A QUESTÃO REGIONAL NO SEGUNDO GOVERNO VARGAS*

Hermes Magalhães Tavares**

1. Introdução; 2. A Comissão Mista Brasil-EUA; 3. A Assessoria Econômica; 4. A questão regional em termos amplos; 5. O caso do Nordeste; 7. Considerações gerais sobre o período.

Medidas de política econômica do segundo Governo Vargas. Tentativas de elaborar plano econômico para a região Nordeste. Transição para uma política de desenvolvimento regional (final da década de 50).

Palavras-chave:
Política regional no Nordeste; planejamento regional; política regional para o Nordeste.

1. *Introdução*

A expansão da economia brasileira nos anos 30 e 40, com base crescente no capital industrial, conduziu a uma concentração espacial bastante acentuada das forças produtivas. Ao mesmo tempo, as medidas de política econômica que, ao longo desse período, vinham sendo implementadas visando, direta ou indiretamente, o controle das importações, apresentavam fortes reflexos na divisão inter-regional do trabalho. Já no início dos anos 50, alguns estudos importantes sobre o Nordeste mostraram que o confisco cambial, nos termos em que estava sendo praticado, aumentava o distanciamento econômico entre regiões.

A política nacionalista de Vargas, em seu segundo período de governo, desempenhou um papel de destaque no sentido de mudança de rumo da intervenção do Estado no Nordeste, que iria se processar ao longo dos anos 50. Começava a tomar corpo no aparelho do Estado – com amplas repercussões em setores da sociedade civil – uma nova visão do Nordeste, influenciada, sem dúvida, pelos debates de pós-guerra sobre o desenvolvimento econômico e o uso, pelos países capitalistas, de práticas de planejamento. No período em questão foram tomadas importantes medidas, como a criação e implantação do Banco do Nordeste do Brasil; aceleração da construção da Hidrelétrica de Paulo Afonso; e foram dados os primeiros passos para a elaboração de um plano de desenvolvimento para o Nordeste.

Nossa intenção, neste artigo, é verificar mais detalhadamente como se colocava a questão regional no segundo Governo Vargas, buscando entender de que forma ela se inseria na política econômica nacional. Neste sentido, foram de grande im-

*Artigo elaborado com base no capítulo 2 da tese de doutoramento em Ciências Econômicas, defendida na Unicamp, em 1989, sob o título *Uma experiência de planejamento regional:* o Nordeste brasileiro. Outros artigos fundamentados na mesma tese serão publicados em números subseqüentes da *RAP*.

**Professor adjunto no Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ. (Endereço do autor: Rua General Glicério, 407 apt° 203 – 22253 – Rio de Janeiro, RJ.)

portância os trabalhos realizados pela Comissão Mista Brasil-EUA e pela Assessoria Econômica de Vargas.

2. *A Comissão Mista Brasil-EUA*

A idéia de se criar uma comissão mista para apresentar sugestões sobre projetos econômicos que seriam financiados pelos EUA surgiu no âmbito do Governo brasileiro em abril de 1950. Nesse particular, acatava-se recomendação de uma missão conjunta dos dois países (Missão Abbink), que concluíra seus trabalhos em 1949[1] e indicara três setores prioritários: agricultura, transportes e energia. Em dezembro de 1950, ainda no Governo Dutra, foi celebrado um acordo entre os governos brasileiro e norte-americano, para a criação da Comissão Mista Brasil-EUA para Desenvolvimento Econômico, que começou a funcionar em julho de 1951 e encerrou suas atividades em dezembro de 1953.

Desde o imediato pós-guerra, o Brasil vinha reivindicando financiamento norte-americano para um vasto programa de reequipamento e expansão de setores de infra-estrutura. No início de 1951, o Governo brasileiro solicitou aos EUA empréstimos no valor de US$300 milhões para financiamento de programas básicos de desenvolvimento, indicando, inicialmente, os seguintes projetos para aplicação desses recursos: planos hidrelétricos para o Alto São Francisco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e para o aproveitamento econômico do Vale do São Francisco, refinarias de petróleo, usinas de nitrogênio e de álcalis, siderurgia, portos, navios e transportes. Pleiteava também a instalação, no País, de indústrias que utilizassem matérias-primas nacionais, possibilitando a exportação de manufaturados, e não de produtos *in natura*.

A Comissão Mista, entretanto, concentrou seus estudos nos três setores recomendados pela Missão Abbink: agricultura, transporte e energia. E destes, como veremos, os dois últimos mereceram quase toda a sua atenção.

As vinculações da Comissão Mista aos interesses norte-americanos eram evidentes, como mostraram vários autores.[2] Contudo, não se pode perder de vista que o seu trabalho significou uma análise profunda da economia brasileira, à época, ao lado do estudo e seleção de 41 projetos dentre aqueles apresentados pelo Governo brasileiro. Com a afirmação da vertente nacionalista do Governo Vargas e a crise política acirrada em 1953/54, o Governo norte-americano retirou seu apoio à Comissão Mista. Os resultados desse trabalho, publicados pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças, serviram para o Plano de Reaparelhamento Econômico de Vargas e foram, mais tarde, utilizados na elaboração do Plano de Metas de Kubitschek, juntamente com estudos da Comissão de Estudos para a América Latina

[1] No curso das negociações que se iniciaram na preparação e durante a Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em março de 1951, foi discutida a contraproposta brasileira ao acordo: fornecimento de manganês *in natura* e de matérias-primas de interesse estratégico; apoio do Brasil à intervenção norte-americana na Coréia e mesmo participação do nosso país nessa guerra. Cf. Malan, P.S et alii. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)*. Rio de Janeiro, Ipea-Inpes, 1977 p. 60; D'Araújo, M.C.S. *O segundo Governo Vargas, 1951-1954:* democracia, partidos e crises políticas. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

[2] Ver, por exemplo, Martins, L. *Pouvoir et developpement économique*. Formation et evolution das structures politiques au Brésil. Paris, Anthropos, 1976 p. 373. Segundo esse autor, as iniciativas concernentes a uma parte importante do programa econômico do segundo Governo Vargas são inicialmente submetidas, enquanto reivindicação, a um sistema de decisões estrangeiras. O mesmo autor afirma ainda que a Comissão Mista constituía uma etapa preliminar de todo financiamento que estava sendo acordado. Conseqüentemente, esta era a fórmula que permitiria institucionalizar a participação norte-americana na elaboração de iniciativas na própria administração do País.

(Cepal) sobre o Brasil. A razão é que, a despeito das limitações decorrentes do escopo a que se propunha e da prioridade dada a apenas dois setores de serviço, a Comissão Mista conseguiu realizar o mais abrangente diagnóstico, à época, sobre a economia brasileira.[3]

Essa afirmação pode ser aquilatada pela análise que a Comissão fez do processo de desenvolvimento industrial do Brasil a partir de 1930. Ela mostrou que a acentuada e prolongada queda de lucratividade da cafeicultura, a desvalorização de cerca de 100% da taxa de câmbio, entre o final dos anos 20 e 30, e os controles diretos de câmbio em face de uma crescente inflação, encareceram os preços dos produtos importados, tornando rentável a produção manufatureira interna. As atividades industriais foram sendo beneficiadas durante a II Grande Guerra Mundial pelas dificuldades de suprimento externo no pós-guerra devido à política de controle das importações, que resultou em reserva de mercado para a produção industrial. Essa análise forneceu "(...) os argumentos que, desenvolvidos e explorados, analiticamente, por Furtado, viriam configurar a interpretação 'clássica' do período acerca das causas do processo de crescimento e *diversificação* da estrutura industrial brasileira a partir de 1930".[4]

A continuidade do processo de industrialização requeria, segundo a Comissão, que se realizassem esforços para romper pontos de estrangulamento em transportes e energia, permitindo pronto êxito no aproveitamento de fontes nacionais de combustíveis. Sobre estes setores, como já assinalamos, é que se concentraram os estudos da Comissão Mista, o que, por sua vez, iria refletir-se nos 41 projetos selecionados para receber o financiamento norte-americano. Esses recursos, em um total de US$ 387 milhões, seriam alocados segundo mostra a tabela 1.

Tabela 1
Projetos da Comissão Mista Brasil-EUA

	Número de projetos	Custo estimado		Custo total em milhões de cruzeiros
		Em milhares de dólares	Em milhões de cruzeiros	
Transportes	27	219.598	8.818	13.265
Ferrovias	17	145.979	7.671	10.627
Estradas de rodagem	2	6.661	-	135
Portos	4	37.811	730	1.496
Navegação costeira	4	29.147	417	1.007
Energia elétrica	9	129.746	4.603	7.229
Agricultura[a]	3	27.125	206	656
Indústria [b]	2	10.860	392	612
Total	41	387.329	14.019	21.762

Fonte: Comissão Mista Brasil-EUA para o Desenvolvimento Econômico. *Relatório geral.* Rio de Janeiro, 1954. v. 1, p. 141-2.

[a] Aquisição de equipamento agrícola (Minas Gerais e Ministério da Agricultura e rede de silos no Rio Grande do Sul).

[b] Cia. Nacional de Álcalis e Metalúrgica Barbará.

[3] Malan, P.S. et alii. op. cit. p. 61.
[4] Id. ibid. p. 68.

Observa-se, pela tabela 1, que os setores de energia e transportes absorveram a quase-totalidade dos recursos previstos: 90,19%. Indústria, maquinaria agrícola e armazenamento de grãos absorveram os restantes 9,8% do total do programa.

Entretanto, do financiamento previsto pela Comissão Mista, apenas US$ 181 milhões foram aprovados até 1953, dos quais 63 milhões foram efetivamente concedidos pelo Banco Mundial, entre janeiro de 1952 e fevereiro de 1954.[5] Como explicar essa distância entre o financiamento concedido e o montante previsto pela Comissão Mista, constituída que fora para estimar os recursos a serem concedidos pelos EUA? A mudança de posição norte-americana teria sido determinada pela política nacionalista de Vargas, acentuada em 1953, notadamente na questão do petróleo e da remessa de lucros. Teria influído também a resistência do Governo brasileiro em participar da Guerra da Coréia.

A política de industrialização de Vargas teria, portanto, de contar com recursos internos e escassa colaboração estrangeira. Nesse sentido, a reforma cambial de 1953, expressa na Instrução nº 70 da Sumoc, pode ser entendida não apenas como parte importante de uma política de estabilização de preços, mas como instrumento que suscitaria novas bases de recursos para a industrialização.[6] Essa instrução, que vigorou nos anos 1953-37, instituiu cinco categorias de câmbio, permitindo ao Governo estabelecer as importações de acordo com a sua essencialidade.

Carlos Lessa sintetiza os efeitos dessa medida:

"Esquematicamente, poderiam ser assim resumidas as principais implicações desta reforma cambial no processo de industrialização: a) consolidação da reserva de mercado para as produções substitutivas mediante o encarecimento relativo das importações incluídas nas categorias com taxas de câmbio mais elevadas; b) concessão de subsídios (implícitos nas categorias com tipos de câmbios mais baixos) para internação de bens de capital e insumos requeridos pelo desenvolvimento industrial; c) possibilidade de que o Estasdo, através das operações de compra e venda de divisas, voltasse a participar financeiramente das rendas de intercâmbio."[7]

O significado da reforma cambial de 1953 para a expansão industrial é também ressaltado por Nathaniel Leff, ao afirmar que ela "provou ser um marco importante no protecionismo brasileiro e no suporte político para a industrialização."[8]

3. *A Assessoria Econômica*

Se a Comissão Mista constituiu um elo entre o Governo Vargas e os interesses norte-americanos no País, a Assessoria Econômica representou a base técnica de sustentação da linha nacionalista varguista. Chefiada por Rômulo de Almeida e, com a saída deste para ocupar a Presidência do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), por Jesus Soares Pereira, a Assessoria Econômica fora encarregada de planejar a economia brasileira e formular projetos específicos. O papel desse órgão é assim resumido por Maria Celina d'Araújo:

"A criação dessa Assessoria, quando da instauração do Governo, representa um fato inédito no Brasil. Pela primeira vez um governo brasileiro criava um órgão permanente de planejamento encarregado de estudar e formular projetos sobre os

[5] Martins, L. op.cit. p. 390.

[6] D'Araújo, M.C.S. op. cit. p. 146.

[7] Lessa, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo, Brasiliense, 1982. p. 22.

[8] Leff, N. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1979.p.50. Apud: D'Araújo, M.C.S.op. cit. p. 146.

principais aspectos da economia do País. Atuando discretamente, sem qualquer alarde político, a Assessoria Econômica torna-se, na prática, o órgão que dita ao Governo uma atuação econômica planejada dentro de uma perspectiva nacionalista, tendo, portanto, um papel político de extrema importância."[9]

Segundo a mesma autora, a Assessoria Econômica foi responsável pelo dinamismo do Governo em uma situação política bastante adversa para este:

"A dinâmica do Governo e sua eficiência administrativa na elaboração e na execução de vários projetos importantes numa situação política adversa foi possível basicamente pelo papel de sua Assessoria. Ao Governo, ela imprimiu um caráter dinâmico, estável e produtivo, tornando possível que, num quadro de conflito político e de ausência de apoio mais estabilizado, fosse evitada uma paralisia nas decisões."[10]

Entre os trabalhos realizados pela Assessoria Econômica destacam-se: projetos de constituição da Petrobrás, do Fundo Nacional de Eletrificação, da Eletrobrás, o Plano Nacional do Carvão, a Capes, a Reforma Administrativa, a Carteira de Colonização do Banco do Brasil, a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, o Banco do Nordeste do Brasil, o Plano Nacional do Babaçu, planejamento para a indústria automobilística, através da Subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis.

A Assessoria Econômica cumpriria não apenas uma função econômica, mas também política, em face do crescente enfraquecimento da base de apoio ao Governo:

"Através de seus projetos de impacto, a Assessoria seria, para o Governo, o canal de comunicação direta com a população na busca de um apoio e de uma base popular mais sólida. Em outras palavras, Vargas procurava descaracterizar partidariamente sua ação, recorrendo a um instrumento técnico para veicular e difundir seus objetivos."[11]

Na prática, eram evidentes as dificuldades do Governo para pôr em marcha um sistema de planejamento. Inexistiam as estruturas formais *ad hoc* e continuava havendo grandes resistências no interior do próprio Estado – como no Conselho Nacional de Economia – à intervenção do Estado na economia.[12] Apesar disso, foi possível alcançar "um certo grau de planejamento, compatibilização e controle e da execução das diferentes políticas do Governo, ainda que de forma precária e limitada".[13] Um dos mecanismos usados para esse fim foi a divisão de tarefas entre os dois órgãos, antes citada, e, mais tarde, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Em curto espaço de tempo, o Banco – por sua própria especificidade de órgão de fomento – foi capaz de direcionar o fluxo de investimento global da economia, dando início, em termos pragmáticos, a uma tradição de planejamento na administração pública do País.[14]

Neste momento, podemos indagar como a questão regional se colocava para o Estado, em seus aparelhos centrais. Como veremos mais adiante, coube à Assessoria Econômica tomar a iniciativa no tratamento da questão regional e no encami-

[9] D'Araújo, M.C.S. op. cit. p. 134.

[10] Id. ibid. p. 136.

[11] Id. ibid. p. 137.

[12] Draibe, S. *Rumos e metamorfoses:* um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 232.

[13] Id. ibid.

[14] Id. ibid.

nhamento de novas propostas. Contudo, deve-se ter em conta que a Comissão Mista também analisou os desequilíbrios regionais e fez sugestão na perspectiva do espaço nacional, e não apenas na de uma região.

4. *A questão regional em termos amplos*

Trataremos, em primeiro lugar, da visão da Comissão Mista, dado o fato antes apontado, isto é, de que ela considera a questão regional sob o aspecto mais geral, do País como um todo. Com esse horizonte, o relatório geral da Comissão começa o capítulo sobre Avanços e retardos da economia brasileira afirmando: "As várias regiões do Brasil, da mesma maneira que os diferentes setores de sua economia, cresceram desigualmente nos últimos 14 anos."[15] E continua: "O produto real *per capita*, por exemplo, aparentemente subiu duas vezes mais depressa nas regiões adiantadas, como São Paulo e o Distrito Federal, do que no Brasil como um todo, enquanto que em muitas partes do Nordeste esse produto pouco ou nada variou. A produção industrial, que aumentou muitas vezes mais depressa do que a mineira ou a agrícola, destaca-se entre as grandes variações dos setores de evolução."[16]

No que respeita ao aspecto estritamente espacial, a Comissão Mista considerou a disparidade das taxas de desenvolvimento regional como um dos principais traços da economia brasileira entre 1939 e 1952. Segundo os cálculos realizados por esse órgão "(...) o crescimento do produto real *per capita* no centro econômico do Brasil, os estados do Rio, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Distrito Federal, foi de 50%, entre 1939 e 1959, duas vezes maior que a taxa nacional correspondente. Isto deve ser comparado com um acréscimo de cerca de 15% na região pioneira de Mato Grosso e Goiás, de 8 a 10% nos estados meridionais e de 4% nos estados nordestinos, incluindo Bahia e Sergipe. O produto *per capita* pouco ou nada subiu na região amazônica."[17]

Segundo o estudo, esse desequilíbrio tenderia a aumentar, porque o crescimento da indústria era cumulativo nas áreas em que a expansão industrial já existia, em face da disponibilidade destas, em termos de recursos humanos e materiais, mercados consumidores e rendas elevadas.

Por outro lado, a Comissão encontrou uma explicação para os desequilíbrios regionais nas relações de troca entre as regiões do País e entre estas e o exterior. Ou seja, com a acentuada melhoria dos preços do café, no período em causa, teria sido provável que os incrementos da renda *per capita* se concentrassem nos estados do Centro e do Sul. Ao mesmo tempo, os produtos exportados por outras regiões, particularmente o Nordeste, subiram menos rapidamente do que os preços das manufaturas, principalmente os gêneros alimentícios oriundos dos estados do Sul. O estudo concluiu, assim, que "as relações de trocas inter-regionais cada vez mais se tornaram desfavoráveis para o Nordeste."[18]

Além do mais, segundo a Comissão, outro fator pesou desfavoravelmente para o Nordeste: a política de manutenção de uma taxa cambial supervalorizada contribuiu para reduzir o volume das exportações do Nordeste, conduzindo à perda de mercado de muitos produtos dessa região.[19]

[15] Comissão Mista Brasil - EUA para o Desenvolvimento Econômico. *Relatório geral.* Rio de Janeiro, 1954. v. 1, p. 42.

[16] Id. ibid.

[17] Id. ibid. p. 43.

[18] Id. ibid. p. 44.

[19] Id. ibid. As observações acima são reiteradas à p. 143 do citado texto.

É evidente que tais análises estavam calcadas na teoria da Cepal de "centro-periferia", na qual as relações de troca constituem fator explicativo das estruturas de dominação e dependência, teoria que, à época, significava um grande avanço. Mas ao passar à parte prospectiva – o encaminhamento do programa de investimentos – a Comissão mantém a postura tradicional. Reconheceu a existência de disparidades do nível de produtividade e renda das diversas regiões, agravadas, em parte, por fatores artificiais (política cambial), e mais, que estas poderiam dar "azo a problemas sociais e políticos". Entretanto, concluiu que "não era factível nem apropriado que a Comissão Mista se lançasse numa tentativa de corrigir tais desequilíbrios",[20] justificando essa posição da seguinte forma:

a) o mandato da Comissão Mista não lhe atribuía a responsabilidade de efetuar um planejamento geral e a coordenação dos investimentos em todo o País;

b) a limitação de recursos com que o programa poderia contar (nacionais e estrangeiros) tornou imperativa uma concentração de esforços em uns poucos campos prioritários de importância flagrante;

c) como os projetos deveriam ser submetidos a bancos internacionais, dificilmente poderia a Comissão recomendar programas de fomento regional, que requeriam, predominantemente, gastos a fundo perdido.

A Comissão Mista reconheceu, ainda, que o seu programa obedeceu, "de maneira geral, em seus aspectos regionais, à importância comparativa de cada uma das áreas no tocante à renda nacional e à produção industrial".[21] A própria metodologia adotada na construção do programa levou a esse resultado, isto é, foram examinados os projetos cuja elaboração técnica já estava avançada e pareciam em condição de obter financiamento.[22]

Em outra passagem, a Comissão foi bastante explícita sobre a opção feita quanto ao aspecto regional, ao afirmar que sua maior contribuição seria a formulação "de um programa de investimento capaz de propiciar o máximo incremento possível da produção, ou da produtividade potencial das áreas ou regiões que melhores condições oferecem para rápido progresso".[23]

Essa posição, bastante explicitada no texto, como vimos, norteou a distribuição de recursos no espaço nacional, no programa da Comissão, como nos mostram os dados da tabela 2.

Apesar de ter proposto uma alocação de recursos que acompanhava estritamente a divisão inter-regional do trabalho à época, a Comissão Mista, ao mesmo tempo que ressaltava a existência de concentração industrial, notadamente em São Paulo e no Rio de Janeiro (Distrito Federal), postulava que o programa apresentado poderia suscitar a descentralização industrial. Isso porque os investimentos em transportes e energia elétrica propiciariam a expansão do mercado interno, que se tornara predominante com o avanço da industrialização, e, ao mesmo tempo, contribuiriam para descentralizar a atividade industrial. O efeito descentralizador do programa dar-se-ia de forma indireta, a partir dos investimentos em energia e so-

[20] Id. ibid. p. 143.

[21] Id. ibid.

[22] Depois de lembrar que a Comissão Mista, como as duas missões anteriores, esqueceu quase completamente o Nordeste, Robock conclui: "Assim, ocorre um círculo vicioso e um problema de desequilíbrio cumulativo. Na prática, o teste para a concessão de prioridade não é o potencial de desenvolvimento, mas a disponibilidade de projetos específicos prontos para financiamento. Como as áreas adiantadas se acham mais bem preparadas, estão, conseqüentemente, capacitadas a desenvolver-se cada vez mais." (Cf. Robock, S.H. *O desenvolvimento econômico*. Fortaleza, Banco do Nordeste, 1954. p. 138 e 140.)

[23] Id. ibid. p. 143.

bretudo em transportes, isto é, seria uma decorrência da integração do mercado nacional.

Uma referência deve ser feita à questão do mercado interno. À medida que o capital industrial avançou e caminhou no sentido de se tornar hegemônico, no País, a questão do seu desdobramento no espaço territorial tornou-se relevante. As missões econômicas estrangeiras que vieram ao Brasil, desde a primeira metade dos anos 40, recomendaram a concentração de investimentos nas áreas de maior produção e consumo, visando maior produtividade destes. Entre os economistas brasileiros, foi Roberto Simonsen quem defendeu a extensão do mercado interno, mas, para ele, tal processo não poderia gerar grandes distorções e injustiças, pois estas eram fatores capazes de provocar a "desunião nacional". Caberia ao Estado a preocupação constante do emprego de todos os meios adequados e possíveis "para elevar as condições de vida da população do País".[24]

Tabela 2
Distribuição regional de investimentos recomendados pela Comissão Mista em setores de infra-estrutura
(%)

	População (1950)	Renda nacional (1950)	Produção industrial bruta	Ferrovias	Portos	Energia elétrica
Sul	32,7	48,3	60,4	46,5	52,2	71,2
Leste	36,4	36,6	30,9	40,5	26,0	19,3
Centro-Oeste	3,4	2,0	0,7	5,9	0,2	1,5
Nordeste	24,0	11,3	7,3	7,1	17,5	8,0
Norte	3,5	1,8	0,7	-	4,1	-
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Comissão Mista Brasil-EUA para o Desenvolvimento Econômico. Relatório Geral. Rio de Janeiro, 1954. v. 1, p.144.

A tese oposta foi defendida por Eugênio Gudin e, no próprio Governo, por Horácio Lafer. Na opinião deste último, o Estado deveria ser "o instrumento por excelência para o aumento da taxa de capitalização e para a concentração nas zonas já desenvolvidas do País".[25]

O debate sobre o mercado interno, evidentemente, não se encerraria nesse momento.

5. *O caso do Nordeste*

Desde o início de seu segundo Governo, Vargas deparou-se com um problema urgente na região nordestina: a seca de 1950-52, a primeira de grande vulto em 19 anos. Seus graves efeitos, a incapacidade do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) em enfrentar a questão, a corrupção da velha máquina burocrática evidenciaram, mais uma vez, a falácia da política de "açudagem" até

[24] Martins, L. op. cit. p. 345.

[25] Id. ibid. p. 396.

então colocada em prática. A pressão nacional, partindo de diversos setores, cobrava do Governo central mudanças efetivas no encaminhamento de sua ação no Nordeste. Neste cenário, uma nova concepção para a política do Estado na região foi sendo gestada.

Curiosamente, Vargas, em sua Mensagem de 1951 ao Congresso, havia pensado a ação governamental no Nordeste como uma continuidade de sua política estadonovista em relação à região, quando foram retomadas e iniciadas grandes obras públicas de combate às secas.[26] O debate que, logo após, se processou alterou fundamentalmente essa posição, como evidenciaram os pronunciamentos posteriores do Presidente.

5.1 O papel da Assessoria Econômica

A matriz de idéias que começava a ganhar força era a Assessoria Econômica de Vargas, composta em sua quase-totalidade de nordestinos. Vários trabalhos por ela produzidos pemitiram perceber os pontos principais da nova concepção que se estava gestando. São eles: a) a crítica à política de obras públicas no combate às secas e a relevância que se passava a dar aos fatores econômicos na análise dos problemas do Nordeste; b) a importância atribuída ao financiamento, sobretudo ao financiamento público de médio e longo prazos, como indutor do desenvolvimento; c) a crença na prática de planejamento como instrumento capaz de promover o desenvolvimento da região nordestina, sob a orientação do Estado; d) a percepção da desvantagem do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional, dada a sua condição de exportador de produtos primários e consumidor de produtos industrializados de outras regiões do País. Diversos trabalhos de assessores de Vargas, notadamente de sua Assessoria Econômica, mostraram como estas concepções foram sendo amadurecidas.

Em abril de 1951, antes que a Assessoria Econômica começasse a funcionar, o Ministro Horácio Lafer, enviado aos estados atingidos pela seca (a de 1950-52), informava ao presidente: "O combate às secas, através de grandes obras de engenharia, como as projetadas, ou as de emergência, como o que se vai fazer no momento, será sempre improfícuo, se não for acompanhado de elementos capazes de fortalecer a economia regional mediante um amparo a suas atividades econômicas. Tenho a impressão de que, no combate às secas, até agora feito, muitas vezes a preocupação de engenharia ou das obras hidráulicas sobrepujou o lado econômico propriamente dito."[27]

No mesmo documento em que fez essa observação, o ministro referiu-se à carência de crédito bancário para atender às necessidades básicas da produção e sugeriu a criação do Banco do Nordeste do Brasil.

Em Mensagem de novembro de 1951, propondo ao Congresso Nacional a criação do BNB, disse Vargas: "O próprio título de 'obras contra as secas' expressa uma limitação, focalizado o problema sobretudo pelo ângulo de obras de engenharia. É tempo de, à luz da experiência passada e da *moderna técnica de planeja-*

[26] Diz o presidente: "Muitos anos de esforço no combate aos efeitos das secas, que assolam vastas regiões do Nordeste do País, já nos convenceram da necessidade de nele persistir, em face dos resultados obtidos, e já nos ensinaram os métodos adequados à recuperação e progresso econômico das áreas flageladas." (Cf. Vargas, G. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1952. p.240. Apud: Ianni, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil* (1930-1970). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.)

[27] Exposição n. 376, de 25 de abril de 1951. In: Almeida, R. de. *O Nordeste no segundo Governo Vargas.* Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1985.

mento regional, imprimir-se ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social."[28]

Referiu-se à necessidade de estabelecer um plano geral para o Polígono das Secas, comportando programas *extensivos* e *intensivos,* funcionando de forma integrada. Os primeiros corresponderiam, em geral, às atividades tradicionais de combate às secas. Os outros visariam concentrar recursos em empreendimentos de grande envergadura, como a grande açudagem a regularização dos rios, a realização de projetos maiores de irrigação e colonização, a criação de fontes de energia e o desenvolvimento orientado de núcleos de produção agrícola e industrial. Dos programas intensivos, esperava-se o maior impacto na solução dos grandes problemas do semi-árido, na medida em que multiplicariam "os centros de resistência econômica" da área.

Um estudo da Assessoria Econômica, de 1953, voltou a insistir na necessidade do planejamento, ao afirmar: "A falha maior de que se reveste o combate oficial aos efeitos das secas consiste na falta de planejamento das atividades dos vários serviços que atuam na região."[29]

Superados os obstáculos – sobretudo os de ordem ideológica – à prática de planejamento no Brasil, passava-se a depositar grandes esperanças no seu uso.[30] Na própria Mensagem de 1951 ao Congresso, o presidente havia afirmado a disposição de transformar as ações governamentais do Nordeste em "verdadeiro plano regional": "Está o Governo disposto a reativar o ritmo de trabalho, atualizar e melhor coordenar o plano de ação, dar-lhe o característico homogêneo de verdadeiro plano regional, hierarquizar e definir objetivos, programar com segurança sua realização, em face dos recursos disponíveis, e criar um novo clima de trabalho e esperança para o laborioso homem do Nordeste."[31]

A contribuição da Assessoria Econômica pode ser vista sob dois aspectos: a) o da análise econômica do Nordeste, ou de seu diagnóstico; b) o do esboço de planejamento dessa região.

A Assessoria combateu a idéia predominante que reduzia os problemas do Nordeste ao fator climático, e transferiu o foco de atenção para o plano econômico, apontando para as potencialidades regionais capazes de permitir o início de um processo de desenvolvimento. A concepção predominante colocava em primeiro plano a pobreza e as desvantagens do Nordeste, e aceitava soluções do tipo "despovoar a região". A Assessoria rechaçava tal "solução" e, em seu lugar, propunha "organizar e valorizar a região, cujas possibilidades estão historicamente comprovadas pela criação, nela, de valioso patrimônio econômico, social e político".[32]

Nessa visão, o impacto da seca era decorrência da "pequena resistência econômica regional" e isso tornava urgente "organizar e fortalecer a economia no sentido de distribuir na região as reservas econômicas".[33] A idéia de uma economia

[28] Mensagem n. 363, encaminhada ao Congresso Nacional propondo a criação do Banco do Nordeste do Brasil. Esse documento foi elaborado pela Assessoria Econômica de Vargas.

[29] Planejamento do combate às secas. In: Almeida, R. de. op. cit. p. 240.

[30] "Eu, que vivi na fase em que a palavra plano era proibida, atuei também depois, como economista, na fase em que, sem plano, não se podia dizer nem fazer nada (...)", relata Jesus Soares Pereira. (Cf. Pereira, J. In: Medeiros Lima, org. *Petróleo, energia elétrica e siderurgia:* a luta pela emancipação. Um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. p. 48.)

[31] Vargas, G. op. cit. p. 242.

[32] Almeida, R. de. op. cit. p. 227.

[33] Id. ibid.

pouco resistente às ocorrências de secas será tomada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

Outro aspecto importante diz respeito às relações do Nordeste com as regiões mais desenvolvidas do País. A análise sobre esse ponto surgiu de maneira muito embrionária em 1951 e reapareceu de forma um pouco mais elaborada no "Planejamento de combate às secas",[34] de 1953. Nesse estudo, que considera os termos de troca entre o Nordeste e o Sul como o problema econômico fundamental, a questão foi assim colocada: "O fato mais sensível é o de que os estados do Nordeste (inclusive Bahia) contribuem altamente para as exportações brasileiras e pouco participam das importações. A estrutura do comércio regional é caracterizada por grande saldo no comércio com o exterior e pesado déficit no comércio interno.

Sobretudo na medida em que vendem fora dos preços de compensação ou do câmbio livre, o efeito econômico é um desequilíbrio nos termos de troca e uma descapitalização pelo fato de venderem a preços de competição internacional, e de comprarem (mesmo no caso de não haver defasagem entre o câmbio oficial e o câmbio livre) a preços que são os preços de escassez ou os preços de inevitável proteção do mercado interno (venda a 18,50, compra ao Sul, digamos, a 40,00, com a sobrecarga do alto custo dos transportes internos, sobretudo de nossa onerosa navegação de cabotagem, que constitui um problema vital para o Nordeste)."[35]

O balanço do Nordeste com as regiões mais desenvolvidas do País agrava-se em face do regime de controles de importação. Seria inconcebível opor-se a tal política, implantada para atender a objetivos cambiais e de desenvolvimento econômico nacional. Mas, por outro lado, era razoável postular que o Governo destinasse um programa de investimentos federais compensatórios para a região.[36]

A partir desse momento, esse tema irá transformar-se em pedra de toque do pensamento econômico do Nordeste e bandeira para as reivindicações regionalistas e outras. Ele está presente no relatório de Hans Singer (por sinal, elaborado antes do trabalho da Assessoria Econômica a que nos referimos) e será também um dos pontos centrais do GTDN, conforme veremos mais adiante.

A Assessoria Econômica foi encarregada, pelo presidente, de elaborar o Plano Federal para o Nordeste e, com esse fim, foi constituída uma equipe técnica que realizou alguns estudos e manteve contato com ministérios e outros órgãos federais.

Segundo Rômulo de Almeida, chegou a ser realizado um esboço do Plano, no qual se definiram duas linhas de atuação: uma visaria racionalizar as obras de serviços contra as secas; outra, buscaria congregar alguns programas novos, tais como: armazenagem e silos; organização para supervisão de crédito rural, a cargo da Ancar; e produção de sementes. "A preocupação – diz Rômulo Almeida – era organizar um sistema de apoio à agricultura e de resistência ao efeito das secas, tanto do lado dos insumos e inversões, quanto no uso do mercado dos produtos."[37]

Ao mesmo tempo, previa-se: o beneficiamento de matérias-primas de exportação e de mercado interno; um programa de produção mineral; pequenas indús-

[34] Id. ibid.

[35] Id. ibid. p. 228

[36] Id. ibid. p. 229

[37] A equipe era constituída por Tomás Pompeu Acioly Borges, Vinicius Berredo, Fernando Mota, Costa Porto e outros técnicos, inclusive os do Senai. (Cf. Almeida, R. de. op. cit. p. 80.)

trias artesanais e domésticas; habitação rural; indústrias maiores, na área de influência da Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (Chesf); e organização de sistemas locais de distribuição de energia.

No que tange à organização para o planejamento, acreditava a equipe que o problema central dizia respeito à coordenação dos diferentes órgãos públicos atuando na região. Desse modo, recomendava-se a criação de um *órgão colegiado*, onde se encontrassem representados os serviços federais e estaduais. Esse órgão contaria com uma secretaria executiva, que funcionaria permanentemente para "(...) preparar as bases do planejamento regional e acompanhar cotidianamente a marcha dos trabalhos a cargo de todos os órgãos de execução ou pesquisas, que recebessem incumbências dentro dos planos".[38]

A idéia do órgão colegiado não teve seqüência, como de resto as demais sugestões para o planejamento do Nordeste, no segundo Governo Vargas, devido ao suicídio do presidente. Mas se não foram concretizadas medidas naquela direção, a discussão sobre o tema prosseguiu, inclusive nos dois aparelhos estatais de maior prestígio em que logo se transformaram o BNB e a Chesf. Ao analisarmos a fase inicial desses órgãos, em seguida, veremos também como essa discussão ali teve lugar.

5.2 O Banco do Nordeste

A idéia de criação do Banco do Nordeste, como vimos, surgiu em 1951, quando da visita do Ministro Horácio Lafer aos estados atingidos pela seca daquele ano. Em sua exposição ao presidente, ele afirmou logo no início: "Pude observar a carência do crédito bancário para atender às necessidades fundamentais da produção daquela parte do território nacional."[39]

A idéia teve rápido curso; Vargas despachou de forma concisa e positiva: "Aprovo a sugestão e julgo que merece ser estudada." No Congresso Nacional, por sua vez, a proposta de criação do BNB tramitou rapidamente, para a prática da época. O Banco foi criado em 1952, mas só começou a operar em 1954.

Curiosamente, a proposta inicial não foi precedida de um longo debate, ao contrário do que ocorreu com outras iniciativas do estado na região. Sugere Hirschman que ela nasceu da perspicácia do Ministro Horácio Lafer, dada a sua condição de banqueiro e industrial.[40] Deveu-se também ao interesse despertado na época pelos bancos de fomento.

Qualquer que tenha sido a sua motivação inicial, o fato é que a proposta teve rápida acolhida e foi sendo aperfeiçoada, sobretudo pela Assessoria Econômica, que introduziu modificações essenciais ao projeto inicial. A concretização do projeto seria importante instrumento de modernização da ação do Estado no Nordeste.

Entretanto, o projeto estava associado ao espírito da Constituição de 1946, em sua preocupação com uma melhor distribuição dos recursos, inclusive no espaço nacional. Assim, a Carta Magna estabeleceu a aplicação de 3% das receitas tributárias da União na área sujeita às secas, sendo um terço para o socorro nas emergências do flagelo e para financiamento da agricultura e da indústria da região. Determinou, ainda, que fosse elaborado um "plano para a aplicação dos recursos federais". Posteriormente, o § 1º do art. 180 da Constituição foi regula-

[38] Id. ibid.

[39] Id. ibid. p. 183.

[40] Hirschman, A.O. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963. Lafer, entretanto, concebia o Banco de Desenvolvimento Regional de forma bastante limitada. (Cf. Almeida, R. de. op. cit.)

mentado pela Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949. Caberia ao BNB "o planejamento e a execução do programa assistencial", previsto nessa lei, sendo sua função específica financiar empreendimentos de caráter reprodutivo, na área do Polígono das Secas.

Tais empreendimentos iam das obras de açudagem, passando por armazenagem e silos e produção de energia elétrica, ao financiamento de safras agrícolas e à implantação de indústrias.

Inicialmente, o BNB contava com capital de Cr$ 100 milhões, dos quais 70% subscritos pelo Governo federal. Em 1954, esse capital já passava a ser de mais de 300 milhões e triplicava no ano seguinte, atingindo pouco mais de Cr$ 1 bilhão.

No final de 1950, os recursos estavam assim distribuídos, segundo a fonte: [41]

	(%)
BNB (capital e reserva)	10
Depósitos do Tesouro Nacional	48
Depósitos de órgãos públicos	33
Depósitos do público em geral	6
Outras fontes	3
	100

Segundo o diploma legal, o BNB seria um *banco especial,* isto é, a um só tempo banco de investimento, banco comercial e banco assistencial. Como somente a primeira dessas funções seria capaz de atribuir ao Banco o seu papel inovador, os investimentos de longo prazo deveriam ser predominantes. Essa condição encontrou barreiras na prática: no final de 1955, 62% dos recursos do Banco, excetuando-se capital e reservas, eram constituídos de depósitos de curto prazo e apenas 38% podiam ser usados para empréstimos a longo prazo. Explicava-se esse desvio pelas seguintes razões:[42]

- especificação, pelo próprio Governo, de que 30% dos depósitos do Tesouro Nacional, no BNB, seriam destinados exclusivamente a empréstimos a prazo curto (máximo de 90 dias);
- inexistência de projetos para serem financiados a longo prazo, o que decorria da localização, no Centro-Sul, da quase totalidade dos grandes investimentos;
- falta de hábito dos empresários da região de realizar empréstimos de longo prazo, os quais requeriam maior nível de organização empresarial e prática na elaboração de projetos.

Críticos do Banco, mais tarde, vão mostrar que a predominância dos empréstimos comerciais devia-se a uma decisão do Banco que, ao proceder desse modo, buscava correr menos risco, mas contrariava sua função fundamental de financiar o desenvolvimento. Quanto aos programas de desenvolvimento, a atuação do Banco do Nordeste dirigiu-se basicamente para o setor agrícola, em duas direções: o crédito rural supervisionado e o empréstimo a cooperativas.

Esse tipo de crédito aparece como o primeiro grande programa de longo prazo do Banco. Para isso, estimulou a criação da Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (Ancar), seguindo a experiência da Acar, de Minas Gerais; am-

[41] Robock, S. op. cit.

[42] Id. ibid.

bas buscavam aplicar, no Brasil, métodos utilizados nos EUA. O trabalho era executado por equipes que contavam com a participação de um agrônomo e de um técnico em economia doméstica, que assistiam no planejamento de programas de desenvolvimento.

O programa de empréstimos a cooperativas, sobretudo agrícolas, funcionou igualmente desde o início nas operações do BNB. Em 1955, foram efetuados 66 contratos de empréstimos, ao mesmo tempo que se realizou um grande esforço de assistência técnica ao setor. Empréstimos também foram concedidos ao setor agrícola fora dos dois programas mencionados.

O financiamento à indústria foi bastante reduzido. Nesse aspecto, mais do que nos demais, explicou-se a fraca atuação do Banco, pela escassez de pessoal qualificado, na elaboração e análise de projetos, seja do lado das empresas, seja do lado do BNB. De modo geral, no final do segundo ano de existência do Banco, os documentos oficiais frisaram muito a defasagem entre as tarefas realizadas e os recursos efetivamente disponíveis.

"Em 1955, o relatório anual do Banco significativamente afirmou que a disponibilidade de fundos do Tesouro e de outras fontes, para empréstimos a longo prazo, poderia ser considerada suficiente na fase inicial do Banco, dada a necessidade de adquirir experiência e planejar suas atividades. O Banco também enfatizou que a principal limitação de suas atividades não tem sido a disponibilidade de fundos para investimentos, mas a inexistência de pessoal treinado para desenvolver e administrar o programa."[43]

As pretensões do Banco quanto ao planejamento regional não podem restringir-se apenas aos aspectos até aqui apresentados. Na própria lei que instituiu o BNB, foi autorizada a criação do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), que passou a ter como principal incumbência orientar as atividades do Banco em questão de desenvolvimento econômico. Ele orientaria também atividades públicas e privadas que atuassem no campo do desenvolvimento econômico regional. Especificamente, caberia ao Etene: realizar pesquisas básicas para a programação regional; coletar, analisar e divulgar dados estatísticos de caráter primário e secundário e outras informações sobre recursos naturais e humanos da área, bem como sobre a estrutura econômica e tendência da economia; desenvolver técnicas de análise econômica regional que pudessem ser utilizadas por agências de desenvolvimento; fazer propostas à Diretoria quanto a políticas econômica, fiscal, monetária e bancária mais adequadas à região.

O Etene atuou, desde o início, procurando cumprir tais objetivos, e, nesse sentido, contou com uma margem considerável de independência na instituição. Vários estudos e pesquisas foram empreendidos ou iniciados nos dois primeiros anos do Banco.

No plano mais amplo, do desenvolvimento regional, via planejamento, deve-se, finalmente, creditar ao Banco do Nordeste:

- organização, com apoio da ONU, de missões de técnicos estrangeiros, no Nordeste, entre os quais Hans Singer, Stefan Robock, que apresentaram importantes contribuições, em suas especialidades, para a análise econômica da região e organização para o planejamento;
- início dos trabalhos para a elaboração do Plano Federal para o Nordeste;
- implementação de amplo programa de treinamento de pessoal, em termos de desenvolvimento, em um enfoque interdisciplinar.

[43] Id. ibid. p. 82

Uma questão, neste momento, deve ser colocada: poderia o Banco do Nordeste ser a instituição a assumir funções de Planejamento do Nordeste, em sentido amplo? O BNDE foi a mola-mestra do Plano de Metas de Kubitschek. Poderia o BNB assumir o mesmo papel em relação ao Nordeste? A posição deste era, de certa forma, ambígua. De um lado, recomendou a criação de um órgão colegiado para planejar o desenvolvimento da região, e, segundo Rômulo de Almeida, recomendou ao Presidente Café Filho a criação do GTDN. De outro lado, dotou o Etene de atribuições tais que este poderia assumir amplas funções na política de desenvolvimento regional. A esse respeito, Rômulo de Almeida observa que o Banco do Nordeste não seria "o órgão autônomo de desenvolvimento regional", embora ele tivesse uma autonomia decorrente de seu dinamismo próprio. Entretanto, "(...) deveria seguir as diretrizes de um planejamento, de uma política regional, para cuja formulação ele contribuiria, sobretudo através do Etene, como escritório técnico dessa organização central de planejamento e coordenação."[44]

5.3 A Chesf

A Companhia Hidro-Elétrica do São Fracisco foi criada por Vargas em outubro de 1945. À empresa foi outorgada a concessão para realizar o aproveitamento econômico da energia produzida por Paulo Afonso na área abrangida por um círculo com raio de 700km, a partir do local da usina. Seu capital inicial era de Cr$ 400 milhões, sendo metade reservada ao Tesouro Nacional e outra metade à subscrição pública.

A realização da obra deparava-se com dois tipos de obstáculos. Um, de ordem técnica, pois se tratava de construir uma usina subterrânea com 80 metros de profundidade, escavada em granito, para comportar três grupos de 60 mil kw cada um, com possibilidade de expansão no futuro, o que representava um desafio para a engenharia nacional, na época; o outro era relativo a posições contrárias ao projeto, como, por exemplo, a de Eugênio Gudin, que considerava absurdo tal empreendimento em uma região onde não havia um mercado interno organizado.[45]

Desse modo, o projeto hibernou até 1948. Em março de 1949, a obra foi finalmente iniciada e Vargas – a conselho de sua Assessoria Econômica – decidiu acelerá-la. Em junho de 1952, foi montada a primeira unidade geradora da usina e iniciada a construção da linha de transmissão Paulo Afonso-Recife; em 15 de janeiro de 1955, a usina foi oficialmente inaugurada.[46]

À medida que a construção da usina de Paulo Afonso progredia, começavam-se a discutir questões como: o uso que se faria da energia que seria gerada (previa-se, de início, um nível de produção superior à demanda); a distribuição, que certamente continuaria sendo feita por empresas de capital estrangeiro; o preço das tarifas (alguns setores defendiam que a Chesf cobrasse tarifas abaixo de seus custos). Buscando orientar o debate, a empresa promoveu, em agosto de 1952, em Recife, uma mesa-redonda para "discutir os problemas econômicos do Nordeste e estimular a implantação de indústrias para melhor aproveitamento de energia elétrica gerada pelas primeiras turbinas de Paulo Afonso".[47] Partia-se do princípio

[44] Almeida, R. de. op. cit. p. 91.

[45] Id. ibid. p. 33.

[46] Souza, J. G. P. *Nordeste brasileiro:* uma experiência de desenvolvimento regional. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil/Fundação Getulio Vargas, 1979. p. 124.

[47] Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco. *Teses e sugestões à Mesa-Redonda da Chesf.* Recife, 1982.

de que a energia elétrica abundante com que o Nordeste passaria a contrar seria a "grande base para o desenvolvimento da economia regional".

Adotando a tese de uma estreita relação entre energia elétrica e desenvolvimento, um dos trabalhos apresentados[48] sugeria um sistema de planejamento dos recursos potenciais da região com apoio na energia que seria gerada em Paulo Afonso. Esse sistema se comporia de *órgãos estaduais* (Comissões Estaduais de Desenvolvimento Econômico) e de um órgão superior (Conselho Regional de Economia).

5.4 O Relatório de Hans Singer

O Relatório de Hans Singer[49] representa um passo importante para o conhecimento da economia do Nordeste e para o amadurecimento de uma política sobre a região. O documento, na verdade, é constituído de vários estudos, apresentados sob a forma de relatórios às Nações Unidas, por encomenda do BNB. Falta-lhe a unidade e o ordenamento sistemático de um trabalho único, o que dificulta a sua análise. Cremos, entretanto, que se pode tratar as contribuições do autor segundo três itens: a) os desequilíbrios regionais e suas causas; b) os riscos do desenvolvimento desequilibrado; c) as potencialidades econômicas do Nordeste.

a) *Os desequilíbrios regionais e suas causas*. Singer é um dos primeiros autores a estudar o Nordeste segundo a ótica dos desequilíbrios regionais. Assim, para ele, o País cresceu rapidamente mas os benefícios do desenvolvimento concentraram-se principalmente em uma região, permanecendo as demais estacionárias, entre as quais o Nordeste. No período de 1939-50, a região Nordeste marcou passo, enquanto o País, como um todo, progrediu firmemente.

A que se deve o declínio do Nordeste no período considerado? Para Singer, a causa básica é a drenagem de recursos para outras regiões do País, através de termos de intercâmbio desfavoráveis; drenagem fiscal; migração de população; e deslocamento do capital da região.

No que diz respeito aos termos de intercâmbio, a *dérmarche* aqui é nitidamente cepalina. O Nordeste – diz o autor – apresenta saldos positivos na balança comercial com o exterior, dado que suas importações absorvem menos da metade dos ganhos com as exportações. Mas esse excedente das exportações é absorvido por seu saldo negativo com as demais regiões.[50] Ou seja, os termos de intercâmbio do Nordeste apresentam uma especificidade: eles são determinados pela razão dos preços de exportação obtidos do estrangeiro pelos produtos da região e os preços pagos por importações feitas do resto do País. Para simplificar, ele considera as exportações compostas apenas de produtos primários e as importações apenas de produtos manufaturados nacionais. Conclui que entre 1948 e 1952 as relações de troca pioraram de 39 a 42%. Com isso, reduziu-se em 4% a renda da região e em 50% a sua capacidade de poupança e investimento. Resulta para o Nordeste uma perda de pelo menos Cr$ 1,5 bilhão (a preços correntes).

Em outra parte, Singer acrescenta: "A situação melhoraria caso a região importasse diretamente do exterior em vez de importar do resto do País" (...).[51]

[48] Vera, F. Planos e intensificação do desenvolvimento econômico do Estado, com base na energia elétrica de Paulo Afonso. In: Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco. op. cit.

[49] Singer, H. W. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

[50] Essa é a idéia do comércio triangular Nordeste/Exterior/Centro-Sul, que será retomada mais tarde pelo GTDN.

[51] Singer, H. op. cit. p. 71.

Tratando da questão da drenagem fiscal, Singer afirma que a receita federal recolhida no Nordeste aumentou consideravelmente entre 1941 e 1950, enquanto a participação da região na renda nacional decrescia continuadamente. "Essa tendência deve-se, em grande parte, à mudança que se operou na arrecadação federal, tendo decrescido a arrecadação do imposto de consumo."[52]

Calcula o autor que "(...) o aumento da incidência da taxação no Nordeste tem até certo ponto contrabalançado o dispositivo constitucional de conceder ao Nordeste 3% do orçamento federal(...)".[53]

A fragilidade financeira dos estados e municípios no Nordeste é de tal ordem que torna a participação dessas instâncias em gastos de fomento, serviços industriais e utilidades públicas muito reduzida: "Em todos esses setores a despesa *per capita* do Nordeste é de apenas uma pequena fração da média nacional, e mesmo desproporcionalmente pequena em relação às rendas."[54]

Diante de tal quadro, o autor estranha o fato de não existir no Nordeste, naquele momento, qualquer *incentivo fiscal* para atrair investimentos para a região. Sua observação baseava-se na experiência de seu próprio País. Como sabemos, a questão dos incentivos fiscais como instrumento básico da industrialização no Nordeste só se configuraria no início dos anos 60, inspirando-se em outra motivação. O economista inglês antecipou esta proposição de alguns anos. Vejamos como ele a coloca:

"Um fato que chama a atenção do observador estranho é que não existe, no momento, nenhum incentivo fiscal para tornar mais atraente a perspectiva de fazer investimentos no Nordeste, de modo a contrabalançar o deslocamento acima mencionado, tanto de natureza fiscal como outros. Ao tratar do problema semelhante das 'áreas deprimidas' (mais tarde chamadas 'áreas especiais', e ainda mais tarde denominadas 'áreas de desenvolvimento'), na Grã-Bretanha, o incentivo fiscal representou papel preponderante, inclusive por meio de concessão de isenção ou redução de impostos sobre lucros de novas firmas, e para novas filiais de firmas antigas, bem como concessão de subsídios por parte do Governo para reforço da arrecadação local, a fim de fortalecer a posição financeira das autoridades locais mais pobres, nas zonas atingidas pela depressão."[55]

Estudando a questão das imigrações, Singer mostra que, entre 1940 e 1950, a faixa de população de 10 a 29 anos reduziu-se, no total, de 14,6% para 13,5%. A faixa de população jovem – parcela mais ativa da classe trabalhadora – é, portanto, a que fornece maior contingente de emigrantes.

A migração inter-regional não representa problemas se se pensa em termos de Nação, mas a questão é que a distribuição de idades de certas áreas se verá mais favorecida do que a de outras. No que respeita às migrações intra-regionais, a contribuição de Singer parece mais original. Ele diz que os deslocamentos internos de população, no caso do Nordeste, poderiam ser conduzidos, de modo mais favorável à economia regional, nas seguintes formas: a) movimento da população do Polígono das Secas para as áreas mais úmidas do Nordeste, parte para o litoral, para as áreas fronteiras, como, por exemplo, o Maranhão; b) movimento de população dentro do Polígono das Secas para as áreas mais apropriadas a novos melho-

[52] Id. ibid. p.73.

[53] Id. ibid.

[54] Id. ibid.

[55] Id. ibid. p. 73-4.

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ramentos, como, por exemplo, a irrigação; c) movimento para áreas de desenvolvimento não agrícola.[56]

O principal argumento que aponta a favor dos movimentos migratórios é a diversidade do Nordeste, região que está longe de ser homogênea. Isto leva a pensar em diversos programas de investimentos e estes, por sua vez, tornariam necessária a mobilidade de população, permitindo, assim, melhor aproveitamento de tal diversidade.

Para o autor, na emigração de população também se inseria a emigração de capital: "(...) a emigração é um problema que envolve considerável deslocamento de capital, embora de forma invisível. O Nordeste, até certo ponto, gastou seus recursos, não em benefício próprio, porém em favor de outras regiões. Os recursos empregados na alimentação, vestuário, educação e outras utilidades destinadas aos emigrantes devem representar, em seu conjunto, uma parcela elevada de pequena parte da renda nacional disponível para melhoramento da região."[57]

b) *Os riscos do desenvolvimento desequilibrado.* Para Singer, o desenvolvimento desequilibrado implica ameaças futuras do ponto de vista econômico. Ou seja, a concentração de investimentos numa região pode criar condições de rendimento decrescente, provocar a falta de mão-de-obra e pontos de estrangulamento nessa região, por falta de mercados. Assim, o desenvolvimento insuficiente das regiões atrasadas pode tornar-se um fator "de retardamento da economia nacional como um todo". A questão regional era, portanto, econômica e não política, como muitos viriam a sustentar.

Para o autor, o desenvolvimento das regiões atrasadas em um mesmo país faz-se a partir da região avançada, via "transbordamentos" (difusão): "Conhecem-se casos em que o desenvolvimento das zonas mais retardadas, combinado com o de áreas mais desenvolvidas, foi estimulado e suscitado por (...) 'transbordamentos'," [58] ou seja, pela transmissão dos efeitos do desenvolvimento de uma para outras regiões.

Ao mesmo tempo, ele se mantém um tanto cético quanto a essas possibilidades, em face do caráter cumulativo que, em geral, assumem os processos de desenvolvimento desequilibrado:

"A experiência no âmbito internacional, entre diferentes países, bem como regionalmente, dentro de um mesmo país, demonstra que certas condições *podem persistir indefinidamente*, sob as quais o desenvolvimento de um país, ou de parte de um país, pode levar a *processos cumulativos* num mesmo país ou em uma mesma região, sem que se observe nenhuma tendência para uma irradiação do processo a outros países ou regiões mais retardadas."[59]

Entretanto, o autor visualiza na ação do Estado o elemento restaurador do equilíbrio, ao acrescentar: "A experiência também demonstrou que um programa inicial de investimento em tais países ou regiões retardados pode colocá-los em posição de participação dos benefícios do progresso em outros locais."[60]

[56] Essas sugestões, principalmente as constantes dos itens *a* e *b*, serão retomadas pelo relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e incorporadas pela Sudene.

[57] Singer, H. op. cit.

[58] Id. ibid. p. 68.

[59] Id. ibid. p. 82.

[60] Lembramos que esses são os dois pontos básicos da teoria dos desequilíbrios regionais de Myrdal, ou seja, a idéia de que se trata de um processo *acumulativo* e de que este podia ser modificado favoravelmente pela intervenção do Estado. O conhecido livro de Myrdal foi publicado em 1956. (Ver Myrdal, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Saga, 1972.)

c) *As potencialidades econômicas do Nordeste*. Vimos que, para o autor, a região nordestina sofreu um processo de estagnação desde os anos 30, e esta não podia se explicar a partir de fatores físicos. Isso se evidenciava pelo fato de que a região contava com recursos econômicos potenciais necessários para dar início a um processo de desenvolvimento. Entre os recursos indicados pelo autor como favoráveis destacam-se:

– as condições naturais: o clima é notadamente bom para uma região equatorial; a variedade de topografias e zonas oferece oportunidades de especialização;

– a população: embora contando com más condições de saúde e educação, é naturalmente inteligente, trabalhadora e adaptável;

– as chuvas: eram consideradas abundantes em boa parte da região e seriam suficientes em toda ela tão logo o problema de sua má distribuição fosse resolvido por meio de armazenamento, retenção e bombeamento;

– recursos minerais: sal marinho, sal-gema, abundância de argila e caolim calcário, excelentes depósitos de fosfato, tungstênio, magnésio e outros metais não-ferrosos, cobre. No total, não são recursos magníficos, mas são suficientes, tanto mais que ainda não havia sido feita uma pesquisa sistemática desses recursos. E mais: eles eram complementares aos do Centro-Sul do País, especialmente os metais;

– energia elétrica; o seu suprimento seria revolucionado com a entrada em funcionamento da usina de Paulo Afonso.

– transportes: considera o sistema de rodovias adequado e a rede ferroviária quase satisfatória.

A avaliação que Singer faz desses recursos é tão favorável que ele chega ao extremo de dizer que "apoiados nos pontos acima, não hesito em afirmar que a região poderia igualar-se a São Paulo".[61]

O estudo de Singer teve repercussão inclusive no plano político. Por exemplo, suas principais idéias foram explicitadas na plataforma de Juscelino Kubitschek à Presidência (Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento).[62] No capítulo 4 dessas Diretrizes (O desenvolvimento do Nordeste), está presente a idéia das perdas nos termos de intercâmbio do Nordeste com as demais regiões do País e com o exterior, em face da política fiscal do Governo. Esse processo só poderia ser modificado através da industrialização e do planejamento e coordenação dos investimentos públicos e privados.

A industrialização das cidades da zona úmida seria uma condição para a conquista do semi-árido. O documento afirma que o grande problema que se apresentava ao Nordeste era o de sua industrialização.

O programa refere-se a uma grande riqueza mineral que estava sendo gradativamente conhecida no litoral e no interior da região. As descobertas de scheelita, magnesita, fosforito e cobre eram indícios de grandes possibilidades a explorar. Além disso, podia-se contar com o petróleo do Recôncavo Baiano e com a energia de Paulo Afonso – "outros trunfos para o sucesso da industrialização".[63]

Propõe a concessão de incentivos governamentais para a constituição de um ou mais combinados industriais, com base na energia elétrica que estava sendo gerada: uma fábrica de ácido nítrico; uma usina de cobre; uma fábrica de soda cáustica

[61] Singer, H. W. op. cit. p. 134.

[62] Kubitschek de Oliveira, J. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte, Livraria Oscar Nicolai, 1955.

[63] Id. ibid. p. 234.

e uma siderurgia, para produzir uma grande linha de produtos secundários. Um esquema de financiamento público e facilidades de importação completariam o elenco de condições "para dar impulso a um grande surto de industrialização, que deseja ver desencadeado no Nordeste".[64]

7. *Considerações gerais sobre o período*

Façamos uma síntese do que foi visto até aqui sobre o período.

A partir dos anos 30, o desenvolvimento das forças produtivas no País passa a basear-se mais e mais no capital industrial. Em contraste com a linha liberal predominante no Governo Dutra, Vargas, em seu segundo período presidencial, retoma o projeto de industrialização, que tinha nos centros de decisão nacional seu principal ponto de sustentação. Importantes mudanças ocorrem nos aparelhos econômicos do Estado, com repercussões também na instância regional.

A idéia central era de que caberia ao Estado coordenar e conduzir as condições básicas de continuidade da industrialização em ritmo acelerado, devendo, para isso, lançar mão de instrumentos que tornassem mais eficaz a intervenção na economia; daí o apelo às práticas de planejamento. Verifica-se, no período, amplo debate sobre a economia brasileira e o conteúdo e as formas de planejamento, o qual encontrou receptividade no próprio Governo. Este, ao mesmo tempo, criava órgãos que – embora de forma ainda embrionária – se ocupavam de questões do planejamento.

A retomada do intervencionismo estatal, revigorada com a possibilidade do emprego de instrumentos de planificação, refletiu-se na questão regional, dando margem ao aparecimento de novas idéias, especificamente em relação ao Nordeste.

Na discussão teórica sobre a região nordestina, chama a atenção o deslocamento do fulcro das preocupações do fator climático para o econômico. Além disso, admite-se que o atraso dessa região não se devia apenas a desvantagens econômicas em relação ao Centro-Sul, mas também à política econômica nacional, que visou a expansão da indústria, o que, por sua vez, implicou maior concentração desta na região Sudeste, particularmente em São Paulo.

A política cambial, sobretudo no período do último pós-guerra, com taxa de câmbio supervalorizada, tornou mais difícil a situação do Nordeste, dada a sua tradicional condição de exportador de produtos primários e importador de manufaturas. Ao mesmo tempo que continuava exportando para o exterior, contribuindo, assim, para o fundo de divisas do País, o Nordeste, levando-se em conta o estágio em que se encontrava, passava a suprir-se de manufaturas produzidas em outras regiões do espaço nacional; como os preços destas eram mais altos do que os dos mercados externos, degradavam-se as suas relações de troca.

Essa análise, com algumas variações, está presente em trabalhos elaborados mais ou menos à mesma época: os da Comissão Mista Brasil-EUA, os da Assessoria Econômica de Vargas e os de Hans Singer. Produzidos independentemente uns dos outros, tudo indica que se inspiraram em uma matriz comum: as idéias da Cepal, sobretudo aquelas expressas no Relatório Econômico da América Latina, de 1949.

O apelo ao planejamento para dirigir a ação estatal, segundo os passos que estavam sendo dados na instância nacional, tem o seu desdobramento no plano regional. Em relação ao Nordeste, ao mesmo tempo que se avança no diagnóstico da

[64] Id. ibid. p. 236.

região, viabilizam-se dois importantes órgãos: a Chesf e o BNB. Significativos como instrumentos de modernização do Estado no Nordeste e para o desenvolvimento das forças produtivas regionais, esses órgãos evidenciam, por sua vez, a necessidade da intervenção estatal planejada na região.

A mudança de rumo na ação do Estado no Nordeste, que ocorre com o segundo Governo Vargas, não foi um processo tranqüilo. Os estudos de missões estrangeiras, endossados por conhecidos economistas brasileiros, defendiam a necessidade de continuar investindo nas áreas que se adiantaram no processo de industrialização. Vale lembrar que o Programa da Comissão Mista, se concretizado, aumentaria as chamadas "disparidades regionais" até níveis próximos dos causados pelo Plano de Metas. Pressões regionais, acentuadas com a seca de 1950-52, influenciaram o presidente a tomar importantes medidas em relação à "região-problema", para o que contou com a sua Assessoria Econômica, naturalmente sensível aos problemas daquela parte do País.

Summary

THE REGIONAL QUESTION IN THE SECOND VARGAS' ADMINISTRATION

This article deals with the economic policy of the second Vargas' administration concerned with the development of the Brazilian Northeast. They start from the institution of the Banco do Nordeste do Brasil (Brazilian Bank for the Northeast) to works for implementation of the Paulo Afonso hydroelectric plant and to attempts at establishing a comprehensive economic plan for the Northeastern Region. Such initiatives, together with studies and debates, brought about by efforts from Vargas' economic advisory staff, propitiated a real and critical evaluation of large sized public works for fighting the droughts and favoured the transition for a policy of regional development, started by the end of the '50s.