

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL**

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 159

A QUESTÃO REGIONAL E AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL

Clélio Campolina Diniz *

**CEDEPLAR/FACE/UFMG
BELO HORIZONTE
2001**

* Professor Titular do Departamento de Economia e diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais

A QUESTÃO REGIONAL E AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL

Clélio Campolina Diniz¹

1. O pós II Guerra, a questão do desenvolvimento regional e a América Latina

Passada a turbulência das duas guerras mundiais, a instabilidade e crises entre elas e, pressionados pela opção socialista, a questão do desenvolvimento econômico tornou-se tema central na agenda dos governos e das instituições de coordenação econômica e política do mundo ocidental ou capitalista.

Além do desenvolvimento econômico em geral e da reconstrução européia e japonesa, ganhou destaque a desigualdade entre e dentro dos países. No caso dos Estados Unidos, embora predominasse a ideologia anti-intervenção estatal, as desigualdades regionais, os movimentos migratórios, o crescimento dos guetos, a experiência anterior do TVA, induziram a generalização do planejamento regional (Chinitz, 1969). Na Europa várias manifestações relacionadas com o desenvolvimento econômico e com as desigualdades territorial e social deu origem à criação de várias instituições e de instrumentos de política regional, a exemplo das políticas de desconcentração industrial na Inglaterra, dos planos de distribuição territorial e pólos de desenvolvimento na França, dos programas de desenvolvimento das fronteiras e de descongestionamento na Alemanha, da criação da “Cassa del Mezzogiorno” e das políticas de desenvolvimento do Sul da Itália, dos planos de desenvolvimento dos Urais e da Sibéria, na União Soviética, entre outros (Denton et al 1960; Amendola e Barata, 1978; Nekrasov, 1971).

Estas experiências tinham como fundamento e base teórica os estudos sobre localização e desenvolvimento regional que ganharam força no pós II Guerra. Baseado nas teorias clássicas da localização das atividades econômicas de origem alemã (Von Thunen, Weber, Losch, Christaller) e nos modelos teóricos neo-clássicos desenvolveu-se nos Estados Unidos a chamada “Regional Science”, capitaneada por Walter Isard. Este corpo teórico procurou construir uma teoria da localização abrangente e compreensiva, com destaque para o papel do custo de transportes, da disponibilidade de matérias primas, da dimensão dos mercados e das economias de aglomeração (Isard, 1956). Ao mesmo tempo, tomando os instrumentos de insumo-produto,

¹ Professor titular do Departamento de Economia e diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais

os conceitos de multiplicador de renda e emprego e do papel das exportações no crescimento regional, estabeleceram-se modelos de planejamento e de políticas regionais (Friedman e Alonso, 1969)

De forma paralela, desenvolveu-se, predominantemente na Europa, a análise do desenvolvimento desequilibrado. Inicialmente Perroux² (1967), observando a natureza desigual do desenvolvimento francês e influenciado pela teoria Schumpeteriana do progresso técnico, desenvolveu a noção de pólo de desenvolvimento. Para o autor, o dinamismo de um pólo era determinado pela existência de uma ou mais indústrias motrizes que exerce o papel dominante e gera efeitos multiplicadores sobre outras atividades. De forma quase simultânea Myrdal (1957) demonstrou que o desenvolvimento econômico promove um processo de causação circular cumulativa , através do qual as regiões ricas tendem a se tornar mais ricas e as regiões pobres mais pobres, embora reconhecesse a existência de efeitos de espraiamento do desenvolvimento econômico. De forma semelhante, Hirschman (1958) desenvolveu a análise do processo de polarização, através do qual as regiões mais desenvolvidas atraem capital e trabalho qualificado das regiões atrasadas, realimentando a desigualdade, embora reconhecesse também a existência de efeitos de “gotejamento” das regiões desenvolvidas sobre as regiões atrasadas. Demonstrava a importância do investimento em capital social básico para a promoção do desenvolvimento regional.

Na América Latina, o diagnóstico da CEPAL, baseado nos conceitos de “centro” e “periferia”, procurava demonstrar que o atraso relativo da Região decorria das relações de troca internacionais, através das quais o “centro” do mundo capitalista ao reter os frutos do progresso técnico, exportar bens industrializados e possuir melhor organização sindical se beneficiava nas suas relações de troca com a “periferia” que exportava bens primários, cujos preços não subiam com o aumento de demanda, pelo excesso de fatores (terra e trabalho) e sempre caíam quando a demanda reduzia. Esse mecanismo, entendia a CEPAL, criou ao longo do tempo, um processo de deterioração das relações de troca contra a “periferia”. A saída proposta era a industrialização. Na ausência de uma burguesia capaz de levar o projeto adiante pela escassez de recursos econômicos

² Os trabalhos básicos sobre a noção de pólo de desenvolvimento foram escritos no final da década de 1940 e início da década de 1950. A obra mais completa do autor foi publicada em 1964

e técnicos, impunha a ação do Estado e, para isto, do planejamento (CEPAL, 1950; Prebish, 1950).

2. A assimilação das experiências internacionais e as explicações teóricas das razões do atraso econômico do Nordeste Brasileiro

As experiências de industrialização substitutiva de importações, aceleradas pelos estrangulamentos externos provocados pelas duas guerras mundiais e pela crise de 1929, a tomada de consciência da situação de atraso relativo da América Latina, a sistematização teórica e empírica realizada pela CEPAL, enfatizaram a importância dos planos de desenvolvimento nacionais, com ênfase na industrialização e na construção da infra-estrutura. De forma semelhante, a observação de que haviam amplas regiões estagnadas dentro dos maiores países, levou vários governos a assimilar as experiências internacionais, criando instituições ou definindo programas de desenvolvimento regional. No Brasil, são exemplos a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e da Cia. Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), na década de 1940, a posterior criação da SUDENE e da SUDAM e os planos de desenvolvimento para o Nordeste e Norte. Na América Latina, o programa de desenvolvimento da Guayana venezuelana, os programas de bacias hidrográficas e de fronteira no México, o plano para a Patagonia na Argentina, entre outros³.

No entanto, entende-se que a primeira interpretação teórica sobre as desigualdades regionais no Brasil, e possivelmente na América Latina, foi elaborada na década de 1950, através do famoso relatório do GTDN, escrito por Celso Furtado, em 1958 (GTDN, 1967)⁴. O autor começa mostrando, empiricamente, que a renda per-capita da Região Nordeste era inferior a 1/3 daquela da Região Centro-Sul do Brasil. Partia dos fundamentos históricos da colonização regional como determinantes da dicotomia social da região nordestina. Em primeiro lugar, a empresa agrícola exportadora estava baseada em trabalho escravo. Em segundo lugar, ao demandar animais de carga e proteína animal, a economia exportadora criou sua própria periferia

³ Levantamento realizado por Sthor e publicado em 1975 listava a existência de 73 programas de desenvolvimento regional em execução na América Latina (Sthor, 1975)

⁴ Antes de Furtado, ainda na década de 1950, Hans Singer esteve no Nordeste tendo elaborado um relatório.... Igualmente Alberto Hirschman estudou a região. No entanto, nenhum desses trabalhos teve o impacto do relatório do GTDN.

no interior, a ela subordinada e dependente. Em terceiro lugar, a organização da fazenda do semi-árido se baseava no controle da terra e na criação de uma população camponesa sem terra e sem salário, a qual trabalhava para o dono da terra na forma de “meia” para as culturas de exportação e, em compensação, utilizava a terra para a produção da própria subsistência alimentar. Essas três características perduraram na região por séculos, impedindo um processo de modernização da mesma. As secas atingiam exatamente a produção de alimentos, levando a população camponesa a um quadro recorrente de miséria e fome. As medidas contra as secas não permitiam mudar o quadro estrutural. A construção de açudes não se traduzia na criação de capacidade de produção pois estes não eram usados nem para a geração de energia elétrica nem para irrigação, beneficiando apenas a pecuária.

Para o período mais recente, analisava as relações econômicas do Nordeste com o exterior e com o Centro-Sul. Demonstrava inicialmente a existência de superávits do comércio do Nordeste com o exterior, os quais eram transferidos para financiar as importações do Centro-Sul, beneficiando esta última região. Demonstrava também que o Nordeste se constituía em importante mercado para a produção do Centro-Sul, beneficiando duplamente esta região. Além do mais o Nordeste exportava bens primários para o Centro-Sul e importava bens industrializados deste, com a desvantagem que estava impossibilitado de importar bens industrializados do exterior, pelas barreiras alfandegárias ou outros mecanismos que protegiam a indústria brasileira e, por conseguinte, a Região Centro Sul. O resultado era uma permanente transferência de recursos do Nordeste para financiar o desenvolvimento do Centro-Sul. Os argumentos seguiam, de perto, as formulações teóricas da CEPAL na explicação do deterioração das relações de troca com o exterior. No que se refere às transferências de recursos públicos para o Nordeste, que em parte compensavam a saída de recursos privados, demonstrava que os recursos privados visavam investimentos produtivos na Região Centro-Sul e que os recursos públicos que entravam no Nordeste eram fundamentalmente para assistência aos flagelados pelas secas e portanto não criavam capacidade produtiva.

Demonstrava a incapacidade do Nordeste em ampliar suas exportações para o exterior enquanto as mesmas cresciam mais para o Centro-Sul do Brasil. Mostrava também que a renda do Centro-Sul crescia mais que as exportações do Nordeste para essa região, concluindo que o nível de disparidades tenderia a aumentar pela incapacidade do Nordeste em aproveitar o

dinamismo da economia do Centro-Sul do Brasil. Dada a limitação de terras férteis e os problemas climáticos, concluía que a única saída para o Nordeste era a industrialização e vaticinava de forma dramática “caso se demonstre que a solução é inviável, não restaria ao Nordeste senão a alternativa entre despovoar-se ou permanecer como região de baixíssimo nível de renda”. Como complemento à industrialização, para resolver o problema da ocupação, propunha o deslocamento da fronteira agrícola em direção ao Maranhão e irrigação das zonas áridas.

Concluía com um plano de ação sistematizado em oito itens, sintetizados na introdução do trabalho como quatro diretrizes básicas: industrialização; transformação da agricultura da faixa úmida; transformação da economia do semi-árido e; deslocamento da fronteira agrícola para o Maranhão.

A implementação das diretrizes do GTDN e dos primeiros planos diretores da SUDENE se tornaram difíceis, não só pela escassez de recursos mas principalmente pelos conflitos de interesse, o que inviabilizou as transformações estruturais do setor agrícola, tanto na faixa úmida quanto no semi-árido, ou mesmo da implantação da chamada indústria de base.

Apesar das mudanças políticas introduzidas a partir do golpe de 1964, a força intelectual e moral de Celso Furtado, as expectativas de redenção da pobreza nordestina fez com que o diagnóstico inicial que deu origem à criação da SUDENE persistisse e servisse de base para a ação governamental na região e para a montagem dos mecanismos de política e de incentivos, que na essência prevalecem até os dias de hoje.

3. A busca de uma visão de conjunto para o Brasil, a industrialização descentralizada e a concentração industrial em São Paulo

O processo de ocupação do espaço geográfico brasileiro se fez segundo as possibilidades de cada região encontrar alternativa econômica que lhe permitisse inserir no mercado internacional, seja para atender à metrópole na fase colonial, seja na primeira etapa do país independente. Em função dessas experiências se formaram verdadeiras economias regionais no Brasil, voltadas para fora e com fraca integração nacional, a exemplo do açúcar no Nordeste, do ouro em Minas Gerais, do algodão no Maranhão, da madeira e mate no Paraná, da borracha na

Amazônia, do café no Sudeste. Essas experiências seriam determinantes na configuração regional brasileira até os dias de hoje.

As características das estruturas produtivas e das relações sociais de produção dessas experiências foram analisadas, em profundidade, nos trabalhos de Furtado (1959), Castro (1971) e Cano (1977). Nessas análises encontram-se os fundamentos das razões do atraso nordestino, da incapacidade da industrialização mineira do século XVIII, da não diversificação e integração da economia amazônica, da formação da economia do Sul e do vasto interior, do início do processo de industrialização descentralizada no Brasil e seus limites. Fica claro, também, que foi com a transição para o trabalho assalariado na produção cafeeira, a partir da segunda metade do século XIX, que se estabelecem as condições para a integração produtiva regional. A produção cafeeira, especialmente no estado de São Paulo, com a entrada de trabalho livre através da imigração européia e o desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e depois energética, conjugada com o desenvolvimento da agricultura mercantil de alimentos, do setor financeiro e de outros serviços induziram a geração de efeitos de encadeamento e reprodução, preparando a etapa para a implantação e o crescimento industrial. Para Cano (1977), até a segunda metade do século XIX não se pode falar em desigualdades regionais no Brasil pois as várias experiências exportadoras foram feitas em regiões relativamente isoladas. Para ele é no período 1880 a 1930 que se forjam as bases das desigualdades regionais no Brasil, com a dinâmica diferenciada das várias regiões brasileiras.

A industrialização descentralizada, que tivera origem na fase de menor integração do mercado nacional, especialmente no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais, na Bahia e Pernambuco, conforme assinala Castro (1971) começa a enfrentar a competição com a indústria carioca ou paulista na medida em que o sistema de transportes se desenvolve nas primeiras décadas do século XX (Cano 1985). Cano demonstra que a integração do mercado nacional após a crise de 1929 consolida a posição de São Paulo como centro da economia e da indústria nacionais. Para ele, o processo de integração gerou três efeitos simultâneos: bloqueio, destruição e complementaridade. Assim, velhas regiões com indústria incipiente tiveram que se adaptar à competição dentro do mercado, atrofiando ou ajustando-se de forma complementar à indústria da região central, a exemplo das indústrias de bens intermediários de Minas Gerais. A própria indústria carioca perde posição relativa para a indústria paulista que se transforma no grande

centro industrial do país, com as mudanças de estrutura produtiva em prol dos setores mais sofisticados tecnologicamente e de maior escala, especialmente dos bens de produção e de consumo durável.

Os trabalhos de Furtado (1959), Castro (1971) e Cano (1976) permitiram, pela primeira vez, uma visão de conjunto da dinâmica regionalmente diferenciada da economia brasileira. Elas foram complementadas por um variado conjunto de estudos sobre temas específicos ou do desempenho econômico de macroregiões e estados, a exemplo dos estudos de Graham e Holanda Filho (1984) relacionando os processos migratórios internos com a dinâmica econômica regional; de Singer (1977) analisando o crescimento das grandes cidades à luz da dinâmica econômica de seus entornos; de Tolosa (1973) e Katzman (1974), relacionando o crescimento econômico e a industrialização com o processo de urbanização brasileira no Brasil; de Mahar (1978), sobre desenvolvimento regional recente da Amazônia, através de incentivos fiscais e de grandes projeto; de um grande número de estudos sobre o nordeste, com destaque para o trabalho de Andrade (1973) e PIMES (1984) retomando e aprofundando vários temas sobre as relações sociais e a insuficiência das políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste; do trabalho de Padis (1981) sobre a natureza periférica da economia do Paraná; de Lima (1981) e Diniz (1981), sobre a relação café-indústria, e o papel do estado e do capital estrangeiro na economia de Minas Gerais; de Goodman (1978), sobre o papel da infra-estrutura e das políticas governamentais no crescimento agrícola do Centro-Oeste, além de um grande número de trabalhos de interpretação da industrialização paulista.

Ressalte-se a importância dos trabalhos dos geógrafos nas análises da economia regional brasileira, destacando-se a regionalização elaborada por Guimarães (1941) e adotada oficialmente pelo Governo, a qual dividiu o país em cinco macro-regiões (Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste) e as subsequentes regionalizações realizadas pelo IBGE, as quais vêm servindo de base para as análises econômicas regionais⁵

No mesmo período, começaram também a ser feitas avaliações dos condicionantes políticos da criação de políticas regionais, dos seus resultados e alcance, a exemplo do trabalho de Goodman e Cavalcanti (1974), analisando o resultado dos incentivos fiscais sobre a

⁵ Para uma visão compreensiva da produção geográfica brasileira, ver Almeida, Roberto Schmidt. A Geografia e os Geógrafos do IBGE no período 1938-98. Tese de doutorado, Instituto de Geociências, UFRJ, 2000

industrialização nordestina, de Oliveira (1977), analisando a política regional nordestina como o desdobramento dos interesses do capital da Região Centro-Sul, de Albuquerque e Cavalcanti (1978), analisando os resultados das políticas regionais para o Nordeste e para a Amazônia, de Furtado (1989), analisando o quadro político nacional e internacional no qual estava inserida a criação da SUDENE e suas primeiras etapas, além das tentativas de autoavaliação realizadas pelas próprias agências de desenvolvimento regional.

Paralelo às interpretações teóricas e empíricas sobre as desigualdades regionais no Brasil e à implementação de políticas específicas e, seguindo a literatura internacional, foram sendo desenvolvidos um conjunto de trabalhos teóricos sobre localização e métodos de análise regional, especialmente por professores e pesquisadores do CEDEPLAR, cuja melhor síntese encontra-se no amplo volume editado por Haddad et al (1989)

4. O debate sobre a desconcentração industrial de São Paulo e a nova reconfiguração regional da economia brasileira

A acelerada expansão industrial ocorrida a partir do final da década de 1960, conjugada com a expansão da fronteira agropecuária na direção do Centro-Oeste e Norte do país, levaram alguns analistas a observar que a lógica da acumulação produtiva provocaria a reversão da polarização industrial pela área metropolitana de São Paulo. Levantamentos sobre o volume de investimentos industriais mostraram que enquanto o estado de São Paulo participava com 58% do valor da transformação industrial, segundo o Censo Industrial de 1970, para o período 1970-77 havia participado com apenas 38% dos novos investimentos industriais aprovados para o Brasil, indicando que aquele estado viria a perder posição relativa na produção industrial brasileira, o que foi confirmado com os resultados censitários de 1980 e 1985.

Townroe e Keen (1984), usando apenas dados de população, concluíram que a área metropolitana de São Paulo constituía o primeiro caso de reversão de polarização no Terceiro Mundo. Azzoni (1986) e Storper (1991) entenderam que tal fenômeno não estivesse ocorrendo. Azzoni calculou a taxa de excedente industrial por estado demonstrando que os estados do Rio de Janeiro e São Paulo possuíam as maiores taxas de excedente e portanto os investimentos industriais deveriam se dirigir para aqueles estados. Argumenta ainda que as economias de aglomeração são regionais e não apenas urbanas e que as análises deveriam considerar o “campo

aglomerativo” de São Paulo, por ele estimado com a área contida dentro de um raio de 150 km, e não apenas a cidade de São Paulo ou sua região metropolitana. Storper defende a idéia de que as mudanças regionais ocorrem com o surgimento de um novo complexo produtivo, o qual cria por si as condições locais. No entanto, como o surgimento de um novo complexo necessita de uma escala mínima, entende que isto seria difícil para um país como o Brasil, dificultando o processo de desconcentração. Tomando dados empíricos do desempenho industrial entre os estados brasileiros mostra que a distância absoluta entre São Paulo e os demais estados havia aumentado.

Diniz (1993) divergiu de Azzoni e Storper, requalificando o debate. Em primeiro lugar nega que as decisões locais visem apenas a maximização do lucro no curto prazo. Ao contrário, entende que as decisões de investimento são feitas dentro de uma estratégia de longo prazo, que dentro de um ambiente de incerteza e risco, estabelece objetivos de criação de barreiras à entrada de competidores, diversificação produtiva, ocupação de novos mercados, apropriação de recursos naturais, etc. Mostra, empiricamente a perda relativa da área metropolitana de São Paulo ao mesmo tempo que cresce a participação relativa da macro-região que vai do centro do estado de Minas Gerais ao nordeste do Rio Grande do Sul, incluído o interior do estado de São Paulo, no que o autor denominou de desenvolvimento poligonal no Brasil, caracterizado pela macro região contida dentro do polígono formado pelos vértices Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Porto Alegre, Florianópolis, Belo Horizonte. Procura demonstrar a diferença entre um país como o Brasil e a experiência americana onde novos complexos surgiram em regiões relativamente vazias, concluindo que no caso brasileiro, por deficiência de infra-estrutura física e humana seria difícil esperar o surgimento de novos complexos industriais dinâmicos fora da macro região mais desenvolvida do país.. Demonstra também o equívoco empírico de se considerar as mudanças absolutas da produção industrial pelo diferença do tamanho das bases, defendendo a análise das mudanças relativas.

Desse modo, estaria ocorrendo um espraiamento do crescimento industrial na macro-região mais desenvolvida, combinando a perda relativa das áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro e o crescimento industrial das demais capitais e das cidades médias. Essas conclusões foram confirmadas pela análise de Andrade e Serra (1998), demonstrando o maior crescimento das cidades médias no Brasil. Também, a análise de Negri (1994), sobre o

desempenho da indústria do interior do estado de São Paulo demonstra que a perda da área metropolitana de São Paulo foi compensada pelo crescimento da indústria no interior daquele estado, indicando os limites da perda do estado de São Paulo sem contudo negá-lo. De forma semelhante, Cano (1995) concorda que teria havido um processo de desconcentração macro-espacial no período 1970-85, o qual havia se infletido no período 1985-94, não havendo clareza sobre suas tendências.

Pacheco (1998) analisa a dinâmica regional diferenciada das regiões brasileiras requalificando o debate. Para ele não estaria havendo apenas uma tendência mas sim múltiplas tendências, em função da dimensão territorial, das especificidades e características econômicas de cada região ou sub-espço e da capacidade de cada uma responder aos efeitos da globalização e da competição. Nega o processo de reconcentração macro-espacial mas indica que a dinâmica diferenciada e desconexa das regiões poderia levar a uma fragmentação da nação, com riscos de coordenação política.

Retomando o debate sobre concentração ou desconcentração, Galvão e Vasconcelos (1999) tentam compatibilizar a tese da fragmentação com a tese da reconcentração macro-espacial, mostrando que a heterogenização do país se faz pela inserção internacional dos nichos produtivos ao mesmo tempo em que os setores mais modernos tecnologicamente e mais integrados tendem a se reconcentrarem no macro-espço mais desenvolvido do país.

Em ampla pesquisa realizada sob os auspícios da FUNDAP sobre o federalismo brasileiro foram feitas análises da relação entre desigualdades regionais e federalismo, das tendências de redistribuição espacial da população, bem como análise específica do desempenho econômico de cada uma das cinco macro-regiões brasileiras e de suas perspectivas. O trabalho, realizado por um conjunto de pesquisadores sob a coordenação de Leonardo Guimarães, encontra-se publicado em Affonso e Silva (1995). As principais conclusões são: a) mantém-se a forte desigualdade/heterogeneidade intra e inter-regional no Brasil, na qual os sub-espços estão muitas vezes fragmentados porém articulados; b) o processo de desconcentração espacial iniciado nas últimas décadas foi restrito e parece perder fôlego; c) essas desigualdades criam tensões que poderão comprometer o funcionamento do federalismo brasileiro; c) algumas experiências regionais bem sucedidas poderão facilitar o desenvolvimento de “sistemas industriais localizados” nas regiões Nordeste e Norte do país; d) redução da mobilidade espacial

da população com a redução do estoque de população rural, arrefecimento da expansão da fronteira e a crise de emprego nas grandes cidades.

Diniz (2000) reinterpreto a dinâmica regional da economia brasileira a partir das transformações contemporâneas decorrentes da globalização, da abertura externa, da criação do MERCOSUL, do processo de privatizações e das mudanças tecnológicas. Conclui dizendo que a nova geografia econômica do país mantém as principais tendências recentes, destacando: a) combinação da expansão da fronteira agrícola extensiva (grãos e pecuária de corte), com a intensificação da fronteira agrícola interna (cana de açúcar, laranja, horticultura, fruticultura e leite), os quais atraem novas agroindústrias. O fato recente é a expansão da irrigação nos vales dos rios do norte de Minas Gerais e nos estados nordestinos, com destaque para a fruticultura, abrindo uma nova perspectiva para a região mais pobre do país; b) O núcleo duro da indústria (mecânica, material elétrico, eletrônico, material de transportes e química) tende a se localizar nas metrópoles de segundo nível e em cidades médias da macro região que vai de Minas ao Rio Grande do Sul, criando uma teia de relações produtivas que se traduzem em economias externas, reforçando a concentração macro-espacial. Os segmentos leves e de baixa sofisticação tecnológica ou com poucas exigências de integração inter-industrial, a exemplo de têxteis, confecções, calçados e certas indústrias alimentares têm se deslocado para os estados da Região Nordeste, em função da existência de matérias primas, trabalho barato e incentivos fiscais; c) os movimentos migratórios e de urbanização confirmam as tendências regionais da economia. Amplia-se o grau de urbanização e a rede de cidades da Região Centro-Sul. Crescem também as cidades médias das regiões agrícolas dinâmicas e da fronteira. Na Região Nordeste crescem as grandes metrópoles e demais capitais mas é fraco o crescimento das cidades médias, indicando a pequena integração interna da economia regional; d) as principais transformações em curso, sintetizadas na abertura externa e na criação do MERCOSUL, no processo de privatizações, nas mudanças tecnológicas e na reestruturação produtiva parecem reforçar o padrão macrorregional brasileiro, dificultando o processo de desconcentração.

Nos anos recentes, à luz da retomada do debate teórico e empírico internacional sobre a questão regional, vários trabalhos analisando as tendências à convergência ou não das rendas per-capita estaduais vem sendo feitos no Brasil. Ferreira e Diniz (1995), Azzoni (1997), entre outros, analisaram o problema concluindo por uma certa tendência à convergência, o que pode ser

explicado pelas mudanças estruturais da economia e da população, destacando-se a melhoria da infra-estrutura, a desconcentração do setor agropecuário, as políticas públicas de investimento direto e de incentivos regionais, conjugados com os movimentos migratórios e com a perda de dinamismo das economias dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. No entanto, pelo menos duas questões se colocam. A primeira está relacionada com o uso de rendas per-capita quando se sabe que o país mantém uma das piores distribuições inter-pessoais da renda do mundo. A segunda está relacionada com a velocidade das tendências e o efeito das transformações contemporâneas sobre a descontinuidade dos processos de desconcentração.

Registre-se ainda que a retomada do debate teórico sobre a questão regional pelo pensamento econômico dominante, com os trabalhos de Krugman, Sala-i-Martin, Romer, entre outros, e as ênfase e importância das políticas regionais levadas a efeito pela União Européia vêm redespertando o interesse pelo tema no Brasil, com a publicação de um grande número de livros, teses e artigos.

5. Políticas públicas e investimentos governamentais com objetivo da redução das desigualdades regionais

Não há no Brasil um balanço conclusivo sobre o volume de recursos investidos ao longo das últimas décadas para a redução das desigualdades regionais, nem tampouco sobre o alcance e acerto das políticas públicas correspondentes. Os trabalhos de Goodman e Albuquerque (1974) e de Albuquerque e Cavalcanti (1978), bem como as auto-avaliações das agências regionais de desenvolvimento, embora já defasados no tempo, são relativamente positivos sobre os resultados até então alcançados. Os trabalhos de Oliveira (1977) e Furtado (1989), enfocando a questão nordestina são críticos, pela frustração do projeto original da SUDENE e pela incapacidade das políticas implementadas reverterem de forma radical o quadro de pobreza regional. Mais recentemente, diante do esvaziamento político e institucional da SUDENE e SUDAM, dos custos de manutenção da Zona Franca de Manaus, da persistência de graves problemas sociais no Nordeste, das alegações de corrupção e mau uso de recursos públicos, da irracionalidade de múltiplos instrumentos às vezes contraditórios, da “guerra fiscal” entre os estados, da recente experiência da política regional da União Européia, várias tentativas avaliar e repensar a “política regional” brasileira vêm sendo feitas CNI (1977), Araujo (1999 a, 1999 b), Galvão e

Vasconcelos (1999), além da proposta elaborada pelo Governo Federal dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”.

Sem negar a validade das críticas e da necessidade de uma profunda reformulação da política regional brasileira, a reavaliação dessas políticas merece algumas considerações prévias. Em primeiro lugar, não se pode esperar resultados radicais em períodos relativamente curtos já que se trata de questões estruturais com profunda herança histórica. O caso da política do TVA, nos Estados Unidos, é ilustrativo. Iniciada em 1933, até a década de 1970 vinha recebendo críticas permanentes. Após a década de 1980, com o crescimento da economia da região passou-se a observar que o investimento em infra-estrutura física e social e criação de outras vantagens locacionais foram decisivos para o crescimento recente. Em segundo lugar, a questão da pobreza no Brasil tornou-se uma questão de natureza nacional, especialmente com o acelerado processo migratório e de urbanização. Assim, entende-se que não há solução para o problema da pobreza regional no marco regional. O problema da pobreza é de natureza nacional e exige mudanças estruturais nacionais (reorientação do gasto público, educação, saúde, habitação, saneamento, políticas de renda e tributária etc.).

Em terceiro lugar, a análise dos resultados das políticas regionais exige pelo menos a avaliação de quatro grandes blocos de políticas ou ações que atuaram de forma simultânea: a construção de Brasília e seu papel como nóculo do sistema de transportes rodoviários; os incentivos fiscais para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; a construção da infra-estrutura e; os investimentos produtivos através das empresas estatais.

Começamos pelo papel da nova Capital Federal, que tem sido pouco considerada na análise da dinâmica regional brasileira. Entendemos que a construção de Brasília foi o elemento de maior impacto na integração econômica do território brasileiro. Em primeiro lugar, por sua localização no centro do país, em área relativamente vazia até então. Em segundo lugar, pelas diretrizes estabelecidas a partir do Programa de Metas sobre a infra-estrutura, especialmente do sistema rodoviário. Brasília passou a funcionar como o nóculo da integração do referido sistema, decorrente da construção dos grandes troncos rodoviários: Brasília-Belém; Brasília-Belo Horizonte; Brasília-São Paulo; Brasília-Cuiabá; Brasília-Barreiras, e suas ramificações. Em terceiro lugar, como decorrência do sistema de transportes e das mudanças tecnológicas na agricultura, foi possível a incorporação produtiva dos cerrados, viabilizando a expansão da

extensa fronteira agrícola do Centro-Oeste brasileiro, atingindo os cerrados nordestinos e amplas faixas da Região Norte do país. O crescimento de Brasília, em si, a expansão agropecuária e seus efeitos sobre o crescimento urbano e de suas atividades permitiram que o Centro-Oeste se transformasse em uma das regiões mais dinâmicas do país.

O segundo bloco de políticas ou ações vem a ser o sistema de incentivos fiscais, generalizados a partir da década de 1960, através das superintendências de desenvolvimento regional SUDENE, SUDAM e SUFRAMA, e dos fundos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Esses incentivos, em que pesem as críticas que se faça à forma de concessão, o uso inadequado, as divulgações de desvio de recursos e a corrupção, inaceitáveis em todos os sentidos, tiveram importância decisiva na atração de um grande número de projetos para as regiões Norte e Nordeste, os quais refletiram na expansão produtiva e na geração de renda e emprego.

Quanto à infraestrutura, a partir da década de 1950 foi empreendido ambicioso programa de investimentos em transportes, energia e telecomunicações. Parcela significativa desses investimentos foram feitos nas regiões de menor nível de desenvolvimento, funcionando como elemento decisivo na expansão produtiva das mesmas, como retrata a expansão da fronteira agrícola nas Regiões Centro-Oeste e Norte. No caso do Nordeste, região ocupada e pobre, a extensão de estradas pavimentadas passou de 2 mil km em 1961 para 42 mil km em 1997, subindo de 15% para 28% do total nacional. Igualmente, a capacidade instalada de geração de energia elétrica cresceu de 343 MW para 10.731 MW, entre 1960 e 1998, subindo de 7% para 18% do total nacional. Finalmente, o número de terminais telefônicos subiu de 54 mil em 1961 para 2,6 milhões em 1996, ampliando de 5 para 15% do total nacional. Assim, embora o Nordeste continue com grandes desníveis econômicos e sociais em relação às regiões mais desenvolvidas, houve grande melhoria desses indicadores. Houve pequeno aumento na participação na renda nacional, a renda per-capita subiu de 37% para 47% da média nacional, entre 1970 e 1996, a expectativa de vida ao nascer subiu de 44 para 64 anos, contra 53 e 68 respectivamente para o Brasil, a taxa de analfabetismo de adultos caiu de 54% para 29%.

O quarto conjunto de políticas ou ações são os investimentos produtivos através das chamadas empresas estatais. O Governo Brasileiro os veio fazendo de maneira significativa desde a década de 1930, intensificando-os durante o Programa Metas, na década de 1950, e

durante o II PND, na década 1970. Destacam-se os investimentos em aço, petróleo, fosfato, potássio, papel, petroquímica, carvão, mineração, titânio, cobre, cloroquímica, entre outros. Embora a decisão locacional tivesse que respeitar certas diretrizes técnicas, a maioria dos investimentos foi feita fora dos centros mais desenvolvidos, contribuindo para a desconcentração produtiva e para a redução das desigualdades regionais, a exemplo do pólo petroquímico da Bahia, do complexo minerador-ferroviário de Carajás, entre outros.

As Regiões Centro-Oeste e Norte eram regiões relativamente vazias, onde o problema social era de menor dimensão. A região realmente atrasada em termos econômicos e sociais era a Região Nordeste, de ocupação antiga e populosa, para a qual a atenção sempre se volta quando se fala em política regional no Brasil.

Bibliografia citada

- ACCURSO, C. F.(1980), “Aspectos fundamentais para a política de desenvolvimento do Rio Grande do Sul”, in *Ensaio FEE*, Vol. 1, no. 1, Porto Alegre, FEE.
- AFFONSO, R.B.A. e SILVA, P.L.B (1995) *Desigualdades regionais e desenvolvimento*, São Paulo, FUNDAP.
- ALBUQUERQUE, R.C. e CAVALCANTI, C.V. (1978). *Desenvolvimento regional no Brasil*, Brasília, IPEA
- AMENDOLA, M. e BARATTA, P (1978), *Investimenti industriali e sviluppo dualistico*, Roma, Svimez.
- ANDRADE, M. C. (1973) *Terra e homem no nordeste*, São Paulo, Brasiliense.
- ANDRADE, T. A. e SERRA, R.V. (1998) *O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro*. Brasília, IPEA, texto para discussão n. 554.
- AZZONI, C.R. (1986), *Indústria e reversão da polarização no Brasil*, São Paulo, IPE/USP.
- AZZONI, C.R. Concentração regional e dispersão das rendas *per capita* estaduais: análise a partir das séries históricas estaduais de PIB, 1939-95, *Estudos econômicos*, v.27, n.3 pp. 341-93.
- CANO, W. (1977), *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, Difel, São Paulo.

- _____. (1985), *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*, Global, São Paulo.
- _____. (1995), Auge e inflexão da desconcentração econômica regional, in AFFONSO, R.B.A. e SILVA, P.L.B. *A federação em perspectiva*, São Paulo, FUNDAP.
- CARDOSO, F.H. (1962), *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional*, São Paulo, Difusão Européia do Livro.
- CASTRO, A. B. (1971), *7 Ensaio sobre a economia brasileira*, Rio, Forense.
- CEPAL (1950) *Estudio económico de América Latina, 1949*, New York, ONU.
- CHINITZ, B. (1969) “The regional problem in U.S.A”, in ROBINSON, E. A.G. (edictor) *Backward areas in advanced countries*, London, Macmilln.
- COHN, A. (1976), *Crise regional e planejamento no processo de criação da SUDENE*, São Paulo, Perspectiva.
- COSTA, F.N. (1978), *Bancos em Minas Gerais 1889-1964*, Campinas, Dissertação de Mestrado, UNICAMP.
- COSTA, J. M.M. (editor) (1979), *Amazônia: desenvolvimento e ocupação*, Rio IPEA.
- DENTON, G. et al. (1970) *Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia e Alemana*. México, Siglo Veintiuno.
- DINIZ, C.C. (1981), *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*, Belo Horizonte, UFMG/PROED.
- _____. (1993), Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização, *Nova Economia*, v.3, n.1. Belo Horizonte, UFMG/FCE/DCE.
- _____. (2000), A nova geografia econômica do Brasil, in VELLOSO, J.P.R. *Brasil 500 anos, futuro, presente, passado*, Rio de Janeiro, José Olímpio.
- FERREIRA, A. H.B. e DINIZ, C.C. (1995) Convergência entre as rendas *per capita* estaduais no Brasil, *Revista de Economia Política*, vl.11. n.4 (60).
- FRIEDMAN, J. & ALONSO, W. (edictors) (1969). *Regional development and planning*, Cambridge, MIT.
- FURTADO, C. (1976). *Formação econômica do Brasil*, São Paulo, Editora Nacional.
- _____. (1989). *A fantasia desfeita*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- GALVÃO, A. C.F. e VASCONCELOS, R.R.(1999) *Politica regional à escala sub-regional*, mimeografado, apud AJARA, C. Brasil: espaços incluídos e espaços excluídos na dinâmica da geração de riqueza (2000). Rio de Janeiro, Instituto de Geociências/UFRJ, Tese de doutorado.
- GOODMAN, D. E. e CAVALCANTI, R. A. (1974). *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*, Rio de Janeiro, IPEA.
- GRAHAM, D. H. e HOLANDA FILHO, S. B. (1984) *Migrações internas no Brasil 1872-1970*, São Paulo, IPE/USP.
- GTDN (1967), *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, Recife, SUDENE.
- GUIMARÃES, F.M.S. (1941) Divisão regional do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v.3.n.2 pp.318/73, apud ALMEIDA, R.S. (2000), A geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938-98, Tese de doutorado, Instituto Geociências, UFRJ.
- HADDAD, P.R. et al. (1989). *Economia regional: teoria e métodos de análise*, Fortaleza, BNB.
- HIRSCHAMAN, A. O. (1958) *The strategy of economic development*, New Haven, Yale U.P.
- ISARD, W. (1956), *Location and space-economy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- _____. (1960), *Methods of regional analysis*, MIT Press, Cambridge, MA.
- KATZMAN, M. T. (1974), “Urbanização e concentração industrial: 1940/1970”, *Pesquisa e Planejamento Econômico* 4, pp.475-532.
- LIMA, J.H. (1981), *Café e indústria em Minas*, Rio, Vozes.
- MAHAR, D. (1978), *Desenvolvimento econômica do Amazônia*, Rio IPEA.
- MYRDAL, G. (1972) *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*, Rio, Saga.
- NEGRI, B. (1994). Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990), Campinas, UNICAMP/IE, Tese de Doutorado Diagnóstico.
- NEKRASOV, N (1971), *Economia regional*, Cuba, Editorial Científico-Técnico.
- OLIVEIRA, F. (1977), *Elegia para uma Re(li)gião*, São Paulo, Paz e Terra.
- PACHECO, C.A. (1998), *Fragmentação da nação*, Campinas, UNICAMP.
- PADIS, P. C. (1981), *Formação de uma economia periféria: o caso do Paraná*, São Paulo, HUCITEC.
- PERROUX, F. (1967) *Economia do Século XX*, Lisboa, Herder.

- PIMES (1984), *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro: caracterização, evolução recente e fatores determinantes*, Recife, SUDENE.
- PREBISH, R. (1950) *Problemas teóricos y prácticos del desarrollo económico*, Santiago, CEPAL.
- SANTOS, R. A. O. (1980), *História econômica da Amazônia: 1800-1920*, São Paulo, T. A. Queiroz.
- SINGER, P. (1977), *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*, São Paulo, Editora Nacional.
- STORPER, M. (1991), *Economic development in regional question in the third world: from import substitution to flexible production*. London, Pion.
- TOLOSA, H.C. (1973), “Macroecnomia da urbanização brasileira”, *Pesquisa e Planejamento Econômico* 3, pp.585-644.
- TOWNROE, P.M. e KEEN, D. (1984). Polarization reversal in the state of São Paulo, Brazil. *Regional Studies*, v.18, n.1.