

IPÊA - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
FIPÊ - FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS

ANÁLISE INTER-REGIONAL DA DINÂMICA ESPACIAL DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Luiz Augusto de Queiroz Ablas
Vera Lucia Fava

- 1984 -

APRESENTAÇÃO

Este relatório final tem por objetivo resumir e sistematizar os resultados obtidos ao longo de dois anos de pesquisa, os quais já foram apresentados de forma detalhada nos relatórios de final de etapa encaminhados ao IPEA em dezembro de 1983 e em 1984.

Seu conteúdo encontra-se organizado de acordo com o estabelecido no Plano de Trabalho enviado através do ofício FIPE nº 180/84.

Assim sendo, encontra-se em seu item 1 a descrição da dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro recente. Com base nas evidências fornecidas por esta descrição, elabora-se no item 2 um esboço de regionalização do Brasil. No terceiro e último item são feitos alguns comentários sobre os efeitos espaciais implícitos das políticas econômicas de natureza global e sobre a (in)eficácia das políticas espaciais explícitas no passado recente e sua perspectiva futura.

1. DESCRIÇÃO DA DINÂMICA ESPACIAL DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO EM PERÍODO RECENTE

1.1. Antecedentes

Embora a preocupação principal desta pesquisa tenha se voltado para o desenvolvimento brasileiro recente, logo ficou claro a conveniência de se fazer, ainda que de forma sumária, uma análise da dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro em períodos anteriores.

Neste retrocesso, o ano de 1929 destaca-se por ser o marco a partir do qual o Brasil deixa de ser uma economia essencialmente exportadora de bens primários, para entrar na fase de crescente industrialização. Esta transformação, processada sob a "égide" da Grande Depressão, tem, evidentemente, antecedentes importantes que não podem ser negligenciados na medida em que explicam como ocorreu essa transformação e porque ela foi espacialmente concentrada. A busca destes antecedentes faz com que se volte ao século XIX, até 1870 aproximadamente.

Esta foi então, a época inicial de análise. É evidente que um estudo detalhado de período de tempo tão longo fugiria ao escopo deste trabalho. O que se buscou foi tão somente realçar os aspectos que são de especial interesse para o entendimento do processo de ocupação do território brasileiro.

Esta ocupação esteve, a princípio, estreitamente associada a fatores exógenos, em consequência do caráter essencialmente primário-exportador da economia brasileira. As áreas povoadas estavam muito mais articuladas com o exterior do que umas com as outras. Os deslocamentos populacionais internos, quando ocorriam, eram explicados pelos auges e declínios das áreas engajadas em atividades ligadas ao comércio exterior.

O café não deveria, em princípio, fugir deste esquema uma vez que também ele se constituía num produto agrícola destinado à exportação. Mas, em virtude de diversos fatores, a economia primário-exportadora do café gerou paulatinamente uma base econômica interna com dinâmica própria de desenvolvimento. Isto ocorreu particularmente no Estado de São Paulo. Começou aí o processo de concentração econômica que só fez se acentuar nas décadas subseqüentes.

Entre os fatores responsáveis por este processo de concentração, dois devem ser destacados: a introdução de relações capitalistas na produção do café e a diversificação das atividades econômicas a partir da cafeicultura.

A mão-de-obra escrava, utilizada em todas as atividades primário-exportadoras que haviam sido desenvolvidas até então, foi também, inicialmente, empregada na cafeicultura. Todavia, esta nova atividade de exportação não poderia se expandir com base no trabalho escravo, uma vez que este se tornava cada vez mais escasso em virtude da proibição do tráfico de escravos. Teve, portanto, que ser utilizada a mão-de-obra livre, o que não implica necessariamente no estabelecimento de relação de trabalho de caráter capitalista, haja vista a situação observada no Nordeste de então.

O trabalho não-escravo utilizado inicialmente na cafeicultura paulista era, em sua maior parte, de origem estrangeira. Basta observar que de 1890 a 1920 a entrada líquida de estrangeiros em São Paulo foi de quase 800.000 pessoas contra apenas 90.000 nativos.

A parceria, o colonato e o assalariamento propriamente ditos foram as relações de trabalho alternativas vigentes na economia cafeeira.

Elas permitiram ao trabalhador participar da distribuição da renda gerada, o que foi fundamental para a consecução de certa desconcentração da posse da terra. A disponibilidade de

terras muito férteis levava os cafeicultores a deixarem de cultivar aquelas cujo rendimento estava declinando. Ao transferirem-se para as terras mais férteis, os fazendeiros vendiam as terras "velhas". O nível não elevado do preço destas terras e a possibilidade de fracioná-las tornavam-nas acessíveis aos colonos que então as adquiriam e passavam à categoria de pequenos proprietários. Todo este processo foi de grande importância para a formação e consolidação de um mercado interno de consumo de bens e serviços que seriam paulatinamente produzidos no próprio Estado de São Paulo.

A diversificação que começou a se processar em sua economia ocorreu dentro e fora da agricultura.

Na agricultura, a produção de alimentos é o ponto a destacar. Tradicionalmente, as regiões brasileiras engajadas em atividades de exportação não se preocupavam com a produção interna de alimentos que eram, portanto, importados em grande parte. A predominância do colonato na economia cafeeira começou a alterar este quadro pois permitia ao colono o cultivo de outros produtos que não o café. Os alimentos eram então produzidos e se houvesse excedente, ele poderia ser comercializado desde que, evidentemente, existisse demanda para o mesmo. Esta demanda existia e era crescente pois a expansão da produção do café levava à expansão de atividades de caráter não-agrícola a elas associadas tais como comércio e produção de certos insumos, atividades estas que se desenvolviam em áreas urbanas que necessitavam da produção de alimentos da área rural.

Com o crescimento desta demanda urbana, posteriormente, acelerado pela expansão da atividade industrial e pela migração rural-urbana em épocas de crise na cafeicultura, a produção de alimentos passou a ser feita independentemente do café, ou seja, havia propriedades exclusivamente voltadas para o cultivo de alimentos, muitas delas formadas sobre as terras "velhas" já referidas. A elevação da proteção tarifária em 1905, que enca

receu os alimentos importados, contribuiu também para a diversificação da agricultura paulista. Outro fato que caminhou na mesma direção foi a intensificação da imigração japonesa a partir de 1908, imigração esta que se engajou predominantemente na produção de alimentos, sobretudo hortifrutigranjeiros.

Além da diversificação observada dentro da agricultura, a economia paulista passou por uma diversificação setorial, ou seja, a indústria assumiu importância crescente na produção do Estado.

A formação e expansão da indústria paulista desde fins do século XIX até a Grande Depressão está intimamente associada à atividade cafeeira. Ela gerou direta e indiretamente, condições imprescindíveis ao desenvolvimento industrial de São Paulo.

Vários foram os fatores de estímulo à indústria mas eles teriam sido inócuos se não houvesse um mercado interno capaz de absorver a produção. Este mercado, teve origem na própria atividade cafeeira e se expandiu à medida que se expandiam a agricultura, a indústria e as demais atividades da economia paulista. A política de valorização do café, implementada pelo governo na época de superprodução, teve papel relevante na manutenção do poder aquisitivo de certo segmento deste mercado interno. Apesar disto, não se deve superestimá-la a ponto de afirmar que São Paulo pôde expandir seu processo de acumulação graças a ela e que as demais regiões brasileiras permaneceram "atrasadas" porque não contaram com "o respaldo de um poder político que resultasse em medidas de política econômica favorável aos seus interesses" (CME-PIMES-UFPE, 1978b, pp. 34-35).

É necessário atentar também para as características específicas de cada região a fim de detectar os entraves internos que elas apresentavam e que também foram responsáveis por seu atraso em relação ao centro dinâmico do País.

A região Norte, por exemplo, teve a fase áurea da exploração da borracha entre 1870 e 1920.

O volume de recursos obtidos através da exportação da borracha durante este período foi considerável, equivalendo a cerca de 45% do valor das exportações de café. Apesar de elevado, ele não propiciou um desenvolvimento contínuo da região. Os grandes exportadores, que ficavam com a maior parte destes recursos não se preocupavam em aplicá-lo em atividades produtivas, destinando-os, ao contrário, a construções de alto padrão em plena selva e à importação de bens de luxo.

Por outro lado, os produtores encontravam-se, pela própria natureza de suas atividades, dispersos na floresta, o que impediu que através deles surgisse uma agricultura comercial de alimentos. Até estes eram, portanto, importados.

Uma economia como esta, apoiada única e exclusivamente na exportação da borracha, não teria estrutura para sobreviver sem ela. Assim, quando sobreveio, na década dos vinte, a crise da borracha, a região Norte entrou em decadência, trazendo muitos migrantes nordestinos de volta a sua região de origem.

No Sul, a situação apresentava outras particularidades. Desde o século XVIII esta região ocupava-se em abastecer o mercado interno de alimentos: a zona de mineração, primeiramente, e depois, no século XIX, a zona cafeeira. Ao invés de latifúndios, predominavam as pequenas e médias propriedades. É provável que a disponibilidade de terras, que permitiu a formação destas propriedades tenha sido o elemento de atração dos migrantes, ficando-lhes facultado a exploração da agricultura comercial ou a agricultura de subsistência.

Seu desempenho econômico foi, em boa parte do período em análise, prejudicado pela concorrência externa e interna. Dentro do país, o primeiro estado a lhe fazer frente foi Minas Gerais e depois o próprio Estado de São Paulo pois a economia pau-

lista se diversificou e produziu grande parte dos alimentos então necessários. O alto custo de transporte acabou obrigando o Sul a se "isolar", em parte, da região Sudeste.

Face a estes problemas e ao estágio ainda preliminar de organização de sua estrutura produtiva, a região Sul não apresentava condições de ter um desenvolvimento com dinâmica interna própria.

A economia do Nordeste, desde os tempos coloniais, girava em torno de atividades primário-exportadoras. Em 1870, o algodão e o açúcar eram os principais produtos de exportação. Seus preços, entretanto, vinham sofrendo sucessivas quedas ao longo do século XIX. Além disso, tornava-se cada vez mais difícil manter a participação física das exportações brasileiras no mercado internacional.

O açúcar enfrentava a concorrência da crescente produção do açúcar de beterraba e da produção cubana no que diz respeito ao mercado norte-americano.

O algodão, por sua vez, teria que enfrentar a expansão da produção norte-americana e a de outros países, expansão esta que se dava a níveis de eficiência mais elevados.

A decadência da economia açucareira e algodoeira do Nordeste é bastante discutida na literatura. Loff (1972), por exemplo, argumenta que a existência de uma única taxa cambial no Brasil teria sido a responsável por tal decadência. Diz o autor que como a taxa cambial era fixada em função do café que apresentava produtividade superior e que encontrava condições de demanda altamente favoráveis, ela estaria sobrevalorizada, reduzindo a competitividade do açúcar e do algodão no mercado internacional. Tal argumentação é refutada com propriedade por Denslow (1978) e Cano (1981). Se o café tornava ou não a taxa supervalorizada é questão que não deve levar à subestimação do fato de que a concorrência sofrida pelo Nordeste advinha

do confronto entre sua produtividade praticamente estagnada e a crescente eficiência dos outros centros produtores. Seria possível vencer este problema sem lançar mão do recurso da desvalorização cambial?

A ausência ou não-adoção de alternativas a esta economia primário-exportadora é evidente no Nordeste e está associada à estrutura de posse da terra e às relações de produção decorrentes que garantiram a sobrevivência de sua economia decadente.

Desde antes da abolição, a mão-de-obra empregada no Nordeste era livre, mas as relações de produção quase não se modificaram na prática. Mesmo em períodos favoráveis à exportação dos produtos da região, o trabalho "servil" se manteve o que impediu o surgimento de um mercado interno de consumo capaz de dinamizar e diversificar a economia nordestina.

Enfim, ao final dos anos vinte, São Paulo apresentava atividades agrícolas, industriais e comerciais substancialmente mais desenvolvidas e dinâmicas que as dos demais estados brasileiros. Até esta época, o desenvolvimento alcançado por São Paulo deu-se com grande independência em relação ao restante do País. Conforme já visto, a mão-de-obra empregada era fundamentalmente de origem estrangeira. O intercâmbio comercial interno era também de pequena expressão. Vale dizer, o estado paulista constituía-se, então, em uma área que não desenvolvia atividades exclusivamente voltadas para o comércio externo mas, ao-mesmo tempo, não se achava integrada às outras áreas do País.

Foi só a partir dos anos trinta que os deslocamentos populacionais internos passaram a assumir importância crescente. A soma de fatores de expulsão e de atração, cujo peso relativo permanece ainda em discussão, provocou substancial migração do Nordeste em direção ao Centro-Sul, notadamente para São Paulo e, em menor escala, para o então Estado da Guanabara.

A integração econômica das regiões brasileiras, à parte estes movimentos populacionais, permaneceu pouco expressiva na década dos trinta.

Nesta época, a industrialização calcava-se na substituição de produtos de consumo não-duráveis e matérias-primas de uma forma geral, com maior ênfase nas matérias-primas metálicas devido à vocação natural do país com relação à siderurgia, em razão da disponibilidade de insumos para essa indústria.

Nessa fase, foi de especial importância a existência de um setor industrial que, apesar de incipiente, propiciou os meios para a produção interna de manufaturados e achava-se, na época, basicamente concentrado no Estado de São Paulo e, em menor escala, na Guanabara.

Assim, o processo de substituição de importações que então se desenvolvia resultou muito mais em aumento da concentração industrial em São Paulo do que em aumento do comércio inter-regional ou interestadual, o que também se deve ao fato da demanda encontrar-se basicamente neste estado e às dificuldades e alto custo dos transportes.

Com a ampliação das bases do processo de substituição de importações, voltado para os bens de consumo duráveis entre 1948 e 1961, com a melhoria do sistema de transporte e em virtude do próprio crescimento histórico da economia como um todo, observou-se um aumento gradativo da integração econômica das diversas áreas do País.

Esta integração verificou-se de início, entre São Paulo e os estados mais próximos - os da própria região Sudeste e os do Sul. No prosseguimento da expansão do comércio interno foram envolvidos os estados do Centro-Oeste ainda em processo de ocupação, e na década dos sessenta também o Nordeste, região há muito ocupada, passou a ter um volume de comércio razoável com o Sudeste.

Apesar desta integração, a concentração industrial no Estado de São Paulo mostrava-se crescente até 1970, ano em que este estado gerou 58,1% do valor da transformação industrial do País.

Observou-se, neste ano, um pequeno sinal de desconcentração apenas no que diz respeito aos bens duráveis e de capital. A região que ganhou mais pontos com esta alteração foi o Sul. A distribuição espacial do valor da transformação dos bens intermediários em 1970 era praticamente a mesma de 1959. No caso dos bens de consumo não-duráveis a concentração chegou até a aumentar um pouco: a participação do Sudeste elevou-se em 2,8 pontos percentuais enquanto o Nordeste perdeu dois pontos e o Sul 0,9 pontos. Estes movimentos parciais resultaram num leve aumento da concentração da indústria de transformação como um todo.

Em todos os planos e programas governamentais implementados até então nota-se a ausência de efetiva preocupação com a distribuição espacial das atividades industriais. Assim sendo, prevaleceram os critérios "naturais" de localização, resultando em consequência a manutenção de grande concentração industrial em São Paulo e a tendência de expansão da indústria em sua "periferia" mais próxima.

Assim, se já nas primeiras décadas deste século o Brasil apresentava grandes disparidades regionais, ao final dos anos sessenta elas eram ainda maiores.

1.2. O Período Recente

Conforme já sumarizado na seção anterior, os caminhos seguidos pela economia brasileira desde os tempos coloniais nunca levaram o País a um desenvolvimento equilibrado sob o ponto de vista regional.

Teria este quadro se alterado a partir de 1970?

Considere-se inicialmente as intenções dos planos governamentais definidos no período em questão.

Durante a década dos setenta, estiveram sucessivamente em vigor vários planos governamentais de desenvolvimento. O primeiro deles, denominado "Metas e Bases para a Ação do Governo" deveria se estender, em princípio, de 1970 a 1973. Mas, ainda em 1972, surgiu o I PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, mantido até o final do governo Médici. Veio em seguida, o II PND cujo período de referência foi 1975-79. No final dos anos setenta foi definido o III PND, para vigorar de 1980 a 1985.

Em todos estes planos figuram como objetivos a implementação de uma nova etapa de substituição de importação, voltada para os bens de capital e insumos básicos, e a promoção de exportações. Encontra-se também explicitada nestes documentos a preocupação, pelo menos formal, com integração nacional e redução dos desequilíbrios regionais.

Conforme visto anteriormente, a substituição de importações, em particular, de bens duráveis e não-duráveis, constituiu-se em importante estímulo ao processo de industrialização brasileiro verificado até os anos cinquenta, o qual sempre se caracterizou por se encontrar altamente concentrado no Sudeste, mais especificamente em São Paulo.

De acordo com a sequência natural do processo de industrialização via substituição de importações, os próximos produtos a substituir seriam os bens de capital. Ocorre, porém, que durante os anos sessenta não havia estímulo para a produção interna destes bens visto que eles poderiam ser adquiridos no mercado externo em condições bem mais vantajosas.

No plano "Metas e Bases para a Ação do Governo" propunha-se a inversão desta situação através da criação de incentivos à produção nacional de bens de capital. A mesma orientação per

maneceu no I PND e observou-se no início da década dos setenta expressivo crescimento do setor de bens de capital, resultado que se deveu também à existência de conjuntura interna e externa favorável.

Quando o II PND entrou em vigência, o crescimento do setor de bens de capital já se encontrava em fase de desaceleração, em consequência da crise internacional e de problemas internos. Ainda assim, permanecia entre os principais objetivos do plano, a intensificação da substituição de importações (bens de capital e insumos básicos) para "corrigir desbalanceamentos na estrutura industrial e para poupar divisas", sendo esta última, uma necessidade crescente desde então.

No III PND surge, uma vez mais, entre os pontos centrais, a substituição de importações, mas agora a ênfase é explicitamente atribuída à produção nacional de substitutos do petróleo importado. Face à sub-utilização da capacidade interna de produção de máquinas e equipamentos, nota-se no II PND a preocupação em manter um nível mínimo de demanda para o setor de bens de capital, paralelamente à intenção de dar prioridade aos projetos industriais que substituem importações.

No que diz respeito ao outro objetivo comum aos quatro últimos planos governamentais de desenvolvimento, qual seja, a promoção de exportações, nota-se, tal como no caso da substituição de importações, que a manutenção do crescimento econômico era, de início, o fator gerador do incentivo ao aumento do volume exportado. Posteriormente, a preocupação com o Balanço de Pagamentos passa a ser a causa fundamental.

Assim é que no plano "Metas e Bases para a Ação do Governo" justifica-se o estímulo à exportação de produtos manufaturados para "superar as limitações do mercado interno ao desenvolvimento industrial e gerar divisas para assegurar a dinâmica de acumulação da própria indústria". No II PND preconiza-se o "impulso continuado às exportações que agora assumem impor-

tância na manutenção do relativo equilíbrio na situação global do Balanço de Pagamentos". Para tanto, determina-se o "fortalecimento de duas novas grandes categorias de exportação - manufaturados e minérios/produtos agrícolas não tradicionais". No III PND, coloca-se que a "imediata expansão das exportações de verá constituir uma tarefa de fundamental importância na ruptura do estrangulamento externo". Tanto a indústria quanto a agricultura são exortadas a contribuir para o aumento das exportações.

Paralelamente à consecução dos dois objetivos já mencionados, os planos governamentais em questão pretendiam promover a integração nacional e a redução dos desequilíbrios regionais. No primeiro deles, a expansão da fronteira agrícola seria a forma de obter tal integração. Programas especiais como o PIN eram elementos de destaque na consecução deste objetivo.

Na estratégia de integração nacional do II PND propunha-se a intensificação do comércio entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, regiões estas vistas pelo Plano, como uma macro-região. Também o comércio bilateral desta macro-região com o Centro-Sul deveria ser incrementado, o mesmo devendo ocorrer com a transferência de capital e tecnologia desta região mais desenvolvida para os demais estados do País.

Esta maior integração seria viável, segundo o Plano, face à disponibilidade de sistema de transporte e comunicações.

Esperava-se também que as novas áreas integradas contribuissem de forma crescente para a produção interna, notadamente na agropecuária e nas mineração, em decorrência de projetos já implantados ou em implantação.

A política industrial deveria ser utilizada para propiciar à indústria do Nordeste crescimento superior ao do resto do País, reduzindo assim as disparidades entre esta região e o Centro-Sul. Resultaram daí projetos tais como o polo petroquí

mico da Bahia e o complexo mineral-petroquímico envolvendo Salvador, Aracaju e Maceió. Na Amazônia, o objetivo era consolidar o distrito industrial da Zona Franca.

No III PND, uma vez mais, atribui-se ênfase à integração nacional e ao melhor equilíbrio espacial do processo brasileiro de desenvolvimento, com redução das disparidades econômicas e de qualidade de vida entre regiões. As desigualdades regionais de renda seriam amenizadas em decorrência das próprias diretrizes de caráter nacional estabelecidas: "Tanto os investimentos públicos nos setores sociais quanto as atividades voltadas para a produção de bens primários - alimentos e substitutos do petróleo - poderão ser importantes instrumentos de elevação dos níveis de emprego e renda nas regiões menos desenvolvidas, notadamente no Nordeste".

Estes eram, em linhas gerais, importantes objetivos dos planos governamentais que deveriam orientar o desenvolvimento brasileiro a partir de 1970. Sabe-se, porém, que entre o plano e a realidade pode existir uma grande lacuna, e esta possibilidade faz surgir várias indagações. Teria, na verdade, ocorrido maior integração do território nacional com a concomitante redução das disparidades regionais? Os caminhos seguidos pelo desenvolvimento econômico teriam colaborado para a consecução de tais fins ou, ao contrário, seriam eles incompatíveis com os mesmos?

Durante o período em análise, três elementos foram efetivamente importantes no direcionamento das atividades econômicas: a substituição de importações, a promoção de exportações e a expansão da fronteira agrícola. Resultou daí um real aumento da integração nacional e uma redução das disparidades regionais? Se isto ocorreu, a distribuição espacial das atividades produtivas deveria apresentar alterações.

No que diz respeito ao setor agrícola realmente houve alteração na distribuição inter e intra-regional do valor da pró

dução agropecuária. A Figura 1 ilustra tal fato.

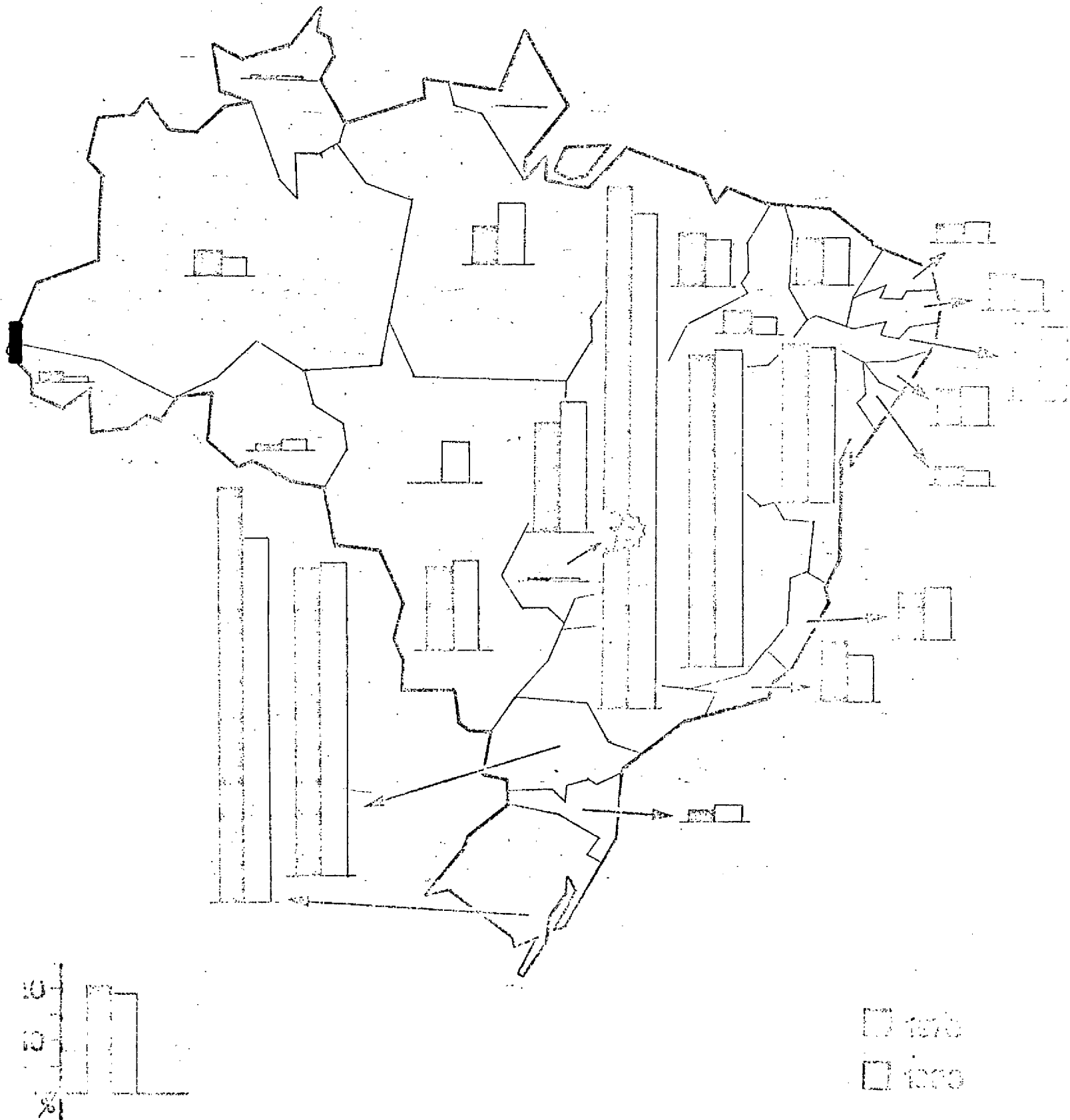
As modificações relativamente mais importante estão associadas à expansão da fronteira agrícola. Tanto assim que as duas regiões que tiveram sua participação relativa aumentada foram o Norte e o Centro-Oeste. O ganho maior foi obtido por esta última: 3,1 pontos percentuais divididos entre os três estados da região. Também o pessoal ocupado aumentou em termos relativos no Centro-Oeste, o ganho foi de apenas 1,1 pontos percentuais, o que reflete a predominância da pecuária e de grandes propriedades na região. No Norte, a situação é inversa: a participação no valor da produção passou de 3,1 para 3,8%, enquanto a referente ao pessoal ocupado evoluiu de 5,3 para 8,4%. Convém observar que o aumento da importância da região Norte na geração do produto da agropecuária deve-se exclusivamente a Rondônia e Pará.

As demais regiões do País tiveram suas participações relativas no valor da produção, levemente reduzidas, mantendo o Sudeste a posição de principal produtor, seguido pelo Sul. Observando a situação intra-regional, constata-se grande homogeneidade no Nordeste, onde quase todos os estados perderam pontos percentuais no que diz respeito ao valor da produção. Já no que se refere ao pessoal ocupado, vários deles tiveram sua participação relativa aumentada, o mesmo ocorrendo com o Nordeste quanto considerado como um todo. No Sudeste, Minas Gerais aumentou sua participação relativa no valor da produção mas reduziu a relativa ao pessoal ocupado. Situação semelhante registrou-se no Paraná e em Santa Catarina.

Em síntese, as alterações ocorridas na distribuição da produção agropecuária ao longo da década dos setenta foram, em grande parte, ocasionadas pela expansão da fronteira agrícola. Mas seu impacto não foi, durante o período em questão, suficiente para tirar da posição de liderança o Sudeste e o Sul e,

FIGURA 1

DISTRIBUIÇÃO INTERESTADUAL DO VALOR DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA EM 1970-1980 (Em %)



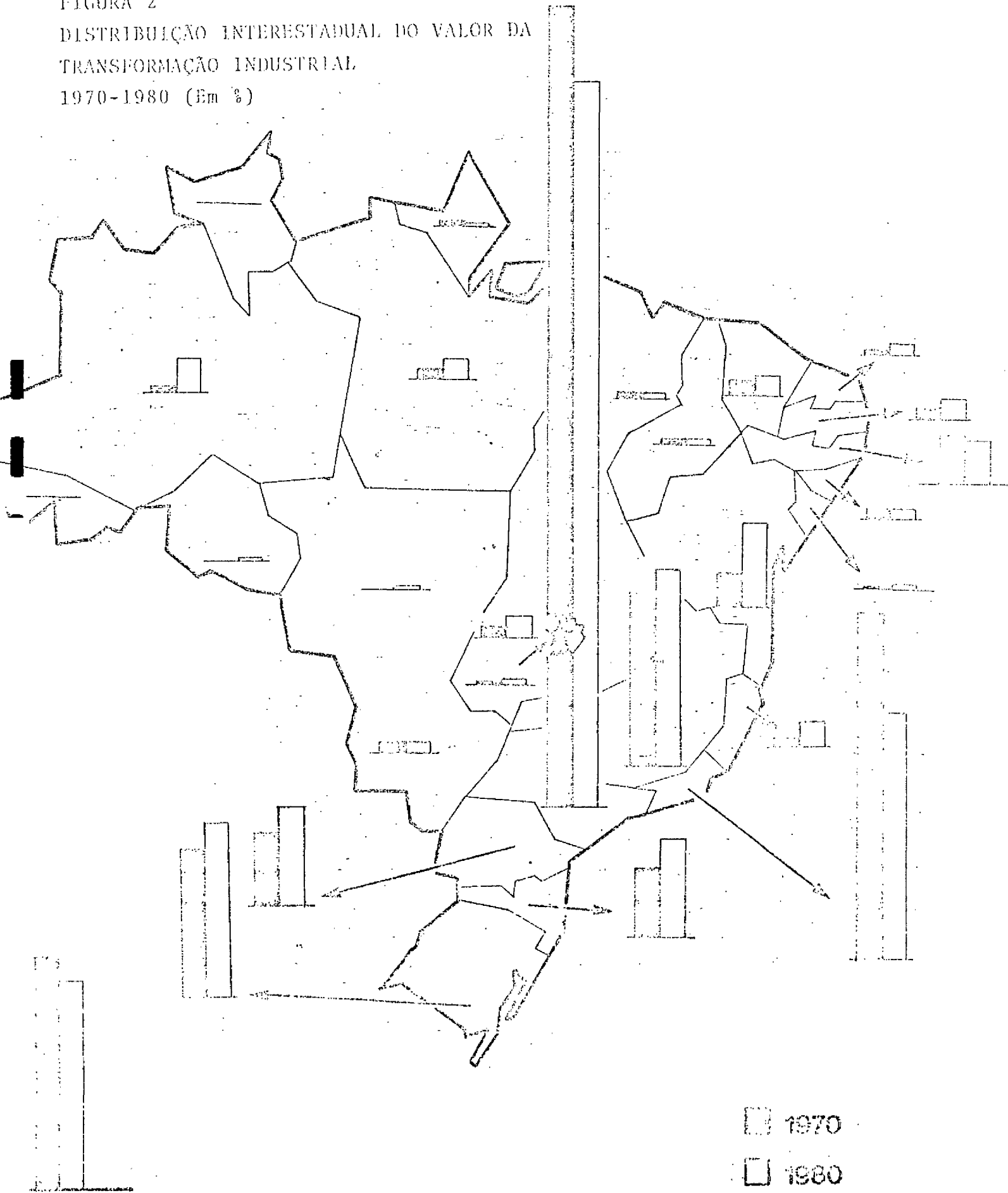
dentro destas regiões, os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraná, embora a importância relativa dos mesmos tenha sofrido pequena redução. Juntos, estes quatro estados geraram 61,8% do valor da produção agropecuária de 1970 e, em 1980, o valor correspondente passou para 58,7%.

A situação no setor secundário considerado globalmente, pode ser visualizada na Figura 2. O indicador utilizado neste caso é a distribuição percentual do valor da transformação industrial. Observando, de início, apenas os valores referentes às regiões, constata-se que, de 1970 para 1980, houve uma redução na participação relativa do Sudeste, em benefício de todas as demais regiões do País. A perda do Sudeste foi de 7,7 pontos percentuais. O maior ganho foi da região Sul: 3,7 pontos percentuais. Vêm depois o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste com ganhos de 2,3, 1,6 e 0,6 pontos percentuais, respectivamente.

Embora todas as regiões, exclusive o Sudeste, tenham aumentado sua participação relativa na geração do produto industrial, o mesmo nem sempre ocorreu a nível de estado. No Norte, os ganhos concentraram-se, quase totalmente no Amazonas e no Pará, sobretudo no primeiro. No Nordeste, a preponderância coube à Bahia que teve sua participação relativa aumentada em 2,1 pontos percentuais. Os demais estados da região, quando conseguiram ganho, este não passou de 0,1 pontos percentuais. No Sul e no Centro-Oeste, todos os estados tiveram sua participação relativa ampliada de forma não muito diferenciada. Convém ressaltar ainda que dentro do próprio Sudeste, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo distinguiram-se por haverem obtido ganhos de posição relativa, a despeito da perda global da região.

Constata-se, enfim, que no aspecto referente ao valor da transformação industrial, houve certa desconcentração espacial que não se processou, todavia, de forma abrangente ao longo de

FIGURA 2
DISTRIBUIÇÃO INTERESTADUAL DO VALOR DA
TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
1970-1980 (Em %)



todo o território nacional. Na verdade, o que ocorreu foi a redução da importância relativa dos estados mais industrializados, São Paulo e Rio de Janeiro, face principalmente ao aumento da participação dos outros estados do Sudeste, do Sul e do estado nordestino mais próximo do Sudeste, qual seja, a Bahia.

Convém destacar que a relativa desconcentração espacial do valor da transformação industrial ocorrida de 1970 para 1980, foi em termos percentuais, mais acentuada que a desconcentração do pessoal ocupado. Tomando o caso do Sudeste, o que se verifica é que a perda de 7,7 pontos percentuais na geração do valor da transformação industrial correspondeu a uma perda de 5,1 pontos percentuais na distribuição do pessoal ocupado. O Nordeste, que passou a gerar 2,3 pontos percentuais adicionais do valor da transformação industrial, absorveu apenas 0,9 pontos percentuais a mais do pessoal ocupado. No Sul, os valores correspondentes foram 3,7 e 2,5 pontos percentuais, o que indica ser seu comportamento semelhante ao do Nordeste. A nível de estado, observa-se esta situação em grande número deles, em especial, naqueles que tiveram os maiores aumentos de participação na geração do valor da transformação industrial.

A análise a nível de gênero de indústria, também realizada, conduziu a conclusões, em geral, coincidentes com as relativas à distribuição espacial do valor da Transformação Industrial (VTI) global.

Na maior parte dos gêneros da indústria em que se verificou redução da participação relativa do Sudeste na geração do VTI, os aumentos correspondentes de participação concentraram-se basicamente nos estados da região Sul e na Bahia. Simultaneamente, constatou-se que a diminuição da concentração do VTI no Sudeste foi decorrente do comportamento de São Paulo e Rio de Janeiro, uma vez que Minas Gerais e Espírito Santo aumenta

ram sua participação na geração do VTI de diversos gêneros industriais.

Assim sendo, a relativa desconcentração espacial da atividade industrial observada no período de 1970 a 1980 aparece como resultado natural do processo de expansão industrial do Sul Sudeste (inclusive Bahia), a partir do centro mais dinâmico representado por São Paulo. As demais regiões do País não conseguiram melhorar significativamente sua posição relativa, mas muitos de seus estados puderam, pelo menos, manter sua participação na geração do VTI. Enfim, as disparidades especificamente relacionadas ao valor da transformação industrial reduziram-se entre Sul e Sudeste (mais Bahia), mas o mesmo não ocorreu entre estas duas e as demais regiões brasileiras.

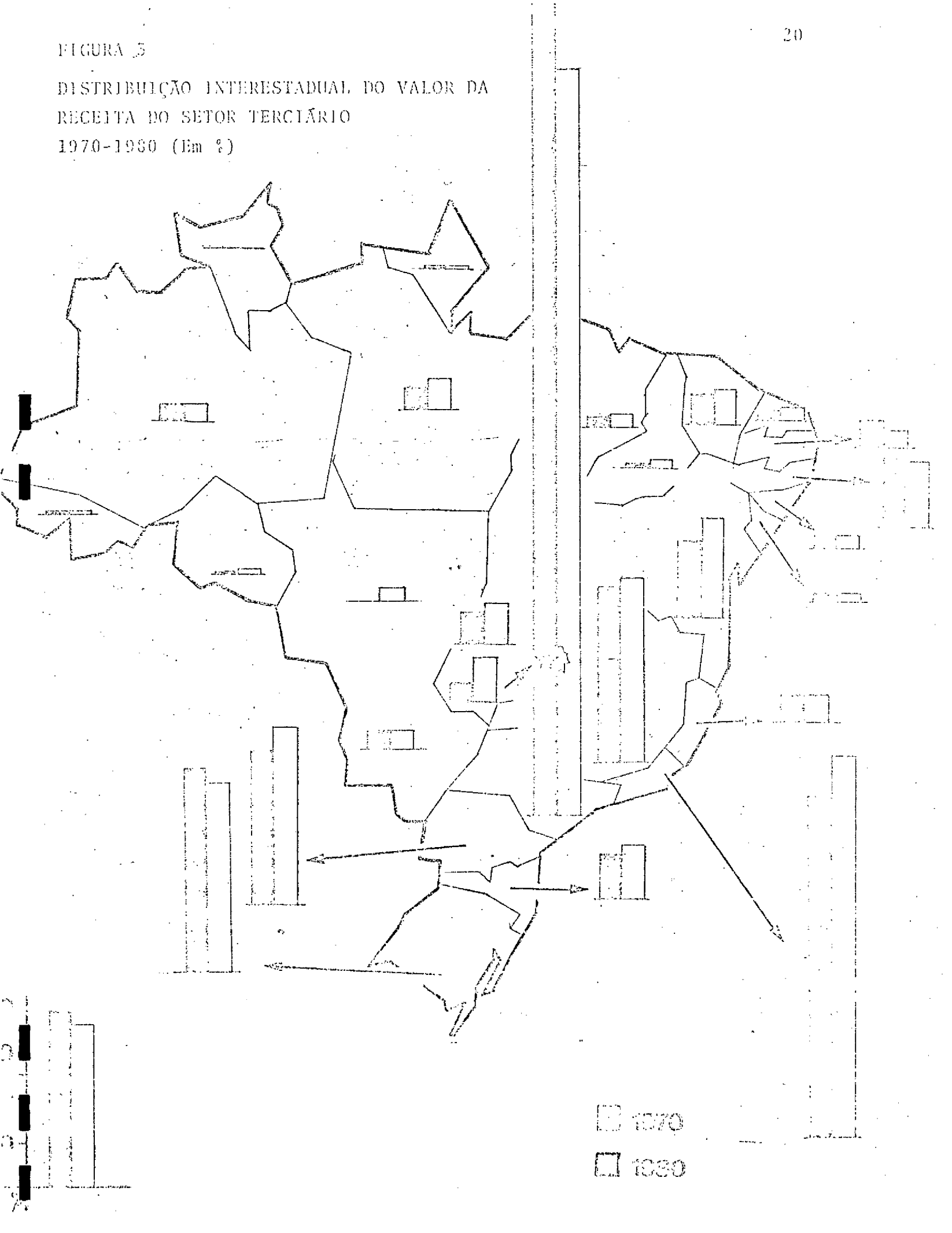
No que diz respeito às atividades comerciais e de serviços, sua distribuição espacial, avaliada através do valor da receita, mantém-se ainda bastante concentrado no Sudeste. De 1970 para 1980 houve apenas um pequeno aumento da participação relativa das demais regiões, conforme se pode observar na Figura 3.

Este é, enfim, um quadro sumário da evolução da distribuição espacial das atividades produtivas no período de 1970 a 1980.

Observamos de um lado, que a consecução do objetivo de expandir a fronteira agrícola acabou por integrar áreas até então desocupadas ou pouco povoadas no Norte e Centro-Oeste, o que levou a uma pequena redistribuição espacial da produção agropecuária. Mas, conforme visto, os resultados em termos de desconcentração espacial não foram muito expressivos no que diz respeito ao valor da produção e foram ainda mais tímidos no que se refere à absorção de mão-de-obra nestas novas áreas em virtude da predominância, em boa parte delas, de grandes propriedades voltadas para atividades pouco intensivas em trabalho como é o caso da soja e da pecuária.

FIGURA 5

DISTRIBUIÇÃO INTERESTADUAL DO VALOR DA RECEITA DO SETOR TERCIÁRIO
1970-1980 (Em %)



Pelo lado da indústria, a continuação do processo de substituição de importações foi, em parte, responsável pela modesta desconcentração observada. Pela própria natureza deste processo, as novas indústrias procuram localizar-se próximas à demanda e onde encontrem a infra-estrutura necessária ao seu desenvolvimento. Assim sendo, nada mais natural que o crescimento industrial concentrar-se no centro dinâmico da economia: São Paulo e os estados mais próximos a ele. Apenas os ramos industriais como alimentos, bebidas, têxtil, vestuários e calçados, cuja fase de substituição há muito já se encerrou apresentaram maior desconcentração. Ressalta-se, uma vez mais, a exceção representada pelo Amazonas que, em função da Zona Franca, teve sua participação na produção eletroeletrônica substancialmente elevada.

O outro elemento que efetivamente influenciou a atividade industrial no período recente foi a política de promoção de exportações. Com efeito, foi a indústria o setor fundamentalmente afetado por esta política. A análise da legislação referente à promoção de exportações revelou tratar-se de uma política voltada quase em sua totalidade para o estímulo da exportação de produtos industrializados, quer através das várias formas de incentivos fiscais, quer através dos incentivos creditícios.

Assim sendo, os estados que, em princípio, estariam mais aptos a se beneficiar com esta política seriam os estados mais industrializados.

A influência da política de promoção de exportações sobre o comércio externo do Brasil como um todo foi surpreendente. Em 1968 os produtos industrializados eram responsáveis por apenas 20% do valor exportado. Sua importância relativa superou, pela primeira vez, a dos produtos básicos, dez anos mais tarde: 52% contra 48%. Em 1981, os industrializados representavam 61% do valor exportado, percentual este que deve continuar a crescer.

Mas o desempenho observado para o Brasil como um todo não reflete necessariamente o que ocorreu a nível de estado, tanto no que diz respeito ao crescimento das exportações quanto no que se refere à alteração da composição das mesmas. Tendo em vista que o conhecimento destes aspectos era fundamental para a identificação da distribuição, ao longo do espaço, dos benefícios decorrentes da política de promoção às exportações foi analisada a participação dos estados brasileiros no comércio internacional de 1974 a 1981.

Esta análise revelou que a tendência de aumento da participação dos produtos industrializados no valor exportado, verificada para o País como um todo, foi característica de muitos estados, mas não de todos. As exceções foram Santa Catarina, Espírito Santo, Maranhão, Piauí, Ceará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, estados em que os produtos básicos ampliaram seu espaço na pauta de exportações. Assim, a exceção à tendência nacional não pode ser atribuída à especificidade de uma dada região, visto que os estados acima mencionados encontram-se em quatro das cinco regiões brasileiras.

Outra característica que não é peculiaridade de estados de uma região é a predominância dos produtos industrializados na pauta de exportações. Os estados em que mais da metade do valor exportado em 1981 foi gerado por estes produtos são: Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Piauí, Paraíba, Amazonas, Pernambuco, Bahia e Goiás. Destes estados, apenas os três últimos não apresentavam esta característica em 1974.

Quando porém, se tomou em conta a diversificação e a natureza dos produtos industrializados exportados pelos estados, individualmente, surgiram algumas diferenciações.

Na região Norte, exceção feita ao Amazonas, os estados e territórios tiveram sua exportação de industrializados baseada em apenas um produto: o minério de manganês no Amapá e a madeira nos demais.

No Nordeste, permaneceu a pequena diversificação de produtos, baseados, em geral, nas culturas características da região: carnaúba, sisal e cana-de-açúcar. A exceção agora foi a Bahia.

Situação semelhante foi observada no Centro-Oeste. A pequena exportação industrial do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás baseou-se, respectivamente, na carne bovina, no cimento e no ferro-niôbio.

No Sul, a pauta de exportação de industrializados foi um pouco mais diversificada, sobretudo no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. O óleo de soja foi elemento presente na pauta dos três estados, associado à gasolina, no Paraná, ao açúcar refinado e às roupas em Santa Catarina, aos calçados e à carne industrializada no Rio Grande do Sul.

Mas foi somente no Sudeste, em particular, em São Paulo e no Rio de Janeiro, que se encontrou uma pauta realmente diversificada, com produtos de grande elaboração industrial. Minas Gerais, com a indústria automobilística, deve apresentar alterações nos anos que seguem.

Voltando às exceções mencionadas anteriormente, a Bahia já apresenta exportação menos concentrada, em virtude do desenvolvimento da indústria química e petroquímica no Estado. O Amazonas, conforme já mencionado, distingue-se interiormente das demais unidades da região Norte, apresentando em sua pauta de exportações vários itens da indústria eletroeletrônica.

Face a este quadro, que reflete a concentração espacial ainda elevada da atividade industrial, não se deveria esperar que os estados cuja exportação de industrializados mostrou-se pouquíssimo diversificada e concentrada em produtos de pequena expressividade no comércio internacional, obtivessem sensíveis melhoras em sua participação relativa no valor exportado pelo País.

A Figura 4 elucidada este ponto.

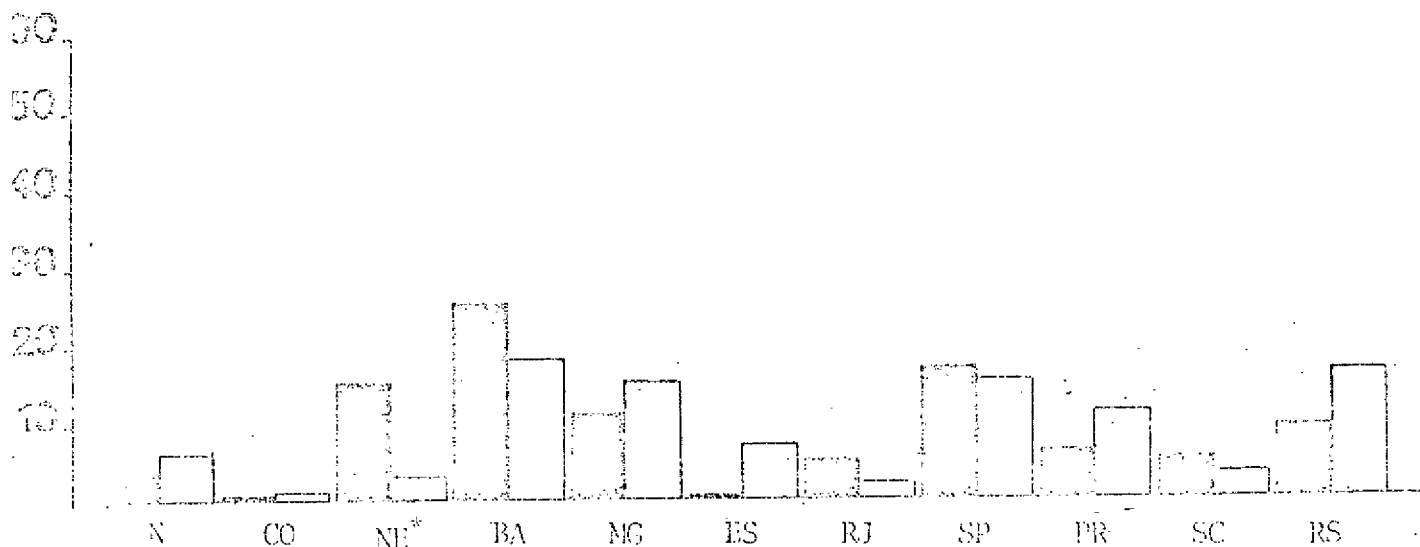
FIGURA 4

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO VALOR DE EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
1974-1981

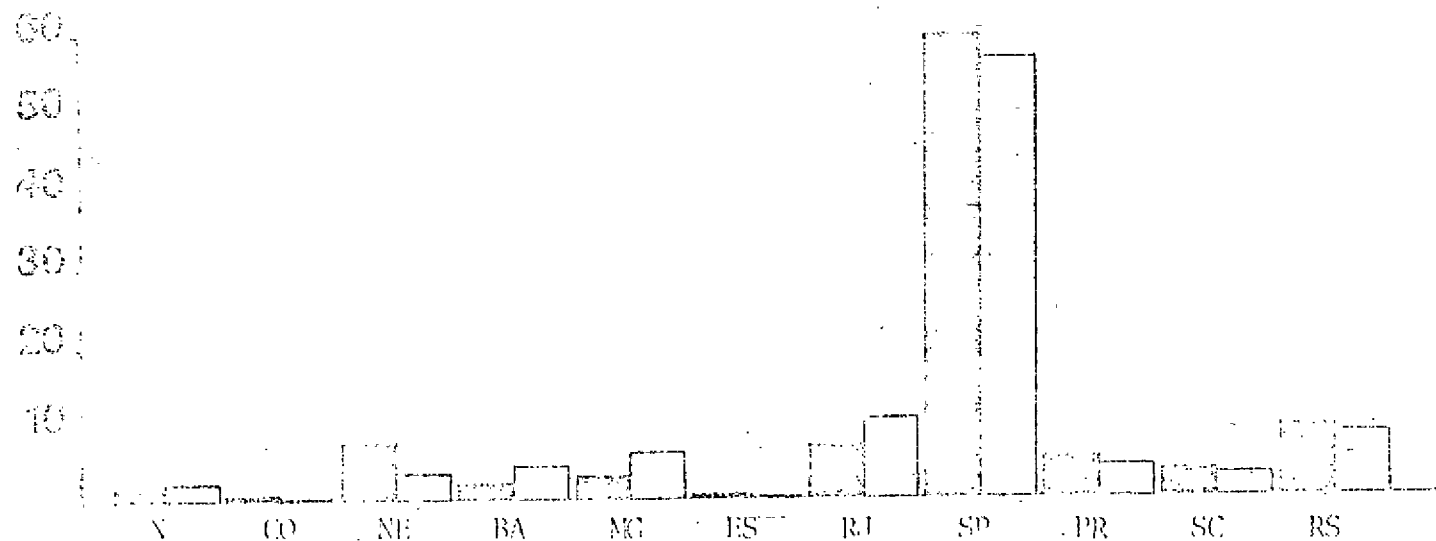
(Em %)

□ 1974
■ 1981

a) Produtos Semimanufaturados



b) Produtos Manufaturados



* Exclusive Bahia.

Na parte referente aos semi-manufaturados, pode-se observar que o Sudeste manteve-se na posição de principal fornecedor. Dentro da região, São Paulo e Minas Gerais são os estados mais importantes. Destaca-se, ainda, o Espírito Santo pela elevação em sua participação no valor exportado que evoluiu de 0,5% em 1974, para 7,8% em 1981. A região Sul foi, em 1981, a segunda em importância, vindo em seguida, o Nordeste, cujas vendas ao exterior provieram basicamente da Bahia. No Norte, cabe ressaltar o aumento da participação relativa do Pará nos dois últimos anos do período em questão, estado que foi, também, quase sempre, o de maior expressão no comércio externo da região. No Centro-Oeste, Goiás sobressaiu-se a partir de 1977, em virtude do processamento do minério de ferro.

No que diz respeito aos manufaturados, a distribuição mostrou-se ainda mais concentrada. Ao longo de todo o período, o Estado de São Paulo exportou sempre mais da metade do total. Rio de Janeiro e Minas Gerais aumentaram suas participações, cujos valores foram, respectivamente, 1,3 e 6,3% em 1981. No Sul, o principal Estado exportador é o Rio Grande do Sul, seguido por Santa Catarina e Paraná. No restante do País, destaca-se apenas a Bahia que apresenta tendência crescente de participação. Da exportação total de manufaturados de 1981, 94,6% tiveram origem nos estados do Sul e Sudeste e na Bahia.

A concentração espacial da exportação de produtos industrializados está certamente associada à própria concentração da atividade industrial.

Este ponto ficou evidente quando se analisou a exportação industrial por gênero de indústria, com base em dados publicados pelo Ministério da Fazenda.

Do total das exportações industriais de 1980, 90,1% saíram dos estados do Sudeste e do Sul. Considerando também as exportações da Bahia, esta parcela eleva-se para 95,3%. O Es

tado de São Paulo, sozinho, foi responsável por 46,9% do valor exportado.

Comparando estes valores aos relativos à distribuição espacial da produção industrial constatou-se que as exportações são ainda mais concentradas nestas duas regiões e na Bahia, pois a parcela do valor da transformação industrial (exclusive extração de minerais) gerada nesta área é igual a 91,9% inferior, portanto, à parcela referente às exportações.

A análise da origem das exportações por ramo da indústria evidenciou, uma vez mais, que a elevada concentração das exportações industriais acompanha, de perto, a concentração da atividade industrial. Sendo a política de promoção às exportações essencialmente voltada para os produtos industrializados, quanto maior a exportação destes produtos realizada por um determinado estado, tanto mais beneficiado ele será por tal política. Portanto, a concentração espacial das exportações implica também em concentração espacial dos benefícios.

Cabe ressaltar, no entanto, que a distribuição, entre os estados, dos benefícios gerados pela política de promoção às exportações não é necessariamente igual à distribuição espacial do valor exportado. Isto porque os instrumentos de promoção utilizados não conferem a todos os produtos industrializados, o mesmo incentivo "quantitativo".

Utilizando as taxas de subsídio calculados por Tyler (1981), e que levam devidamente em conta este aspecto, foi possível obter uma medida dos benefícios decorrentes da política de promoção às exportações, em particular, dos incentivos fiscais e creditícios, para o ano de 1981.

O valor total dos benefícios considerados foi igual a Cr\$ 167.682 milhões, valor que corresponde a 0,65% do Produto Interno Bruto de 1981 e a 2,63% do PIB da indústria de transformação. A distribuição percentual destes benefícios entre

os estados e regiões brasileiras pode ser visualizada na Figura 5.

Conforme se pode observar, o predomínio de São Paulo na apropriação dos benefícios da promoção às exportações é absoluto: a parcela apropriada é igual a 58,5%. A segunda melhor posição é ocupada pelo Rio Grande do Sul, com 11,4%. Os outros seis mais beneficiados são os demais estados do Sul e do Sudeste e a Bahia. Dos benefícios totais, 96,5% foram para estas duas regiões e Bahia.

Comparando, finalmente, a parcela de benefícios destinada a um dado estado à sua participação no valor exportado, pôde-se verificar se a apropriação dos benefícios por parte deste estado foi superior à sua contribuição ao valor de exportação.

Começando por São Paulo, verificou-se que este estado recebeu 58,5% dos benefícios totais da política de promoção às exportações e gerou 50,1% do valor exportado. Vale dizer, suas exportações estavam relativamente mais concentradas nos gêneros de indústria mais incentivados. Em igual situação encontram-se os demais estados do Sudeste. No Sul, ocorreu o inverso, assim como na Bahia. Situação semelhante à dos estados do Sudeste, verificou-se apenas na Paraíba, Amazonas e Pará.

Assim sendo, os estados do Sudeste, além de serem, juntamente com os do Sul e com a Bahia, os estados naturalmente mais beneficiados pela política de promoção às exportações em função de sua elevada participação na exportação industrial, foram também, em 1981, os estados mais favorecidos por terem suas exportações concentradas nos ramos industriais que apresentaram as maiores taxas de promoção.

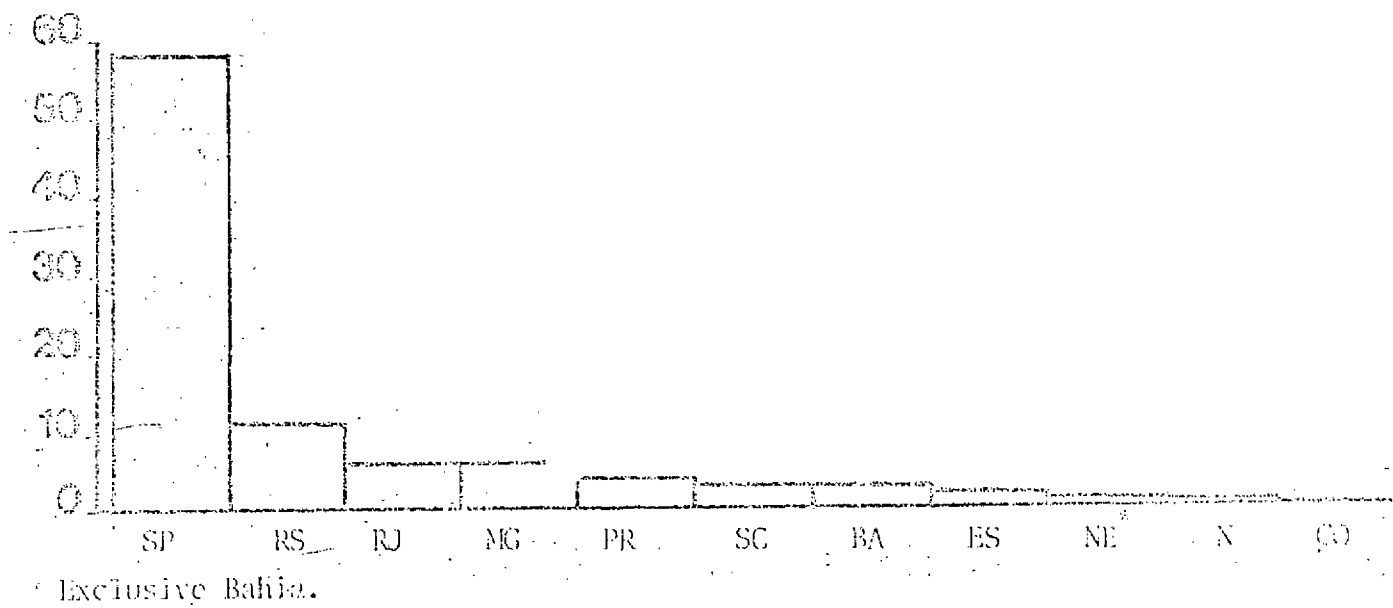
Como conclusão, pode se dizer que, em vista de todos os elementos apresentados, a política de promoção às exportações, ao privilegiar os produtos industrializados, acabou por beneficiar os estados de maior nível de atividade industrial, com

FIGURA 5

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS BENEFÍCIOS DA PROMOÇÃO ÀS EXPORTAÇÕES

1981

(Em %)



borando em consequência, para a manutenção do caráter concentrador da dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro.

Este caráter concentrador manifesta-se também no padrão de comércio interno. Analisando este comércio em alguns anos esparsos a partir da década de quarenta e para as quais existem informações disponíveis, constatou-se crescimento do intercâmbio regional. Também no que diz respeito ao período mais recente, de 1974 a 1981, e que foi analisado ano a ano, observou-se uma tendência crescente no valor real transacionado. Mas não houve modificações significativas na participação relativa de cada região e estado no total das transações. Como não poderia deixar de ser, o Sudeste é a principal região geradora do comércio interno. Em 1981, 66% do valor das importações interestaduais saíram desta região. No que diz respeito às exportações, o valor correspondente foi 51%. O Estado de São Paulo, sozinho gerou 42% das importações e absorveu 23% das exportações das demais unidades da Federação. A segunda região em importância no comércio interno é o Sul. Tomando ainda por base o ano de 1981, tiveram origem nesta região 20% das importações e a ela se destinaram 21% das exportações. -

As principais características do padrão do comércio interestadual estão representadas no Quadro 1. Nele acham-se associados o estado ou território e os principais estados de origem de suas importações e de destino de suas exportações. Este quadro reflete a situação vigente especificamente no ano de 1981, mas pode ser considerada representativa do padrão de comércio dos anos anteriores.

O primeiro aspecto que fica evidenciado neste quadro é a elevada participação de São Paulo no comércio interno brasileiro. Notadamente no que diz respeito à origem das importações interestaduais, seu predomínio é indiscutível. Das vinte e seis unidades da Federação, vinte e três têm em São Paulo o principal fornecedor de mercadorias. Por outro lado, para dezoito

QUADRO 1
PRINCIPAIS PARCEIROS DE COMÉRCIO (*)
1981

Estados	Origem das Importações	Destino das Exportações
- Acre	SP (46), AL (11), AM (89), BA (07)	SP (46), AL (19), PA (16)
- Amazonas	SP (69), RJ (11)	SP (79), RJ (69)
- Pará	SP (34), RJ (11), MG (07)	SP (42), MA (09), AM (05), MG (05), PE (05)
- Amapá	SP (39), PA (30), RJ (08)	BA (30), SP (29), PR (09), RS (07), RJ (07)
- Paraíba	SP (34), PR (09), AM (08)	SP (57), PR (16), AM (10)
- Rondônia	SP (38), AM (27), RS (13), RJ (08)	SP (41), AM (26), PR (15), RS (09) (**)
- Maranhão	SP (34), PI (12), CE (11), PE (11)	PI (21), SP (18), CE (11), RJ (09), PA (09)
- Piauí	SP (30), CE (17), PE (17), MA (08)	MA (49), SP (11), PE (10), RJ (07), SP (06)
- Ceará	SP (45), PE (15), RI (10)	SP (18), PI (11), MA (10), PE (10), RN (09), RJ (07)
- Pão Grande do Norte	SP (32), PE (25), CE (09), PB (08)	SP (28), PE (11), PB (09), RJ (08)
- Paraíba	PE (40), SP (29), RJ (05)	PE (25), RN (15), SP (14), CE (09), RJ (07)
- Pernambuco	SP (48), RJ (10), BA (09), MG (07)	SP (20), PB (14), AL (12), BA (10), CE (09), RN (08)
- Alagoas	PE (38), SP (31), RJ (08), BA (07)	PE (39), BA (21), SP (11)
- Sergipe	SP (34), RJ (13), BA (10), PE (08), MG (07)	BA (31), SP (26), PE (10), AL (09)
- Bahia	SP (49), RJ (11), MG (10), PE (07)	SP (50), RJ (11), PE (10), MG (05)
- Fernando de Noronha	DF (21), SP (20), BA (17), MG (17)	DF (37), SP (20), PE (17)
- Mato Grosso	SP (57), PR (11), MS (09), MG (08)	SP (51), PR (17), MG (09), MS (05)
- Mato Grosso do Sul	SP (65), PR (11), SC (09)	SP (61), PR (25), MT (08)
- Goiás	SP (60), MG (14), RJ (06)	SP (51), MG (22), DF (10)
- DF	SP (58), RJ (16), MG (13), GO (09)	GO (33), SP (21), MG (15), CE (06)
- Minas Gerais	SP (62), RJ (19)	SP (52), RJ (18), BA (04), PR (04)
- Espírito Santo	SP (44), RJ (25), MG (15)	SP (49), MG (18), RJ (16)
- Rio de Janeiro	SP (67), MG (13), RS (06)	SP (48), MG (15), RS (08), PR (06)
- São Paulo	RJ (23), PR (19), MG (18), RS (11), BA (06)	RJ (23), MG (16), PR (15), RS (12), BA (05)
- Paraná	SP (66), RJ (09), RS (03), SC (06)	SP (60), SC (15), RJ (07), RS (06)
- Santa Catarina	SP (49), PR (27), RS (18)	SP (39), RS (17), PR (15), RJ (09), MG (06)
- Pão Grande do Sul	SP (65), RJ (13), SC (09), PR (07)	SP (43), RJ (15), PR (12), SC (12)

(*) Os valores entre parênteses correspondem à participação percentual de cada estado no total.

(**) Esta distribuição corresponde ao ano de 1980. Em 1981, a maior parte das exportações de Roraima (74%) destinou-se a Santa Catarina. Este que estiver completamente o padrão de comércio verificado nos anos anteriores, sendo, portanto, duvidosa sua ocorrência nos anos seguintes.

las São Paulo é também o principal comprador dos produtos que elas exportam para outras unidades da Federação.

Em todos os estados e territórios do Norte, a maior parcela de importações provém de São Paulo. Os dois maiores estados da região (Amazonas e Pará) têm, depois de São Paulo, outros estados do Sudeste como principais fornecedores. Ao mesmo tempo, elas aparecem alternativamente entre os mais importantes parceiros comerciais dos demais estados e territórios do Norte, ao lado de estados do Nordeste e do Sul. Pelo lado das exportações, há também o predomínio de São Paulo como comprador e nas posições subseqüentes surgem estados de todas as regiões, exclusive o Centro-Oeste.

No Nordeste, desconsiderando Fernando de Noronha, os principais parceiros são, em geral, do Sudeste (SP, RJ e MG) e da própria região. Os estados nordestinos apresentam clara tendência a estabelecer comércio com seus vizinhos mais próximos. Isto vale também para aqueles que se encontram mais perto do Norte, que têm entre seus parceiros mais importantes o Pará e o Amazonas. Dentro do Nordeste, o estado com maior expressão no comércio é Pernambuco, aparecendo sempre entre os principais fornecedores de mercadorias para os estados da região. Ressalte-se inclusive que no intercâmbio com os estados e ele contíguos - Paraíba e Alagoas - Pernambuco supera São Paulo, tanto como comprador quanto como vendedor. A Bahia só aparece entre os principais parceiros dos estados situados mais ao sul do Nordeste, precisamente de Pernambuco para baixo. Ela está muito mais integrada ao Sudeste, em termos de comércio, que à região geográfica a que pertence.

O comércio dos estados do Centro-Oeste é feito basicamente com São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná e entre eles mesmos. Ressalte-se, porém, que internamente à região as transações mais freqüentes são feitas ou entre o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul ou entre Goiás e o Distrito Federal.

No Sudeste, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro adquirem a maior parte de suas importações na própria região. Já entre as principais fontes de importação de São Paulo estão também incluídos o Rio Grande do Sul, o Paraná e a Bahia. Estes três estados aparecem ainda entre os principais destinos das exportações do Sudeste, ao lado, evidentemente, dos estados desta região.

O comércio dos estados do Sul é fundamentalmente feito entre eles próprios e com São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

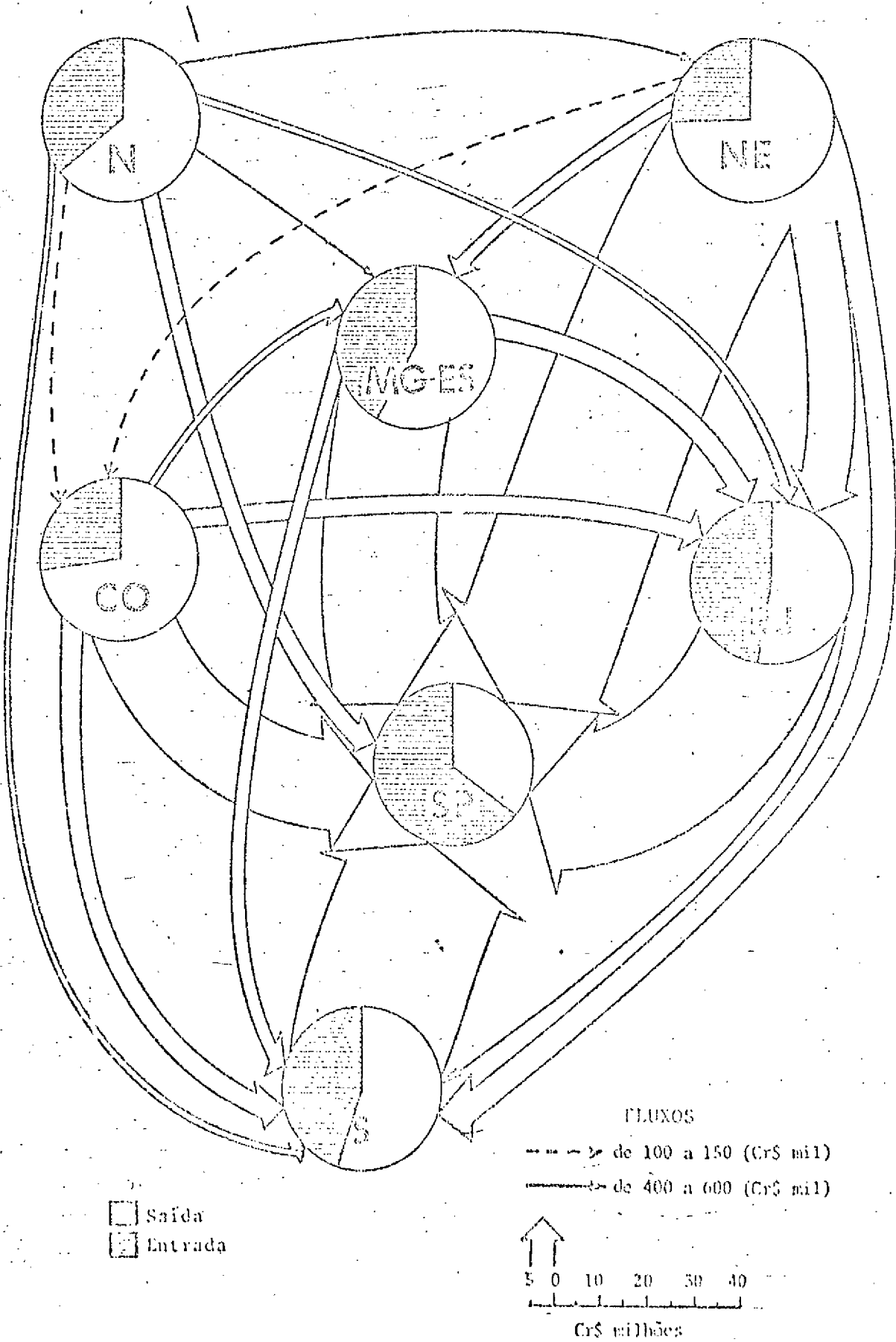
Vê-se, portanto, que a tendência de aumento das transações extra-regionais, verificada nas últimas décadas, não decorre de uma ampliação substancial das relações de comércio entre todos os estados. Ao que tudo indica, houve redução relativa do comércio intra-regional, mas o extra-regional encontra-se extremamente concentrado no Sudeste, destacando-se nesta região, São Paulo como o grande parceiro comercial de quase todos os estados e territórios brasileiros. Ressalte-se ainda que os estados das regiões com maior volume de comércio - Sul e Sudeste - realizam mais de 70% de seu comércio dentro dos limites destas duas regiões. Apenas a Bahia aparece entre os principais parceiros de alguns estados do Sudeste.

Assim sendo, os estados das outras regiões são para os do Sul e Sudeste, parceiros cujo peso relativo não é muito expressivo, embora o contrário não seja verdadeiro.

O resultado final obtido por regiões e estados no intercâmbio interno qual seja, o saldo de suas balanças de comércio permite também identificar um importante aspecto.

Uma forma de representação deste resultado, relativo ao ano de 1977 e, em geral, representativo dos demais anos analisados, encontra-se na Figura 6. Pode-se observar facilmente que tanto os estados do Sudeste quanto as demais regiões apre

FIGURA 6
 DÉFICIT DA BALANÇA COMERCIAL - 1977



sentaram resultado deficitário em seu comércio com São Paulo. Este resultado repetiu-se sistematicamente ao longo de todo o período analisado. São Paulo assume, portanto, a posição de grande produtor, sobretudo industrial, e aparece no comércio interno como o exportador líquido de produtos para o restante da Nação.

Dado o elevado peso do estado paulista no intercâmbio dos demais estados e dadas, também, outras peculiaridades do comércio interno de cada estado, no cômputo final todos eles vêm apresentando balanço comercial regularmente deficitário. A única exceção é o Amazonas que apresenta superávit inclusive no comércio com São Paulo. A explicação para isto está, sem dúvida, na venda de produtos da Zona Franca de Manaus.

Portanto, exceção feita a São Paulo e Amazonas, os demais estados têm déficits contínuos que precisam ser compensados, ao menos parcialmente, a fim de viabilizar a manutenção do padrão de comércio identificado. Para tanto, há alguns mecanismos de ajustamento possíveis. Entre eles, os únicos que se pôde analisar, dada a disponibilidade de informações, foram a participação no comércio internacional e a transferência de recursos governamentais.

O primeiro destes mecanismos está diretamente associado ao desempenho econômico de cada estado, em particular, de seu desempenho no mercado externo. Ele consiste na redução dos déficits crônicos no comércio interno através da obtenção de saldos positivos no comércio internacional por parte dos estados deficitários.

Tendo em vista que apenas Amazonas e São Paulo apresentam superávits sistemáticos no intercâmbio interno, todos os demais estados brasileiros teriam que obter resultados positivos na sua balança externa a fim de compensar o déficit interno.

Analisando o desempenho destes estados no período de 1974 a 1981, verificaram-se os resultados que seguem.

De 1974 a 1976, todos os estados do Sul apresentaram superávit comercial. A partir de 1977, Santa Catarina passou a ter déficits crescentes no seu comércio com o exterior, ficando assim descartada a possibilidade deste estado compensar o saldo negativo do intercâmbio interno através do comércio com outros países.

No Sudeste, encontra-se em situação semelhante o Estado do Rio de Janeiro cujos déficits comerciais foram superiores a dois bilhões de dólares em todos os anos do período considerado, exclusivamente 1977. Também negativos foram os saldos do comércio externo de Minas Gerais em seis dos oito anos do período. Mas as magnitudes do déficits foram substancialmente menores que as verificadas para o Rio de Janeiro. O Espírito Santo foi o único estado da região a apresentar saldos sempre positivos com certa tendência de crescimento.

No Nordeste, nenhum estado apresentou saldos sistematicamente negativos no comércio com o exterior. O Maranhão teve déficits em seis anos, Sergipe em três e Rio Grande do Norte e Pernambuco em dois. Também no Piauí os saldos foram sempre aproximadamente nulos. Ficou, assim, aberta, em princípio, a possibilidade de vários estados nordestinos terem compensado seus déficits no comércio interno.

Na região Norte, a situação predominante foi de superávit comercial. Rondônia constituiu-se em exceção apresentando déficits ao longo de todo o período. Os saldos negativos do Amazonas devem ser interpretados de forma distinta, assim como os relativos a São Paulo, tendo em vista que estes dois estados não necessitam do comércio exterior para compensar saldos do comércio interno.

No Centro-Oeste, o único estado com possibilidade de ajustar seu desequilíbrio no intercâmbio doméstico é Mato Grosso do Sul. Os outros dois estados da região apresentaram saldos nulos no comércio internacional e o Distrito Federal só teve déficits.

Em síntese, os estados para os quais o comércio exterior não apareceu como alternativa para compensação dos resultados desfavoráveis obtidos no comércio interno, são os seguintes: Santa Catarina (a partir de 1977), Rio de Janeiro, Minas Gerais, Piauí, Rondônia, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal.

No que diz respeito aos demais estados, restava averiguar se os saldos positivos por eles obtidos no comércio internacional teriam sido suficientes para cobrir os déficits internos, ou se colaboraram apenas para reduzi-los.

Tendo em vista este objetivo, foram somados os saldos do comércio interno e externo dos estados brasileiros em cada um dos anos do período 1974-81. Resultou, assim, o saldo final do comércio de cada estado com os demais estados brasileiros e o resto do mundo.

Para os estados acima mencionados e, também, para o Distrito Federal, os saldos finais foram necessariamente negativos, não cabendo maiores comentários. Entre os dezesseis outros estados para os quais havia, em princípio, possibilidade de compensação do déficit interno através do superávit externo, poucos lograram obter este resultado.

Entre estes poucos, encontram-se os do Sul e do Sudeste - Paraná, Rio Grande do Sul e Espírito Santo. Apesar de alguns saldos negativos no início do período, estes três estados conseguiram saldos finais regularmente positivos a partir de 1977.

No Nordeste, predominaram os saldos finais negativos. As exceções foram Pernambuco em 1974, Alagoas em 1974-75 e 1980-81 e Bahia nos três últimos anos do período em questão. Tendo em vista a elevação recente das exportações da Bahia, é possível que este resultado favorável esteja se repetindo depois de 1981.

Somente o Amapá, no Norte, conseguiu compensar seu déficit interno através do comércio exterior. No Centro-Oeste, a

situação geral foi de déficit no cômputo final do saldo de comércio.

Quanto aos dois estados cujos saldos no comércio interno são positivos, quais sejam, São Paulo e Amazonas, constatou-se, no caso do primeiro, que estes saldos foram mais do que suficientes para cobrir o déficit internacional ocorrendo o inverso no caso do segundo.

Enfim, excluindo estes dois estados por sua condição peculiar no comércio interno, pode-se estabelecer a seguinte distinção: para os estados do Sul e do Sudeste, a participação no comércio internacional ou atua efetivamente como mecanismo de compensação total do déficit no comércio interno, ou é ela própria deficitária, não permitindo compensação alguma; nas demais regiões do País, ou não há, também, compensação, ou ela é apenas parcial, salvo as exceções já mencionadas, em particular, a Bahia.

A regularidade de comportamento, da maior parte dos estados, ao longo do período de oito anos aqui considerado, não sugere alterações futuras, ao menos no curto prazo.

Assim sendo, embora o comércio exterior tenha representado para dezesseis estados brasileiros, um mecanismo de ajustamento dos desequilíbrios observados no comércio interno, não foi, na maior parte dos casos, suficiente para resolver integralmente o problema, sendo, portanto, necessária a adoção paralela de outros mecanismos de compensação dos desequilíbrios.

As transferências governamentais aparecem como um importante instrumento na medida em que repassam recursos dos estados superavitários para os deficitários. Este fato ficou comprovado quando se analisou a arrecadação efetuada pela União em 1975 e a respectiva despesa, ambos classificados por estados.

Através destes dados pôde-se perceber que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste receberam transferências líquidas positivas que equivaleram a respectivamente 147,170 e 219% da arrecadação efetuada pelas mesmas. A nível dos então territórios federais estas transferências foram bem mais significativas, chegando à ordem de 6 ou 7 cruzeiros gastos por cruzeiro arrecadado. No que diz respeito aos estados, alguns como Maranhão e Piauí apresentavam a cifra de 3 ou 4 cruzeiros de despesas por cruzeiro de imposto.

Por outro lado, de uma forma geral, foram os estados do Sul e Sudeste superavitários em termos de comércio global, os que mais cederam receita para as demais regiões, sobressaindo-se neste contexto o Estado de São Paulo para o qual apenas cerca de 39 centavos foram gastos internamente por cruzeiro arrecadado.

A comparação da magnitude do saldo final do comércio interno e externo de cada estado com a das transferências ficou prejudicada porque estas referem-se a 1975 e, neste ano, os dados sobre o comércio interno de São Paulo estavam subestimados o que, evidentemente, tem implicações não desprezíveis sobre o saldo final de cada estado tendo em vista o peso de São Paulo neste comércio.

Apesar disso, como se verificou que todos os estados com déficit no comércio interno e externo receberam transferências líquidas positivas, ficou evidenciado que recursos dos estados com superávit foram transferidos para aqueles com déficit, através de instrumentos de política fiscal, o que a caracteriza como mecanismo compensador e, talvez, mantenedor dos desequilíbrios internos manifestados através do desempenho comercial dos estados brasileiros.

Subjacente à (re)ordenação das atividades produtivas ao longo do espaço e aos movimentos de mercadorias, encontra-se o processo de redistribuição da população pelo território nacional através

da migração. Isto porque os deslocamentos populacionais não são, em geral, completamente autônomos. Pelo menos no que diz respeito ao caso brasileiro, estes deslocamentos estão intimamente associados a fatores de natureza econômica. As pessoas migram ou porque não encontram oportunidade de trabalho no local em que estão ou porque as outras áreas parecem-lhes mais promissoras. Enfim, a migração acaba sendo, em grande parte, reflexo das condições sócio-econômicas das áreas de origem e/ou de destino do migrante.

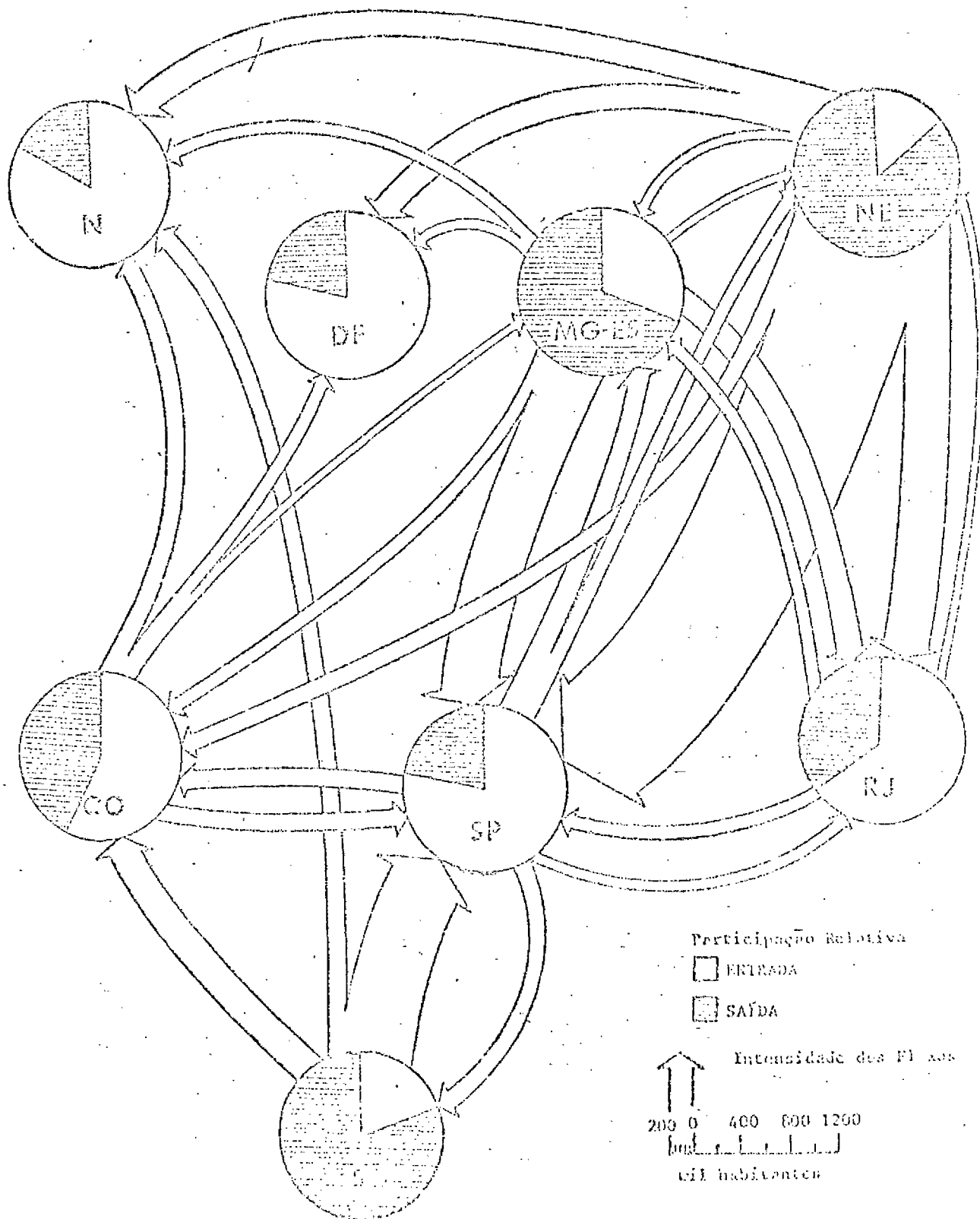
É sob esta perspectiva que se deve tentar entender o processo migratório ocorrido no Brasil durante a década dos setenta. Uma visão geral desta migração é fornecida pela Figura 7.

O primeiro ponto a destacar são os deslocamentos populacionais estimulados pela expansão da fronteira agrícola, ou seja, aquelas em direção às regiões Norte e Centro-Oeste.

Os estados da Região Norte que na década anterior haviam recebido em termos líquidos cerca de vinte mil habitantes, terminaram a década dos setenta com um saldo migratório positivo de 520 mil pessoas, bastante superior, portanto, ao observado nos anos sessenta, numa visível resposta da população ao deslocamento da fronteira agrícola em direção a esta região.

Exceção feita ao Acre, todos os estados e territórios nordestinos foram receptores líquidos de migrantes. Mas apenas dois deles - Rondônia e Pará - tiveram juntos uma entrada líquida de quase 480 mil pessoas, cabendo, portanto, a todos os demais saldo positivo de apenas 40 mil migrantes. Convém recordar aqui que foram exatamente Rondônia e Pará os estados responsáveis pelo aumento da participação da região Norte na geração do produto agropecuário nos anos setenta.

O Centro-Oeste manteve a condição de receptor líquido de migrantes, observada nos anos sessenta, quando já se desenvolvia o processo de ocupação da região.



Porém, seu saldo migratório na década em análise foi menor que na anterior. Isto se deve ao que ocorreu no Estado de Goiás que teve uma entrada líquida de quase 130 mil pessoas nos anos sessenta e, nos setenta apresentou perda líquida de população (quase 15 mil habitantes). Os demais estados da região mantiveram seus saldos migratórios praticamente inalterados.

É interessante notar que a ocupação da fronteira agrícola tem sido feita predominantemente com migrantes oriundos do Sul e do Sudeste do País, evidenciando tratar-se de uma ocupação com características de expansão do centro dinâmico constituído pelo Estado de São Paulo e seus arredores.

O Nordeste, tradicional região de origem de migrantes, manteve esta característica na década dos setenta. O saldo migratório foi de mais de -1,8 milhões, contra -1,2 milhões nos anos sessenta. Quase 3 milhões de nordestinos deixaram seus estados, o que corresponde a quase 40% das saídas totais verificadas no Brasil durante o período de 1970 a 1980. Todos os estados apresentaram saldo migratório negativo, inclusive o Maranhão que na década anterior havia sido receptor líquido de migrantes. Os estados que tiveram as maiores perdas de população foram, pela ordem, Pernambuco, Bahia e Ceará.

Embora não se saiba precisar até que ponto esta considerável migração oriunda do Nordeste é devida a fatores de atração e a fatores de expulsão, é inegável que estes últimos são importantes no caso da migração nordestina.

Além desta região não ter conseguido ampliar sua participação na produção nacional, ela apresenta uma série de problemas internos, vários deles bastante antigos, problemas estes que impedem a absorção da força de trabalho que é grande e crescente face à elevada taxa de natalidade na região. No que diz respeito à agropecuária, a predominância de grandes propriedades, nem sempre cultivadas em toda a sua extensão, e de

atividades pouco intensivas em mão-de-obra, torna bastante limitadas as oportunidades de emprego na área rural. Por outro lado, as pequenas propriedades onde trabalha a grande parcela da população rural, tornam-se, com o passar do tempo, insuficientes para prover o sustento do contingente crescente de pessoas que delas depende.

Se na agricultura as oportunidades são poucas, na indústria a situação não se modifica muito. Apesar de a industrialização ser indicada por muitos como a saída para o problema do Nordeste, e isto já desde o trabalho do GTDN, o que se verifica na realidade é que a grande parte das indústrias que lá se implantaram são altamente intensivas em capital, com uma relação capital-produto superior, inclusive, à média nacional. Em consequência disto, o objetivo de absorver grandes parcelas da força de trabalho esteve muito longe de ser alcançado.

Assim sendo, a migração acaba sendo, para muitos, a única opção. Seu destino principal continua sendo os grandes centros do Sudeste: Rio de Janeiro e São Paulo, sobretudo este último.

Além do Nordeste, a outra região que apresentou saída líquida de população no período em questão foi o Sul. O saldo migratório negativo de quase um milhão de pessoas, contrasta com o saldo positivo de quase 200 mil pessoas na década dos sessenta. Esta alteração de comportamento devêu-se exclusivamente ao Paraná que de receptor líquido de migrantes (800 mil) na década dos sessenta passou para liberador líquido (950 mil) nos anos setenta. Santa Catarina e Rio Grande do Sul continuaram a apresentar saldo migratório negativo, embora menor. em termos absolutos, ao verificado na década dos sessenta.

Esta maciça migração do Paraná está, como se sabe, associada a alterações na estrutura produtiva do Estado. A maior parte deste contingente populacional seguiu para as áreas de fronteira ou para o Estado de São Paulo.

Na região Sudeste há que destacar três situações: a primeira delas envolve os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Ambos apresentaram saldo migratório negativo porém inferior ao da década anterior, indicando maior capacidade de retenção de população. Para a obtenção deste resultado certamente colaborou o desempenho econômico destes dois estados, estimulados pela expansão do centro dinâmico da região.

Em situação diferente encontra-se o Rio de Janeiro que apresentou saldo migratório positivo de pouco mais de 345 mil pessoas. Mas este resultado foi inferior ao observado na década dos sessenta que chegou a quase 600 mil.

Já o Estado de São Paulo teve sua entrada líquida de migrantes elevada de 802 mil pessoas em 1960-70 para 2.021 mil em 1970-80, e indica que São Paulo teve acentuada sua característica de destino de migrantes. Trata-se, na verdade, de um resultado espantoso se se considerar que, de 1970 para 1980, a população brasileira cresceu 27,9%, a migração interna total aumentou 45,7% e a entrada líquida de migrantes em São Paulo elevou-se 152%. É evidente que apesar do elevado nível de concentração da atividade econômica no estado paulista, a acomodação de tão elevado contingente populacional é muito difícil.

Esse padrão de ocupação territorial tem sido acompanhado por um processo de urbanização significativo em todas as porções do território nacional. Nas regiões mais dinâmicas, onde um processo de industrialização está presente pode-se aceitar a relação industrialização-urbanização como um fato irreversível e que tende a permanecer no tempo, criando grandes e médias cidades onde a atividade industrial predomina. Entretanto, nas regiões de fronteira pode-se perceber uma urbanização relativamente elevada sem a presença de uma atividade industrial significativa. Tal fato pode estar evidenciando que a relação entre a atividade agrícola e urbanização tende a assumir padrões ainda inéditos no desenvolvimento brasileiro e que precisa ser melhor compreendido, através de uma análise a um nível territorial mais desagregado.

Obviamente, esse processo de urbanização acelerado possui uma contraface que se constitui em uma diminuição relativa (ou mesmo absoluta, como ocorreu na última década) da população rural e que abre o caminho para análises mais aprofundadas sobre os padrões tecnológicos que têm prevalecido na atividade agropecuária no Brasil.

Ao mesmo tempo, quando se observa o processo de urbanização sob o ponto de vista da formação de uma rede urbana, pode-se constatar que o crescimento dos centros urbanos de tamanhos diferentes tem se dado segundo padrões que tendem a manter ou até aumentar a integração da rede urbana brasileira. Contrastando com essa característica geral, as áreas de fronteira têm apresentado um crescimento mais elevado dos centros maiores em detrimento dos menores, confirmando, outra vez, a característica ímpar do processo de ocupação territorial na fronteira do país.

2. ESBOÇO DE REGIONALIZAÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil não se deu de forma homogênea ao longo de todo o território nacional. Tal fato deu origem à formação de regiões, cada qual com características específicas.

Os limites e a natureza destas regiões que não correspondem necessariamente à atual divisão oficial do território brasileiro, estão, portanto, intimamente associados à dinâmica espacial assumida pelo desenvolvimento brasileiro.

Dentro desta perspectiva, o estudo que se fez desta dinâmica espacial permitiu identificar uma série de elementos que podem ser tomados como subsídio para a elaboração de um esboço de regionalização do País.

Basicamente, estes elementos referem-se à forma pela qual vem se dando a organização ou distribuição espacial das atividades produtivas e a integração econômica das diversas unidades espaciais.

Conforme se salientou, a concentração da atividade econômica na região Sudeste e notadamente no Estado de São Paulo, teve suas origens na forma de ocupação agrícola verificada nessa região e em características peculiares da cultura e comercialização do café que propiciaram as bases para a acumulação de capital nessas porções do território nacional.

O processo substitutivo que se desenvolveu principalmente a partir da Grande Depressão teve características concentradoras, basicamente em razão da localização da demanda no território paulista e no seu em torno imediato. Em momentos posteriores, a integração observada entre o centro e suas periferias mais próximas permitiu a ampliação espacial do processo de crescimento, inicialmente na direção do Sul do País e, mais recentemente, na do seu Centro-Oeste.

No período recente, ou seja, basicamente a partir de 1970, a política de promoção às exportações tem beneficiado de uma

forma mais acentuada a região que, tradicionalmente, tem se constituído no centro dinâmico da economia brasileira. De uma forma geral, esse benefício pode ser explicado através da prevalência de produtos industriais nos instrumentos legais de promoção às exportações, na medida em que a estrutura industrial já implantada termina por definir completamente o rebatimento espacial dos incentivos dados às vendas externas.

Quando se tenta definir regiões que apresentam certo grau de homogeneidade, a partir de características da organização espacial da produção, já tratadas anteriormente, a primeira e grande unidade a se destacar é o Estado de São Paulo.

Desde o início do século XX, quando tirou da posição de liderança industrial o Rio de Janeiro, São Paulo tem se mantido como o centro econômico mais dinâmico do País não só pela elevada concentração e diversificação industrial que nele se observa, como também por sua importância nos setores primário e terciário.

Quanto aos demais estados da região Sudeste observa-se, no que tange ao Rio de Janeiro, que ele vem mantendo a posição de segundo estado mais industrializado, com um setor terciário igualmente importante. Dada a proximidade com os centros industriais da região, Minas Gerais e Espírito Santo vêm aumentando sua importância na geração do produto interno, sobretudo em alguns ramos industriais para os quais contam com disponibilidade de matéria-prima.

Os estados do Sul apresentam hoje participação importante e consolidada no desenvolvimento agrícola e industrial. Tal fato pode ser encarado como uma resposta positiva da região aos estímulos emanados do centro dinâmico localizado no Sudeste.

As regiões de expansão de fronteira, Norte e Centro-Oeste, destacam-se como novas fontes de produtos agrícolas e algumas matérias-primas. O Centro-Oeste, cujo processo de ocupação teve início um período anterior e encontra-se hoje em estágio avançado, apresenta uma importante contribuição ao produto

agropecuário do País. Já o Norte, com contribuição menor, encontra-se em intenso processo de ocupação econômica, devendo apresentar, até o fim da década, resultados de produção bastante expressivos.

Nestas regiões de fronteira há que destacar duas unidades. O Distrito Federal, no Centro-Oeste, por sua característica peculiar de centro administrativo e político do País. O Estado do Amazonas, no Norte, por seu desempenho industrial, atípico para um estado nortista, causado, como se sabe, pela implantação da Zona Franca.

Os estados do Nordeste, apesar de congregarem mais de 30% da população brasileira, continuam apresentando contribuição relativamente modesta à geração do produto interno nacional. As razões de tal desempenho já foram sumariadas no item anterior, não sendo necessário, portanto, enunciá-las novamente. O que convém frisar uma vez mais é o desempenho superior do Estado da Bahia no que diz respeito à atividade industrial, mais um reflexo da expansão do centro dinâmico.

A ênfase na promoção às exportações de produtos industrializados, observada no período recente, não acarretou transformações no quadro delineado. Ao contrário, só o reforçou.

A natureza da associação dos diversos centros produtores fica mais evidente quando se analisa as relações de comércio interno.

A posição de São Paulo como o grande centro dinâmico fica reiterada quando se constata que ele é, para a quase totalidade dos estados, o maior parceiro comercial e muito mais importante como vendedor do que como comprador de mercadorias.

A grande integração e o elevado peso econômico de São Paulo, dos demais estados do Sudeste e da região Sul é também evidenciada pelos dados de comércio interno que revelam que parte substancial das trocas domésticas ocorrem entre estes estados. Agrega-se a eles, neste particular, o estado da Bahia. Tudo isto vem corroborar a idéia de que o desenvolvimento do Sul e do

Sudeste (inclusive Bahia) resultou, em grande parte, do processo natural de expansão do centro dinâmico representado por São Paulo.

Os movimentos de expansão de fronteira podem também ser interpretados sob esta perspectiva. Basta atentar para a grande associação comercial que existe entre os estados das regiões de fronteira e os do Sul-Sudeste. Embora os dados de comércio interno não permitam identificar os produtos transacionados, sabe-se que o primeiro conjunto de estados fornece ao segundo produtos agrícolas e matérias-primas, basicamente.

A região Nordeste, exclusive a Bahia, mantém um volume não desprezível de trocas com o Centro-Sul, que é, entretanto, muito mais importante, em termos relativos, para ela, do que para a outra macro-região. O comércio intra-regional no Nordeste é, porém, ainda relevante. Até que ponto esta integração comercial do Nordeste com as outras regiões do País é resultado das necessidades de expansão do centro dinâmico ou até onde decorre de problemas estruturais da região que impedem que ela própria produza uma maior parcela dos bens que consome, é questão passível de longa discussão e não deve ser objeto do presente documento.

No que diz respeito aos movimentos populacionais, o que se pede extrair de interessante para esta tentativa de esboço de regionalização é que houve reforço de ocupação do centro mais dinâmico do País, qual seja, o Estado de São Paulo e, com menor ênfase, do Rio de Janeiro. Paralelamente, deu-se a ocupação de espaços demograficamente mais rarefeitos, através da ampliação da fronteira agrícola.

Feitas as considerações acima, esboça-se a seguinte divisão "regional" para o Brasil:

- a) O centro dinâmico representado pelo Estado de São Paulo;
- b) a primeira periferia dinâmica com maior grau de integração com o estado paulista, constituída por Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, à qual tem se engajado, mais recentemente, o Estado da Bahia;

- c) a segunda periferia dinâmica, formada pelos estados da região Sul;
- d) as regiões de expansão da fronteira agrícola - Norte e Centro-Oeste - que podem também ser tidas como periferia no sentido de se desenvolverem, em certa medida, a partir de estímulos do centro dinâmico e de sua periferia mais próxima; e
- e) os estados do Nordeste, exclusive Bahia, que, por possuírem características de concorrência com o Sul e o Sudeste, não se encontram fortemente integrados ao restante do País.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida anteriormente deixou claro que a estratégia nacional de desenvolvimento adotada, centrada na substituição de importação, na promoção de exportações e na expansão da fronteira agrícola não resultou em grandes alterações na organização espacial das atividades produtivas, mantendo, em consequência, o problema das disparidades regionais.

A atividade industrial, impulsionada pela substituição de importações e pela promoção de exportações, manteve-se altamente concentrada no Sul e Sudeste. No interior desta macro-região ocorreu certa desconcentração na direção do entorno do centro dinâmico representado pelo Estado de São Paulo. Este processo acabou beneficiando também o Estado da Bahia. Fora desta macro-região, apenas o Amazonas apresentou bom desempenho industrial.

No que diz respeito à expansão da fronteira, a estratégia adotada no período recente privilegiou a grande propriedade agropecuária. Desta forma, reduziram-se sensivelmente as possibilidades de absorção de população na fronteira, seja pela dificuldade de acesso à terra, seja pelo fato de as grandes propriedades voltarem-se tipicamente para atividades pouco intensivas em mão-de-obra. Portanto, embora a expansão da fronteira tenha possibilitado a integração econômica de novas áreas, a forma pela qual ela se deu permitiu que apenas poucos participassem dos benefícios decorrentes de tal integração.

Se a política geral de desenvolvimento não resultou em redução das disparidades regionais, também as políticas espacialmente explícitas não lograram obter grande sucesso neste sentido.

Dentre estas políticas, talvez a experiência da SUDENE tenha sido a mais avaliada nos últimos anos, podendo-se concluir em grandes linhas, que a política da SUDENE resultou para o Nordeste em uma elevação da sua taxa histórica de crescimento da atividade industrial, embora tal taxa não tenha alcançado o mes

mo nível daquela obtida para os centros mais dinâmicos localizados na região Sudeste.

As características da industrialização, tanto na área da SUBENE como na da SUDAM revelam a instalação de grandes empresas, utilizadoras de tecnologia avançada (às vezes mesmo superior àquela adotada pelas suas congêneres do Centro-Sul), concentrada em alguns setores específicos e com claras ligações com grupos econômicos da região Sudeste.

Em razão dessas características, tal industrialização tem sido pouco absorvedora de mão-de-obra, o que justifica a existência de amplos bolsões de desemprego nessas regiões com significativos efeitos sobre o mercado de trabalho e sobre os salários, e de baixa ação germinativa, principalmente, pela ausência de efeitos "para a frente" e "para trás", que tenderam a surgir nas regiões mais dinâmicas às quais as indústrias regionais estão ligadas.

No que se refere ao programa da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), o objetivo primordial de criar um enclave re-exportador com geração de emprego interno não foi plenamente atingido, constituindo-se a Zona Franca mais em um enclave de importação, principalmente de aparelhos eletroeletrônicos. Não se pode dizer, no entanto, que para a Amazônia, especificamente, não tenha havido um conjunto de efeitos benéficos principalmente do ponto de vista da dinamização da economia regional situada em torno da cidade de Manaus. - O próprio estado do Amazonas, como foi verificado anteriormente tem se beneficiado de saldos da balança comercial favoráveis com relação ao resto do país.

No que se refere aos programas de cunho agrícola, o Programa de Integração Nacional, concebido para integrar as regiões-problema (Norte e Nordeste) através de um relacionamento intenso entre as duas, teve resultados tímidos pelo baixo nível de emigração do Nordeste para o Norte. O elevado investimento em infra-estrutura que deveria propiciar os meios para a integração acabou por se transformar em um instrumento das grandes

empresas agropecuárias que se instalaram na região com base em elevados incentivos fiscais.

O PROTERRA, declaradamente um programa redistribuidor de terras, tornou-se, na prática, um financiador de infra-estrutura sem maiores preocupações com as condições para a fixação do homem ao campo. Os financiamentos, em sua maior parte, foram dirigidos para os médios e grandes agricultores, transformando o programa em um instrumento concentrador.

Os programas que pretendem bascar-se na estratégia de pólos de desenvolvimento têm dado ênfase, de uma forma geral, às características qualitativas da produção, resultando em um atendimento prioritário às empresas com maior capacidade de modernização e que são exatamente as empresas médias e grandes. O POLO CENTRO e o PRODEGRAM, que se preocupam prioritariamente com o nível da produtividade agrícola, acabam por beneficiar empresas intensivas em capital, descurando-se, dessa forma, do aspecto relacionado ao emprego da mão-de-obra.

O POLAMAZÔNIA e o PRODEGRAN, por outro lado, têm dado ênfase maior à pecuária resultando daí um forte estímulo ao desemprego da mão-de-obra.

Pode-se concluir que, tal como as políticas gerais de desenvolvimento colocadas em prática no país nos últimos anos, as políticas espacialmente explícitas têm tendido ao fortalecimento da empresa capitalista, não resolvendo os problemas em razão dos quais foram criadas, ampliando um processo de modernização e pecuarização das regiões periféricas. Como resultado, o mercado de mão-de-obra apresenta excesso de oferta; sendo a queda do nível de salário real um fato que tem influenciado a longo prazo o desenvolvimento nestas porções do território nacional. Em consequência, continua a ocorrer um intenso movimento migratório, sobretudo em direção ao Sudeste e ao Estado de São Paulo, em particular, num típico processo de redistribuição espacial da pobreza.

Se se mantiverem tais diretrizes, a perspectiva para os anos futuros é a permanência de um processo de desenvolvimento altamente concentrado sob o aspecto espacial.

Na ausência de intervenção governamental, o caminho natural a ser seguido pelo desenvolvimento conduz exatamente a esta situação.

Ela só se alterará profundamente se forem adotadas políticas explícitas que efetivamente promovam o reordenamento espacial das atividades produtivas. Políticas que tenham como preocupação básica a geração de empregos onde a mão-de-obra é abundante. Só assim será possível deter o intenso processo migratório: permitindo que a população tenha condições de se manter em seu local de origem, que venha, de fato, a se constituir em importante mercado de consumo que dê dinamicidade própria à região.

A ausência de adoção efetiva de medidas que caminhem de encontro ao objetivo de redução das disparidades regionais, expressos nos próprios planos governamentais de desenvolvimento, não se deve propriamente à dificuldade de definição das políticas corretas e de seus instrumentos. É verdade que esta definição certamente esbarra no velho conflito: eficiência *versus* equidade, maior elevação do produto *versus* distribuição mais equitativa dos frutos do crescimento. A decisão não será estritamente econômica mas, de qualquer forma, poderá resultar a definição da forma de intervenção.

Realmente, várias das políticas espacialmente explícitas aqui mencionadas podem ser consideradas adequadas ao nível da concepção. Mas, segundo a própria história indica, o problema não está na dificuldade de definição destas políticas e sim no desvirtuamento de seus instrumentos, na utilização indevida dos recursos destinados a reduzir as disparidades espaciais de desempenho produtivo e de qualidade de vida. E, uma vez mais, a solução do problema deixa de ser econômica.

BIBLIOGRAFIA

- ABLAS, Luiz A. Q.; RIZZIERI, Juarez A. B. e MULLER, Alberto .
(1985). *Análise Inter-Regional da Dinâmica Espacial do De
senvolvimento Brasileiro*. Relatório FIPE-FEA, São Paulo
- BAER, Werner e GEIGER, Pedro P. (1978). "Industrialização, Ur
banização e a Persistência das Desigualdades Regionais
no Brasil", em *Dimensão do Desenvolvimento Brasileiro*,
W. Baer, P. P. Geiger e P. R. Haddad (coord.). Editora
Campus, Rio de Janeiro
- CANO, Wilson (1981). *Raízes da Concentração Industrial em São
Paulo*, T.A. Queiroz Editor, 2^a edição, São Paulo
- CASTRO, José A. (1983a). *Incentivos Fiscais e a Formação de
Preços para Exportação*. Fundação Centro de Estudos de Co-
mércio Exterior, Rio de Janeiro
- _____ (1983b). *Drawback*. Fundação Centro de Estudos do Co-
mércio Exterior, Rio de Janeiro
- _____ (1984a). *Incentivos Creditícios à Exportação*. Funda-
ção Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janci-
ro
- _____ (1984b). *Benefícios e Programas Cíex*. Fundação Centro de
Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro

- CARVALHO, J. L. e HADDAD, C. (1978). "A Promoção de Exportações: A Experiência Brasileira até 1974". *Revista Brasileira de Economia*, 32 (1)
- CME-PIMES/UFPE (1978a). *Efeitos Espaciais das Políticas Macroeconômicas e Setoriais do Governo Federal - Efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial*. Relatório de Pesquisa nº 2, Parte I, Recife, PE
- _____. (1978b). *Efeitos Espaciais das Políticas Macroeconômicas e Setoriais do Governo Federal - Efeitos Espaciais da Política do Comércio Exterior*. Relatório de Pesquisa nº 2, Parte II, Recife, PE
- _____. (1978c). *A Interação Regional: Um Estudo dos Efeitos da Integração Econômica e do Comércio Sobre as Desigualdades Regionais*. Relatório de Pesquisa nº 5, Recife, PE
- DEAN, Warren (1971). *A Industrialização de São Paulo*, Difel, São Paulo
- DENSLOW, David (1978). "As Exportações e a Origem do Padrão de Industrialização Regional do Brasil", em *Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro*, W. Baer, P. P. Geiger e P. R. Haddad (coord.), Editora Campus, Rio de Janeiro
- DOELLINGER, C., FARIA, H. B. e CAVALCANTI, L. C. (1975). *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967-73*, Coleção Relatórios de Pesquisa IPEA/INPES, nº 22
- FISHLOW, Albert (1977). "Origens e Conseqüências da Substituição de Importações no Brasil", em *Formação Econômica do Brasil - A Experiência da Industrialização*, P. R. Versiani e J. R. M. Barros (org.), Saraiva, São Paulo

- GOODMAN, David (1978). "Expansão de Fronteira e Colonização Rural: Recente Política de Desenvolvimento no Centro-Oeste do Brasil", em *Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro*, W. Baer, P. P. Geiger e P. R. Haddad (coord.), Editora Campus, Rio de Janeiro
- GRAHAM, Douglas H. e HOLLANDA FILHO, Sérgio B. (1984). *Migrações Internas no Brasil: 1872-1970*, IPE/USP, CNPq, São Paulo
- GRAHAM, Douglas H. e MERRICK, Thomas W. (1981). *População e Desenvolvimento Econômico no Brasil*, Zahar Editores, Rio de Janeiro
- KATZMAN, Martin T. (1974). "Urbanização e Concentração Industrial: 1940-70". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, volume 4, nº 3
- LEFF, Nathaniel H. (1972). "Desenvolvimento Econômico e Desigualdade Regional: Origem do Caso Brasileiro". *Revista Brasileira de Economia*, jan-mar
- LUZ, Nícia Vilela (1978). *A Luta Pela Industrialização do Brasil*. Editora Alfa Ômega, 2ª edição, São Paulo
- MUSALEM, A. R. (1981). "Política de Subsídios e Exportações de Manufaturados no Brasil", *Revista Brasileira de Economia*, 35 (1)
- OLIVEIRA, E. G. (1980). "Balança Comercial de Produtos Industriais", *Revista Brasileira de Economia*, 34 (4)
- REDWOOD III, J. (1976). "Algumas Notas sobre Exportações e Desenvolvimento Regional", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 6 (2)

SILBER, Simão (1977). "Análise da Política Econômica e do Comportamento da Economia Brasileira Durante o Período 1929-1939", em *Formação Econômica do Brasil - A Experiência da Industrialização*, F. R. Versiani e J. R. M. de Barros (org.), Saraiva, São Paulo

TAVARES, Maria da C. (1972). *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Zahar Editores, Rio de Janeiro

TYLER, William G. (1981). "Trade Policies and Industrial Incentives in Brazil, 1980-81", IPEA, mimeo