



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO  
E COORDENAÇÃO ECONÔMICA



PLANO DECENAL DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
E SOCIAL

TOMO VII

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

volumes 1 a 6

- DIRETRIZES PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO GOVERNO FEDERAL
- REGIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS INDUSTRIAIS
- CENTRO-SUL COMO REGIÃO
- DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
- DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
- POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO URBANO

(VERSÃO PRELIMINAR)



**Documento de Trabalho (\*)  
em Versão Preliminar  
Sujeito a Aprovação  
e Revisão**

Não pode ser citado

---

(\*) O presente documento foi impresso para efeito de sua discussão a nível técnico.



**PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO E SOCIAL**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

**Diretrizes para a Formulação de uma Política de Desenvolvimento Regional do Governo Federal**  
**Regionalização dos Programas Industriais**  
**Centro-Sul como Região (Mimeografado)**  
**Desenvolvimento do Nordeste**  
**Desenvolvimento da Amazônia (Mimeografado)**  
**Política do Desenvolvimento Urbano**

---

**(Versão Preliminar)**

**Março — 1967**

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA**



# **ROTEIRO DO PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

## **TOMO I — VISÃO GLOBAL**

- 1 — Estrutura Geral e Estratégia de Desenvolvimento
- 2 — Bases Macroeconômicas do Plano Decenal (Mimeografado)
- 3 — Orçamento-Programa Plurianual e Programa de Investimentos dos Setores Mistos (Mimeografado)
- 4 — Lista de Projetos para Financiamento por Instituições Financeiras Nacionais e Internacionais (Mimeografado)

## **TOMO II — ASPECTOS MACROECONÔMICOS**

- 1 — Política Tributária
- 2 — Política Monetária e Mercado de Capitais
- 3 — Política Econômica Internacional

## **TOMO III — INFRA-ESTRUTURA**

- 1 — Energia
  - 1.1 — Energia Elétrica
  - 1.2 — Petróleo
  - 1.3 — Carvão

Estudos Especiais: “O RELATÓRIO DO COMITÊ ENERGÉTICO DA REGIÃO CENTRO-SUL” (Mimeografado)

- 2 — Transportes
- 3 — Comunicações

## **TOMO IV — AGRICULTURA E ABASTECIMENTO**

- 1 — Agricultura e Reforma Agrária
- 2 — Abastecimento

Estudos Especiais: “O ZONEAMENTO AGRÍCOLA NO BRASIL” — “PROJEÇÕES DE OFERTA E PROCURA DE FERTILIZANTES” (Mimeografado)

## **TOMO V — INDÚSTRIA E MINERAÇÃO. SERVIÇOS**

- 1 — Desenvolvimento Industrial
- 2 — Indústria Mecânica e Elétrica
- 3 — Siderurgia
- 4 — Indústria de Metais Não-Ferrosos
- 5 — Indústria Química
- 6 — Papel e Celulose. Borracha. Indústrias Tradicionais.
- 7 — Indústria de Construção e Ind. de Minerais Não-Metálicos (Cimento)
- 8 — Mineração
- 9 — Pesquisa de Recursos Minerais
- 10 — Turismo

Estudos Especiais: "RELATÓRIO BAHINT SOBRE SIDERURGIA" — "PESQUISA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS SOBRE A INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO" (Mimeografado)

## **TOMO VI — DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

- 1 — Educação e Mão-de-Obra
- 2 — Cultura (Mimeografado)
- 3 — Saúde e Saneamento
- 4 — Previdência Social
- 5 — Habitação

Estudos Especiais: "ESTUDO ECONÔMICO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS" — "ESTUDO ECONÔMICO DAS FACULDADES DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS" — "PESQUISA SOBRE ENSINO MÉDIO" (Mimeografado)

## **TOMO VII — DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

- 1 — Diretrizes para a Formulação de uma Política de Desenvolvimento Regional do Governo Federal
- 2 — Regionalização dos Programas Industriais
- 3 — Centro-Sul como Região (Mimeografado)
- 4 — Desenvolvimento do Nordeste
- 5 — Desenvolvimento da Amazônia (Mimeografado)
- 6 — Política do Desenvolvimento Urbano

Estudos Especiais: "DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES HOMOGÊNEAS" — "DELIMITAÇÃO DAS REGIÕES POLARIZADAS" (Mimeografado)

# Índice

---

## DIRETRIZES PARA A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO GOVERNO FEDERAL

	<i>Págs.</i>
INTRODUÇÃO .....	13
I — A POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL .....	15
I.1 — Evolução .....	15
I.2 — Os Objetivos para uma Política Nacional de De- senvolvimento Regional .....	16
I.3 — Os Instrumentos da Política Regional .....	17
I.4 — Aspectos Regionais do Plano Decenal .....	18
<b>REGIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS INDUSTRIAIS</b>	
INTRODUÇÃO .....	21
<b>PARTE I</b>	
<b>PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL</b>	
I — DESENVOLVIMENTO TEÓRICO DO MODELO DE CHENERY .....	27
II — CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO E DETERMINAÇÃO DAS RENDAS RE- GIONAIS .....	33
II.1 — Distribuição Espacial da População .....	33
II.2 — Cálculo das Rendas Regionais .....	35
III — CÁLCULOS DAS PARTICIPAÇÕES DAS REGIÕES ECO- NÔMICAS NO TOTAL DO VALOR DA TRANSFORMA- ÇÃO INDUSTRIAL .....	37
ANEQ: PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL — 1950-60-70-75 ...	39

**ANÁLISE FACTUAL COM BASE NOS PROGRAMAS  
E PROJETOS SETORIAIS (Mimeografado)**

**CENTRO-SUL COMO REGIÃO (Mimeografado)**

**POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

INTRODUÇÃO .....	53
I — ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DA EVOLUÇÃO RE- CENTE .....	55
I.1 — A Política de Desenvolvimento do Nordeste e seus resultados .....	55
I.2 — Perspectivas do Nordeste .....	62
I.3 — Avaliação da Política de Desenvolvimento do Nordeste .....	66
II — SUGESTÕES PARA UMA POLÍTICA GLOBAL DE DE- SENVOLVIMENTO DO NORDESTE .....	73
II.1 — Orientação Racional dos Investimentos ligados aos Artigos 34/18 .....	74
II.2 — Setores Potenciais para o Desenvolvimento do Nordeste .....	80
II.3 — Algumas sugestões para melhoria do Mecanis- mo dos Artigos 34/18 .....	83
III — RESUMO E CONCLUSÕES .....	89

**DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA  
(Mimeografado)**

**DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL**

I — ASPECTOS SIGNIFICATIVOS DO PROCESSO DE UR- BANIZAÇÃO .....	99
I.1 — Aspectos Quantitativos da Evolução da Estrutu- ra Urbana Brasileira nos Últimos 20 anos ....	99
I.2 — Custo da Urbanização e suas Implicações no Desenvolvimento Econômico .....	102
I.3 — Política Nacional como Instrumento para Al- terar a Estrutura da Urbanização de um País ...	104
II — DESENVOLVIMENTO URBANO .....	109
II.1 — Introdução .....	109
II.2 — Definição de Regiões-Programa e Pólos de De- senvolvimento .....	111
II.2.1 — Esboço Preliminar da Delimitação das Regiões Homogêneas .....	111

	<i>Págs.</i>
II.2.2 — Base Econômica e Atividades Motri- zes das Regiões Homogêneas .....	115
II.2.3 — Esboço Preliminar da Delimitação de Regiões Polarizadas .....	116
II.3 — Padrões de Urbanização .....	120
III — PLANEJAMENTO LOCAL .....	121
III.1 — Introdução .....	121
III.2 — Análise da Situação Atual do Planejamento Local no Brasil .....	121
III.2.1 — Balanço Geral .....	121
III.2.2 — Análise preliminar do planejam- ento local no Brasil .....	125
III.2.3 — Necessidade do planejamento inte- gral do desenvolvimento local ....	126
III.3 — O Sistema Nacional de Planejamento Local In- tegrado .....	128
III.3.1 — Estrutura do sistema e funções dos organismos que o compõem .....	128
III.4 — Promoção Social no Planejamento Local In- tegrado .....	132
III.4.1 — Introdução .....	132
III.4.2 — Promoção Social .....	134
III.4.3 — Verificação das tendências do de- senvolvimento local .....	135
IV — PERSPECTIVAS .....	137



**DIRETRIZES  
PARA A FORMULAÇÃO  
DE UMA POLÍTICA  
DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL  
DO GOVÊRNO FEDERAL**



## Introdução

---

A existência de disparidades regionais de renda tem sido observada nos mais diversos países e em diferentes épocas. O fenômeno é, num certo sentido, comum a nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, verificando-se o mesmo naquelas cuja diminuta extensão territorial levaria a pensar na impossibilidade de sua ocorrência.

Para sua explicação têm sido aventadas diversas hipóteses, apontando-se como causas, entre outras, as diferenças climatéricas e a desigual dotação de recursos naturais. Já no campo econômico, tem-se procurado atribuir o fenômeno ao próprio funcionamento do sistema de preços.

Também neste campo do pensamento econômico torna-se possível distinguir uma "corrente otimista" e uma "corrente pessimista". A primeira procura entrever a presença de "forças corretoras" que agiriam no sentido de eliminar gradualmente as disparidades existentes; a segunda pressupõe um processo cumulativo que, pelo contrário, aumentaria a distância entre as áreas prósperas e as deprimidas.

Por outro lado, tem-se procurado associar a concentração industrial verificada numa área com o desnível de renda entre ela e outras regiões. Na realidade, porém, as causas não parecem residir apenas na concentração industrial mas também em defeitos no funcionamento do sistema de preços e, mais particularmente, na pequena mobilidade de fatores de produção. A má dotação de recursos naturais tende a agravar o problema mais do que causá-lo.

Explica-se, dessa forma, o fato de o problema das disparidades regionais colocar-se de maneira diferente nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos. Nos primeiros, a maior produtividade da agricultura, mesmo na área deprimida, e o melhor funcionamento do sistema de preços, faz com que uma concentração industrial num

certo centro seja acompanhada de proporcional deslocamento de mão-de-obra das demais regiões, tendendo a equilibrar a renda *per capita* e oferecendo um bom mercado para as áreas fora do centro.

Não é esse, normalmente, o caso dos países subdesenvolvidos, onde a baixa produtividade do setor primário, e as más condições culturais e sanitárias da população desestimulam o refluxo de capitais que abandonariam o centro para evitar as deseconomias da aglomeração ou para incrementar a produção de matérias-primas.

Nessas condições, retarda-se por tempo excessivo a ação das forças corretoras e muito antes que os responsáveis pela política econômica se hajam preocupado com a sua manifestação, já se criou o problema social e político impondo como objetivo nacional a recuperação das áreas deprimidas.

Acresce ainda o fato de nos países subdesenvolvidos a concentração industrial expandir-se geralmente com base numa tecnologia importada e, portanto, *capital intensive*, a qual deixa de absorver mão-de-obra em proporção suficiente para assegurar mercado para seus produtos e aliviar a explosão demográfica registrada nas demais regiões.

# I. A Política Regional no Brasil

---

## I.1 — Evolução

Originalmente, a idéia de política regional no Brasil colocou-se numa linha puramente assistencial, partindo-se do pressuposto de que as causas da pobreza de certas regiões eram tôdas de ordem física, tais como as sêcas no Nordeste. O problema, abordado sob o prisma político e social, era equacionado em têrmos de transferência de recursos, através de obras públicas executadas pelo Govêrno Federal.

Com a evolução da pesquisa econômica e o levantamento das contas nacionais, foi possível avaliar as várias causas do atraso, concluindo-se que os fatores climáticos-naturais não se constituíam sôzinhos em obstáculo para o crescimento das regiões deprimidas do País. Surge, assim, uma segunda fase na concepção da política regional, com a criação da SUDENE, a qual procurou conjugar e racionalizar a aplicação de recursos públicos, a serem combinados com o emprêgo de fundos particulares, através de uma política de estímulos fiscais. O objetivo agora já é o de alterar a estrutura econômica da área-problema, com vistas a instaurar nela um processo de desenvolvimento.

É chegada a ocasião, porém de se evoluir para uma terceira e nova concepção de política regional, qual seja a de paralelamente ao crescimento econômico promover a integração das várias regiões do País, objetivando a criação de um mercado nacional diversificado. Os resultados de tal política, que pode ser chamada de regional-nacional, transcenderão de muito o aspecto puramente econômico, tendo implicações das mais positivas na ordem política, pelo alicerçamento da unidade do País, e mesmo na ordem estratégico-militar, como refôrço para a segurança nacional.

## 1.2 — Os Objetivos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A idéia de que a magnitude das discrepâncias justifica uma ação política no Brasil está definitivamente assentada. O diferencial de renda entre São Paulo e Piauí é de 6 para 1. Surge, porém, o problema de se estabelecer uma meta para o crescimento das várias regiões.

O objetivo — eliminação das disparidades — deve ser posto de lado por ser utópico e poder levar, na prática, a um nivelamento por baixo, com a redução do crescimento dos centros mais prósperos.

Embora de forma atenuada, a mesma observação vale para o objetivo comumente proposto de se levar as áreas-problemas a apresentarem uma taxa de crescimento superior ou, pelo menos, igual à da área mais próspera ou à do País como um todo.

É este mais um aspecto no qual os países subdesenvolvidos levam desvantagem em relação às nações mais adiantadas. É que estas se podem permitir o luxo de reduzir um pouco a sua taxa de crescimento em benefício de um maior progresso regional, enquanto aquelas têm de condicionar o crescimento das regiões ao crescimento do todo, sem o que se estanca todo o processo de desenvolvimento regional, pela carência de capitais necessários.

A necessidade de se concentrar boa parte dos investimentos no capital fixo social e no setor primário das regiões-problema, implica na possibilidade de, durante certo estágio, uma taxa inicial inferior à do País em seu conjunto.

O razoável será, pois, fixar-se para as diversas regiões, uma taxa desejada de crescimento, compatível com a taxa adotada para o País e com a possibilidade de auto-sustentação do processo.

A idéia de uma taxa máxima compatível com a manutenção endógena do processo guarda analogia com o modernamente definido para o nível de nações para as quais se abandonou a idéia de uma taxa muito alta, mas que implica na violação dos chamados objetivos restritivos — equilíbrio de preços, a pleno emprêgo, equilíbrio no balanço de pagamentos — o que pode gerar tensões responsáveis pela sustação ou retardo do processo.

No caso regional, o pleno emprêgo refere-se à população ativa local mais o saldo migratório (positivo ou negativo) decorrente da política de integração. O equilíbrio de preços liga-se à rigidez existente na oferta de vários bens, cuja procura poderia crescer desmesuradamente em virtude de um crescimento da renda disponível a uma certa taxa. Finalmente, a posição de equilíbrio no balanço de pagamentos é assimilada ao limite imposto na transferência de recursos das demais regiões.

Nestas condições, pode-se enunciar como objetivos para a política regional do Governo Federal:

- 1) a criação de um processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada região, fixando-se para cada uma delas uma taxa satisfatória (\*);
- 2) a inserção desse processo dentro de uma linha de integração nacional, com vistas a uma relativa diferenciação econômica de cada região, e à formação de um mercado nacional integrado.

A conjugação desses dois objetivos e a sua aceitação pela comunidade nacional terá profundas implicações na formulação de políticas para seu atendimento, ou seja na escolha e gradação dos vários instrumentos.

### **I.3 — Os Instrumentos da Política Regional**

A execução de uma política para obtenção dos objetivos acima enunciados exige antes de mais nada a delimitação dos campos a serem confiados ao Governo e ao mercado.

Ao Governo caberão, sem prejuízo de outros, investimentos de infra-estrutura e, dentro dos objetivos propostos, o estabelecimento de uma rede de comunicações e transportes inter-regionais, inclusive aproveitando as hidrovias fluviais. Esse trabalho, que pode ser realizado de forma predominantemente *labor intensive*, deverá, como subproduto, preparar a criação de novas frentes de fixação da população (os próprios trabalhadores recrutados para abertura das vias de transporte) nas áreas que ora separam as várias regiões, dando a estas uma maior comunidade, pela progressiva cobertura dos "claros" do território nacional.

Muito embora não se recomende a dispersão de recursos, deverá haver uma certa disseminação de investimentos na preparação dos chamados *inputs* não convencionais, como saúde e educação. Com isso se estará preparando o elemento humano que deverá acorrer aos pólos de desenvolvimento adrede escolhidos, em melhores condições de contribuir imediatamente para o aumento da produtividade. Por outro lado, com isso se estará polarizando as populações das várias áreas em torno do programa traçado.

Como o que se cogita é um trabalho de integração, papel preponderante deverá caber ao rigoroso levantamento dos vários tipos de recursos com que atualmente ou potencialmente contam as re-

---

(\*) É de notar que, presentemente, a perspectiva da taxa de crescimento de certas áreas menos desenvolvidas, particularmente o Nordeste, é superior à média esperada para o País.

giões, pois somente de posse de tais dados poderão os planejadores fixar as linhas peculiares do desenvolvimento de cada uma delas, e pré-estabelecer sistemas diferenciais de estímulos à iniciativa privada.

No que se refere ao mercado, êste deverá ser estimulado pela adoção de vários instrumentos, sobretudo de ordem fiscal e creditícia, como em grande parte já se faz na SUDENE. Isso permitiria incentivar em cada região, um certo número de setores dinâmicos, capazes de, a mais longo prazo, dar caráter auto-sustentável ao processo. No entanto, tendo em vista o objetivo da integração nacional proposto de forma operacional, os estímulos deverão desdobrar-se em várias modalidades, de acôrdo com a linha de desenvolvimento fixada para cada região.

A técnica a ser desenvolvida em cada região indicaria a linha de estímulos a serem concedidos. Estímulos que ora beneficiariam a inversão de capitais, ora o emprêgo de mão-de-obra, ora a adoção de uma particular técnica produtiva ou o uso de um determinado fator de produção (fertilizantes, por exemplo), tudo segundo o papel reservado a cada região e segundo o tipo de fatores de uso mais adequado em cada uma delas.

#### **1.4 — Aspectos Regionais do Plano Decenal**

Tendo em vista que o grau de conhecimento das regiões e a situação do sistema estatístico não permitem a desagregação regional de um modelo global de desenvolvimento, o tratamento da dimensão regional, no Plano Decenal, dirá respeito principalmente aos aspectos de definição de políticas.

Não obstante, fêz-se possível para, no Capítulo II, apresentar as perspectivas da regionalização do setor de indústria manufatureira, em trabalho preliminar que se estenderá aos demais setores, numa próxima etapa. As perspectivas do crescimento da Região Centro-Sul, nos principais setores, estão indicadas no Capítulo III. Não havendo, para essa grande região, programação especial, de vez que ela é essencialmente afetada pelas políticas de sentido nacional, procurou-se situá-la no quadro geral do desenvolvimento do País.

Os Capítulos IV e V se ocupam de uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste e a Amazônia, respectivamente. Tais Capítulos são complementados pelo orçamento-programa para as mesmas áreas, como se verá no Tomo I dêste Plano.

Finalmente, o Capítulo VI trata da Política de Desenvolvimento Urbano e sua integração no Desenvolvimento Regional. Recebem particular ênfase os estudos relativos às regiões polarizadas e homogêneas, notadamente do ponto de vista da construção de uma hierarquia urbana adequada ao desenvolvimento nacional.

# **REGIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS INDUSTRIAIS**



# Introdução

---

- 1) O objeto do presente trabalho é obter uma primeira projeção da distribuição regional do valor adicionado da indústria de transformação (classificado por setores de dois dígitos), no período coberto pelo Plano Decenal.
- 2) Os resultados do presente estudo permitirão diversos desenvolvimentos, que a falta de dados e de tempo não permitiram incorporar neste trabalho.

Em primeiro lugar, juntando-se as regionalizações dos setores primário, secundário e terciário, pode-se verificar em que medida tais programas atingirão um dos objetivos do Plano Decenal — e que se refere à distribuição regional de rendas. Modificações na programação, na forma de introdução de critérios de prioridade de caráter localizacional, na modificação dos sistemas de incentivos de caráter regional, na distribuição dos investimentos governamentais, resultarão desta análise.

Em segundo lugar a regionalização dos programas setoriais permitirá projetar a demanda de fatores de produção, especificando, por áreas, a demanda de investimentos e de mão-de-obra. A primeira será importante para verificar se os mecanismos de transferência de recursos, hoje em dia existentes, são quantitativamente suficientes ou se devem ser modificados, e em que sentido se deve fazer a modificação. A projeção da demanda de mão-de-obra industrial, que será confrontada com o crescimento da oferta de trabalho, dado pelo crescimento urbano projetado, oferecerá elemento para a regionalização dos programas de construção civil, seja de infra-estrutura ou habitacional, e ainda no estabelecimento de uma política migratória.

Estes desenvolvimentos serão possíveis após termos dados sobre a regionalização de outros setores, as taxas de crescimen-

to projetados de cada setor, a relação capital-produto em cada região e em cada setor, e a evolução prevista da produtividade da mão-de-obra, constituindo-se numa segunda fase do presente trabalho.

3) Dentro dos dados que possuímos seria possível adotar três formas alternativas para estabelecer a regionalização dos programas setoriais:

- a) pela projeção da tendência histórica do crescimento de cada setor em cada região;
- b) pelo emprêgo de elasticidades regionais, definidas como o crescimento porcentual do valor adicionado de cada setor em cada região, correspondente a um por cento de crescimento do valor adicional do mesmo setor em todo o País;
- c) pela análise da distribuição regional passada e sua projeção no futuro. A primeira alternativa foi excluída, pela razão óbvia que não se pretende atingir, com o Plano Decenal, apenas a manutenção do *status-quo* de desenvolvimento, insatisfatório nos últimos anos. Além do mais, esta alternativa poderia conduzir a projeções regionais que, adicionadas, não concordariam com a projeção global efetuada pelo setor industrial do EPEA.

A alternativa, por estas razões, só foi empregada a título de verificação.

A segunda alternativa também não foi empregada por não haver razões teóricas para afirmarmos *a priori* que a elasticidade regional, conforme foi definida, seja estável no tempo. Aliás a política regional tem, como uma de suas finalidades, alterar êste parâmetro.

A terceira alternativa, que foi a adotada, consiste em projetar a distribuição porcentual do valor adicionado de cada setor entre as várias regiões, a partir da análise da distribuição passada. Esta alternativa foi escolhida pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar, por fornecer resultado independente das próprias projeções do crescimento do valor adicionado de cada setor. Desta forma o trabalho do setor regional e do Setor Industrial do EPEA podem ser conduzidos independentemente, combinando-se na fase seguinte o crescimento global projetado por um setor com a distribuição projetada pelo outro. Em segundo lugar, esta alternativa, combinada com uma adaptação do modelo de Chenery (\*), permitiu introduzir

---

(\*) "A Study of Industrial Growth".

*variáveis de política econômica.* A distribuição porcentual do valor adicionado é dada em função de uma distribuição regional da renda e de índices de industrialização relativos de cada região.

Foram admitidos valores para estas variáveis de política, para os anos de 1970 e 1975, de acordo com os valores observados no passado, corrigidos para se reduzirem as diferenças inter-regionais de renda e a concentração industrial.

Neste aspecto o presente trabalho também tem caráter preliminar, uma vez que os valores admitidos para as variáveis de política econômica, reproduzidos nos próximos Capítulos, são apenas provisórios, devendo resultar de análises mais profundas que traduzem de uma forma mais perfeita a política regional do Governo. É de se observar ainda que o processo de cálculo é também iterativo, pois parte-se de uma distribuição regional de renda e chega-se, após fazer a projeção dos diversos setores, a outra distribuição regional de renda, que pode afastar-se da primeira, necessitando de revisões dos cálculos originais, e acentuando o grau de industrialização relativo.

- 4) Ainda num último aspecto, o trabalho tem caráter preliminar quando considera apenas as grandes regiões. A metodologia seguida é tanto menos robusta quanto maior a subdivisão adotada, isto é, quanto menores forem as regiões consideradas. Estudos preliminares, contudo, demonstram que a metodologia pode fornecer resultados bastante satisfatórios, ainda na projeção da distribuição entre estados do valor adicionado total da indústria de transformação, assunto este que também ficará para a segunda fase do trabalho, já em início de elaboração.



**PARTE I**

**PARTICIPAÇÃO DAS  
REGIÕES NO VALOR  
DA TRANSFORMAÇÃO  
INDUSTRIAL**



# I. Desenvolvimento Teórico do Modelo de Chenery

---

Na regionalização dos programas setoriais estudou-se a evolução dos diversos setores industriais, expressa em termos de participação percentual do valor adicionado de cada região sobre o valor adicionado pelo setor em todo o Brasil.

A análise da distribuição regional da oferta dos vários setores baseia-se na distribuição espacial da população, sua renda *per capita* e as elasticidades renda (com base em *cross-section* internacional de valor adicionado da produção).

O modelo de Chenery (adaptado) permitiu projetar a distribuição do valor adicionado de cada setor de dois dígitos pelas várias regiões do País, indicando a taxa de crescimento de cada setor durante o período analisado.

Em termos factuais, analisam-se os produtos dentro de cada setor, hierarquizando sua importância regional, numa tentativa de indicar suas áreas de produção total ou parcial.

Para 1975, o modelo prescindiu de ponderações qualitativas, obtendo-se valores para aquele ano através de um processo simples de extrapolação linear.

O modelo de Chenery, na sua forma original, fornece o valor adicionado de um setor industrial "i", pela expressão:

$$(1) \quad V_i = K_i \cdot (y)^{\beta_i} \cdot (N)^{\alpha_i} \cdot D_i^{\lambda_i}$$

onde  $y$  é a renda *per capita* do país,  $N$  sua população e  $D$ , o grau de industrialização,  $K_i$ ,  $\beta_i$ ,  $\alpha_i$ ,  $\lambda_i$ , parâmetros com valores específicos para cada setor "i", dados por Chenery.

A partir desta expressão podemos obter o valor adicionado por habitante.

$$(2) \quad \frac{V_i}{N} = K_i \cdot (w)^{\beta_i} \cdot N^{\alpha_i - 1} \cdot D_i^{\lambda_i}$$

O fator  $N^{\alpha_i - 1}$  no segundo membro representa a influência da dimensão do mercado sobre o valor adicionado *per capita* proveniente das economias de escalas. A dimensão do mercado é dada pela própria população  $N$ , devido às barreiras do comércio internacional.

Aplicando o modelo de Chenery no nível regional temos que a dimensão do mercado ainda é dada pela própria população do país  $N$ . Nestas condições, devemos ter, atribuindo o índice  $o$  aos dados referentes à própria região.

$$(3) \quad \frac{V_{io}}{N_o} = K_i \cdot (w_o)^{\beta_i} \cdot N^{\alpha_i - 1} \cdot D_o^{\lambda_i}$$

Do quociente da expressão 3 pela expressão  $\beta$  resulta:

$$(4) \quad \frac{V_{io}}{V_i} = \left( \frac{Y_o}{y} \right)^{\beta_i} \cdot \frac{N_o}{N} \cdot \left[ \frac{D_o}{D} \right]^{\lambda_i}$$

onde as variáveis afetadas pelo índice  $o$  referem-se à Região e sem índice ao Brasil.

O valor  $D$  no modelo de Chenery é dado por:

$$D = \frac{V}{K_y^{\beta} N N^{\alpha - 1}}$$

onde  $V$  é o valor adicionado observado para toda a indústria de transformação no país. Aplicando o mesmo raciocínio já feito com relação à população, temos que  $D$ , para região valerá:

$$D_o = \frac{V_o}{K_y^{\beta} N_o N^{\alpha - 1}}$$

Resulta que o quociente  $D_o/D$  que designaremos por grau de industrialização relativo, será dado por:

$$(5) \quad \frac{D_o}{D} = \frac{V_o}{V} \left( \frac{y}{y_o} \right)^{\beta} \frac{N}{N_o}$$

valor êste que, introduzido na expressão 4 permite calcular a participação das regiões em cada setor  $i$  na indústria nacional, a partir das relações da renda *per capita*  $x_{o/Y}$  e da população  $N_{o/N}$  entre as regiões e o país.

A soma das participações das regiões, no total do valor adicionado, deveria totalizar 100% se a especificação adotada no modelo fôsse aditiva. Como não goza de tal propriedade, foram corrigidos os resultados obtidos.

As tabelas anexas reúnem os dados das participações observadas nas regiões da indústria nacional, nos anos de 1950 e 1960, obtidas pelos dados dos censos e calculadas para os anos de 1970 e 1975 pela aplicação do modelo adaptado.

Tomaram-se as elasticidades-renda dada por Chenery, considerando-as para oferta do Setor de Transformação industrial. O mesmo se deu para consideração do parâmetro  $\lambda$ , fator a que se leva a variável  $D$  denominada de "grau de industrialização", que é a razão entre o valor adicionado observado para o total da indústria de transformação da região e o valor adicionado estimado.

Da publicação das Nações Unidas "A Study of Industrial Growth" extraíram-se os resultados das análises em *cross-section* resumidas nas seguintes equações de regressão:

SETORES DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO I.S.I.C. (*)	EQUAÇÕES DE REGRESSÃO
TOTAL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO.....	20-39	$\log V_0 = -1,637 + 1,369 \log y + 1,124 \log P$
Produtos alimentares, bebidas e fumo.....	20-22	$\log V_1 = -1,032 + 0,973 \log y + 0,862 \log P + 0,884 \log D$
Têxtil.....	23	$\log V_2 = -2,549 + 1,205 \log y + 1,329 \log P + 0,964 \log D$
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos.....	24	$\log V_3 = -2,709 + 1,361 \log y + 0,962 \log P + 0,377 \log D$
Madeira e Mobiliário.....	25-26	$\log V_4 = -3,289 + 1,531 \log y + 1,030 \log P + 1,008 \log D$
Papel e Papelão.....	27	$\log V_5 = -5,008 + 2,035 \log y + 1,116 \log P + 1,699 \log D$
Editorial e Gráfica.....	28	$\log V_6 = -3,926 + 1,718 \log y + 1,041 \log P + 0,873 \log D$
Couros, peles e similares.....	29	$\log V_7 = -2,160 + 0,893 \log y + 0,857 \log P + 1,251 \log D$
Borracha.....	30	$\log V_8 = -4,176 + 1,582 \log y + 1,201 \log P + 0,281 \log D$
Química, produtos farmacêuticos e medicinais, perfumes, sabões e velas, matérias plásticas.....	31-32	$\log V_9 = -3,476 + 1,547 \log y + 1,395 \log P + 0,712 \log D$
Minerais não metálicos.....	33	$\log V_{10} = -2,258 + 1,157 \log y + 1,014 \log P + 1,116 \log D$
Metalurgia.....	34	$\log V_{11} = -5,269 + 1,991 \log y + 1,649 \log P + 1,915 \log D$
Mecânica, Material elétrico, comunicações e transporte.....	35-38	$\log V_{12} = -4,175 + 1,984 \log y + 1,312 \log P + 1,566 \log D$
Diversas.....	39	$\log V_{13} = -4,872 + 1,847 \log y + 1,333 \log P + 1,053 \log D$

OBSERVAÇÕES: Os valores dos  $V_i$ 's (valor adicionado) são medidos em milhões de dólares e os  $y$ 's (renda per capita) em dólares, ambos a preços de 1953. Os valores de  $P$  (população) são dados em milhões de habitantes. As variáveis e os termos constantes são expressos em logaritmos neperianos.

(\*) I.S.I.C. - (INTERNATIONAL STANDARD INDUSTRIAL CLASSIFICATION).

Os diversos graus de industrialização relativos das regiões econômicas brasileiras apresenta os valores do quadro abaixo:

QUADRO 1

REGIÕES	1950			1960			1970
	$\left(\frac{V_o}{V}\right) \times 100$ obs	$\left(\frac{V_o}{V}\right) \times 100$ calc (1)	$\frac{D_o}{D}$ (2)	$\left(\frac{V_o}{V}\right) \times 100$ obs	$\left(\frac{V_o}{V}\right) \times 100$ calc (1)	$\frac{D_o}{D}$ (2)	$\frac{D_o}{D}$ (3) (estimado)
Norte.....	0,74	1,949	0,7419	0,94	1,816	0,5176	0,65
Nordeste.....	9,16	12,347	0,7388	6,99	12,34	0,5665	0,75
Sudeste.....	76,42	73,201	1,044	78,97	68,951	1,145	1,15
Sul.....	13,17	16,207	0,8126	12,46	19,075	0,6530	0,72
Centro-Oeste..	0,51	1,550	0,3290	0,64	2,064	0,3101	0,33

$$(1) \left(\frac{V_o}{V}\right)_{\text{calc}} = \left(\frac{y_o}{y}\right)^\beta \left(\frac{N_o}{N}\right)$$

$$(2) \frac{D_o}{D} = \left(\frac{V_o}{V}\right)_{\text{obs}} \div \left(\frac{V_o}{V}\right)_{\text{calc}}$$

(3) Os valores de 1970 foram extrapolados com base nos dados históricos e ponderados pelo crescimento industrial que diversas regiões vêm apresentando (principalmente aquelas que se beneficiam da política de incentivos).

Os valores das variáveis renda *per capita* e população são os seguintes:

QUADRO 2

REGIÕES	RENDA (Participação)				POPULAÇÃO (Participação)			
	1950	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1975
Norte.....	2,3	2,2	2,26	2,29	3,6	3,7	3,79	3,92
Nordeste.....	16,3	15,9	15,95	17,45	34,6	31,6	31,94	31,88
Sudeste.....	63,6	61,0	57,30	55,48	43,4	43,8	43,36	43,16
Sul.....	1,9	2,5	2,97	3,20	3,3	4,2	4,39	4,54
Centro-Oeste.....	15,9	18,4	20,52	21,58	15,1	16,7	16,52	16,49
BRASIL.....	100	100	100	100	100	100	100	100

1970/75 — Fonte dos dados básicos SETOR DE DEMOGRAFIA do EPEA.

As elasticidades  $\beta$  e  $\lambda$ , parâmetros relacionados à renda e ao grau de industrialização, foram extraídas do citado documento da ONU e utilizadas nas diversas equações representativas dos setores e regiões, discriminados da seguinte forma:

SETOR (I.S.I.C.)	CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA	$\beta$	$\lambda$
20-22	Produtos alimentares, bebidas e fumo.....	0,978	0,884
23	Têxtil.....	1,205	0,964
24	Vestuário, calçados e artefatos de tecidos.....	1,361	0,877
25-26	Madeira e mobiliário.....	1,531	1,008
27	Papel e papelão.....	2,035	1,699
28	Editorial e gráfica.....	1,718	0,873
29	Couros, peles e similares.....	0,893	1,251
30	Borracha.....	1,582	0,281
31-32	Química, produtos farmacêuticos, perfumes, sabões e velas.....	1,547	0,712
33	Minerais não metálicos.....	1,157	1,116
34	Metalurgia.....	1,991	1,915
35-38	Mecânica, Material elétrico, comunicações e transportes.....	1,984	1,566
39	Diversos.....	1,847	1,053
20-39	Indústria de Transformação Geral.....	1,369	1,124

Para o cálculo da variável  $D$  (grau de industrialização), foram preparadas as equações para a Indústria de Transformação Geral por região econômica, obtendo-se as seguintes funções:

### 1970 — INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO GERAL

REGIÕES	$\log V_i = \log N_i + \beta_i \log \frac{y_i}{N_i}$
Norte.....	$\log V_1 = \log 3,70 + 1,369 \log 0,5063$
Nordeste.....	$\log V_2 = \log 31,94 + 1,369 \log 0,5307$
Sudeste.....	$\log V_3 = \log 43,36 + 1,369 \log 1,321$
Sul.....	$\log V_4 = \log 16,53 + 1,369 \log 1,242$
Centro-Oeste.....	$\log V_5 = \log 4,39 + 1,369 \log 0,6765$

## II. Critérios Adotados para a Distribuição da População e Determinação das Rendas Regionais

---

A determinação das rendas regionais e a distribuição espacial da população foram a base para a primeira projeção do valor da transformação industrial, em termos de participação por região.

### II.1 — Distribuição Espacial da População

Os resultados obtidos pelo Setor de Demografia do EPEA, foram os utilizados para os cálculos das participações, no total da população, de cada região no período 1970-75. Segundo tal Setor: "As variações demográficas regionais se devem evidentemente a dois fatores (fazendo abstração do processo imigratório): ao crescimento vegetativo ou natural e aos deslocamentos inter-regionais, que, com maior ou menor intensidade segundo as épocas, têm sido capazes de alterar significativamente os ritmos de crescimento de cada uma das regiões. As tentativas realizadas tendentes à determinação das taxas vegetativas foram extremamente laboriosas e repletas de dificuldades. Apesar de obterem-se níveis prováveis e tendências históricas razoáveis, fica evidente que os resultados até agora disponíveis do Censo de 1960, não permitem elaborações muito refinadas.

No que diz respeito aos supostos relativos a migrações internas, não cabe dúvida que os mesmos são de certo modo conservadores. As imperfeições a nível regional de alguns dados censitários não possibilitam, até agora, uma análise muito profunda do fenômeno migratório".

### QUADRO 3

#### TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL MÉDIO

##### Das populações Totais Regionais

PROJEÇÃO 1965/1976

PERÍODO	Norte e Centro-Oeste	Nordeste	Sudeste	Sul	Brasil
1965/70.....	34,0	27,8	27,9	28,9	28,5
1970/75.....	35,1	27,8	27,2	27,8	28,2

FONTE: Setor de Demografia do EPEA.

### QUADRO 4

#### POPULAÇÃO TOTAL SEGUNDO REGIÕES

(1.000 Hab.)

ANO	Norte e Centro-Oeste	Nordeste	Sudeste	Sul	Brasil
1965.....	6.460,1	25.971,9	35.245,7	13.372,4	81.050,1
1970.....	7.636,6	29.793,3	40.451,4	15.410,8	93.292,1
1975.....	9.072,3	34.168,8	46.261,8	17.679,7	107.182,6

FONTE: Setor de Demografia do EPEA.

Posteriormente houve necessidade de desmembrar a Região Norte da Centro-Oeste. Foram analisadas as taxas de crescimento isoladamente, chegando-se aos seguintes valores por região e posição relativa ante o total do Brasil:

### QUADRO 5

#### POPULAÇÃO TOTAL SEGUNDO AS REGIÕES ECONÔMICAS

(1.000 hab.)

ANO	Norte	%	Nordeste	%	Sudeste	%	Centro-Oeste	%	Sul	%	Brasil	%
1965.....	2.991,2	3,69	25.971,9	32,04	35.245,7	43,49	3.468,9	4,28	13.372,4	16,50	81.050,1	100
1970.....	3.541,1	3,79	29.793,3	31,94	40.451,4	43,36	4.095,5	4,39	15.410,8	16,52	93.292,1	100
1975.....	4.206,2	3,92	34.168,8	31,88	46.261,8	43,16	4.866,1	4,54	17.699,7	16,49	107.182,6	100

## II.2 — Cálculo das Rendas Regionais

Os primeiros resultados foram obtidos correlacionando os valores do PIB até 1965 (calculados pela Fundação Getúlio Vargas) com as rendas geradas pelas diversas regiões econômicas. A partir daquele ano foram aplicadas as taxas apenas de crescimento do Produto Interno Bruto.

### QUADRO 6

#### PARTICIPAÇÃO DA RENDA REGIONAL NO PIB 1950-60

REGIÕES	1950 (%)	1955 (%)	1960 (%)
Norte.....	1,97	1,70	1,75
Nordeste.....	14,21	11,83	12,58
Sudeste.....	55,31	53,86	48,32
Centro-Oeste.....	1,70	2,24	1,98
Sul.....	13,78	15,41	14,61
TOTAL EM RELAÇÃO AO PIB...	86,97	85,04	79,24

De posse de toda a série histórica foi realizada extrapolação linear, calcada nas projeções dos resíduos de renda, analisando-se ano após ano, a partir de 1950 até 1960. Os primeiros resultados obedecem, como é lógico, à tendência apresentada, como se demonstra no quadro a seguir:

### QUADRO 7

#### PARTICIPAÇÃO DA RENDA REGIONAL NO PIB — 1970

REGIÕES	% Renda Regional no PIB	Renda Interna a preços de 1949 (Cr\$ bilhões)	%
Norte.....	1,53	9,8	2,14
Nordeste.....	10,95	70,1	15,31
Sudeste.....	41,33	264,5	57,80
Centro-Oeste.....	2,26	14,5	3,16
Sul.....	15,51	98,8	21,59
TOTAL.....	71,58	457,7	100,00

Comparando os primeiros resultados para o ano de 1970 com a distribuição percentual da Renda Interna, segundo regiões econômicas — 1950 e 1960 — calculada pelo DER do BNDE, com dados básicos da FGV — IBRE, verifica-se a tendência observada no passado.

## QUADRO 8

### DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RENDA INTERNA — 1950-70

REGIÕES	1950	1960	1970 (1.ª projeção)
Norte.....	2,3	2,2	2,14
Nordeste.....	16,3	15,9	15,31
Sudeste.....	63,6	61,0	57,80
Centro-Oeste.....	1,9	2,5	3,16
Sul.....	15,9	18,4	21,59
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>

FONTE: DER — BNDE para os anos de 1950 e 1960.

Posteriormente, os dados de 1970 foram ponderados pelo crescimento do setor industrial nas diversas regiões, principalmente aquelas alvo dos incentivos fiscais, cujos resultados começam a despontar a partir de 1963, fruto de uma política destinada a diminuir as disparidades de renda até então apresentadas.

Uma análise factual, com base nos projetos de magnitude, concluídos nas áreas problemas, bem como os programas de expansão industrial apresentados pelas principais entidades regionais, reforçaram o grau de ponderação. Passou o quadro definitivo a ter a seguinte discriminação:

## QUADRO 9

### DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA RENDA REGIONAL — 1950-70

REGIÕES	1950	1960	1970 (valores ponderados)
Norte.....	2,3	2,2	2,26
Nordeste.....	16,3	15,9	16,95
Sudeste.....	63,6	61,0	57,30
Centro-Oeste.....	1,9	2,5	2,97
Sul.....	15,9	18,4	20,52
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>

Como tais cálculos sofrerão correção dentro do modelo de Chenery, já que as especificações adotadas no modelo não gozam da propriedade aditiva, não houve necessidade de se adotarem outros processos de cálculo para efeito comparativo.

As equações de regressão passaram, então, a ter as seguintes características:

$$\log \frac{V_{io}}{V_i} = \log N + \beta \log \left( \frac{V}{N} \right) + [\lambda \log D_i]$$

SETORES	REGIÕES				
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
1 — Minerais não metálicos.....	$\log 3,79 + 1,157 \log 0,5963 + 1,116 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,157 \log 0,5307 + 1,116 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,157 \log 1,321 + 1,116 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,157 \log 1,242 + 1,116 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,157 \log 4,39 + 1,116 \log 0,33$
2 — Metalúrgica.....	$\log 3,79 + 1,991 \log 0,5963 + 1,915 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,991 \log 0,5307 + 1,915 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,991 \log 1,321 + 1,915 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,991 \log 1,242 + 1,915 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,991 \log 4,39 + 1,915 \log 0,33$
3 — Mecânica.....	$\log 3,79 + 1,984 \log 0,5963 + 1,566 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,984 \log 0,5307 + 1,566 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,984 \log 1,321 + 1,566 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,984 \log 1,242 + 1,566 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,984 \log 4,39 + 1,566 \log 0,33$
4 — Madeira e Mobiliário.....	$\log 3,79 + 1,531 \log 0,5963 + 1,008 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,531 \log 0,5307 + 1,008 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,531 \log 1,321 + 1,008 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,531 \log 1,242 + 1,008 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,531 \log 4,39 + 1,008 \log 0,33$
5 — Papel e Papelão.....	$\log 3,79 + 2,035 \log 0,5963 + 1,699 \log 0,65$	$\log 31,94 + 2,035 \log 0,5307 + 1,699 \log 0,75$	$\log 43,36 + 2,035 \log 1,321 + 1,699 \log 1,15$	$\log 16,52 + 2,035 \log 1,242 + 1,699 \log 0,72$	$\log 4,39 + 2,035 \log 4,39 + 1,699 \log 0,33$
6 — Borracha.....	$\log 3,79 + 1,582 \log 0,5963 + 0,281 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,582 \log 0,5307 + 0,281 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,582 \log 1,321 + 0,281 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,582 \log 1,242 + 0,281 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,582 \log 4,39 + 0,281 \log 0,33$
7 — Couros, Peles e Produtos Similares	$\log 3,79 + 0,893 \log 0,5963 + 1,251 \log 0,65$	$\log 31,94 + 0,893 \log 0,5307 + 1,251 \log 0,75$	$\log 43,36 + 0,893 \log 1,321 + 1,251 \log 1,15$	$\log 16,52 + 0,893 \log 1,242 + 1,251 \log 0,72$	$\log 4,39 + 0,893 \log 4,39 + 1,251 \log 0,33$
8 — Química, etc.....	$\log 3,79 + 1,547 \log 0,5963 + 0,712 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,547 \log 0,5307 + 0,712 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,547 \log 1,321 + 0,712 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,547 \log 1,242 + 0,712 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,547 \log 4,39 + 0,712 \log 0,33$
9 — Têxtil.....	$\log 3,79 + 1,205 \log 0,5963 + 0,964 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,205 \log 0,5307 + 0,964 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,205 \log 1,321 + 0,964 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,205 \log 1,242 + 0,964 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,205 \log 4,39 + 0,964 \log 0,33$
10 — Vestuário, calçados e artefatos de tecidos.....	$\log 3,79 + 1,361 \log 0,5963 + 0,877 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,361 \log 0,5307 + 0,877 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,361 \log 1,321 + 0,877 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,361 \log 1,242 + 0,877 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,361 \log 4,39 + 0,877 \log 0,33$
11 — Produtos alimentares, bebidas e fumo.....	$\log 3,79 + 0,978 \log 0,5963 + 0,884 \log 0,65$	$\log 31,94 + 0,978 \log 0,5307 + 0,884 \log 0,75$	$\log 43,36 + 0,978 \log 1,321 + 0,884 \log 1,15$	$\log 16,52 + 0,978 \log 1,242 + 0,884 \log 0,72$	$\log 4,39 + 0,978 \log 4,39 + 0,884 \log 0,33$
12 — Editorial e Gráfica.....	$\log 3,79 + 1,718 \log 0,5963 + 0,873 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,718 \log 0,5307 + 0,873 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,718 \log 1,321 + 0,873 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,718 \log 1,242 + 0,873 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,718 \log 4,39 + 0,873 \log 0,33$
13 — Diversas.....	$\log 3,79 + 1,847 \log 0,5963 + 1,053 \log 0,65$	$\log 31,94 + 1,847 \log 0,5307 + 1,053 \log 0,75$	$\log 43,36 + 1,847 \log 1,321 + 1,053 \log 1,15$	$\log 16,52 + 1,847 \log 1,242 + 1,053 \log 0,72$	$\log 4,39 + 1,847 \log 4,39 + 1,053 \log 0,33$

### III. Cálculos das Participações das Regiões Econômicas no Total do Valor da Transformação Industrial

---

Os cálculos realizados através das diversas equações de regressão, das participações das regiões econômicas no total do valor adicionado, estão influenciados somente pelas variações de renda e população, bem como das elasticidades de cada setor extraídas da *cross-section* internacional. Tornou-se, portanto, necessária uma série de correções com base nos fatores localizacionais; desvios apresentados com relação ao passado, pesando convergências e divergências; e, por fim, consulta aos diversos setores de indústria do EPEA, com o fito de ponderar qualitativamente os resultados finais através dos programas e metas por eles estabelecidos.

Analisou-se a seguir a evolução apresentada pelos Setores nas diversas regiões, tomando-se como base os programas de financiamento do BNDE, nos últimos dez anos, e planos e projetos aprovados pela SUDENE e SPVEA, em períodos mais recentes.

Consideram-se tais estudos, contidos na Parte II, aliados ao exame de viabilidades, de extrema importância à determinação da possível variação do valor da transformação industrial, para 1970 e 1975, que a seguir se anexa, dado o processo longo de maturação dos programas de magnitude.



## **ANEXO**

**Participação do valor adicionado  
de cada região no total do  
Brasil-1950/60/70/75**



**QUADRO A-1****QUÍMICA, etc.****PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL**

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	1,06	1,72	1,40	1,40	1,48
Nordeste.....	5,47	8,64	9,90	10,00	11,01
Sudeste.....	86,47	82,49	80,70	80,10	80,21
Sul.....	6,50	7,03	8,00	8,50	7,11
Centro-Oeste.....	0,50	0,12	0,10	0,10	0,16
BRASIL.....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**QUADRO A-2****MINERAIS NÃO-METÁLICOS****PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL**

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	0,48	0,61	0,82	1,00	0,84
Nordeste.....	6,76	8,50	10,45	11,50	11,61
Sudeste.....	82,79	78,15	76,73	75,90	75,90
Sul.....	9,39	11,14	10,00	9,30	9,28
Centro-Oeste.....	0,58	1,60	2,00	2,30	2,37
BRASIL.....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**QUADRO A-3****METALÚRGICA****PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL**

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	0,20	0,22	0,25	0,30	0,25
Nordeste.....	1,66	1,20	2,00	2,40	2,48
Sudeste.....	90,07	91,46	90,15	89,60	90,41
Sul.....	8,06	7,04	7,50	7,60	6,70
Centro-Oeste.....	0,01	0,08	0,10	0,10	0,16
BRASIL.....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

## QUADRO A-4

### MECÂNICAS

**PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL**

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	0,25	0,02	0,00	0,00	0,00
Nordeste.....	0,48	0,47	0,75	1,00	0,98
Sudeste.....	93,12	95,73	95,25	95,00	95,93
Sul.....	6,04	3,75	4,00	4,00	3,09
Centro-Oeste.....	0,11	0,03	0,00	0,00	0,00
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO A-5

### MADEIRA E MOBILIÁRIO

**PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL**

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	1,63	1,33	2,0	2,60	1,80
Nordeste.....	2,42	4,19	6,0	7,00	5,82
Sudeste.....	58,68	52,62	46,5	44,00	41,12
Sul.....	39,70	40,24	43,7	44,00	49,43
Centro-Oeste.....	0,57	1,62	1,8	2,40	1,83
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO A-6

### PAPEL E PAPELÃO

**PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL**

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	0,02	0,03	0,01	0,10	0,09
Nordeste.....	1,87	5,73	6,0	6,40	6,72
Sudeste.....	78,65	78,68	74,9	72,70	72,94
Sul.....	19,46	15,50	19,0	20,80	20,25
Centro-Oeste.....	—	0,01	0,0	0,00	0,00
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO A-7

### BORRACHA

**PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL**

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modêlo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	3,97	2,27	2,5	2,50	2,69
Nordeste.....	0,21	0,67	1,5	1,70	1,89
Sudeste.....	92,18	93,79	92,5	91,60	92,56
Sul.....	3,45	2,85	3,0	3,60	2,16
Centro-Oeste.....	0,19	0,42	0,5	0,60	0,70
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>190,00</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO A-8

### COUROS, PELES E PRODUTOS SIMILARES

**PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL**

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modêlo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	3,38	1,83	2,0	2,50	1,92
Nordeste.....	13,77	14,51	15,3	15,20	15,13
Sudeste.....	55,63	54,60	51,0	49,20	47,65
Sul.....	26,72	28,47	31,0	32,30	34,46
Centro-Oeste.....	0,50	0,59	0,7	0,80	0,84
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO A-9

### TÊXTIL

**PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL**

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modêlo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	0,19	1,27	1,5	1,80	1,58
Nordeste.....	16,44	13,79	14,5	15,00	15,83
Sudeste.....	77,99	78,88	76,0	74,20	75,54
Sul.....	5,36	6,03	8,0	9,00	7,05
Centro-Oeste.....	0,02	0,03	0,0	0,00	0,00
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO A-10

### VESTUÁRIO, CALÇADOS E ARTEFATOS DE TECIDOS PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	0,59	0,40	0,6	0,70	0,60
Norte.....	3,86	4,32	7,0	8,30	7,71
Sudeste.....	79,92	75,76	72,4	70,00	70,32
Sul.....	15,27	17,81	19,0	19,70	20,12
Centro-Oeste.....	0,36	0,71	1,0	1,30	1,24
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO A-11

### PRODUTOS ALIMENTARES, BEBIDAS E FUMO PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	0,90	1,40	1,45	1,50	1,44
Nordeste.....	15,05	11,95	14,50	15,70	14,99
Sudeste.....	63,24	63,31	60,05	58,40	57,82
Sul.....	19,51	21,62	22,00	22,40	23,50
Centro-Oeste.....	1,30	1,72	2,00	2,00	2,25
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO A-12

### EDITORIAL E GRÁFICA

#### PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	0,85	0,82	1,0	1,00	1,05
Nordeste.....	4,91	4,34	4,5	4,70	5,29
Sudeste.....	85,89	85,54	84,0	83,30	83,54
Sul.....	8,09	8,89	10,0	10,50	9,43
Centro-Oeste.....	0,26	0,41	0,5	0,50	0,60
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

## QUADRO A-13

### DIVERSOS

#### PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO DE CADA REGIÃO NO TOTAL DO BRASIL

REGIÕES	VALORES OBSERVADOS		VALOR ESTIMADO (Modelo)		1975 (pelas elasticidades regionais)
	1950 (Censo)	1960 (Censo)	1970	1975 (por extrapolação linear)	
Norte.....	0,89	0,12	0,3	0,30	1,86
Nordeste.....	1,47	1,57	1,8	1,80	2,18
Sudeste.....	87,01	87,08	86,0	86,00	84,32
Sul.....	10,61	11,11	11,7	11,70	11,33
Centro-Oeste.....	0,02	0,12	0,2	0,20	0,31
<b>BRASIL.....</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>



**PARTE II**

**ANÁLISE FACTUAL COM BASE  
NOS PROGRAMAS E PROJETOS  
SETORIAIS  
(Mimeografado)**



**CENTRO-SUL COMO REGIÃO**  
**(Mimeografado)**



**POLÍTICA DE DESENVOLVI-  
MENTO DO NORDESTE.**



# Introdução

---

Destina-se o presente Capítulo a proporcionar uma análise crítica dos resultados globais da política de desenvolvimento da região nordestina e propor algumas diretrizes básicas para o seu prosseguimento. Não se trata, obviamente, de descer a detalhes ou de examinar aspectos específicos. Isso está feito nos Capítulos especializados que compõem o Diagnóstico do Nordeste (\*). Para facilidade de exposição o assunto será dividido em duas partes: a primeira destinada precipuamente a avaliar os resultados obtidos e a segunda a esboçar algumas sugestões de política econômica.

---

(\*) Diagnóstico do Nordeste — EPEA (em impressão).



# I. Análise e Interpretação da Evolução Recente

---

Iniciaremos com um exame das medidas adotadas em favor do Nordeste, para indagar, em seguida, seu impacto sobre o desenvolvimento da região. Merecerá maior atenção o período posterior a 1950, dado que vem revelando uma evolução considerada por alguns como extremamente auspiciosa. Feito isso, indagaremos quais as perspectivas para o futuro próximo e, nesse quadro, dedicar-se-á especial atenção ao mecanismo criado pelos artigos 34 e 18 dos Primeiro e Segundo Planos Diretores da SUDENE. Deve êste, em verdade, apresentar seus melhores resultados nos próximos anos com a maturação dos projetos aprovados. Para concluir, verificaremos as repercussões das medidas em prol do desenvolvimento do Nordeste sobre o conjunto da economia nacional.

## I.1 — A Política de Desenvolvimento do Nordeste e seus Resultados

A — Quem melhor dramatizou a importância da recuperação econômica da região foi o documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, que serviu de justificativa à criação da SUDENE. Diz êle: (1) “A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do País constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional. Essa disparidade é maior que a observada entre as economias do Centro-Sul e a dos países industrializados da Europa Ocidental. O Nordeste brasileiro se singulariza no Hemisfério Ocidental como a mais extensa e populosa zona de

---

(1) “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” — (GTDN) — Imprensa Nacional, 1959.

nível de renda inferior a cem dólares por habitante. A renda média do nordestino é menos de uma terça parte da do habitante do Centro-Sul.”

A percepção do problema do Nordeste é bastante antiga. Inicialmente, contudo, o que preocupou a Administração Federal foi o seu aspecto mais chocante corporificado no fenômeno das secas periódicas. Em 1909, criou-se a Inspeção Geral de Obras Contra Secas, mais tarde transformada no atual Departamento Nacional de Obras Contra Secas. Esse tipo de concepção predominou durante toda a primeira metade do século. A construção de açudes constituía a linha principal do esforço em favor da região.

Duas causas principais provocaram a mudança de perspectiva observada nos últimos quinze anos. Em primeiro lugar, a maior disponibilidade de estatísticas e o levantamento das Contas Nacionais demonstrou que a pobreza do Nordeste não podia ser ligada exclusivamente ao fenômeno periódico das secas. Estávamos, realmente, diante de uma região que registrava produto por habitante e níveis de bem-estar bastante inferiores à média do País. A par disso, os bilhões de metros cúbicos de água represadas não haviam conseguido impedir que as conseqüências das secas se agravassem continuamente. Na última delas, ocorrida em 1958, o número de pessoas lançadas ao desemprego subiu a 500 mil, ou seja, à cifra mais elevada de todos os tempos. Do impacto causado por esta na opinião pública nasceu a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), dotada de recursos próprios e, o que é mais importante, com a incumbência de rever, em profundidade, a política de desenvolvimento da região. Cumpre, todavia, reconhecer que a SUDENE constituiu apenas o último passo de uma tendência que já vinha-se manifestando desde há algum tempo. Em 1952 criara-se o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) que, além de apoiar as atividades econômicas locais, através de crédito de prazo curto e longo, contava com um Escritório Técnico de Estudos Econômicos (ETENE) destinado a equacionar, mais amplamente, os problemas da área. Da mesma forma a entrada em operação da Usina de Paulo Afonso, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) testemunhava uma clara mudança de mentalidade.

A nova orientação da política econômica foi sintetizada no documento supra citado e mais na publicação *Bases da Política de Desenvolvimento do Nordeste do Brasil e Esquema do Plano Quinquenal da SUDENE* (2). Poderíamos resumí-la em três objetivos princí-

---

(2) SUDENE — Assessoria Técnica (Mimeografado) 2.<sup>a</sup> edição — 1964.

pais: industrialização, produção de alimentos e preparação de agricultura das zonas semi-áridas para resistir às sêcas. Temos, pois, a industrialização colocada como uma das peças básicas da política econômica da área e o programa de açudagem relegado a um discreto segundo plano. Em vez de combater a sêca preferia-se tornar a região apta a suportá-la com um mínimo de desgastes. Quanto à produção de alimentos, propõe-se aumentá-la de duas formas: abrindo novas fronteiras agrícolas, no Maranhão e Sul da Bahia, e transferindo para a agricultura de abastecimento terras da zona úmida litorânea. Quanto a estas, deveriam ser liberadas mediante aumento da produtividade das culturas de cana-de-açúcar.

Partindo dessas diretrizes, a SUDENE lançou três Planos Diretores intercalados com uma tentativa de Plano Quinquenal. O exame dos investimentos nêles previstos nos dá uma idéia bastante clara da política econômica patrocinada por aquêle órgão. Verifica-se a passagem gradual de uma situação em que dominavam, de forma absoluta, os investimentos de infra-estrutura para outra em que adquirem importância os investimentos diretamente produtivos (vide Quadro 1).

Os investimentos de infra-estrutura declinam de 75,5% para 68,3%, 66% e 50,6%. Em sentido oposto, as percentagens propostas para a agricultura e indústria crescem, ponderavelmente, do Primeiro Plano Diretor para os dois seguintes. Estamos, assim, diante de um plano clássico de desenvolvimento regional que se preocupa, inicialmente, com a criação de uma infra-estrutura para, depois, utilizá-la, mediante investimentos diretamente produtivos. Assinale-se, aliás, que a contradição entre a importância concedida ao setor industrial, nas diretrizes gerais e as aplicações nêle realizadas pelos planos diretores é apenas aparente. De fato, supõe-se que, nesse campo, o esforço principal caiba à iniciativa privada. O papel do Governo é apenas de criar as condições para que ela possa atuar.

B — Os resultados dessa nova orientação da política econômica regional podem ser avaliados com alguma precisão a partir de 1947, época para a qual dispomos de dados sôbre a evolução da Renda Interna do Nordeste e do Brasil. Antecipando alguns aspectos que serão examinados em maior profundidade no Capítulo III, distinguiremos três períodos na evolução da Renda Interna Nordestina, a saber, 1947-1950, 1951-1955 e 1956-1962. No primeiro dêles, a participação do Nordeste na Renda Interna do País foi de 17%, declinando, no segundo, para 15%, e voltando a subir, no terceiro, até alcançar a percentagem de 16%. Especialmente significativo é o fato de que,

durante todo êste último período, a parcela relativa à região cresceu constantemente, com exceção do ano de sêca de 1958. Os dados são os seguintes:

#### PARTICIPAÇÃO DO NORDESTE NA RENDA INTERNA DO BRASIL

1955	13,9%
1956	14,4%
1957	14,9%
1958	14,3%
1959	15,3%
1960	15,9%
1961	17,3%
1962	19,1%

FONTE: (IBRE) — Fund. Getúlio Vargas e SUDENE.

Temos, pois, um período de contínuo crescimento a partir de 1956, fato êsse que se tornaria ainda mais notável se examinado em termos de renda *per capita*, dado que o crescimento da população Nordestina é inferior à média brasileira. A própria sêca de 1958 não conseguiu alterar a tendência ascensional. De fato, em 1959, a agricultura nordestina se recuperara bastante para revelar um crescimento de 10% em relação ao ano anterior.

A partir de 1962 não dispomos de dados seguros. Mas tudo indica que, pelo menos nos dois anos seguintes, prosseguiu a tendência à melhoria da posição relativa do Nordeste. O mesmo vale para o ano de 1965 se, no cálculo da Renda Interna brasileira, se excluir o efeito da excepcional safra cafeeira.

C — Essa tendência à eliminação do atraso econômico do Nordeste, que se prolonga por oito anos, e possivelmente por dez, levanta uma questão de extrema importância para a definição da política econômica regional do próximo decênio. De fato, a recuperação claramente denunciada pelos dados acima pode resultar de três cadeias causais alternativas, cada uma das quais reclama, ou autoriza, uma atitude diferente diante do problema nordestino. As hipóteses a serem consideradas são as seguintes:

- a) recuperação resultante de condições conjunturais excepcionalmente favoráveis;
- b) recuperação decorrente do esforço federal de investimentos na área;
- c) recuperação ligada ao aparecimento, na área, de um processo de desenvolvimento auto-sustentado.

Se correta a primeira hipótese, estamos diante de um fenômeno economicamente pouco significativo que não justifica qualquer alteração nos planos de desenvolvimento para a área. O desaparecimento dos fatores conjunturais favoráveis poderia, inclusive, reclamar uma suplementação de recursos, a fim de evitar que voltasse a predominar a tendência anterior ao alargamento do atraso. A segunda hipótese é bem mais auspiciosa, dado que demonstraria ser perfeitamente adequada à política empreendida na região a partir da década dos 50. Dada a presteza com que reagiu a economia nordestina aos remédios aplicados, poder-se-ia, mesmo, considerar a possibilidade, no caso de graves problemas nacionais, de reduzir a amplitude do esforço feito. Se, finalmente, válida a terceira alternativa cumpriria ir além de começar a planejar, desde logo, a gradativa retirada dos estímulos especiais conferidos à região. Os objetivos colimados teriam sido obtidos achando-se o Nordeste em condições de prosseguir, pelas suas próprias forças, num rápido desenvolvimento que o levaria mais cedo ou mais tarde à completa eliminação do seu atraso econômico.

São essas as diferentes interpretações que examinaremos nas próximas linhas.

D — A melhor forma de decidir entre as três hipóteses consiste em decompor a renda interna do Nordeste nos seus itens principais a fim de determinar os fatores responsáveis pelo rápido crescimento registrado. Infelizmente os dados disponíveis são precários. O Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, apenas oferece dados completos sobre a evolução da Renda Interna até 1960. Os cálculos existentes além dessa data são menos seguros e de comparabilidade duvidosa, o que nos leva a não utilizá-los aqui. O Quadro 2 nos mostra a evolução da renda interna do Nordeste e do Brasil nos três períodos anteriormente identificados. Para melhor compreensão da análise que segue, convém observar que a distribuição setorial da Renda Interna do Nordeste é a seguinte: (ano 1960): Agricultura, 46%; Indústria, 11,6% e Serviços, 42,4%.

Verifica-se que entre 1947 e 1950 a agricultura nordestina se expandiu aproximadamente no mesmo ritmo que a do conjunto do País. Os setores Indústria e Serviços revelam crescimento inferior à média nacional. No período seguinte, apenas a Indústria, setor de pequeno peso na área, acompanha a expansão do conjunto do País, de onde a perda de posição relativa do Nordeste, anteriormente referida. De 1956 a 1960, tanto o setor Agricultura como o Serviços, e principalmente o primeiro, superam substancialmente o dinamismo revelado pelo conjunto do País.

O simples exame desses dados globais já desencoraja, fortemente, a tese do desenvolvimento auto-sustentado do Nordeste. Seja se-

gundo as diretrizes propostas por ocasião da fundação da SUDENE<sup>(a)</sup>, seja pela experiência geral do Brasil, a Indústria deveria desempenhar papel de fundamental importância nesse desenvolvimento. Ora, justamente tal setor revelou dinamismo insignificante. No que se refere à agricultura, dados disponíveis sobre a produção por hectare (veja-se capítulo específico) não revelam nenhum crescimento na produção por hectare capaz de denunciar modificação nas suas características operacionais anteriores. Finalmente a expansão do setor terciário se deveu em boa parte à ampliação dos investimentos públicos ligada ao maior apoio concedido pelo Governo Federal ao Nordeste.

Segundo o que se pode concluir com base nas informações disponíveis, o crescimento do Nordeste em ritmo superior ao do conjunto do País, após 1956, deve-se de um lado a uma série de fatores circunstanciais, que não têm grandes possibilidades de se repetir ou manter sua efetividade, e de outro, à ação desenvolvimentista do Governo Federal na área.

Entre os primeiros, lembraríamos os seguintes:

- a) Inexistência de secas. Desde 1958 que o Nordeste não é vitimado pelo flagelo climático. A própria seca de 1958 não teve, como vimos, efeitos duradouros.
- b) Melhoria relativa dos preços dos produtos agrícolas nordestinos, segundo ilustram os dados abaixo:

#### EVOLUÇÃO DOS PREÇOS POR ATACADO

BRASIL	1955	1962
Geral . . . . .	100	575,5
Agricultura . . . . .	100	541,4

#### NORDESTE

Agricultura . . . . .	100	799,1
Produtos Alimentares . . . . .	100	1094,1
Matérias-Primas . . . . .	100	623,3

Verifica-se, portanto, que ao aumento físico da produção agrícola nordestina se somou o efeito do aumento relativo dos seus preços. Considerando-se que o setor representa 46% da renda global da região, é fácil compreender o impacto desse fenômeno.

(a) Uma Política de Desenvolvimento Para o Nordeste — op. cit.

c) Melhoria da taxa de câmbio para as exportações nordestinas. Até fins de 1953 o Governo brasileiro manteve fixa a taxa de câmbio para os exportadores, apesar do constante crescimento dos preços internos. Como o Nordeste cedia ao Centro-Sul parte de suas divisas de exportação, sofria com isso sério prejuízo. Em outras palavras, êle deixava de importar produtos baratos do Exterior para comprí-los caros em São Paulo. A perda de renda ligada a êsse processo foi avaliada, entre 1948 e 1956, em 167 milhões de dólares (vide Diagnóstico).

A Portaria 70 da SUMOC, de fins de 1953, modificou a situação inaugurando um sistema pelo qual a taxa de câmbio dos exportadores se modificaria periódicamente. Entre 1956 e 1962, enquanto os preços por atacado, inclusive o do café, subiam de 5,17 vezes, a taxa de câmbio para os exportadores nordestinos cresceu de 7,34 vezes. Segundo cálculo do III Plano Diretor, isso representou um ganho de 142 milhões de dólares, entre 1955 e 1962.

- d) Aumento das exportações. O III Plano Diretor, levado em conta o valor em dólar das exportações, e tomando com base o ano de 1956, registra substancial crescimento nas exportações nordestinas. Mas se tomarmos como base o ano de 1955, não ocorre nenhuma tendência de crescimento significativa. Êsse fator parece-nos, portanto, de menor importância.
- e) Declínio da taxa de expansão do Centro-Sul. Êsse fenômeno, que se tornou notável após 1961, contribuiu, evidentemente, para melhorar a posição relativa do Nordeste, que não foi atingido com a mesma intensidade. De fato, o fenômeno revelou maior amplitude no setor industrial, que é de importância relativamente pequena na região. Mesmo neste, contudo, as informações disponíveis demonstram que o Nordeste sofreu menos que o Centro-Sul com a política de contenção de crédito. De fato, como os recursos depositados no BNB, por conta dos Artigos 34 e 18 dos dois primeiros Planos Diretores, não eram imediatamente utilizados, foram êles empregados para aliviar a escassez de capital de giro das empresas locais, que não tiveram assim os problemas registrados por suas congêneres do Centro-Sul.

A par dêsses fatores, que apelidamos de circunstanciais, outros de caráter permanente, ligados fundamentalmente ao esforço de desenvolvimento do Governo Federal, podem ser lembrados para explicar o recente surto de expansão econômica da região. Assinalamos,

entre êles, em primeiro lugar a entrada em operação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, que entre 1956 e 1962 quadruplicou a geração de energia elétrica na região. Da mesma forma, os grandes investimentos da PETROBRÁS, em 1954-55, constituíram importante fator dinâmico para a área. A par disso poderíamos, evidentemente, lembrar o trabalho do Banco do Nordeste e da SUDENE.

A melhoria da posição relativa do Nordeste ainda não implica, portanto, no surgimento de um processo de desenvolvimento auto-sustentado. Tampouco pode ser levado exclusivamente à conta, seja do esforço desenvolvimentista do Governo Federal, seja de fatores puramente circunstanciais. O que ocorreu foi uma feliz conjugação da nova política econômica com uma conjuntura excepcionalmente favorável. Tivemos, portanto, a combinação das hipóteses *b* e *a*. Se essa conclusão nos permite, desde logo, excluir a adoção de uma política de gradativa retirada dos estímulos governamentais ao desenvolvimento da região, uma avaliação final dos resultados conseguidos, e a definição de uma política econômica geral para o decênio, vai depender das perspectivas econômicas para os próximos anos. Trataremos do assunto no parágrafo seguinte.

## 1.2 — Perspectivas do Nordeste

A — Partindo da análise anterior, diríamos que das duas principais determinantes do dinamismo regional uma, a saber a ação do Poder Público, não tem motivo algum para deixar de atuar. Quanto à outra, seu próprio aspecto circunstancial ou conjuntural retira-lhe qualquer possibilidade de continuação indefinida. Não há, de fato, motivo para que tenham desaparecido as sêcas periódicas ou para que os preços agrícolas e as taxas de câmbio dos exportadores locais continuem a subir mais rapidamente que o índice de preços por atacado. Alguns desses fatores positivos já deixaram, inclusive, de atuar.

Diante disso poder-se-ia, à primeira vista, julgar pouco favoráveis as perspectivas de desenvolvimento do Nordeste. Isso seria, sem dúvida, verdadeiro não fôra a ocorrência de novo fator de grande importância. Referimo-nos aos investimentos ligados a deduções do impôsto de renda e que deverão entrar em maturação nos próximos anos. Recapitulemos (\*):

A lei que aprovou o Primeiro Plano Diretor da SUDENE autorizou os contribuintes do impôsto de renda, desejosos de investir no Nordeste, a deduzirem até 50% do impôsto devido mais adicionais

---

(\*) Não é aqui o lugar de examinar os detalhes do mecanismo ou de sua evolução histórica. Esboçaremos apenas os lineamentos que nos parecem mais significativos.

restituíveis. Nos dois Planos Diretores seguintes (e principalmente no artigo 18 do II Plano), essa vantagem foi ampliada e aperfeiçoada. A idéia inicial era de que, para um dado investimento a ser realizado no Nordeste e considerado prioritário pela SUDENE, o interessado entraria com a metade em dinheiro vivo e o restante seria proporcionado pelos fundos do impôsto de renda depositados no BNB. No caso de os depósitos feitos com base nos artigos 34/18 não serem aproveitados no prazo de três anos, as quantias correspondentes seriam devolvidas ao Tesouro. A iniciativa privada recebia conseqüentemente poderoso estímulo para fazer aplicações no Nordeste. Estes investimentos que, segundo o Primeiro Plano Diretor, deveriam ser industriais, foram estendidos, posteriormente, à agricultura e às telecomunicações.

Os aperfeiçoamentos e modificações do esquema inicial foram feitos em duas linhas. Uma delas é a nosso ver menos significativa, dado que deixa em segundo plano um dos aspectos mais relevantes do mecanismo, ou seja, a mobilização dos esforços da iniciativa privada em favor do Nordeste. Nesse caso, temos a autorização de que os fundos dos artigos 34/18 sejam aplicados sob a forma de empréstimos aos investidores da região. Da mesma forma a transferência para o FIDENE (Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, criado no quadro da SUDENE), dos recursos não aproveitados ao fim de três anos, constitui inovação valiosa mas que não contribui diretamente para alargar o interesse do empresário privado na região. Mais positivas, nesse sentido, foram as autorizações legais ou interpretações que permitiram:

— que em certos casos chegasse a 75% do total do investimento a contribuição dos recursos dos artigos 34/18;

— que as empresas com participação de capital estrangeiro também fizessem os depósitos previstos nos artigos 34/18;

— que a parte em dinheiro vivo, legalmente obrigatório, fôsse integralizada por outrem que não o titular do depósito.

O Primeiro Plano Diretor excluía as empresas estrangeiras da vantagem concedida pelo artigo 34. O Segundo Plano Diretor generalizou a medida alargando, portanto, a área da iniciativa privada que poderia se interessar pelo Nordeste. A par disso, nem todos os depositantes se achavam em condições de complementar seus recolhimentos com parcela igual de dinheiro vivo. Na situação oposta se achavam aqueles que, havendo reunido fundos para criar uma empresa no Nordeste, não dispunham de depósitos do artigo 34/18 bastante grandes para aproveitar a autorização de entrar com apenas parte do valor total do empreendimento em dinheiro vivo. O Segundo

Plano Diretor autorizou, expressamente, que fôsem recolhidos junto a titulares de depósitos os montantes necessários para integral aproveitamento da autorização legal. Por êsse meio, os titulares de depósitos dos artigos 34/18 puderam aplicar suas disponibilidades sem nenhum desembôlso efetivo. O estímulo que isso representou para o incremento dos depósitos e para os empreendimentos na área dispensa comentários.

Finalmente, a regulamentação do Terceiro Plano Diretor estabeleceu que, para empreendimentos considerados prioritários, a parcela em dinheiro vivo poderia ser de apenas 25%, chegando, portanto, a 75% os recursos oriundos dos artigos 34/18. A importância dessa concessão está em que os homens de grande espírito empresarial e poucos recursos financeiros tiveram esplêndida oportunidade de se lançar, por conta própria, em novas atividades. Para se ter idéia da amplitude das vantagens oferecidas, poderíamos considerar o caso extremo de um projeto que recebesse autorização de utilizar 75% de fundos do artigo 34/18. Se o grupo patrocinador obtivesse um empréstimo de 50% do BNB, suas necessidades em dinheiro vivo não iriam além de 13%. Suponhamos um investimento de 10 bilhões de cruzeiros. As fontes de recursos seriam as seguintes:

Banco do Nordeste Brasileiro (financiamento) 5 bilhões de cruzeiros				
Depósitos arts. 34/18	3,7	"	"	"
Recursos próprios	1,3	"	"	"
Total	10	"	"	"

O BNB empresta até 50% do investimento total, desde que essa quantia não ultrapasse 80% dos investimentos fixos. Dos 50% restantes, segundo norma vigente, 75% podem provir dos artigos 34/18. Resta, portanto, apenas 1,3 bilhão para ser aplicado em dinheiro vivo. Na medida em que êsse dinheiro se destine à compra de equipamentos vendidos a prazo, o desembôlso nem sequer precisa ser imediato.

Êsse é o mecanismo. Vejamos agora a receptividade por êle encontrada.

B — Pode êle ser estudado de dois pontos de vista, isto é, do volume dos depósitos e do ritmo de sua utilização. Essa distinção é necessária porque, segundo observação corrente, a maioria dos que depositam não têm, inicialmente, em mente qualquer empreendimento específico. Como nada têm a perder, fazem simplesmente o depósito para depois pensar se valerá realmente a pena utilizá-lo. Assim sendo, poderia perfeitamente ocorrer que um grande volume de depó-

sitos pouco significasse dado que, não sendo utilizados, voltariam novamente ao Tesouro ou, segundo a nova fórmula, para o FIDENE. Este, como vimos antes, não parece representar a melhor forma de funcionamento dos artigos 34/18.

O sucesso não foi imediato. O documento *SUDENE, Avaliação de uma Experiência de Desenvolvimento Regional* (\*), datado de 1965, chegou mesmo a apontar as causas do relativo insucesso do mecanismo. Não tardou, porém, que as dificuldades iniciais fôsem vencidas, inclusive através dos aperfeiçoamentos introduzidos na concepção inicial. A evolução dos depósitos realizados na BNB foi a seguinte:

#### RECURSOS DOS ARTIGOS 34/18 — DEPÓSITOS NO BNB

ANO	<i>Em bilhões de cruzeiros correntes</i>	<i>Em bilhões de cruzeiros de 1966 (*)</i>	<i>Como percentagem da arrecadação do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas</i>
1962	6	42	10,4
1963	7	28	5,8
1964	36	75	18,9
1965	172	238	45,8
1966	250	250	...
<b>TOTAL</b>	<b>471</b>	<b>633</b>	<b>...</b>

FONTE: SUDENE — FGV — Min. da Fazenda.

(\*) Preços de Julho de 1966.

Verifica-se, portanto, que a eficiência do mecanismo aumentou constantemente. Em termos de cruzeiros de 1966, passamos de 42 bilhões, em 1962, para 250 bilhões no ano passado. Em termos de percentagem do imposto de renda arrecadado sobre pessoas jurídicas, o crescimento foi de 10,4%, em 1962, para 45,8%, em 1965. Os resultados do ano de 1963 pareciam indicar, inclusive, um retrocesso.

No que se refere à demanda deste dinheiro, tampouco houve dificuldade. O total de projetos aprovados e em análise mais as autorizações de suplementação de capital de giro e as reformulações de esquemas financeiros somam um total de 609 bilhões de cruzeiros, superando, portanto, de cerca de 138 bilhões a oferta.

Segundo demonstra o Quadro 3, desse total, 223,7 bilhões de cruzeiros representavam projetos e solicitações de capital de giro apro-

(\*) Centro de Desenvolvimento Econômico — CEPAL — BNDE — 1965 (mimeografado) pg. 16 nota 2.

vados, 281 bilhões de cruzeiros projetos e solicitações de capital de giro e análise, e 104 bilhões de cruzeiros reformulações financeiras em estudo. A conclusão é pois que, também no ângulo da procura dos recursos, a operação vem sendo bem sucedida.

Com base nos elementos citados nas linhas anteriores, podemos concluir que as perspectivas para o Nordeste de manter nos próximos anos um elevado ritmo dinâmico são bastante boas. Os 471 bilhões de cruzeiros tornados disponíveis pelos artigos 34/18 implicarão em investimentos totais cêrca de duas vêzes maiores, ou seja, numa aplicação de quase um trilhão de cruzeiros em setores diretamente produtivos. E o impacto dêsses investimentos ocorrerá, na sua totalidade prática, nos próximos anos. Em verdade, dos 224 bilhões de cruzeiros dos artigos 34/18, destinados ao uso em projetos aprovados, apenas 68 bilhões já foram comprometidos, o que significa que estamos, quase sempre, diante de projetos em implantação e que, portanto, ainda não começaram a fornecer à região o fluxo de renda que dêles se deve esperar.

Modo de comprovar que tais investimentos constituem uma injeção nova de recursos consiste em indagar que parcelas dos fundos dos artigos 34/18 são originários da própria região. Os dados são os seguintes:

#### DEPÓSITOS COM BASE NOS ARTS. 34/18 ORIGINÁRIOS DO NORDESTE

1962	12,2%
1963	17,2%
1964	8,1%
1965	6,7%

Os recolhimentos correspondem, portanto, em sua esmagadora maioria a um fluxo nôvo de dinheiro que não poderá deixar de atuar favoravelmente no desenvolvimento da região, compensando o eventual desaparecimento dos fatores conjunturais favoráveis do período anterior.

### I.3 — Avaliação da Política de Desenvolvimento do Nordeste

Os elementos fornecidos pelos dois parágrafos nos permitem uma avaliação dos resultados obtidos na política de desenvolvimento do Nordeste. Isso será feito, em primeiro lugar, do ponto de vista da região considerada isoladamente e, em seguida, da perspectiva da política econômica global.

A — A partir do momento que o problema nordestino foi reequacionado, retirando-se do fenômeno da seca a importância excessiva que lhe fôra conferida, o Governo preocupou-se imediatamente em criar na região uma infra-estrutura econômica de características satisfatórias. Essa orientação é testemunhada, como vimos, pelo fato de que nada menos de 75,5% dos investimentos do Primeiro Plano Diretor foram destinados a êsse fim. Mas a simples criação de uma infra-estrutura não é suficiente. Hirschmann (7) define bem o problema quando diz que a infra-estrutura é meramente permissiva, ou seja, torna possível o desenvolvimento mas não conduz necessariamente a êle. Para que êste tenha lugar, é indispensável que os investimentos de base sejam amplamente utilizados mediante a criação de atividades diretamente produtivas. Um dos sérios riscos de qualquer política de desenvolvimento está na melhoria indefinida da infra-estrutura sem que esta seja devidamente aproveitada. Chenery (8), na sua análise da experiência do Sul da Itália, afirma que um erro desse tipo foi cometido naquele país, o que explica, em parte, o fato de o esforço realizado nos dez primeiros anos não ter sido suficiente para evitar o alargamento do hiato existente entre o *Mezzogiorno* e o Norte do País.

No Brasil êssa distorção foi evitada. As aplicações em infra-estrutura caíram entre o Primeiro e o Terceiro Plano Diretor de 75,5% para 50,6%. Em sentido contrário, as aplicações na indústria subiram de 1% para 5,2%.

Tal evolução não seria, contudo, suficiente não fôra o impulso proporcionado às atividades diretamente produtivas pelo mecanismo dos artigos 34/18. Segundo se verá, em capítulo especial, o Nordeste se beneficia de toda uma série de incentivos fiscais, cambiais e financeiros. O mecanismo dos artigos 34/18 constituiu, contudo, um tipo diferente de estímulo. Trata-se, em última análise, de um incentivo à capitalização. Realmente, uma empresa que recebe isenção de impostos pode decidir baixar preços, beneficiando os consumidores, ou manter preços e aumentar os lucros distribuídos premiado seus associados. Em qualquer dos casos o resultado, em termo de aumento do Produto Interno da região, é nulo ou indireto. No caso dos artigos 34/18 a vantagem, para ser auferida, reclama investimentos e mobilização de espírito empresarial. Não há, sem dúvida, elementos suficientes para se dizer em que medida o desejo

---

(7) Albert O. Hirschmann — *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958.

(8) Hollis B. Chenery — *Development Policies for Southern Italy*, em *Regional Development and Planning*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1964.

de aproveitar os artigos 34/18 leva a um esforço de capitalização suplementar. Pelo menos parte dos investimentos com recursos próprios teriam sido feitos de qualquer maneira.

É inegável, porém, que do ponto de vista do desenvolvimento, a entrega de certa parcela do imposto de renda às empresas, com a condição de que seja utilizada em investimentos, é melhor do que a entrega, do mesmo dinheiro, sem condições, como acontece no caso das isenções fiscais.

Mais importante, porém, do que uma discussão sobre as características específicas do estímulo contido nos artigos 34/18 é a constatação do fato de que funcionou no Brasil, com surpreendente eficiência. Para se ter uma idéia quantitativizada do que êle significa, basta lembrar que, de acôrdo com o Terceiro Plano Diretor, a SUDENE deverá aplicar no Nordeste, em 1966, o total de 144 bilhões de cruzeiros, dos quais 78 bilhões em infra-estrutura. Ora, nesse mesmo ano, os depósitos no Banco do Nordeste por conta dos artigos 34/18 chegaram a 250 bilhões de cruzeiros. Tudo indica, portanto, que se encontrou uma fórmula, altamente eficaz, para se passar da fase de investimentos infra-estruturais para a de investimentos diretamente produtivos.

Não menos importante é o fato de que os novos investimentos estão-se orientando para os setores mais dinâmicos de economia. A indústria recebeu a maior parte e nesta as aplicações têm-se concentrado, fortemente, em setores como o químico e petroquímico que constituem as atividades de maior potencialidade dinâmica na atual conjuntura econômica brasileira. Observa-se, outrossim, um delineamento de pólos industriais em Salvador, Recife e, com um pouco de atraso, em Fortaleza. Tudo leva a crer, portanto, que se está caminhando para concentrações industriais capazes no futuro de um crescimento auto-sustentado, tal como sucedeu no Centro-Sul do País.

O aumento e aperfeiçoamento da infra-estrutura econômica do Nordeste, a aceleração da sua taxa de crescimento a partir de 1956 e o surto industrial prenunciado pelos projetos, aprovados ou em análise na SUDENE, nos permite declarar que a política de desenvolvimento regional registrou satisfatório sucesso na região. Cumpre, todavia, deixar claro que o obtido, até o momento, foi o desencadeamento de um processo que reclama período relativamente longo para ser levado a bom término. Colocando a questão de outra forma: nada indica que o Nordeste seja capaz de manter seu dinamismo recente na hipótese da suspensão dos estímulos que o desencadearam. Pelo contrário, tudo leva a crer que êles deverão ser mantidos pelo menos durante os próximos anos.

B — Se do ponto de vista do Nordeste a situação é satisfatória, cumpre agora verificar como se apresenta a questão da perspectiva do conjunto do País. Realmente, a recuperação de uma região pode ser conseguida com esforço de tal monta que o dinamismo do conjunto da economia venha a ser prejudicado. Se tal fôr o caso, o que se apresenta como sucesso, do ponto de vista estritamente regional, constituirá um erro de perspectiva do conjunto do País. Esse risco é especialmente grande nos subdesenvolvidos, onde as poupanças são escassas e, portanto, uma política de desenvolvimento regional tem maiores possibilidades de representar sacrifício insuportável.

No Brasil o problema foi debatido com bastante amplitude na década dos 50, quando se começou a perceber que o problema do Nordeste era bem mais grave do que supunham os estadistas do começo do século. Sustentava importante corrente de opinião que, dada a escassez das nossas poupanças, carecia de sentido desviá-las para zonas menos desenvolvidas onde a produtividade era menor. Segundo os defensores dessa tese, todo o esforço deveria se concentrar no Centro-Sul. O Nordeste se beneficiaria, quer mediante a gradativa extensão da área de prosperidade, quer através de uma política específica de recuperação, empreendida quando o Brasil, por ter atingido certo grau de desenvolvimento, dispusesse de recursos mais amplos. Os homens do Nordeste contra-argumentavam que, a continuarem as coisas como estavam, o Nordeste se veria reduzido à situação de mercado para o Centro-Sul, sem poder industrializar-se dada a concorrência dos seus fornecedores nacionais. Lembravam, outrossim, que o Nordeste fornecia divisas para as importações de matéria-prima e equipamento do Centro-Sul, sofrendo, como conseqüência, substancial prejuízo.

O Banco do Nordeste e a SUDENE, dois grandes reformuladores da política de desenvolvimento do Nordeste, surgiram não como resultado de um acôrdo entre as correntes em choque mas como conseqüência do fato de que o abandono daquela região era social e politicamente inaceitável. Não tendo, portanto, havido uma decisão inspirada em racionalidade estritamente econômica, poder-se-ia, em princípio, temer que os recursos desviados para a região mais pobre implicasse em prejuízo para o desenvolvimento global (°).

Ora, o exame dos dados disponíveis não revela qualquer impacto negativo da política de desenvolvimento do Nordeste sobre o dinamismo geral da economia brasileira. Pelo contrário, no período 1956 — 1962, em que ocorreu o crescimento mais intenso da região, o

---

(°) Não significa isso que a política de desenvolvimento do Nordeste carecesse de fundamento econômico. A respeito veja-se J.P.A. Magalhães — *Condições Econômicas do Desenvolvimento* (II — Palestra) — Estudos Econômicos — junho-dez. — 1954.

Brasil registrou taxas de expansão que se situam não somente entre as melhores de sua história econômica, como entre as mais elevadas do mundo. Os dados são os seguintes:

#### BRASIL: VARIAÇÃO ANUAL DO PRODUTO INTERNO BRUTO

1956	1,9%
1957	6,9%
1958	6,6%
1959	7,3%
1960	6,7%
1961	7,3%
1962	6,4%

FONTE: IBRE — *Fundação Getúlio Vargas*.

Deixando-se de lado o ano excepcionalmente mau de 1956, tivemos um crescimento, médio, no período, de 6,7%. Os anos de 1963 e 1964 registraram um declínio relativo (expansão de apenas 1,6% e 3,1%, respectivamente). Nada, porém, autoriza a acreditar que isso tenha tido qualquer ligação com o esforço realizado em favor do Nordeste.

A partir de 1964 o Governo tomou, como sua meta central, a contenção do surto inflacionário e, para tanto, o esforço básico se fez no sentido de eliminar o *deficit* orçamentário Federal. Novamente aqui obteve-se pleno sucesso sem que fôsse necessário reduzir os recursos orientados para o desenvolvimento do Nordeste. Dados disponíveis revelam que, se em 1964 a receita cobria apenas 72,5% das despesas públicas, essa percentagem passou, em 1966, para 99,1%, e o orçamento para 1967 se acha equilibrado.

Em suma, os excelentes resultados obtidos no Nordeste não implicaram em qualquer prejuízo para o desenvolvimento global do País, ou mesmo no abandono ou atraso de objetivos gerais como o do combate à inflação. Pelo contrário, se verdadeira a tese de que terminou nossa fase de substituição de importações, o recente desenvolvimento do Nordeste foi de fundamental importância para o conjunto do País <sup>(10)</sup>.

Como observação final, cumpre indagar se, na hipótese do integral aproveitamento pelas empresas das vantagens dos artigos 34/12, não se configuraria um ônus excessivo sobre a economia do País. Em 1965 a arrecadação do imposto de renda sobre pessoas jurídicas subiu a 375,5 bilhões de cruzeiros. Como os recolhimentos ao BNB foram

<sup>(10)</sup> Vide United Nations — *The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil*, Economic Bulletin for Latin America, Março de 1964.

de 172 bilhões de cruzeiros, pode-se calcular em 547 bilhões de cruzeiros o total do imposto devido. Temos, pois, que a parte depositada não foi além de 31,1%, quando poderia ser de 50%, ou seja, chegar a 273,5 bilhões de cruzeiros. Se tal acontecesse, cêrca de 100 bilhões de cruzeiros suplementares seriam subtraídos ao Tesouro. Não entraria isso em choque com a política governamental de equilíbrio orçamentário ou, alternativamente, não obrigaria o Governo a reduzir alguns investimentos de grande importância para o País? Essa inquietação, segundo tudo indica, é meramente acadêmica. A experiência dos cinco anos de funcionamento do mecanismo demonstra que os recolhimentos ao BNB são feitos, na sua quase totalidade, pelas empresas de grande porte. Informa o BNB que 2% dos depositantes são responsáveis pelo recolhimento de 57% do total e 14% por 80%. Com base nisso, se conclui que tôdas as pessoas jurídicas interessadas no sistema já estão realizando seus recolhimentos. É lícito, conseqüentemente, supor que a percentagem dos depósitos sôbre o imposto devido pelas pessoas jurídicas não irá muito além do atual. Ainda sôbre êsse ponto de vista não há motivos, portanto, para acreditar que a política de desenvolvimento do Nordeste venha entrar, futuramente, em choque com a política global de desenvolvimento equilibrado.

Sintetizando, diríamos que a experiência de recuperação do Nordeste:

a) foi satisfatória para a região, porque desencadeou um processo de eliminação do seu atraso econômico. Há, outrossim, razoáveis esperanças de, se fôr mantido, êsse processo evoluir num futuro não muito distante para um desenvolvimento auto-sustentado;

b) foi satisfatório para o conjunto do País porque o esforço em prol da recuperação do Nordeste não impediu que se continuasse a perseguir os objetivos globais do desenvolvimento e do equilíbrio monetário;

c) foi satisfatória, finalmente, porque comprova que um esforço das dimensões e com a orientação do realizado na última década é suficiente para a recuperação econômica da área. Se êle não pode ser interrompido, nada indica que deva ser significativamente ampliado.



## II. Sugestões para uma Política Global de Desenvolvimento do Nordeste

---

Não é nosso objetivo oferecer aqui normas para a orientação da política de desenvolvimento do Nordeste nos diferentes setores que compõem sua economia. Nos capítulos especializados, que tratam de cada um deles separadamente, serão alinhadas as conclusões e sugestões que defluem da análise feita. Nesta parte nos manteremos estritamente na perspectiva global. Ainda dêsse ponto de vista, nossa contribuição não será exaustiva. O presente documento não objetiva, em verdade, substituir os Planos Diretores da SUDENE que estabelecem as normas da ação governamental na área. O que se fará aqui é uma sugestão para o arcabouço central da estratégia a ser seguida no próximo decênio.

Nossa análise anterior deixou bastante claro que, passado o período marcado, predominantemente, pela preparação da infra-estrutura regional, chegamos ao momento em que o papel fundamental passa às atividades diretamente produtivas. A responsabilidade pelo processo transfere-se, conseqüentemente, do Governo para a iniciativa privada, pois que, se ao primeiro cabe boa parte dos investimentos de infra-estrutura, as aplicações diretamente produtivas constituem o campo de ação próprio das empresas particulares. Outra conclusão, transmitida pela análise anterior, é de que os recolhimentos dos artigos 34/18 constituirão, nesta nova fase, o instrumento dinamizador básico da economia nordestina. As sugestões que se seguem visam, fundamentalmente, ao seu aperfeiçoamento. Diante do sucesso da política de desenvolvimento do Nordeste, nos últimos dez anos, nada mais resta do que persistir no caminho trilhado aproveitando os erros e experiências passados para adaptar e melhorar os instrumentos de ação disponíveis.

Dividiremos o assunto em três parágrafos: o primeiro tratará dos modos e meios para orientar, mais racionalmente, as aplicações ligadas aos fundos dos artigos 34/18; o segundo delineará, rapidamente, os setores da região que apresentam maiores potencialidades dinâmicas; no terceiro apresentaremos algumas observações sobre o mecanismo dos artigos 34/18, propriamente dito.

## II.1 — Orientação Racional dos Investimentos Ligados aos Artigos 34/18

A — Quem examina as aplicações dos fundos depositados no BNB por conta dos artigos 34/18 (projetos aprovados e em análise), verifica imediatamente que estas são quase completamente livres. Raciocina, não sem razão, a SUDENE, que se trata de fundos privados, cabendo, portanto, aos seus titulares, orientados pelas indicações do mercado, escolher a melhor forma de utilizá-los. Não significa isso que ela lhes confira liberdade total de decidir. Em primeiro lugar, tôdas as aplicações propostas são previamente apresentadas àquele organismo sob a forma de projetos e examinados do ponto de vista do interesse da região. A SUDENE criou, a par disso, um sistema pelo qual os projetos que apresentam características mais consentâneas com os interesses da região recebem autorização para utilizar maior percentagem dos recursos ligados aos artigos 34/18. A tabela adotada é a seguinte:

<i>Faixa de Prioridade</i>	<i>Participação dos recursos: artigos 34/18</i>	<i>Quantidade de pontos de Classificação</i>
A	75%	igual ou maior que 50
B	50%	igual ou superior a 30 e menor que 50
C	25%	menos que 30

FONTE : Decreto 58.666 de 16.6.1966

Se indagarmos de que forma são distribuídos os pontos verificamos que se procura orientar os investimentos, seja para setores prioritários, seja para regiões insuficientemente beneficiadas pelo recente surto desenvolvimentista. Assim, na indústria, o maior número de pontos vai para a fabricação de bens de capital, bens de consumo duráveis e bens de uso generalizado na indústria, agricultura ou pesca. No setor agropecuário o número máximo de pontos beneficia projetos que “objetivem a produção de bens de demanda reconhecidamente insatisfeita, ou de bens alimentícios de primeira necessidade e oferta regional insatisfatória”.

No que se refere à localização, a distribuição dos pontos é a seguinte:

- |  |           |
|--|-----------|
| 1. Municípios de Recife, Salvador, Municípios limítrofes e áreas industriais dessas capitais ..... | 5 pontos  |
| 2. Outros Municípios fora do Maranhão, Piauí, R. G. do Norte e Sergipe .....                       | 10 pontos |
| 3. No Rio G. do Norte e Sergipe .....  | 15 pontos |
| 4. No Piauí e Maranhão .....   | 20 pontos |

FONTE: Decreto 58.666, de 16.6.1966

Depreende-se daí que se procura desencorajar a concentração em Recife e Salvador e atrair investidores para o Piauí e Maranhão, os dois Estados de menor renda *per capita* da área.

Se essas prioridades revelam que a SUDENE está perfeitamente consciente do problema, cumpre, todavia, assinalar que essa medida não parece, por si só, suficiente. Em primeiro lugar porque a experiência demonstrou que os interessados conseguem sempre enquadrar seus projetos nas categorias mais favorecidas, obtendo o total de cinquenta pontos e, portanto, o direito, de utilizar 75% dos depósitos dos artigos 34/18. Desaparece, assim, o estímulo que se pretendeu conferir a setores prioritários e à localização em área menos favorecidas. Vejamos, porém, a questão em mais detalhes. O Quadro 4, referente à distribuição espacial dos projetos aprovados, revela excepcional concentração em dois Estados, a saber, na Bahia, que absorveu, 45,6% dos recursos dos artigos 34/18, e Pernambuco, com 37,8%. O Ceará, com 4,5%, vem num afastado terceiro lugar.

Sem dúvida parte dessa concentração resulta de uma localização naqueles Estados de alguns projetos de grandes dimensões, se excluirmos na Bahia a USIBA (Usina Siderúrgica da Bahia) e em Pernambuco a COPERBO (Companhia Pernambucana de Borracha Sintética), teremos as aplicações na área, com base nos artigos 34/18, reduzidas dos 78 e 65 bilhões do Quadro 4, para 63 e 50 bilhões, respectivamente. O mesmo fato pode ser percebido se levarmos em conta não o valor, mas o número dos projetos aprovados. Verifica-se, imediatamente, que a posição da Bahia declina 21,8% e melhora a do Ceará e da Paraíba, que passam para 13,5% e 12,4%, respectivamente.

A gravidade da concentração observada reduz-se mais ainda se passarmos a examinar os projetos em análise na data de 20 de novembro de 1966. O Quadro 5 nos mostra que a melhor situação cabe ao Ceará, com 83 milhões de cruzeiros do artigo 34/18, o que denuncia o próximo nascimento de outro importante e vigoroso pólo de desenvolvimento industrial. Ao lado do Ceará, vamos encontrar Alagoas, com 37 bilhões de cruzeiros, prenunciando, igualmente, o aparecimento de novo pólo construído em torno do aproveitamento do sal-gema.

Embora o fenômeno da concentração não apresente a gravidade que se poderia supor à primeira vista, sua existência é incontestável. Para bem equacionar o problema, faz-se necessário estabelecer iniciativamente algumas premissas. A tentativa de difundir homogeneamente a atividade econômica pela região, seria anti-econômica. A teoria moderna, pelo contrário, tende a aconselhar a concentração de esforços em áreas que ofereçam melhores condições econômicas. Os economistas Gabriele Pescatore e Roanam Weitz<sup>(11)</sup>, apreciando, em documento recente, a atuação da SUDENE, lembram que isso vale não somente para a indústria mas também para a agricultura. Aconselham que se criem ao lado de "centros" de desenvolvimento industrial, "ilhas" de desenvolvimento agrícola. Assinalam, inclusive, que muito se ganharia com a proximidade espacial desses dois tipos de área.

O que preocupa no desenvolvimento recente do Nordeste é menos a concentração revelada pelas estatísticas do que o fato de estar ocorrendo espontaneamente, sem que nenhum estudo prévio tenha determinado o número e localização ideal dos pólos de desenvolvimento nordestino. Para sublinhar o que temos em mente, podemos inclusive admitir a hipótese, pouco provável, de o estudo do assunto chegar à conclusão de que a área não deva ter mais do que dois pólos, cabendo, portanto, desencorajar o aparecimento de quaisquer outros. Se tal fôsse o resultado dos estudos feitos, êste deveria ser transformado em norma de política econômica. O que não parece prudente é aceitar a situação atual em que a espontaneidade da localização é praticamente completa. Sabe-se, em verdade, que sobretudo as atividades industriais, quando não devidamente controladas, tendem a gerar concentrações economicamente pouco saudáveis e de difícil correção.

A política de desenvolvimento regional destina-se, aliás, em boa parte, a corrigir essa tendência a uma defeituosa localização espacial da atividade econômica. Não há, portanto, motivo para que, no Nordeste, se deixe permanecer o problema. Diga-se, aliás, de passagem, que a SUDENE está estudando seriamente o assunto, devendo, em futuro próximo, divulgar trabalho com a determinação de certo número de pólos potenciais para a área. Com base nesses estudos, serão adotadas medidas destinadas a proporcionar uma distribuição espacialmente lógica, e economicamente eficiente, da atividade econômica no Nordeste.

**B — O Quadro 6 dá a distribuição setorial dos projetos aprovados até outubro de 1966. Um exame superficial não nos autoriza a qualquer restrição. As maiores aplicações dos fundos dos artigos**

---

(11) *Report on a Mission to the Northeast of Brazil*, Rome (Italy Rehovot) (Israel) 1966 (mimeografado).

34/18 são feitas na indústria química, que se coloca entre os ramos mais dinâmicos da atual conjuntura brasileira. Vêm a seguir a metalurgia e os produtos alimentícios, que seriam indubitavelmente colocados como prioritários em qualquer programação racional da economia nordestina.

Apesar dos resultados, aparentemente satisfatórios, obtidos, não se justifica a continuação, por parte do órgão planejador da área, de uma atitude de mera passividade diante do problema. Esta era perfeitamente correta, quando a ação desenvolvimentista sôbre a região provinha, fundamentalmente, dos investimentos públicos. Daqui por diante, todavia, o esforço principal dever-se-á transferir para o setor privado, através de fundos cuja aplicação é controlada pela SUDENE. Não há, pois, razão alguma para que sua ação planejadora se exerça quase exclusivamente sôbre o setor público. De fato, por melhor que venha sendo a distribuição revelada pelo Quadro 6, a SUDENE, dotada de horizontes mais amplos e de compreensão melhor do interesse regional, terá sempre alguma coisa a dizer sôbre o assunto. A razão básica da montagem de qualquer esquema de planejamento se acha exatamente no reconhecimento de que a maior eficiência de um processo dinâmico é assegurada quando as indicações do mercado são revistas, e, eventualmente, corrigidas pela ação do Poder Público.

No caso específico do mecanismo criado pelos artigos 34/18, há alguns motivos suplementares capazes de encorajar certas distorções. Em verdade, conforme se disse anteriormente, a maioria dos depósitos realizados provêm de emprêsas que não têm idéia precisa sôbre como e onde investir. A experiência dos últimos três anos revela, outrossim, que, até o momento, os recolhimentos superam largamente os projetos aprovados. Assim sendo, os depositantes receiosos de vir a perder seus fundos mostram-se propensos a aplicá-los no primeiro projeto que lhes fôr oferecido. Isso faz com que empreendimentos de potencialidades limitadas passem a ter oportunidades substanciais de serem levados adiante. A análise sumária feita pela SUDENE não é suficiente para evitar que isso aconteça. Aliás, enquanto os projetos aprovados permanecem inferiores à disponibilidade de recursos, a atitude normal que qualquer órgão financeiro é não ser muito exigente no referente a prioridades. Em suma, a par do problema locacional, a correta distribuição setorial dos fundos disponíveis deverá exigir uma ação planejadora mais ampla do órgão de desenvolvimento regional.

C — Outro aspecto a ser mencionado é o das médias e pequenas emprêsas. O Quadro 7, referente aos projetos aprovados, mostra que a dimensão média dos investimentos totais é relativamente grande.

Assim, a menor cifra foi registrada na Paraíba, e sobe a 171 milhões de cruzeiros. Revela isso que o mecanismo dos artigos 34/18 está-se restringindo, praticamente, às empresas de grande porte.

Colocando a questão de forma ligeiramente diferente, diríamos que, durante o ano de 1966, o menor investimento total aprovado por Estado foi de 85 milhões de cruzeiros, em Alagoas. Em "Reequipamento e Complementação" temos dois casos de 6 milhões de cruzeiros (Maranhão e Paraíba). Estes, porém, não oferecem uma idéia da dimensão do usuário (vide Quadro 8).

As médias e pequenas empresas não estão, pois, sendo devidamente atendidas. E, no caso da região nordestina, a situação apresenta inconvenientes especiais. De fato, através dos artigos 34/18, ela está entrando numa época de grandes empreendimentos. Estes criam uma procura de matéria-prima suplementar, oferecem determinados tipos de bens intermediários e elevam a geração da renda na região. Posto que tais resultados sejam vantajosos em si, eles só exercerão todo seu influxo dinâmico se estimularem localmente uma série de empreendimentos complementares. Referimo-nos ao fornecimento de insumos para as novas indústrias, elaboração dos seus produtos, ou ainda fabricação de bens de consumo reclamados pelos maiores fluxos de renda. Ora, esse processo, por meio do qual se difunde a prosperidade gerada pelos grandes investimentos, se realiza freqüentemente através de empresas de porte pequeno ou médio. Cumpre, pois, encontrar fórmula e meios de apoiá-las amplamente. Assinale-se, finalmente, que na fase do desenvolvimento nordestino, que agora se inaugura, será necessário atentar para que os estímulos concedidos não levem ao aparecimento de empresas artificiais, que, ao cessarem as vantagens atuais, serão incapazes de concorrer com as similares do Centro-Sul. Esse risco é, sem dúvida, inerente a qualquer política de desenvolvimento regional. Ele será, contudo, singularmente diminuído na medida em que estudos de profundidade definam uma estrutura econômica para o Nordeste, viável dentro do quadro global brasileiro. A proporção em que sejam tomadas decisões corretas a respeito, mais próximo estará o dia em que a região se tornará capaz de um desenvolvimento auto-sustentado, ou seja, independente de qualquer estímulo especial.

D — Nessa nova fase do desenvolvimento do Nordeste, em que o papel principal caberá às atividades diretamente produtivas, levados adiante pela iniciativa privada, será, portanto, necessário tomar medidas para que elas se distribuam racionalmente pela região, se concentrem nos setores de maiores potencialidades dinâmicas e criem condições para um desenvolvimento auto-sustentado em futuro próximo. Algumas das medidas aconselháveis para se atingir esse objetivo específico podem ser, desde logo, lembradas.

Definidos os “pólos” industriais e as “ilhas” de desenvolvimento agrícola, a SUDENE deve apoiar toda uma série de medidas destinadas a torná-los atraentes para os investidores privados. A criação de cidades industriais, fazendas experimentais, ampla disponibilidade de água e energia podem ser lembrados.

No que se refere a setores específicos, diagnósticos gerais, ou estudos de mercados e da disponibilidade de matérias-primas do tipo realizado pelo BNB, contribuem para chamar atenção sobre as oportunidades existentes. Se isso não fôr suficiente, a preparação de perfis industriais (veja-se experiência do Governo do Ceará), viabilidades, ou mesmo de projetos completos, poderia ser considerada. Na medida em que a SUDENE consiga obter projetos de valor superior aos recursos disponíveis, sua capacidade de orientar a economia da região, segundo prioridades preestabelecidas, será bastante acrescida. O estímulo à preparação de projetos deve, pois, ser considerado e mesmo, se fôr o caso, empreendida a organização de uma carteira de projetos pela própria entidade. Nesse sentido, cumpre assinalar a importância de conjuntos de projetos que se apoiem mutuamente. O exemplo clássico é, sem dúvida, o dos complexos industriais. Mesmo na ausência desses pode-se, contudo, identificar projetos interligados que aproveitem subprodutos, a mesma matéria-prima, ou forneçam insumos para o projeto principal. Esse tipo de enfoque, além de tornar econômicos empreendimentos que de outra forma não o seriam, tem a vantagem de multiplicar as aplicações de capital possíveis na região.

Quanto à média e pequena empresa, conhecem-se toda uma série de medidas destinadas a facilitar seu acesso aos fundos de desenvolvimento. O Governo da Bahia realizou interessante ensaio a respeito e, atualmente, a SUDENE prepara-se para transferir ao Brasil experiência européia do assunto.

Para evitar o surgimento de empresas artificiais no Nordeste, poder-se-ia, entre outras coisas, no exame dos projetos apresentados, comparar sistematicamente as vantagens locais da região com as do Centro-Sul. Apenas seriam aprovados aqueles projetos em que a eventual desvantagem do Nordeste pudesse ser compensada, a prazo médio, pelas economias externas resultantes do desenvolvimento da região.

Generalizando, diríamos que o importante é que se cuide também do planejamento do setor privado. Seria de interesse que se chegasse a uma idéia da estrutura espacial e setorial aconselhável para os investimentos privados na região. Na base dela seriam estabelecidas metas “indicativas”, que serviriam de quadro orientador para a política econômica oficial. E a SUDENE não teria, segundo tudo indica,

dificuldade em obter das empresas particulares comportamento consentâneo com essa programação. Sua capacidade em influenciá-las decisivamente resulta do fator ímpar de que todos os investimentos significativos para o desenvolvimento da área se acham hoje sujeitos à sua aprovação, seja como consequência do mecanismo dos artigos 34/18, seja devido aos financiamentos concedidos pelo BNB.

O Terceiro Plano Diretor da SUDENE já levava em conta, no equacionamento do problema nordestino, a contribuição dos investimentos privados. Esse foi um primeiro passo que deverá ser ampliado no próximo decênio.

## II.2 — Setores Potenciais para o Desenvolvimento do Nordeste

Dentro da recente evolução do desenvolvimento do Nordeste seria lógico determinar quais os setores que oferecem maiores possibilidades de aproveitamento. O simples fato de que ainda não se tentou uma programação sistemática do setor privado faz com que não se tenha informações precisas sobre o assunto. Não obstante, estudos feitos por órgãos oficiais que atuam na região e informações colhidas em projetos aprovados, em análise ou em preparação, nos permitem uma visão panorâmica do assunto. Nas linhas que seguem referir-nos-emos somente às possibilidades mais evidentes.

Indagação preliminar refere-se à orientação geral mais aconselhável para investimentos na área. A tentação normal é de aplicar a receita tão bem sucedida no conjunto do País, ou seja, começar pelos investimentos substituidores de importações oriundas do Centro-Sul. Melhor análise revela, porém, que um esforço se deve realizar nas atividades de exportação, entendida esta como vendas para o exterior ou para o restante do País. Dois motivos conduzem a essa conclusão.

Mostra a experiência internacional que uma região subdesenvolvida só consegue reduzir seu atraso na medida em que integrar sua economia naquelas atividades de maiores potencialidades dinâmicas. Na prática isso significa que uma elevada taxa de desenvolvimento é conseguida através um rápido incremento de exportações. Não há motivo para que uma política de desenvolvimento do Nordeste ignore esse fato.

A par disso, a experiência dos projetos apresentados à SUDENE e ao BNB revelam que, salvo exceções, o mercado local não é suficiente para a implantação de atividades de grandes dimensões. Temos, pois, mais um motivo para a orientação dos grandes projetos de desenvolvimento no sentido das exportações. Estabelecida essa premissa chega-se facilmente ao corolário de que as matérias-primas

locais oferecem as melhores possibilidades de empreendimento de certo vulto, já que o mercado local é pouco importante e os empreendimentos atraídos pela matéria-prima oferecem, obviamente, as melhores perspectivas para o Nordeste.

Os projetos aprovados ou em análise pela SUDENE, ou mesmo estudos gerais realizados, nos permitem definir os setores que se acham preparados para receber investimentos orientados para o mercado externo. Começando pelo de maior vulto, temos, em primeiro lugar, a possibilidade de estabelecer um complexo industrial em torno das oleaginosas. Seus produtos já são hoje exportados em escala considerável mas em grau relativamente baixo de elaboração. Estudos sobre o assunto revelam que toda uma série de complexos pode ser criado em torno dos diferentes tipos de oleaginosas. A prazo curto e médio poder-se-ia pensar na criação de complexos com base na mamona e no babaçu. Dos produtos a serem obtidos, cerca de quinze dispõem de mercado interno suficiente.

Em Alagoas existe a possibilidade da criação de um complexo industrial em torno do sal-gema. A soda cáustica servirá para abastecimento do mercado nacional e o PVC deverá ser parcialmente exportado. O investimento reclamado é de mais de 100 bilhões de cruzeiros, o que nos coloca diante de uma das melhores possibilidades da área. Em Sergipe conhecia-se desde há muito tempo a existência do potássio. Foram, porém, as pesquisas da PETROBRÁS que revelaram a importância das reservas locais. Os investimentos potenciais são da ordem de 90 bilhões de cruzeiros.

Na Bahia, a petroquímica, pôsto que já coberta por diversos projetos, muitos dos quais em implantação, ainda está longe de ter sido inteiramente explorada. A fabricação de amônia e uréia, que representa um investimento de cerca de 30 bilhões de cruzeiros, constitui potencialidade a ser próximamente aproveitada pela PETROBRÁS. As jazidas de gás natural, uma vez mensuradas, poderão dar lugar a toda uma série de investimentos de grande porte.

A criação de um complexo em torno do açúcar encontra presente algumas dificuldades. Muitos dos produtos considerados, ou ainda não são de produção econômica, ou têm uma tecnologia em rápida evolução (o que traz para qualquer empreendimento o risco de rápida obsolescência), ou, ainda, os produtos idênticos derivados do petróleo apresentam menores preços. As dificuldades encontradas para criar um complexo do tipo inicialmente previsto não significam todavia, que inexistam excelentes oportunidades para o aproveitamento dos subprodutos da indústria açucareira. A produção de furfural, placas isolantes, papelão, madeira aglomerada, etc., pode, desde logo, ser considerada.

Em tôrno do sal marinho do Rio Grande do Norte, pensou-se, durante algum tempo, em criar um importante complexo industrial. As possibilidades dêsse empreendimento se acham hoje singularmente diminuídas pela concorrência que lhe faz o sal-gema. Pode-se, contudo, estudar a viabilidade de uma salina com capacidade de 500 mil toneladas anuais, cuja produção seria destinada aos consumidores industriais do Centro-Sul.

A pesca no Nordeste continua a ser uma potencialidade imperfeitamente explorada. O camarão (existente sobretudo no Maranhão) já é vendido ao exterior. Quaisquer investimentos de maior monta na sua pesca devem porém ser precedidos de estudos sôbre a disponibilidade da matéria-prima e da criação de métodos de pesca diferentes dos tradicionais, que não se adaptam à região. Quanto à lagosta, calcula-se que a exportação máxima não pode ir muito além de três mil toneladas-ano; não havendo, portanto, possibilidade de ampliar significativamente o nível atual de produção. Estudos em maior profundidade sôbre o assunto fazem-se, contudo, necessários. Ainda no setor, temos entre os projetos especiais da SUDENE a Companhia de pesca PENESA (Pesca do Nordeste S. A.) que opera atualmente com 10 navios, devendo passar pròximamente a 14. Vem-se dedicando à pesca do pargo, peixe de primeira categoria que atinge, infelizmente, preço muito elevado para o mercado nordestino (cêrca de 600 cruzeiros o quilo, em Recife). A solução é procurar o mercado do Centro-Sul. Qualquer empreendimento de maior vulto deveria, no entanto, ser condicionado ao melhor conhecimento dos cardumes de pargo e à reorganização do sistema de distribuição, que é deficiente em todo o País.

A par dessas oportunidades poderíamos ainda lembrar os curtumes destinados ao tratamento das peles de ovinos e caprinos. As peles de proveniência nordestina, classificadas entre as melhores do mundo, são hoje exportadas, na sua grande maioria (cêrca de 87%) em bruto. Semi-acabadas seu valor aumenta de 60%.

As frutas cítricas, em diversas formas de elaboração, têm bons mercados no Centro-Sul e no exterior. O grande problema atual para seu aproveitamento está na cultura irregular e pouco racional, que obriga as indústrias desejosas de aproveitá-las a formar suas próprias plantações, sob pena de se verem periódicamente em dificuldades. Das frutas nordestinas apenas o abacaxi, o caju e o maracujá têm plantações capazes de permitir uma industrialização com razoáveis garantias quanto à disponibilidade de matéria-prima.

Na Bahia, o cobre tem possibilidade de ser explorado e colocado no mercado interno. As reservas minerais conhecidas permitem um aumento da produção de chumbo de cêrca de 50%. A gipsita do

Nordeste oferece, outrossim, diversas possibilidades de aproveitamento econômico. A borracha natural da Bahia deverá se tornar, nos próximos anos, fator importante na economia da região.

O fato de que os mercados externos oferecem as melhores oportunidades para o desenvolvimento regional não significa que a substituição de importações deva ser desprezada. Nesse campo os dois únicos projetos de grandes dimensões são as siderúrgicas USIBA (Bahia) e USINOR (Pernambuco) ambas representando um investimento de cerca de 100 bilhões de cruzeiros (\*). As indústrias mecânica, de cimento, alimentar, etc., oferecem excelentes oportunidades que já têm sido levadas em conta em alguns projetos apresentados à SUDENE e ao BNB. A substituição de importações, está, porém, aparentemente, destinada a ser um setor cujo sucesso, a longo prazo, vai depender dos ganhos obtidos nos ramos mais dinâmicos voltados para o exterior. Nesse sentido, cumpre conceder razoável amplitude aos investimentos destinados a identificar e mensurar as riquezas naturais da região, bem como às pesquisas objetivando a criar tecnologia apropriada para o aproveitamento da sua riqueza natural ou mesmo a adaptar a tecnologia existente às condições locais. Também a esse respeito a experiência do Centro-Sul não pode ser aplicada ao Nordeste, visto que êle pouco mais fez do que imitar técnicas largamente conhecidas em outras partes do mundo.

Cumpre finalmente adotar as precauções necessárias para que o surgimento na região de setores altamente capitalizados, voltados para o exterior, não configure o caso clássico de "ilhas" altamente capitalizadas, cercadas por uma economia pobre e primitiva. As sugestões anteriormente apresentadas, no sentido de facilitar o acesso da média e pequena empresa aos recursos financeiros disponíveis, inspiram-se, em parte, no desejo de evitar que isso aconteça.

### **II.3 — Algumas Sugestões para Melhoria do Mecanismo dos Artigos 34/18**

O fato de que o mecanismo previsto nos artigos 34/18 funcionou razoavelmente até agora, não significa que seja insuscetível de alguns aperfeiçoamentos capazes de conferir-lhes maior eficiência nos próximos anos. Nesse sentido apresentaremos cinco sugestões.

A. Com a importância adquirida pelo mecanismo no desenvolvimento da região, o sistema atual de vigência dos artigos 34/18 por prazo indeterminado se torna séria desvantagem. O estabelecimento de um prazo fixo para sua duração, talvez permita, seja ao Governo, seja à iniciativa privada, racionalizar sua utilização.

---

(\*) Ver, entretanto, observações no Plano de Siderurgia.

As empresas depositantes, sabedoras de que têm pela frente um decênio, digamos, de recolhimentos, se abalarão a um planejamento de longo prazo e maior amplitude. Muitas daquelas que até agora não tomaram a iniciativa de projetos próprios, por julgarem seus recolhimentos insuficientes, poderão rever sua posição, lançando-se em aplicações diretas. Na medida em que isso acontecer teremos um importante aperfeiçoamento do mecanismo. Não apenas será maior o número de projetos disponíveis, o que é em si vantajoso, como a aplicação dos fundos se revestirá de maior racionalidade (\*).

Quanto à SUDENE e ao BNB, dispondo de um prazo previamente determinado, poderão racionalizar sua programação, definindo para os setores prioritários as aplicações globais, o cronograma dos desembolsos, etc..

Um ou dois anos antes de terminar o prazo de vigência dos artigos 34/18, poder-se-ia proceder a uma verificação dos resultados obtidos, a fim de determinar se a região já apresenta condições para o desenvolvimento auto-sustentado ou se convém prolongar o estímulo por novo período. Essa decisão, tomada com antecedência, permitiria inclusive aos organismos financeiros e de planejamento do Nordeste se adaptarem, sem dificuldade, à suspensão do mecanismo dos artigos 34/18.

Em suma, a prefixação de um prazo de vigência, relativamente amplo, é a consequência lógica do papel a ser desempenhado pelos fundos dos artigos 34/18 nos próximos anos.

B. Sem dúvida, o fato de existir uma demanda de 609 bilhões de cruzeiros para os fundos dos artigos 34/18 e uma oferta de apenas 471 bilhões constitui bom resultado. Exame mais cuidadoso mostra, porém, que os projetos, de fato aprovados, não vão além de 224 bilhões de cruzeiros e, pior que isso, os fundos efetivamente utilizados ficam em apenas 68 bilhões de cruzeiros. Existe, portanto, um descompasso entre a entrada de fundos e sua utilização efetiva. Sem dúvida, esses não ficam ociosos, conforme se verá adiante. Raciocinando-se, porém, do ponto de vista estrito do mecanismo dos artigos 34/18, há aqui uma distorção a ser corrigida. O ideal seria um planejamento financeiro que equilibrasse a entrada e saída de fundos, ou seja, ao afluxo de 250 bilhões de cruzeiros, esperado para o presente ano, corresponderia desembolso de iguais proporções por conta de projetos aprovados. O ajustamento desses fluxos implicará, provavelmente, na aprovação, nos primeiros anos, de pro-

---

(\*) É verdade, por outro lado, que o mecanismo em si conduz a que, aumentando a demanda de projetos, mais exigentes se tornem os critérios de seleção.

jetos de valor superior aos fundos existentes e nos anos posteriores, na situação inversa. Não temos dúvida, outrossim, que um ajustamento perfeito do tipo proposto é extramamente difícil. Não obstante um resultado substancialmente melhor que o atual pode e deve ser tentado.

A proposta acima cabe uma objeção resultante da forma pela qual vem operando o mecanismo do artigo 34/18. Normalmente o investidor leva seu projeto à SUDENE, para ser aprovado e classificado nas categorias A, B ou C, que lhe permitem utilizar 25%, 50% ou 75% dos depósitos. Só depois dêsse passo é que se dispõe a procurar os titulares dos depósitos, propondo-lhes sociedade. Teme-se diante disso que, na hipótese de serem aprovados projetos de valor superior aos fundos disponíveis, ocorra inquietação e eventual desestímulo entre os detentores de projetos. Não acreditamos que êsse receio tenha fundamento. Em verdade, o equilíbrio estará garantido enquanto os projetos forem aprovados com as precauções necessárias para que os desembolsos por eles reclamados não superem as entradas anuais de recursos dos artigos 34/18. O que provavelmente acontecerá é que os promotores de novos empreendimentos serão obrigados a levar em conta não apenas os depósitos atuais mas também os futuros. Como consequência disso, as negociações adquirirão maior grau de racionalidade com os depositantes, examinando em maior profundidade os projetos que lhes são apresentados. A par disso, a simples existência de maior número de projetos disputando recursos nos parece importante vantagem.

C. Outro ponto que deve ser levado em conta para o bom andamento do mecanismo em causa, é a programação financeira integrada entre a SUDENE, órgão que distribui os recursos dos artigos 34/18, e o BNB, que os detém efetivamente. Exemplifiquemos. Dados para 30 de novembro de 1966 mostravam que se achavam efetivamente depositados, no BNB, 375 bilhões de cruzeiros dos artigos 34/18. Dêstes, apenas 68 bilhões haviam sido efetivamente comprometidos pela SUDENE, o que deixava ao BNB nada menos de 308 bilhões de cruzeiros completamente livres. Segundo informa aquela instituição bancária, essa quantia foi aplicada, inicialmente, a curto prazo. Na medida, porém, que se percebeu o ritmo relativamente lento dos desembolsos, aumentou-se a parte destinada a empréstimos de maior prazo. Nada há que objetar, em princípio, a êsse comportamento. Na medida, porém, em que o funcionamento dos artigos 34/18, inclusive pela adoção das medidas aqui sugeridas, ganhar mais velocidade, o BNB poderia se defrontar com dificuldades para dispor, no momento oportuno, dos recursos reclamados pelos projetos. Sem dúvida, êle já adoção das medidas aqui sugeridas, ganhar mais velocidade, o BNB poderia se defrontar com dificuldades para dispor, no momento oportuno,

tuno, os recursos reclamados pelos projetos. Sem dúvida, êle já percebeu o problema e mantém hoje uma previsão de desembôlo relativa a todos os projetos aprovados pela SUDENE. Acreditamos, todavia, que o esquema deva ser ampliado para cobrir também projetos em análise.

Da mesma forma, quando se acelerar o funcionamento do mecanismo dos artigos 34/18, será necessária uma vigilância permanente sôbre a evolução dos depósitos. Uma coordenação com o Ministério da Fazenda muito ajudará êsse objetivo, dado que, juntamente com a declaração do impôsto de renda, as pessoas jurídicas são obrigadas a dizer o que pretendem depositar por conta dos artigos 34/18.

Em suma, a dificuldade aqui aventada poderá ser contornada mediante colaboração permanente das equipes da SUDENE e do BNB, e apoio do Ministério da Fazenda.

D. Outro problema a ser estudado é o da fase de transição entre o sistema atual e aquêle caracterizado pelo lançamento em plena velocidade do mecanismo dos artigos 34/18. Na medida que isso aconteça, os fundos utilizados pelo BNB, para crédito geral e outras finalidades, deverão ser reorientados, o que poderá significar a ocorrência de uma escassez de crédito em certos setores. Teremos, em última análise, fenômeno oposto ao ocorrido recentemente, quando o Nordeste, graças à abundância dos recursos dos artigos 34/18, usufruiu de situação creditícia bem mais folgada que o Centro-Sul. Na medida em que o BNB substituiu parcialmente o Banco do Brasil como prestador na região, o problema se tornou mais sério. Ao diminuir a atuação do BNB naquelas linhas em que havia entrado recentemente (com os recursos dos artigos 34/18), é indispensável, para evitar uma crise, que o Banco do Brasil assumo o seu lugar. A coordenação entre as duas instituições parece, pois, extremamente importante para que a operação dos artigos 34/18 prossiga sem tropeços.

E. O último ponto sôbre o qual se deve chamar a atenção refere-se à extensão, à Amazônia, de estímulo semelhante ao contido nos artigos 34/18. O grande risco seria de que a região Norte carresse tão grande soma de recursos que as disponibilidades para o Nordeste se vissem drásticamente reduzidas. Uma observação de ordem geral leva a acreditar que tal não deverá acontecer. A Amazônia não possui as facilidades de infra-estrutura, o mercado interno e mesmo a disponibilidade relativamente importante de pessoal qualificado, que tornaram o Nordeste atraente para os depositantes de todo o País. Chega-se, contudo, a uma atitude menos otimista quando se considera que, ainda hoje, a maioria dos depositantes faz seus recolhimentos sem nenhuma idéia precisa sôbre a aplicação do seu dinheiro. Assim, as deficiências da Amazônia, acima apontadas, não

constituiriam fator impeditivo da decisão inicial de depositar. Para evitar que isso tenha como resultado a acumulação de recursos ociosos no Norte do País, a solução consiste em permitir sua livre transferência entre as duas regiões. Com isso eles acorrerão, normalmente, para onde os projetos ou as oportunidades forem mais abundantes. Essa precaução já foi adotada pelo Governo Federal. Muito se ganharia, contudo, em complementá-la com uma supervisão sobre os órgãos de desenvolvimento regional, a fim de impedir que ocorra entre eles uma competição cujo resultado seria a aprovação de projetos pouco sólidos economicamente.

Se o problema Nordeste-Amazônia não parece ter profundidade, cumpre, porém, evitar que o estímulo do tipo contido nos artigos 34/18 seja estendido a regiões menos necessitadas ou a atividades econômicas específicas. Se isso acontecer ficará comprometida uma política que, segundo tudo indica, é perfeitamente capaz de resolver um dos maiores problemas sócio-econômicos do atual desenvolvimento brasileiro.



### III. Resumo e Conclusões

---

A — Na primeira parte do Capítulo constatamos que, segundo dados disponíveis, o Nordeste, após 1956, entrou num processo dinâmico mais acelerado que o do Centro-Sul, elevando conseqüentemente sua participação na Renda Interna do País. Uma análise causal demonstrou, todavia, que êle ainda não configura um desenvolvimento “auto-sustentado”, resultando do esforço federal em prol da região somado a uma série de condições conjunturais excepcionalmente favoráveis.

B — As perspectivas para o próximo decênio são boas, graças ao sucesso do mecanismo de incentivo criado pelos artigos 34 e 18 dos dois primeiros Planos Diretores da SUDENE. Carreou êsse mecanismo para a zona até 1966, 471 bilhões de cruzeiros, dando, outrossim, origem a projetos e outras solicitações de fundos da ordem de 609 bilhões de cruzeiros. A aplicação dêsses recursos, pela iniciativa privada, em setores diretamente produtivos, torna lícito esperar, para os próximos anos, a manutenção do dinamismo recente.

C — Do ponto de vista do Nordeste, a política de desenvolvimento regional foi bem sucedida, não só porque permitiu o início da eliminação do seu atraso econômico, como por ter criado as condições para o surgimento futuro de um processo de desenvolvimento auto-sustentado.

Do ponto de vista nacional, a operação foi igualmente bem sucedida, dado que não afetou o dinamismo do Centro-Sul nem prejudicou o esforço do Governo Central para chegar a um desenvolvimento equilibrado.

D — A sugestão básica de política econômica para o próximo decênio é de manter as diretrizes que tanto sucesso alcançaram na última década. O papel central no processo deverá caber à iniciativa privada apoiada e estimulada pelas facilidades dos artigos 34/18. Aos órgãos locais de planejamento caberá orientar as empresas particulares mediante programação que: estabeleça a estrutura espacial e setorial desejável para os investimentos; ampare a média e pequena empresa; evite o surgimento de atividades que não tenham, no futuro, capacidade de concorrer com as similares do Centro-Sul.

E — Vários dos setores que segundo tudo indica oferecerão melhores oportunidades para investimentos de grande vulto são os voltados para os mercados externos estrangeiros ou de outras regiões do País. E nesse quadro os investimentos atraídos locacionalmente pela matéria-prima apresentam possibilidades mais amplas de êxito.

O fato de a ponta-de-lança do desenvolvimento regional ser constituída pelos projetos voltados para as exportações não autoriza obviamente a ignorar a real importância dos investimentos substituidores de importação.

F — Assinalamos, finalmente, que o mecanismo dos artigos 34/18 é suscetível de alguns aperfeiçoamentos capazes de torná-los instrumentos ainda mais eficientes de apoio ao desenvolvimento do Nordeste.

## QUADRO 1

### SUDENE — PROGRAMA DE INVESTIMENTOS

EM PORCENTAGEM

DISCRIMINAÇÃO	Primeiro Plano Diretor 1961-1963	Plano Quinquenal 1961-1965	Segundo Plano Diretor 1963-1965	Terceiro Plano Diretor 1966-1968
Infra-Estrutura.....	75,5	68,3	66,0	50,6
Recursos Humanos.....	0,5	8,6	5,5	13,2
Recursos Naturais.....	14,8	—	5,9	7,3
Agricultura e Abastecimento.....	8,2	20,7	19,3	12,7
Industrialização.....	1,0	2,4	2,9	5,2
Convênio com Governos Estaduais.....	—	—	0,4	—
Programas Especiais.....	—	—	—	5,6
Administração Geral.....	—	—	—	5,4

FONTE: Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE (Avaliação de uma Experiência de Planejamento Regional) E III Plano Diretor (SUDENE).

## QUADRO 2

### BRASIL — CRESCIMENTO DA RENDA INTERNA

ANOS	BRASIL			NORDESTE		
	Agricultura	Indústria	Serviços	Agricultura	Indústria	Serviços
1947.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1948.....	118,8	114,0	109,4	116,2	115,2	108,9
1949.....	134,2	132,8	125,9	125,4	125,5	124,8
1950.....	162,9	170,2	140,4	163,9	157,0	135,1
1951.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1952.....	119,7	107,1	117,1	112,6	107,1	109,2
1953.....	147,6	137,3	140,9	131,5	131,2	125,2
1954.....	191,5	185,5	168,9	181,3	174,2	146,8
1955.....	142,5	221,0	222,7	211,6	210,2	189,0
1956.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1957.....	122,0	115,4	118,5	122,4	120,0	123,9
1958.....	136,1	150,0	145,8	129,9	142,1	151,3
1959.....	192,6	203,4	193,4	218,6	190,7	195,3
1960.....	268,8	278,1	249,0	323,1	254,5	256,8

FONTA: IBRE — FGV.

## QUADRO 3

### SUDENE — DEMANDA DE RECURSOS DECORRENTES DE PROJETOS

PROJETOS INDUSTRIAIS APROVADOS	Investimento Total Cr\$ Bilhões	Recursos dos Artigos 341/18 a serem utilizados
1960/61.....	17,6	—
1962.....	15,3	—
1963.....	36,3	7,3
1964.....	133,3	26,3
1965.....	138,8	33,0
1966.....	299,1	129,5
Projetos de Pesca e Agrícolas aprovados.(*).....	27,4	—
Solicitações de Capital de Giro aprovados.....	—	15,0
Total de Recursos aprovados.....	667,8	223,7
Projetos Industriais em Análise(**).....	545,0	236,7
Projetos Agrícolas em Análise.....	17,6	10,9
Solicitação de Capital de Giro em Análise.....	—	34,0
Total de Pedidos em Análise.....	—	281,0
Reformulações Financeiras em Estudo.....	—	104,0
Total Geral da Demanda de Recursos.....	1.230,4	609,3

FONTA: SUDENE.

\* Até novembro de 1966.

\*\* Situação em novembro de 1966.

## QUADRO 4

### SUDENE — PROJETOS INDUSTRIAIS APROVADOS ENTRE (\*) — 1960-1966

ESTADO	PROJETOS		INVESTIMENTO TOTAL		RECURSOS DOS ARTIGOS 34/18	
	Número	% Total	Cr\$ 1.000.000	% Total	Cr\$ 1.000.000	% Total
Maranhão.....	10	1,8	4.341,1	0,7	1.051,1	0,6
Piauí.....	14	2,7	4.911,7	0,8	1.592,5	0,9
Ceará.....	72	13,5	40.119,7	6,5	8.302,2	4,9
Rio Grande do Norte.....	17	3,2	25.554,0	4,3	6.331,3	3,6
Paraíba.....	67	12,4	22.251,2	3,6	6.136,6	3,5
Pernambuco.....	192	35,7	228.799,3	37,3	65.007,2	37,8
Alagoas.....	29	5,4	7.770,0	1,3	1.832,6	1,1
Sergipe.....	19	3,5	15.596,0	2,5	3.493,4	2,0
Bahia.....	117	21,8	262.788,8	43,0	78.644,0	45,6
<b>TOTAL (**)</b> .....	<b>537</b>	<b>100,0</b>	<b>612.131,8</b>	<b>100,0</b>	<b>172.360,9</b>	<b>100,0</b>

FONTE: SUDENE.

\* Dados até outubro de 1966.

\*\* No total estão excluídos projetos instalados em Minas Gerais, cujos investimentos totais atingem a Cr\$ 11.220.000.000.

## QUADRO 5

### PROJETOS INDUSTRIAIS EM ANÁLISE — SITUAÇÃO EM 20-11-66 (\*)

ESTADO	N.º de Projeto	INVESTIMENTO TOTAL		RECURSOS PRÓPRIOS				RECURSOS DE TERCEIROS	
				Empresa		Artigos 34/18			
		Cr\$ 1.000	%	Cr\$ 1.000	%	Cr\$ 1.000	%	Cr\$ 1.000	%
Maranhão.....	1	949.382	0,2	410.383	0,5	506.000	0,2	—	—
Ceará.....	16	150.552.686	30,0	39.838.765	40,9	83.142.518	38,3	27.571.407	18,0
Rio G. do Norte..	4	2.824.711	0,6	727.728	0,7	1.028.092	0,5	1.068.889	0,7
Paraíba.....	14	9.671.424	1,9	2.378.760	2,4	4.360.299	2,0	2.932.355	1,9
Pernambuco.....	22	101.588.658	20,2	22.832.384	23,5	57.562.606	26,5	21.191.668	14,0
Alagoas.....	4	121.115.000	24,1	12.554.125	12,9	37.014.250	17,0	71.546.625	47,0
Bahia.....	17	94.034.455	18,7	8.400.789	8,6	23.510.658	10,8	27.773.008	18,32
Sem localização definitiva.....	2	20.400.000	4,1	10.135.000	10,4	10.135.000	4,7	130.000	0,08
<b>TOTAL.....</b>	<b>80</b>	<b>501.136.316</b>	<b>100</b>	<b>97.316.934</b>	<b>100</b>	<b>217.253.423</b>	<b>100</b>	<b>152.213.952</b>	<b>100</b>

FONTE: SUDENE.

(\*) Exclusive solicitações de capital de giro.

## QUADRO 6

### SUDENE — PROJETOS INDUSTRIAIS APROVADOS ENTRE 1960-66 (\*)

SETOR	PROJETOS		INVESTIMENTO TOTAL		RECURSOS DOS ARTIGOS 34/18	
	Número	% Total	Cr\$ 1.000.000	% Total	Cr\$ 1.000.000	% Total
Químico.....	87	16,8	192.589,8	31,4	61.859,8	35,8
Têxtil algodoeira.....	110	20,4	81.647,5	13,3	14.703,7	8,6
Têxtil sisaleira.....	29	5,3	6.813,3	1,1	1.341,3	0,8
Vestuário e calçados.....	15	2,7	3.050,9	0,5	1.474,1	0,9
Produtos alimentícios.....	83	15,4	74.990,6	12,3	22.817,0	13,3
Material elétrico, comunicações.....	11	2,0	22.933,5	3,7	4.768,5	2,7
Metalurgia (**). .....	69	12,8	154.839,3	25,2	37.281,0	21,5
Mecânica.....	13	2,4	12.185,0	2,0	5.969,4	3,4
Cerâmica, cimento e vidro.....	46	8,5	33.745,9	5,5	12.945,9	7,5
Papel e papelão.....	7	1,3	1.762,0	0,3	692,9	0,5
Diversos.....	67	12,4	27.571,0	4,6	8.537,7	4,9
<b>TOTAL (***).....</b>	<b>537</b>	<b>100,0</b>	<b>612.131,8</b>	<b>100,0</b>	<b>172.390,9</b>	<b>100,0</b>

FONTE: SUDENE.

(\*) Dados até outubro de 1966.

(\*\*) Inclusive os investimentos da USIBA.

(\*\*\*) Do total estão excluídos projetos instalados em Minas Gerais, cujos investimentos totais atingem a Cr\$ 11.220.000.000.

## QUADRO 7

### NORDESTE — APLICAÇÕES MÉDIAS NAS INDÚSTRIAS (PROJETOS APROVADOS) 1966 (\*)

(Cr\$ 1 000 000)

ESTADO	INVESTIMENTOS TOTAIS	FUNDOS DOS ARTIGOS 34/18
Maranhão.....	409.455	197.857
Piauí.....	1.087.757	345.232
Ceará.....	147.165	271.219
Rio Grande do Norte.....	4.099.741	1.033.410
Paraíba.....	171.092	160.854
Pernambuco.....	2.118.741	855.136
Alagoas.....	307.388	137.091
Sergipe.....	1.714.926	479.367
Bahia.....	2.927.537	1.237.585
<b>Nordeste.....</b>	<b>1.936.257</b>	<b>756.940</b>

FONTE: SUDENE.

(\*) Janeiro a Outubro de 1966.

## QUADRO 8

### ANO DE 1966 — MENOR INVESTIMENTO INDUSTRIAL APROVADO

(Cr\$ 1 000)

ESTADO	INVESTIMENTO TOTAL		ARTIGOS 34/18	
	Empresas	Reequipamento e complementação	Empresas	Reequipamento e complementação
Ceará.....	304.574	67.894	61.250	33.947
Rio Grande do Norte.....	8.131.660	67.822	2.032.900	33.911
Paraíba.....	524.589	6.214	—	15.855
Pernambuco.....	424.490	7.470	11.540	3.739
Alagoas.....	85.000	10.480	27.500	73.490
Sergipe.....	520.000	230.000	(*) 131.000	173.241
Bahia.....	98.350	23.754	19.175	28.835
Maranhão.....	1.069.765	6.012	599.566	3.066
Piauí.....	1.900.715	343.766	700.357	144.758

FONTE: SUDENE.

(\*) Reformulação financeira.

**DESENVOLVIMENTO DA  
AMAZÔNIA**  
(Mimeografado)



**DESENVOLVIMENTO  
URBANO NO BRASIL**



# I. Aspectos Significativos do Processo de Urbanização

## I.1 — Aspectos Quantitativos da Evolução da Estrutura Urbana Brasileira nos Últimos 20 Anos

A população urbana da América Latina vem registrando, nas últimas décadas, um crescimento extraordinário, uma verdadeira explosão urbana, que tem seríssimas implicações e repercussões no desenvolvimento econômico e social do Continente.

Em 1950, cerca de 61.179.000 pessoas viviam em cidades latino-americanas, com mais de 20.000 habitantes (cerca de 39% do total). Em 1960, esta cifra atingiu a 95.431.000, representando aproximadamente 46% da população total da América Latina. O Boletim Econômico para a América Latina (ONU, outubro de 1961) previu que, em 1975, cerca de 170.945.000 habitantes, ou seja, 54% do total de 314.944.000 habitantes da América Latina, estarão vivendo em núcleos urbanos.

O Brasil, segundo ainda o citado boletim, apresenta o seguinte quadro de distribuição da população urbana:

1950		1960		1975 (estimativa)	
População Urbana	% do total	População Urbana	% do total	População Urbana	% do total
16.021.000	31	27.800.000	39	49.617.000	46

FONTE: Boletim Econômico para a América Latina (ONU, outubro/61).

Foi o Brasil, ainda, um dos países latino-americanos que apresentaram maior aumento percentual de populações urbanas na década 50-60. O quadro a seguir fornece uma idéia de como a população urbana brasileira se distribuiu, segundo os vários escalões de aglomerados humanos:

ANO	População total (milhares)	% DA POPULAÇÃO TOTAL DISTRIBUÍDA SEGUNDO ESCALÕES DE AGLOMERADOS				
		Mais de 100.000	De 50.000 a 100.000	De 20.000 a 50.000	De 10.000 a 20.000	Menos de 10.000 e Rurais
1950.....	51.944	13,1	3,1	3,9	3,2	76,7
1960.....	70.967	18,8	4,2	5,1	4,2	67,7

FONTE: Compêndio de Estatísticas Sociais: 1963 (ONU).

Verifica-se que as cidades com mais de 100.000 habitantes foram as que tiveram maior aumento populacional no período 50-60 (aproximadamente 4.500.000 habitantes). As cidades com populações entre 10.000 e 100.000 habitantes também apresentaram grandes incrementos populacionais.

Analisando-se as taxas de crescimento das populações urbanas, segundo o escalão de aglomeração (quadro abaixo), verifica-se que, a persistirem as tendências manifestadas nas duas últimas décadas, a situação dos centros urbanos com populações superiores a 20.000 habitantes poderá ser agravada, levando-se em conta os problemas de caráter econômico e social que a urbanização irracional acarretaria.

#### TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO SEGUNDO OS DIVERSOS ESCALÕES DE AGLOMERAÇÕES HUMANAS

PERÍODO INTERCENSITÁRIO	% DE CRESCIMENTO DAS AGLOMERAÇÕES, SEGUNDO SEU NÚMERO DE HABITANTES				% DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO TOTAL DO PAÍS]
	Mais de 100.000	De 20.000 a 100.000	Mais de 20.000	Menos de 20.000	
1940 — 1950.....	4,2	4,0	4,2	2,3	1,9
1950 — 1960.....	6,09	5,7	6,2	2,06	3,09 (*)

FONTE: La Urbanización en America Latina — UNESCO.

(\*) Dado do Diagnóstico Preliminar do Setor de Habitação — EPEA/66.

A partir da década dos 30, o processo de industrialização no País se acentuou e foi, associado ao êxodo rural, o principal fator responsável pelas taxas indicadas no quadro anterior.

No caso brasileiro, apenas dois centros atingiram proporções graves em termos de concentração demográfica e, conseqüentemente, de acúmulo de problemas urbanos de difícil solução. Os demais estão ainda em torno de 1.000.000 de habitantes. As populações das áreas metropolitanas dos 6 maiores centros urbanos do País eram, em 1964, as seguintes:

São Paulo .....	5.428.552 <sup>(1)</sup>
Rio de Janeiro .....	5.377.882 <sup>(2)</sup>
Recife .....	1.302.609 <sup>(3)</sup>
Pôrto Alegre .....	1.108.243 <sup>(4)</sup>
Belo Horizonte .....	1.003.949 <sup>(5)</sup>
Salvador .....	774.001 <sup>(6)</sup>

Fonte: Censo Escolar, 1964. Dados referentes às populações dos Municípios de cada região.

As taxas médias anuais de crescimento dos dois maiores centros — São Paulo e Rio de Janeiro, foram:

ÁREAS METROPOLITANAS	1940 — 1950	1950 — 1960
Grande São Paulo.....	6,34%	6,21%
Grande Rio de Janeiro.....	5,8%	5,87%

<sup>(1)</sup> *São Paulo* — 5.428.552

Municípios componentes — São Paulo, São Caetano do Sul, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá, Ferraz de Vasconcelos, Poá, Suzano, Itaquaquecetuba, Guarulhos, Franco da Rocha, Barueri, Cotia, Itapeverica da Serra, Embu, Taboão da Serra, Itapeví, Caeiras, Ribeirão Preto, Osasco.

<sup>(2)</sup> *Rio de Janeiro* — 5.377.882

Municípios componentes — Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, Nova Iguaçu, Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias, Itaboraí, Paracambi, Magé, Itaguaí.

<sup>(3)</sup> *Recife* — 1.302.609

Municípios componentes — Recife, Olinda, Paulista, Igarapu, São Lourenço da Mata, Jaboatão, Moreno, Cabo.

<sup>(4)</sup> *Pôrto Alegre* — 1.108.243

Municípios componentes — Pôrto Alegre, Canoas, Esteio, São Leopoldo, Nôvo Hamburgo, Guaíba, Gravataí, Viamão, Sapucaia do Sul.

<sup>(5)</sup> *Belo Horizonte* — 1.003.949

Municípios componentes — Belo Horizonte, Contagem, Betim, Nova Lima, Ibitité, Sabará, Raposas, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespertino, Lagoa Santa.

<sup>(6)</sup> *Salvador* — 774.001

Municípios componentes — Salvador, Candeias, Lauro de Freitas, Simões Filho, S. Francisco do Conde, Camaçari.

Outro aspecto interessante a ser observado no caso brasileiro é que, relativamente a outros países (principalmente latino-americanos), registra-se uma certa dispersão geográfica de sua população urbana. Enquanto que em São Paulo e Rio de Janeiro se concentram populações correspondentes a 5 ou 6% do total do País, Buenos Aires tem 35% da população argentina; Caracas 21,1% da população venezuelana, etc.

A despeito desta relativa dispersão dos centros urbanos brasileiros, nota-se que existe ainda um *hinterland* quase totalmente despovoado. As densidades demográficas das regiões Norte (Amazônia) e Centro-Oeste do País figuram entre as mais baixas do mundo. Note-se ainda que, apesar dos índices de urbanização observados em 1960, apenas 39% da população brasileira viviam em cidades, o que situa o País num nível muito baixo de urbanização, ainda.

## I.2 — Custos da Urbanização e Suas Implicações no Desenvolvimento Econômico

Segundo Walter Isard e Thomas Reiner (*Regional and National Economic Planning and Analytic Techniques for Implementation*), cerca de 25% a 30% do investimento total (público e privado) nos Estados Unidos destinam-se a objetivos sociais de urbanização, e outros 20% a 25% são empregados na construção de habitações. Verifica-se, portanto, que cerca de 50% do investimento global norte-americano são feitos no campo do desenvolvimento urbano.

No caso do Brasil, como nos demais países em desenvolvimento, o atraso tecnológico do setor da construção civil, agravado por uma maior demanda dos setores habitacional e dos serviços públicos (devido inclusive às altas taxas de incremento demográfico), faz crer que a percentagem do investimento global aplicada nos diferentes setores do desenvolvimento urbano seja provavelmente superior àquela indicada para os E.U.A.

Verifica-se que somente o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) fornecerá ao Banco Nacional da Habitação recursos correspondentes a cerca de 12% do investimento global do País para serem aplicados no setor habitacional e da construção civil em geral. Além dos recursos do FGTS, outros investimentos estão previstos no setor habitacional.

São, portanto, relativamente ponderáveis os recursos aplicados anualmente na área do desenvolvimento urbano. A maximização do rendimento de tais investimentos dependerá essencialmente de uma racionalização na localização e dimensionamento das obras e serviços que serão realizados nos centros urbanos do País.

Da mesma forma que os investimentos industriais, agrícolas, etc., são racionalizados através da elaboração de projetos, torna-se necessário elaborar planos de desenvolvimento local para a racionalização dos investimentos que se destinarão à urbanização. E, apesar de o planejamento local ser, evidentemente, o instrumento utilizável para racionalizar tais investimentos, constata-se que até hoje pouco ou quase nada se fez a este respeito, no caso brasileiro.

O custo da urbanização das cidades brasileiras é, em geral, extremamente elevado. As densidades demográficas dos centros urbanos são demasiadamente baixas, fato que acarreta custos unitários muito altos para os diversos serviços públicos, equipamentos sociais, etc.

Projetos modernos de núcleos residenciais, quer em países desenvolvidos, quer em subdesenvolvidos, recomendam densidades entre 300 e 450 habitantes por hectare. No caso das cidades brasileiras constata-se: Curitiba (1966), 20 habitantes por hectare; São Paulo (área metropolitana em 1957), 67 habitantes por hectare; nas áreas centrais da cidade de S. Paulo, a densidade atingia a cifra máxima de 234 habitantes por hectare, naquele ano; Belo Horizonte (1958), 78 habitantes por hectare de densidade média; Fortaleza (1961), 58 habitantes por hectare de densidade média. Portanto, são tôdas densidades bastante abaixo do índice recomendável. Brasília é uma exceção, com os 300 habitantes por hectare de suas superquadras. Registram-se ainda casos em que a densidade é extremamente alta, fato que também contribui para um encarecimento dos serviços, devido às contínuas necessidades de ampliação, melhorias, etc., que uma concentração populacional não controlada inevitavelmente ocasiona. É o caso do bairro de Copacabana, no Rlo de Janeiro, onde se registram densidades superiores a 5.000 habitantes por hectare.

Há também o caso das zonas periféricas aos núcleos urbanos, loteados de forma totalmente inadequada, transformando áreas potencialmente produtivas em lotes pseudo-urbanos que dificilmente serão aproveitados para construção. Estes investimentos feitos em urbanizações inaproveitadas têm significação em casos como o da cidade de Campinas, Estado de São Paulo, que, com uma população urbana atual de 200.000 habitantes, aproximadamente, tem áreas lotadas na sua periferia suficientes para abrigar, segundo algumas estimativas, alguns milhões de pessoas.

Além dos inconvenientes econômicos decorrentes da adoção de padrões irracionais de urbanização das cidades brasileiras, devem ser lembrados os inúmeros e graves inconvenientes sociais que o fenômeno traz em seu bojo. Os problemas de deslocamento residência-

trabalho, residência-escola, etc., se agravam tremendamente. Note-se ainda que êstes inconvenientes sociais conduzem, indiretamente, a novas implicações de sentido negativo no setor econômico.

Será extremamente útil estudar mais objetivamente os custos atuais de urbanização das cidades brasileiras e avaliar-se, em termos quantitativos preciosos, que parcela do investimento global do País poderá ser melhor orientada, desde que padrões racionais de urbanização sejam utilizados para nortear o crescimento das cidades brasileiras. Para êste estudo, será indispensável considerarem-se as diferentes condições regionais.

Com base, porém, nas considerações gerais feitas sôbre a importância das parcelas do investimento global do País alocadas em setores relacionados com desenvolvimento urbano e sôbre a irracionalidade dos atuais padrões de urbanização das cidades brasileiras, fácil será concluir-se pela necessidade de se adotar uma política nacional que possa melhor orientar o desenvolvimento urbano.

### I.3 — Política Nacional como Instrumento para Alterar a Estrutura da Urbanização de um País

O *Compêndio de Estatística Social*, 1963, da ONU, fornece indicações bastante claras sôbre o processo de esvaziamento dos grandes aglomerados urbanos na Inglaterra e em Gales, durante a década 1950-60. O quadro sintético abaixo, extraído daquele boletim, evidencia o fato:

ANOS	População total Inglaterra e Gales	PERCENTAGENS DA POPULAÇÃO HABITANDO OS VÁRIOS ESCALÕES DE AGLOMERAÇÕES				
		Mais de 100.000	De 50.000 a 100.000	De 20.000 a 50.000	De 10.000 a 20.000	Menos de 10.000 e Rurais
1951.....	43.758.000	51,9	7,6	11,3	6,9	... 22,2 ...
1961.....	46.072.000	36,1	17,2	16	6,9	... 23,8 ...

Com base no quadro, verifica-se que os grandes aglomerados ingleses, com mais de 100.000 habitantes, perderam, durante o período 1951 a 1961, cêrca de 6.200.000 habitantes, em números absolutos. Nesse mesmo período, as populações das cidades médias inglesas (de 20 a 100.000 habitantes) ganharam quase 7.000.000 de habitantes, absorvendo, portanto, provávelmente, a totalidade do grande fluxo emigratório dos aglomerados de mais de 100.000 habitantes.

É da maior importância relacionar-se este fenômeno de “esvaziamento metropolitano” com a política nacional de controle e de planejamento do desenvolvimento urbano, formulada e implantada na Inglaterra após a II Grande Guerra Mundial.

A preocupação em disciplinar o crescimento urbano naquele país manifestou-se desde fins do século passado, devido aos graves inconvenientes e defeitos acumulados nas grandes cidades que se desenvolveram caoticamente em consequência da revolução industrial. A princípio, o controle se limitou aos aspectos sanitários das metrópoles; logo a seguir, porém, as preocupações alcançaram também os problemas econômicos e sociais daquelas comunidades. \*

Iniciou-se, então, o processo de implantação de um Sistema Nacional de Planejamento Local, principal instrumento de execução de uma política nacional de descentralização urbana. \*\*

A criação das cidades novas, algumas das quais já haviam surgido no famoso Plano da Grande Londres (1946), foi também consequência das medidas adotadas naquele período. Todas as cidades e condados foram obrigados a elaborar planos de desenvolvimento, exigindo-se, inclusive, a revisão quinquenal dos planos elaborados. Promoveram-se ainda cursos intensivos para treinamento de técnicos.

Um dos principais instrumentos de controle do Desenvolvimento Urbano na Inglaterra foi o *Board of Trade*, organismo criado pela Lei de Distribuição Industrial, de 1945, com a finalidade de orientar a localização industrial no país.

Através da ação deste organismo, foi possível ao governo inglês acelerar a implantação das cidades novas, planejadas em fins da década de 40 e totalmente construídas e ocupadas durante a década seguinte. Além das 8 cidades satélites da região de Londres, construíram-se outras cidades, bem como pequenos aglomerados existentes foram redinamizados, com a finalidade principal de descongestionar as áreas metropolitanas e facilitar, dessa forma, os projetos de reconstrução e renovação daquelas áreas. \*\*\*

---

(\*) Antes da II Guerra Mundial, em 1937, uma comissão real (Comissão Barlow) foi especialmente constituída para analisar o problema da distribuição da população industrial do país e os problemas sociais, econômicos e estratégicos das grandes concentrações urbanas. Em 1941, duas outras comissões, Scott e Utwatt, ampliaram as análises feitas pela Comissão Barlow. A principal consequência de tais estudos foi a criação, em 1943, do Ministério do Planejamento Urbano e Rural.

(\*\*) O sistema foi institucionalizado através de uma série de leis de Planejamento Urbano e Rural (1943, 1944, 1945, 1947, 1953, 1954 e 1959).

(\*\*\*) Falhas e omissões ocorreram na fase inicial de operação do sistema. Por ocasião da primeira revisão dos planos urbanos, constatou-se, por exemplo, que as metas previstas para o crescimento demográfico, sobretudo no caso das grandes ci-

A partir da década dos 30, o processo de industrialização no País se acentuou e foi, associado ao êxodo rural, o principal fator responsável pelas taxas indicadas no quadro anterior.

No caso brasileiro, apenas dois centros atingiram proporções graves em termos de concentração demográfica e, conseqüentemente, de acúmulo de problemas urbanos de difícil solução. Os demais estão ainda em torno de 1.000.000 de habitantes. As populações das áreas metropolitanas dos 6 maiores centros urbanos do País eram, em 1964, as seguintes:

São Paulo .....	5.428.552 (1)
Rio de Janeiro .....	5.377.882 (2)
Recife .....	1.302.609 (3)
Pôrto Alegre .....	1.108.243 (4)
Belo Horizonte .....	1.003.949 (5)
Salvador .....	774.001 (6)

Fonte: Censo Escolar, 1964. Dados referentes às populações dos Municípios de cada região.

As taxas médias anuais de crescimento dos dois maiores centros — São Paulo e Rio de Janeiro, foram:

ÁREAS METROPOLITANAS	1940 — 1950	1950 — 1960
Grande São Paulo.....	6,34%	6,21%
Grande Rio de Janeiro.....	5,8%	5,87%

(1) São Paulo — 5.428.552

Municípios componentes — São Paulo, São Caetano do Sul, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá, Ferraz de Vasconcelos, Poá, Suzano, Itaquaquecetuba, Guarulhos, Franco da Rocha, Barueri, Cotia, Itapeverica da Serra, Embu, Taboão da Serra, Itapevi, Caeiras, Ribeirão Prêto, Osasco.

(2) Rio de Janeiro — 5.377.882

Municípios componentes — Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, Nova Iguaçu, Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias, Itaboraí, Paracambi, Magé, Itaguaí.

(3) Recife — 1.302.609

Municípios componentes — Recife, Olinda, Paulista, Igarauçu, São Lourenço da Mata, Jaboatão, Moreno, Cabo.

(4) Pôrto Alegre — 1.108.243

Municípios componentes — Pôrto Alegre, Canoas, Esteio, São Leopoldo, Nôvo Hamburgo, Guaíba, Gravataí, Viamão, Sapucaia do Sul.

(5) Belo Horizonte — 1.003.949

Municípios componentes — Belo Horizonte, Contagem, Betim, Nova Lima, Ibité, Sabará, Raposas, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespariano, Lagoa Santa.

(6) Salvador — 774.001

Municípios componentes — Salvador, Candéias, Lauro de Freitas, Simões Filho, S. Francisco do Conde, Camaçari.

As cifras registradas no quadro inicial traduzem, de forma inquestionável, os resultados positivos de uma política de desenvolvimento urbano consciente e objetiva, que norteou a ação do governo inglês nos últimos 20 anos.

Nos Estados Unidos, as políticas nacionais nos setores habitacional e do planejamento urbano foram e ainda são as principais responsáveis pelo início do processo de descongestionamento dos grandes centros urbanos. O fenômeno de "procura dos subúrbios", produto de orientação do órgão federal encarregado de financiar novos projetos de urbanização e de construções residenciais (Federal Housing Administration, incorporado, em 1964, ao Department of Housing and Urban Development), pode ser evidenciado através do exame do quadro síntese abaixo (extraído também do Boletim Econômico e Social da ONU):

ANOS	População total Estados Unidos	PERCENTAGENS DA POPULAÇÃO HABITANDO OS VÁRIOS ESCALÕES DE AGLOMERAÇÕES					Rurais
		Mais de 100.000	De 50.000 a 100.000	De 20.000 a 50.000	De 10.000 a 20.000	Menos de 10.000	
1950.....	150.097.000	29,4	... 11,7 ...		7,9	17,1	33,9
1960.....	179.323.000	28,4	... 18,5 ...		7,3	15,9	29,8

Verifica-se que o percentual de populações dos aglomerados com mais de 100.000 habitantes diminuiu de 29,4, em 1950, para 28,4, em 1960, enquanto a percentagem da população das cidades médias aumentou de 11,7 para 18,5 no mesmo período. Pode-se afirmar, ainda, que tal fenômeno de descongestionamento dos centros metropolitanos,

dades, não tinham sido atingidas. Na região de Londres, apesar de as cidades satélites terem absorvido cerca de 600.000 habitantes, atraídos pelas indústrias que para elas se transferiram emigrando do núcleo central da grande metrópole, a população do núcleo continuou crescendo em função da expansão do setor terciário, que permaneceu sem controle. Em 1960, a grande preocupação do escritório de planejamento de Londres era estabelecer novos incentivos, objetivando descentralizar as atividades comerciais e os serviços do centro londrino. Essas reformulações e adaptações, entretanto, não impediram que os objetivos principais do governo — no sentido de redistribuir geograficamente a população do país e de fazer com que o crescimento dos centros urbanos se processasse de forma mais harmônica e ordenada — fossem atingidos de forma razoável.

embora muito menos acentuado do que no caso da Inglaterra, se orientou também em nível local, através de leis de *zoneamento e de planejamento urbano* em geral. \*

Verifica-se, portanto, que, a médio e a longo prazo, é possível se alterar a estrutura urbana de um país, utilizando-se políticas e instrumentos de caráter nacional e local formulados, evidentemente, em função das condições específicas de cada país.

O V Plano Francês é outro exemplo de política nacional de redistribuição da população urbana. Buscar-se-á descongestionar Paris através do desenvolvimento de 8 metrópoles regionais, chamadas metrópoles de equilíbrio. Neste caso, porém, ainda não houve tempo para se avaliarem os resultados.

Conclui-se, assim, que embora sob formas bastante diferentes, diversas nações desenvolvidas já utilizaram, em nível nacional, políticas de desenvolvimento urbano e de planejamento local comprovadamente realistas e eficientes.

A análise de alguns aspectos quantitativos da estrutura urbana brasileira nos últimos 20 anos demonstrou as tendências naturais de concentração das populações nos grandes centros do País.

Constatou-se também que a tendência atual, devido à inexistência total de controle, seja em nível nacional, seja em nível local, tem produzido formas extremamente irracionais e caóticas de crescimento urbano. Os erros acumulados pelas cidades inglesas, norte-americanas, etc., que se tornaram verdadeiras aberrações da fase de industrialização naqueles países, estão se repetindo no caso brasileiro. E isto está ocorrendo, apesar de se dispor de instrumentos de controle que há mais de 20 anos vêm sendo aperfeiçoados pelos planejadores daqueles países. Verificou-se também que, no caso brasileiro, apenas dois centros principais, São Paulo e Rio de Janeiro, atingiram configurações gigantescas e caracterizadas por sistemas de vida desumanos. As demais áreas metropolitanas possuem populações em torno de 1 milhão de habitantes (sendo que apenas 3 delas ultrapassaram por pouco esta cifra). Tal fato permite ainda uma ação preventiva, que, bem orientada, poderá evitar muitos males futuros.

---

(\*) Observa-se ainda que o planejamento urbano nos Estados Unidos recebeu grandes estímulos por parte do governo federal, através de lei de 1954, da mesma Federal Housing Administration, que exigiu uma série de pré-condições básicas de planejamento para financiar projetos habitacionais. Hoje, naquele país, quase todas as cidades e condados possuem bem equipados organismos de planejamento, sendo que cerca de 5.000 desses condados e cidades estão atualmente elaborando planos de desenvolvimento urbano. Além disso, os organismos metropolitanos de planejamento também vêm-se multiplicando nesses últimos anos.

Alguns aspectos do desenvolvimento urbano, que têm sofrido maiores influências das políticas nacionais nos países desenvolvidos, devem ser destacados:

- 1 — Modificações da estrutura da rede de cidades, promovendo-se a redistribuição da população urbana.
- 2 — Alteração dos padrões de urbanização, traduzida em mudança das densidades residenciais, dos traçados urbanísticos, etc.
- 3 — Modernização das estruturas administrativas locais, através da introdução de organismos locais de planejamento, legislação e tributação adequadas, etc.

Nos dois casos enfocados, Inglaterra e Estados Unidos, surgiram inúmeros organismos de planejamento, em nível local, estadual, regional e nacional, que foram, em última análise, os responsáveis pela execução das políticas de desenvolvimento urbano naqueles países. Embora não tenha havido uma preocupação inicial de se montarem sistemas nacionais de planejamento local, estes sistemas realmente se concretizaram através da integração dos vários organismos envolvidos no processo.

Para se obter uma visão mais completa dos aspectos envolvidos no processo de urbanização do País, serão necessárias análises de caráter histórico e social que fornecerão elementos para uma melhor compreensão de organização da vida urbana brasileira.

Esta lacuna, entretanto, não impossibilita algumas conclusões e recomendações que se poderá, desde logo, fazer. O estudo da evolução da estrutura social das cidades será de grande utilidade sobretudo numa etapa posterior, quando da preparação dos planos integrais de desenvolvimento local.

Portanto, como conclusão preliminar, pode-se afirmar que não só existem condições objetivas, como chega a ser mesmo necessário formularem-se políticas nacionais de desenvolvimento urbano e de planejamento local.

O Capítulo II deste trabalho se ocupará das bases para a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano.

Tal política terá por escopo principal a compatibilização do desenvolvimento macro-regional e nacional com o desenvolvimento urbano, através da caracterização e do estudo de regiões programa e da definição de pólos de desenvolvimento.

O Capítulo III abordará o problema do planejamento local. A instituição do planejamento local no Brasil deverá processar-se através da implantação do Sistema de Planejamento Local Integrado, sistema este que, contando com recursos humanos e financeiros, terá condições de sucesso a prazo relativamente curto.

## II. Desenvolvimento Urbano\*

---

### II.1 — Introdução

A formulação de uma política de desenvolvimento urbano só é concebível e válida, se elaborada através de uma ótica regional. As cidades nascem e se desenvolvem em função dos potenciais econômicos, estratégicos, etc., de uma dada região. Portanto, as forças que impulsionam ou reprimem o crescimento dos centros urbanos deverão ser diagnosticadas, necessariamente, em seu contexto regional.

Mas, na formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, além de se levarem em consideração as potencialidades locais de cada área, é necessário atentar-se, também, para o interesse mais amplo do desenvolvimento macro-regional e nacional. Somente numa perspectiva global será possível decidir-se racionalmente sobre a conveniência ou não de se desenvolverem determinadas atividades econômicas em certas áreas. É também dentro dessa perspectiva macro-regional e nacional que se torna possível propor o melhor aproveitamento do potencial demográfico do País, através da orientação dos fluxos migratórios inter-regionais etc.

Uma política nacional de desenvolvimento urbano que atente para esses dois aspectos fundamentais do problema — o potencial local do desenvolvimento, equacionado em nível micro-regional, e a conveniência e estratégia do aproveitamento deste potencial, equacionados em nível macro-regional e nacional — deverá ser consubstanciada numa definição de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento.

---

\* Bases para a formulação de uma política nacional de Desenvolvimento Urbano

A definição de regiões-programa de desenvolvimento é uma tarefa extremamente complexa, que envolve análise ampla e detalhada da estrutura regional da economia brasileira. Além disto, entrarão em jogo interesses não apenas do Governo Federal, mas também dos governos estaduais e locais.

O ponto de partida para a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano é, por conseguinte, o conhecimento pormenorizado do potencial econômico em nível macro-regional, para todo o País.

O atual agrupamento de municípios em zonas fisiográficas não fornece bases satisfatórias para o estudo econômico a êsse nível, tornado-se necessária a elaboração de dois estudos:

- 1 — Esboço preliminar da delimitação das regiões homogêneas;
- 2 — Esboço preliminar da delimitação das regiões polarizadas.

Os dois esboços preliminares serão, ainda, aprimorados segundo procedimento metodológico indicados no texto a seguir (II.2.1 e II.2.3).

É imprescindível, além disto, o conhecimento, em termos quantitativos, das economias locais. Nesse sentido, estão sendo elaborados, para aplicação em nível das regiões homogêneas, os conceitos de "base econômica" e de "atividades motrizes" (ver item II.2.2).

Conhecidos os potenciais de desenvolvimento local, a etapa seguinte será dedicada ao conforto e à compatibilização entre êstes potenciais e as metas setoriais de desenvolvimento, formuladas nos escalões superiores (estadual, macro-regional e nacional), em termos de regiões-programa e pólos de desenvolvimento. A definição inicial de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento deverá ser suficiente para permitir uma revisão permanente da mesma, agrupando ou desmembrando áreas, ou ainda, criando ou suprimindo pólos. De u'a maneira geral, porém, pode-se afirmar que:

As *regiões-programa* preferencialmente devem levar em conta os espaços homogêneos preliminarmente definidos. Tal consideração deve-se ao fato de que a homogeneidade econômica é a principal base para definir os espaços homogêneos, pôsto que se busca, sobretudo, caracterizar uma unidade de planejamento em nível micro, que permita um planejamento global e integrado, por sua vez, no planejamento dos escalões macro-regionais e nacional.

Os *pólos de desenvolvimento*, por seu turno, serão definidos com base nos estudos preliminares de polarização, que darão uma idéia dos centros atualmente melhor equipados e das suas áreas de influência. Poderão ser, quanto à *escala*: de interesse nacional, macro-regional ou estadual; e quanto à *função*: de caráter industrial, tu-

rístico ou outro qualquer. Em cada região-programa podem ser selecionados um ou mais pólos de desenvolvimento, tendo-se em conta a concentração de recursos que resultará em irradiação de maiores e mais imediatos rendimentos e benefícios. Eventualmente, em casos particulares de regiões agrícolas, a idéia de pólo poderá ser revista e condicionada à melhor forma de acelerar o da área.

Então, ter-se-ão equacionadas as bases locacionais para a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano. Definidos os pólos e as regiões-programa, estará formulada estratégia espacial da política de desenvolvimento urbano. Será necessário, ainda, definir a dinâmica desses pólos e regiões, em termos de prioridade e de ritmo do seu desenvolvimento para se completar o quadro desta política, o que se fará também à luz das metas setoriais dos planos dos escalões superiores (estaduais e nacional).

Serão necessárias, também, recomendações sobre normas e padrões de urbanização que possibilitem ordenar o crescimento dos centros urbanos, evitando os erros de sub e super-produção do solo.

## **II.2 — Definição de Regiões-Programa e Pólos de Desenvolvimento**

### **II.2.1 — Esboço preliminar de delimitação das regiões homogêneas**

A delimitação das regiões homogêneas tem ainda caráter preliminar. Significa uma primeira etapa no processo de definição dessas regiões e uma base para novos estudos e verificação mais cuidadosa que conduzam, em combinação com os estudos sobre espaços polarizados, à definição de regiões-programa e de pólos de desenvolvimento.

Dessa forma, será possível aproveitar a experiência pessoal direta de muitos outros técnicos conhecedores das diferentes regiões do País, cuja contribuição, através de crítica a esse documento, será certamente valiosa para a elaboração final do trabalho.

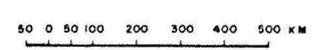
A delimitação aqui apresentada se apoiou em farta documentação estatístico-cartográfica, mas ela é muito mais fruto da experiência acumulada no curso de duas décadas de trabalho pelos geógrafos do Conselho Nacional de Geografia, os quais, em suas pesquisas de campo, já reconheceram praticamente todo o território nacional.

O espaço homogêneo foi definido pela combinação de fatos físicos, sociais, e sobretudo econômicos. Como instrumentos auxiliares no momento da definição e delimitação dos espaços, foram fartamente empregados, embora não de forma sistemática, mapas e estatísticas: 1) a carta ao Milionésimo, para exame da topografia e

da acessibilidade quanto aos transportes; 2) a carta geológica de 1:5.000.000; 3) cartas pedológicas, para certas áreas onde houve levantamento; 4) o mapa de síntese climática com indicações de limites de diversos fenômenos e índices, na escala de 1:5.000.000; 5) mapas de vegetação, para certas áreas; 6) cartogramas de distribuição da população; 7) cartogramas de estrutura fundiária; 8) numerosos cartogramas de produção agrícola (incluído o extrativismo vegetal) e a evolução da produção; 9) tabelas estatísticas de produção agrícola (incluído o extrativismo vegetal); 10) cartogramas de distribuição de áreas de pastagem; 11) cartogramas da distribuição de áreas de lavouras; 12) cartograma de distribuição de tipos de centros industriais.

Foram individualizadas as áreas que se identificam por uma certa forma de combinação dos elementos enumerados, sempre dentro de determinado nível de generalização; desde que mude substancialmente um dos elementos, muda a combinação e passa-se a outra unidade. Naturalmente, quanto menor o grau de generalização e maior o número de elementos considerados, menores e mais numerosos os espaços diferenciados.

Resultou um retalhamento do território nacional em quase 400 unidades espaciais, relativamente pequenas. No entanto, um simples mosaico do País, dividido em pequenas "regiões", seria insuficiente à compreensão, uma vez que lhe faltava organicidade, pois na realidade estas unidades se encaixam em organizações regionais de nível superior. Sentiu-se, também, que as diversas unidades não se equivaliam ao seu significado como organismos regionais e quanto ao nível de hierarquia. Isto era decorrência do fato de se ter, na verdade, identificado espaços homogêneos que nem sempre correspondiam propriamente a regiões. Recorreu-se, pois, a um primeiro agrupamento destas pequenas unidades, designadas provisoriamente no estudo como *zonas*, para que o mosaico se tornasse mais compreensivo, no sentido do reconhecimento de unidades regionais. No entanto, a realização deste trabalho de agrupar pequenas "regiões homogêneas" esbarrou freqüentemente em grandes dificuldades. Era comum a hesitação entre reunir uma zona X a uma zona Y ou uma zona Z. Se a divisão em pequenas unidades pôde ser realizada com base nas modificações de um fenômeno de massa, ou na mudança dos fatos geográficos, já o agrupamento requeria melhor conhecimento da hierarquia desses fenômenos geográficos, do papel mais ou menos dinâmico de cada um, na estrutura regional. Na realidade, ao se tentar o agrupamento, tornou-se mais difícil conciliar a noção de espaço diferenciado e região.



**PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO E SOCIAL**

CARTOGRAMA REALIZADO  
COM BASE EM TRABALHO DO  
IBGE-CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA  
PARA O  
EPEA- ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA  
DO  
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA

ESBÔÇO PRELIMINAR DA DIVISÃO DO  
BRASIL EM REGIÕES HOMOGÊNEAS

**CONVENÇÕES**

- LIMITE DE REGIÃO
- - - LIMITE DE ZONA

Fonte:  
CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA

Execução:  
CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA - IBGE  
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA  
S E T O R            D E            D E S E N H O

A identificação de verdadeiras unidades regionais implica uma definição teórica da sistemática de regiões, além de um conhecimento mais profundo do território nacional.

Em resumo, as dificuldades encontradas para o agrupamento das pequenas unidades homogêneas decorreram de:

- conhecimento desigual do território nacional;
- impossibilidade de tornar equivalente a hierarquia de partes do País, distanciadas no espaço e no tempo;
- falta de conhecimento da dinâmica regional e do fenômeno dominante capaz de identificar o tipo de região.

Não obstante, em muitos casos, o grupamento levou a uma definição de verdadeiras regiões, como a região organizada em torno de São Paulo, a correspondente à "Zona Metalúrgica", a Campanha Gaúcha, a bacia urbana em torno de Joinville, Blumenau.

Levando-se, porém, em conta, objetivos de planejamento, pode-se conceber maior flexibilidade no agrupamento das unidades homogêneas menores, independentemente das verdadeiras regiões a que pertencem.

O traçado dos limites das pequenas unidades (zonas) foi adaptado aos dos Municípios. Sempre que houvesse fronteira estadual, esta, obrigatoriamente, seria utilizada como limite para a zona. No entanto, no agrupamento em unidades maiores, o limite estadual não foi considerado. Foram definidas 128 regiões que estão apontadas no mapa, a seguir, e compostos por Municípios agrupados na relação do Anexo I.

Quanto ao estudo das regiões homogêneas, além da revisão a ser feita com as contribuições que venham a ser recebidas de outras fontes, está previsto um exame mais detalhado do território brasileiro, num prazo relativamente curto, seguindo metodologia definitiva nos seminários promovidos pelo Conselho Nacional de Geografia e pelo EPEA, em 1966, sob orientação do Prof. Michel Rochefort. Serão focalizados neste exame mais detalhado:

- 1 — O *quadro natural*: áreas de igual quadro natural para as atividades humanas, tomando-se em consideração, a) a topografia; b) o clima, pelo método de Gaussen, enriquecido com dados absolutos relativos a chuvas, temperaturas e dias de geadas; c) a vegetação, através do estudo da fisionomia atual e da vegetação original; d) solos; e) recursos de água; f) recursos minerais. Os fatos naturais serão encarados segundo o papel que exercem nas atividades e formas de organização humana. Uma síntese parcial dêsse exame fornecerá a divisão em regiões homogêneas naturais.

- 2 — O *potencial humano*: áreas de igual característica populacional. O estudo compreenderá, a) a distribuição quantitativa da população; b) a distribuição da população, quanto a ramos de atividade, índices de juventude e velhice, taxas de analfabetismo, estado sanitário da população, índices de nível de vida; c) aspectos dinâmicos, abrangendo taxas de crescimento vegetativo e importância atual das migrações. Uma síntese parcial definirá as regiões homogêneas quanto à população.
- 3 — A *produção agrícola*: zonas de mesma forma de produção, a) o exame de associações de culturas e criações que fornecerá os graus de especialização será um dos elementos da síntese, sendo que a evolução da produção servirá para a subdivisão; b) o exame do quadro agrário será outra síntese parcial para a definição das zonas agrícolas e referir-se-á às estruturas fundiárias (dimensões e formas de propriedade), relações de trabalho e técnicas de produção. Destas sínteses parciais resultarão os espaços agrários homogêneos.
- 4 — A *produção industrial*: os espaços de mesma forma de produção industrial, a) inicialmente será examinada a evolução industrial de cada local, segundo os gêneros de indústria; b) em seguida, tratar-se-á da associação de gêneros de indústria e do índice de especialização, observando-se a participação dos Municípios, em determinados tipos de indústria, em relação ao País; c) as formas de empresas, e d) as dimensões dos estabelecimentos, registrando-se a participação de grandes e pequenos estabelecimentos, por gênero, completarão as sínteses parciais para a definição de regiões homogêneas de atividade industrial.
- 5 — *Infra-estrutura dos transportes*: as possibilidades de transporte e não os volumes dos fluxos atuais, que serão objeto de estudos dos espaços polarizados. As áreas serão classificadas segundo maior ou menor acessibilidade, pelo exame das linhas ferroviárias, rodoviárias, portos marítimos fluviais e aeroportos.
- 6 — *Atividades terciárias não polarizadas*: a presença de certas atividades terciárias específicas, como as portuárias, turísticas, religiosas e militares, serve também à distinção das regiões homogêneas.

## II.2.2 — “Base econômica” e atividades motrizes das regiões homogêneas

Definidas as regiões homogêneas, será necessária a caracterização mais detalhada de sua base econômica, através do estudo, estrutura econômica da região e da definição de sua dinâmica, bem como a identificação das atividades motrizes. Estas são entendidas como atividades que têm grande e rápido poder germinador, isto é, que provocam a expansão e o crescimento de outras que se encontram no mesmo espaço geográfico, cujas taxas de crescimento são superiores à média observada no setor em que se inserem e superiores também à própria média de crescimento do setor da macro-região. (\*)

Os estudos a serem realizados para atender ao conhecimento mais aprofundado de base econômica e das atividades motrizes servirão, inclusive, para completar o quadro dos diagnósticos macro-regionais. Portanto, procurar-se-á não somente apontar indicadores que possam expressar, em termos quantitativos, esse conhecimento dos setores econômicos e do potencial existente, como também relacionar os mecanismos locais com os processos mais amplos que atingem a macro-região e o País. Neste sentido, será fundamental desenvolver uma série de estudos no interior de cada região homogênea, que permita verificar o montante e as características da produção, bem como a sua origem e o seu destino, com vistas a uma definição do mercado. Dever-se-á, pois, examinar para cada espaço, entre outras características, o seguinte:

1. A estrutura produtiva atual dos setores primário e secundário, compreendendo:
  - a) a produção destinada ao seu consumo interno;
  - b) a produção destinada à exportação;
  - c) a produção importada.

Convirá, nesta série de estudos, focalizar os aspectos de sua evolução, através de análises estatísticas e de consulta a outros documentos igualmente importantes.

2. Os recursos humanos do espaço homogêneo, abrangendo vários temas, entre os quais se destacam os estudos sobre a proporção da população ativa empregada nos diversos ramos do setor secundário em relação à população ativa total, o

---

(\*) Conclusões e Recomendações do I Seminário sobre Pólos de Desenvolvimento, realizado em Recife, de 19 a 22 de setembro de 1966.

que dará, de imediato, idéia dos setores dominantes no tocante ao aspecto da ocupação da mão-de-obra. Tal verificação propiciará um confronto da distribuição da população ativa das regiões homogêneas com a da macro-região onde êstes se inserem.

3. Os recursos naturais, potenciais, para identificação de sua amplitude e capacidade de aproveitamento, devendo-se, na medida do possível, quantificá-los.

Estudos e levantamentos efetuados nas regiões homogêneas, por organismos regionais, estaduais ou municipais servirão de subsídio para êsse fim.

Acentuando-se, pois, o conhecimento das regiões homogêneas, no que concerne à sua base econômica e às atividades motrizes, teremos condições de conhecer as alternativas de desenvolvimento existentes, em função do potencial local. Com base neste conhecimento, será possível, portanto, partindo de uma visão macro-regional e nacional, definir regiões-programa e pólos de desenvolvimento.

### **II.2.3 — Esboço preliminar de delimitação das regiões polarizadas**

O estudo da polarização da rede urbana brasileira será de grande importância para:

- 1.º) Fornecer subsídios complementares ao estudo de regiões homogêneas, para a definição de regiões-programa;
- 2.º) Fornecer informações básicas para a seleção de pólos de desenvolvimento, não apenas no sentido de mostrar o equivalente polarizador existente nos centros urbanos, mas também permitindo algumas especulações em torno das repercussões que uma escolha de pólos poderá produzir em suas áreas de influência.

A definição e a delimitação das regiões polarizadas também têm caráter preliminar, visando muito mais a indicar os centros de polarização e as respectivas áreas de influência, do que a distinguir os tipos de intensidades das relações regionais.

O documento básico utilizado foi o Questionário CNG-EPEA, preenchido pelos agentes de estatística do Conselho Nacional de Estatística, de onde se obtiveram as principais informações para determinar a área de influência das cidades. Foram assim elaborados vários mapas que indicaram a influência dos centros, segundo os seguintes aspectos: a) comércio de produtos finos; b) co-

mércio geral de produtos não encontrados nas outras cidades da região; c) abastecimento dos varejistas; d) abastecimento dos atacadistas; e) distribuição dos artigos para as atividades rurais; f) proveniência dos doentes dos hospitais; g) proveniência dos clientes dos médicos especialistas; h) transações bancárias; i) proveniência de alunos do curso secundário. Foi realizado também um mapa indicando os fluxos e centros de comercialização dos produtos da economia agrária, visando ao mesmo objetivo.

Assim, vários centros urbanos passaram a ser focos da vida regional, tendo uma atuação que abrangia numerosos Municípios vizinhos. Levantaram-se, então, dois problemas: o de delimitar a área de influência dos centros e o de estabelecer a hierarquia entre eles.

A extensão dos espaços polarizados foi determinada por um balanço das áreas dos centros de polarização, segundo os indicadores citados acima. Quanto à hierarquia, considerou-se como mais alta aquela dos centros cuja atuação abrangesse maior extensão espacial, e na qual se situassem outros centros polarizadores menos importantes. Esses espaços mais amplos são polarizados por um centro único, as metrópoles regionais. Os centros urbanos de hierarquia imediatamente inferior seriam aqueles que, localizados nas regiões de influência metropolitana, possuem expressiva área de atuação que não seja recoberta pela atuação de nenhum outro centro, a não ser a da metrópole. O mesmo critério foi utilizado para a determinação dos centros de terceira categoria.

Na realidade, verificou-se ser pouco freqüente a presença de uma organização hierárquica escalonada em 3 níveis, como em São Paulo e Paraná, onde o nível intermediário, representado por cidades do porte de uma Bauru e Londrina, cobre o terceiro nível, ou seja as áreas de influência de Araçatuba ou Maringá. O mais comum, mesmo no Sudeste e no Sul, é a ausência do segundo nível e o recobrimento direto das áreas de influência dos centros de terceira categoria pela metrópole regional (1.<sup>a</sup> categoria). A definição destes últimos centros como de 3.<sup>a</sup> categoria resulta do fato de não cobrirem outros de polarização de apreciável importância.

Outro aspecto diz respeito às diferentes organizações urbanas em cada uma das regiões metropolitanas. As metrópoles regionais não se equivalem quanto aos equipamentos, tipos e densidades de relações regionais que comandam. Em outras palavras, Belém e Recife, por exemplo, pertencem à mesma categoria de metrópoles regionais, porém apresentam formas distintas de polarização. O mesmo se aplica aos centros de hierarquia inferior. Os centros urbanos de importante polarização são menos numerosos no Nordeste

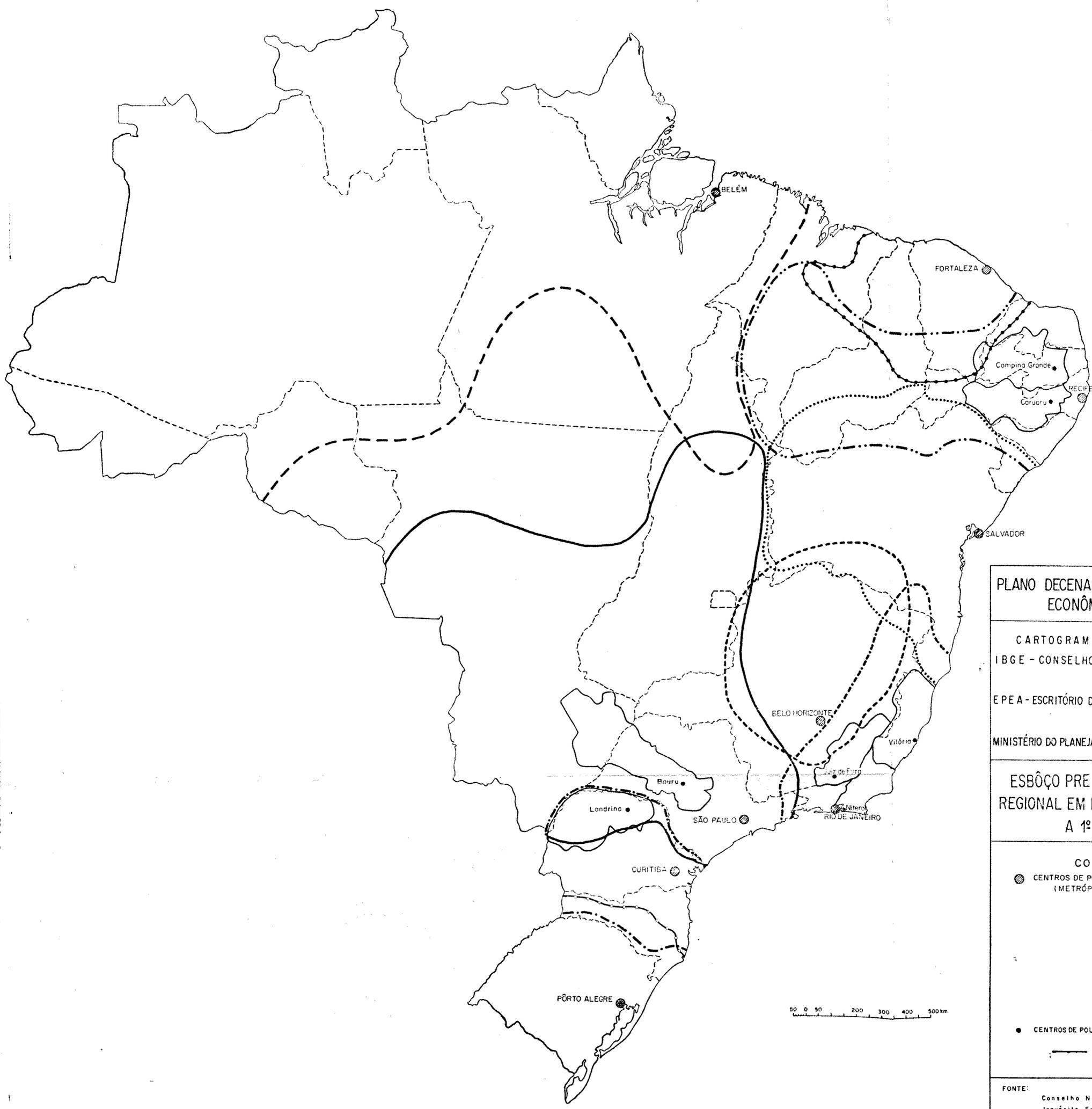
e na Amazônia, sobretudo, onde ao lado de uma macrocefalia, apresenta-se a inexistência ou rarefação de cidades médias, de atuação expressiva.

A elaboração dos diversos mapas que serviram de base para delimitar a área de influência dos centros urbanos, bem como a elaboração da síntese preliminar, suscitaram numerosos problemas, tanto do ponto de vista teórico, como do ponto de vista prático.

Do ponto de vista teórico, o fenômeno de polarização no Brasil apresenta-se desigual, segundo o nível de desenvolvimento de cada região metropolitana e segundo os tipos de cidades, desde que estas são expressões, na maior parte dos casos, das respectivas regiões de influência. Assim, numa área pouco povoada e de atividades rurais rarefeitas, a atuação do centro de polarização pode abranger amplo espaço, mas os fluxos existentes são difusos e pouco intensos. Ao contrário, numa região densamente ocupada e de economia diversificada, são menores os espaços polarizados pelas cidades que não são metrópoles, e os fluxos existentes mais intensos. Do mesmo modo, é preciso distinguir que, em determinada região, as relações regionais apóiam-se, sobretudo, na comercialização dos produtos da economia primária, enquanto em outras é a distribuição de bens transformados e serviços que dão a coesão regional; em outras, é a combinação dos dois aspectos.

Cumpram também levar em consideração o papel desempenhado pelas cidades nas respectivas regiões que, de modo generalizado, pode ser o de atuar como pólo de desenvolvimento espontâneo, como entreposto comercial, cuja produção é dirigida exteriormente à região, o que, segundo o grau de valorização dos produtos comercializados, vai repercutir de modo diferente nas relações entre cidade e região. Outros tipos de cidades encontrados no País apresentam gama variada de serviços para as atividades regionais, como por exemplo cidades com atividades industriais ou local de residência de fazendeiros, em função do que se monta um equipamento terciário importante. Ocorrem ainda casos de centros urbanos sem grande dinamismo, polarizando áreas estagnadas e atraindo a população rural. Na realidade, os tipos de relações entre cidade e região são múltiplas e aparecem, muitas vezes, de forma combinada, indicando a complexidade da vida regional no Brasil.

Do ponto de vista prático, defrontou-se o problema dos limites regionais. Como se sabe, esses limites não são rígidos, variando de acordo com os diferentes serviços e comportando freqüentemente uma faixa de concorrência com outros centros. No Brasil, este fato é mais acentuado pela freqüência das áreas de intenso dinamismo, onde as atividades e os centros urbanos evoluem em ritmo acelerado.



**PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO E SOCIAL**

CARTOGRAMAS REALIZADOS PELO  
IBGE - CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA  
PARA O  
EPEA - ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA  
DO  
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA

**ESBÔÇO PRELIMINAR DA DIVISÃO  
REGIONAL EM ESPAÇOS POLARIZADOS  
A 1º e 2º NÍVEIS**

- CONVENÇÕES**
- CENTROS DE POLARIZAÇÃO A 1º NÍVEL  
(METRÓPOLES REGIONAIS)
  - LIMITE DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA
    - PÓRTO ALEGRE
    - - - CURITIBA
    - - - - SÃO PAULO
    - . - . - RIO DE JANEIRO
    - . - . - - BELO HORIZONTE
    - ..... SALVADOR
    - . - . - RECIFE
    - - - - FORTALEZA
    - - - - BELÉM
  - CENTROS DE POLARIZAÇÃO A 2º NÍVEL
  - LIMITE DAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA

FONTE:  
Conselho Nacional de Estatística  
Inquérito Especial C.N.G. - EPEA

EXECUÇÃO:  
CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA  
DIVISÃO DE GEOGRAFIA  
DG/SAI - NÁJEM RAMOS SIMÕES



Na vida de relações êste fato se reflete na substituição de um centro polarizador por outro, ou na crescente concorrência de um em relação a outro dotado de maior dinamismo. A essa complexidade junta-se, ainda, a força de permanência de certos serviços que possibilita a algumas cidades, obscurecidas pela concorrência de outro centro urbano, manter ainda certa área de influência. Assim, por exemplo, a parte ocidental da região de Marília sofre forte concorrência da atuação de Presidente Prudente, o mesmo se podendo dizer em relação a trechos da região de Araraquara, onde compete Ribeirão Preto.

Por outro lado, convém assinalar, em certas áreas do País, a ausência de centro polarizador importante, excluídas as metrópoles regionais, como ocorre no Oeste catarinense ou no Sul de Minas Gerais. Nessas áreas, o papel de polarização está dividido entre alguns centros urbanos, sem que se possa falar de binômios do tipo Ilhéus-Itabuna, onde há complementação na polarização. Como já foi acentuado, os limites regionais resultaram de um balanço das áreas de influência dos centros e prenderam-se à malha municipal vigente em 1960.

Os estudos de polarização prosseguirão, apoiados na metodologia do Prof. Michel Rochefort, devendo compreender duas partes. Na primeira parte, trata-se de estabelecer uma classificação dos centros segundo o equipamento terciário polarizador. Para tanto, os indicadores utilizados serão os seguintes:

- 1 — Comércio de mercadorias
- 2 — Serviços bancários e financeiros
- 3 — Serviços administrativos e de direção
- 4 — Serviços de consultoria e de publicidade
- 5 — Serviços de educação
- 6 — Serviços de saúde
- 7 — Serviços de cultura e lazer

Classificados os centros segundo o equipamento terciário, polarizador, trata-se de comparar o nível de equipamento com a população urbana e a atividade industrial, o que possibilitará maior distinção dos centros de polarização quanto ao tipo de centro a que pertencem.

Ainda nesta segunda parte, tratar-se-á de ampliar, baseado no Questionário CNG-EPEA, o conhecimento das áreas de atuação dos centros de polarização, através de fluxos de passageiros e de mercadorias, bem como através das relações entre as atividades regionais e os centros de polarização (poder de decisão dos centros).

Poder-se-á, desta forma, obter um melhor conhecimento sôbre o fenômeno de polarização no Brasil.

## II.3 — Padrões de Urbanização

Conforme já expresso anteriormente, as excessivas concentrações e dispersões demográficas das cidades brasileiras resultam num alto custo, econômico e social da infra-estrutura urbana, devido à forma descontrolada por que se processou o fenômeno. Faltam ainda estudos que permitam avaliar o custo unitário da urbanização, e com base nêles, propor normas e padrões adequados à nossa realidade.

Para suprir tal lacuna, está programada uma pesquisa para todo o território nacional, com a colaboração de instituições federais ou regionais que atuam no campo de habitação e do desenvolvimento urbano. Esta pesquisa será executada em coordenação com o Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, pôsto que ela cobrirá aspectos de interesse também para o planejamento habitacional.

A pesquisa será feita por amostragem e deverá atentar para dois aspectos básicos do problema:

- 1.º) Representatividade regional:  
deverão ser escolhidos tipos de área urbanas em tôdas as regiões do País;
- 2.º) Hierarquização urbana:  
deverão ser escolhidas cidades com diferentes níveis de centralidade.

Deverão ser pesquisados básicamente os seguintes aspectos:

- 1.º) Usos da terra: indicando áreas residenciais de vários tipos, comerciais, industriais, institucionais, lotes vagos, etc., por unidade de área;
- 2.º) Densidades líquidas das áreas residenciais e brutas das cidades;
- 3.º) Equipamentos básicos: percentagens de áreas servidas por rêde de abastecimento de água, rêde de esgôto, rêde de águas pluviais, iluminação pública pavimentação, etc.
- 4.º) Equipamentos sociais: escolas, centros de saúde, parques campos de esportes, etc.
- 5.º) Custos médios unitários dos itens 3.º e 4.º;
- 6.º) Aspectos referentes à habitação pròpriamente dita, condições de ocupação, tipo de construção, estado de conservação, etc.
- 7.º) Aspectos demográficos e sociais das urbanizações: composição familiar típica, renda familiar, etc.

As condições destas pesquisas estão consubstanciadas em *normas e padrões* a serem utilizados nos planos locais integrados, objeto de considerações no Capítulo III.

## III. Planejamento Local

---

### III.1 — Introdução

O planejamento local no Brasil está ainda em fase bastante incipiente. A análise que se fará a seguir fornecerá algumas indicações sobre as deficiências existentes nesse campo, cujo atraso poderá ser compensado mediante a montagem de um Sistema Nacional.

Quatro aspectos fundamentais devem ser cuidados na implantação desse Sistema:

- 1.º — A estrutura do Sistema — que deverá englobar organismos federais, estaduais, intermunicipais e municipais, além de instituições universitárias e organismos privados.
- 2.º — Programação para a implantação do Sistema — que dependerá de critérios seletivos para a indicação de regiões-programa.
- 3.º — Os recursos financeiros para o Sistema — que deverão provir de fontes internacionais e nacionais (federais, estaduais e municipais), e
- 4.º — Os recursos humanos para o Sistema — representado pela capacitação de pessoal técnico para o Sistema, a ser recrutado e selecionado entre diversos meios profissionais do País e também do estrangeiro, sempre que fôr necessário.

No item 2 serão fornecidos detalhes sobre estes quatro aspectos.

### III.2 — Análise da Situação Atual do Planejamento Local no Brasil

#### III.2.1 — Balanço geral

O processo de desenvolvimento econômico-social do Brasil não proporcionou, ainda, as condições básicas para uma atividade eficaz

no setor de planejamento urbano. A especulação imobiliária, produto característico de uma mentalidade feudal transferida para as cidades, continua a representar, na maioria dos casos um sério obstáculo à elaboração de planos urbanísticos. Mesmo os administradores municipais, com poucas exceções, ainda têm dificuldade de assimilar os métodos mais modernos que lhes são oferecidos principalmente quanto às técnicas de planejamento integrado.

Desta forma, o planejamento urbano no Brasil ainda não teve condições de se instituir como atividade-meio fundamental às administrações locais. Os poucos planos elaborados refletem mais iniciativas isoladas e ocasionais de alguns administradores do que uma real tomada de consciência do problema.

No campo da planificação urbana está ainda o País no estágio em que os países desenvolvidos se encontravam antes da II Grande Guerra, isto é, na década dos 30, ainda que se considerem realidades geográficas e históricas distintas. Hoje, naqueles países, quase todas as cidades e regiões possuem seus Planos e seus Escritórios de Planejamento.

Em 1958, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, promoveu um inquérito entre os 2.423 Municípios então existentes, obtendo respostas de 2.340 deles, ou sejam de 96,6% dos Municípios. Entre os aspectos abrangidos pelo inquérito havia um sobre Planejamento e Urbanismo, contendo 6 (seis) perguntas genéricas, o que deve ter ensejado equívocos nas respostas, já que as idéias e os conceitos sobre planejamento urbano são pouco conhecidos.

O próprio IBAM reconhece que, "ao informarem a existência de órgãos de planejamento e urbanismo, é provável que muitos informantes tivessem em vista, não um órgão específico dessa natureza, mas o órgão de obras públicas, em geral" (Municípios do Brasil — IBAM, 1960, fls. 109).

Não obstante, os dados permitem uma aproximação do problema.

Verifica-se que apenas 11,6% das cidades brasileiras possuem órgãos de planejamento e urbanismo e, mesmo assim, trata-se de cifra otimista, conforme observado anteriormente.

É interessante notar-se, também, que a percentagem de Planos Diretores é maior que a de órgãos de Planejamento e Urbanismo. Tal fato denota a tendência que têm as Prefeituras brasileiras de contratar a feitura do Plano em Escritórios alheios ao seu corpo administrativo, sem a preocupação de organizar o órgão local de planejamento.

O quadro que o IBAM elaborou mostra o seguinte:

**MUNICÍPIOS DOTADOS DE ÓRGÃOS ESPECÍFICOS E DE NORMAS  
DE URBANISMO**

REGIÕES	INFORMANTES		ORGÃO DE URBANISMO		PLANTA CADASTRAL		PLANO DIRETOR		CÓDIGO DE OBRAS		LEIS DE ZONEAMENTO		LOTEAMENTO	
	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%
Norte.....	96	100	6	6,3	16	16,7	6	6,3	8	8,3	18	18,8	26	27,1
Nordeste.....	734	100	55	7,5	154	20,9	50	6,8	57	7,9	132	18,7	65	8,8
Sudeste.....	980	100	111	11,3	425	43,4	159	16,2	313	35,0	402	41,0	284	29,0
Centro-Oeste.....	180	100	13	7,2	44	24,4	20	11,1	25	13,9	48	26,7	70	33,9
Sul.....	350	100	86	24,6	141	40,2	98	28,0	131	37,4	142	40,6	149	42,6
<b>BRASIL.....</b>	<b>2.340</b>	<b>100</b>	<b>271</b>	<b>11,6</b>	<b>780</b>	<b>33,3</b>	<b>333</b>	<b>14,2</b>	<b>534</b>	<b>22,8</b>	<b>742</b>	<b>31,7</b>	<b>594</b>	<b>25,4</b>

FONTE: Municípios do Brasil — IBAM, 1960.

Apesar da precariedade dos dados colhidos, pode-se observar que a Região Sul (principalmente o Estado do R. G. do Sul) possui a maior percentagem de órgãos de planejamento e urbanismo do País; as regiões menos desenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam menor percentagem daqueles órgãos.

Seria necessário, para conhecer melhor a situação existente, proceder-se a um levantamento mais objetivo sobre a matéria. É possível, porém, através de observações diretas e informações disponíveis relacionar-se, em termos aproximados, os Municípios que elaboraram Planos Diretores em moldes mais ou menos atualizados.

Assim procedendo chegar-se-ia ao resultado seguinte:

*Região Extremo-Sul* (\*) — (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina) — aproximadamente 70 Municípios.

*Região Sudeste* — (São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Rio de Janeiro, Espírito Santo) — de 30 a 40 Municípios.

*Região Centro-Oeste* — (Goiás, Mato Grosso, Distrito Federal) — menos de 5 Municípios.

*Região Nordeste* — (Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, e Maranhão) — menos de 10 Municípios.

*Região Norte* — (Amazonas, Pará, Acre e Territórios Federais) — menos de 5 Municípios.

Constata-se, portanto, que não mais do que 120 ou 130 municípios brasileiros, ou seja, cerca de 4% do total, possuem “razoáveis” planos urbanísticos; êste dado, embora possa ser tornado mais preciso, já é uma indicação mais realista do que aquêles do quadro preparado pelo IBAM.

Mas, tal constatação é ainda mais significativa quando se procura verificar quantos dentre êstes 120 ou 130 planos são realmente efetivos e possuem condições mínimas de implantação. Constata-se, então, que no máximo uns 10 ou 12 municípios brasileiros possuem Planos e organizações locais de planejamento capazes, por isto, de exercer um relativo contrôle e racionalização do desenvolvimento urbano.

Grande metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte e Belém não possuem ainda planos atualizados.

---

(\*) Este número relativamente elevado é devido a ação da antiga Diretoria de Urbanismo da Secretaria de Obras do Estado do Rio Grande do Sul que, durante quase duas décadas, vem orientando os Municípios gaúchos na preparação de seus Planos.

A grande maioria das áreas urbanas continua a crescer desordenadamente, sem obedecer às mais elementares normas que a técnica moderna pode colocar à disposição dos administradores, acarretando, conforme já ficou evidenciado anteriormente, um tremendo e inútil ônus para o investimento público, além dos enormes inconvenientes de caráter social que a urbanização desencadeia.

### III.2.2 — Análise preliminar do planejamento local no Brasil

Para se ter uma idéia definitiva a respeito da efetividade dos instrumentos institucionais que vêm sendo utilizados para controlar o desenvolvimento urbano no Brasil, será necessário proceder-se a uma pesquisa ampla e pormenorizada.

Ao analisar de forma preliminar e sumária a maioria das experiências de planejamento municipal no Brasil, constata-se que, em geral, elas constituem uma série de documentos de caráter eminentemente tecnológico, que nem traduzem a realidade sócio-econômica do Município, nem consideram as estruturas político-administrativas locais que, em última análise, serão responsáveis pela execução dos planos.

Várias são as causas desta falta de realismo. Dentre elas podem ser destacadas:

- 1.<sup>a</sup>) Poucos são os Municípios que tiveram até hoje condições para organizar um bom escritório de planejamento. Desta forma, via de regra, os planos têm sido encomendados a profissionais especializados, que se têm preocupado mais com a preparação dos planos do que com a exeqüibilidade dos mesmos. Essa ausência da comunidade interessada na elaboração do plano talvez seja o principal motivo pelo qual os planos deixam de traduzir as reais aspirações e potencialidades locais, e são mais tarde esvaziados ou abandonados.
- 2.<sup>a</sup>) Os planos, preparados geralmente com a pretensão de serem planos integrais na realidade resultam de esforços uni-setoriais, concebidos através de um prisma relativamente limitado que configura principalmente os aspectos físicos do desenvolvimento urbano. Os economistas e demais cientistas sociais têm participado muito pouco na elaboração de tais planos. Os técnicos em administração pública também ainda não foram mobilizados. No campo do treinamento de técnicos em planejamento urbano, não existe no Brasil nenhum curso adequado para satisfazer às neces-

sidades que o mercado de trabalho começa a impor. Esta deficiência contribui, certamente, para impedir um maior número de experiências de planejamento local integral, através de equipes interdisciplinares.

- 3.<sup>a</sup>) O Governo Federal e os governos estaduais, ao contrário do que ocorre em outros países, preocuparam-se muito pouco com os problemas do desenvolvimento urbano, deixando às administrações municipais, muitas vezes sem condições para tal, a missão de tomar iniciativas em faixa própria, sem ao menos fornecer uma orientação mínima indispensável. Até hoje, os planos nacionais, regionais e estaduais brasileiros não se ocuparam, nem ao menos em caráter geral, de problemas de desenvolvimento urbano, desprezando-se as muitas vantagens que se poderia auferir, caso a tradução das suas metas econômicas em termos físicos fôsse condicionadas à existência de estudos básicos de planejamento em nível municipal.

Não se deve ignorar, porém, o fato de que tôdas as causas apontadas estão associadas intimamente à fase atual, ainda incipiente, de desenvolvimento do País.

As condições novas que estão emergindo nos vários setores do desenvolvimento irão cada vez mais contribuir para que as deficiências apontadas sejam superadas e o planejamento urbano, sob uma nova concepção, venha a ser considerada uma atividade fundamental às administrações municipais, e ao mesmo tempo, fator de significativa importância para o desenvolvimento econômico e social do País.

### III.2.3 — Necessidade de planejamento integrado do desenvolvimento local

A análise sumária dos planos urbanísticos brasileiros, já feita no Capítulo II, evidenciou a falta de integração dos estudos dos vários aspectos do desenvolvimento local. Existe mesmo um consenso entre técnicos nacionais e inclusive de outros países, sobre a necessidade de elaborar planos integrais, em complementação ao que se entendia por planejamento urbano.

Esta falta de integração impediu também que o planejamento urbano se situasse numa perspectiva de desenvolvimento, omissão esta que deixa de existir, com a concepção do planejamento integrado. Os planos locais de desenvolvimento integrado, por outro lado, cobrindo os diferentes aspectos de uma região, criarão novos instru-

mentos para o aproveitamento do potencial local, melhorando inclusive as arrecadações municipais e as possibilidades de investimento na área.

Outra contribuição do planejamento local integrado será a de fornecer um instrumental valioso à diminuição do desníveis inter e intra-regionais.

Torna-se extremamente importante, pois, definir o que seja planejamento integrado. Nos Estados Unidos é muito usado o conceito *comprehensive planning*, para exemplificar um tipo de planejamento físico que leva em considerações os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento. Estimam-se e reservam-se, por exemplo, as áreas industriais e escolares, necessárias numa determinada comunidade. Isto não significa, porém, que tenha sido feito um planejamento econômico e social para a região na qual a comunidade está localizada. Não se cogitou, tampouco, de examinar a adequação das estruturas e quadros das administrações locais — em geral já bastante organizadas e equipadas para a execução dos planos elaborados.

Para o caso dos países subdesenvolvidos, é necessário uma reinterpretação do conceito *comprehensive planning* norte-americano, pois neste caso os planos locais deverão orientar, não apenas a ação do poder público, mas também fornecer informações básicas que sirvam de orientação aos investimentos do setor privado.

Em primeiro lugar, será aconselhável estudar melhor os recursos naturais e humanos, não apenas dos centros urbanos que serão planejados, mas também do conjunto da região onde os centros estão localizados. Numa etapa futura, na qual as metas econômicas e sociais, em nível nacional e regional, já estejam estabelecidas, será possível e mesmo recomendável cogitar-se da formulação de planos locais de desenvolvimento econômico e social de caráter mais indicativo que, por sua vez, fornecerão bases objetivas para o planejamento físico das comunidades.

Em segundo lugar, dever-se-á considerar o fato de que a maioria das estruturas administrativas locais dos países subdesenvolvidos é arcaica e não apresenta condições adequadas para assimilar e implantar os planos eventualmente elaborados.

Em síntese, o planejamento do desenvolvimento local integrado deverá abranger, no caso dos países subdesenvolvidos, estudos e proposições em quatro setores básicos: o econômico, o social, o físico-territorial e o institucional.

### III.3 — O Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado

#### III.3.1 — Estrutura do sistema e funções dos organismos que o integram

Tendo em vista a extensão geográfica do território brasileiro, a organização político-administrativa do País e as experiências já iniciadas em alguns Estados, verificou-se a necessidade de implantar um Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, com uma estrutura descentralizada. Dessa forma, não apenas os governos municipais e federal participarão do Sistema, mas também os governos estaduais, organismos regionais, etc., cada um deles desempenhando funções que institucionalmente lhe são atribuídas, e contribuindo principalmente naquelas áreas em que tradicionalmente já assumiram maiores responsabilidades.

O *organismo central* do Sistema será o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, SERFHAU, órgão ligado ao Banco Nacional da Habitação, e que terá funções de caráter operacional.

Formulada a política, em termos de seleção de regiões-programa, pólos de desenvolvimento, metas para o desenvolvimento econômico-social desses pólos e regiões, caberá ao SERFHAU implementá-la e supervisionar as fases de sua execução, através da implantação do Sistema de Planejamento Local Integrado.

O SERFHAU foi criado pela Lei n.º 4.380, de 21-8-64, e regulamentado pelo Decreto n.º 59.917, de 30-12-66. De acordo com este decreto: "O SERFHAU é a entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo do planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério da Coordenação dos Organismos Regionais."

Para o desempenho destas funções, o SERFHAU terá as seguintes atribuições específicas:

(de acordo com o Decreto n.º 59.917)

- a) levantamentos e pesquisas necessárias às suas finalidades;
- b) proposição de normas, roteiros básicos e padrões para os planos de desenvolvimento local integrado;
- c) proposição de instrumentos jurídicos que visem à implantação da política nacional de desenvolvimento local integrado;
- d) realização de estudo e análise de projetos e planos relacionados com o desenvolvimento local integrado;
- e) orientação e assistência técnica às entidades ligadas ao planejamento local, nos diversos níveis governamentais;

- f) promoção de treinamento de pessoal técnico especializado para o implemento do sistema nacional do desenvolvimento local integrado;
- g) coordenação das atividades de planejamento, ligadas ao desenvolvimento local, nos diversos níveis;
- h) difusão da técnica do planejamento do desenvolvimento local integrado, através da coleta, reprodução, publicação, distribuição e divulgação de dados, planos, pesquisas, métodos e informes;
- i) demais atribuições constantes do art. 55, da Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964.

Na execução das atribuições que lhe são afetas, o SERFHAU incumbir-se-á das tarefas globais de planejamento, coordenação e supervisão, delegando, através de convênio ratificado pelo Conselho de Administração do BNH, as tarefas propriamente executivas a outros órgãos e entidades especializadas, de direito público ou privado, os quais operarão sob sua fiscalização e responsabilidade.

De acôrdo com minuta do decreto que propõe a nova estrutura do SERFHAU, a direção dêste órgão caberá a um Superintendente, assessorado por uma consultoria, da qual também farão parte técnicos de outros organismos federais que atuam em setores diretamente relacionados com o desenvolvimento urbano.

O SERFHAU será estruturado definitivamente, através da experiência acumulada durante a fase de implantação do Sistema. É possível prever-se, pelo menos inicialmente, duas grandes áreas de atividades:

- 1.ª) Contatos com os organismos regionais, estaduais e municipais para promover e supervisionar a implantação do Sistema e, posteriormente, acompanhar a elaboração dos planos.
- 2.ª) Assessoria técnica nos 4 grandes setores do planejamento, do desenvolvimento local integrado — o econômico, o social, o físico-territorial e o institucional.

Os Estados serão integrados no Sistema através da criação de agências ligadas aos órgãos estaduais de planejamento e que deverão cuidar especificamente dos problemas relacionados ao planejamento, no nível das regiões-programa, em articulação com o SERFHAU. (\*)

(\*) Observe-se que todos os Estados brasileiros já possuem órgãos de planejamento. Alguns Estados, inclusive — Rio Grande do Sul e Paraná, por exemplo —, já atuam na área do planejamento local, através de organismos estaduais específicos.

É importante observar-se que as regiões-programa, consideradas as unidades territoriais básicas para o planejamento local, apresentam um duplo interesse para o Estado, pois:

- 1.º) Permitirão uma regionalização em nível intra-estadual, dos planos estaduais;
- 2.º) Criarão as bases para uma futura descentralização das administrações estaduais. (\*)

Por outro lado, a elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado fornecerá aos Estados uma orientação objetiva para a localização e dimensionamento de obras e serviços que os governos estaduais normalmente executam nos Municípios.

As funções dos governos estaduais dentro do Sistema, em princípio, podem ser as seguintes:

- a) Organizar e implantar, no pólo principal de cada região-programa, um Escritório de Planejamento Local;
- b) Estimular a organização de autarquias intermunicipais, em cada região-programa, e a coordenação destas autarquias com os escritórios de planejamento local;
- c) Fornecer, através do organismo estadual de planejamento, as bases para a formulação de metas para o desenvolvimento sócio-econômico de cada região programa; (\*\*)
- d) Promover, coordenados com o órgão competente do Planejamento Nacional, programas para o treinamento de técnicos;
- e) Preparar leis estaduais, necessárias à implementação do Sistema e dos planos locais.

Os governos municipais têm interesse direto no planejamento das regiões-programa, pois dele extrairão informações básicas para a elaboração de seus planos de ação, orçamento, programas anuais e plurianuais, projetos específicos, etc..

---

(\*) Alguns Estados já manifestaram interesse nesta descentralização (Minas Gerais já instituiu a descentralização administrativa, criando subcapitais regionais. O novo Governador de São Paulo já vem estudando este mesmo problema).

(\*\*) Observe-se a este respeito o seguinte:

a) No campo econômico, as bases principais serão equacionadas no nível do governo federal, como parte da própria definição das regiões-programa e da política nacional. Caberá ao organismo estadual complementar estas informações básicas, elaborando estudos específicos sobre as atividades motrizes de cada região, planejamento de Distritos Industriais e outros estudos de valor semelhante.

b) No campo social, os Estados já são, tradicionalmente, os maiores responsáveis pela execução de obras nos setores de educação e saúde. Será, portanto, não apenas recomendável mas indispensável, que o planejamento destas obras seja integrado no contexto do planejamento local. Portanto, as bases para o planejamento social das regiões-programa deverão ser formuladas no nível do governo estadual, o que permitirá, inclusive, uma melhor compatibilização com as metas econômicas, programadas também naquele nível.

Cada Prefeitura poderá, em relação ao Planejamento Local Integrado:

- 1) Organizar uma assessoria municipal de planejamento, cuja função principal será a de acompanhar o processo do planejamento local, implementando os planos elaborados, no nível de cada Município.

Para o caso de Municípios menos desenvolvidos essa assessoria deverá ser dotada de uma organização com capacidade apenas para manter um processo de colaboração mútua e sistemática com os Escritórios Locais, situados nos pólos das regiões-programa.

- 2) Fornecer tôdas as informações básicas disponíveis (uso do material cartográfico de cadastro, estatístico etc.);
- 3) Colaborar na preparação dos instrumentos institucionais básicos (reformas administrativas, financeiras, legislação etc.), bem como responsabilizar-se pelo acompanhamento junto às Câmaras Municipais, da tramitação de todos êstes instrumentos institucionais necessários à implantação dos planos.

Os *Escritórios Locais de Planejamento*, que deverão ser implantados nos pólos principais de cada região-programa, constituir-se-ão na peça básica para o funcionamento de todo o Sistema.

Em alguns casos, tais Escritórios terão possibilidade de assumir a tarefa de coordenar o planejamento local desde o primeiro momento. Na grande maioria dos casos, porém, os Planos Preliminares deverão ser elaborados por Escritórios privados, devido à pouca experiência inicial dos escritórios locais, cabendo a êstes apenas a função de acompanhar aquela elaboração.

Após a entrega à Prefeitura dêstes Planos Preliminares, caberia então aos Escritórios Locais tôdas as tarefas subseqüentes, ou sejam:

- 1) Implementação, revisão e atualização do plano;
- 2) Assessoramento às Prefeituras da região na preparação dos Planos de Ação e Orçamento-Programa de cada Município;
- 3) Elaboração de projetos específicos ou de normas, editais, etc., para a contratação de tais projetos com entidades externas;
- 4) Assessoramento ao órgão estadual do planejamento, nos estudos sôbre a região de competência do Escritório.

Os *Escritórios Privados*, na hipótese acima referida, terão a importante função de elaborar e executar pesquisas, estudos e planos para os diversos organismos — federais, estaduais e locais — que integram o Sistema, devendo estar capacitados para prestar, direta

ou indiretamente, assessoria nos quatro setores principais do desenvolvimento local: o econômico, o social, o físico-territorial e o institucional.

As *Universidades*, em geral, deverão receber estímulos do SERFHAU no sentido de promover trabalhos de pesquisa e de treinamento de técnicos.

### III.4 — Promoção Social no Planejamento Local Integrado

#### III.4.1 — Introdução

A implantação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado envolve problemas de mudança de comportamento das populações, dos seus valores, modo de viver.

Se as mudanças são inevitáveis, como resultante da própria dinâmica do comportamento humano, das formas de ocupação e organização do espaço, no desenvolvimento planejado elas adquirem valor distinto para a população, porque assumem caráter impositivo.

A resistência ou passividade às inovações introduzidas como respostas a essa situação não significa, obrigatoriamente, oposição do desenvolvimento, antes, reflete uma atitude — consciente ou não — de preservação da estabilidade do padrão de vida habitual, que está sendo ameaçado.

Essa atitude ganha relêvo em populações mais atrasadas, cujos hábitos se firmam em costumes, conservados de geração para geração, de forma tradicionalista.

Há um ponto similar no comportamento das sociedades mais avançadas, cujos procedimentos cotidianos também se apresentam dentro de um esquema de rotina, embora sob uma dinâmica distinta, devido ao ritmo diferenciado da transformação de valores.

Por outro lado, as reações à mudança se revelam de maneira desigual, não apenas em função dessas faixas de desenvolvimento em que se situam as populações, mas também conforme os diferentes meios e grupos sociais atingidos, cujos valores culturais não se confundem, ainda que se integrem como subculturas em um mesmo sistema social, o mesmo acontecendo nas relações dos sistemas entre si.

Na concepção do Planejamento Local Integrado, este aspecto resulta na preocupação de preservar a “noção de totalidade do desenvolvimento, de modo que ele não expresse tão somente o empenho de empresários ou técnicos dispostos a serem inovadores, mas seja a manifestação de um desejo coletivo.

Resulta, ainda, na noção de que o desenvolvimento deve lograr a ampliação da disponibilidade de bens e serviços para a satisfação das necessidades sociais, compreendendo tanto a rentabilidade dos investimentos, quanto a existência simultânea de prioridades sociais.

Nesse sentido, a viabilidade do desenvolvimento pode depender de modificações estruturais”, (\*) que tornem mais rápido o acesso das populações à condição de usuários do desenvolvimento.

É nessa perspectiva que Planejamento Local Integrado se coloca com relação às possíveis repercussões da implantação desse Sistema no País.

Dentro, ainda, de tal concepção, considera-se fundamental a participação das populações no Planejamento Local, pois, ao mesmo tempo em que êste incorpora as aspirações e necessidades da população, está criando condições de receptividade ao desenvolvimento e gerando atitudes de cooperação.

Até o presente, as tentativas de incentivo à participação popular não tiveram grande êxito por conta, em grande parte, da falta de um planejamento integrado que servisse de base aos diferentes programas locais, interessados em estimular uma participação do público.

Entende-se por “participação” a aptidão da população para sentir e reagir às suas necessidades, bem como mobilizar esforços e recursos que atendam convenientemente os seus interesses.

A força com que a população responde aos próprios problemas mostra seu grau de sensibilidade aos fatos sociais.

Há um tipo de participação que decorre do simples fato de se pertencer a um lugar — cidade ou país. Há inúmeras formas de participação no processo de desenvolvimento, por exemplo, que tanto podem expressar um tipo de participação compulsória (votar, pagar impostos, etc.) quanto espontâneo, expressando ou não uma atitude consciente. Pode-se, ainda, tratar de participação organizada, institucionalizada.

Os instrumentos de comunicação e o conteúdo das informações, os objetivos e público e o conteúdo das informações a atingir, são elementos intrínsecos à metodologia usada na promoção da participação.

---

(\*) Extraído do documento n.º 1 da Divisão de Desenvolvimento de Comunidade do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, IBRA — 1966.

### III.4.2 — Promoção social

Promoção Social, no Planejamento Integrado, é um dos objetivos do próprio Sistema, situando-se especificamente no setor social com a finalidade de estimular a participação das populações no processo de desenvolvimento local.

Ao nível de execução, sob a incumbência do SERFHAU, caberá, entre outras tarefas a serem realizadas no âmbito desse setor:

A — Efetivar, nas regiões-programa, as proposições do EPEA, relativas aos estudos e análises contidas no item II.4.3, a seguir, especialmente o subitem B.

Encaminhar ao EPEA, de forma sistemática e periódica, o material resultante da aplicação desses estudos na região.

B — Incentivar, nos Municípios, as organizações associativas, nas suas mais diferentes formas de expressão; proporcionar-lhes os meios de informação necessários à compreensão dos projetos de desenvolvimento, previstos no Plano Decenal; aproveitar seus esforços e contribuições.

C — Criar condutos que permitam às populações sediadas ao nível local, estabelecer um intercâmbio com as instituições e empresas localizadas ao nível das regiões do Estado, estendendo esse canal de comunicação aos Escritórios Locais e aos Organismos Regionais e Estaduais de Desenvolvimento, bem como, ao nível federal, aos órgãos do Planejamento Nacional.

D — Dar um caráter de difusão cultural às informações, assegurando-lhes um conteúdo educativo, de caráter promocional.

A implantação dos Escritórios Locais facilitará o processamento das comunicações a diferentes níveis e com diferentes faixas de população — empresas e instituições.

Nessa circulação de informações, do nível local (municipal e intermunicipal) ao nacional e deste para a base, procurar-se-á intensificar uma troca de conhecimentos, em linha horizontal, que estimulem a capacidade criativa da população, proporcionando-lhe condições de discernimento e decisão.

Os diferentes organismos que dispõem de especialistas em trabalhos de incentivo à participação das populações, deverão ser estimulados a cooperar na construção do sistema de comunicação proposto, cuja implantação contará, entre outros, com a participação de especialistas em desenvolvimento de comunidade, já constituídos para esse fim como um Grupo de Coordenação Nacional ligado ao SERFHAU e ao EPEA.

### III.4.3 — Verificação das tendências do desenvolvimento local

Com a implantação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, impõem-se a necessidade de observar, comparativamente, as modificações operadas na região em decorrência da execução dos planos e da presença dos Escritórios Locais de Planejamento.

Caberá ao EPEA, em colaboração com órgãos especializados, formular critérios e indicadores para tal fim, de modo que se possam identificar as tendências do desenvolvimento na área e recomendar eventuais alterações na política geral do planejamento local.

As tendências do desenvolvimento econômico e demográfico serão avaliadas através dos indicadores tradicionais, tais como evolução da renda e do produto, alteração da estrutura da população, industrialização e urbanização etc.

Da mesma forma será avaliada a evolução da estrutura física da região, distribuição demográfica mais ou menos equilibrada, percentagens de aumento das populações servidas pelos equipamentos básicos (água, esgoto, escolas, etc.).

Mas será necessário, sobretudo, avaliarem-se as repercussões desta evolução econômica, demográfica e física nos sistemas sociais. Esta avaliação é de extrema complexidade e exigirá uma atenção especial dos responsáveis pela formulação da política e pela implantação do Sistema. As faixas mais representativas de análise, para uma avaliação, compreendem:

- A — Identificação dos incentivos mais apropriados ao estímulo de atitudes da população para impulsionar e (ou) acelerar o processo de desenvolvimento nas regiões-programa.  
Estudo dos fatores sócio-culturais que impedem ou dificultam as proposições do Planejamento Local Integrado, e indicação dos meios de intervenção necessários.  
Estudo dos instrumentos de comunicação com o público, nas regiões-programa, e aferição dos resultados obtidos.
- B — Análise do grau de compatibilização das metas do Plano Decenal com o Planejamento Local Integrado, no tocante aos recursos humanos da região, verificando a contribuição deste na diminuição do custo operacional do Plano Local, através:
  - do estudo da capacidade empresarial e do papel das instituições, de modo a poder estimular disposições cooperativas para o desenvolvimento;
  - da análise das diversas categorias profissionais, visando a identificar aquelas mais necessárias ao desenvolvimento da região;

- do estudo do potencial representado pela mão-de-obra qualificada e semi-qualificada, objetivando conhecer a qualidade desse potencial em relação ao mercado de trabalho da região-programa;
  - da análise do volume de população marginal no sentido de identificar o percentual de integração.
- C — Avaliação dos programas que incluem métodos de incentivo à participação das populações em notas, específicas ou não do desenvolvimento, realizando essa análise em função do Planejamento Local para a região, verificando:
- metodologia adotada;
  - volume de população atingida;
  - rentabilidade, duração e custo dos processos utilizados;
  - rentabilidade da participação (modalidades de expressão);
  - grau de integração desses programas no Planejamento Local.
- D — Análise do custo de formação do pessoal especializado em técnicas educativas de participação do público.

Esses estudos permitirão examinar a capacidade de absorção das mudanças no sentido de assegurar continuidade às inovações introduzidas, fortalecendo disposições que ofereçam resistência a uma regressão.

## IV. Perspectivas

---

Um balanço final do que já se elaborou ou está em elaboração, tanto no campo da definição de política nacional de desenvolvimento urbano, como no da montagem do Sistema Nacional do Planejamento Local Integrado, coloca frente aos órgãos e técnicos envolvidos uma série de proposições e tarefas a serem realizadas como parte do conjunto de metas do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social.

Para cumprir os dois objetivos fundamentais do Plano Decenal na esfera do desenvolvimento urbano, é necessário, em relação à:

*I — Formulação de uma política nacional nesta esfera:*

- 1.º) Aprimorar os estudos sobre as divisões preliminares do País em regiões homogêneas e polarizadas, propostas pelo CNG, através de:
  - a) aplicação da metodologia elaborada pelo próprio CNG;
  - b) intercâmbio de informações com outros técnicos, sejam de órgãos federais, regionais, estaduais ou locais.
- 2.º) Aprofundar o estudo da base econômica e das atividades motrizes de cada região homogênea, através um tratamento quantitativo do problema.
- 3.º) Examinar, com as instituições responsáveis pelo planejamento global e setorial dos governos federal e estaduais, a regionalização das metas setoriais dos planos em elaboração, em nível micro-regional, ou seja, em termos locais mais precisos. Lembre-se que esta intercomunicação deve ser feita levando em conta não apenas o aspecto espacial ou estático do problema, mas também, o seu aspecto dinâmico, ou seja, em termos de prioridade e ritmos de desenvolvimento dos pólos e regiões-programa.

- 4.º) Efetuar uma ampla pesquisa e análise de caráter nacional, sobre o fenômeno de urbanização, em seus vários aspectos: históricos, sociais, econômicos, físicos e institucionais. Estas pesquisas e análises não só fornecerão subsídios para a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano, mas serão úteis também para orientar a elaboração e implantação dos planos locais integrados.

## *II — Implantação do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado*

- 1.º) Completar a elaboração e implantação dos instrumentos nacionais, necessários para o funcionamento do Sistema, tais como:
- a) Estruturar e equipar o órgão central do Sistema;
  - b) Propor novas leis de caráter nacional;
  - c) Estabelecer rotinas operacionais;
  - d) Cadastrar empresas e técnicos habilitados a participarem do Sistema.
- 2.º) Estabelecer convênios com todos os Estados da Federação, visando à integração do planejamento estadual no Sistema através da:
- a) divisão do Estado em regiões-programa, compatibilizadas com o esquema federal;
  - b) elaboração direta ou indireta, pelo Estado, dos planos integrados destas regiões;
  - c) implantação de escritórios locais em cada região, capacitados para acompanhar e colaborar na elaboração dos planos e, posteriormente, para implantá-los;
  - d) promoção de autarquias intermunicipais em cada região-programa, visando a integrar os Municípios no Sistema.
- 3.º) Promover o treinamento de técnicos para atender às necessidades da implantação do Sistema.
- 4.º) Criar mecanismos que possibilitem a participação das populações no processo de desenvolvimento local.
- 5.º) Analisar as repercussões da implantação do Sistema.

**Estudos Especiais:**  
**“DELIMITAÇÃO DAS**  
**REGIÕES HOMOGÊNEAS”**  
**— “DELIMITAÇÃO DAS**  
**REGIÕES POLARIZADAS”**  
**(Mimeografado)**

