma área de 3,5 milhões de km². O Produto Interno Bruto era, em 2003, de 8,7 trilhões de euros e a renda per capita média de 23.400 euros, sendo Portugal o pais de mais baixa renda por pessoa, isto é, 17.000 euros.

As metrópoles de Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo ocupam uma superfície correspondente a 20% do território da União Européia, mas concentram 40% da população e participam com 50% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse desequilíbrio à escala européia também é registrado entre as regiões "ricas" e "pobres" no interior da

maioria dos Estados-Membros. Tais desigualdades foram ocasionadas no decorrer da história econômica, motivadas pelo isolamento geográfico, condições sociais que se manifestam nos baixos níveis relativos de salários, qualidade das escolas, nas taxas de desemprego e na carência de infra-estruturas adequadas. Segundo documentos da própria União Européia, as disparidades podem ser devidas ao baixo nível de desenvolvimento de algumas regiões, à estagnação econômica de outras, ou porque estão localizadas na periferia da União.

No tocante às atividades da União Européia quanto à política regional, pode-se sintetizar afirmando que esta constitui um instrumento de "solidariedade" financeira e um meio de integração econômica. Neste último caso, o propósito é promover uma coesão destinada à redução das desigualdades econômicas e sociais entre os países (e as regiões) mais pobres e os mais ricos, para benefício de todos. A política tem por objetivo central apoiar os grupos sociais e as regiões que se encontram em desvantagem econômica e social em relação à média européia.

A política regional é financiada por quatro fundos estruturais. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola e Orientação da Pesca. A programação de recursos para o período de 2000 a 2006 é de 213 milhões de euros, dos quais 70% se destinam a promover o desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões menos desenvolvidas.

A atuação desses quatro Fundos tem como prioridade três objetivos.

Para o atendimento do objetivo n.º 1 são destinados 70% dos recursos para infra-estruturas e financiamentos das regiões com atraso no desenvolvimento. Ou seja, que tenha um Produto Interno Bruto (PIB) abaixo de 75% da média da União Européia. São cerca de 50 regiões, com 22% da população da União Européia. O objetivo n.º 2 é apoiar a reconversão econômica e social das regiões com deficiências estruturais. Para esse fim, são destinados 11,5% do orçamento para 18% da população. O objetivo n.º 3, com 12,3%, busca realizar a adaptação e modernização de sistemas educativos e a promoção de oportunidades de emprego nas regiões do objetivo n.º 1.

Além disso, existem quatro Iniciativas Comunitárias com finalidade de ajudar o desenvolvimento de cidades, melhoramento rural e ações de caráter local, e na luta contra a discriminação no acesso no mercado de trabalho.

No período de 1989-99, os Fundos estruturais possibilitaram a criação de 2,2 milhões de ocupações novas e reduziram de um terço a taxa de desemprego entre esses países e outros mais desenvolvidos.

Esse fundo ajudou também a Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda a ingressarem na União Econômica. De modo geral, o Tratado de Mastricht tem alcançado as suas metas de solidariedade, progresso econômico e social.

O campo de intervenção do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) visa à correção dos desequilíbrios regionais com a estratégia de utilizar a sinergia com as atividades dos outros fundos e programas da União. O recém-criado Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), em dezembro de 2003, pelo Congresso Nacional tem muita semelhança com essa experiência.

No caso do fundo europeu, o âmbito de aplicação para assegurar o cumprimento de sua missão abrange as seguintes medidas, conforme o regulamento do Conselho que estabelece as disposições pertinentes:

- 1. Investimentos produtivos que permitem a criação ou manutenção de empregos produtivos;
- Investimentos em infra-estrutura que contribuam para o desenvolvimento, ajustamento estrutural e a criação e a manutenção de empregos nas regiões elegíveis, em espaços industriais, zonas rurais e zonas urbanas degradadas;
- Desenvolvimento do potencial endógeno através de medidas de apoio às iniciativas de desenvolvimento local e às atividades das pequenas e médias empresas; e
- 4. Investimento nos setores da educação e da saúde, nas regiões mais atrasadas do objetivo n.º 1 do Fundo.

Ao mesmo tempo, essas medidas são destinadas ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e ao melhoramento ambiental e à igualdade de oportunidades do emprego entre homens e mulheres.

## Agricultura e Política Regional na União Européia

Para a obtenção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da União Européia, foi adotado um

Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário. Os fundamentos dessa política foram definidos inicialmente na década de 1970 com base nos documentos do "Plano Europeu de Ordenamento do Território", do Parlamento Europeu. A partir da reunião do Comitê de Desenvolvimento Espacial, em Potsdam, em maio de 1999, teve início a execução das novas diretrizes de apoio ao desenvolvimento rural da União.

O Esquema de Desenvolvimento dos Espaços Comunitários constitui uma política objetivando a melhoria da cooperação dos programas setoriais que possuam um impacto significativo no território.

Ao longo das últimas décadas, os desníveis de desempenho econômico entre as regiões "ricas" e regiões "pobres" diminuíram literalmente. No interior dessas regiões, no entanto, as disparidades progrediram na maior parte dos Estados-Membros. O Esquema da política espacial comunitária objetivando atenuar essa situação abrange vários segmentos:

> • Zonas Urbanas: a população européia atualmente tem a predominância urbana, com mais de 80% das pessoas residindo nesses centros. Mesmo assim, uma nova relação cidade/urbana é evidenciada como necessária para um melhor equilíbrio no desenvolvimento espacial. Vale destacar que as metrópoles de Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo concentram 40% da população comunitária e participam com 50% do Produto Interno Bruto europeu, mesmo ocupando apenas 20% da superfície.

 Zonas Rurais: as zonas rurais da União Européia são as áreas onde se encontram a maioria das pessoas pobres. Essa situação decorre geralmente dos rigores climáticos, da baixa densidade populacional, das deficiências em equipamentos e da pouca diversificação econômica. A falta de recursos próprios tem limitado os produtores agrícolas a desenvolverem novas oportunidades de turismo verde e outras atividades não agrícolas para completar a renda.

Os outros domínios da política pertinente são quanto à modernização de infra-estruturas de transportes e da situação do ambiente e ecossistemas.

Do ponto de vista das políticas setoriais com impacto territorial, de interesse deste estudo, destaca-se a Política Agrícola Comum (PAC). De início, tal política tinha como foco principal o aumento da produtividade. Mesmo com resultados positivos, a experiência demonstrou que a agricultura tinha muitas relações com os espaços rurais. Dessa perspectiva, outros objetivos foram incluídos, especialmente as questões de segurança alimentar e ambientais. Também foi dada maior atenção à coordenação das políticas de desenvolvimento rural. A reestruturação do setor agrícola, desse modo, passou a ser considerada no âmbito da diversificação econômica do território e das relações cidade/campo. A política de investigação tecnológica é desenvolvida para as empresas, através dos centros de investigação e as universidades, em matéria de desenvolvimento espacial.

O modelo de desenvolvimento espacial, envolvendo o desenvolvimento urbano e que engloba zonas rurais situ-

adas na proximidade, objetiva diminuir as disparidades entre esses dois espaços.

Os documentos mais recentes da União Européia estão enfatizando a reflexão sobre uma nova parceria cidade-campo. A conclusão relevante dessa nova estratégia de desenvolvimento regional, é que o processo produtivo no campo não é conflitante com o desenvolvimento competitivo nem com a geração de emprego. Os territórios rurais também estão gradativamente resolvendo suas limitações estruturais e buscando estimular as forças de desenvolvimento endógeno. As áreas rurais carecem, por outro lado, redescobrir as suas especificidades e necessidades próprias. A preocupação agora é orientar as atividades produtivas para a qualidade e o desenvolvimento de novas tecnologias da informação e troca de experiências para o melhor aproveitamento das suas potencialidades.

Nessa abordagem integrada de uma região, as dificuldades devem ser resolvidas conjuntamente e não de modo isolado como era o procedimento tradicional.

Em suma, o que propõe essa política é reforçar o papel estratégico das inter-relações urbano-rural num contexto regional.

## Apoio ao Desenvolvimento Rural

O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) passou a apoiar um novo programa de desenvolvimento rural a partir de maio de 1999.

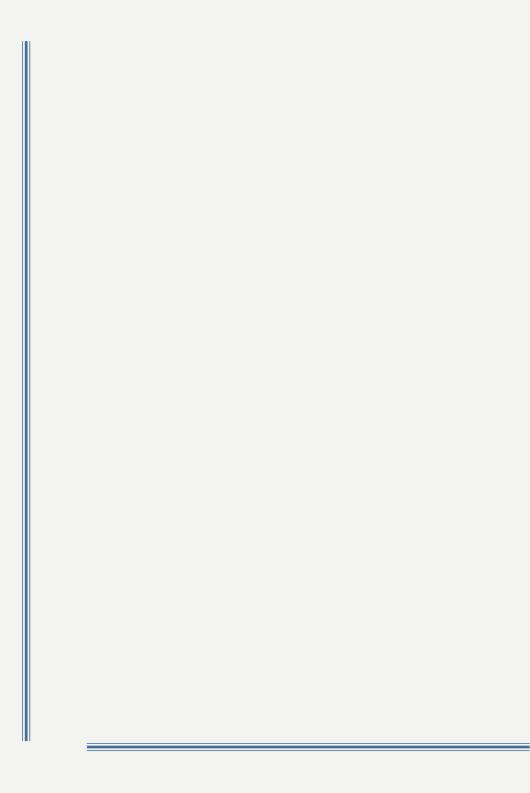
A política integrada de desenvolvimento rural sustentável tem como foco o melhoramento das condições de vida e de trabalho, e a igualdade de oportunidades para os agricultores da União Européia. De modo geral, os objetivos de ação definidos convergiam para a melhoria da qualidade dos produtos e a criação de atividades complementares. Assim, foram instaurados estímulos às atividades criadoras de emprego que "travem o êxodo rural e reforcem o tecido econômico e social dos espaços rurais", segundo propõe o regulamento da Comissão que aprovou a programação em matéria de desenvolvimento rural.

A luta contra a pobreza é um dos objetivos da Comunidade Européia, assim como a gestão sustentável dos recursos naturais desses países. Segundo resolução da Comissão Central da União Européia, o desenvolvimento rural é prioritário porque 75% das pessoas pobres e com fome da Comunidade vivem nas zonas rurais e o setor rural desempenha um papel importante para o crescimento econômico geral e no que tange à gestão sustentável do ambiente.

A pobreza rural, na Comunidade, está associada a baixos rendimentos da atividade agrícola, consumo reduzido decorrente da pouca produtividade e limitações no acesso aos meios de produção. A população rural tem deficiências na educação e saúde e está sujeita às conseqüências da vulnerabilidade das condições climáticas.

Ao longo da história econômica de alguns desses países, as zonas rurais foram negligenciadas, enquanto noutros as ações foram direcionadas para resolver problemas localizados. Em face dessa realidade, a política comunitária de luta contra a pobreza rural objetiva fomentar um crescimento econômico dessas áreas numa fase mais ampla. Especificamente, as diretrizes adotadas são de garantir um acesso mais equitativo aos meios de produção, tais como acesso à terra, crédito e melhor infra-estrutura. No desenvolvimento social, o foco principal é na educação e saúde. A vulnerabilidade e os riscos de clima: doenças são outra preocupação, assim como a redução da exclusão social e política por meio de organização de instituições mais eficientes, descentralizadas e participativas.

A estratégia de redução da pobreza rural da Comunidade Européia deve se refletir nos investimentos governamentais e na melhoria dos serviços públicos de apoio ao desenvolvimento rural.



# BRASIL: A REGIÃO NORDESTE E A SUDENE

#### Introdução

crescimento da renda do Nordeste do Brasil, em termos total e *per capita*, tem sido satisfatório por padrões internacionais. A partir da década de 1960, a participação do Nordeste na economia nacional também melhorou. O crescimento do setor industrial, o aumento da geração de divisas e outros indicadores macroeconômicos regionais seguiram idêntica tendência. Existem muitos estudos que falam desses feitos da política econômica pública e da iniciativa privada. É a visão otimista do que tem ocorrido na região nos últimos anos.

Os resultados não foram, todavia, os mesmos no tocante à melhoria da qualidade de vida e à das condições sociais da maioria dos 40 milhões de pessoas que moram na região. Na verdade, o que tem ocorrido no Nordeste é um mau desenvolvimento econômico, subsistindo os principais problemas de desigualdade e de pobreza que marcam as economias mais subdesenvolvidas do mundo. Neste sentido, destacam-se uma baixa produtividade da agricultura, excesso de gente nas pequenas propriedades, desnutrição extensiva, altas taxas de analfabetismo, ele-

vada falta de oportunidades de ocupação e uma excessiva concentração de renda social e intra-regional.

É frustrante e difícil de entender como a região não conseguiu avançar mais na superação desses problemas elementares do desenvolvimento econômico. Especialmente sabendo-se que o governo criou uma rede de agências importantes para planejar e executar as ações do Governo Federal para o Nordeste. Há essa dívida social pouco comentada da parte do Dnocs, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), Banco do Nordeste, Banco do Brasil e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que foram criados para enfrentar os problemas do semi-árido e do desenvolvimento regional. Certamente faltou ou falhou a coordenação das ações e eficiência estratégica na aplicação dos bilhões de reais transferidos para a região durante muitos anos através dessas instituições. Programas como Polonordeste, Sertanejo, Proterra, Agroindústria, Irrigação e outros não alcançaram plenamente seus objetivos. A meta de irrigar um milhão de hectares somente resultou nos atuais 78 mil ha em funcionamento. Destes, não mais de 20 mil ha estão sendo aproveitados com um mínimo de racionalidade técnica e econômica. Prova disso é que a agricultura continua atrasada e praticamente estagnada no seu contexto geral. Os avanços na produção de grãos no serrado e de frutas em algumas áreas do vale do rio São Francisco são muito localizados. Os incentivos fiscais para as grandes empresas agropecuárias não deram certo. Na época de formulação dessa política, no âmbito do Ministério do Planejamento e da Sudene, pouco valeram os nossos argumentos a favor da empresa familiar. Nem a Sudene

teve capacidade organizacional para monitorar esses empreendimentos nem os beneficiários usaram apropriadamente os recursos supridos por esse programa.

Por sua vez, o sucesso atribuído ao programa de industrialização do Nordeste precisa ser melhor analisado. Concentração dos investimentos nos maiores centros metropolitanos, elevado custo por mão-de-obra empregada ou por valor adicionado gerado, alta taxa de falência ou inadimplência, pouca internalização das atividades industriais e nenhuma atenção à pequena empresa empregadora e fonte de distribuição de renda. Aceleração da taxa de crescimento do setor, surgimento de uma classe empresária local, investimentos em infraestrutura para apoiar este processo de investimentos na indústria, são aspectos positivos que não podem ser esquecidos.

Não há dúvida de que uma nova era de crescimento econômico foi iniciada nos últimos quarenta anos no Nordeste, apesar das dificuldades mencionadas. O que se lamenta é que os resultados apresentados estejam bem aquém dos recursos e dos esforços dedicados pelas instituições para transformar o perfil econômico e social da região. O povo está saturado de promessas. Há necessidade de novas estratégias de planejamento e de governança mais criativos que mostrem à sociedade resultados mais eficazes do que os obtidos até agora.

## A Região e sua Problemática

O Nordeste brasileiro constitui uma das áreas especiais de ação governamental para o desenvolvimento regional

do país. Compreende uma extensão de 1,56 milhão de km² e representa 18,3% da superfície do Brasil, abrangendo nove Estados da Federação³. A área total desses estados é aproximadamente igual ao conjunto do espaço ocupado pela Alemanha, França, Itália, Suíça, Holanda, Bélgica, Portugal, Áustria e Luxemburgo.

A população da região duplicou nos últimos quarenta anos, afora uma parcela que emigrou para outras regiões do país. Há mais de 100 países com efetivos demográficos inferiores ao dessa região. Com base nos indicadores econômicos e sociais, Nordeste é uma região subdesenvolvida e economicamente retardada em confronto com o Sudeste e o Sul ou com o país como um todo. Apesar de ser a região de mais antiga colonização no Brasil, esteve relativamente estagnada durante muitos anos, enquanto outras regiões cresciam e prosperavam economicamente.

Como resultante dessas diferenças de crescimento, acentuaramse as disparidades entre o Nordeste e a maior parte do país. Enquanto em 1950, por exemplo, a renda *per capita* do Nordeste representava 43% da nacional, em 1965 esta percentagem decresceu para 37%.

Em decorrência, os problemas de desenvolvimento regional passaram a ser objeto de grande atenção do Governo Federal, que tem reafirmado em seus planos de ação o propósito de diminuir as disparidades existentes, dentro de um esquema de desenvolvimento social mais justo.

Uma mudança radical nas políticas de desenvolvimento do Nordeste teve início na década de cinqüenta com a

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Os Estados são: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

criação de novas agências de desenvolvimento, tais como: o Banco do Nordeste e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), assim como através da reestruturação de outras instituições regionais.

A partir de então, passou o Nordeste a apresentar uma reversão nas suas tendências de crescimento de tal modo que, em 1968, sua posição em relação ao Brasil havia se restabelecido. Além disso, durante os anos de 1960, foram definidas as bases essenciais de infra-estrutura e de políticas econômicas para um desenvolvimento mais rápido e duradouro. No final da década, a taxa de crescimento da economia já havia atingido 7% ao ano, permitindo que a renda regional dobrasse em dez anos.

Isso não significa, contudo, que a região tenha superado seus problemas de subdesenvolvimento. Apesar de sua relativa alta taxa de expansão global da economia, o setor agrícola continua congestionado pela baixa produtividade e carente de um esforço extraordinário de organização e de aumento de eficiência.

A mais acentuada característica da história econômica do Nordeste foi o predomínio das atividades agrícolas coexistindo com um setor industrial de pouca importância e dinamismo. A opção de política econômica para o desenvolvimento desses dois setores, contudo, resultou em uma abordagem fortemente industrialista nas primeiras fases dos programas de desenvolvimento regional.

Em consequência disso, viu-se emergir na região um setor industrial forte, moderno e competitivo, enquanto a agricultura apenas crescia extensivamente. A necessidade de se atentar simultaneamente para os dois setores bási-

cos determinou, nos anos recentes, o estabelecimento de diretrizes para a ativação também do setor agrícola como elemento complementar e de suporte ao desenvolvimento econômico geral.

A adoção dessa filosofia econômica de integração do desenvolvimento teve também como elemento decisório a convicção política e estratégica de que não mais seriam toleráveis o atraso e as inadequadas condições sociais prevalecentes no quadro rural do Nordeste.

Os setores econômicos que alavancaram, entretanto, o crescimento da economia do Nordeste foram o industrial e o de serviços. O setor agropecuário foi o único que não conseguiu superar a performance obtida nacionalmente, em razão das constantes estiagens que se abateram sobre a área no período.

Tal modalidade de expansão não favoreceu o aumento da produtividade. Esta se manteve, em média, praticamente inalterada para a maioria das culturas, tendo em vista que se tratava de um setor pouco capitalizado e de tradições tecnológicas rotineiras. Neste particular é necessário frisar também o efeito irrisório da mecanização sobre os resultados agrícolas.

Conjugando-se a baixa produtividade das culturas e a restrita capacidade do agricultor em explorar glebas maiores, resulta em que a renda média do setor seja baixa. De fato, estima-se que o produto *per capita* da agricultura corresponda a 33% da renda *per capita* regional, bastante aquém dos níveis obtidos no quadro urbano.

A estrutura da produção agrícola regional tem apresentado, nos últimos anos, a seguinte constituição: 65% de

lavouras, 28% de produção animal e derivados e 7% de produtos extrativos vegetais.

Dentre as culturas mais importantes se destacam a cana-deaçúcar, o arroz, a mandioca, o feijão, o cacau, o milho e o caju. Estes principais produtos concentram 86% da produção total das lavouras. Há, contudo, uma variada diversificação de culturas que, mesmo não sendo importantes no cômputo geral, são por vezes significativas no âmbito local onde ocorrem, tais como: o fumo, o abacaxi, o sisal e a mamona, para citar apenas alguns. A metade da produção agrícola é constituída de matérias-primas. Na sua maioria, são quase totalmente beneficiadas na própria região, onde se concentra um dos mais importantes parques industriais do açúcar, oleaginosas e têxtil, sendo que este último é um dos mais modernos do país.

Constituem uma peculiaridade da agricultura do Nordeste as atividades extrativas que regularmente têm contribuído como fonte alternativa de geração de renda dos rurícolas em alguns dos Estados nordestinos. Os produtos extrativos mais tradicionais são: o babaçu, a cera de carnaúba e a oiticica que constituem matérias-primas importantes para a indústria local.

Na verdade, a região detém a supremacia nacional na produção destes artigos. Alguns deles somente são encontrados no Nordeste brasileiro, constituindo-se a região fornecedora exclusiva do produto no mercado externo.

É bastante diversificada a composição por produto do comércio externo da região, alguns deles, na verdade, são produzidos com a finalidade predominante de exportação, tais como: açúcar, cacau, castanha de caju, fumo, sisal, cera

de carnaúba, para citar apenas alguns. Acrescente-se a essas exportações as vendas da região para o comércio inter-regional.

O Nordeste tem apresentado tradicionalmente uma balança comercial favorável com o exterior. Em contrapartida, verifica-se um *déficit* da balança comercial em suas transações com o resto do país. Resulta desse mecanismo triangular de comércio uma transferência de recursos da região, através de um sistema singular do mecanismo cambial e de preços.

A região, porém, não se restringiu às promoções exportadoras apenas de artigos primários. A diversificações da pauta de exportações se evidenciou como objetivos deliberado e consciente, tendo em vista que a região conta com relativa disponibilidade de matérias-primas não devidamente exploradas com esse fim, mão-de-obra abundante e um setor industrial capaz de competir nesses mercados em igualdade de condições com outros fornecedores. Não são poucos os produtos tanto agrícolas como industriais em que o Nordeste apresenta vantagens comparativas, além de locacionalmente encontrar-se o mais próximo dos importantes mercados europeu e norte-americano.

## Evolução Histórica da Sudene

No início da década de 1950, alguns estudiosos e políticos do Nordeste identificaram que havia uma grande desarticulação entre os órgãos federais e nas relações do governo central com os Estados. Com efeito, essa falta de organização administrativa motivava o desper-

dício de muitos recursos públicos, especialmente no Polígono das Secas.

Em relatório apresentado ao presidente Getúlio Vargas sobre a grande seca de 1953, o baiano Dr. Rômulo de Almeida sugeria a necessidade da criação de uma comissão interdepartamental para tratar do problema do Nordeste. O ideal seria a criação de um órgão permanente, mas admitia que tal iniciativa poderia gerar muitos problemas políticos naquela ocasião.

O presidente Getúlio Vargas, por influência de interesses do Sul, era de opinião de que as regiões com maior dinamismo econômico deveriam ter a prioridade nos investimentos públicos em comparação com regiões atrasadas. Afirmava, em 1959: "Os programas das regiões mais progressistas não poderiam ser prejudicadas por um espírito de simples igualitarismo ou distributismo mal orientado". (SOUZA, 1979).

As idéias econômicas do meio acadêmico de então eram de que o desenvolvimento desigual é inerente ao processo de crescimento econômico e não um adversário. A concentração da renda regional era considerada um estágio, havendo de chegar o momento em que as disparidades passariam a desaparecer por um processo natural de convergência. Em outras palavras, a política deveria ser de máximo desenvolvimento do país e não de uma região em particular, em detrimento desse objetivo. Os pioneiros defensores da criação de uma ação especial, para reduzir a pobreza nordestina, propunham uma nova tese em que o desenvolvimento regional deveria ser visto como um componente de maximização do crescimento nacional. É bom lembrar que Roberto Campos, aliás, foi um dos poucos eco-

nomistas que na época opinaram a favor de uma política regional. Advertia ele: "As crescentes disparidades regionais geram tensões sociais intoleráveis e um clamor crônico de revolta que poderão ocasionar uma perda generalizada da produtividade do país" (CAMPOS, 1990).

Essa batalha da política contra a força técnico-econômica e viceversa marcou toda a história do desenvolvimento regional do Brasil até os dias atuais. Contudo, a maior barreira para o sucesso das ações com o objetivo de um desenvolvimento mais harmônico do país revelouse nos anos seguintes como sendo de caráter institucional e administrativos. Isto é, a partir de pessoal técnico e mão-de-obra capacitados para essa grande tarefa.

Finalmente, como decorrência das pressões remanescentes da seca de 1953, e das recomendações do Dr. Rômulo de Almeida, foi constituída em 1954 uma Comissão Especial sob a liderança do então ministro Osvaldo Aranha.

Logo depois, com o suicídio do presidente Vargas, a proposta para a criação da Comissão Especial para tratar dos problemas do Nordeste foi interrompida. O novo presidente Café Filho, no entanto, deu continuidade ao assunto, criando uma Comissão de Investimento do Nordeste. Como a preocupação principal era com obras de engenharia e infraestrutura, ficou ligada ao Ministério da Viação e Obras Públicas. As crises políticas que marcaram a história do Brasil naquela época afetaram mortalmente a implantação da referida Comissão, na prática.

O Banco do Nordeste, cujo primeiro presidente foi Rômulo de Almeida, retomou o assunto da premente necessidade da coordenação dos órgãos do setor público na região. O assunto foi apresentado ao presidente Juscelino Kubitschek em 1956. A proposta defendida pelo Banco do Nordeste era produto das pesquisas realizadas pela jovem equipe de técnicos do Banco, com a participação do conselheiro das Nações Unidas, Stefan Robock, que cooperava na estruturação do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene).

A sugestão era criar um grupo de trabalho destinado a definir um sistema de coordenação e planejamento regional. Com base também em outras idéias semelhantes às dos bispos do Nordeste e nas motivações políticas, a serem comentadas, o presidente Juscelino criou um Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Para dar mais força, a iniciativa era ligada à Presidência da República, cabendo a chefia do Grupo ao Dr. Aloísio Afonso Campos, então diretor do Banco do Nordeste. Isto ocorreu a 14 de dezembro de 1956. É oportuno registrar que em maio desse ano ocorreu um encontro de bispos do Nordeste, do qual participou o presidente da República. Essa importante reunião foi realizada por estímulo do arcebispo auxiliar do Rio de Janeiro, Dom Helder Câmara. Ele era nordestino e grande batalhador por uma maior atenção do Governo Federal em prol do desenvolvimento do Nordeste. Durante o encontro e posteriormente, os bispos fizeram objeção à ênfase atribuída à pesquisa e ao planejamento da proposta do Banco do Nordeste. O presidente Juscelino, finalmente, conseguiu o apoio das partes interessadas para que o Grupo começasse a funcionar.

Desta época até 1958, com o apoio do Banco do Nordeste e de consultores das Nações Unidas, realizou vários

estudos buscando identificar os problemas mais relevantes e novas soluções para o desenvolvimento do Nordeste.

Em 1958, o Dr. Celso Furtado, depois de trabalhar na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e como diretor do BNDE, foi convidado pelo presidente Juscelino para ser o diretor do GTDN. Com apoio nos estudos já realizados pelo Grupo e pelo Banco do Nordeste, Dr. Celso preparou um notável documento intitulado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (SUDENE, 1967). É de justiça lembrar que os técnicos do BNB/Etene, Juarez Farias, Francisco Oliveira e Jader de Andrade assessoraram o Dr. Celso Furtado nessa fase. Dois destes economistas, mais adiante, com a fundação da Sudene, seriam seus diretores técnicos e Francisco Oliveira, seu superintendente adjunto.

Com base nesse documento e no apoio de muitos setores da sociedade regional, o presidente Juscelino assinou novo decreto criando, no início de 1959, o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (Codeno). Essa iniciativa foi denominada de Operação Nordeste e Celso Furtado foi confirmado como seu diretor. Em maio desse ano, o presidente encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei criando a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Na Câmara e no Senado, o projeto recebeu cem emendas e foi aprovado e sancionado em dezembro de 1959.

A solenidade para oficializar a instituição do novo órgão ocorreu no dia 13 de dezembro de 1959. O evento teve lugar no Teatro Santa Izabel, no Recife, com a presença do presidente Juscelino Kubitschek e todos os governadores do

Nordeste. O presidente antes de adentrar o teatro percorreu um trajeto onde se aglomerava uma grande multidão que o aplaudia em resposta aos sorrisos e abraços que distribuía com os presentes. Tive a oportunidade de receber um aperto de mão dessa carismática personalidade nessa ocasião. Encontrava-me no Recife a serviço do Banco do Nordeste, como estagiário que era então, na condição de estudante de economia ligado ao Escritório Técnico de Econômicos do Nordeste. Foi um momento de muita emoção.

Vendo aquelas manifestações e ouvindo as mensagens de Dr. Celso Furtado e do presidente Juscelino, acreditei, naquele momento histórico, que o Nordeste jamais seria o mesmo. Estou agora, portanto, tentando focalizar alguns aspectos dessa epopéia.

A criação da Sudene, além dos motivos já comentados, teve uma importante conexão com a Operação Pan-Americana. De fato, essa iniciativa teve origem em proposta do presidente do Brasil ao governo dos Estados Unidos. Segundo depoimento do Dr. João Gonçalves, o presidente Juscelino foi advertido por alguns políticos de sua confiança, que ele estava liderando um grande movimento interamericano pela superação do subdesenvolvimento no continente. Enquanto isso, no interior do Brasil prevaleciam graves desequilíbrios regionais. Especialmente os problemas de pobreza do Nordeste do Brasil, os quais estavam chamando a atenção internacional através dos Estudos do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, os quais estavam sendo apoiados pelas Nações Unidas.

Essa situação tornou-se especialmente delicada politicamente, em vista de Jânio Quadros estar, na mesma épo-

ca, liderando um movimento de opinião pública para que São Paulo apoiasse programas de desenvolvimento do Nordeste. Como se sabe, o Dr. Jânio Quadros era um aspirante à Presidência da República e defendia uma ação moralizadora na aplicação dos recursos federais destinados ao Polígono das Secas. Além disso, Juscelino, que tivera uma votação consagradora no Nordeste, estava destinando 41% dos recursos do seu Programa de Metas para São Paulo. A criação da Sudene tornouse, assim, muito oportuna.

#### A Fase Pioneira da Sudene

Nos primeiros anos de atuação da Sudene, após a aprovação de seu plano qüinqüenal, a preocupação principal da instituição, segundo Dr. Stefan Robock, foi de cunho político. Na verdade, o Dr. Celso Furtado falava então que "o desenvolvimento econômico deve ser político-econômico" (FURTADO, 1982). Para que o Plano do Nordeste fosse aprovado, Celso Furtado teve de conseguir apoio dos governadores do Nordeste, congressistas do Sul, universitários e muitas lideranças simpáticas à idéia da Sudene. Ele obteve também do presidente Kennedy (USA) ajuda externa.

Para atender determinações do presidente Jânio Quadros, que visitou o Nordeste, as ações do órgão restringiram-se inicialmente a projetos imediatistas e emergenciais. Mesmo havendo o propósito de uma atuação descentralizada, o enfoque de ação foi de "cima para baixo", motivando descontentamentos e resistências políticas, mesmo nessa fase inicial.

A política de desenvolvimento do Nordeste formulada no primeiro Plano da Sudene era criar uma economia resistente às secas, reestruturar a economia agrária e intensificar os investimentos para uma acelerada industrialização. As disparidades existentes entre o Nordeste e a região Centro-Sul estavam, entretanto, associadas à política nacional de industrialização, controle de câmbio e de importação, assim como do sistema tributário. O Dr. Celso Furtado e sua equipe admitiam que o Nordeste perdia capital privado, que era atraído por oportunidades de investimento no Sudeste, mas o Governo Federal transferia para a região mais recursos do que arrecadava. A crítica de Furtado, porém, era que tais aplicações no Polígono das Secas eram de natureza assistencial ou clientelista e que não geravam novas oportunidades de emprego e renda. A descentralização regional através do comércio triangular exportação para o exterior e importação do Sudeste - era outro ponto de preocupação da equipe técnica do órgão. Outra questão que ainda hoje continua polêmica era o argumento de que as obras contra as secas, com construção de açudes e ajudas assistenciais, estimulava a permanência da população artificialmente no semi-árido, agravando a demanda por alimentos. Uma das propostas da nova política regional foi a transferência de população para o Estado do Maranhão, onde os solos úmidos e férteis poderiam acolher produtivamente esse excedente de mão-de-obra. Uma das medidas com esse objetivo foi a instalação de um grande assentamento no interior do Maranhão. Por ser uma área de difícil acesso, esse projeto tornou-se muito oneroso e não prosperou. Como técnico do Banco do Nordeste,

visitei esse empreendimento em 1975, junto com uma missão do Ministério de Planejamento. As famílias assentadas estavam em precárias condições e muito frustradas.

Os planos regionais eram elaborados pela Secretaria Executiva e aprovados pelo Conselho Deliberativo e enviados ao Congresso Nacional. O I Plano Diretor estabelecia que a Sudene detinha o poder de "atuar como órgão centralizador do planejamento dos investimentos federais na região". Realizar obras inovadoras, criar, transformar e extinguir órgãos.

Esse plano não foi aprovado até a saída do presidente Juscelino, nem nos sete meses do governo Jânio Quadros, terminados em agosto de 1961. Somente a 14 de dezembro daquele ano, o Congresso destinou verbas para os dois primeiros anos da Instituição. Novo Plano Qüinqüenal foi preparado para ser apresentado à reunião da Aliança para o Progresso, em Punta del Leste. Este plano para o período de 1963-65, foi para o Congresso (como II Plano), em outubro de 1962.

Nos primeiros anos de existência da Sudene, o órgão foi vítima de algumas contradições que muito afetaram o seu futuro. A idéia original era que o processo de planejamento econômico seria de natureza descentralizada, com a participação dos Estados e dos órgãos federais atuantes na região. O plano seria como uma consolidação dessas propostas. O que ocorreu foi que os Estados e os órgãos da região, afora o Banco do Nordeste, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco e o Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), não estavam preparados para essa função. Na verdade, apenas a Bahia com a atuação do Dr. Rômulo de Almeida, como secretário de Planeja-

mento, apresentou documento pertinente. Mesmo assim, por ter sido considerado pela Sudene um trabalho reivindicatório, não foi considerado para o Plano Diretor.

Assim, mesmo se tratando de documentos tecnicamente bem elaborados, os planos da Sudene eram de natureza parcial. Não consideravam todos os investimentos públicos para a região e não definiam claramente metas de renda, emprego e outros componentes relevantes.

Os planos da Sudene, segundo os políticos e intelectuais do Sul, tratavam o Nordeste como um país e não como uma região num contexto nacional. Nos primórdios da Sudene, pouca atenção foi dada às necessidades institucionais, enquanto o setor educacional foi negligenciado. Basta dizer que a estrutura de investimentos do I Plano era constituída de 70% de infra-estrutura e 17% para o desenvolvimento social. Neste último caso, para água e esgotos, cabendo à educação 1,3%, especialmente para o nível universitário. No II Plano, esse percentual subiu para 6%, mas os programas de alfabetização continuaram excluídos. Os recursos para educação melhoraram muito pouco nos demais planos. Foram os Estados Unidos que naquela época prestaram ajuda financeira aos Estados do Nordeste para os programas de educação básica. Os planos eram de alta qualidade técnica, mas apresentavam pouca alteração, ao longo dos anos, nos seus princípios básicos, afora uma crescente atenção no desenvolvimento industrial e incentivos fiscais, inclusive para a agropecuária empresarial.

A partir de 1964, a Sudene perdeu sua vinculação com a Presidência da República. Mesmo assim, ficou com atribuição de coordenação e execução do Plano Nacional de Desenvolvimento no tocante ao Nordeste. Isto porque, com a instalação dos governos militares, as políticas regionais foram transferidas para o Plano Nacional, cuja doutrina principal era a de integração nacional. Assim, o V Plano da Sudene e seguintes passaram a constar dos planos nacionais.

Por oportuno, convém registrar que Dr. Celso Furtado e sua equipe permaneceram na Sudene de dezembro de 1959 a abril de 1964. Requisitado pelo presidente da República, Mal. Castelo Branco, o Dr. João Gonçalves assumiu a Superintendência da Sudene entre 1964-66, quando assumiu o Ministério da Coordenação dos Organismos Regionais. O economista chefe do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do BNB, Dr. Rubens Vaz da Costa, tornou-se o novo superintendente, de agosto de 1966 a março de 1967. Esta fase da Sudene foi profundamente analisada pelo Dr. João Gonçalves no seu livro: O nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional (SOUZA, 1979). Este trabalho foi preparado por solicitação do presidente do Banco do Nordeste, economista Nilson Craveiro Holanda, que me indicou para secretariar o autor, na fase final da elaboração do referido estudo.

Para efeito de comparação com outros países das políticas de desenvolvimento do Nordeste do Brasil e do papel da Sudene com essa finalidade, é oportuno referenciar os instrumentos de incentivos financeiros idealizados e postos em prática na fase inicial desse órgão. A política de estímulo à iniciativa privada idealizada pela Sudene visava à manutenção, modernização e ampliação de indústrias já existentes, à criação de novas indústrias, além do aumento da produção e da produtividade agrícola regional.

Essa política foi posta em execução por meio de diversos incentivos cambiais, fiscais e financeiros concedidos aos empreendimentos industriais e agrícolas. Além disso, os empresários poderiam contar também com o apoio do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene) e dos órgãos estaduais de planejamento. Com isso, o Governo Federal objetivava compensar algumas das vantagens de localização e inexistência na região das economias externas de que o Centro-Sul dispunha. De modo geral, os referidos incentivos contemplavam isenção de impostos e taxas federais sobre equipamentos importados, isenção total ou parcial por dez anos de imposto de renda, financiamento ou aval do BNB ou BNDE, licença de importação de equipamentos sem cobertura cambial e outros.

Durante os primeiros dez anos de vigência desse sistema de incentivos ao desenvolvimento econômico do Nordeste, foi sendo criada uma completa teia de leis e decretos que se tornou difícil de administrar. Várias distorções e fraudes foram sendo identificadas, o que prejudicava a sustentabilidade do sistema. Assim, em 1974 foi criado um Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), consolidando e aperfeiçoando a política de apoio financeiro ao desenvolvimento regional. Finalmente, a Lei 9.532 de 10 de dezembro de 1997 introduziu as mudanças da legislação de incentivos fiscais que prevalecem até o presente.

Na sua nova fase, o Finor aprovou cerca de 3.500 empreendimentos, dos quais 2.500 foram concluídos até 2002. Hoje, o Finor pode financiar obras de infra-estrutura, especialmente saneamento, abastecimento de água, transporte e energia. Mas os empreendimentos prioritários e

dominantes são dos setores industrial, de telecomunicações e serviços.

Os recursos do Fundo vêm das opções feitas por empresas contribuintes do imposto de renda de todo o país, que recolhem parte do seu imposto para este fim específico: o Banco do Nordeste é a instituição financeira operadora do Finor.

#### A Nacionalização dos Planos de Desenvolvimento do Nordeste

O Ato Complementar nº 43, de 29.01.1969, institui o Sistema Nacional de Planejamento no Brasil, de modo que os planos de desenvolvimento regional passaram a ser partes integrantes do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), conforme ocorreu com o 1º PND para o período de 1972/74. Relembrando, anteriormente a Sudene tinha a faculdade de preparar os seus planos isoladamente, o que fez até o seu IV Plano Diretor (qüinqüenal), cuja conclusão era prevista para 1973.

O Plano de Desenvolvimento do Nordeste para o triênio 1972/74, elaborado de acordo com a nova sistemática, manteve a estrutura dos planos anteriores. Mas atribuiu maior ênfase às relações econômicas do Nordeste com outras regiões do país, dentro de uma visão global da política de desenvolvimento nacional.

Outra inovação no planejamento regional foi a inclusão no plano da Sudene de toda a programação dos investimentos do Governo Federal na região (Sudene, ministérios e outros órgãos regionais). Assim, a nova programação

abrangeu os planos estaduais de desenvolvimento e, praticamente, a totalidade dos investimentos privados na indústria da área.

A nova política de desenvolvimento para o Nordeste iniciada em 1952, com a criação do Banco do Nordeste, e fortalecida a partir de 1959, com o surgimento da Sudene, permitiu que durante a década de 1960 fossem estabelecidas as bases para um desenvolvimento acelerado da economia regional. A elevação dos padrões de deficiência do aparelho administrativo da região e o persistente esforço no sentido da criação da infra-estrutura econômica e social, durante essa fase, pretendiam contribuir para o êxito da política econômica de desenvolvimento regional.

O Projeto Nacional de Desenvolvimento preconizou como objetivo básico "a viabilidade econômica, social e política do Brasil como Grande Potência". Incluiu entre as suas grandes metas a integração econômica, a superação das desigualdades regionais e a ocupação territorial como elemento de proteção da soberania nacional. Do ponto de vista nacional, portanto, o desenvolvimento do Nordeste representava um fator-chave para a consecução dos objetivos de desenvolvimento integrado do país.

Por sua vez, a política de desenvolvimento do Nordeste teve como objetivos regionais as seguintes linhas de ação:

- Incorporar o Nordeste no processo nacional de desenvolvimento: objetivo-síntese;
- Criar no Nordeste um pólo nacional de desenvolvimento pela construção de um sistema econômico moderno;

- 3. Criar condições para que o Nordeste passasse a crescer a médio prazo a uma taxa de 10%, como única condição capaz de diminuir ou evitar o agravamento das disparidades de desenvolvimento entre o Nordeste e outras regiões mais adiantadas do país;
- 4. Assegurar uma crescente melhoria dos níveis de vida da população da região, de conformidade com o processo de evolução econômica da área.

O plano estabeleceu também as diretrizes da política de desenvolvimento do Nordeste, para elevar a taxa de crescimento da renda da região para 10% ao ano, em comparação com os 7,4% obtidos no período 1960-69. Foram elas: a intensificação dos investimentos industriais visando como criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; reestruturação da economia agrícola do Nordeste; ampliação da oferta e utilização mais intensiva dos recursos naturais da região e dinamização das atividades relacionadas com o desenvolvimento da ciência e tecnologia.

## Estratégia para o Setor Industrial

As linhas da política industrial se orientam pela diretriz de criar no Nordeste um pólo nacional de desenvolvimento. Para sua consecução, terá por estratégia:

1. Modificação na estrutura industrial com a diversificação da produção de bens intermediários básicos (química e petroquímica) e bens de capital;

- Racionalização dos ramos tradicionais que são utilizadores de matérias-primas locais e apresentam relativa capacidade de absorção da mão-deobra;
- Exploração mais intensiva das possibilidades de produção para fins de exportação, principalmente de indústrias leves que aproveitem insumos agrícolas regionais;
- 4. Promover o fortalecimento da pequena e média indústria, cuja ampliação se realize a baixos custos, destinados ao abastecimento de mercados locais. A concepção da estratégia industrial pressupõe um modelo de crescimento industrial que permite uma maior integração do próprio setor, com outros setores da economia e com a indústria nacional. Por outro lado, a execução dessa política contará como principal instrumento de viabilização os incentivos fiscais, além da mobilização mais ativa de outros recursos.

## Estratégia para o Setor Agrícola

Os aspectos básicos da estratégia para o setor agrícola se relacionam, fundamentalmente, ao fator terra, comportamento do mercado e serviços agrícolas. Desse modo, as diretrizes políticas para o setor foram as seguintes:

 Reestruturação agrária, com destaques nos programas de reforma agrária e ampliação da fronteira agrícola pela colonização, com vistas a utilizar

- as disponibilidades de terras inaproveitadas ou inadequadamente exploradas e dar emprego à mão-de-obra;
- Elevação da produtividade agrícola pela introdução de modernas técnicas de exploração, principalmente com base nos programas de irrigação, modernização da cultura canavieira e reorganização e intensificação das pesquisas agronômicas (sementes e mudas melhoradas e linhagens de plantas e animais de alta produtividade);
- 3. Ações capazes de propiciar uma maior incorporação do setor agrícola na economia de mercado;
- Efetiva implantação de um sistema regional de abastecimento, abrangendo um sistema de centrais de abastecimento em todas as capitais do Nordeste; sistema de companhias de desenvolvimento agrícola (Cida); e sistema de informação de mercado;
- Coordenação do sistema de planejamento agrícola estadual, assistência técnica, pesquisa agronômica, oferta de insumos e financiamento, sendo todos esses aspectos voltados para uma política de desenvolvimento agrícola integrado.

Considerando que a agricultura do Nordeste está sujeita periodicamente a crises de produção por causa de irregularidades climáticas, foi dada grande ênfase nas diretrizes para o setor à criação de um modelo de desenvolvimento agrícola que atuasse preventivamente contra esse fator de incerteza.

#### O Crescimento do Nordeste Pós-Sudene

A economia do Nordeste cresceu e se transformou desde a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). O Brasil também passou por mudanças substanciais nesse período, com avanços na economia e nos indicadores sociais. Especialmente no Centro-Sul. Muitos estudos analisam as tendências da evolução da economia brasileira e do Nordeste. Neste último caso, elaborei um livro, publicado pelo Banco do Nordeste, tratando do retrospecto e perspectivas da população e da renda do Nordeste no período de 1950 a 2000. Para os propósitos do presente livro, tratarei neste item alguns poucos aspectos gerais que marcaram o desempenho sócioeconômico da fase pós-Sudene.

Atualmente vivem no Nordeste 30% da população brasileira, ou cerca de 48 milhões de habitantes. Durante quarenta anos, a população do Nordeste mais do que duplicou, pois era de 22,1 milhões em 1960. A taxa geométrica de crescimento da população na década de 1990 foi de 1,6% a.a. contra 2,7% na década anterior. A população urbana, no entanto cresceu a 2,8% ao ano motivando que agora estejam vivendo nas cidades quase 70% dos residentes na região. Em 1960, esse contingente era apenas de 34%. A população rural tem decrescido em relação ao total da população, durante todo o período. Essa é uma tendência mundial, quando ocorre o crescimento econômico. Na verdade, até 1980, a população rural do Nordeste crescia em termos absolutos, a partir de quando a taxa de evolução demográfica passou a ser negativa. Aproximadamente um

por cento ao ano. A combinação da queda das taxas de mortalidade e natalidade regional elevaram a expectativa média de vida de 40 anos para 69 anos.

As mudanças estruturais do emprego e da renda são indicadores do processo de crescimento e modernização da economia. As tendências nesse sentido, no Nordeste, são coerentes com o que ocorreu na experiência histórica. A queda na participação relativa da agricultura é refletida no aumento da contribuição da indústria e dos serviços. Em 1960, por exemplo, a ocupação da mão-de-obra nordestina era de 70% na agricultura, 7,8% na indústria e 23% no setor serviços. Quarenta anos depois, os 20 milhões de empregados da região, no ano 2001, estavam distribuídos com 36% na agricultura, 15% na indústria e 49% nos serviços. As mesmas tendências se processaram na geração da renda. No ano inicial de 1960, a agricultura contribuía com 30% da produção, caindo para 10% no ano 2001. Em contrapartida, a indústria elevou-se de 22% para 30% e os serviços de 47% para 60%.

As maiores mudanças no processo produtivo se verificaram na indústria de transformação. Os avanços foram expressivos nas indústrias de bens intermediários e na petroquímica. São destaques também a indústria têxtil e de vestuário, metal mecânica, calçados e agroindústria. No setor terciário, o comércio, serviços financeiros, turismo e serviços educacionais destacam-se.

No tocante à infra-estrutura, as melhorias foram notáveis nas últimas décadas. Todo o Nordeste hoje é servido por uma rede de rodovias asfaltada da melhor qualidade, ligando praticamente todos os centros urbanos e de produção. Bem diferente do que era em 1960, o sistema de fornecimento de energia elétrica está em todas as cidades e lugares, havendo penetrado nas áreas rurais em quase 70% dos domicílios. Os aeroportos das capitais são todos modernos e bem equipados, além da construção e recuperação dos principais portos. Comparativamente com o passado, o atendimento dos transportes urbano e interestadual é satisfatório e moderno. Apenas as vias ferroviárias não receberam atenção e não acompanharam o crescimento da economia ou foram desativadas.

Um destaque especial deve ser dado ao crescimento e modernização urbana. Cidades como Salvador, Recife, Fortaleza e muitas outras são hoje marcadas por um padrão de edifícios, *shoppings* e conjuntos habitacionais semelhantes aos de países desenvolvidos. O fator negativo que subsiste, nesse contexto, foi o surgimento nos centros metropolitanos de favelas que acolhem uma parcela significativa da população residente nesses aglomerados. Esse contraste é um dos maiores problemas do processo de crescimento do Nordeste. População rica e população pobre.

O atraso na agricultura regional certamente é a maior distorção e causa das desigualdades econômicas e sociais subsistente entre as zonas urbanas e rurais. Sem dúvida, é a origem do estado de pobreza que marca a sociedades nordestina. Atualmente cerca de 70% das pessoas que vivem no quadro rural estão abaixo da linha da pobreza, que é definida como correspondente à metade do salário mínimo. As condições de educação, saúde, habitação e saneamento são deploráveis, mesmo em sentido absoluto. Nas zonas urbanas também cerca de 20% a 30% das pessoas

residentes estão nessa situação de pobreza e carentes do atendimento das necessidades essenciais básicas. No total do Nordeste a proporção de pobres é de 50% da população. Os Estados em mais grave situação são o Maranhão, Piauí, Bahia e Ceará por serem os de maior população.

A economia nordestina, no entanto, tem apresentado um crescimento positivo no período da pós-Sudene. As principais razões desse desempenho estão interligadas a estratégia e políticas do governo para criar as condições para reduzir o hiato de progresso da região em relação ao Brasil e ao Sudeste. A evolução da economia nordestina, naturalmente, depende da limitação dos seus recursos naturais, especialmente no Polígono das Secas, dos fatores históricos e das políticas definidas no nível nacional. As políticas de preços, comércio internacional, crédito e fiscais são de responsabilidade do governo Federal e afetam os programas regionais e estaduais.

O Produto Interno Bruto (PIB) do Nordeste foi de US\$ 78 bilhões, ano 2000, correspondente a 13% do PIB do Brasil. No mesmo ano, a renda *per capita* alcançou US\$ 3.014, menos da metade da do Brasil. As taxas de crescimento do PIB entre 1990-2000 foram de 2,6% e do Brasil 2,8%, mesmo que no subperíodo de 1995-2000 o Nordeste tenha crescido um pouco mais do que o Brasil. Nesse período a Sudene praticamente não tinha mais influência nas políticas e nos investimentos realizados.

Os incentivos fiscais, através do Finor, com a administração pelo Banco do Nordeste, pesaram nas atividades industriais. Mesmo nesse setor, entretanto, o que influenciou muito a instalação de novos empreendimentos, espe-

cialmente da média e grande empresas, foram os programas estaduais de incentivos fiscais. A atuação do Banco do Nordeste, com os recursos do Finor e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi também o responsável pelos investimentos industriais e agropecuários. O Banco do Brasil forneceu os recursos de custeio do setor comercial e agrícola. Isto no que tange às atividades diretamente produtivas. A infra-estrutura, especialmente aeroportos, portos, estradas, sistemas hídricos e saneamento foram atendidas pelo Governo Federal e programas conjuntos dos Estados, com financiamentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano, para citar apenas as fontes de recursos mais importantes.

Um destaque especial, entretanto, deve ser referido agora. Em outras palavras, o que ocorreu em termos de desempenho da economia do Nordeste nos primeiros anos em que a Sudene passou a atuar seguindo os objetivos para os quais foi criada. Isto é, redução das disparidades de crescimento entre a região Nordeste e o Centro-Sul e a elevação das condições de vida de milhões de pessoas que viviam em situação de extrema pobreza no Nordeste.

Em 1960, por exemplo, a renda *per capita* do Nordeste correspondia a 40% da do Brasil e cerca de 1/3 do Centro-Sul. Mesmo com as políticas de ajustes da economia brasileira entre 1960-67, o Nordeste cresceu mais rápido do que o Brasil. Esse desempenho motivou uma certa euforia na região, mesmo que tenha ocorrido alguns descontentamentos das lideranças regionais em face da centralização que o órgão teve de adotar para acelerar o processo de decisões para implantação das políticas elaboradas.

Para fazer uma idéia do que ocorreu, no período mencionado, o Nordeste cresceu a 5,2% ao ano. Taxa recorde na história do Nordeste. No período seguinte, de 1968-73, esse desempenho melhorou ainda mais, passando para uma média de 7.7%. Uma favorável onda de circunstâncias na economia internacional e no Brasil motivou um fenômeno que foi chamado então de "milagre" da economia brasileira, com taxa média de 11,2% ao ano. Seguiu-se, no entanto, o choque do petróleo em 1974-1980, com o Nordeste acelerando sua taxa de crescimento para 9,8% ao ano no período, e o Brasil caindo para 6,8%. Segundo classificação que adotei em trabalho sobre o assunto, já referenciado, o Brasil foi afetado por uma crise econômica que se fez presente entre 1981-1983. Nessa oportunidade, o Nordeste foi prejudicado por muitos fatores de ordem nacional e regional, fazendo com que a taxa recuasse para 5,5%. Mas a economia brasileira sofreu também um recuo anual de (-)1,4% nessa fase. A maior taxa de crescimento do Nordeste deu-se entre 1984-1986, com 10,2% e o Brasil em 7,9% anual. Desde então, as economias do Nordeste e do Brasil passaram a experimentar uma fase de baixas taxas de crescimento que permaneceram até o momento. Mesmo assim, o Nordeste ainda conseguiu superar um pouco o Brasil com taxas respectivas de 2% contra 1,8% entre 1990-95. Mas, entre 1995-2000, o Nordeste cresceu apenas 1% e o Brasil 1,4% ao ano.

Quanto ao desempenho da renda *per capita*, o Nordeste leva alguma vantagem em comparação com o Brasil. Neste caso, como as taxas de crescimento da população são menores no Nordeste, a elevação da renda *per capita* é

maior, mesmo quando ocorre acréscimo idêntico de renda absoluta.

Em resumo, pode-se concluir que o Nordeste apresentou significativa expansão econômica de 1960-1980, período em que a Sudene teve uma importante presença na formulação e execução dos programas de desenvolvimento regional. Estes resultados tornaram-se possíveis por um elenco de fatores. Mas o combustível desse motor de crescimento foi a formação de capital fixo regional. Entre 1965-70 e 1975-80, como média, as taxas de crescimento da acumulação de capital foram de 14% ao ano. No caso da indústria foi de 17%. No qüinqüênio seguinte esta taxa decresceu para 2,6%, mantendo-se baixa no anos seguintes.

As relações entre formação de capital e Produto Interno Bruto (PIB) foram de 22% na década de 1970, contra 19% no Brasil, baixando na década de 1980 para 15%. Nos anos seguintes, essa proporção esteve próxima a 10%. Outro destaque a registrar é que o setor público tem contribuído com cerca de 50% dos investimentos na região.

O Grupo de Trabalho Interministerial para a recriação da Sudene, analisando esses dados, destaca vários aspectos preocupantes e carentes de novas políticas e atuação do setor público. Textualmente, o relatório do Grupo afirma: "O crescimento da produção e as transformações econômicas do Nordeste pós-Sudene, embora resultassem em mudanças econômicas e sociais, não alteraram substancialmente as desigualdades entre o Nordeste e a média nacional e, sobretudo, entre as regiões mais industrializadas, como o Sudeste". (SUDENE, 1967).

Em média, o padrão de vida da população nordestina continua muito aquém das condições que possam ser consideradas condignas e toleráveis humanitariamente. Exemplo disso é que 66% das pessoas ocupadas recebem até um salário mínimo. Isto corresponde a 50% de todos os que no Brasil estão nesse grupo, mesmo que na região residam apenas 28% da população do país. Para comparar, essa relação é de 26% no Sudeste e 47% no Brasil. Ao longo dos anos, por outro lado, a capacidade exportadora do Nordeste decresceu em relação ao Brasil. Em 1960, a região participava com 20% da geração de divisas, mas em 1980 decresceu para 11% e atualmente é de aproximadamente 7%.

A conclusão principal que se pode tirar sobre o impacto do que ocorreu no Nordeste, no período em exame, é que a criação da Sudene foi importante e ajudou a região a acelerar seu processo de crescimento. A questão que tem sido muito criticada é quanto a qualidade do crescimento. Outra evidência é que os ricos foram os mais beneficiados por esse processo. Os dados macroeconômicos mostram, de fato, que o crescimento foi desigual entre as zonas urbanas e rurais e entre os grupos sociais ricos e pobres. Ou seja, o crescimento foi concentrador da renda e dos serviços sociais e não gerou os empregos suficientes para reduzir relativamente o desemprego e o subemprego. A pobreza e a desigualdade continuam a desafiar o governo e a sociedade regional.

Deve-se, ainda, melhor estudar de que forma as políticas e instituições contribuíram para os resultados registrados nas últimas décadas. Não há avaliações que destaquem, claramente, a participação da Sudene no cres-

cimento do Nordeste ou que efeitos negativos possam ter motivado os investimentos direcionados para programas equivocados. Isto sem falar nos desvios das aplicações empresariais de natureza fraudulenta ou de pouca eficiência. Os bancos oficiais e órgãos federais que atuam na região também deram contribuição marcante no que ocorreu de bom ou influenciaram nos programas executados ao longo dos anos em que a Sudene atuou.

Com razão, o Dr. Celso Furtado afirmou, no discurso que proferiu no lançamento da nova Sudene, que o Nordeste é pouco estudado e muitos problemas continuam sem adequado diagnóstico. Não se pode esquecer também a sabedoria da advertência do Dr. Rômulo de Almeida: "O Nordeste já está cansado de estudos e planos; o que precisa é de ação e dinheiro".

### Algumas Considerações sobre as Políticas da Sudene

No momento em que é posta em discussão a questão nordestina ante a recriação da Sudene, é oportuno que se revejam algumas críticas sobre o modelo regional.

Como foi demonstrado neste livro, as fontes de crescimento histórico dos países da Europa foram principalmente econômicas e tecnológicas. Outro fator que marcou o crescimento regional foi a exploração do potencial de muitas inversões sociais no qual os indivíduos participaram das atividades econômicas e sociais.

Com o avanço do crescimento, as sociedades modificaram suas estruturas institucionais pré-existentes, substituindo-as por instituições novas. Entre as características deste processo, destacam-se uma elevação acelerada da produtividade da mão-de-obra e a transformação estrutural da economia. Declina a participação da renda e do emprego agrícola, enquanto sobe a participação da indústria e dos serviços. Também ocorrem transformações nas práticas sociais, políticas e ideológicas. Finalmente, a elevação da renda *per capita* e melhoria da distribuição de renda e das condições de bem-estar da maioria da população urbana e rural.

No caso do Nordeste brasileiro, Robock (1964) diz que torna-se necessário, para alcançar o desenvolvimento, uma melhoria da eficiência de operação de toda a sociedade: dos indivíduos, das instituições privadas e das organizações governamentais, de modo continuado. Diante dessas condições, cabe perguntar: o que ocorreu no Nordeste nos últimos trinta ou quarenta anos? Em que a Sudene contribuiu, efetivamente, para que tais mudanças se verificassem?

Como se sabe, a Sudene pouco ajudou o desenvolvimento rural do Nordeste. Esse setor ainda hoje é o mais atrasado da região, com a maior proporção de pobres, tanto relativa como absoluta, e indicadores sociais lamentáveis. Apenas algumas poucas áreas irrigadas e culturas de grãos no cerrado e áreas localizadas no litoral se modernizaram. A estrutura agrária continua praticamente a mesma, com fracionamento dos pequenos estabelecimentos que se tornam sem condições de manter a população dependente da agricultura de subsistência.

Foi no setor industrial que a Sudene concentrou todos os seus esforços, além da construção de infra-estruturas de apoio do desenvolvimento da região.

No início da década de 1980, Dr. Celso Furtado escreveu o livro *A Nova Dependência*, da Editora Paz e Terra, onde o exsuperintendente aborda os resultados das políticas regionais e da atuação da Sudene, nos vinte anos anteriores (FURTADO, 1982). O seu diagnóstico é de que a industrialização nordestina tendeu a assumir a forma de um prolongamento do sistema industrial do Centro-Sul. Por isso, não exerceu o papel de núcleo indutor de crescimento de novas atividades inter-relacionadas (indústria, agricultura e serviços).

É bom lembrar, no entanto, que essa situação é atribuída por outros analistas da industrialização do Nordeste, tese e dogma da CEPAL, difundida na década de 1960. A visão desta organização era de que a industrialização é a fórmula única e capaz de romper a barreira do subdesenvolvimento. O primeiro passo, com esse objetivo, era a substituição das manufaturas importadas para fugir das perdas geradas pelos termos de intercâmbio da região atrasada. Isto é, exportar matérias-primas a preços baixos e importar manufaturados a preços crescentes. Assim, os jovens economistas do Nordeste, que foram treinados na Cepal, terminaram defendendo a industrialização a qualquer preço, negligenciando os problemas da agricultura. Havendo ministrado aulas em cursos da Cepal no Nordeste, estava plenamente de acordo com essa argumentação. Ao longo do tempo, tornei-me um economista agrícola para expor outros enfoques de desenvolvimento mais integrado, tomando por foco a agricultura. Tese de que ainda hoje sou um dos renitentes defensores. A indústria é o setor acelerador e modernizador, mas a agricultura é a base do desenvolvimento.

O Dr. Celso Furtado tem razão quando afirma que a canalização dos recursos públicos para o campo, na década de 1960 e em 1970, principalmente, forneceu uma maior concentração da propriedade das terras, ao mesmo tempo que privilegiou o grande pecuarista mais rico (FURTADO, 1982).

Entende o organizador da Sudene que o objetivo central da política para o setor agrícola seria criar uma economia adaptada à zona semi-árida. A otimização no uso da água e solo devem ser a prioridade das atividades das lavouras e pecuária. A organização agrícola familiar tecnificada é a modalidade de exploração capaz de engendrar formas de solidariedade e de cooperativismo. Lembra Celso Furtado que é importante a adoção de um sistema de seguro agrícola para evitar a desarticulação do processo produtivo na ocasião de uma seca (FURTADO, 1998).

No tocante às zonas urbanas, rejeita a experiência da Sudene de canalizar recursos de fora da região para criar processos produtivos adotados para mercados externos. A opção defendida é de que há necessidade de elevação do poder de compra da massa da população "que gera um impulso dinâmico de recursos para se reproduzir". Neste particular, propõe uma política para a criação de emprego gerado pela vinculação do processo produtivo com o mercado local. Com isso, seria potencializado o mercado gerador de emprego. Explica Celso Furtado que para o alcance dessa nova economia industrial tem de ser realizada na forma de empresas médias e pequenas, ou mesmo de microempresas e de caráter artesanal. Dr. Celso Furtado acolhe e defende uma tese de há muito referenciada nos estudos do pessoal técnico do Departamento de Estudos

Econômicos do Banco do Nordeste (Etene). Ou seja, os investimentos orientados para a exploração de recursos renováveis da região e/ou vinculados aos mercados do Centro-Sul ou destinados à substituição de importações, "devem ser enquadrados na política nacional de desenvolvimento econômico" (FURTADO, 1982).

Finalmente, conclui o pai da Sudene, "O modelo de desenvolvimento que vem sendo adotado no Nordeste, favorecendo empresas de maior porte com o uso de crédito subsidiado e incentivos fiscais, tem resultado em concentração da renda, em aumento das desigualdades, com escassa geração de emprego, tanto no campo como nas cidades" (FURTADO, 1982).

# A Recriação da Sudene

O Projeto de Lei Complementar que institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste estabelece que a mesma tenha natureza autárquica especial, vinculada ao Ministério da Integração Nacional. A sua composição administrativa e financeira é autônoma, integrada ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com sede na cidade do Recife (PE). Sua área de atuação compreende os nove Estados do Nordeste e microrregiões do Estado de Minas Gerais incluídas no semi-árido, bem como alguns municípios do Estado do Espírito Santo.

A finalidade da nova Sudene<sup>4</sup> será promover o desenvolvimento includente sustentável, articular a ação dos ór-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Projeto de Lei Complementar da Câmara Federal 59/04 e Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Regional do Senado Federal.

gãos públicos e formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento regional em articulação com os planos nacionais. Mais especificamente, o órgão deverá apoiar investimentos públicos e privados em infra-estruturas econômicas e sociais, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica. São também de sua alçada as iniciativas de desenvolvimento sub-regional e estímulo ao investimento em atividades produtivas, por meio de incentivos e benefícios fiscais.

O novo modelo de Sudene será fundamentalmente uma instituição de planejamento e articulação para acelerar o desenvolvimento, com redução das desigualdades e da pobreza. Ela não será operacional como acontecia com a sua antecedente, mas uma espécie de IPEA com um Conselho Deliberativo forte, que estabelecerá as diretrizes de utilização dos recursos na sua área de atuação.

Nesse sentido, a Sudene poderá também influenciar o governo federal na alocação de recursos com base em diagnósticos efetuados na própria região, por meio de um sistema de cooperação com a academia e os governos estaduais. Essa modalidade de atuação se assemelha às atuais instituições de desenvolvimento regional em operação na Comunidade Européia, nos Estados Unidos e no Canadá, conforme analisado neste livro.

São instrumentos de ação da Sudene, o plano de desenvolvimento regional, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o programa de incentivos e benefícios fiscais e recursos na forma de lei específica da Constituição Federal. É criado também o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE), a ser gerido pelo BNB, com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos em infra-estrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos. Com essa finalidade, foram previstos cerca de um bilhão de reais por ano.

Para monitoramento e acompanhamento dos objetivos definidos no plano regional, será utilizada uma rede de dados, além do IDHÍndice de Desenvolvimento Humano. O projeto de lei cria o BNB-PAR, que é um banco de investimento subsidiário do Banco do Nordeste, que amplia a atuação deste banco no mercado de capitais, através de empréstimos, abertura de capital de empresas, parcerias públicoprivadas e outras ações.

Finalmente, o projeto de lei estabelece que o Conselho Deliberativo seja constituído dos governadores da área de atuação da Sudene, o superintendente da autarquia e três ministros de Estado. De acordo com a pauta da reunião, poderão participar outros ministros com direito a voto, deste que a reunião trate de assuntos ligados às suas pastas. O BNB também deveria participar do Conselho, o que é plenamente justificado pela relevância de sua atuação no desenvolvimento do Nordeste há mais de meio século.

Para a recriação do novo órgão, o senhor ministro da Integração Regional encaminhou ao Congresso Nacional uma sintética justificação, cujos pontos principais referemse ao papel da nova instituição nos esforços da retomada do planejamento no país. Pretende-se adotar uma estratégia de longo prazo, articulando investimentos públicos e privados. O segundo fundamento da Exposição de Motivos ressalta o compromisso do novo governo com o combate

às desigualdades regionais "que continuam marcando a vida do país". Não obstante, é ressaltado que nos 40 anos da Sudene, o Nordeste progrediu "mas as efetivas necessidades da sua vasta população continuam a se constituir um desafio para nós". Afirma o ministro que as conquistas sociais foram modestas e que o grande desafio a enfrentar no Nordeste é quanto à superação da pobreza. A nova Sudene terá como lemas o desenvolvimento sustentável e a eficácia social, no contexto dos mercados nacional e mundial. O crescimento será um meio, mas a inserção social, cultural e política para milhões de nordestinos, será o fim a ser perseguido juntamente com a construção de um país menos desigual.

A solenidade de lançamento da recriação da nova Sudene foi realizada no Banco do Nordeste, no Passaré, no dia 28 de junho de 2003. Estive presente a esse evento, como ocorreu do lançamento da Sudene em 1959, pelo presidente Juscelino. Na ocasião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que o Brasil possui uma dívida com o Nordeste e o pagamento desta dívida é o compromisso do seu governo. Ele também destacou, em seu discurso, que com a nova instituição será dado fim à guerra fiscal praticada pelos estados, que ele classificou de "perdulária".

O Dr. Celso Furtado esteve presente e fez um pronunciamento que repercutiu muito na região. Relatou ele que quando assumiu a superintendência da Sudene àquela época "sabíamos muito pouco sobre o Nordeste". Desabafou, porém, dizendo que hoje, apesar do volume de informações, ainda sabemos pouco. Noutro ponto, afirmou que há muito a fazer pela nossa região. Também estava convicto de que não se pode pensar o Nordeste, sem pensar o Brasil. Atribuiu à política neoliberal adotada na economia brasileira nos últimos anos a criação de condições para o agravamento das desigualdades interregional. A afirmativa mais contundente que marcou a mensagem do Dr. Celso Furtado, foi quanto à prioridade que as políticas públicas do Nordeste devem dar ao mercado interno e que "quarenta e quatro anos depois, o Nordeste continua o mesmo do Primeiro Plano Diretor" (FURTADO, 2003).

Por oportuno, cabe registrar que o Grupo Interministerial que elaborou a proposta de revisão da Sudene explicita que o Nordeste ainda hoje conta com baixo nível de produtividade em comparação com outras regiões. Outro problema estratégico é quanto à agropecuária que continua atrasada e vulnerável, onde se encontra a maior parcela da ocupação regional. Mesmo com os grandes investimentos realizados, a atividade industrial é fragilizada pela grande participação de setores pouco competitivos.

A proposta formulada pelo Grupo é atribuir à nova Sudene uma prioridade social em suas atividades. É recomendada a adoção de uma política mais agressiva de desenvolvimento rural, com base na agricultura familiar e uma reforma agrária eficaz. Especificamente, são referidas como diretrizes da nova instituição a ampliação do nível de emprego, a melhoria da distribuição de renda e o combate à fome. Deve ser preocupação essencial para o desenvolvimento do Nordeste a melhoria da moradia, saúde, educação, proteção do emprego e previdência social.

# A Abordagem Rural do Desenvolvimento Regional

Um dos propósitos deste capítulo é tentar esclarecer que não se pode pretender superar as dificuldades que o Nordeste enfrenta mantendo-se a mesma política de desenvolvimento até agora seguida. Há necessidade de uma mudança de ênfase nos objetivos, bem como na estratégia utilizada no setor rural e no aperfeiçoamento dos instrumentos de política econômica para a região.

Outra concepção ressaltada é que, embora reconhecendo o papel fundamental do setor industrial, a solução para o subdesenvolvimento do Nordeste, com redução da pobreza, está na elevação substancial da produtividade da terra e da mão-de-obra. A nova estratégia tem como pressuposto do desenvolvimento econômico a evolução da agricultura simultânea com os setores industrial e de serviços; com ênfase nas forças sociais como elemento básico do processo de desenvolvimento rural.

As causas do subdesenvolvimento do Nordeste são freqüentemente atribuídas a diversos fatores históricos, econômicos, internacionais, políticos, dotação inadequada de recursos naturais, além de limitantes culturais e sociais. Torna-se difícil, contudo, distinguir entre os fatores causais e os efeitos do próprio atraso econômico e social da região.

Com o propósito de estimar apenas alguns indicadores técnicoeconômicos explicativos das diferenças do nível de renda entre o Nordeste e Sudeste, elaborei os cálculos comentados a seguir, com base em metodologia utilizada por Hans W. Singer. De acordo com essas estimativas, a diferença da renda *per capita* entre o setor rural do Sudeste e do Nordeste decorre, principalmente, da maior proporção de jovens na população do Nordeste, produtividade mais baixa da terra e menor área por trabalhador nesta região do que no Sudeste. Estes fatores explicam 85% da diferença da renda *per capita* da população residente nas áreas rurais das duas regiões.

Verifica-se que o Nordeste tem um longo caminho a percorrer para superar as diferenças de desenvolvimento com o Sudeste do país. Além dos aspectos de obtenção de recursos, a grande tarefa a ser realizada será no tocante à organização e coordenação das diretrizes e instituições no sentido de modernizar substancialmente a agricultura, sem criar desemprego e concentração da renda.

A mudança da estrutura de idade da população somente ocorre lentamente e pouco poderá ser feito para que o Nordeste se iguale ao Sudeste, especialmente sabendose que também nessa região a população ainda se encontra em processo de envelhecimento por mais de duas gerações. Assim, é provável que as diferenças entre o Nordeste e o Sudeste continuem por período superior ao de estabilização etária do Sudeste.

O aumento da área por trabalhador agrícola é também um problema complexo e de longo prazo, dependendo da sistemática de reforma agrária. Com nível de mecanização existente, parece não ser mais possível continuar as tendências passadas de mais terra por unidade de trabalho, sem força mecânica auxiliar. Várias dificuldades carecem de solução nesse particular no Nordeste. Os acentuados subemprego e desemprego, associados à taxa de crescimento demográfico seriam agravados, com repercussões sobre a já delicada pressão social dominante no campo e nas cidades da região.

É notoriamente sabido que os solos do Nordeste são inadequados ao uso de tratores e equipamentos que removam as camadas férteis rasas e de fácil erosão. Isto sem falar na grande proporção de pequenos e microestabelecimentos que não comportam investimentos dessa natureza. Assim, tem-se, de um lado, a necessidade de aumento da área por trabalhador para permitir uma elevação do nível de renda e de vida dos agricultores e, de outro, as consegüências sociais e técnicas que a mecanização do cultivo do solo poderiam provocar. A idéia de que a recuperação dos solos pode ser compensada pelo uso de fertilizantes químicos tem sido contestada pelo alto risco que representa na agricultura nordestina, marcada por crises e irregularidades pluviométricas. É verdade que em algumas áreas e para certas culturas é plenamente viável a mecanização, além das regiões pecuárias onde a proporção de terra por trabalhador pode e tem aumentado consideravelmente.

A questão crucial, contudo, é que o grande contingente populacional e a quase totalidade das lavouras, especialmente de subsistência, estão localizadas no semiárido e nas áreas de pressão demográfica. Eis por que o grande desafio e a maior esperança da melhoria das condições de vida da população estão na elevação substancial da produtividade da terra e no desenvolvimento de culturas adaptadas às condições climáticas da região.

O aumento da produtividade depende de melhores sementes, melhor uso do solo, melhor técnica, crédito ade-

quado e preparação do trabalhador para as mudanças requeridas. A elevação da renda das famílias dos agricultores dependerá, também, da criação de indústrias rurais que permitam, juntamente com as atividades terciárias, oferecer opções complementares de ocupação e atividade econômica no quadro rural durante tempo maior do que aqueles curtos períodos de plantio e colheita.

De fato, o desenvolvimento rural requer mais do que pesquisa, educação e crédito. Requer também bons transportes, serviços sanitários e um conjunto de outros fatores, principalmente desenvolvimento industrial dentro das zonas agrícolas. Este desenvolvimento industrial proporcionará emprego à população agrícola excedente.

Em outras palavras, qualquer solução implicará o aumento do investimento no campo. Deve-se evitar a tradicional concentração dos investimentos apenas nas grandes propriedades, na pecuária e em culturas de exportação, cujos rendimentos tendem a ser transferidos aos centros urbanos e outras regiões do país. São problemas difíceis e não podem ser resolvidos rapidamente.

Como diz George C. Lodge, "deve dar-se uma alta prioridade às políticas que aumentam a capacidade das comunidades agrícolas para organizar-se, para desenvolver iniciativas, para vencer a resistência à mudança e para fazer realidade o progresso". (LODGE, 1965). Em resumo, uma das características mais marcantes do desenvolvimento é a modernização, sem a qual é inútil esperar progresso econômico real.

Por essa razão, é necessário ajudar aos produtores rurais com o propósito da modernização, pois os pequenos e médios agricultores não têm condições autônomas de ação. Não se devem conceber, todavia, programas assistenciais ou paternalistas que só resultariam em ostracismos da mão-de-obra, fonte de corrupção e desestímulo ao verdadeiro trabalho construtivo, indispensável ao desenvolvimento. Além do mais, no caso do Nordeste, não há possibilidades financeiras para programas improdutivos do tipo "doação" ou "soluções subsidiadas permanentes".

Cabe relembrar, entretanto, as conclusões dos estudos do Prof. Stefan H. Robock quando trabalhou no Banco do Nordeste, na condição de especialista das Nações Unidas. Ao analisar o problema das disparidades regionais, afirma o renomado economista: "deve-se encorajar uma mudança de filosofia para que o Nordeste concentre a atenção sobre os seus ganhos absolutos e nas possibilidades de maior crescimento, em vez de preocupar-se exclusivamente em comparar o seu desempenho com o de São Paulo. Além disso, a má distribuição de renda no Nordeste poderá ser problema muito mais sério para essa área do que as disparidades de renda entre regiões" (ROBOCK, 1964).

Por sua vez, os problemas estruturais do meio rural, particularmente de posse da terra, da fragilidade das cooperativas agrícolas e melhoramento institucionais não foram ainda resolvidos satisfatoriamente.

A tarefa de superação do subdesenvolvimento regional, naturalmente, depende da solução de alguns problemas básicos que devem ser considerados seriamente nas políticas econômicas para o Nordeste, além da mera pretensão de aumento da renda e de outros indicadores gerais.

Assim, torna-se necessário explicitar claramente na política econômica regional os problemas centrais a serem

atacados. Com essa orientação será mais fácil ajustar todas as diretrizes e instrumentos de atuação, evitando a disseminação dos escassos recursos em problemas sem prioridade para o autêntico desenvolvimento econômico.

Dessa forma, os objetivos para o desenvolvimento do Nordeste para os próximos anos deveriam ser:

- Crescimento o mais acelerado possível da renda, buscando maximizar os resultados em termos econômicos, sociais e espaciais;
- Modernização da agricultura com base na unidade familiar e no apoio à empresa agrícola onde se tornar necessário;
- Fortalecimento do setor industrial moderno, reorganização das empresas tradicionais e ajuda às pequenas e médias empresas, especialmente as agroindústrias e indústrias rurais das comunidades do interior; e
- Ampliação e organização dos serviços de suporte da agricultura sem os quais dificilmente poderá ocupar suas reais funções econômicas e sociais no desenvolvimento regional.

Além disso, num programa de autêntico desenvolvimento, recursos devem ser designados com o fim específico de obter o máximo bemestar para a gente que vive em condições de pobreza no meio rural e que tem sido prejudicada pelo modelo de desenvolvimento até agora executado no Nordeste. Isto não significa que a agricultura deve crescer sacrificando a industrialização, mas combinando o crescimento dos dois setores, pois não será também justo

excluir desse processo os estratos sociais pobres dos centros urbanos.

A idéia é adotar um "modelo" que produza um processo de desenvolvimento harmônico. Para tanto, torna-se necessário, no que tange à agricultura, "o estabelecimento de políticas, delineando os projetos, regras e regulamentos que dêem bastante atenção ao desenvolvimento gradual e à absorção dos rurícolas pobres, numa economia rural em expansão". Isto implica a organização do sistema administrativo e das organizações de apoio à produção dos pequenos agricultores e suas necessidades. Por outro lado, torna-se necessária a adoção de medidas para a viabilização e motivação das comunidades rurais com este propósito.

Será necessário para a efetivação dessas diretrizes que ocorra um gradativo aperfeiçoamento das instituições, direcionando para uma atuação coordenada em certas áreas, segundo um método abrangente, que poderia começar por um conjunto de atividades mais restritas, orientadas para a melhoria das condições do público-meta e, progressivamente, para toda a população regional.

Um programa para o desenvolvimento rural não pode ficar restrito a um setor ou a medidas isoladas. Intervenções individuais de reforma agrária, modernização tecnológica ou de industrialização rural, por exemplo, podem surtir efeitos bem abaixo de suas possibilidades, se não forem empreendidas conjuntamente. Na prática, é oportuno relembrar, o desenvolvimento da agricultura é parte do desenvolvimento mais abrangente de todo o espaço rural, o qual, por sua vez, se liga umbilicalmente a todo o processo de desenvolvimento econômico.

Dessa constatação, pode-se concluir que a orientação das ações carece de uma nova estratégia que leve em conta a necessidade de um enfoque abrangente e concentrado em localidades prioritárias. "Todas as atividades requerem espaço", diz Friedman (1959). Por estas razões, as medidas aqui propostas precisam ser consideradas numa perspectiva de interdependência e complementariedade para que os resultados econômicos e sociais desses programas possam ser maximizados.

A estratégia sugerida se destina a atacar o problema de subdesenvolvimento rural de modo multissetorial com vistas a reduzir as migrações rurais para as cidades metropolitanas já congestionadas. A chave desse enfoque é criar oportunidades produtivas nas próprias zonas rurais, inclusive nas pequenas cidades do interior, que devem funcionar como centros de serviços sociais e de apoio à produção.

O método para o desenvolvimento deve tomar por base o crescimento econômico, a modernização e o aumento da dimensão econômica das áreas rurais, mediante a mobilização dos recursos humanos e melhor aproveitamento dos recursos naturais e de infraestrutura existentes nas áreas de ação prioritária. É essencial a garantia do acesso dos pequenos produtores aos recursos produtivos e aos serviços de suporte necessários à produção. A finalidade dessas ações é a criação de oportunidades de emprego com vistas à melhoria da distribuição de renda e do poder de compra da população rural.

A diretriz básica do desenvolvimento rural deve, portanto, transformar e resolver os problemas econômico-sociais das comunidades do interior de modo harmônico, segundo padrões de justiça social e o mais equitativo possível.

Este enfoque, como defende Weitz (1985), baseia-se numa estratégia fundamentada em três pressupostos: crescimento agrícola como chave do desenvolvimento rural; desenvolvimento da agricultura simultâneo com os setores industrial e dos serviços; ênfase das forças sociais como elemento do processo de desenvolvimento rural.

Em suma, precisamos de uma nova filosofia, de uma nova política econômica e de uma renovada participação política e sensibilidade social na definição dos rumos de um autêntico desenvolvimento regional. Dentro desse enfoque, cabe registrar que a consecução dessas metas deve orientar-se objetivamente na obtenção de crescimento o mais acelerado possível da produção com eqüidade, incluindo neste conceito a redução da pobreza absoluta em termos de satisfação das necessidades básicas. Para tal fim, torna-se necessária a expansão do emprego e fortalecimento da base econômica dos pequenos agricultores, bem como a organização de associações e cooperativas dos produtores rurais.

Ao governo cabe atuar através dos seus órgãos regionais, no sentido de aumentar a eficiência no uso dos recursos regionais, oferecendo incentivos para a melhoria da tecnologia, mobilização das poupanças rurais para reinvestimentos e fomento da iniciativa empresarial em atividades agrícolas no quadro rural. Para tanto, tornase necessária a elaboração de programas globais de investimentos e de políticas de crédito, a fim de compensar as desigualdades na dotação de recursos e na própria disponibilidade de infra-estrutura social e econômica no Nordeste.

O alcance desses propósitos carece de modificações nos objetivos, no sistema administrativo público e no tocante a reorientar as atribuições das entidades que atuam no desenvolvimento rural regional, além da reorganização dos próprios produtores.

# Observações e Lições para o Nordeste

Durante anos tenho avaliado algumas conclusões sobre os fatores ou idéias-força que orientaram o desenvolvimento regional e rural nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A intenção era formular alguns postulados que servissem de orientação para os programas de desenvolvimento do Nordeste do Brasil. O Dr. Stefan Robock lembravame que na utilização de experiências estrangeiras no Nordeste do Brasil, estas precisam ser consideradas tanto do ponto de vista das lições positivas, como das limitações (ROBOCK, 1964).

No tocante ao desenvolvimento regional, as políticas adotadas podem apresentar resultados diferentes quando as dimensões da população ou da área dos programas são muito acentuadas. O Nordeste, por exemplo, é quinze vezes o tamanho da região do Vale do Tennessee (TVA) nos Estados Unidos, três vezes o tamanho da França e cinco vezes a Itália. São poucos os países do mundo que têm a população do Nordeste. Afora o caso da China, nenhum programa de desenvolvimento regional do mundo se aproxima da dimensão dessa região. A diferenciação no poder político entre os níveis de governo responsáveis pelo programa é outro elemento vital. Fala-se que quando a Sudene era ligada à Presidência da República recebia mais atenção do que vinculada a um Ministério. O sistema de tomada de

decisões e os graus de autonomia dos órgãos de desenvolvimento regional têm contribuído fortemente para o êxito ou fracasso de alguns programas regionais. Há diferenças nas filosofias econômicas focadas no desenvolvimento descentralizado ou de maximização de taxas de crescimento nacional. Em alguns países a redução das disparidades intraregional é realmente prioritária e recebe aprovação da opinião pública. Noutras nações prevalece indiferença da sociedade e dubiedade do governo na alocação dos recursos com essa finalidade. Países com centros metropolitanos hipertrofiados geralmente são indutores de políticas de descentralização e ocupação territorial no interior, com potencial econômico inexplorado.

São fatores econômicos, políticos, sociais e estruturais que interferem no desenvolvimento regional, alguns dos quais mudam no decorrer do tempo. De qualquer modo, estou convencido de que as recomendações formuladas pelo Prof. Stefan Robock para um programa de desenvolvimento do Nordeste estão de acordo com as conclusões dos estudos contidos neste livro. Aqui estão algumas dessas estratégias práticas (ROBOCK, 1964):

- Os programas de desenvolvimento regional devem ser afirmativos;
- Os programas de desenvolvimento regional devem oferecer benefícios a toda a nação e a região objeto da ação governamental;
- Os programas de desenvolvimento devem trazer como objetivo verdadeiro o melhoramento do bemestar de toda a população urbana e rural;

- Os programas devem ser voltados para a demanda, interna e externa, criando as vantagens competitivas regionais;
- Os programas de desenvolvimento regional devem incluir uma maior participação do setor privado local, da região e do país, bem como de investimento estrangeiros;
- Os programas de desenvolvimento regional devem incluir ampla participação das pessoas e instituições da região no processo de planejamento, em cooperação com o nível nacional;
- Os programas de desenvolvimento regional devem reconhecer a influência das forças das instituições externas;
- Os programas de metas do desenvolvimento devem utilizar iniciativas de promoção para encorajar os investimentos potenciais;
- Os programas de desenvolvimento regional devem seguir a estratégia de apresentação de novas alternativas viáveis, ao tentar mudar as políticas existentes.

O desenvolvimento equilibrado é o objetivo central na maioria das políticas regionais estudadas neste livro. Em alguns casos, as metas são de redução das desigualdades entre regiões de cada país. Em geral, o principal foco dos programas com esse propósito é de natureza econômica, pertinente à geração de renda. Noutros casos os planos visam obter uma maior justiça inter-regional, de modo que ocorra um desenvolvimento econômico e social em todo o

país. Neste último caso, as políticas pretendem que os recursos para o desenvolvimento devam ser distribuídos pelas áreas especiais do programa em proporção inversa dos níveis de bem-estar econômico existentes. Concentrar mais gastos com os pobres e investir menos com os ricos.

Verifiquei também que em certas regiões aqui estudadas as diferencas de renda não são priorizadas, mas há redução do hiato nos indicadores sociais como educação, saúde e outros servicos essenciais da população. A valorização do aproveitamento dos recursos e potenciais humanos institucionais e localização de uma determinada região é outra estratégia adotada dentro do propósito de desenvolvimento regional. Os desequilíbrios regionais também têm sido encarados como etapa normal do processo de desenvolvimento. O progresso econômico, como muitas pesquisas demonstram, não ocorre simultaneamente em todo o espaço de um país, mas em pontos iniciais. São os chamados pólos de crescimento. No sentido geográfico, portanto, o crescimento tende a ser desequilibrado. Estas idéias são também compartilhadas pelos renomados economistas Albert Hirschman, François Perroux e Jacques Bondeville. É axiomático, por essas razões, que as necessidades essenciais das áreas menos desenvolvidas mereçam ser atendidas por políticas compensatórias e apoio governamental.

Várias causas contribuem para que esse fenômeno se manifeste. Não há um determinismo quanto a isto. Em alguns países, o governo adotou políticas preventivas que corrigiram as forças centralizadoras causadas pelas economias externas e acumulativas das atividades produtivas. Além disso, no meu livro *Escandinávia: modelo de desen-*

volvimento, democracia e bem-estar, publicado pela Hucitec (SP), demonstro numa análise de cinqüenta anos de progresso econômico e social que o modelo de desenvolvimento concentrado não se aplica. Uma constatação relevante, portanto, é que as ações políticas são extremamente importantes para o processo de desenvolvimento regional. Caso isto não ocorra, as disparidades de desenvolvimento poderão subsistir por décadas ou mesmo aumentarem.

O desejo da equidade social, conforme a experiência da social democracia escandinava, tem sido motivo de muito interesse nos últimos anos nos projetos de desenvolvimento regional. Tradicionalmente, os avanços sociais nas políticas regionais são consideradas como subproduto do crescimento. Mas a tese mais recente é que a noção de desenvolvimento social deva ser um atributo do desenvolvimento, pois o problema mais grave dos deseguilíbrios regionais é quanto à qualidade de vida da população e não tanto ao deseguilíbrio econômico. Assim, a nova proposta que está ganhando termo, especialmente nos países subdesenvolvidos, é inverter, o que historicamente tem acontecido. Isto é, crescimento econômico global, com desenvolvimento social das partes. Na nova ordem, a política regional deve ser: igualdade do desenvolvimento social do todo, com crescimento econômico diferenciado das partes. Não se trata mais de enfatizar a igualdade econômica, e sim a social. De fato, o potencial de crescimento é diferenciado nas regiões, mas as aspirações e as necessidades das populações são homogêneas.

O certo é que, em cada nação, o desenvolvimento regional se apresenta com uma face distinta. Como ensi-

nava o Dr. Paul Hoffman, ex-diretor do Fundo Especial das Nações Unidas: "Cem países, cem problemas". A tarefa que se impõe ao Nordeste do Brasil é construir a sua identidade histórica e encontrar o caminho de um desenvolvimento econômico com menos pobreza e justiça social. Esta é a minha esperança e a minha fé. Que Deus nos ajude!

# REFERÊNCIAS

ALLEN, K.M.C.M. Regional problems and policies in Italy and France. London: University of Glasgow. 1970.

BAGELA, M. A questão regional: o caso do Nordeste brasileiro e do mezzagiono italiano. Recife: Sudene, 1982.

BAR-EL, R. et al. Reduzindo a pobreza através do desenvolvimento econômico do Interior do Ceará. Fortaleza: IPLANCE, 2002.

BARROS, A.R.; RAPOSO, I. Algumas experiências internacionais recentes de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 33, n. 4, p. 774-789, out./dez. 2002.

BENHAYOUN, G. The regional system in France as an instruments for equilibrated development. Marseille: University of Aix Marseille, 2003.

BERNIET, S.-M. Descentralisation et politique agricole en France. Dijon, **Economie Rurale**, Mar.-June, 2002.

BOUDEVILLE, J. **Problems of regional economic planning**. Edinburg: Edinburg University Press, 1966.

BROWN, R. A economia no mundo. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

BUCHANAN, C. The state of Britain. London: Faber, 1973.

CAMPOS, R. O século esquisito. Rio de Janeiro: Top Books, 1990.

COLM, G.; GEIGER, T. The economy of the american people. Washington: National Planning Association, 1968.

COOMBS, P. H.; AHMED, M. Attacking rural poverty. London: The Johns Hopkins University Press, 1980.

ENKEL, S. Industrialization though greater productivity in agriculture. Review of Economic and Statistics, New York, n. 4, p. 10-22, 1962.

FIDA. Documento estratégico regional. Roma, 2001.

FRIEDMANN, J.R.P. Introdução ao planejamento democrático. Rio de Janeiro: FGV, 1959.

FURTADO, C. **Brasil**: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

 . A nova	dependência.	Rio de	Janeiro:	Paz e	Ierra,	1982.
Seca e n	oder São Paulo	· Funda	rão Perse	ιι Ahra	mo 19	398

GILBERT, R.T.A. A evolução do sistema de planejamento britânico. **Planejamento**, Salvador, v. 2, n. 5/6, p. 573-583, set./dez. 1974.

GUIMARÃES NETO, L.; GALINDO, O. A produção intelectual recente sobre a questão regional no Brasil: um balanço dos anos 80. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 21, n. 314, p. 443-480, jul./dez. 1990.

HIRSCHMAN, A.O. A estratégia do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

IANNONE, R.A. A revolução industrial. São Paulo: Ao Livro Técnico, 2001.

ISARD, W.; REINER, T. Planning and analytic techniques for implementation regional economic planning. Paris: OECD, 1961.

JOHNSTOON, B.F.; CLARK, W.C. Redesigning rural development: a estrategic perspective. New York: John Hopkins University, 1982.

KENNED, P. Ascensão e queda das grandes potências. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

<b>Preparando para o século XXI</b> . Rio de Janeiro: Campus, 1993.
KUZNETS, S. A moderna economia do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
LANDES, D.S. <b>Riqueza e a pobreza das nações</b> . Rio de Janeiro: Campus, 1998.
LEITE, C. O livro das citações. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1975.
LEITE, P.S. Combatendo a pobreza rural. Fortaleza: IPLANCE, 2002.
<b>Desenvolvimento harmônico do espaço rural</b> . Fortaleza: BNB, 1983.
Escandinávia: modelo de desenvolvimento, democracia e bem-estar. São Paulo: Hucitec, 1984.
Estratégia e planejamento do desenvolvimento rural regional integrado. Fortaleza: UFC/BNB, 1994.
Forças que moldarão o desenvolvimento rural do futuro. Fortaleza: UFC/CAEN, 1986.
Nova ordem econômica internacional. Fortaleza: UFC/CAEN, 1993.
Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as te- orias tradicionais. Fortaleza: Edições UFC/PROED, 1983.
Retrospecto e perspectivas da população e renda do Nordeste, volume I. Fortaleza, BNB, 1990.
LIHENTHAL, D.E. <b>T.V.A. democracy on Marah</b> . New York: Horder & Brothers, 1955.
LIPTON, M. Why poor people stay poor. Cambridge: Harvard University, 1997.
LODGE, G.C. Desarrollo rural. Mexico: La Universidad Nacional

MAGALHÃES, A.R. Industrialização e desenvolvimento regional: a nova indústria do Nordeste. Brasília: IDEA/IPLAN, 1983.

MYRDAL, G. Asian drama an inqueriny into the poverty of nations. New York: Twentieth Century Fund, 1968.

PERROUX, F. Note sur la notion de pôle de Crocossance. Paris: Presses Universitaires de France, 1955.

RIOUX, J.P. A revolução industrial 1780-1880. São Paulo: Pioneira, 1975.

ROBERTSON, D.J. Regional problems and policies in Italy and France. London: George Allen, 1970.

ROBOCK, S.H. Aspectos regionais do desenvolvimento econômico: especial referência a uma recente experiência no Nordeste do Brasil. Fortaleza: BNB, 1955.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento econômico do Nordeste do Brasil. Fortaleza: BNB/ETENE, 1959.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento econômico regional**: o Nordeste brasileiro. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

ROSTOW, W.W. **As etapas do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Zahar, 1970.

SCHWARTZ, D.;BAR-EL, R. Instrument for regional economic policy. Beer-Sheva: Ben-Gurion University, 1997.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Schwarez, 1999.

SMITH, A. Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1975.

SMITH, R. Aspectos da industrialização no Nordeste e a dinâmica da acumulação. Fortaleza: UFC/CAEN, 1984 (Texto, n. 46).

SOUZA, J.G. Algumas experiências extracontinentais de reforma agrária. Washington, D.C.: União Panamericana, 1964.
O Nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza: BNB, 1979.
SUDENE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. 2. ed. Recife, 1967.
WEITZ, R. <b>Desenvolvimento rural integrado</b> . Fortaleza: BNB, 1979.
<b>New roads to development</b> . New York: Twenty Century Fund, 1985.
Rural development in a changing world. Cambridge The Mit Press, 1975.

TODARO, M. Introdução à economia: uma visão para o terceiro mundo. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

WEITZ, R. From peasant to farmer: a revolucionary strategy for development. New York: Columbia University Press, 1971.

WILLIAMSON, J.G. Regional equality and the process of national development. Washington, D.C.: World Bank, 1995.

WORLD BANK. **Brasil**: strategies for poverty reduction in Ceará. Washington DC, 2003.