

Comunicação 1

Desigualdades regionais no Brasil: uma seleção de estudos empíricos *

THOMPSON ALMEIDA ANDRADE **

1 — Introdução

Este trabalho é um levantamento crítico, não exaustivo, dos estudos sobre desequilíbrios regionais de desenvolvimento econômico no Brasil. Nossa análise se restringirá a examinar alguns temas que julgamos mais relevantes nas diferenças econômicas e sociais entre as regiões brasileiras, tais como a mensuração dos desníveis, os estudos do fatores produtivos e a incidência regional de programas setoriais macroeconômicos.

Nosso objetivo ao fazer este levantamento é o de enfatizar alguns aspectos que consideramos negligenciados nos trabalhos até agora desenvolvidos sobre desenvolvimento regional no Brasil e, ao mesmo tempo, apresentar uma bibliografia básica do assunto.

O tópico da mensuração dos desníveis tem por finalidade não só chamar a atenção para as dificuldades de expressar numericamente as diferenças regionais, como também visa a dar uma idéia do nível das desigualdades e de sua evolução nas últimas décadas. Quanto aos fatores produtivos, nosso interesse está na importância que a teoria do crescimento regional dá à remuneração e à mobilidade dos mesmos. Finalmente, o tópico dos efeitos regionais diferenciais de

* O autor agradece a Alice Martins Carvalho a colaboração no levantamento bibliográfico.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

políticas não territoriais objetiva acentuar a necessidade de embutir as eventuais conseqüências indesejadas destas políticas no processo de avaliação prévia dos custos e benefícios de sua implementação.

2 — Mensurações dos desequilíbrios regionais

Tal como na tradição dos estudos de desigualdades de desenvolvimento entre as nações, as desigualdades regionais têm sido medidas a partir de um indicador de bem estar econômico e social, ou seja, a renda *per capita* regional. Naturalmente, todos conhecem a precariedade deste indicador, mas o pressuposto básico é de que existe uma associação forte entre a renda *per capita* e o consumo de bens e serviços que tal renda propicia. Poucas vezes há preocupações com o fato de que o desenvolvimento traduz-se por um conjunto multidimensional de aspectos que não convergem necessariamente para uma medida única como a renda *per capita*. Uma exceção em relação a isto encontra-se na pesquisa a ser desenvolvida pelos professores do Curso de Mestrado em Economia (PIMES), da Universidade de Pernambuco.¹ Julgamos muito interessante essa visão ampla, principalmente por sua originalidade e subsídio ao possível controle das reações desejáveis e indesejáveis que o processo de crescimento provoca regionalmente. Entretanto, para efeito de uma análise geral da tendência dos desequilíbrios regionais já observados, acreditamos que o acompanhamento da evolução das rendas *per capita* regionais é suficiente como primeira aproximação ao problema das diferenças de desenvolvimento.

Os desequilíbrios regionais de desenvolvimento geralmente têm sido medidos por um índice de desigualdade como V_w , que foi primeiramente utilizado por Williamson quando procurou testar a sua hipótese de que a trajetória dos desequilíbrios segue a forma de um U invertido, em função de um conjunto de fatores que teriam

¹ Jorge Jatobá, Olímpio Galvão e Carlos Osório, com a colaboração de Osmundo Rebouças e John Redwood III, *Desigualdades Regionais na Economia Brasileira*, Projeto de Pesquisa (Recife: CME/PIMES, junho de 1976).

um efeito divergente nas rendas regionais nas primeiras etapas do processo de desenvolvimento nacional e convergente nas etapas mais avançadas.² O índice V_w na realidade é o coeficiente de variação, para o qual as diferenças entre as rendas *per capita* regionais em relação à renda *per capita* média nacional são ponderadas por suas respectivas participações na população total. Williamson conseguiu resultados satisfatórios nas diferentes formas de testar sua hipótese. Para o primeiro teste, no qual utilizou uma *cross-section* de 24 países, o índice de desigualdade regional do Brasil aparece como o mais elevado, com o valor médio de 0,700 para o período 1950/59, bem superior aos dos demais países, mesmo para o grupo no qual foi inserido o Brasil por semelhança de nível de desenvolvimento econômico, como a Itália (0,360), a Espanha (0,415), a Colômbia (0,541) e a Grécia (0,302). A valer a hipótese de Williamson, o Brasil na década de 50 estava no pico da trajetória das desigualdades econômicas regionais. Quando analisou a situação específica de alguns países, ele calculou V_w para o Brasil no período 1939 e 1947/59, cujos valores foram 0,502 e 0,693, 0,689, 0,713, 0,732, 0,725, 0,781, 0,703, 0,711, 0,692, 0,690, 0,665, 0,635 e 0,663, estando portanto situado no ano de 1952 o ponto de maior desigualdade entre as regiões.

Furtado, ao analisar a perspectiva dos próximos decênios, preocupou-se com os desníveis de desenvolvimento no Brasil entre o Nordeste e o Centro-Sul e utilizou-se da renda *per capita* para mensurá-los.³ Mostrou que em 1955 a renda *per capita* de São Paulo era 4,7 vezes maior que a do Nordeste, 2,1 vezes maior que a de Minas Gerais e 33% mais elevada que a gaúcha, manifestando suas preocupações com a possibilidade de que tais diferenças viessem a gerar graves perturbações políticas. Esse mesmo espírito havia presidido seu envolvimento com o documento fundamental que inaugurou uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil: o rela-

² Jeffrey Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development — A Description of the Patterns", in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, n.º 4 (junho de 1965). Reproduzido em L. Needleman, *Regional Analysis* (Harmondsworth: Penguin Books, 1968).

³ Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959), p. 264.

tório da equipe por ele coordenada ainda em 1959 — o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).⁴

Mais recentemente, também usamos as estimativas de renda *per capita* para mensurar o nível de desenvolvimento econômico dos Estados brasileiros, observar a tendência histórica das desigualdades e, a partir daí, como finalidade principal do artigo, examinar as conseqüências da modificação na estrutura fiscal dos Estados, com a substituição do Imposto de Vendas e Consignaões (IVC) pelo Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM).⁵ Voltaremos a falar sobre este assunto mais adiante. A diferença fundamental entre os nossos cálculos e os de Williamson reside no fato de o maior valor ser justamente para o primeiro ano da série, ou seja, 1939. A série de nossas estimativas para esse ano, assim como para o período 1947/68, é: 0,78 e 0,70, 0,70, 0,73, 0,72, 0,72, 0,74, 0,71, 0,73, 0,72, 0,70, 0,67, 0,69, 0,65, 0,61, 0,63, 0,58, 0,64, 0,59, 0,57, 0,59, 0,59 e 0,60. Como se observa, a série em geral é declinante, isto é, as rendas estaduais *per capita* convergiram no período, apesar de se mostrarem ainda bastante diferentes. Em nenhum momento procuramos interpretar ou explicar a modificação no padrão de desigualdades mostrado pela tendência da série de V_w , isto porque, conforme já dissemos, o objetivo principal do artigo era entrar na discussão intensa que estava ocorrendo sobre os desequilíbrios regionais e a então recente modificação na política fiscal do Governo. Ainda nesta parte do artigo, citamos o trabalho de Graham,⁶ que mostrou que na década de 50 as migrações influenciaram a redução nas desigualdades regionais, e o de Gauthier e Semple,⁷ que, usando o conceito de entropia, desagregaram a me-

⁴ Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (2.^a edição; SUDENE, 1967) (a 1.^a edição é de 1959). Furtado, em 1958, coordenou a preparação do *Diagnóstico Preliminar da Economia do Nordeste*, a pedido do Conselho Nacional de Economia.

⁵ Paulo R. Haddad e Thompson A. Andrade, "Política Fiscal e Desequilíbrios Regionais", in *Estudos Econômicos*, vol. 4, n.º 1 (1974).

⁶ Douglas H. Graham, "Padrões de Convergência e Divergência do Crescimento Econômico Regional e das Migrações no Brasil: 1940/1960", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, n.º 3 (julho/setembro, 1969), pp. 53-76.

⁷ Howard L. Gauthier e Robert K. Semple, "Tendências nas Desigualdades Regionais da Economia Brasileira. 1947/1966", in *Dados*, n.º 9 (1972), pp. 103-113.

dida de desigualdade regional e concluíram que as desigualdades inter e intra-regionais quase que dividem igualmente a responsabilidade pela desigualdade total no período, havendo uma predominância ligeira da primeira quando a tendência do processo era polarizante e uma predominância também ligeira da segunda quando a tendência se reverteu. O objetivo ao citar os trabalhos destes autores foi, em primeiro lugar, mostrar a concordância quanto a conclusões de convergência das desigualdades regionais no Brasil e, em segundo, mostrar com o estudo de Graham que as migrações interestaduais poderiam ter influenciado a redistribuição das populações estaduais, que é um elemento importante no cálculo de V_w .

Um esforço interessante e profundo de análise dos movimentos de convergência e de divergência nas rendas *per capita* regionais foi feito recentemente por Redwood.⁸ Além de calcular V_w para o conjunto de Estados brasileiros, calculou-o também para dois outros agregados de Estados, para as cinco regiões censitárias e para o “Norte” e o “Sul”. Reproduzimos, a seguir, na Tabela 1, as estimativas de V_w para estes dois agregados.

Redwood fez, entre outros, os seguintes comentários quando analisou os V_w por ele e por nós calculados:⁹

- a) o nível de agregação dos Estados tem influência no valor de V_w ;
- b) o nível de desigualdades regionais em 1970 excedeu o de 1960; e
- c) as conclusões sobre a tendência das disparidades de renda no período 1960/70 podem ser contraditórias em função do nível de agregação dos Estados.

Apesar de concordarmos com Redwood em relação à possibilidade do aumento nas disparidades nos anos 60, principalmente após a recuperação econômica de 1967, acreditamos que as análises baseadas nos números calculados de V_w são precárias ou apressadas. Preferimos as análises que são feitas posteriormente no seu trabalho, nas

⁸ John Redwood III, “The Recent Evolution of Regional Income Disparities in Brazil”, Texto para Discussão n.º 39 (Recife: CME/PIMES, novembro de 1976).

⁹ *Ibid.*, pp. 15-17.

TABELA I

Medida de desigualdade (V_w) regional no Brasil — 1950/70

Anos	Cinco Regiões Censitárias	“Norte” — “Sul”
1950	0,50	0,45
1951	0,50	0,45
1952	0,51	0,46
1953	0,51	0,47
1954	0,51	0,46
1955	0,50	0,46
1956	0,49	0,43
1957	0,47	0,42
1958	0,49	0,43
1959	0,44	0,40
1960	0,43	0,38
1961	0,43	0,39
1962	0,41	0,38
1963	0,44	0,38
1964	0,42	0,37
1965	0,41	0,36
1966	0,44	0,38
1967	0,43	0,37
1968	0,44	0,37
1969	0,45	0,39
1970	0,46	0,40

FONTE: John Redwood III, *op. cit.*

quais vão-se evidenciando, de forma mais clara, o desempenho desigual dos Estados e das regiões brasileiras. Achamos que não é válido dar grande importância a pequenas variações numéricas de V_w porque, conforme o próprio Redwood afirmou, as estimativas de V_w são prejudicadas pelos seguintes fatores:

a) a renda utilizada nos cálculos é a renda interna estimada pela FGV. Esta renda não leva em conta os vazamentos de renda para pagamento a não-residentes no Estado e as entradas de renda pertencentes aos residentes;

b) as rendas deveriam ser deflacionadas por um índice de preços estadual ou regional, de acordo com a agregação utilizada;

c) a utilização do Estado como área de referência, forçada pela natureza dos dados estatísticos, não se coaduna com os conceitos de região da Economia Regional.¹⁰

Além desses fatores, Redwood lembra bem que as estimativas das populações estaduais para os anos intercensais não levam em conta possíveis modificações nas taxas de crescimento naturais e nas taxas de migração interna. Por todos estes motivos, parece-nos pouco aconselhável procurar explicações para variações em V_w , do tipo de 0,43 para 0,46, ou de 0,37 para 0,40, pois isto é acreditar que a sensibilidade do índice é bastante grande e que ele reflete, em suas modificações numéricas, transformações estruturais inegáveis, o que não é verdadeiro.

Infelizmente, apesar dos problemas mencionados, não existem estimativas de renda interna por Estados após 1970 e daí não se poder verificar o comportamento da tendência de V_w para anos mais próximos. Entretanto, existem indicadores de que as desigualdades regionais se ampliaram no período mais recente, apesar dos esforços governamentais de promoção das áreas menos desenvolvidas. Redwood chegou à mesma conclusão ao examinar as estimativas de taxas de crescimento do produto para o Brasil, São Paulo e Nordeste, as taxas de crescimento de alguns produtos agrícolas e dos produtos de diversos setores industriais no período 1971/75.¹¹

Conforme mencionamos no início deste trabalho, as desigualdades regionais se refletem de forma bastante variada nas múltiplas facetas da vida humana. Entre estas, os aspectos demográficos se revelam os mais importantes não só porque a finalidade última do desenvolvimento econômico é a de transformar as carências e limitações naturais de forma a ampliar a qualidade de vida, mas porque, em última instância, é o homem a fonte de geração de toda a riqueza e principal fator produtivo. Por isto, julgamos que as mensurações que devem ser feitas das desigualdades regionais de desenvolvimento

¹⁰ *Ibid.*, pp. 4-9.

¹¹ *Ibid.*, pp. 41-48.

levem em conta também alguns aspectos que mostrem os desequilíbrios existentes de uma forma mais reveladora, pois neste caso estaremos trabalhando com indicadores mais próximos do objeto e do instrumento de desenvolvimento. Por exemplo, em um artigo recente, Carvalho, ao calcular estimativas da esperança de vida ao nascer para diversas regiões brasileiras, mostra como os desníveis de desenvolvimento econômico têm profundas implicações do ponto de vista social.¹² Reproduzimos a seguir (Tabela 2) essas estimativas.

TABELA 2

Estimativas de esperança de vida ao nascer

Regiões	1930/40	1940/50	1960/70
Amazônia.....	39,8	42,7	54,8
Nordeste Setentrional.....	40,0	43,7	53,4
Nordeste Central.....	34,7	34,0	43,8
Nordeste Meridional.....	38,3	39,2	52,0
Minas Gerais.....	43,0	46,1	59,4
Rio de Janeiro.....	44,5	48,7	62,4
São Paulo.....	42,7	49,4	62,9
Paraná.....	43,9	45,9	61,9
Sul.....	51,0	55,3	68,1
Centro-Oeste.....	46,9	49,8	54,4
Brasil.....	41,2	43,6	55,7

FONTE: José Alberto Magno de Carvalho, *op. cit.*, p. 24.

¹² José Alberto Magno de Carvalho, "Evolução Demográfica do Nordeste Brasileiro Comparada com a Evolução Demográfica do Brasil — 1940/70", in Paulo R. Haddad (ed.), *Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 16, pp. 11-36. Cálculos de vida média desagregados para os setores urbano e rural podem ser encontrados em Manoel Augusto Costa, "Componentes do Crescimento Demográfico Urbano, Rural e Total entre 1960/70", in Josef Barat (ed.), *Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 22, pp. 87-122.

Conforme mostra a Tabela 2, a evolução da esperança de vida é no sentido de sua ampliação, o que era de se desejar e esperar pelo desenvolvimento econômico do País e pela diminuição das taxas de mortalidade, mas são gritantes as diferenças regionais. Uma diferença de mais de 20 anos na esperança de vida ao nascer entre habitantes do Nordeste e da região mais desenvolvida do Brasil mostra a dramaticidade das desigualdades de acesso aos equipamentos e serviços de proteção à vida humana e de carências orgânicas que níveis baixíssimos de renda geram. Não bastasse esse quadro, acopla-se a essa situação níveis elevados de fecundidade para a região Nordeste, com perspectiva de expansão, o que nos leva a pensar que medidas mais diretas de combate à pobreza devam ser imediatamente utilizadas para fazer frente aos problemas causados pelo crescimento da população na região mais pobre do Brasil.¹³

3 — As desigualdades regionais e os fatores produtivos

São relativamente poucos os trabalhos que procuram estudar as desigualdades regionais face às diferenças de dotação ou de intensidade de uso dos fatores produtivos. Quase sempre os estudos têm por finalidade analisar especificamente um determinado fator produtivo (por exemplo, a mão-de-obra), e, a partir da especificação (matemática ou não) de uma função que relacione os fatores que expliquem a variabilidade do uso da mão-de-obra ou de sua produtividade, a variável regional é introduzida na análise.

No caso do capital, são diversas as dificuldades para estudá-lo, seja nos trabalhos de desigualdades regionais, seja em outros:

i) a informação estatística censal do estoque de capital e da intensidade de seu uso não é muito confiável, não sendo fácil descobrir qual o volume real do capital empregado no processo produtivo.

¹³ Hamilton C. Tolosa, "Causas da Pobreza Urbana" (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), trabalho apresentado no IV Encontro da ANPEC, em Guarujá, SP, mimeo.; e Celsius A. Lodder, *Distribuição de Renda nas Áreas Metropolitanas*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 31.

A utilização da informação sobre a potência instalada de energia (força motriz) é o substituto mais freqüente nos estudos;

ii) os fluxos de capitais entre as regiões, tão importantes nas teorias de desenvolvimento regional, não são registrados em nenhum trabalho estatístico do Governo. O Banco Central está, entretanto, pensando em montar uma matriz destes fluxos. Contudo, os fluxos financeiros de transferência de recursos governamentais para as diversas regiões são mais fáceis de se encontrar pela natureza programática da aplicação destes recursos. Albuquerque, no trabalho que faz uma avaliação do desenvolvimento econômico do Nordeste, traz algumas estimativas das transferências intra e intergovernamentais.¹⁴ Suas conclusões foram de que as primeiras, amplamente favoráveis àquela área em 1960 (cerca de 3% do PIB da região), evoluíram para uma situação quase nula ou mesmo negativa em 1974 e que, quanto às transferências intergovernamentais, a evolução foi positiva, passando de 0,5% do PIB do Nordeste para mais de 4% em 1974. A combinação de ambas mostra que a participação do Governo no esforço de promoção de atividades na área através da transferência de recursos (incluindo os incentivos fiscais) é considerável, correspondendo a praticamente 6% do PIB da região em 1974, embora tenha alcançado valores bem superiores nos anos anteriores, particularmente em 1970, quando foi duas vezes maior ao citado.¹⁵

As transações de mercadorias entre as regiões brasileiras foram por nós estudadas na montagem que fizemos da matriz do comércio interestadual de mercadorias para no ano de 1969.¹⁶ Entre outros resultados interessantes do trabalho, aparecem mensuradas as relações de trocas extremamente desiguais entre as regiões brasileiras (Norte = 1,2, Nordeste = 0,1, Sudeste = 3,4, Sul = 0,5 e Centro-Oeste = 0,8), que, combinados com outros elementos analíticos, mostram que as economias regionais apresentam um desajuste seme-

¹⁴ Roberto Cavalcanti de Albuquerque, "Alguns Aspectos da Experiência Recente de Desenvolvimento do Nordeste", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 6, n.º 2 (agosto de 1976), pp. 461-488.

¹⁵ *Ibid.*, Tabelas 6, 7, 8 e 9, pp. 473-476.

¹⁶ Thompson A. Andrade, "A Estrutura do Comércio Inter-Regional no Brasil", trabalho apresentado no Encontro sobre Desigualdades Regionais promovido pela ANPEC (Belo Horizonte, novembro de 1976), mimeo.

lhante ao observado entre as nações, para as quais o comércio internacional se faz em condições bastante desfavoráveis justamente para aquelas que necessitariam buscar nas relações comerciais os subsídios para o seu crescimento. As relações observadas entre as regiões e entre os Estados são típicas das relações dos modelos “centro-periferia” (em termos das desigualdades), com a periferia sendo supridora, principalmente de matérias-primas ou de produtos dos gêneros industriais tradicionais com baixo valor unitário. Infelizmente, a matriz só foi montada para o ano de 1969, e por isso a análise fica restrita a um único ponto no tempo, o que traz dificuldades para que seja assegurada a estabilidade ou não da estrutura observada. Consideramos de importância fundamental a continuidade do levantamento destes fluxos por parte da FIBGE, bem como a tentativa de montagem de tabelas de insumo-produto regionais.¹⁷

A maioria dos trabalhos sobre o fator mão-de-obra está relacionada com o problema da sua remuneração e dos fatores responsáveis pelos diferenciais observados e com o fenômeno das migrações. Não se encontram estudos que associem a participação do fator trabalho no processo produtivo e o desempenho econômico de uma região, a não ser indiretamente.¹⁸ As análises feitas quase sempre são relativas a fatores explicativos das diferenças de rendas entre os trabalhadores ou da distribuição de renda pessoal ou funcional, como educação, o fato de serem migrantes ou não, *status* ocupacional, pertencentes ao setor moderno ou não informal, etc. Já nos estudos de migração, o problema das desigualdades regionais têm uma participação implícita em termos das razões teóricas da expulsão e da

¹⁷ Maristela A. A. Sant’Ana, “A Escolha de um Modelo para a Elaboração de Tabelas de Relações Intersetoriais de Produção de Bens e Serviços”, in *Revista Brasileira de Estatística*, n.º 35 (outubro/dezembro de 1974). Com respeito a aplicações do modelo de insumo-produto, veja-se os estudos, com a matriz de Minas Gerais e Contagem, de Paulo R. Haddad, “Análise de Insumo-Produto Regional e Inter-Regional”, in Paulo R. Haddad (cd.), *Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 8, pp. 111-148.

¹⁸ Uma das raras exceções é a análise de Sergio Boisier, Martin O. Smolka e Aluizio A. de Barros, *Desenvolvimento Regional e Urbano: Diferenciais de Produtividade e Salários Industriais*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 15.

atração de migrantes pelas diferenças de remuneração (como previsto nos modelos neoclássicos de crescimento) e pelas oportunidades de emprego nas regiões dinâmicas. Vejam-se, por exemplo, os estudos desenvolvidos por Brito e Merrick no CEDEPLAR e por Silva e Moura no Nordeste.¹⁹ Costa conclui um de seus trabalhos dizendo que “os efeitos da migração urbana nas desigualdades regionais de renda não podem ser facilmente inferidos deste estudo. Não obstante, pode-se admitir que a migração inter-regional aumenta tais desigualdades, enquanto que a intra-regional provavelmente as reduz em curto prazo, caso se admita que os migrantes teriam o mesmo padrão e nível de rendimentos que os não-migrantes em suas áreas de origem. Finalmente, a diminuição das desigualdades na distribuição da renda urbana pessoal nas regiões mais desenvolvidas é bastante nítida, e um dos efeitos mais importantes das migrações urbanas.”²⁰ Já citamos aqui a conclusão de Graham, coincidente com esta, quando correlacionou as diferenças de renda *per capita* entre os Estados e suas percentagens de migrantes no total de migrantes do período 1950/60.²¹ Entretanto, há muito o que se analisar quanto ao papel que os migrantes têm no sentido de serem elementos de promoção do desenvolvimento de uma região, seja pela expansão do estoque de mão-de-obra (o que, contudo, pode ter efeitos indesejáveis

¹⁹ T. W. Merrick e F. A. Brito, “Informal Sector Employment in Brazil” (Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, janeiro de 1974), mimeo.; F. A. Brito e T. W. Merrick, “Migração, Absorção de Mão-de-Obra e Distribuição de Renda”, in *Estudos Econômicos*, vol. 4, n.º 1 (janeiro/maio de 1974); F. A. Brito, “Mobilidade Ocupacional e Distribuição de Renda”, trabalho apresentado no II Encontro da ANPEC (Belo Horizonte, outubro de 1974), mimeo.; J. H. Gondim Silva, “Subutilização de Recursos Humanos nas Áreas Urbano-Marginais Seleccionadas do Nordeste”, trabalho apresentado no II Encontro da ANPEC (Belo Horizonte, outubro de 1974), mimeo.; e Hélio Augusto de Moura, *Regiões Metropolitanas do Nordeste: Diferenciais de Renda e de Educação entre Naturais e Migrantes: 1970* (Recife: SUDENE, 1975).

²⁰ Manoel Augusto Costa, *Urbanização e Migração Urbana no Brasil*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 21, pp. 182-183. Veja-se também as conclusões de Redwood, *op. cit.*, pp. 33-41.

²¹ Douglas H. Graham, *op. cit.*, p. 70. Paulo Cunha informou-nos que Horene Yap em sua tese de doutorado *Internal Migration and Economic Development in Brazil* (Harvard, 1974) utilizou-se de um modelo de equilíbrio geral para verificar os efeitos das migrações nas regiões de saída e de entrada.

pela manutenção de um baixo nível de remuneração ao trabalho e de altos níveis de desemprego e de subemprego), seja pela expansão do mercado (muito embora provoque maior pressão sobre a demanda de equipamentos sociais urbanos). Não se discute aqui o papel positivo que a migração tem tido como fator de colonização das regiões de fronteira no Brasil, mas sim o peso posto sobre os centros urbanos, principalmente nas áreas mais desenvolvidas em termos de necessidade de absorção dos migrantes nesses centros. Convém destacar também o fato de que as migrações intra-regionais na última década assumiram uma proporção mais importante que as inter-regionais, fato este que deverá ter implicações bem sérias justamente para as áreas de menor desenvolvimento no País.²² As implicações relativas à intensificação da pobreza urbana no Nordeste, onde quase dois terços das famílias recebiam menos de Cr\$ 300,00 em 1970,²³ onde o subemprego é da ordem de cerca de 25% da força de trabalho²⁴ e onde as desigualdades de renda pessoal se expandiram no período 1960/70,²⁵ devem se traduzir em medidas de amparo econômico-social em curto prazo para minorar as dificuldades de agravamento nos níveis de pobreza absoluta dos habitantes da área.²⁶

As informações dos censos sobre a distribuição setorial da força de trabalho e as estimativas das rendas geradas em cada setor econômico mostram que em todas as regiões tem ocorrido uma tendência no sentido de tornar a agricultura o setor relativamente de menor participação, um comportamento comumente observado em qual-

²² Veja os trabalhos citados de Merrick e Brito e, para uma análise empírica nas cidades de porte médio e grande, Hamilton C. Tolosa, "Dualismo no Mercado de Trabalho Urbano", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 5, n.º 1 (junho de 1975), pp. 1-36.

²³ Alan G. Gilbert e David E. Goodman, "Desigualdades Regionales de Ingreso y Desarrollo Económico: Un Enfoque Crítico", in *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales — EURE*, vol. V, n.º 13 (junho de 1976), pp. 79-101.

²⁴ G. Pelerini, *Oferta e Demanda de Mão-de-Obra no Nordeste* (Recife: SUDENE, 1971).

²⁵ Carlos G. Langoni, *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil* (Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973).

²⁶ Vide o caso particular de Recife em Clóvis Cavalcanti, "A Renda Familiar e por Habitante na Cidade do Recife", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 2, n.º 1 (junho de 1972), pp. 81-104.

quer nação. Entretanto, a agricultura e os serviços são as principais fontes de geração de renda e de emprego, particularmente nas regiões menos desenvolvidas do País. No Nordeste, por exemplo, a agricultura e os serviços geraram 33 e 55% da renda da região e empregaram 61 e 28% de sua força de trabalho, respectivamente. É no desempenho desses dois setores e na busca de promoção das atividades industriais (atividades estas que até pouco tempo gozaram das preferências governamentais como elemento que induziria o crescimento das regiões atrasadas e que absorveria o contingente populacional proveniente das zonas rurais em decadência, como proposto pelo GTDN)²⁷ que devem ser buscadas as razões para a tendência de convergência ou divergência atual e futura nos níveis de desenvolvimento entre as regiões. Quanto à agricultura, as políticas de melhoria de produtividade e de adoção de novas técnicas de produção parecem ter tido um resultado relativamente modesto na área mais desenvolvida e razoavelmente pequeno no Nordeste.²⁸ Assim, os resultados dos programas levaram a reforçar a tendência de aumento das desigualdades. Não obstante a isto, os resultados globais da agricultura do Nordeste nas décadas de 50 e 60 mostram um crescimento da produção agropecuária a taxas elevadas, próximas de 5% ao ano entre 1947 e 1965, sendo que não se deve inferir daí que as condições de eficiência do setor tenham se expandido, pois este crescimento foi conseguido às expensas de um aumento paralelo na área cultivada, processo este cujo dinamismo esgotou-se em anos mais recentes, como acentua Albuquerque ao examinar as taxas de crescimento do produto e as adições à área explorada pelas culturas agrícolas.²⁹

²⁷ GTDN [1959], p. 53. Para uma avaliação do diagnóstico do GTDN, vide David E. Goodman e Roberto C. de Albuquerque, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 20, pp. 156-163.

²⁸ Norman Rask, Richard L. Meyer e Fernando C. Péres, "Crédito Agrícola e Subsídios à Produção como Instrumento para o Desenvolvimento da Agricultura Brasileira", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 28, n.º 1 (janeiro/março de 1974), pp. 151-170.

²⁹ Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*, p. 469; e George F. Patrick, *Desenvolvimento Agrícola do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 11, p. 84.

Na realidade, a agricultura foi um setor relegado a segundo plano na execução da política de desenvolvimento da região nordestina, o que foi recentemente modificado pelo reconhecimento de que o incentivo das atividades industriais não era suficiente para promover o crescimento e a modernização das atividades produtivas, advindo daí o surgimento de programas especiais há pouco lançados pelo Governo. Porém, acreditamos que mais cedo ou mais tarde deverá ser implementada uma política que leve em conta os problemas fundiários e as relações de produção da região, que certamente emperarão o seu futuro desenvolvimento agrícola, uma vez alcançado o limite do processo de exploração extensiva acima referido. Uma discussão interessante do problema das características da estrutura da exploração agrícola e da controvérsia entre os modos pré-capitalistas de produção (CEBRAP) e a interpretação ortodoxa da penetração capitalista na atividade produtiva pode ser vista no mais recente trabalho de Goodman.³⁰ As duas posições são muito bem definidas, e a adoção de uma delas tem implicações diametralmente opostas em termos de política econômica se comparadas à da outra: a primeira exige transformações radicais na estrutura fundiária e no processo de comercialização do excedente agrícola, sendo que a segunda implica a abertura e o aperfeiçoamento dos canais que conduzem os sinais de mercado até ao agricultor.

As atividades industriais acham-se bastante concentradas na região Centro-Sul do Brasil, à qual transmite o dinamismo que só esta fonte de geração de renda é capaz de imprimir a uma região que já atingiu um estágio razoável de desenvolvimento econômico. A sua capacidade de gerar os recursos necessários ao seu crescimento e a atração que exerce nas poupanças oriundas de outras regiões são elementos que trabalham no sentido de ampliar ainda mais as grandes diferenças absolutas de renda *per capita* entre as regiões, sem falar nos outros elementos, como a melhor capacitação da mão-de-obra industrial, a dotação de capital e o uso de tecnologia mais produtiva. No Nordeste (e mais recentemente no Norte) procurou-se estimular

³⁰ David E. Goodman, "Estrutura Rural, Excedente Agrícola e Modos de Produção no Nordeste Brasileiro", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 6, n.º 2 (agosto de 1976), pp. 489-534.

o setor industrial, e nisto o GTDN era bastante enfático, mas os resultados ficaram bem aquém do que era esperado, principalmente em termos de absorção de mão-de-obra. O trabalho de Albuquerque é uma boa fonte de avaliação do desempenho industrial nordestino, bem como o estudo do mesmo autor com Goodman³¹ também aqui já citado. Baer e Geiger, em estudo bem recente, oferecem bons subsídios para uma avaliação.³² No caso da SUDAM, ou mais propriamente da SUFRAMA, apesar de não conhecermos nenhum trabalho que analise o desempenho das indústrias lá instaladas, as impressões a nós transmitidas por pessoas que visitaram a área não são animadoras. Em ambos os casos, porém mais corretamente no da SUDENE e na implementação das idéias do GTDN, julgamos que ao diagnóstico da região faltou uma boa dose de conhecimentos de Economia Regional em uma situação onde era essencial levar em conta não só as interdependências setoriais, mas também as regionais, de forma a guiar as recomendações de política econômica, na qual ficasse clara a necessidade de estimular a criação de um parque industrial onde as atividades fossem complementares às das demais regiões e não necessariamente competitivas, mesmo porque a competitividade de algumas só poderia atuar na medida em que prevalecessem barreiras às comunicações entre as regiões.³³

O texto publicado que contém os objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento é uma fonte obrigatória para aqueles que pretendem conhecer as intenções do Governo em termos de uma política de descentralização industrial.³⁴ É bem verdade que as atuais dificuldades com o balanço de pagamentos e com a inflação colocaram em segundo plano aqueles objetivos. Essa modificação não veio alterar substancialmente a implementação da política porque, na reali-

³¹ David E. Goodman e Roberto C. de Albuquerque, *op. cit.*

³² Werner Baer e Pedro P. Geiger, "Industrialization, Urbanization and the Persistence of Regional Inequalities in Brazil" (1976), versão preliminar, mimeo.

³³ A mesma deficiência ia aparecer nas recomendações do Plano Trienal. Veja comentário coincidente com o nosso em Márcio Olympio G. Henriques, "Programas Regionais e Planos de Desenvolvimento do Governo Federal", Texto para Discussão n.º 3 (CEDEPLAR, novembro de 1974), pp. 10-11. Para um sumário de críticas à atuação da SUDENE, *vide* Baer e Geiger, *op. cit.*, pp. 79-82.

³⁴ Brasil, Presidência da República, *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*, Cap. III, pp. 37-41, Cap. IV, pp. 57-68, de Cap. IX, pp. 85-95.

dade, a descentralização estava e está ocorrendo dentro do próprio Centro-Sul, particularmente na região Sudeste, proveniente da expansão dentro da área metropolitana de São Paulo, da região do Vale do Paraíba e sul de Minas Gerais, além dos grandes investimentos na região metropolitana de Belo Horizonte.

Alguns estudos de localização industrial que poderiam ser de muita utilidade para a implementação de uma política de desenvolvimento industrial regional, infelizmente, trabalham com um nível de agregação que não se mostra útil para um problema que na maioria das vezes é de natureza microeconômica. Este é o caso dos trabalhos sobre padrões de localização de Haddad e de Lodder, que apenas são um interessante exercício da aplicação do método de *shift and share*.³⁵

Hay acredita que, a menos que se entenda o processo que provocou e provoca o problema da concentração industrial, qualquer tentativa de adotar medidas contrárias será um esforço aleatório.³⁶ Por esse motivo, examinou empiricamente para o Brasil três hipóteses:

- i) o desenvolvimento industrial é específico de algumas regiões e sua dinâmica é interna à região em função do efeito multiplicador da renda gerada pela exportação de *staples* e das ligações interindustriais;
- ii) a especialização regional pode ser explicada por vantagens regionais comparadas que surgem das diferentes dotações de fatores;
- iii) o padrão de localização em cada setor é determinado pelas economias de escala, pelos custos e outros fatores geralmente enfatizados pela Teoria da Localização Industrial.

Este é o primeiro esforço de que temos conhecimento da aplicação do instrumental teórico da Economia Regional para a explicação do

³⁵ Paulo R. Haddad, "Padrões Regionais de Crescimento do Emprego Industrial de 1950 a 1970", Texto para Discussão n.º 6 (CEDEPLAR, 1975); Celsius A. Lodder, "Padrões Locacionais e Desenvolvimento Regional", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 28, n.º 1 (janeiro/março de 1974), pp. 3-128; e, do mesmo autor, "Crescimento da Ocupação Regional e seus Componentes", in Paulo R. Haddad (ed.), *Planejamento Regional...*, *op. cit.*, pp. 53-110.

³⁶ Donald A. Hay, "The Location of Industry in a Developing Country" (Oxford: Jesus College, abril de 1976). mimeo.

fenômeno da concentração industrial brasileira. A precariedade dos dados e a dificuldade de se testar as hipóteses não permitiram chegar-se a conclusões definitivas, mas os melhores resultados foram conseguidos com a terceira, o que nos leva a recomendar outros estudos na mesma linha. No caso específico da segunda hipótese, o teste pode ser feito agora com a matriz de comércio de mercadorias para 1969, à qual nos referimos, apesar de persistirem as dificuldades de uso das demais variáveis.

O setor terciário não tem sido analisado como um setor que representa um elemento de sustentação das atividades dos demais setores e que por isto deve ser objeto de reflexão quanto ao desempenho global de economia de uma região. Na realidade, este setor vem sendo objeto de estudo mais pelos efeitos das diferenças regionais em termos da sua "inchação", pelo aumento da migração rural-urbana e pelas condições de desemprego e subemprego, particularmente referentes aos problemas do mercado informal, no qual abundam as atividades terciárias de não qualificados e de ocupações de baixa remuneração, do que como elemento causal das diferenças de renda *per capita* entre as regiões.

4 — A incidência regional de políticas setoriais do Governo

A constatação de que políticas setoriais macroeconômicas no Brasil têm tido um impacto diferencial nas taxas de crescimento econômico das regiões não constitui uma novidade, já que podemos nos lembrar que o GTDN, em 1958, ao diagnosticar as relações Nordeste/Centro-Sul, se referia explicitamente às taxas de câmbio sobrevalorizadas, às licenças de importação que favoreciam as importações de bens de capital, à regressividade do sistema fiscal e à concentração dos financiamentos do BNDE na região mais desenvolvida como algumas das causas das crescentes desigualdades entre as duas regiões. Essa relação sempre foi endossada como válida por outros autores que estudaram o desenvolvimento econômico do Brasil, como Baer e Ro-

bock, sem ser necessário falar do próprio Furtado.³⁷ Entretanto, em termos da mensuração empírica desses efeitos são raros os estudos que procuraram dimensioná-los, o que é uma pena, pois se contássemos com estimativas razoáveis do impacto que algumas medidas têm em uma determinada região poderíamos introduzi-las em possíveis análises de custos/benefícios ou incorporá-las na consideração do custo de oportunidade de adoção de alternativas que tivessem um efeito indesejável sobre a equidade regional. Infelizmente, as mensurações desses efeitos são difíceis em virtude das deficiências de informações estatísticas apropriadas. Entre estes estudos empíricos, destacamos dois, um dos quais (o de Bergsman) mensurou os efeitos da absorção de mão-de-obra na cidade do Rio de Janeiro resultante da proteção tarifária quando ele descrevia o que entendia como política urbana accidental,³⁸ e o outro, bem mais amplo (o de Rebouças), no qual chega a algumas conclusões que listamos a seguir.³⁹ Fazendo simulações com um modelo de equilíbrio geral, verificou que:

i) a política de proteção tarifária produz um acréscimo de renda real superior no Centro-Sul, um resultado já observado na experiência histórica brasileira;

ii) os subsídios às exportações tradicionais têm como efeito a redução nas disparidades;

iii) as variações da taxa de câmbio aumentam as disparidades regionais pelo aumento integral dos preços de importáveis e apenas parcial dos exportáveis e de não comerciáveis;

³⁷ Werner Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil* (Richard D. Irwin, 1965), pp. 163-183 (existe uma edição brasileira); Stephan Robock, *Desenvolvimento Econômico Regional* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964); e Celso Furtado, *op. cit.* Veja uma análise da distribuição regional dos investimentos do BNDE em J. P. Dickenson, "The Impact of Government Policy on Regional Inequalities in Brazil", in R. S. Thoman (ed.), *Proceedings of the Commission on Regional Aspects of Development of the IGU* (Harvard: California State University, 1971), pp. 297-320.

³⁸ Joel Bergsman, "Política de Crescimento Urbano Intencional Accidental", in *Estudos Econômicos*, vol. 4, n.º 2 (1974), pp. 27-37.

³⁹ Osmundo Rebouças, *Inter-Regional Effects of Economic Policies: Multi-Sectoral General Equilibrium Estimates for Brazil* (Universidade de Harvard, 1974), tese de doutorado. Um resumo da tese foi apresentado no III Encontro Anual da ANPEC, em novembro de 1975.

iv) um aumento de 10% na taxa de ICM no Centro-Sul reduz a renda real em 0,49% no Nordeste, enquanto que o mesmo aumento do ICM no Nordeste reduz a renda em 0,01% na outra região. Os efeitos intra-regionais, entretanto, penalizam a região mais desenvolvida;⁴⁰

v) os encargos trabalhistas penalizam a região desenvolvida e, por isso, tendem a reduzir as desigualdades.

Essas conclusões foram obtidas simulando uma variação de 10% nas variáveis instrumentais pertinentes e resolvendo-se o modelo para as variáveis endógenas segundo um conjunto de hipóteses, verificando-se onde era maior a incidência, positiva ou negativa, entre as duas regiões. Não cremos que se deva dar uma grande importância aos resultados numéricos do exercício de simulação, mesmo porque são bastante fortes as hipóteses utilizadas de modo a ser possível a mensuração empírica dos efeitos, mas o esforço foi válido não somente como indicador da direção dos efeitos, assim como experiência útil para futuros trabalhos que venham refinar as estimativas.

Os efeitos que as políticas governamentais e o uso de alguns instrumentos de política econômica têm sobre a alocação e realocação setorial e regional das atividades produtivas podem ser responsáveis pelo relativo insucesso ou do pouco sucesso na implementação de programas de desenvolvimento regional. Esses efeitos, desconsiderados quando da decisão de manipular algum instrumento ou de levar adiante algum programa setorial, contrabalançariam ou mesmo anulariam os efeitos desejados com a promoção de atividades nas áreas menos desenvolvidas.⁴¹ Isto, evidentemente, não conta toda a história porque uma parte da verdade pode estar no fato de o esforço de promoção não ter sido suficiente para reduzir as forças de polarização do Centro-Sul, sendo que na realidade uma não exclui a outra. Entretanto, ao admitirmos a incidência diferencial desses efeitos, longe

⁴⁰ Com relação à incidência diferencial do ICM, *vide* Haddad e Andrade, *op. cit.*; e Fernando A. Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva, *O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia sobre o ICM*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 13.

⁴¹ Baer e Geiger, *op. cit.*, e Rebouças, *op. cit.*, lembram-se desta hipótese no caso da SUDENE.

estamos de nos colocar entre aqueles que se referem à existência de políticas implícitas de desenvolvimento regional, como Redwood, Rebouças, Baer e Geiger e Alonso.⁴² Para nós, o processo de adoção de uma política começa com a clara definição dos objetivos que se pretende atingir, vindo em seguida o cotejo das políticas alternativas (quando existem) que dariam o mesmo resultado. Não vemos, portanto, como uma política possa ser implícita, já que o conjunto de ações que a define e os objetivos a alcançar devem estar explícitos para que ela possa ser adotada e implementada. Uma coisa é observar as conseqüências ignoradas de políticas não territoriais sobre a distribuição da população e das atividades produtivas e outra é imaginar que elas resultem de uma política de desenvolvimento regional não explícita, o que para nós é uma contradição conceitual.

5 — Sumário

Neste nosso breve levantamento de trabalhos sobre desigualdades regionais procuramos mostrar a existência de uma ampla gama de aspectos que merecem uma melhor atenção por parte dos interessados nesta questão. No que diz respeito às mensurações dos desequilíbrios regionais de renda *per capita*, os estudos que procuram sintetizar as diferenças entre as regiões quase nada mais fazem que constatar uma realidade das mais aparentes, ou seja, a de que as desigualdades são amplas e que os programas governamentais de apoio às regiões em atraso não têm sido suficientemente capazes de estimulá-las a ponto de diminuir a distância que as separa do Centro-Sul em termos das condições econômicas e sociais que apresentam. Quanto aos estudos sobre os fatores produtivos, a deficiência está no fato de se constituírem, em geral, de análises que têm um enfoque que se esgota no exame particular das condições de oferta e de demanda do fa-

⁴² John Redwood III, *Implicit Policies of Regional Development in Brazil* (Berkeley, 1975), tese de doutorado; Baer e Geiger, *op. cit.*; Rebouças, *op. cit.*; e William Alonso, "Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization", in J. Friedman e W. Alonso (eds.), *Regional Policy* (MIT Press, 1973).

tor, onde o "regional" quase sempre aparece como um fator explicativo acessório e marginal. No nosso entender, a interação existente entre o desempenho econômico regional e as condições de oferta e de demanda dos fatores produtivos exige que tais estudos tenham como cenário de referência um quadro teórico mais amplo, no qual as diferenças de dotação de fatores e de estrutura produtiva sejam mais que um simples "resíduo" que explica as diferenças observadas de remuneração desses fatores. Por último, no que diz respeito aos efeitos regionais de políticas setoriais globais, uma vez evidenciado (o que exige uma comprovação empírica mais ampla) que a adoção de algumas dessas políticas tem um custo não contabilizado de ampliação das disparidades regionais ou tem um efeito esterilizante sobre algumas medidas de promoção do desenvolvimento regional, ficará cada vez mais aparente a necessidade de compatibilização dos programas com vistas à eliminação de possíveis conflitos na implementação das políticas setoriais e regionais no Brasil.