



SOBRE A NECESSIDADE DA POLÍTICA REGIONAL

Carlos R. Azzoni

TD Nereus 08-2003

São Paulo
2003

SOBRE A NECESSIDADE DA POLÍTICA REGIONAL

Carlos Roberto Azzoni
Professor Titular, FEA/USP

Introdução

Não existe problema regional no Brasil. Portanto, não há necessidade de uma política regional. Essa é uma afirmação forte, que reflete adequadamente o estado de coisas nos últimos anos. Não que corresponda à necessidade da população, tanto das áreas mais pobres quanto das áreas mais ricas. Tampouco reflete o fato de que a excessiva concentração de atividades em uma área limitada do país pode comprometer a eficiência produtiva nacional. Na verdade, reflete apenas o fato de que o “problema regional” não faz parte da presente agenda política brasileira. Não estão nossos dirigentes, tanto do Executivo quanto do Legislativo, tratando da questão com a atenção necessária. Ignora-se-a como se o problema não existisse.

Cabe pois a pergunta: isso deve-se a um diagnóstico consciente, fundamentado, que revela que a evolução do sistema produtivo vem caminhando no sentido de diminuir os problemas? Ou, simplesmente, resulta de omissão, decorrente de ausência de recursos governamentais ou mesmo de postura ideológica liberal, que vê a participação do governo como prejudicial? Ou, o pior dos casos, trata-se de completa indiferença?

Há duas maneiras de caracterizar a existência de um “problema regional”: desigualdade e concentração. Quanto ao primeiro aspecto, consideram-se as condições experimentadas por pessoas e empresas de distintas partes do território nacional, verificando-se as diferenças existentes. O caso mais comum é tratar das diferenças em renda per capita mas outros aspectos são também encontrados na literatura, como condições de educação, saúde, criminalidade etc. Por outro lado, a concentração de pessoas e atividades econômicas em alguns pontos do território também pode ser considerada como um problema, na medida em que diferenças de oportunidade podem estar associadas com esse fato. Além disso, a excessiva concentração pode levar a deseconomias de aglomeração, comprometendo a eficiência econômica¹.

¹ A esse respeito, ver Azzoni (1999b)

É importante caracterizar, desde logo, que um tipo de manifestação de problema regional não leva necessariamente à outra. Uma maneira espontânea tradicional de solução do problema da desigualdade tem sido a migração, seja de pessoas, a mais comum no Brasil, seja de empresas. Assim, se um grande contingente de nordestinos pobres migrar para o Sudeste, pode-se obter um nivelamento das rendas per capita das duas regiões. Todavia, nesse caso, o grau de concentração da atividade econômica e da população aumentaria dramaticamente, acima do seu já elevado nível. Por outro lado, se houvesse migração do capital do Sudeste para o Nordeste, com mais empresas instalando-se naquela região, também se poderia obter um nivelamento das rendas per capita, reduzindo-se também a concentração. Obviamente, a segunda alternativa é a que se deve buscar em uma política regional, na medida em que se deve procurar preservar as condições históricas, institucionais e culturais das regiões, para o que a sua existência como tal, e as suas possibilidades de crescimento futuro, são críticas. Ou seja, não se pode promover a igualdade pela simples eliminação das regiões.

Este texto procura discutir alguns aspectos relevantes nessa discussão. Inicialmente, apresenta-se um quadro estatístico, com os mais recentes e melhores dados disponíveis sobre a evolução recente da concentração e das desigualdades regionais no Brasil. A partir desses números discutem-se qualitativamente alguns elementos que poderiam estar causando a evolução das estatísticas regionais apresentadas. Em seguida, discute-se a medida em que essa evolução pode ser caracterizada como de natureza regional ou apenas setorial, com conseqüências espaciais. Na seqüência, reflete-se sobre a possibilidade de que os problemas sejam espontaneamente resolvidos pelo mercado. Finalmente, advoga-se em favor de uma política regional explícita, delineando algumas de suas características.

1. O que os estudos têm mostrado

Embora distantes da agenda política, os temas regionais voltaram à pauta da academia. A investida de Paul Krugman, na chamada Nova Geografia Econômica, por um lado, e o desenvolvimento da Econometria Espacial, em que se reconhecem explicitamente as possibilidades de interações geográficas entre os fenômenos socio-econômicos, por outro, são fatores importantes, principalmente porque provenientes do núcleo central da ciência econômica². Uma área especialmente importante, e com origem distinta das anteriormente mencionadas, refere-se aos estudos de desigualdade de renda entre países, com imediata derivação para desigualdade entre estados ou províncias internamente aos países. Toda a literatura associada à “controvérsia da convergência”, com

seus primeiros estudos na segunda metade dos anos 80 mas principalmente na primeira parte dos anos 90, representa um grande direcionamento de recursos para essa área³.

O desenvolvimento de bases de dados cada vez mais completas e acessíveis, tanto no primeiro mundo como também no Brasil, possibilitou o uso e o desenvolvimento de ferramentas quantitativas em escala impressionante. Assim é que se observa um grande crescimento no interesse por estudo de temas regionais, em todos os seus desdobramentos. A recente divulgação pelo IBGE das Contas Regionais, ainda que chegando apenas ao ano de 1997, a popularização do acesso às PNADs e às RAIS, assim como de dados de consumo de energia elétrica, arrecadação de impostos, produção e emprego industriais, comerciais, da construção civil etc. têm influenciado também significativamente para tornar possível a realização de estudos relevantes.

1.1. Os PIB estaduais

O que revelam afinal esses estudos? Inicialmente, os dados das Contas Regionais recentemente divulgados pelo IBGE⁴ são claros em revelar que a parcela do Nordeste no PIB brasileiro não vem crescendo como seria necessário para reduzir significativamente as desigualdades entre essa região e o Sul e Sudeste. Mais preocupante, é que mesmo dentro do Nordeste observa-se uma concentração, com o crescimento da região sendo explicado basicamente pelo crescimento das suas três grandes economias: Bahia, Pernambuco e Ceará. Considerando também as estimativas disponíveis para anos anteriores, a Tabela 1 revela as participações regionais. Como indica a tabela, na década dos 70 houve uma forte redução na participação da Região Sudeste, com crescimento na participação das regiões Norte e Centro-Oeste, motivadas pelo desenvolvimento da Zona Franca em Manaus e da mineração no Pará e pela penetração da fronteira agrícola. Dentro da Região Sudeste, as grandes perdas dão-se em São Paulo e Rio de Janeiro, com ganhos para Minas Gerais, nessa região, e Paraná imediatamente ao Sul. Tanto assim que a participação do conjunto dos estados de São Paulo, Paraná e Minas Gerais nos anos mais recentes tem apresentado crescimento, indicando que parte relevante da perda de importância relativa de São Paulo e Rio de Janeiro está sendo captada pelos estados contíguos.

² Ver a respeito Fujita, Krugman e Venables (1999), Anselin, L. (1988) e Rey e Montouri (1999), entre outros

³ Ver Barro e Sala-i-Martin (1995)

⁴ FIBGE, Contas Regionais do Brasil 1985-1997, Rio de Janeiro, 1999

Tabela 1 – Participações das regiões no PIB brasileiro (%)

Região	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Norte	2,2	2,2	3,3	3,6	4,7	4,6	4,3
Nordeste	11,9	11,3	12,2	13,4	12,6	12,8	13,1
CE+PE+BA	8,0	8,0	9,0	9,3	8,6	8,8	9,0
Sudeste	65,2	64,5	62,2	60,4	57,0	58,3	58,1
SP	39,5	40,2	37,8	36,1	35,3	35,5	35,3
RJ	16,1	14,5	13,2	13,3	11,4	11,4	11,0
MG+SP+PR	55,0	55,0	53,0	51,3	50,2	51,2	51,5
Sul	17,0	18,1	17,3	16,6	17,1	17,9	17,7
Centro-Oeste	3,6	4,0	5,0	6,0	8,7	6,5	6,8
Brasília	0,9	1,3	1,4	2,7	5,4	2,6	2,9
Brasil	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: IBGE, Contas Regionais

Uma maneira síntese de ver as tendências regionais da economia brasileira é através do seu centro de gravidade. Para o seu cálculo são consideradas as latitudes e longitudes das capitais estaduais dos estados. Admitindo-se, para fins de simplificação, que os PIB estaduais estão concentrados nas capitais, calcula-se a média ponderada das latitudes e a média ponderada das longitudes, usando como peso os valores de PIB estaduais. Dessa maneira, chega-se a uma latitude média e a uma longitude média, que se pode denominar centro de gravidade. Para um ano específico, essa medida apresenta muito pouco significado, uma vez que é influenciada pelas distâncias entre as capitais. O relevante na análise é o movimento descrito pelo centro de gravidade ao longo do tempo. Se, por exemplo, os estados ao norte do ponto inicialmente calculado apresentam maior crescimento de PIB do que os estados ao sul, o centro se moverá na direção norte. Ou seja, o movimento do centro de gravidade indica de maneira sintética o crescimento relativo dos estados ao longo do tempo.

Para o cálculo do centro de gravidade foram utilizadas séries históricas de PIB estaduais desenvolvidas por este autor em outro trabalho, agregando-se as últimas estimativas das Contas Regionais do IBGE (Azzoni, 1997). Verifica-se que em 1939 o centro de gravidade posicionava-se entre Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Entre 1939 e a metade da década dos 50, moveu-se claramente em direção ao Sudeste, diretamente no sentido da cidade de São Paulo. Já nos dez anos seguintes, entre 1955 e 1965, observa-se um movimento bem definido rumo ao Norte, com leve

derivação para o Nordeste. Esse movimento desconcentrador é substituído na segunda metade da década dos 60 e na primeira metade da década seguinte por outro forte movimento rumo ao Sudeste, que levou o centro de gravidade ao final desse período para o seu ponto mais ao Sul de toda a série. A segunda metade da década dos 70 e a primeira metade da década dos 80 assistem a outro movimento rumo ao Norte, com derivação para o Nordeste. De 1984 em diante, assiste-se a um forte movimento para o Oeste, que persiste até 1998, último ano para o qual se dispõe de informação, com leve derivação para o Norte.

Considerando-se o período 1939-1998 como um todo, verifica-se que o centro de gravidade move-se muito pouco no sentido Sul-Norte, partindo de uma latitude $-20,56$ graus em 1939 para $-20,39$ em 1998. Já no sentido Leste-Oeste, o movimento é bem pronunciado, já que em 1939 o centro estava na longitude $-44,92$ e em 1998 posicionava-se em $-46,03$. Assim sendo, o grande movimento observado na dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro foi uma marcha para o Oeste, simultaneamente com um movimento menos acentuado para o Norte. É claro que se tomarmos o ponto mais ao Sul atingido ($-21,73$ em 1974) e a situação no final dos anos 90, o movimento rumo ao Norte foi bastante pronunciado também. Todavia, esse movimento ocorre devido ao grande crescimento relativo da região Centro-Oeste e da Região Norte, não sendo muito importante o ocorrido com a região Nordeste, foco do chamado “problema regional” no Brasil, pela sua grande população.

<<< Inserir figura com centro de gravidade aqui >>>

Seguindo a mesma linha de raciocínio, pode-se considerar um possível fator nesse contexto, que seria o desenvolvimento, hoje ainda incerto, do Mercosul. Incluindo-se as economias da Argentina (aproximadamente 48% do PIB brasileiro), Uruguai (aproximadamente 3%), Paraguai (aproximadamente 1,5%) e Chile (aproximadamente 10%), claramente o centro de gravidade se deslocará para o Sul (e Oeste, evidentemente, pela posição geográfica desses países em relação ao Brasil. Em síntese, o que sim se observa é um movimento consistente para o Oeste, fruto do grande aumento de participação das regiões Centro-Oeste e Norte, esta motivando o movimento em relação ao Norte. Por outro lado, verifica-se também que ao longo do tempo houve movimentos em direção ao Sul alternando-se com movimentos rumo ao Norte. Finalmente, nos últimos anos o centro de gravidade tem oscilado em torno do mesmo ponto, mostrando poucos sinais de movimento rumo ao Norte ou ao Centro Oeste.

1.2. O setor industrial⁵

Utilizando os dados de produção industrial divulgados pelo IBGE, referentes à PIM – Pesquisa Industrial Mensal, e acoplando-se-os ao Censo Industrial de 1985, o último realizado no país, pode-se obter os dados da tabela 2, em que aparecem as participações das regiões na produção industrial brasileira. Nota-se que a região Nordeste registra o pico de sua participação na indústria nacional em 1985, quando chega a 8,6%; nos últimos anos, tem oscilado abaixo de 8%, não mostrando sinais de se afastar desse patamar. A região Sul, por sua vez, iniciando com 12% do total nacional em 1970, cresce para atingir nível em torno de 16% e 18%. Assim, numa perspectiva mais ampla, essa região efetivamente parece ter alcançado um patamar mais elevado do que expressava no início dos anos 80, crescendo cerca de um ponto percentual nos anos mais recentes, o que, para o nível absoluto de sua participação, é bem expressivo.

Na região Sudeste, há que destacar o caso do Rio de Janeiro. Como já analisado com os dados de PIB, os dados referentes à indústria não revelam tendência diferente: esse estado representava 15,7% de toda a produção industrial brasileira em 1970 mas vem perdendo sistematicamente participação, atingindo apenas 6,6% em 1997. Nesse curto período de 28 anos, o Rio de Janeiro perde quase a metade de sua participação na indústria nacional, não havendo nas cifras nenhuma indicação de que esse processo negativo tenha se esgotado. Por outro lado, Minas Gerais apresenta processo inverso, com aumentos consistentes ao longo do tempo, iniciando em 1970 com apenas 6,5% e alcançando 1997 com 9,4% do total nacional, um crescimento na sua participação de cerca de 50%!

Tabela 2 – Participação das regiões na produção industrial brasileira

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Região Nordeste	5.7%	6.7%	8.2%	8.6%	7.9%	7.5%	7.8%
Região Sul	12.0%	14.9%	15.9%	16.7%	16.1%	17.0%	17.6%
Minas Gerais	6.5%	6.3%	7.7%	8.3%	9.4%	8.5%	9.4%
Rio de Janeiro	15.7%	13.5%	10.6%	9.5%	8.2%	6.8%	6.6%
São Paulo	58.1%	55.7%	53.4%	51.9%	53.7%	54.7%	53.2%
Soma	97.9%	97.1%	95.9%	94.9%	95.4%	94.5%	94.5%

Fonte: FIBGE, Censo Industrial 1970, 75, 80 e 85. De 1986 em diante, os dados de 1985 foram atualizados com base nos índices mensais de produção e emprego da PIM – Pesquisa Industrial Mensal (Azzoni e Ferreira, 1998)

Com base nesses dados, Azzoni e Ferreira (1998) calcularam indicadores de competitividade das regiões em termos do setor industrial, envolvendo as variáveis produtividade e custo da mão-de-

⁵ Esta sub-seção do texto está baseada em Azzoni e Ferreira (1998)

obra e lucratividade (valor da transformação industrial menos gastos com salários). Basicamente, o que se faz é calcular índices que comparam cada área com a média nacional, em cada variável, permitindo uma análise das performances em cada ano e ao longo do tempo.

Os resultados revelam que os custos salariais mais elevados nos principais centros industriais brasileiros não têm sido capazes de contrabalançar os melhores níveis de produtividade dessas áreas (com exceção do Rio de Janeiro), não conseguindo tornar as áreas menos industrializadas mais atrativas para o capital privado. Mais do que isso, cabe salientar que os índices revelam alteração de tendência contrária registrada entre 1970 e 1985, conforme exposto em Azzoni e Ferreira (1997). Naquele estudo registra-se que o estado de São Paulo apresentava nível de lucratividade industrial 12% superior à média nacional em 1970, reduzindo-se para 5% já em 1980 e para próximo do nível nacional em 1985. Desse ano em diante não se observa a continuidade dessa tendência. Por outro lado, Minas Gerais, que na década de 70 e início dos 80 crescia, continuou a fazê-lo posteriormente. Também releva citar o estado do Paraná, não destacado nessa análise, que na década dos 70 situava-se como o maior nível de lucratividade da indústria brasileira. Ainda que sem informações para verificar esses níveis nos anos 80 e 90, cabe apontar que esse estado vem crescendo sua participação no total do PIB industrial nacional (em torno de 5,2% em 1985 para um nível em torno de 5,8% em 1996-97), o que sugere que sua lucratividade continua atraindo empresas.

Esses indicadores são relevantes como sinalizadores do futuro da concentração industrial no país. Para que determinada área passe a receber novos investimentos industriais a ponto de reverter a concentração existente, é necessário que apresente níveis de lucratividade superiores à média, sem o que as decisões empresariais tenderão a evitá-la. Em consequência, suas possibilidades futuras de crescimento estarão comprometidas caso não ofereça essa lucratividade aos novos empreendimentos. Analisando-se os dados das indústrias existentes nas áreas compreendidas acima, verifica-se que ainda o núcleo industrial principal do país posiciona-se competitivamente frente às demais áreas. Isso é válido para o estado de São Paulo mas mais enfaticamente para seus estados vizinhos, Minas Gerais e Paraná, sendo o Rio de Janeiro a exceção. Dessa forma, tanto em termos dos níveis observados quanto das tendências que se podem divisar dos indicadores oferecidos, não há elementos concretos para afirmar que a concentração industrial no país deva decrescer no futuro próximo.

Essa tendência pode também ser analisada pelos anúncios de novos investimentos, conforme tratado em Araújo (1997), Guimarães Neto (1995). Nada menos de 64,3% dos investimentos (até o ano 2000) que podem ser regionalizados e ter seus investidores potenciais identificados, escolheram o Sudeste, 17,6% o Nordeste, 9,4% o Sul, 7,5% o Norte e 1,2% o Centro-Oeste. Segundo os dados, o destaque fica para três estados: São Paulo, com 28,2%, Rio de Janeiro, com 19,3% e Minas Gerais,

com 14%. Fora da região Sudeste, destacam-se o Pará, com 4,2%, a Bahia, com 9,4% e o Rio Grande do Sul, com 4,6%. Rodrigues (1998), analisando as intenções de investimento anunciadas em 1996 e 1997, chega às seguintes percentagens⁶: Sudeste – 58,2%; Sul – 22,7%; Nordeste – 12,3%; Norte: 4,2% e Centro-Oeste – 2,6%. Como se pode ver, não há nas preferências de novos investidores nenhum indício de que o padrão concentrado atualmente observado possa mudar no futuro imediato.

Está claro que as informações sobre intenções de investimentos apresentam limitações de várias ordens. Inicialmente, são meras intenções, sujeitas às vicissitudes da conjuntura, interesses políticos etc. até que se materializem. Ademais, cobrem apenas os anúncios feitos, deixando de lado aqueles investimentos que são feitos sem nenhuma comunicação. Esse problema é particularmente importante nas áreas com maior produção anterior ao novo investimento, dado que adições ao parque já instalado são mais prováveis nessas circunstâncias, podendo-se prever um viés contra essas áreas nesse tipo de dado. Finalmente, há que considerar que, mesmo que não houvesse os problemas já mencionados, ainda assim a comparação dessas informações com as participações regionais na produção não podem ser feitas diretamente, já que não há dados sobre a produção gerada por essas novas inversões. Não obstante, consideradas essas reservas, são informações relevantes para indicar as tendências futuras na distribuição regional da produção.

1.3. Rendimentos do trabalho

Com base nos dados da PNAD, apuraram-se as rendas do trabalho (não apenas salários mas também rendimento do trabalho autônomo, por exemplo) nas principais regiões metropolitanas brasileiras e nos estados⁷. Os resultados metropolitanos são impressionantes por mostrarem que no ano de 1997 as diferenças de rendimento do trabalho entre as áreas eram as reveladas pela tabela 3. Nessa tabela, a segunda coluna indica quanto por cento acima ou abaixo da média das onze regiões metropolitanas está cada uma delas, conforme os dados observados, sem nenhuma correção por características dos trabalhadores ou dos estabelecimentos em que trabalham. Já a terceira coluna desconta essas diferenças, indicando quanto a mais ou a menos ganha um trabalhador com as mesmas características pessoais (anos de escolaridade, experiência, sexo, cor, raça etc.) e do seu trabalho (público ou privado, proprietário ou empregado, com carteira assinada ou sem etc.). Finalmente, a quarta coluna desconta o fato de que o nível de custo de vida é diferente entre as regiões

⁶ As percentagens referem-se aos investimentos com localização definida, excluindo-se os “simultâneos” e os “não definidos”. Também foram corrigidos os totais de 1996, incompatíveis com as parcelas apresentadas.

⁷ Ver Azzoni e Santos (2000), assim como Santos (1999)

metropolitanas, fornecendo um indicador da paridade do poder de compra do salário em cada área (descontando todos os atributos pessoais e do emprego)⁸.

Tabela 3 – Diferenças em torno da média de rendimento do trabalho das regiões metropolitanas, 1997

Região Metropolitana	Diferenças brutas (%)	Descontando particularidades pessoais e do estabelecimento (%)	Descontando também diferenças em custo de vida (%)
Distrito Federal	+34,0	+27,6	+31,1
São Paulo	+28,7	+25,4	+16,3
Curitiba	+8,5	+4,3	+9,6
Porto Alegre	-1,0	-6,7	-0,1
Belo Horizonte	-14,1	-5,6	-1,6
Belém	-26,1	-24,0	-10,9
Rio de Janeiro	-9,1	-12,3	-13,2
Fortaleza	-40,2	-28,2	-16,5
Salvador	-26,0	-20,1	-17,4
Recife	-39,2	-33,3	-29,2

Os dados mostram que também nesta área há uma grande desigualdade. Por outro lado, o estudo que originou esses números revela que essa desigualdade mantém-se persistentemente estável ao longo do tempo. Na verdade, considerando conjuntamente esses resultados com trabalho anteriormente realizado por Savedoff (1990), verifica-se que mesmo na década dos 80 e também até os anos 70, principalmente na segunda metade, as diferenças mantinham-se na mesma ordem de magnitude. Mais uma evidência preocupante de persistência nas desigualdades.

1.4. Estudos de convergência

A preocupação com o nível de desigualdade coloca-se em primeiro plano caso a tendência ao longo do tempo não seja favorável. Ou seja, se o nível hoje é alto mas há evidências de que esteja diminuindo, tanto melhor. Esse é exatamente o objeto de estudo das investigações sobre convergência de rendas. A idéia é a de verificar se os estados mais pobres estão crescendo a taxas mais elevadas do que os estados mais ricos. Isso ocorrendo, a dispersão das rendas per capita tenderá a diminuir; caso contrário, a aumentar. Nessa literatura há três maneiras de mensurar a desigualdade: a dispersão das rendas per capita (convergência sigma), o crescimento mais rápido dos estados mais pobres, imaginando-se que todos os estados poderiam eventualmente chegar a um único nível de renda per

⁸ Os níveis de custo de vida metropolitanos podem ser encontrados em Azzoni, Carmo e Menezes (2000)

capita (convergência beta absoluta) e a mesma idéia, mas considerando-se que cada estado caminharia para o seu próprio nível de renda per capita de equilíbrio (convergência beta relativa). Neste último caso, mesmo após terminado o ajuste das economias estaduais, ainda haveria uma desigualdade residual de rendas per capita, que seria a desigualdade de equilíbrio do sistema econômico. No segundo caso (convergência absoluta), em equilíbrio, observar-se-ia uma total igualdade de rendas per capita entre os estados⁹.

Claro está que estas são situações finais, sendo relevante detectar a direção das mudanças. O que a maioria dos estudos realizados¹⁰ tem revelado é a inexistência de convergência beta absoluta, notadamente para séries mais longas (1947 a 1998) mas também para séries mais recentes (1981-1997, com dados da PNAD). Por outro lado, verifica-se a existência de convergência beta relativa, com o número de anos necessários para que a desigualdade reduza-se à metade sendo bem pequeno. Longe de representar um fato positivo, isso indica que o presente nível de desigualdade está muito próximo daquele que seria de equilíbrio da economia brasileira. Ou seja, deixado ao seu livre funcionamento, o mercado não se incomodará com uma solução final com elevado grau de desigualdade.

Quanto à dispersão das rendas per capita estaduais, verifica-se uma alternância de períodos de convergência (redução das desigualdades) com períodos de divergência (aumento) ao longo dos últimos 50 anos. E que nos últimos anos da década dos 90 experimentamos um desses últimos. Esse resultado é uma outra manifestação do fenômeno observado no referente ao movimento espacial do centro de gravidade da economia brasileira, anteriormente apresentado¹¹.

1.5. Em suma, o que revelam os resultados?

Claramente, não há razões para relaxar com respeito aos níveis e, principalmente, à evolução temporal das desigualdades. As oscilações favoráveis observadas, notadamente na década dos 70 e na primeira metade dos anos 80 não se sustentaram, como já acontecera com outras no passado. A segunda metade dos anos 80 e os anos 90 revelaram um arrefecimento na tendência à desconcentração, e mesmo redução das desigualdades, que é preocupante. Principalmente se considerarmos que as tendências de modificações estruturais mais recentes apontam claramente para um aumento da competitividade das áreas mais ricas, com evidente agudização dos problemas de congestionamentos de toda ordem a ela associados.

⁹ Barro e Sala-i-Martin (1995) discorrem sobre este tópico.

¹⁰ Entre os estudos sobre convergência no Brasil, ver Azzoni (1994, 1999 e 2000), Ferreira e Diniz (1995), Schwartzman (1996), Zini (1997), Cunha (1999), Menezes (1999), Silveira-Neto (2000), Azzoni et al (2000)

¹¹ Ver Azzoni (1997)

2. Fatores que explicam o problema nos anos recentes¹²

Em escala nunca antes verificada, a internacionalização das relações econômicas acentuou-se rapidamente nos últimos anos. Seguramente influenciada pelo desenvolvimento vertiginoso das tecnologias de comunicação e da informática, a nova configuração das relações produtivas praticamente não guarda grande semelhança com o observado uma década antes. Além de alterar as próprias maneiras como diferentes nações participam do jogo econômico internacional tendo em vista mudanças importantes nas demandas dos setores produtivos, a globalização da economia provocou processos de ajustes muito fortes nas economias nacionais - e isso vale para todos os países, desenvolvidos, em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Além de promover alterações drásticas nas economias de alguns países, o tempo de transmissão dessas mudanças para todo o planeta abreviou-se acentuadamente. Com isso, experiências bem ou mal sucedidas em um ponto do planeta são quase que imediatamente adotadas ou execradas mundialmente¹³.

Aspecto desse processo de interesse para a análise aqui desenvolvida é o chamado processo de “*downsizing*”, ou redução do tamanho das empresas, sem que isso signifique diminuição da produção. Na verdade, trata-se da acentuação de um processo de substituição de mão-de-obra por equipamento em todas as áreas da produção e da administração, principalmente nesta. Em paralelo, e como parte do próprio processo, a flexibilização das relações de trabalho, na prática e posteriormente na legislação, em alguns casos, alterou de maneira importante os requisitos de mão-de-obra das empresas. Além desses, um reposicionamento geral em termos de propriedade de capital tornou-se evidente, levando a alterações significativas na estrutura de propriedade do capital, tanto pessoal quanto nacionalmente falando. Observa-se no Brasil, por exemplo, a penetração das grandes cadeias de *fast food*, substituindo em parte os antigos restaurantes de pequenos proprietários locais. Agora o grosso do capital está localizado no primeiro mundo, com alianças eventuais em pontos específicos do território planetário, pontos esses que acabam transferindo parte dos resultados para o centro do grupo. O mesmo vale para a área de farmácias, supermercados, vídeo locadoras etc., tradicionais bastiões da pequena propriedade capitalista, fulcro importante da classe média brasileira.

O perfil da demanda por mão-de-obra altera-se também, de maneira relevante para as análises espaciais. Se no início da industrialização o empregado da indústria deveria ser quase que um artesão, com treinamento especializado e talentos naturais seletivos, paulatinamente a evolução dos

¹² Os argumentos deste seção constaram de outros trabalhos do autor, tais como Azzoni e Ferreira (1998)

¹³ Delamaide (1994) e Ohmae (1995) discorrem sobre esse tema.

equipamentos foi prescindindo dessas qualidades pessoais, reposicionando as necessidades de mão-de-obra para segmentos de menor qualificação e, conseqüentemente, menores salários. Assim, algumas das vantagens comparativas que fizeram com que algumas áreas se desenvolvessem com base na qualidade de sua mão-de-obra têm-se esvaído mais e mais com o tempo, determinando um novo quadro de competitividade regional. O crescimento vertiginoso dos chamados tigres asiáticos, fundamentalmente baseado nesse processo de dupla dimensão - demanda por mão-de-obra menos qualificada em busca de áreas com baixos custos do trabalho - hoje tem menor probabilidade de ocorrência. Ainda permanecem as forças atuando na mesma direção mas agora com menor intensidade.

Muitas dessas alterações no âmbito da reestruturação produtiva acabam produzindo efeitos concentradores, do ponto de vista territorial. Já se salientou que a disponibilidade de mão-de-obra de baixo custo não resulta na mesma atratividade locacional que resultou no passado. Por outro lado, algumas das inovações que se apresentam nessa área, como a informalização dos mercados de trabalho e, principalmente, a terceirização de atividades empresariais, requerem escalas mínimas de produção que praticamente só existem nos grandes conglomerados territoriais. Para que determinada indústria terceirize sua área de recrutamento de pessoal, por exemplo, é necessário que os ex-funcionários que agora passarão a executar a tarefa como micro empresários encontrem demanda complementar de outras empresas para que viabilizem economicamente suas novas empresas. Essa possibilidade é muito maior nos grandes centros, onde a probabilidade de conseguir essa complementaridade é significativamente mais elevada. Assim, esse tipo de atividade “terceirizada” tende a florescer nas áreas tradicionais de concentração econômica do território, provavelmente atendendo também a clientes da periferia econômica do país, onde as atividades terceirizadas, anteriormente providas localmente, passarão a ser “importadas” da região mais rica.

Outro aspecto relevante refere-se ao aumento da importância relativa das atividades terciárias na estrutura produtiva das nações, fenômeno esse também observado no Brasil. Nesse setor terciário observam-se avanços tecnológicos e mudanças estruturais muito importantes. O seu ramo moderno, como o de cadeias de restaurantes, farmácias, supermercados etc. requer uma mão-de-obra mais qualificada para o trabalho, o que dificulta o seu desenvolvimento muito rápido nas regiões mais pobres, carentes desse tipo de mão-de-obra. Tratando-se de setores com alta elasticidade-renda, por outro lado, verifica-se que o seu desenvolvimento ocorre primeiro nas regiões mais ricas. Assim, a própria terciarização da economia leva a um aumento na concentração. De fato, estudo realizado por Silveira Neto (2000), analisando os aspectos setoriais da convergência regional de renda no Brasil, indica que nesse setor observa-se divergência, ou aumento da desigualdade, processo esse que anula a pequena convergência observada no setor industrial.

No caso brasileiro, cabe apontar alguns aspectos reestruturantes específicos que se deram nos últimos anos e que conferem ao país um processo de ajustamento produtivo em ritmo muito mais acentuado do que se deu em outros países do primeiro mundo. O primeiro ponto refere-se ao fato de que a abertura da economia deu-se tardiamente, em relação a outras partes do planeta, e em ritmo acentuado. Assim, o ajuste dos setores produtivos, em alguns casos altamente protegidos e exibindo doses elevadíssimas de ineficiência, está sendo feito de maneira muito acelerada, exagerando os problemas sentidos em outros países. Por exemplo, a substituição de insumos nacionais por insumos importados, esses com qualidade melhor e preços quase sempre menores, tem reduzido a manifestação dos mencionados “efeitos de espraiamento” produzidos pelo crescimento da região economicamente central do país, ao tempo em que provoca a liquidação de alguns setores produtivos, especialmente concentrados. Pelo lado dos efeitos da abertura sobre a oferta de bens de consumo, vejam-se os casos dos setores têxtil (Americana, interior de São Paulo) e de calçados (Franca, interior de São Paulo, Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul), por exemplo. Pelo lado dos efeitos sobre os setores produtores de insumos ou bens de produção, a crise da indústria brasileira de bens de capital é um dramático exemplo. Não se pode ignorar esses elementos da abertura da economia - amplitude e ritmo - em qualquer análise da concentração espacial da atividade econômica recente no Brasil. É de ressaltar, adicionalmente, que a formação do bloco econômico dos países do Cone Sul da América do Sul, o chamado Mercosul, certamente adicionará traços espaciais mais fortes aos fatores gerais associados à abertura supra mencionados. A adição de quatro importantes mercados (Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai) ao já desenvolvido mercado do Sul do país, todos eles posicionados a sul do centro dinâmico da acumulação capitalista do país, certamente contribuirá, como já tem contribuído, para o deslocamento do centro de convergência econômica do país ainda mais para o Sul, acentuando as desigualdades econômicas tradicionais do país.

Um aspecto específico do caso brasileiro no referente aos ajustes de sua economia, em comparação com as economias mais desenvolvidas, refere-se à reestruturação do setor público a que se procedeu nos últimos 15 anos - basicamente por falta de reestruturação e, como se sabe, a não-política é também uma forma de política, às vezes mais eficaz do que esta última - e que se tem discutido no presente. Dois aspectos merecem ser mencionados neste texto, pelo interesse que despertam do ponto de vista da análise territorial: a ausência de políticas compensatórias e o processo de privatização. Analisando-se a história das intervenções governamentais no Brasil nas últimas décadas, verifica-se, por exemplo, que a década dos 70 caracterizou-se por acentuada atividade de planejamento governamental, associada a políticas setoriais de cunho social, como a habitacional e de saneamento, planos de desenvolvimento, atuação do Conselho de Desenvolvimento Industrial etc. Não por acaso, os

indicadores de desigualdade pessoal e regional de renda nesse período, em que pese o seu nível altamente insatisfatório pelos padrões internacionais e de desemprego em termos nacionais, melhoraram de maneira expressiva.

Premido pela crise financeira e pela necessidade de ajustar-se à nova realidade, nacional e internacional, o governo, em todos os níveis, retirou-se tanto da área do planejamento - com efeitos deletérios de médio e longo prazos - como da área de políticas sociais compensatórias. O ajuste, necessário que é, como há consenso a respeito, acaba sendo feito na modalidade mais prejudicial possível: os aspectos financeiros determinam as opções, reduzidas a quase nenhuma, quando os aspectos estratégicos deveriam prevalecer em todos os níveis.

Por outro lado, a própria incapacidade financeira do governo, aliada à rigidez da legislação, que confere reduzidos graus de liberdade para o seu ajuste administrativo, levou-o a abandonar ações na área de infra-estrutura, como transportes e comunicações, elementos com notório conteúdo estruturante espacial. Dado que a capacidade de investimento foi transferida com a Constituição de 1988 para as esferas inferiores de governo, as diferenciações entre investimentos em infra-estrutura acabaram diminuindo a competitividade dinâmica das regiões distantes do principal centro econômico brasileiro. Assim, o diferencial das condições de acessibilidade entre o Estado de São Paulo - basicamente promovidas com investimentos estaduais, ainda que com grave endividamento - e os demais estados, mesmo dentro do chamado Sul, tornaram progressivamente menos atraentes outras áreas.

Também como solução determinada por prioridade financeira, aparece o programa de privatizações, iniciado com atividades produtivas mas já alcançando infra-estrutura. Dado o interesse de rentabilidade que essas atividades necessariamente devem apresentar, pois admite-se que o setor privado deva por elas interessar-se, necessariamente os principais candidatos situam-se na região mais rica do país. Como a privatização é seguida de reestruturação interna dos órgãos ou empresas e, por necessidade de competitividade, de investimentos em modernização e ampliação, cria-se um diferencial nos ritmos de investimentos entre as porções pobre e rica do território ainda maior, acentuando em segundo momento as desigualdades existentes e criando efeitos dinâmicos para o futuro ainda mais deletérios.

No âmbito das empresas estatais, cabe ainda apontar o papel que as mesmas sempre tiveram como agentes de desenvolvimento regional. Empresas como Vale do Rio Doce, as elétricas em geral, além, é claro, dos bancos estaduais comerciais e de desenvolvimento, sempre foram utilizadas pelos governos complementarmente a outras ações de governo. Pela sua comparativa agilidade administrativa em relação aos órgãos da administração pública direta, sempre foram um braço ágil da intervenção governamental. Com a sua privatização, perdeu-se também esse instrumento de política regional.

Por último, como não poderia deixar de ser mencionado, por sua importância para todos os setores da sociedade brasileira, a acentuada redução no ritmo inflacionário, com as suas conseqüências distributivas, merece consideração especial. Parte da reestruturação produtiva mencionada anteriormente neste texto seria implementada de qualquer maneira, tendo em vista as tendências internacionais e a necessidade de criação de condições de competitividade a todo custo, em um mundo em que a competição passa a ser cada vez mais a regra. No caso brasileiro, porém, considerando as segundas décadas de cultura inflacionária, o cálculo econômico das empresas era necessariamente muito pobre e falho. Assim, ineficiências de toda sorte estavam presentes, cuja continuação era parcialmente possibilitada pela impossibilidade da análise comparativa de preços e pela vertiginosa escalada de números que toldavam todo e qualquer cálculo econômico mais preciso. O fracasso, a falência, a derrocada, eram percebidos apenas *ex-post*, quando as condições tivessem chegado a ponto irreversível. Entrementes, reajustes de preços, postergações de pagamentos e outras artimanhas permitiam sobre vida quase que indefinidamente.

Com ritmo inflacionário mais lento, ainda que não se tenha obtido a estabilidade completa de preços, a constatação das insuficiências e a previsão dos problemas passou a ser quase que automática, acelerando a materialização da liquidação das atividades ineficientes e constituindo vantagens crescentes para atividades eficientes. Uma reestruturação geral de produção e de propriedade foi possibilitada - de fato, determinada - pela redução da inflação, com conseqüências também territoriais. O conjunto de todos esses novos elementos criou condições diferenciadas nos anos mais recentes, com conseqüências inevitáveis para os próximos anos, gerando um quadro muito distinto do que se observava até a metade da década de 80.

Um aspecto relevante a ser observado a respeito da redução dos níveis inflacionários refere-se ao grande crescimento de atividades secundárias voltadas aos mercados de baixa renda na Região Nordeste, reconhecidamente a mais pobre do país. Dada a elevada concentração de pessoas pobres nessa região e pelo fato de que o imposto inflacionário tende a afetar mais acentuadamente os mais pobres, a redução da inflação - que relançou a demanda por "bens de salário" no país - teve efeito particularmente positivo nessa área. Com o crescimento do mercado regional, adicionado ao baixo custo da mão-de-obra e vultosos incentivos fiscais, algumas fábricas de calçados, alimentos, têxteis e bebidas passaram a instalar-se na Região. Com o mercado maior, atingiu-se escala mínima para viabilizar a operação de plantas regionais, com eventual exportação do excedente para o núcleo principal do mercado no Sul-Sudeste. A conjunção de baixo custo de mão-de-obra, incentivos fiscais e escala mínima do mercado regional permitiram que o produto manufaturado no Nordeste pudesse chegar ao núcleo principal do mercado nacional com preços competitivos. Esse fato é novo e deve ser

saudado mas há que se ressaltar que tal fenômeno não deve ultrapassar a área dos “bens de salário”, não credenciando qualquer estimativa otimista para a industrialização da Região.

3. O crescimento poderá trazer espontaneamente a igualdade?

Já se mostrou sobejamente neste trabalho que há necessidade de preocupação com os problemas regionais, seja pelo âmbito da concentração seja pelo aspecto das desigualdades. A questão seguinte é saber se a intervenção governamental pode alterar esse estado de coisas. Essa é uma questão complexa, tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista político. Embora muitos estudos tenham se dedicado ao tema, poucas evidências conclusivas estão disponíveis. Alguns resultados dos trabalhos apresentados neste texto indicam que os períodos de maior intervenção regional, como a segunda metade da década dos 50 e os anos que vão desde 1975 até meados da década dos 80, que foram períodos com políticas espaciais explícitas, estão associados a períodos de redução das desigualdades regionais, conforme pode-se ver na movimentação do centro de gravidade da economia brasileira, já apresentado. De outra parte, períodos de rápido crescimento econômico, normalmente associados a políticas setoriais e macroeconômicas, associam-se a aumentos na desigualdade (Azzoni, 2000). Ou seja, embora não conclusivas, há evidências de que o abandono do sistema econômico à própria sorte, ou ao timão do mercado, tende a levar ao aumento das desigualdades regionais. Por outro lado, políticas direcionadas para redistribuir mais equitativamente a atividade econômica no país têm contribuído para tanto.

Também no sentido de avaliar as possibilidades de que o mercado possa trazer magicamente a solução para o problema regional, lançamos mão da hipótese de Kusnetz, de que os estágios inferiores de desenvolvimento estariam associados a pequenos níveis de desigualdade de renda pessoal, o mesmo acontecendo com os estágios elevados de desenvolvimento econômico, ficando para a situação intermediária níveis maiores de desigualdade. Ainda que aquele autor tenha tratado de desigualdade entre pessoas, ampliamos a idéia para a área regional, substituindo desigualdade pessoal por desigualdade regional de renda.

Com dados de PIB per capita para vários anos, procurou-se estimar a suposta existência da curva em “U” invertido, associando nível de PIB per capita do país com a desigualdade de PIB per capita de suas regiões. Os resultados indicam que não se pode aceitar a hipótese para o caso brasileiro. Há porém indicações de que os estados mais ricos se situam na parte descendente da curva e que os estados mais pobres na parte ascendente, não havendo casos de transição de uma parte da curva para a outra. Isso indica que possivelmente estejamos em face a um duplo processo, que determina que os

estados pobres tornem-se mais homogêneos entre si, o mesmo acontecendo entre os estados ricos, aumentando-se entretanto a distância entre os dois grupos. Essas conclusões são respaldadas pelos estudos mais recentes de convergência que utilizam o instrumental da econometria espacial, em que a formação de “clubes de convergência” (ricos com ricos, pobres com pobres) ao longo do tempo é detectada¹⁴.

Essas evidências sugerem que a idéia de que basta crescer para se chegar à diminuição das desigualdades não pode ser aceita passivamente no caso brasileiro. Várias evidências oferecidas neste texto, assim como toda a literatura a respeito, sugerem que os períodos de intervenção mais acentuada foram os que propiciaram redução na desigualdade, enquanto que períodos em que o mercado prevaleceu, a desigualdade aumentou. Ao longo dos últimos 59 anos, apesar de todo o crescimento do PIB nacional e de cada estado, não se observam evidências favoráveis à hipótese de Kuznets. Cabe pois pensar na intervenção governamental, suas possibilidades e suas formas.

4. Regiões pobres ou apenas pessoas pobres? Política regional ou políticas setoriais?¹⁵

Nesta altura, cabe uma reflexão sobre a natureza do processo que se observa. Trata-se de um problema regional por natureza ou uma mera coincidência geográfica? Ou seja, as regiões são pobres porque algum aspecto essencialmente regional, estrutural, as torna assim, ou são pobres simplesmente porque concentram um grande contingente de pessoas pobres? No segundo caso, bastariam políticas setoriais para cuidar da pobreza: resolvida essa, o problema regional também estaria resolvido. No primeiro, mesmo após as políticas setoriais terem corrigido as diferenças, ainda restariam desigualdades, cabendo portanto a política regional.

No *main stream* da teoria econômica, o ponto de partida para a compreensão da existência de regiões pobres é o modelo de crescimento neoclássico desenvolvido por Solow-Swan em 1956. De acordo com esta corrente teórica, os diferenciais de rendas per capita são determinados pela dotação inicial de recursos da região, de modo que não existem regiões pobres e sim uma maior concentração de famílias pobres em uma determinada área. Um maior detalhamento desses modelos encontra-se em Barro e Sala-i Martin (1995). Por outro lado, recentes trabalhos, como os de Hall e Jones (1996), Chang (1994), Ravallion e Jalan (1996) e Ravallion e Jalan (1998), têm apontado para a importância das variáveis geográficas, institucionais e políticas na determinação do diferencial das rendas regionais.

¹⁴ Ver Cunha (1999) Magalhães, Hewings e Azzoni (2000), Mossi, Aroca, Fernandez e Azzoni (2000)

¹⁵ Esta seção está parcialmente baseada em Azzoni et al (2000)

Segundo esses autores, em certas circunstâncias, a existência de famílias pobres é determinada por fatores endógenos e não pelas variáveis exógenas normalmente abordadas nos modelos de crescimento.

Diferentes níveis de 'capital geográfico', tais como clima, infra-estrutura local, acesso aos serviços de utilidade pública, conhecimento sobre a realidade física local e tecnologias adequadas, influenciam o uso do capital privado. Isto é, variáveis geográficas afetariam o retorno marginal do capital privado. A mobilidade imperfeita dos fatores, normalmente incorporada nestes tipos de modelo, criaria as condições para a continuidade das desigualdades. A existência de retornos crescentes ao capital geográfico, combinados com retornos não-crescentes ao capital privado, é concebível dentro desta linha de raciocínio. Pessoas pobres tendem a viver em regiões com más condições de suprimento. Dadas as mesmas características pessoais, elas estariam melhor se estivessem vivendo em regiões mais ricas.

Esta diferença de diagnóstico reflete-se na importante questão da recomendação de políticas. De acordo com a primeira classe de modelos, a desigualdade regional deve ser resolvida pela livre mobilidade dos fatores, que resultaria em convergência das taxas de crescimento no longo prazo. A segunda corrente de literatura, por outro lado, pode ser usada para justificar políticas que visem a redução da desigualdade regional, tais como investimentos públicos em 'capital geográfico'. Ou seja, na primeira linha de raciocínio, não haveria lugar para uma política regional propriamente dita mas apenas para políticas setoriais com viés regional (mais educação e infra-estrutura para as regiões mais pobres, por exemplo). Segundo a outra linha, isso não bastaria, dado que mesmo que a região pobre obtenha a mesma dotação de fatores, elementos diferenciadores nitidamente regionais (instituições, cultura etc.) fariam com que o resultado não fosse o mesmo da região rica.

A respeito dessa controvérsia, o que revelam os estudos empíricos? Análise feita por Azzoni et al (2000) indica, de modo geral, que os investimentos em infra-estrutura pública e em educação podem ajudar na redução das desigualdades regionais no Brasil. Outro aspecto importante é a participação na força de trabalho, uma vez que esta variável apareceu praticamente todas as vezes como fator importante na definição dos níveis e do crescimento da renda. Portanto, a provisão de oportunidades de trabalho parece ser fator relevante. Entretanto, mesmo depois de considerar os efeitos positivos esperados dos investimentos públicos, há indícios de que a desigualdade da renda se auto-alimenta, uma vez que os estados mais ricos e os estados com mercados de trabalho mais dinâmicos tendem a possuir níveis de renda mais altos e a crescer mais rapidamente. Mais ainda, a importância das variáveis geográficas indica que provavelmente uma boa dose de intervenção governamental deveria ser direcionada para o desenvolvimento das instituições, melhoria da eficiência governamental etc. Mesmo após o controle das variáveis relacionadas ao capital humano, ao capital do domicílio e ao

capital social, ainda há muito a ser explicado em termos das diferenças de crescimento da renda entre os estados brasileiros.

O estudo de Azzoni e Santos (2000), anteriormente citado, verifica que a escolaridade é de longe a principal variável na explicação das diferenças regionais de rendimento do trabalho, respondendo por cerca de 20% a 31% das diferenças de rendimento entre as pessoas de distintas regiões. Todavia, o mesmo estudo revela que a região metropolitana em que vive a pessoa também tem um papel líquido relevante, explicando de 4% a 8% na variação dos rendimentos reais (descontados os diferenciais de custo de vida entre as cidades).

Em resumo, os estudos indicam que, apesar da grande diferença entre as regiões brasileiras em termos de dotação de fatores, a sua igualação entre as regiões não resolveria o problema das desigualdades regionais no Brasil. Em outras palavras, voltando à pergunta que dá o título a esta seção, não bastam políticas setoriais para acabar com o problema regional no Brasil, embora essas sejam necessárias e produzam efeitos na direção desejada. Também políticas de corte essencialmente regional são necessárias para cuidar do problema.

5. Pano de fundo da política: vocação ou aptidão regional¹⁶?

Cabe desde logo considerar que todas as experiências realizadas no passado merecem uma análise crítica cuidadosa, procurando-se evitar repetir erros já conhecidos. Esse esforço não será realizado neste texto, uma vez que já existem muitos trabalhos cuidando do tema. O que se apontará aqui é apenas um novo olhar, à luz dos elementos novos que permeiam o funcionamento do sistema econômico brasileiro, hoje muito mais integrado territorialmente, no âmbito interno, e intensa e definitivamente acoplado ao desenvolvimento da economia mundial.

Ainda que a origem da concentração das atividades espacialmente mais “sem raízes” mantenha ligação com a presença de atividades primárias bem desenvolvidas, há que se levar em conta que a dinâmica das atividades “orientadas para recursos” respeita parâmetros distintos dos que dirigem aquelas. No caso das atividades industriais, a possibilidade de locomoção no território das unidades produtivas assume um grau muito mais acentuado do que no das atividades primárias e terciárias, razão pela qual esse setor é normalmente visado nas políticas de desenvolvimento regional. No jargão da literatura a respeito, o setor secundário é conhecido como “sem raízes” ou “*footlose*”. Por outro lado, os setores que processam recursos naturais de elevado peso a transportar, com fontes localizadas em alguns poucos pontos do território e que registram elevada perda de peso no processamento,

naturalmente dispõem de menores graus de liberdade para escolher as suas localizações. Clima, localização de jazidas, qualidade do solo, em geral são os elementos determinantes da localização desses setores, elementos esses que apresentam poucas possibilidades de serem replicados em outros locais. Assim sendo, as opções locacionais disponíveis para as empresas que planejam operar nesses setores restringem-se aos locais próximos às fontes dos recursos, como é o caso das mineradoras, da produção de celulose, açúcar, óleos vegetais etc.

A inserção das regiões menos desenvolvidas brasileiras no contexto do processo de acumulação de capital no País não tem condições de dar-se no âmbito das atividades chamadas de “sem raízes”, ou pouco centradas na utilização de recursos naturais de alto custo de transporte e elevada perda de peso no processamento. Ainda que se forme, como consequência até de políticas eventuais bem sucedidas, um mercado regional a ser atendido por atividades “sem raízes” (indústria, principalmente, mas também atividades de serviços) e que o atendimento dessa demanda propicie oportunidades concretas de desenvolvimento desse tipo de atividades, com consequências cumulativas para o crescimento econômico da área, há que se considerar que a probabilidade de que a produção local possa voltar-se ao centro do mercado nacional é muito pequena.

Constatar que as possibilidades de desenvolvimento de regiões fora do núcleo principal de acumulação de capital restringem-se às atividades locacionalmente orientadas pelos recursos naturais não é o mesmo que concluir que as possibilidades de desenvolvimento dessas regiões são limitadas. É verdade que a impossibilidade de inserção, em escala significativa, no processo principal de industrialização do País restringe as opções, mas disso não se deve concluir que o potencial de crescimento seja restrito. Trata-se de potencializar os efeitos na região da exploração massiva dessas atividades.

As possibilidades de crescimento dessas áreas estarão, necessariamente, associadas ao crescimento da demanda pelos recursos naturais da região. Se, por um lado, esse fator introduz uma instabilidade potencial à economia da região, que poderá oscilar ao sabor dos eventos que afetam a demanda pelo setor, quase sempre situados fora do controle dos mentores da política de desenvolvimento regional, por outra parte, acrescenta um potencial de crescimento independente dos acontecimentos internos à região, possibilitando atingir elevadas taxas de crescimento, desde que a demanda externa pelo produto principal mantenha-se dinâmica.

Nesse sentido, o planejamento do desenvolvimento deverá procurar ampliar ao máximo o leque de recursos naturais a ser considerado, visando reduzir a dependência em relação a um único produto. Para tanto, a grande extensão da área geográfica de planejamento favorece, por ampliar as

¹⁶ Esta seção está baseada em Azzoni (1999b)

possibilidades da utilização de recursos naturais diversificados, propiciando a geração de mais de um setor motor do desenvolvimento regional. Esse aspecto é tanto mais adequadamente coberto quanto maior a extensão do território considerado para planejamento.

Nesse particular, cabe considerar que o crescimento da participação de alguns Estados situados fora do núcleo dinâmico de acumulação de capital no Brasil está baseado, fundamentalmente, no desenvolvimento de atividades orientadas para recursos naturais, como é o caso da expansão da fronteira agrícola, com ocupação de áreas anteriormente vazias. O crescimento significativo da produção de grãos no oeste da Bahia, assim como no sul do Piauí, são exemplos marcantes dessa situação. Recursos minerais têm dado novas perspectivas à região Norte, por exemplo. A agricultura voltada para a produção de frutas destinadas ao mercado externo à região assume papel importante no Nordeste, em áreas irrigadas próximas ao rio São Francisco. São todos casos que ilustram com muita nitidez o potencial que essas atividades orientadas para recursos naturais, voltadas para o atendimento de demanda externa à região, têm para promover um surto de crescimento.

O ponto crucial, todavia, não é esse, da dependência do crescimento interno a fatores fora de controle da região. O aspecto principal está na capacidade que a região tem de internalizar a maior parte possível dos efeitos do crescimento do setor exportador, multiplicando os efeitos positivos sobre outros setores da economia regional. Um programa bem sucedido de desenvolvimento regional, ainda que baseado em recursos de exportação para fora da região, será capaz de gerar oportunidades complementares de investimentos rentáveis que, se bem apoiadas e exploradas, poderá reduzir a dependência da região, no futuro, em relação ao setor exportador.

Também neste particular assume elevada importância a dimensão da área, já que a amplitude alarga as possibilidades de criação de uma escala mínima de mercado local e o desenvolvimento complementar de atividades subsidiárias às atividades dinâmicas exportadoras. Com essa possibilidade, evitam-se os “vazamentos de renda” para fora da região, circunscrevendo os efeitos do crescimento do setor dinâmico no limite do possível.

Nesse âmbito das atividades voltadas para recursos naturais, a tarefa da política econômica no curto e médio prazos é a do desenvolvimento das condições para que a região possa atuar competitivamente no atendimento da demanda externa, criando ao mesmo tempo condições para que atividades subsidiárias e complementares possam surgir para o atendimento da demanda agora maior da região, seja por insumos demandados pelo setor exportador, seja por bens de consumo final demandados pela população agora engajada na produção daquele setor.

Constituída essa base econômica maior e mais diversificada, as condições de inserção da região no processo de desenvolvimento nacional ganham nova perspectiva. Se no processo anterior a região

economicamente atrasada acaba se inserindo marginal e eventualmente no processo nacional (e internacional) de acumulação de capital, após a criação das condições apontadas o papel da área resulta complementar e funcional ao desenvolvimento do núcleo central. Essa complementaridade será tanto maior quanto maior a acessibilidade da região, no que o processo de planejamento de transportes joga um papel crucial. As condições de competitividade, nas formas estática e dinâmica, passam a ser muito mais favoráveis, propiciando os meios necessários para que o desenvolvimento endógeno ganhe terreno paulatinamente.

Trata-se da transição de um processo em que o desenvolvimento regional está centrado na vocação regional para uma dinâmica em que as aptidões regionais são desenvolvidas e multiplicadas. O termo vocação regional, sobejamente utilizado na literatura e na cultura brasileiras de planejamento regional, esconde uma conotação determinista, fatalista e, não raro, pessimista: ou a região apresenta vocação para o crescimento, ou não. O que produz essa vocação? Vontade Divina? Má sorte? Exploração por outras regiões? De qualquer modo, aceitar essa idéia da vocação limita sobremodo as opções de planejamento regional: de fato, trata-se de procurar levar ao limite essa vocação, sempre atuando nos limites e nas circunstâncias por ela determinados. Caso a região não apresente nenhuma vocação, nada haveria a fazer.

O desenvolvimento recente da economia mundial, por outro lado, tem mostrado que as demandas dos setores produtivos por fatores locacionais têm se alterado significativa e rapidamente. Ainda que dispondo de demanda significativa por seus recursos, certas regiões podem ver-se, em período muito curto, alijadas do processo de crescimento (ver os casos do setor têxtil e de sapatos, no Brasil). A palavra-chave para a durabilidade da inserção funcional no processo de crescimento nacional e internacional é a adaptabilidade: a região tem de estar **apta** a adaptar-se às novas demandas, às novas condicionantes.

Essa visão, por um lado, propicia um rol de opções, em termos dinâmicos, muito mais rico do que o determinado pela visão centrada em vocações. Por outra parte, aponta para esforços de coordenação e governança muito mais ágeis, inteligentes e adaptativos, voltados para o monitoramento das condições gerais do desenvolvimento econômico e nos rebatimentos, em termos de ações e programas, que essas condições exigem para a continuidade da inserção regional no processo. Em particular, os investimentos governamentais, ou por ele induzidos, deverão adotar como critério a promoção das aptidões regionais, em que o papel da formação de mão-de-obra, dos investimentos em infra-estrutura etc. é crucial.

Referências

- Anselin, L. (1988) *Spatial Econometrics: Methods and models*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Araújo, T. B. “Dinâmica regional brasileira: rumo à desintegração competitiva?”, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, mimeo, 1997, trabalho apresentado em seminário sobre planejamento regional
- Azzoni, C. (1994) “Crescimento econômico e convergência das rendas regionais: o caso brasileiro à luz da Nova Teoria do Crescimento” Anais do XXII Encontro Nacional de Economia, ANPEC, Florianópolis, dezembro
- (1997) “Concentração Regional e Dispersão das Rendas per capita Estaduais: Análise a Partir de Séries Históricas Estaduais de PIB, 1939-1995”, Estudos Econômicos, IPE/USP, Vol. 27,nº.3, 1997.
 - (1999a) “Vocação ou aptidão regional? Possibilidades do desenvolvimento regional baseado em recursos naturais” Informações Fipe, 215, São Paulo, Fipe USP
 - (1999b) “Quão grande é exagerado? Dinâmica populacional, eficiência econômica e qualidade de vida na cidade de São Paulo” Revista Eure, Vol XXV, N. 76, pp.105-123, Santiago do Chile, diciembre
 - (2000) “Recent Trends in Regional Competitiveness and Industrial Concentration.” In J.J.M. Guilhoto and G.J.D. Hewings (eds.) *Structure and Structural Change in the Brazilian Economy* Aldershot, Ashgate.
 - (2000) “Economic Growth and Regional Income Inequality in Brazil”, *Annals of Regional Science*, forthcoming
- Azzoni, C. e Ferreira, D. (1997) “Competitividade regional e reconcentração industrial: o futuro das desigualdades regionais no Brasil”, Revista Econômica do Nordeste, Vol. 29, Número Especial, julho
- Azzoni, C. e Ferreira, D. (1998) “Competitividad regional y reconcentración industrial: el futuro de las desigualdades regionales en Brasil”, Revista Eure (Vol. XXIV, N. 73) pp, 81-111, Santiago de Chile, diciembre
- Azzoni, C. R. and Santos, L. M. (2000) Education, cost of living and regional wage inequality in Brazil in the 90's, FEA/USP, mimeo
- Azzoni, C. R., Menezes-Filho, N., Menezes, T. and Silveira-Neto, R. (2000) “Geography and income convergence among Brazilian states”, Inter-American Development Bank, Washington DC, Research Network Working Paper R-395, May
- Azzoni, C., Carmo, H. e Menezes, T. “Índice de custo de vida comparativo para as principais regiões metropolitanas brasileiras: 1981-1999” Estudos Econômicos, Vol. 30, No. 1, 2000, São Paulo
- Barro, R. e Sala-i-Martin, X. (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill.
- Chang, R. 1994. “Income Inequality and Economic Growth: Evidence and Recent Theories” *Economic Review*, July/August, pp 1 – 9

- Cunha, J. (1999) Um estudo sobre a hipótese da convergência da renda per capita dos estados brasileiros, Rio de Janeiro, PUC, Dissertação de Mestrado
- Delamaide, D. (1994) The new superregions of Europe, Plume/Penguin, New York.
- Ferreira, A. H. B. e Diniz, C. C. “Convergência entre las rentas per capita estaduais en Brasil” EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Vol XXI No. 62, abril 1995
- Fujita, M., Krugman, P. e Venables, A. (1999) The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade, The MIT Press, Cambridge, Mass
- Guimarães Neto, L. “Desigualdades regionais e federalismo” em Affonso, R. e Silva, P. L. B. (organizadores) Desigualdades regionais e desenvolvimento, Fundap/Editora Unesp, 1995
- Hall, R. e Jones, C. 1996. The Productivity of Nations, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, 5812
- IBGE, Contas Regionais do Brasil, 1985-1997, Rio de Janeiro, 1999
- Magalhães, A., Hewings, G. e Azzoni, C. (2000) Spatial Dependence and Regional Convergence in Brazil, mimeo
- Mossi, M., Aroca, P., Fernández, I. e Azzoni, C. (2000) Growth Dynamics and Space in Brazil, mimeo
- Ohmae, K. (1985) The end of nation state. The rise of regional economies, The Free Press, New York.
- Ravallion e Jalan 1998b. Geographic Poverty Traps, *Word Bank*, May 15 pp 1- 31.
- Ravallion, M. and Jalan, J. 1996. “Growth divergence due to spatial externalities”. *Economic Letters* 53, 227-232.
- Rey S. e Montouri, B. (1999) “US regional income convergence: a spatial econometric perspective,” *Regional Studies*, 33, 146-156.
- Santos, L. M. (1999) Diferenciais regionais de salários no Brasil, Universidade de São Paulo, Dissertação de Mestrado
- Savedoff, W. D. (1990). “Os diferenciais regionais de salários no Brasil: segmentação versus dinamismo da demanda”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 20(3): 521-555.
- Schwartzman, A. (1996) “Convergence accross Brazilian states” FEA/USP, Programa de Seminários Acadêmicos, Texto para Discussão Interna No. 02/96
- Silveira-Neto, R. (2000) Convergência e dinâmica regional da produtividade do trabalho: fontes setoriais e mudanças estruturais, São Paulo, IPE/USP, Tese de Doutorado
- Zini, A. A. (1998) “Regional income convergence in Brazil and its socio-economic determinants”, *Economia Aplicada*, Vol 2, No. 4, FEA/USP