

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2020.92.10.025

## Проблема регионального неравенства и опыт управления региональным развитием в Бразилии

**Песцов Сергей Константинович**

Доктор политических наук,  
завотделом международных отношений и региональной безопасности,  
Центр Азиатско-Тихоокеанских исследований,  
Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока,  
Дальневосточное отделение Российской академии наук,  
690001, Российская Федерация, Владивосток, ул. Пушкинская, 89;  
e-mail: skpfox@yandex.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00012.

### Аннотация

Повышение роли регионов в национальном развитии и неудовлетворенность результатами региональных политик в прежних их формах активизировали в последние годы поиск более эффективных и адекватных способов управления пространственным развитием. Одним из возможных подходов к решению этой задачи выступает анализ практического опыта и результатов региональных политик в разных условиях и национальных контекстах. Российские исследователи, как и многие зарубежные специалисты, обращаются к опыту управления пространственным развитием в других странах. Их внимание, однако, чаще ограничивается практиками развитых государств. Между тем весьма интересный кейс для анализа управления региональным развитием, особенно когда речь идет о странах со средним уровнем доходов, представляет собой Бразилия, являющаяся одной из немногих латиноамериканских стран с хорошо развитой региональной политикой.

### Для цитирования в научных исследованиях

Песцов С.К. Проблема регионального неравенства и опыт управления региональным развитием в Бразилии // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 10А. С. 202-209.  
DOI: 10.34670/AR.2020.92.10.025

### Ключевые слова

Бразилия, регион, управление, региональная политика, региональное неравенство, пространственное развитие.

## Введение

Трансформации глобального контекста развития, увеличивающие значимость материальных и нематериальных активов отдельных территорий, с одной стороны и растущая неудовлетворенность результатами региональных политик в прежних их формах с другой активизировали в последние годы дискуссии и поиск более эффективных и адекватных подходов к управлению пространственным развитием. Наряду с чисто теоретическими дебатами, все большую важность приобретает и тщательный анализ практического опыта и результатов региональных политик в разных условиях и национальных контекстах. Свидетельством этого является все более активное обращение в последние годы российских исследователей к опыту управления пространственным развитием в самых разных странах [Кузнецов, Кузнецова, 2015; Лапин, Кутергина, 2016; Прядкина, 2012; Сорокина, 2013]. Однако, как правило, по разным причинам их внимание чаще привлекают практики развитых государств, нежели тех, которые менее отличаются от России своими объективными условиями и характеристиками [Петросянц, Арсланова, Ниналалова, 2016]. В этом смысле Бразилия как страна с огромной территорией и специфической историей ее освоения, природно-климатическими различиями, неравномерностью расселения и социально-экономического развития по многим параметрам вполне может быть сравнима с Россией. И это делает бразильский опыт управления региональным развитием более актуальным, нежели это может показаться на первый взгляд.

### Управление региональным развитием: подходы и результаты

Бразилия как единственная, по мнению ряда специалистов, латиноамериканская страна с хорошо развитой региональной политикой представляет собой весьма интересный кейс для анализа региональной политики, особенно когда речь идет о странах со средним уровнем доходов [Pérez-Valbuena, Rowland, www]. Довольно устойчивое пространственное (региональное) неравенство, во многом связанное с траекторией развития, которой следует страна с колониальных времен, относится к числу важных характеристик Бразилии и одновременно проблем, осложняющих ее развитие. Конфигурация макрорегиональных различий, несмотря на многочисленные усилия по их коррекции, остается практически неизменной в течение многих десятилетий: северные и северо-восточные районы Бразилии отличаются наихудшими показателями, центральные районы занимают промежуточное положение, а южные и юго-восточные районы относятся к числу наиболее благополучных [Silva, www].

Первоначальное теоретическое обсуждение политики регионального развития в Бразилии, отталкивавшееся от теоретической модели «центр – периферия», популярной среди экспертов Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (CEPAL), началось в 1950-е гг.<sup>1</sup> В исследовании, подготовленном в 1958 г. Селсу Фуртадо для Рабочей группы по развитию Северо-Востока (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN), эта модель была адаптирована для объяснения дисбаланса между Севером и Югом Бразилии [Mendes Resende, 2013, 204]. Главный вывод в этом случае заключался в признании того, что

---

<sup>1</sup> Хронологически первоначальные попытки регионального планирования в Бразилии связаны с деятельностью Миссии Кука в 1942-1943 гг., которая предоставила первый анализ экономической политики Бразилии с региональной точки зрения.

рыночные сбои могут и должны быть скорректированы посредством относительных ценовых искажений (например, субсидий), что позволит более эффективно размещать ресурсы. Следуя этим рекомендациям, в 1959 г. федеральным правительством было создано Суперинтендантство по развитию Северо-Востока (SUDENE), которое отвечало за координацию всех общественных интервенций, включая налоги, инвестиционные кредиты, инвестиции в инфраструктуру (главным образом в сфере энергетики и дорог), долгосрочное финансирование и налоговые льготы для фирм в Северо-Восточном регионе.

Тем не менее практически до начала 1960-х гг. проблематика регионального развития не входила в число приоритетных задач правительства. Его внимание сосредоточивалось на поддержке индустриализации импортозамещения в качестве фундамента национального экономического роста, способствуя тем самым усилению региональной концентрации экономической деятельности на юго-востоке. Несмотря на сравнительно высокие общие темпы роста, преимущественные инвестиции в ведущий сектор экономики с целью максимизации национального развития в конечном счете усугубляли проблему регионального неравенства. К концу 1950-х гг. региональные диспропорции достигли критического уровня, вынуждая правительство вновь обратить внимание на менее благополучные регионы, прежде всего на Северо-Восток. В 1960 г. доля Юго-Востока в населении страны составляла 43,7%, а его доля в национальном доходе – 62,8%, тогда как доля Северо-Востока в национальном доходе не превышала 14,8%, причем здесь проживало 31,7% населения Бразилии [Haddad, 2018, 10]. С начала 1960-х гг. обеспокоенность растущими региональными дисбалансами постепенно все чаще стала находить отражение в таких действиях правительства, как прямые инвестиции в проекты регионального развития и налоговые льготы для более бедных регионов страны, которые были нацелены на предотвращение дальнейшей региональной концентрации [Ibidem].

В 1970-х гг. подход к управлению региональным развитием начинает приобретать более системный характер. Доминирующей теоретической концепцией в этот период становится идея полюсов роста. Получившая свое обоснование в работах Г. Мюрдаля и А. Хиршмана и др., она опиралась на предположение о том, что наличие полюсов экономического производства на всем пространстве может стать инструментом для решения проблем роста/развития в «застойных» регионах. Эта концепция легла в основу территориальной политики Бразильского плана национальной интеграции (Brazil's Plan for National Integration – PIN), которая была призвана содействовать реализации инициативы государства в деле создания национального рынка и расширения экономических границ страны с юго-востока на юг по направлению к Центру-Западу, Амазонии и Северо-Востоку. Этот план стал частью первого Национального плана развития администрации Эмилио Медичи (1972-1974 гг.) и второго Национального плана развития администрации Эрнесто Гейзеля (1975-1979 гг.). Оба плана были четко основаны на идеологии «Powerhouse Brazil», отстаиваемой администрациями военной диктатуры, находившимися у власти с 1964 по 1985 г. [Silva, www]

Одновременно с этим стали предприниматься меры по разработке специальной региональной политики для противодействия отставанию Севера и Северо-Востока. Она включала налоговые стимулы для поощрения инвестиций в эти регионы, а также создание (по аналогии с SUDENE на северо-востоке) специальных агентств – SUDAM на севере, SUFRAMA в Манаусе – для содействия развитию соответствующих регионов. Однако, за редким исключением, большая часть этих мер оказалась не слишком успешной. Свою роль в этом сыграла не только слабость инструментов субсидий и стимулов, но и способность более богатых штатов воспользоваться выгодами увеличения национальной экономической интеграции

благодаря инвестициям в инфраструктуру и их собственной инвестиционной привлекательности, которая также способствовала росту концентрации [Pérez-Valbuena, Rowland, www]. Кроме того, подозрения в коррупции в отношении SUDENE и SUDAM привели в 2001 г. к их расформированию<sup>2</sup>.

С середины 1980-х гг. региональные различия в Бразилии вновь начинают расти. Вплоть до второй половины 1990-х гг. бразильская экономика находилась в состоянии кризиса, страдая от высокой инфляции и долговых проблем. Попытки поддержать национальный рост с опорой на богатые штаты и слабость инструментов региональной политики еще больше способствовали расхождению между более богатыми и бедными регионами [Ibidem]. Свою роль сыграло и характерное для 1980-х и 1990-х гг. сокращение вследствие финансового и налогового кризиса в государстве, средне- и долгосрочного национального и регионального планирования. Тем не менее в этот период федеральное правительство Бразилии не отказывается полностью от попыток найти более эффективные и действенные инструменты управления пространственным развитием.

Одним из важных шагов стало учреждение специализированных фондов регионального развития. В 1989 г. Федеральным законом № 7827 были созданы фонды развития Северо-Восточного (FNE), Центрально-Западного (FCO) и Северного (FNO) регионов, деятельность которых была ориентирована на содействие экономическому и социальному развитию отстающих бразильских макрорегионов посредством предоставления субсидий малым сельскохозяйственным и промышленным производителям и снижения для них кредитных ограничений с целью сокращения регионального неравенства [Mendes Resende, 2013, 205]. В 1990-е гг. федеральным правительством было создано агентство Национальной интеграции и осей развития (National Integration and Development Axes – ENIDs). На него возлагалась функция руководства распределением государственных и частных инвестиций в рамках Многолетних планов на 1996-1999 гг. и 2000-2003 гг. (Pluriannual Plans – PPAs). Подход, использовавшийся в этом случае, исходил из рассмотрения национальной территории как серии сетей, формируемых потоками товаров и услуг, исключая – для целей планирования – границы штатов и региональные границы. Этот подход, как и ENID в целом, очень скоро стал подвергаться критике не только за то, что из основных инвестиционных проектов оказались исключены обширные части страны, но и за очевидную тенденцию к концентрации инвестиций в наиболее привлекательных областях, усиливающую региональное неравенство и конкуренцию между территориями [Silva, www].

В очередной этап своей эволюции региональная политика Бразилии вступила в 2003 г. с появлением Национальной политики для регионального развития (National Policy for Regional Development – PNDR), утвержденной Указом от 22 февраля 2007 г. № 6047, которая первоначально распространялась на период с 2008 по 2011 г. Важной отличительной чертой этого периода стало ослабление влияния неолиберализма как идейной основы региональной политики с одновременным укреплением представлений о необходимости восстановления государством своих способностей вмешательства. Региональная политика также стала рассматриваться в разных пространственных измерениях, что повлекло за собой появление более детализированных схем регионального зонирования, включая уровень микрорегионов, попытка идентификации которых была предпринята Бразильским институтом географии и

---

<sup>2</sup> Деятельность обеих организаций была возобновлена в 2007 г.

статистики (IBGE).

Однако, как и у большинства предшествующих инициатив, результаты Национальной политики, связанные с преодолением регионального неравенства, оказались довольно ограниченными. Отчасти, как отмечают бразильские специалисты, это связано с недостатками координации. С одной стороны, региональная политика в целом является зоной ответственности Министерства национальной интеграции, однако два из трех типов региональных пространств (гражданские и сельские территории, которым уделяется наибольшее внимание в правительственных программах PNDR), фактически оказываются подотчетными Министерству сельского хозяйства. Кроме того, налоговые льготы, предусматриваемые PNDR, по-прежнему в большей степени ориентировались на крупные частные предприятия, что, как правило, усугубляет историческую, социальную и пространственную концентрацию богатства страны [Ibidem].

Задача уменьшения региональных неравенств до сих пор сохраняет свою актуальность. В последнее время усилия по ее решению опирались на две основные политические инициативы: 1) долгосрочную региональную программу развития (Programa dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento – PENDE), рассчитанную на период с 2003 по 2018 г., с бюджетом около 77 млрд долларов США; 2) специально разработанную с целью сокращения бедности в стране, особенно в более бедных штатах, социальную политику. Общие стратегические цели PENDE включают меры по содействию системной конкуренции, мобилизации эндогенного потенциала развития регионов, поощрению экономической и социальной сплоченности, содействию устойчивому развитию и поощрению континентальной интеграции. Программа делит Бразилию на девять зон развития (eixos), которые формально определяются как территориальные пространства, разграниченные для планирования целей в соответствии с социально-экономической и экологической динамикой. В отличие от прежних классификаций регионов, основной смысл новой территориальной классификации состоит в том, чтобы разделить страну на районы со схожими географическими и социально-экономическими условиями, получив возможность использовать эффект масштаба и сравнительные преимущества. Соответственно, основная цель новой политики регионального развития заключается в том, чтобы способствовать росту отдельных eixos с акцентом на их сравнительных и конкурентных преимуществах, используя их нынешние сильные стороны и развивая потенциальные преимущества [Pérez-Valbuena, Rowland, www].

## Заключение

Практический итог продолжительных сил по управлению региональным развитием в Бразилии, по мнению большинства экспертов, довольно сложно оценить однозначно. С одной стороны, проблема регионального неравенства, несмотря на утрату остроты в отдельные периоды, в целом не утратила своей значимости. Так, показатель ВВП на душу населения самого бедного региона, каковым остается Северо-Восток, в 1989 г. составлял 43% от среднего по стране, лишь несущественно изменившись до 47,5% к 2006 г. Для Юго-Востока этот показатель равнялся 139% в 1989 г. и 133% в 2006 г. Одновременно, как отмечают эксперты, остается не вполне ясным, в какой степени некоторому сближению бразильских регионов способствовала конкретная региональная политика, а не иные факторы. Тем не менее, по общему признанию, без инициатив, связанных с попытками управления региональным развитием, ситуация с региональным неравенством, скорее всего, выглядела бы гораздо хуже. Это рассматривается как

еще одно подтверждение значимости роли государства, вмешательство которого, несмотря на иногда не вполне удовлетворительные итоги, в целом способствует позитивным переменам.

Вместе с тем признается, что эффекты этого вмешательства заметно снижаются, если оно игнорирует объективные рыночные законы и выступает в виде авторитарных, жестко централизованных решений. Так, чрезмерно централизованные и бюрократические подходы, преобладавшие в региональной политике Бразилии в 1970-е гг., имели обратный эффект, выразившийся в росте регионального неравенства. Соответственно, эффективная региональная политика, как признается большинством бразильских специалистов, возможна только в качестве национального проекта, учитывающего общественные интересы и мнения отдельных территорий. Основной особенностью проекта является наличие скоординированных программ развития всех регионов, исходя из имеющихся у них реальных перспектив и возможностей. Его необходимым фундаментом выступает широкая дискуссия о фактических причинах региональных неравенств и выборе оптимальных инструментов, способствующих их преодолению. В частности, как показывает опыт Бразилии, большой эффект способна обеспечить региональная политика, ориентирующаяся на улучшение образования и инфраструктуры, а не на стимулирование промышленности, которое, безусловно, может уменьшить региональные различия, но обходится дорого, так как фирмам приходится вкладывать средства там, где они обычно не инвестируют.

Наконец, как показывает бразильский опыт, эффективная региональная политика невозможна без определения как можно более точных и конкретных целей, а также четкой системы мониторинга и оценки результатов всех политических вмешательств. Таким образом, значение некоторых из выводов, опирающихся на анализ опыта управления региональным развитием в Бразилии, не ограничивается ее национальными границами, позволяя понять возможности и ограничения в деле управления региональным развитием в более широком контексте.

## Библиография

1. Кузнецов А.В., Кузнецова О.В. (ред.) Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.
2. Лапин А.В., Кутергина Г.В. Идентификация и моделирование развития депрессивных территорий: отечественный и зарубежный опыт // Вестник Пермского университета. 2016. Вып. 1. С. 98-109.
3. Петросянц В.З., Арсланова Х.Д., Ниналалова Л.Г. Зарубежный опыт государственного регулирования регионального развития // Региональные проблемы преобразования экономики. 2016. № 10. С. 99-104.
4. Прядкина Н.Н. Зарубежный опыт управления социально-экономическим развитием территорий // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 8. С. 150-155.
5. Сорокина А.В. Зарубежный опыт реализации региональной политики на примере Испании. М.: РАНХиГС, 2013. 41 с.
6. Gomes G.M. Regional development strategies in Brazil. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/2489873.pdf>
7. Haddad E.A. Regional inequality and structural changes. Lessons from the Brazilian experience. Routledge, 2018. 209 p.
8. Mendes Resende G. Regional development policy in Brazil: a review of evaluation literature // Revista do desenvolvimento regional. 2013. Vol. 18. Núm. 3. P. 202-225.
9. Pérez-Valbuena G.J., Rowland P. Regional economic policy in case-studies from four counties. URL: [https://www.researchgate.net/publication/5007627\\_Regional\\_economic\\_policy\\_in\\_case-studies\\_from\\_four\\_counties](https://www.researchgate.net/publication/5007627_Regional_economic_policy_in_case-studies_from_four_counties)
10. Silva S.A. Regional inequalities in Brazil: divergent readings on their origin and public policy design. URL: <http://journals.openedition.org/echogeo/15060>

---

## The problem of regional inequality and the experience of managing regional development in Brazil

**Sergei K. Pestsov**

Doctor of Political Science,  
Head of the Department of international relations and regional security,  
Centre for Asia-Pacific Studies,  
Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East,  
Far Eastern branch of the Russian Academy of Sciences,  
690001, 89 Pushkinskaya st., Vladivostok, Russian Federation;  
e-mail: skpfox@yandex.ru

### Abstract

The article aims to describe the problem of regional inequality and the experience of managing regional development in the Federative Republic of Brazil. The increasing role of regions in national development and dissatisfaction with the results of regional policies in their previous forms have intensified in recent years the search for more effective and adequate ways to manage spatial development. One of the possible approaches to solving this problem consists in the analysis of practical experience and the results of regional policies in different conditions and national contexts. Russian researchers, like many foreign experts, resort to the experience of managing spatial development in other countries. Their attention, however, is more often limited to the practices of developed countries. Meanwhile, Brazil can be viewed as a very interesting case for carrying out an analysis of the management of regional development, especially when it comes to middle-income countries, because it is one of the few Latin American countries with well-developed regional policies. The author of the article deals with works by Russian and foreign economists with a view to describing the ways of solving the problem of regional inequality in Brazil and points out that it helps to understand the opportunities and limitations in the management of regional development in a broader context.

### For citation

Pestsov S.K. (2019) Problema regional'nogo neravenstva i opyt upravleniya regional'nym razvitiem v Brazili [The problem of regional inequality and the experience of managing regional development in Brazil]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (10A), pp. 202-209. DOI: 10.34670/AR.2020.92.10.025

### Keywords

Brazil, region, management, regional policy, regional inequality, spatial development.

### References

1. Gomes G.M. *Regional development strategies in Brazil*. Available at: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/2489873.pdf> [Accessed 02/11/19].
2. Haddad E.A. (2018) *Regional inequality and structural changes. Lessons from the Brazilian experience*. Routledge.
3. Kuznetsov A.V., Kuznetsova O.V. (eds.) (2015) *Regional'naya politika: zarubezhnyi opyt i rossiiskie realii* [Regional policy: foreign experience and Russian realities]. Moscow: Institute of World Economy and International Relations of

---

the Russian Academy of Sciences.

4. Lapin A.V., Kutergina G.V. (2016) Identifikatsiya i modelirovanie razvitiya depressivnykh territorii: otechestvennyi i zarubezhnyi opyt [Identification and modelling of the development of depressed territories: domestic and foreign experience]. *Vestnik Permskogo universiteta* [Bulletin of Perm University], 1, pp. 98-109.
5. Mendes Resende G. (2013) Regional development policy in Brazil: a review of evaluation literature. *Revista do desenvolvimento regional*, 18 (3), pp. 202-225.
6. Pérez-Valbuena G.J., Rowland P. *Regional economic policy in case-studies from four counties*. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/5007627\\_Regional\\_economic\\_policy\\_in\\_case-studies\\_from\\_four\\_counties](https://www.researchgate.net/publication/5007627_Regional_economic_policy_in_case-studies_from_four_counties) [Accessed 02/11/19].
7. Petrosyants V.Z., Arslanova Kh.D., Ninalalova L.G. (2016) Zarubezhnyi opyt gosudarstvennogo regulirovaniya regional'nogo razvitiya [Foreign experience of state regulation of regional development]. *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki* [Regional problems of economic transformation], 10, pp. 99-104.
8. Pryadkina N.N. (2012) Zarubezhnyi opyt upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem territorii [Foreign experience of managing socioeconomic development of territories]. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Orenburg State University], 8, pp. 150-155.
9. Silva S.A. *Regional inequalities in Brazil: divergent readings on their origin and public policy design*. Available at: <http://journals.openedition.org/echogeo/15060> [Accessed 02/11/19].
10. Sorokina A.V. (2013) *Zarubezhnyi opyt realizatsii regional'noi politiki na primere Ispanii* [Foreign experience of implementing regional policies: a case study of Spain]. Moscow: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.