

O QUE É UM PROBLEMA REGIONAL? UMA NOTA PRELIMINAR

An analyst is perplexed with many problems when he looks at a region.
ISARD (1960, p. 413)

Leonardo M. Monasterio*

1 INTRODUÇÃO

Macroeconomistas tendem a concordar na identificação dos problemas a serem combatidos: inflação e desemprego. Na Economia do Desenvolvimento a meta também é conhecida: incrementar as condições de vida das populações dos países pobres. Mas e na Economia Regional? O que é – exatamente – o problema regional? Este texto argumenta que os especialistas da área não compartilham critérios de identificação do seu problema central.¹

Para alguns analistas regionais a concentração da produção em uma região é motivo para preocupação, outros atentam na desigualdade de renda *per capita* entre as regiões, e ainda há aqueles que só consideram problemáticas as regiões dinâmicas que perderam o vigor econômico. Enfim, eles guardam definições diversas da questão regional² e raramente o conceito escolhido é explicitado. Quiçá uma boa parte das discordâncias sobre a necessidade de políticas regionais advenha do fato de os envolvidos não compartilharem do mesmo conceito. Se os critérios são distintos, não surpreende que as recomendações de política também o sejam. Como será visto mais adiante, políticas que servem para amenizar o problema regional em uma acepção podem agravá-lo se outro conceito for empregado.

Uma das motivações desta nota foram o artigo de Pessôa (2001) e a polêmica que se lhe seguiu. Ao minimizar ou negar o problema da desigualdade regional no Brasil, o autor

* Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur/Ipea.

1. Evitaremos discutir o que é região. Como nenhum economista que entrou nesse debate saiu ileso, deixamos a questão para os geógrafos. A propósito, Massey (1979) fez a mesma pergunta do título deste texto. Para respondê-la, a autora introduziu o conceito de divisão geográfica do trabalho e argumentou que as regiões deprimidas cumprem uma função no processo de acumulação de capital. Como se vê, apesar das semelhanças dos títulos, o artigo presente emprega diferentes métodos e tem outros objetivos.

2. Termos como “disparidades”, “desequilíbrios” e “desigualdades” costumam ser usados de forma intercambiável. Utilizaremos aqui o termo “problema regional” como equivalente geral.

fez críticas relevantes ao saber estabelecido na área. Mas parte das discordâncias decorre do fato de que seus interlocutores portam definições distintas sobre o problema em questão. Em vez de impor uma nova definição, ou de buscar um consenso, a presente nota tem o objetivo modesto de destacar os diversos conceitos de “problema regional” e elaborar uma tipologia que agrupe as visões semelhantes. A separação entre as definições feitas aqui não significa que elas estejam na prática separadas; apenas implica que elas podem ser analiticamente separadas. Além disso, esta nota apresenta a lógica subjacente de cada conceito, discute brevemente seus fundamentos econômicos e as dificuldades na identificação de alguns dos problemas. Enfim, a motivação do artigo é elaborar um vocabulário comum para que a relação sinal-ruído aumente entre os debatedores das questões regionais.

Vale notar que é necessário padronizar alguns termos ao longo deste texto para não gerar ainda mais mal-entendidos. Nesse sentido, será feita a distinção de Brakman, Garretsen e Van Marrewijk (2003, p. 129-130) entre concentração, aglomeração e especialização. O primeiro termo refere-se à localização de ramos bem definidos no espaço, normalmente setores industriais específicos. Já a aglomeração trata da distribuição de uma parcela mais ampla da atividade econômica – por exemplo, de toda a produção industrial. Por fim, especialização se refere à participação de um setor na produção de uma certa região quando comparado às demais.

2 CONCEITOS DE PROBLEMA REGIONAL

2.1 Problema regional como crítica à aglomeração

A aglomeração é o fato básico da atividade econômica no espaço. Quer por economias internas ou externas de escala, dotação de recursos, indivisibilidades ou qualquer outro fator econômico é fato conhecido que algumas regiões tenderam a conter uma fração maior da produção. Aqueles que veem o problema regional como aglomeração baseiam seu ponto em três grupos de argumentos:

2.1.1 A priori

Trata-se da insatisfação direta com a aglomeração da atividade econômica em alguma fração do território. Ou seja, o simples dado de que a produção não esteja distribuída de forma homogênea no território é visto como um problema essencial a ser sanado, sem que se considere a distribuição da população ou qualquer outro critério de ordem econômica. No limite e tomada isoladamente, essa interpretação torna a região um ente separado que deveria conter, em termos ideais, a mesma parcela do produto que as demais.

Esta abordagem não é defensável por critérios econômicos. Adotá-la significa esquecer todos os ensinamentos da Ciência Regional sobre o papel das aglomerações. Do ponto de vista metodológico, essa postura atribui ao espaço um valor em si, como se o bem-estar de cada região importasse e não o de seus indivíduos ou mesmo o do grupo de indivíduos (PESSÔA, 2001).

2.1.2 Política

Argumenta-se que a aglomeração excessiva aumentaria a instabilidade política e poria em risco a integridade do território nacional. O fato de uma região concentrar a maior parte da produção geraria pressões separatistas oriundas da área dinâmica ou mesmo daquela com menor densidade econômica. Os moradores da região central podem considerar os da periferia um fardo, e estes podem guardar ressentimentos, ou se sentirem explorados, pelo fato de não habitarem uma região tão relevante. A instabilidade política decorrente geraria

perdas econômicas para todas as regiões envolvidas. Apesar de não se basear em uma lógica estritamente econômica, essa argumentação faz algum sentido para países com aglomeração extrema e níveis baixos de desenvolvimento.

2.1.3 Econômica

Nesse caso, argumenta-se que a distribuição espacial da atividade econômica não é eficiente.³ A concentração excessiva em parte do território geraria custos decorrentes de deseconomias de aglomeração como poluição, congestionamento ou outros fenômenos similares. Ou talvez um problema de coordenação justifique essa situação. A melhor decisão para cada indivíduo ou empresa é permanecer na região aglomerada, mas haveria outro equilíbrio, mais disperso, com maior bem-estar para todos. De modo geral, essa interpretação mais sofisticada supõe que haveria vantagens para todos se a aglomeração não fosse tão extrema.

Os modelos de Nova Geografia Econômica podem gerar equilíbrios com bem-estar subótimos. Charlot *et al.* (2006) analisam o modelo centro-periferia de Krugman sobre a ótica da análise do bem-estar social. Os autores discutem os níveis de bem-estar nos dois extremos de distribuição espacial (aglomeração total ou dispersão da manufatura) e não chegam a um resultado definitivo sobre a superioridade de um ou outro arranjo. Isso se explica porque a análise de bem-estar do modelo em questão depende dos seus parâmetros, dos critérios de compensação e das funções de bem-estar social utilizadas.

Pessôa argumenta que a migração de trabalhadores seria uma força equalizadora entre as regiões, tendendo a igualar os salários reais para indivíduos semelhantes. Nessa argumentação, cada migrante, buscando ganhos de bem-estar privados, leva a economia a situações eficientes. O problema é que essa relação não é trivial. Modelos sólidos, como o de Matsuyama e Takahashi (1998),⁴ têm entre os seus resultados possíveis um no qual a movimentação dos migrantes para a região mais desenvolvida gera aglomeração extrema com perdas de bem-estar para todos.

Outra razão pela qual a aglomeração tende a ser excessiva é através de mecanismos de *Public Choice*. A região com maior peso econômico tende a ser super-representada na esfera política e receberá maiores favores governamentais. Um congestionamento da infraestrutura pública da região central será superado por ainda mais investimentos e não por tentativas de redução da demanda por tais equipamentos via incentivos à dispersão (ARMSTRONG e TAYLOR, 2000, p. 207).

Se por um lado esse “problema regional” tem bons fundamentos econômicos, por outro a identificação da aglomeração excessiva é problemática. Na prática, quão excessiva é a aglomeração excessiva? Da mesma forma que cada estrutura setorial implica um tamanho ótimo de cidade (HENDERSON, 1974), apontar o grau ótimo (em termos de bem-estar) de aglomeração regional exigirá considerar, em cada caso, uma miríade de variáveis.

2.1.4 Problema regional como crítica à concentração ou especialização

O fato de algumas regiões serem especializadas ou concentradas em alguns setores implica, obviamente, que outras não o serão nos mesmos setores. Esse problema regional está associado à insatisfação de que não há na região-problema os setores relevantes existentes na região-líder.

3. Há um estranho fenômeno: sempre se critica a aglomeração e nunca a dispersão excessiva da atividade econômica. Será que todas as economias estão superaglomeradas?

4. Para uma aplicação para o Brasil, ver Oliveira, Ellery e Sandi (2007). Vale notar que os resultados do modelo não dependem de retornos crescentes, de deseconomias de congestionamento, nem da miopia dos migrantes.

Em tempos outros, era consensual que o avanço industrial traria a redenção das regiões. Um modelo à moda de Kaldor (1967) fornece a justificativa para que as políticas regionais incentivem o setor manufatureiro, uma vez que seu crescimento geraria ganhos de produtividade que atingiriam a economia como um todo. Ainda em termos teóricos, economias de escala ou modelos de *learning by doing* são argumentos sólidos para incentivos temporários desenvolvimento de algumas atividades nas regiões. É o mesmo argumento da indústria nascente, mas agora na escala regional.

Hoje a ênfase saiu dos setores industriais e se voltou para as atividades mais intensivas em ciência e tecnologia, ou para ramos mais dinâmicos do setor de serviços, como turismo, tecnologia de informação ou, até mesmo, atividades com impacto midiático, como a indústria cinematográfica. Mais uma vez, contudo, a dificuldade está em identificar *ex ante* os ramos potencialmente dinâmicos nas regiões-problema. O risco está na defesa de setores que nunca serão de fato competitivos e cuja sobrevivência se manterá graças à pressão de grupos de interesse.

2.1.5 Problema regional como desigualdade inter-regional de indicadores de bem-estar

Nesse caso, o problema regional estaria em regiões com medidas de bem-estar substancialmente inferiores às demais. A posição mais frequente nesse sentido é considerar a desigualdade regional da renda *per capita* como o verdadeiro problema. O sucesso das políticas seria medido pela redução na distância entre a renda *per capita* (ou condições de vida) das regiões pobres e das regiões mais desenvolvidas.

À primeira vista esse problema exigiria políticas regionais imediatas. Contudo, Pessoa (2001) argumentou que a maior parte da pobreza da região pobre seria decorrente das características individuais. Não haveria regiões pobres e sim indivíduos pobres que habitam uma determinada região. De tal forma que os problemas ditos regionais seriam, no final das contas, sociais. Considerando a desigualdade pessoal da renda como o principal problema brasileiro, ele afirma que as políticas regionais tenderiam a perder o foco e políticas sociais seriam as mais recomendáveis.

Pessoa está parcialmente correto ao afirmar que boa parte do problema regional está na menor dotação de capital humano nas regiões pobres. A literatura empírica identifica este fenômeno no Brasil (FERREIRA, SALVATO e DUARTE, 2004).⁵ Porém, basta considerar que existem externalidades positivas nos investimentos sociais para justificar políticas regionais voltadas aos pobres das regiões pobres. Mecanismos de contágio e difusão podem fazer com que o impacto de políticas sociais focalizadas em áreas especialmente pobres seja ampliado.

Um problema regional que Pessoa considera como potencialmente legítimo é aquele em que indivíduos estatisticamente semelhantes têm rendas diferentes de acordo com a região que habitam. A forma de identificar essa desigualdade é através de regressões mincerianas com controles regionais. Esse diagnóstico é sempre questionável porque exige testes econômicos sujeitos aos problemas de variáveis omitidas e erros de especificação. Mais ainda, há a questão dos índices de preço: níveis de preço mais baixos nas regiões atrasadas podem fazer com que o problema desapareça. Outras amenidades não incluídas nas regressões podem explicar os salários nominais mais baixos nas regiões deprimidas.

5. Guimarães, Cavalcanti e Silveira Neto (2006), por outro lado, mostram que as diferenças nos retornos de educação são mais relevantes do que a distribuição regional na escolaridade para explicar a desigualdade nos salários entre o Nordeste e o Sudeste brasileiros.

2.1.6 Problema regional como regiões com renda baixa e concentrada

Essa acepção exige que se tenha uma distribuição pessoal da renda mais desigual, além de renda mais baixa da região problemática. Parece estar em jogo um conceito de justiça rawlsiano (RAWLS, 1999): o que importaria é o bem-estar dos estratos de renda mais baixos das regiões pobres, e não o da população como um todo ou do indivíduo mediano que lá habita. Dessa forma, haveria um problema regional quando as regiões pobres possuem os indivíduos com a renda mais baixa da nação.

Ainda nesse sentido, as políticas regionais não deveriam perder de vista a distribuição pessoal da renda na região pobre e o bem-estar dos grupos de menor renda que lá habitam. A justificativa econômica para combater esse “problema regional” é válida, contanto que seja atribuído um peso maior para os mais pobres na função de bem-estar social. Toda a discussão de crescimento econômico regional pró-pobre parece ter implícito esse entendimento de problema regional.

2.1.7 Problema regional como trajetórias indesejadas da renda *per capita*

Associadas à literatura sobre convergência de renda *per capita* à moda de Barro e Sala-i-Martin (1992), as regiões-problema teriam equilíbrios de estado estacionário inferiores às demais. Mesmo que temporariamente tenham taxas de crescimento mais altas do que as regiões desenvolvidas, as diferenças de renda *per capita* seriam preservadas no longo prazo.⁶

Ainda neste grupo, há aqueles que incluem no problema regional as áreas que já foram dinâmicas e, mesmo tendo renda acima da média, perderam a sua posição relativa. Essa acepção de problema regional parece ser bem frequente. No Brasil, os problemas do Nordeste, do município do Rio de Janeiro e do sul do Rio Grande do Sul parecem mais graves porque outrora essas foram regiões-líderes. Regiões que nunca estiveram na liderança não são consideradas problemas em níveis tão extremos. Mesmo quando não são as mais pobres, essas regiões-problema, em geral, recebem desproporcional atenção de formuladores de política e pesquisadores, especialmente quando sua decadência é relativamente recente. A explicação é simples: lideranças consolidadas das regiões decadentes são mais ativas do que aquelas de regiões que nunca tiveram maior destaque econômico e político.

2.1.8 Problema regional como oportunidades não utilizadas

Ninguém diz que o deserto de Atacama ou o Ártico sofrem de um problema regional. É evidente que nesses lugares não existe um leque de oportunidades de investimento esperando para ser explorado. No entanto, quando são identificadas oportunidades sub ou não exploradas, isso pode ser entendido como um problema regional.

Nesse entendimento, os problemas regionais seriam reduzidos à falta de algum elemento-chave na região ou a falhas de coordenação entre os agentes. A política regional seria uma forma de catalisar forças de crescimento, superar gargalos e promover a inovação nas regiões deprimidas (ALMEIDA, 2009).

6. Entre as várias possibilidades de trajetórias regionais, o problema mais extremo seria o da divergência descendente: regiões mais pobres e que empobrecem progressivamente.

3 PROBLEMAS REGIONAIS E CONFLITOS POSSÍVEIS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas decorrentes da adoção de conceitos distintos de problema regional geram recomendações de política que podem entrar em choque. A solução de um problema regional leva ao agravamento de outro. Vejam-se alguns dos possíveis conflitos:

1) Uma redução da aglomeração (conceito 2.1) pode reduzir o bem-estar de seus moradores (conceito 2.1.5). Simplesmente buscar uma parcela maior da região no produto pode, no limite, piorar a situação de seus moradores. Se a perda de eficiência global decorrente da busca da dispersão for relevante, até mesmo os moradores da região sujeita aos benefícios das políticas regionais poderão ser prejudicados.

2) Uma política de incremento da renda ou renda *per capita* baseada na exploração das vantagens comparativas da região atrasada pode afastá-la da composição setorial da região-líder. Pelo conceito 2.1 o problema é reduzido, mas não pelo conceito 2.1.4.

3) Incentivos à industrialização das áreas deprimidas (conceito 2.1.4) podem piorar a distribuição pessoal da renda e até mesmo piorar a situação dos mais pobres da região pobre (conceito 2.1.5 e 2.1.6). Por aumentar os retornos do capital e a demanda por trabalho qualificado, tais políticas tendem a beneficiar mais os ricos das regiões pobres, aumentando a desigualdade na distribuição pessoal da renda (PESSÔA, 2001).

4) A tentativa de revitalizar as regiões que perderam dinamismo, mas ainda são melhores do que a média (conceito 2.1.7) pode agravar a aglomeração, a especialização e mesmo a desigualdade regional de bem-estar (conceitos 2.1 até 2.1.6).

Poder-se-ia seguir apontando outras combinações de conflitos entre os objetivos, mas o importante aqui é indicar essa possibilidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os envolvidos nas questões regionais podem discordar quanto aos métodos, à base teórica e ao instrumento de análise. Não há nada de errado com isso. Já a discordância quanto ao significado dos problemas regionais favorece o surgimento de polêmicas desnecessárias. Se os analistas discordarem do que significa “problema regional” suas recomendações de política podem entrar em choque. Espera-se que os formuladores de políticas regionais explicitem os seus objetivos para as regiões, fazendo com que os dilemas entre os objetivos sejam mais bem compreendidos. Nesse sentido, esta nota buscou contribuir ao identificar as várias acepções possíveis e suas bases econômicas.

O histórico nacional de políticas públicas é bastante questionável no tocante a sua capacidade de reduzir os problemas regionais, em qualquer que seja o sentido adotado. Ao longo desta nota indicou-se que existem justificativas econômicas bem-fundamentadas para as políticas regionais. Modelos que incorporam a dimensão espacial sugerem que o bem-estar pode ser incrementado através de intervenções governamentais.

Por outro lado, vale lembrar que apontar as falhas de mercado que geram problemas regionais não implica defender políticas públicas para mitigá-los. Os teóricos da *Public Choice* insistiram que as falhas de governo existem e que os planejadores públicos não são de fato benevolentes, oniscientes ou protegidos de grupos de interesse. A falha de governo pode ser tão ou mais grave do que a falha de mercado. Em outras palavras, a demonstração de falhas de mercado nas questões regionais é condição necessária (mas não suficiente) para a defesa

da intervenção governamental. Seja como for, alguma convergência sobre qual é o problema regional a ser combatido deve ser um passo necessário para que o debate progrida.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. Precisamos de uma política regional? Sim. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2009.
- ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. *Regional economics and policy*. Wiley-Blackwell, 2000.
- BARRO, R.; SALA-i-MARTIN, X. Convergence. *Journal of Political Economy*, v. 100, n. 2, p. 223, 1992.
- BRAKMAN, S.; GARRETSEN, H.; VAN MARREWIJK, C. *An introduction to geographical economics*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- CHARLOT, S.; GAIGNÉ, C.; ROBERT-NICOUD, F.; THISSE, J. F. Agglomeration and welfare: the core-periphery model in the light of Bentham, Kaldor, and Rawls. *Journal of Public Economics*, v. 90, n. 1-2, p. 325-347, 2006.
- FERREIRA, P.; SALVATO, M.; DUARTE, A. *Regional or educational disparities? A counterfactual exercise*. Graduate School of Economics, Getulio Vargas Foundation, Brazil, 2004 (Economics Working Papers; Ensaios Econômicos da EPGE, n. 532).
- GUIMARÃES, J.; CAVALCANTI, T.; SILVEIRA NETO, R. Accounting for labor income differences in Brazil: the role of human capital. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 34., Salvador: ANPEC, 2006.
- HENDERSON, V. The sizes and types of cities. *American Economic Review*, v. 64, n. 4, p. 640-656, Set. 1974.
- ISARD, W. *Methods of interregional and regional analysis*. Cambridge, MA: MIT Press, 1960.
- KALDOR, N. *Strategic factors in economic development*. New York State School of Industrial and Labor Relations: Cornell University, 1967.
- MASSEY, D. In what sense a regional problem? *Regional Studies*, v. 13, n. 2, p. 233-243, 1979.
- MATSUYAMA, K.; TAKAHASHI, T. Self-defeating regional concentration. *The Review of Economic Studies*, v. 65, n. 2, p. 211-234, 1998.
- OLIVEIRA, C. W. de A.; ELLERY JÚNIOR, R.; SANDI, D. Migração e diferenciais de renda: teoria e evidências empíricas. *In: IPEA. Ensaios de economia regional e urbana*, Brasília: Ipea, p. 177-212, 2007.
- PESSÔA, S. Existe um problema de desigualdade regional no Brasil? *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 29., Salvador: ANPEC, 2001.
- RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1999.