
DESIGUALDADES E POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL: CAMINHOS E DESCAMINHOS

Leonardo Guimarães Neto*

Resumo

O trabalho pretende examinar a trajetória das desigualdades regionais no Brasil e de algumas políticas de desenvolvimento regional. Apresenta, inicialmente, os indicadores mais relevantes das desigualdades atuais, os processos recentes que estão por trás da concentração e desconcentração regional, e os fatores determinantes da distribuição espacial da atividade econômica no país em décadas recentes. No final, com base na análise realizada, são discutidos uma agenda para uma nova política regional e os obstáculos e dificuldades para sua montagem.

* Economista e professor adjunto do mestrado e do Departamento de Economia da UFPB.

Neste artigo pretende-se, de forma resumida, fazer uma avaliação das desigualdades regionais no Brasil recente e mapear os processos considerados mais relevantes nas últimas décadas. São feitas algumas considerações sobre as políticas regionais e examinadas, na parte final, as possibilidades de implantação de uma política nacional de desenvolvimento regional, no contexto econômico e político do Brasil atual. Este trabalho resulta da discussão com muitos estudiosos da questão regional, dentro e fora de instituições de pesquisa e planejamento, entre as quais o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que, por meio de suas opiniões, de trabalhos realizados e de informações, contribuíram para a elaboração deste texto. É evidente, mas deve ser destacado, que nenhuma das pessoas que colaboraram nessa discussão, nem as instituições nas quais trabalham, têm qualquer responsabilidade pelas opiniões que são aqui apresentadas.¹

Não constitui objetivo do estudo fazer uma resenha, mesmo incompleta, dos trabalhos recentes sobre o tema, por meio do exame das contribuições das diversas correntes de pensamento sobre a questão regional, o que não significa que se desconhecem ou se desconsideram os estudos que vêm sendo feitos a respeito e de perspectiva metodológica diferente, notadamente aqueles voltados para o exame da convergência das rendas regionais. Algumas dessas pesquisas foram utilizadas na primeira versão, mais completa, deste trabalho.

Parte-se, nessa análise, da perspectiva de que a constituição e consolidação das desigualdades regionais foi um processo muito complexo, no qual a articulação e integração das regiões ocorreram a partir de uma região hegemônica que, na formação do mercado interno nacional, ocupou espaços econômicos relevantes e, simultaneamente, consolidou diferenças marcantes entre as diversas partes do território nacional. Não se trata de nenhuma espécie de determinismo econômico ou geográfico,

¹ *Entre as pessoas com as quais foram discutidas algumas questões aqui apresentadas cabe fazer referência a Tânia Bacelar de Araújo, José Marcelino da Costa, Antônio Carlos F. Galvão, Ronaldo Vasconcellos, Gustavo Maia Gomes, Aristides Monteiro Neto, Betina Ferraz, Luiz Eduardo Castello e Constantino C. Mendes. Colaboraram no processamento dos dados e em discussões Marta Ferraz Guimarães e Paulo Ferraz Guimarães.*

mas da presença de relações econômicas que definiram, para a região na qual teve início o processo de industrialização, uma posição hegemônica que, na história recente do país, tem condicionado, de modo positivo e negativo, o desenvolvimento das demais. Isso não significa dizer que somente a região mais industrializada e hegemônica teve condições de expandir-se e diversificar a atividade produtiva. As informações disponíveis revelam que, nos ciclos econômicos recentes, as regiões brasileiras têm seguido a mesma configuração: crescendo quando cresce a economia nacional, em seu conjunto, e desacelerando-se quando o país reduz seu crescimento. No entanto, isso tem ocorrido com as economias regionais registrando taxas distintas que, em algumas décadas, resultaram em uma grande concentração econômica no Sudeste, e, em outras, num tímido processo de desconcentração. Tanto em um momento quanto no outro, a ação governamental foi significativa, sem no entanto redefinir, até o presente, no território nacional, uma estrutura espacial diferente da polarização consolidada a partir da industrialização pesada.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Reconhece-se, aqui, como em trabalhos anteriores,² que as transformações ocorridas no território brasileiro tornaram obsoleta a antiga divisão macrorregional, o que está a exigir novos recortes que apreendam melhor a nova configuração do território nacional. Na ausência deles, procurou-se, na medida do possível, ressaltar, no interior das macrorregiões, sua heterogeneidade e, em alguns momentos, destacar as novas formas de articulação sub-regionais que passaram a existir no contexto mudanças recentes ocorridas.

O texto está centrado nos processos econômicos das últimas décadas e nas ações governamentais associadas. Isso significa que foram deixados de lado vários aspectos, entre os quais as questões demográfica, urbana, ambiental, que merecem um tratamento de maior profundidade, dada sua importância e complexidade.

Na parte que se segue, são apresentados os indicadores mais relevantes das desigualdades regionais brasileiras, e registrados,

² Ver coletânea organizada por Affonso e Silva (1995).

em seus aspectos mais significativos, os processos recentes na evolução das desigualdades regionais: a concentração, a desconcentração e seu esgotamento. Após essa primeira, há uma parte mais interpretativa, na qual busca-se explicitar os determinantes do processo de desconcentração e de seu esgotamento nos dias atuais. O trabalho tem seqüência com o esforço para identificar as tendências futuras prováveis, com base em análises feitas por estudiosos da questão regional e a partir de intenções de investimentos levantadas por entidades oficiais.

Nas duas partes finais do trabalho são discutidos alguns pontos centrais relacionados com a política regional. Procura-se explicitar, com base na análise anterior, qual a agenda de uma política possível voltada para a questão regional brasileira hoje, e é desenvolvido um esforço adicional para explicitar-se quais os obstáculos e as dificuldades mais evidentes na implantação da política nacional de desenvolvimento regional, nos termos anteriormente apresentados.

É sabido — e o que se pretende aqui é apenas lembrar as suas linhas gerais — que as desigualdades regionais brasileiras têm suas raízes, inicialmente, nas formas que tomou a evolução das regiões ou complexos exportadores localizados em espaços distintos e dotados de dinâmica econômica e de capacidade de diversificação da sua base produtiva muito diferentes. A partir daí, as desigualdades regionais foram se ampliando com o processo de *articulação comercial*, base para a constituição do mercado interno brasileiro, que se deu sob a hegemonia econômica de uma região — o Sudeste, e, em particular, São Paulo — a qual, dotada de uma base produtiva industrial muito mais eficiente e de maior capacidade de competição, induziu as outras regiões a um processo de *ajustamento*, no qual foi definido o espaço econômico limitado no interior do qual deveriam restringir a sua evolução econômica futura. Ao invadir os demais mercados regionais e consolidar o grande mercado interno brasileiro — num processo de *globalização* que lembra o que se verifica, hoje, no plano mundial —, a indústria paulista e a sudestina, de modo mais geral, estabelecem-se em sólidas bases, no contexto do processo de substituição de importações do qual resultou, dessa

forma, a consolidação, também, de grande desigualdade entre os espaços regionais do país.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Implantada a indústria pesada, consolidados os grandes oligopólios privados e o setor produtivo estatal com base em empresas de grande porte — e geralmente monopólios —, que se constituíram em suportes para o avanço da industrialização brasileira, assiste-se a um novo processo, o de *integração produtiva* inter-regional, que se caracteriza pela presença cada vez maior de capitais extra-regionais — privados ou estatais — nas regiões periféricas, motivados pelas oportunidades econômicas que surgem nas regiões menos industrializadas e pelos fortes incentivos fiscais e financeiros que passam a existir, a partir da década de 60, em razão de alterações profundas nas formas de atuação do Estado brasileiro nas regiões economicamente atrasadas.³

Em resumo, da fase de *isolamento relativo*, os espaços regionais brasileiros passam a uma nova fase de *articulação comercial*, que atravessa do início do século até meados dos anos 60, e, em seguida, a outra etapa, que poderia ser denominada de *integração produtiva*, na qual grandes frações de capital, que se localizavam, predominantemente, no Sudeste, passam a marcar presença nas regiões periféricas. Essa fase compreende a segunda metade dos anos 60 e as décadas de 70 e 80.⁴

A concentração quase secular esteve associada e foi determinada, em grande parte, pelos processos que ocorreram na fase de isolamento relativo, e que deram lugar ao dinamismo diferenciado das regiões e complexos exportadores regionais e à fase mais recente de formação do mercado interno, quando as demais economias regionais — não o Sudeste — ajustam seus espaços econômicos à concorrência da produção industrial sudestina, a qual avança sobre os mercados regionais,

³ Para o exame das mudanças nas formas de atuação do Estado no Nordeste, ver Oliveira (1977 e 1990), Cohn (1976), Moreira (1976) e Guimarães Neto (1989).

⁴ Vários trabalhos abordaram essa questão. Mais recentemente deve-se ressaltar, entre outros, os de Cano (1977 e 1985), Castro (1971), Pacheco (1996a e 1996b), Diniz (1987), FUNDAJ (1990), Oliveira (1977), Araújo (1979), Moreira (1976), PIMES (1984), Gomes e Vergolino (1995) e Guimarães Neto (1989).

anteriormente isolados. Já o processo de desconcentração que se assiste a partir da segunda metade dos anos 70 tem relação muito clara, como se verá, com a integração produtiva. O esgotamento desse processo ocorre a partir da segunda metade dos anos 80 e tem, seguramente, estreita relação com o agravamento da crise econômica do país e com a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, que, na história recente do país, definiu tanto a concentração quanto a desconcentração espacial, com se explicitará.

Um ponto que deve ficar claro no exame da questão das desigualdades regionais é que, em geral, por trás das diferenças entre regiões e sub-regiões estão, sobretudo, diferenças, também marcantes, de relações de trabalho e de condições de vida da população.

1 O Nível Atual das Desigualdades Regionais

Tanto da perspectiva pessoal quanto da espacial, a economia brasileira caracteriza-se por apresentar os níveis mais altos de desigualdade no contexto internacional. Aqui estão presentes estruturas produtivas, relações de trabalho, condições de vida e possibilidades de acesso da população aos bens e serviços básicos os mais diferenciados. Isso é válido tanto se são consideradas as grandes regiões brasileiras tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), quanto se se consideram as desigualdades no interior da cada uma dessas regiões.

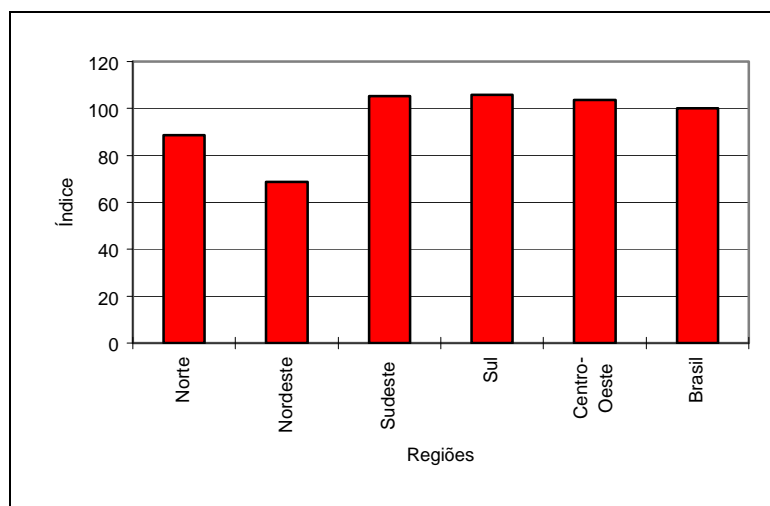
Nos gráficos que se seguem são apresentados alguns dos indicadores de desigualdade, divididos em: (i) indicadores sociais (gráficos 1, 2 e 3); (ii) indicadores relativos ao mercado de trabalho (gráficos 4 e 5); e (iii) indicadores econômicos (gráficos 6 e 7).

No que se refere aos indicadores sociais, é suficiente lembrar as informações recentes reproduzidas no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil — 1996, de responsabilidade do IPEA e PNUD [IPEA e PUND (1996)], as quais mostraram a existência de *três Brasis*, da perspectiva do índice de

desenvolvimento humano (IDH): (i) o Brasil do Sudeste (exceto Minas Gerais), do Sul, do Distrito Federal e do Mato Grosso do Sul, o qual apresenta “elevado nível de desenvolvimento humano”; (ii) o Brasil de Minas, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Amapá, que foi considerado como integrante da “camada do estrato de desenvolvimento humano médio”; e (iii) o Brasil do nível de desenvolvimento humano mais reduzido, constituído por Pará, Acre, Tocantins e todos os estados do Nordeste. Com relação a esse último conjunto, é importante destacar que os nove estados nordestinos estavam, na classificação adotada para as 26 unidades de Federação, nos nove últimos lugares. O gráfico 1 mostra, para as regiões tradicionais, o índice de desenvolvimento humano (IDH).

GRÁFICO 1

Índice de Desenvolvimento Humano Segundo Regiões —
1991 (Brasil = 100)



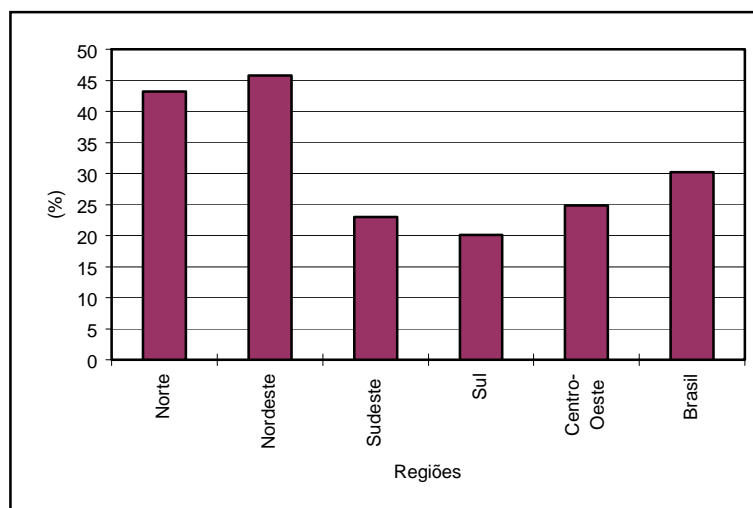
Fonte: IPEA e PNUD.

Com relação a outros indicadores sociais, vale comentar o de pobreza, apresentado no gráfico 2, que registra a participação dos pobres na população de cada região. Fica evidente a

situação diferenciada do Norte e, sobretudo, do Nordeste, em comparação com as demais regiões. A esse respeito, vale destacar que, com uma população equivalente a 29% do total do país, o Nordeste abriga 45% dos pobres brasileiros. O gráfico 3 apresenta, para as regiões, as condições de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para os domicílios. Por meio desses indicadores são ressaltadas, mais uma vez, as dimensões das desigualdades sociais do país e sua enorme heterogeneidade social.

GRÁFICO 2

Participação dos Pobres na População de Cada Região — 1990



Fonte: IPEA e PNUD.

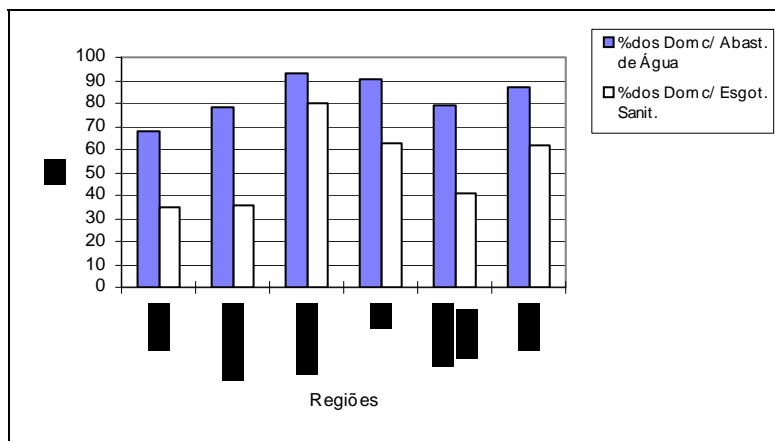
Com relação ao mercado de trabalho no qual se definem, em grande parte, os níveis de renda e as condições de vida, as informações disponíveis expressam, com clareza, novas dimensões da heterogeneidade. Levando-se em conta que os dados sobre rendimento das pessoas ocupadas para a região Norte referem-se apenas à população urbana, as informações do gráfico 4 revelam que são muito diferentes os níveis de

rendimento dos ocupados, de acordo com a região em que residem, em 1995. Diferentes são, também, os percentuais que refletem os níveis de cobertura da previdência social, segundo cada região (ver gráfico 5).

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

GRÁFICO 3

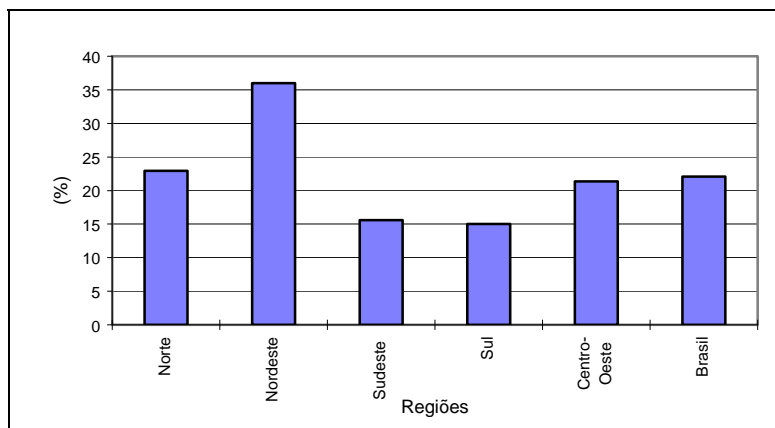
Porcentagem dos Domicílios com Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário — 1991



Fonte: IBGE — PNAD.

GRÁFICO 4

Participação das Pessoas Ocupadas que Recebem até 1 Salário-Mínimo no Total dos Rendimentos — 1995



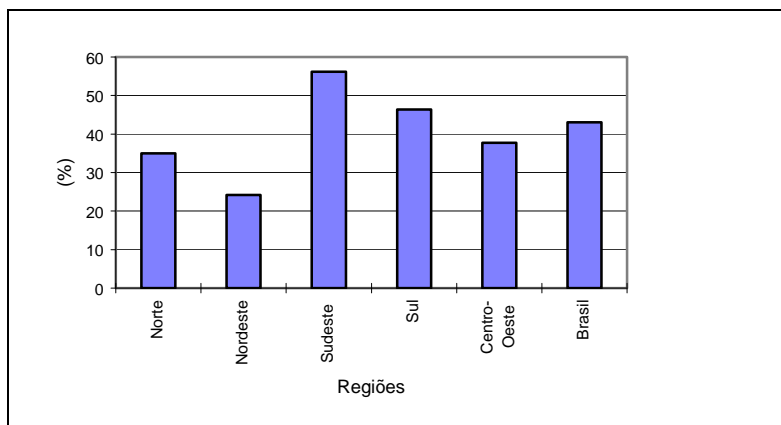
Fonte: IBGE - PNAD.

Obs.: No caso da região Norte, somente foi considerada a população urbana.

GRÁFICO 5

Percentual da População Ocupada Vinculada à Previdência Social — 1995

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

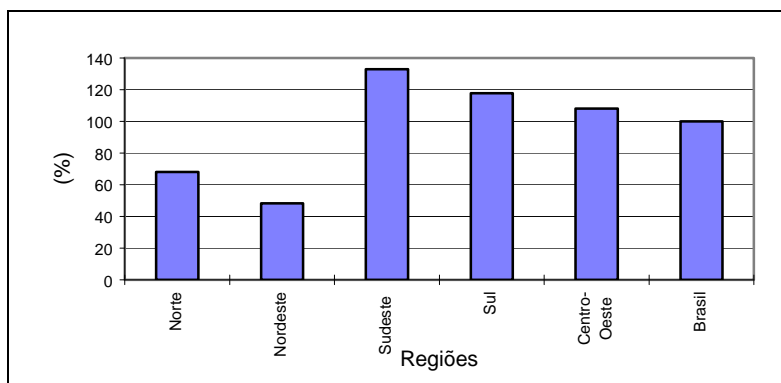


Fonte: IBGE — PNAD.

Obs.: No caso da região Norte, somente foi considerada a população urbana.

GRÁFICO 6

Produto Interno por Habitante, Segundo Regiões — 1994
(Brasil = 100)



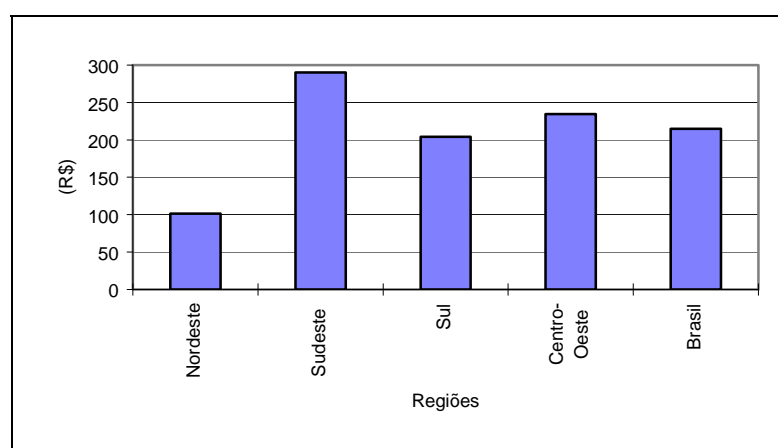
Considerando-se os aspectos mais estritamente econômicos, os indicadores mostram, no que se refere ao produto interno por

habitante, que o Nordeste registra um nível que corresponde a menos da metade do produto interno brasileiro. No Sudeste, Sul e Centro-Oeste, os valores encontrados são maiores que o da média nacional (ver gráfico 6).

Uma dimensão similar a essa, a da produtividade (produto dividido por população ocupada), mostra, em 1993, as diferenças segundo as regiões para a produtividade total (ver gráfico 7). A nordestina corresponde a um terço daquela encontrada no Sudeste e à metade da registrada para o Sul. Tais valores se repetem quando se considera a produtividade da agropecuária, e são um pouco menores quando se examinam os dados para o segmento industrial. Em razão da indisponibilidade de dados, não foi possível fazer a estimativa para a região Norte.

GRÁFICO 7

Níveis de Produtividade Segundo Regiões — 1993



Fonte: IPEA e IBGE.

Tais diferenças seriam bem mais acentuadas se, em lugar das grandes regiões brasileiras, fossem consideradas unidades de menor dimensão territorial, como os estados da Federação. Nesse particular, apenas para ilustrar, o Piauí, o menor produto interno por habitante, registra um valor desse indicador oito vezes

menor que o encontrado no Distrito Federal e 5,5 vezes menor que o encontrado em São Paulo. Diferenças dessa ordem são encontradas em outros indicadores.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Em resumo, os indicadores alcançam desigualdades significativas no Brasil, refletindo não só níveis diferentes de industrialização e de estruturas produtivas regionais, ou ainda, de relações de trabalho, mas, sobretudo, uma concentração econômica sustentada numa divisão regional de trabalho, a qual tendeu, historicamente, a consolidar as diferenças e relações econômicas que não têm permitido, até o presente, mudanças para maior equidade. O mapa da desigualdade pode ser assim resumido: a presença, no território nacional, de uma grande região na qual estão localizadas as atividades estratégicas, e que tem, no seu entorno, regiões periféricas, de diferentes níveis e com diferentes graus de complexidade econômica, nas quais se consolidaram, mais recentemente, sobretudo no interior de um processo de desconcentração de pouca duração, algumas especializações, as quais, pouco a pouco, se constituíram nas atividades que, presentemente, explicam a dinâmica dessas economias regionais.

2 Os Processos Recentes

Os processos recentes que ocorreram na distribuição espacial da atividade produtiva no Brasil não podem ser examinados separadamente da periodização anteriormente apresentada, conforme foi sugerido. Um exame, mesmo superficial, da distribuição espacial dos segmentos produtivos mostraria a presença de três diferentes momentos:

a) um primeiro, de *concentração* econômica espacial, que seguramente teria ocorrido desde décadas anteriores, mas que, para efeito da presente análise, caracteriza o período de 1950 a 1975;⁵

⁵ *Em trabalho recente, Barjas Negri mostra o processo de concentração industrial em São Paulo, ao estimar que se em 1939 o estado concentrava 45,4% do valor da produção, dez anos mais tarde (1949) já alcançava 48%. Em 1959, a participação era de 55,7% e, em 1970, de cerca de 54,4%. Nos anos seguintes — considerando-se a participação no valor da transformação industrial, e não na*

b) um segundo, de *desconcentração*, que, *grosso modo*, vai da segunda metade dos anos 70 à primeira metade dos anos 80 (1975-85);

c) e, finalmente, uma terceira fase, na qual se estabelece, num quadro mais geral de instabilidade econômica e crise da economia nacional, um relativo equilíbrio na participação das economias regionais no produto, que indica, no fundo, o *esgotamento do processo de desconcentração*, e vai de 1985 a 1995.

A primeira fase, de concentração, corresponderia aos anos nos quais começa a ser consolidada a indústria nacional, com um subperíodo no qual é constituída a base (infra-estrutura econômica e produção de insumos básicos) sobre a qual, num segundo subperíodo (segunda metade dos anos 50), é montada a *indústria pesada*. Além disso, estaria ainda compreendido nessa fase — depois do interregno dos anos críticos, tanto da perspectiva econômica quanto da política, da primeira metade dos anos 60 — um terceiro subperíodo, correspondente aos anos do ciclo expansivo de 1967—73, do “milagre econômico”. É nesse último subperíodo que a concentração econômica no Sudeste, e, em particular, no estado de São Paulo, alcança seu ponto mais alto.

A segunda fase, de desconcentração, se daria com a desaceleração da economia que se seguiu à fase expansiva dos anos 1967—73. Nessa desaceleração, no entanto, tanto as políticas de desenvolvimento regional quanto algumas políticas setoriais, coordenadas, inclusive, por grandes empresas estatais, promoveram a localização de atividades econômicas nas *regiões periféricas*. O importante a destacar é que essa desconcentração tem continuidade na primeira metade da década de 80 — anos de crise, instabilidade e intensificação do processo de desestruturação do setor público e dos seus instrumentos básicos de política econômica.

produção —, já na fase de desconcentração, o peso relativo de São Paulo foi de 55,9% (1975), 54,4% (1980), 51,9% (1985) e 49,2% (1990) [Negri 1996, p. 87, 117 e 143]).

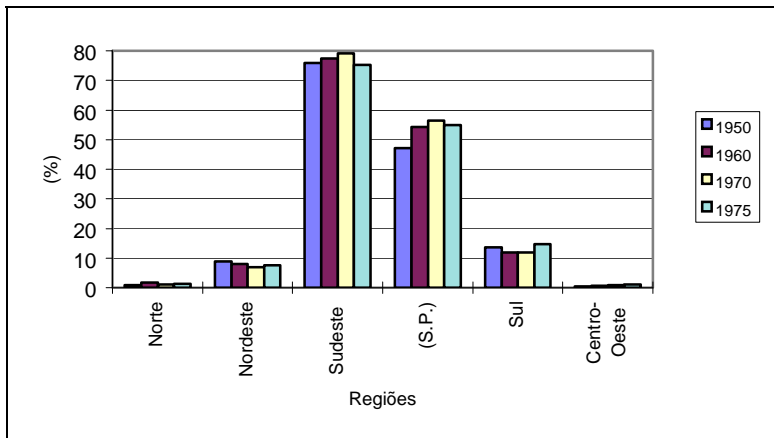
Nos anos da segunda metade da década de 80 e da primeira metade dos anos 90, as informações disponíveis não permitem que se conclua nem pela continuidade da desconcentração nem pela presença de um processo de reconcentração. No entanto, como se verá, alguns fatos relevantes começam a ocorrer no sentido da reestruturação da economia e da busca de saída da crise.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Os dados de produto interno, estimados por diferentes instituições, mostram alguns traços relevantes dos três momentos referidos. O gráfico 8 mostra a natureza do processo de concentração, na sua fase mais recente, de 1950 a 1975, especificando a participação das regiões no produto interno total e no produto industrial. Ficam evidentes, nos dados e anos selecionados, o declínio da participação do Nordeste, o aumento da participação de São Paulo (o produto total, até 1975, e o industrial, até 1970) e o aumento da economia regional do Sudeste (o industrial, de 1950 a 1970, e o total, de 1960 a 1975). Já no ano de 1975, nota-se arrefecimento do processo de concentração. O gráfico 9 destaca algumas características mais relevantes do decênio (1975-85) no qual a desconcentração ficou mais evidente, da perspectiva do produto interno total e do industrial. O período que vai de 1985 a 1995 é ilustrado na tabela 1. Nesse caso, as informações disponíveis mostram que as regiões praticamente mantiveram, no decorrer desses anos, a mesma participação, o que ressalta o esgotamento da desconcentração espacial que vinha ocorrendo.

GRÁFICO 8

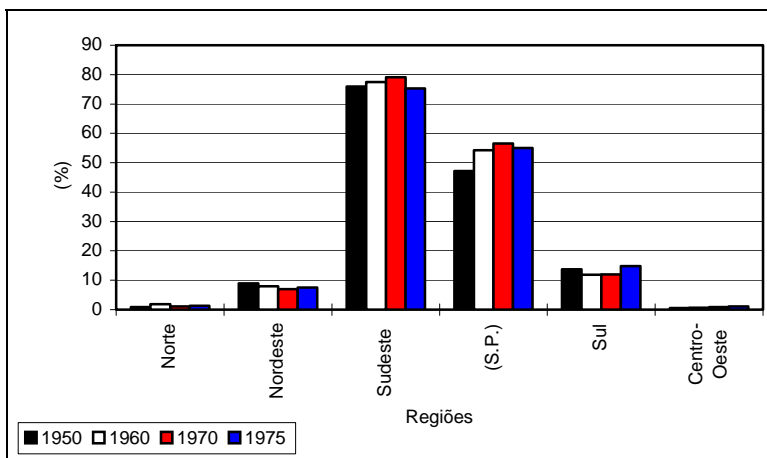
Participação das Regiões no Produto Interno Total — 1950-75



Fonte: FGV — IBGE.

GRÁFICO 9

Participação das Regiões no Produto Interno Industrial
1950-75



Fonte: FGV — IBGE.

TABELA 1

Brasil: Participação das Regiões e de Estados Selecionados no Produto Interno Bruto no Período 1985 - 95

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Regiões	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Norte	4,1	4,3	4,2	4,3	4,2	4,5	4,6	4,2	4,3	4,5	4,6
Amazonas	1,3	1,4	1,3	1,4	1,3	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Pará	1,8	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,0	2,1	2,2
Nordeste	13,7	13,8	13,6	13,5	13,0	13,6	13,5	13,5	13,1	13,5	13,4
Ceará	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Pernambuco	2,5	2,5	2,5	2,4	2,5	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5
Bahia	5,2	5,2	4,8	4,8	4,5	4,7	4,6	4,6	4,6	4,7	4,5
Sudeste	58,8	58,9	59,5	59,4	60,4	59,1	59,6	59,2	58,9	57,1	57,6
Minas Gerais	9,7	9,4	9,0	9,0	8,9	9,0	9,0	9,1	9,0	9,3	9,1
Rio de Janeiro	11,6	12,5	13,0	13,4	14,4	12,3	12,3	11,8	11,7	10,1	10,3
São Paulo	35,8	35,4	36,1	35,6	35,8	36,4	36,7	36,8	36,7	36,2	36,6
Sul	17,4	16,8	16,1	15,4	15,0	15,5	14,9	16,1	16,4	17,4	17,2
Paraná	6,2	6,0	5,8	5,3	5,2	5,4	5,4	5,9	6,2	6,8	6,7
Rio G. do Sul	7,9	7,5	7,1	7,0	6,8	6,9	6,6	7,0	7,0	7,3	7,3
C - Oeste	6,1	6,1	6,7	7,5	7,5	7,3	7,3	7,0	7,4	7,6	7,1
D. Federal	2,3	2,1	2,7	3,6	3,6	3,1	2,9	2,7	2,9	2,7	2,4
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IPEA (estimativa de dezembro de 1996).

É importante considerar, também, que esse processo que ocorreu entre 1975 e 1985 teve várias dimensões. Houve desconcentração *inter-regional*, bem evidenciada nos gráficos 10 e 11, que ocorre em detrimento da região economicamente mais rica — o Sudeste. No entanto, em algumas regiões, como é o caso do Sudeste e do Sul, verificou-se esconcentração *intra-regional*, na qual, no caso do Sudeste, estados de menor importância econômica, como Minas Gerais e Espírito Santo, aumentaram sua participação, enquanto que o Rio de Janeiro e São Paulo reduziram sua importância relativa. No Sul, o estado economicamente mais importante — o Rio Grande do Sul — perdeu posição em favor dos demais estados sulinos. Houve, no entanto, outra dimensão da desconcentração — a desconcentração *intra-estadual* — que é da maior relevância para se entender esse período que vai da segunda metade dos anos 70 até os anos 80: a perda da posição relativa da região metropolitana de São Paulo, na economia estadual, na regional e na nacional, sobretudo no que diz respeito à atividade industrial.⁶

⁶ Para o exame dessa questão, ver, em particular, os estudos de Cano (1988), Pacheco (1996a e 1996b) e Negri (1992 e 1996). Estimativas relativas à

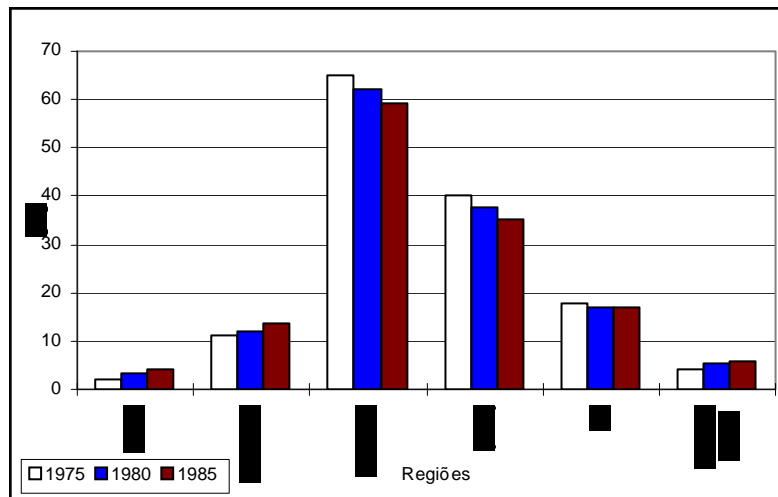
Vale registrar que a desconcentração que se verificou em relação à metrópole de São Paulo teve um impacto não só intra-estadual, mas intra-regional e mesmo inter-regional. Dado seu peso na economia nacional, sobretudo na atividade industrial, esse processo de desconcentração significou a irradiação, para o interior do estado, de parte da atividade produtiva, que, nas condições anteriores, tenderia a se localizar no interior dos limites metropolitanos. O mesmo pode ser dito a respeito da economia e da indústria de Minas Gerais e de estados do Sul, como o Paraná. Tais estados, por sua proximidade e ligações de infraestrutura, foram capazes de atrair empreendimentos industriais, que tenderiam, igualmente, a ficar na área metropolitana, não fossem os fatores locais que favoreceram a desconcentração, os quais deverão ser referidos mais adiante.

participação da região metropolitana de São Paulo no valor da transformação industrial mostram que, no contexto nacional, sua participação teria passado de 43,4%, em 1970, para 29,4%, em 1980, e para 26,2%, em 1985. O interior compensou, em parte, as perdas ocorridas, uma vez que São Paulo, em conjunto, teve uma redução menor, como se assinalou.

GRÁFICO 10

Participação das Regiões no Produto Interno Total 1975-85

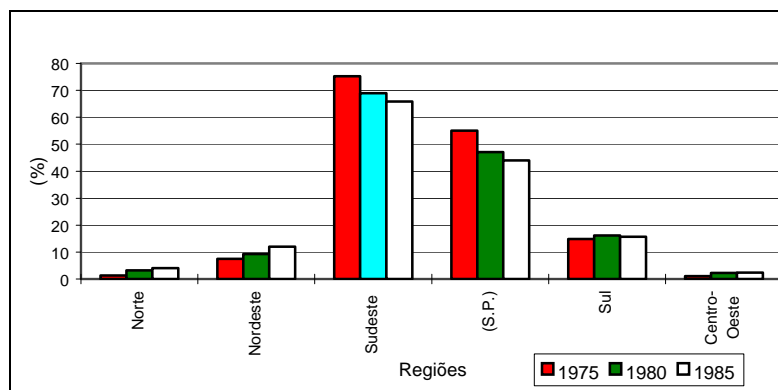
DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS



Fonte: IBGE.

GRÁFICO 11

Participação das Regiões no Produto Interno Industrial 1975-85



Fonte: IBGE.

3 O Impacto da Desconcentração

A desconcentração ocorrida representou, em síntese, a implantação e a consolidação de complexos econômicos, pólos ou áreas de modernização nas economias regionais menos industrializadas, que se integraram mais intensamente, por meio de determinadas *especializações*, com o restante da economia nacional, em particular com as regiões mais desenvolvidas economicamente. Esse processo, que já vinha de algumas décadas, embora não tivesse sua expressão no produto interno total, mesmo antes desses anos que aqui foram caracterizados como de desconcentração (1975-80), definiu várias formas de especialização, com o decorrer dos anos, nas várias economias regionais. Assim, a partir da modernização da atividade agrícola da região Sul — que representou, de fato, um processo bem claro de desconcentração espacial dessa atividade, mas não desconcentração do total da atividade econômica medida pelo produto interno total, nos anos 60 e na primeira metade dos anos 70 —, foi criado nessa região um conjunto de complexos agroindustriais, com repercussões significativas sobre a dinâmica econômica, inclusive a urbana.

Do mesmo modo, no Nordeste foram implantados e consolidados conjuntos de atividades econômicas — a maior parte deles na fase da desconcentração antes mencionada —, entre os quais cabe fazer referência ao pólo petroquímico da Bahia, à agricultura irrigada do São Francisco e do Vale do Açu, ao conjunto de atividades industriais incentivadas das regiões metropolitanas nordestinas, ao lado do complexo minero-metalúrgico, concentrado no sul do Pará com repercussões no Maranhão. Não se deve esquecer, ainda nessa região, da produção de grãos no oeste da Bahia e nos cerrados do Piauí e Maranhão. Também a Amazônia e o Centro-Oeste foram marcados pela presença de segmentos específicos, que intensificaram a articulação comercial e a integração produtiva com as demais economias regionais. O pólo eletroeletrônico da Zona Franca de Manaus; o complexo minero-metalúrgico concentrado no Pará, já mencionado; a produção de grãos nos cerrados da Amazônia e do Centro-Oeste; os complexos agroindustriais que começam a definir um deslocamento, para essas áreas de fronteira, de parte

significativa da produção agrícola do país são exemplos do significado que teve a desconcentração econômica espacial na fase de sua vigência na década assinalada.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Em resumo, a desconcentração ocorrida, embora estivesse longe de significar redefinição da divisão tradicional de trabalho entre as regiões brasileiras, promoveu a *consolidação* de tendências, já detectadas anteriormente, de surgimento de especializações regionais fora do Sudeste e a *implantação* de novas atividades por meio das quais as economias menos industrializadas se articulam com o restante da economia nacional. Essas novas atividades contribuem, significativamente, para explicar a dinâmica econômica dessas regiões periféricas, como se viu.

Nesse processo, mudanças importantes ocorreram na estrutura produtiva das regiões brasileiras, inclusive nas menos industrializadas. Na composição da indústria das regiões de menor nível de renda por habitante ocorreu aumento do grupo da indústria de bens intermediários em detrimento do grupo de bens de consumo não-duráveis — caso do Nordeste —,⁷ ou da indústria de bens de consumo duráveis, em detrimento da indústria de bens de consumo não-duráveis — caso da região Norte. Na estrutura das exportações, caiu a participação dos chamados produtos básicos, de menor elaboração, em favor dos manufaturados. No caso do Sudeste, a participação dos manufaturados passou de 65,5% para 82,6%, entre 1970 e 1990; no Sul, de 21% para 47,4%; no Nordeste, de 12,9% para 44,9%.

Tiveram continuidade mudanças mais gerais ocorridas na estrutura do produto interno de cada região, com o aumento da participação das atividades predominantemente urbanas (indústria e serviços) em detrimento das atividades

⁷ A indústria de bens intermediários, no Nordeste, passa de uma participação de 34% do valor da transformação industrial, em 1970, para 48%, em 1985; na região Norte, a indústria de bens de consumo duráveis e de capital passa de uma participação de 5% para 48%, nos referidos anos. A região Sul, ao conservar a grande participação da indústria de bens de consumo não-duráveis, registra um avanço na participação da indústria de bens de consumo duráveis e de capitais, em virtude, sobretudo, da maior produção de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas voltados para a atividade agropecuária da região.

agropecuárias, o que está estreitamente vinculado com alterações no mercado de trabalho nesse mesmo sentido.

Algumas das mudanças, no entanto, depois de um período intenso ocorrido nos anos 70, passam por uma fase de arrefecimento, e até mesmo de retrocesso, à medida que a crise e a instabilidade se tornam mais evidentes. Nos anos 80, sobretudo na sua primeira metade, o que se nota é não somente uma redução relativa dos assalariados (empregados) como o ressurgimento, em algumas regiões, de outras *posições na ocupação*, nas quais prevalecem relações de trabalho consideradas *precárias* do ponto de vista institucional e das próprias condições de trabalho e de remuneração. O processo de assalariamento — avanço dos empregados relativamente a outras posições na ocupação, como autônomos, empregadores ou ocupados sem rendimento —, que se traduz na participação dos empregados no total dos ocupados no país, passa de 54,7%, em 1970, para 66,8%, em 1980, apresentando um redução para 64,7%, em 1990. Essa mesma tendência é encontrada no Sudeste (71%, 78,8% e 73,2%) e no Sul (44,4%, 61,8 e 56,7%). No caso do Nordeste (39,3%, 52,5% e 54,6%) e do Centro-Oeste (44,9%, 66% e 67,3%), o que há é um arrefecimento do assalariamento, com a participação dos empregados permanecendo praticamente a mesma nos anos 80.⁸

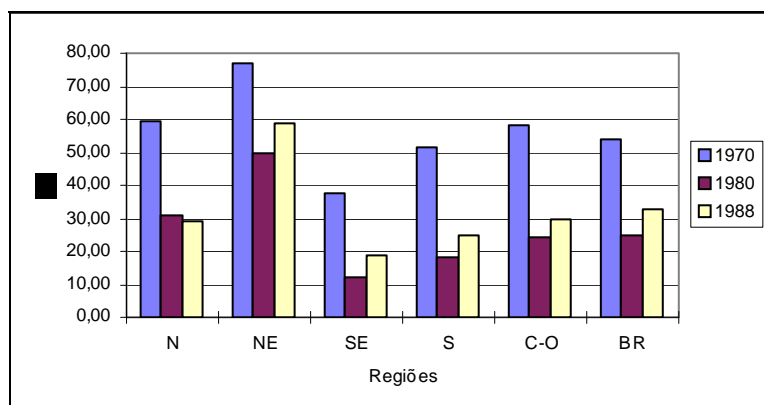
Uma última informação, que ajuda a entender o que ocorreu nas economias regionais nos anos 70 e 80 — que abrangem a fase final da concentração espacial (1970-75), a fase de desconcentração (1975-85) e os anos nos quais a participação das regiões não se alterou significativamente (1985-90) —, refere-se aos níveis de pobreza nas regiões. Nesse particular, o que se constata é um avanço na redução da pobreza nas regiões e no país, de modo diferenciado nos anos 70, e um recuo na década seguinte, conforme mostram os gráficos 12 e 13, com aumento absoluto e relativo dos pobres.

⁸ As informações utilizadas foram as dos censos demográficos de 1970 e 1980 e da PNAD de 1990. Não existem informações completas para a região Norte, correspondentes ao ano de 1990. Os dados do censo para essa região registraram uma participação de 39,1%, para 1970, e 48,2%, para 1980.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

GRÁFICO 12

Incidência da Pobreza em cada Região



Fonte: Tolosa (1991), com base nos censos de 1970 e 1980 e na PNAD —1988.

Obs.: As informações para a região Norte, referentes a 1988, consideram apenas a população urbana.

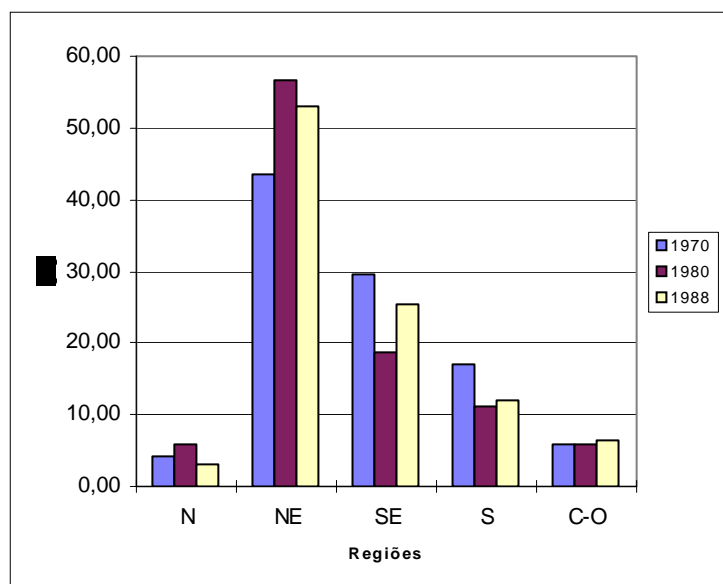
As estimativas de Tolosa (1991) a respeito da pobreza, que, em termos de grandes tendências, coincidem com as que registram outros estudiosos,⁹ permitem algumas afirmações relevantes sobre a evolução das regiões na década de 70 e na maior parte dos anos 80. Ocorreu redução dos níveis de pobreza no Brasil, em termos absolutos e relativos, entre 1970 e 1980, associada ao acelerado crescimento dos anos 70, a qual, não obstante as políticas salariais restritivas, permitiu uma absorção marcante da força de trabalho, o que resultou num aumento do número de ocupados por família. Foi estimado em 44,7 milhões o contingente de pobres em 1970, o que representava, aproximadamente, 54% da população. Em 1980, a estimativa de Tolosa registrava cerca de 29,4 milhões, ou seja, 24,8% do total da população naquele ano. Nos anos 80, por conta das

⁹ O trabalho de Tolosa considera pobre a pessoa cujo rendimento familiar per capita estava abaixo do valor de um quarto do salário-mínimo vigente em 1980, no país. Além do trabalho de Tolosa, é importante consultar o de Romão (1992) e o de Albuquerque e Villela (1991). Nesses dois últimos trabalhos, a linhas gerais das tendências observadas são similares no que se refere à evolução das populações pobres, tanto em relação ao país quanto às regiões. As considerações que se seguem foram extraídas de trabalho anterior [Guimarães Neto (1995)].

dificuldades econômicas e das políticas de estabilização geralmente acompanhadas de medidas restritivas, o contingente de pobres volta a crescer em termos relativos e absolutos, comparativamente a 1980, registrando-se, em 1988, um total de pobres da ordem de 44,8 milhões, o que representava, à época, cerca de 32,5% do total da população do país.¹⁰ Em termos absolutos, o que se havia ganho, entre 1970 e 1980, com a redução do contingente de pobres, perdeu-se entre 1980 e 1988, com o aumento do seu número.

GRÁFICO 13

Incidência de Pobreza no Total do País



Fonte: Tolosa (1991), com base nos censos de 1970 e 1980 e na PNAD —1988.

Obs.: As informações para a região Norte, referentes a 1988, consideram apenas a população urbana.

¹⁰ Adotando critérios distintos, a estimativa do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil — 1996 [IPEA—PNUD (1996)] registrava, para 1990, cerca de 40,9 milhões de pobres no país, o que representava, aproximadamente, cerca de 30% da população brasileira.

O que se pode concluir a respeito da evolução das regiões com base nessa estimativa? Considerando-se a evolução em cada década, o que se pode afirmar é que, nos anos 70, os dados mostram que as regiões de maior nível de renda por habitante reduziram mais intensamente que as demais regiões os seus níveis de pobreza. Embora seja significativa a redução ocorrida no Nordeste (de 76,8% para 49,6%, entre 1970 e 1980) e Norte (de 59,3% para 30,9%), o impacto do crescimento econômico, do emprego e das políticas sociais adotadas foi, seguramente, mais intenso no Sudeste na redução do nível da pobreza (de 37,7%, para 12%), do mesmo modo que no Sul (51,4% para 18,2%). De fato, considerando-se a participações das regiões no total da população pobre do Brasil, o que se percebe, na referida década, é que o Nordeste e o Norte aumentam a sua participação, passando, respectivamente, de 43,5% para 56,6%, e de 4,2% para 5,9%. Já o Sudeste reduz seu percentual de 29,5% para 20,3%, e o Sul, de 16,9% para 11,3% (gráficos 12 e 13).

Movimento diferente constata-se nos anos 80. Com o aumento dos níveis da pobreza em todo o país, entre 1980 e 1988, ocorre no Sudeste e no Sul (e também no Centro-Oeste) um aumento de suas participações no total dos pobres.¹¹ No caso do Nordeste, registra-se uma redução de 56,6% para 53%. Tais resultados sugerem que o impacto da crise e da instabilidade da economia brasileira dos anos 80 incidiu mais intensamente no segmento urbano e industrial do país, concentrado no Sudeste e no Sul.

¹¹ É importante lembrar que, para 1988, não foi possível contabilizar o número de pobres do meio rural da região Norte, o que pode ter influenciado no pequeno aumento verificado na participação dos pobres no Sul e no Centro-Oeste. Não é, no entanto, esse o caso do Sudeste. Nessa região, foi significativo o aumento de sua participação no total dos pobres do país, entre 1980 e 1988, que passou de 18,6% para 25,5%.

4 Os Determinantes do Processo de Desconcentração e do seu Esgotamento

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Embora passível de discussão,¹² não está longe da verdade afirmar que, no contexto nacional, a desconcentração ocorrida não resultou de nenhuma política coerente e articulada, levada adiante, persistentemente, pelo poder público, em particular o governo federal. Tal processo decorreu, bem mais, de uma soma de determinantes que redefiniram a localização da atividade produtiva, na qual, ao lado das ações voltadas para a desconcentração, sobretudo as políticas de desenvolvimento regional, existiam políticas setoriais e macroeconômicas que induziram, ora a maior concentração, ora a desconcentração.

Além disso, é importante considerar que parte do período no qual ocorreu a desconcentração está compreendida por anos nos quais se verificou não só a desaceleração da economia nacional e das distintas regiões, com a crise e a instabilidade econômica, cujos efeitos negativos se concentraram na atividade urbana e, nesta, na atividade industrial localizada em grande parte nas regiões de maior importância econômica, particularmente o Sudeste e, no seu interior, em São Paulo, conforme já se assinalou.

A desconcentração espacial na economia da região metropolitana de São Paulo tem um número muito complexo de determinantes, segundo alguns estudos realizados recentemente [Negri (1996, 1992); Diniz e Santos (1995); Pacheco (1996a e 1996b), além de outros]. Está associada à política de exportação e seus impactos sobre a consolidação dos complexos agroindustriais (café, soja, laranja, carne) e à produção de álcool a partir da cana-de-açúcar — que se concentraram no interior e estimularam significativamente a atividade fora da região metropolitana; à política do setor produtivo estatal vinculada à petroquímica e à implantação de refinarias em municípios do interior; às políticas municipais e estadual de interiorização; à implantação de instituições de pesquisas em centros urbanos fora da metrópole e ao desdobramento dos seus trabalhos em estímulos à atividade

¹² Ver análise desenvolvida por Pacheco (1996a), que enfatiza a política de desconcentração espacial contida no II PND como um dos fatores responsáveis pelo processo ocorrido.

econômica; às políticas ambientais restritivas aos projetos industriais na região metropolitana —, que se somaram às deseconomias externas, afastando os investimentos para outras sub-regiões; ao fortalecimento das atividades sindicais na metrópole, em comparação com o interior do estado e outros estados próximos a São Paulo [Negri (1992) e Diniz e Santos (1995)].

No que se refere às regiões para as quais existia um bem-definido conjunto de objetivos e de instrumentos de política de desenvolvimento regional, como o Nordeste e a Amazônia, toda a região Norte e parte do Centro-Oeste, não se pode deixar de considerar a capacidade de atração de investimentos dessas políticas sobre o processo de desconcentração econômica. Este foi, sem dúvida, muito seletivo na abrangência que teve em termos setoriais (reduzidas atividades produtivas) e espaciais (alguns estados e, nestes, algumas sub-regiões específicas). Devem ser mencionados os estímulos fiscais e financeiros das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM) e da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), como ilustração.¹³ No entanto, é importante considerar, para essas mesmas regiões, o papel desempenhado, no processo de desconcentração, por algumas políticas setoriais que não estavam inscritas nas propostas regionais ou não foram financiadas, em sua totalidade, pelos estímulos fiscais e financeiros regionais. O pólo petroquímico da Bahia e o projeto Grande Carajás, do Pará, com sua extensão para o Maranhão, eram parte integrantes de políticas mais gerais que não se limitavam ao âmbito restrito das respectivas regiões. Ou seja, a política de produção de insumos básicos e de substituição de suas importações contempladas pelo II PND, no primeiro caso, e a política de inserção no mercado internacional e de articulação com capitais multinacionais a partir da extração e exportação de minérios e seu eventual beneficiamento, no segundo caso [Guimarães Neto (1995)].

¹³ Embora se trate de uma questão relevante, não se está, aqui, considerando que grupos regionais se apropriaram dos recursos que constituem os incentivos fiscais e financeiros. O relevante, no caso, é a localização regional e sub-regional da unidade produtiva.

Em relação ao Sul, a explicação para sua maior participação, em alguns anos, ou para a manutenção de sua participação na geração do produto interno brasileiro passa pela associação de sua dinâmica econômica às políticas de modernização da agricultura e agroindústria brasileira, que se concentraram em alguns estados da região e do Sudeste, num primeiro momento. Isso implicou um desdobramento não só na atividade rural, associada à consolidação de complexos agroindustriais, como deu lugar a impactos consideráveis sobre a atividade urbana, em particular a indústria vinculada à moderna produção agrícola e agroindustrial sulina. Não se pode deixar de mencionar, nesse particular e em relação a outras atividades, como a produção de calçados, a política de exportação e os estímulos fiscais e financeiros a ela vinculados.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

No que se refere ao Centro-Oeste, que a partir de determinado momento passa a se constituir numa projeção da economia agrícola e agroindustrial do Sudeste e do Sul, devem ser lembrados os estímulos fiscais e financeiros voltados à pecuária, para a exportação de grãos e para a modernização da agricultura, o papel dos incentivos fiscais e financeiros da SUDAM e do Banco da Amazônia, que abrangem parte do Centro-Oeste, notadamente Mato Grosso. A presença do Distrito Federal e sua consolidação nos anos 70, seguramente, representaram reforço adicional nesse processo de desconcentração econômica, em relação à região.

Como se fez referência em outra oportunidade [Guimarães Neto (1995)], um levantamento dos fatores que influenciaram a desconcentração ocorrida no período 1975-85 não pode deixar de referir-se à intervenção direta e à ação estimuladora do setor público, em particular da União. De fato, mesmo em São Paulo, onde se poderia esperar uma dinâmica do capital privado mais independente da ação governamental, os aspectos anteriormente assinalados não deixam de ressaltar a ação direta (investimento estatal e centros de pesquisa) e indireta (infra-estrutura, estímulos fiscais e financeiros) do Estado, em particular do governo federal. Nas demais regiões, os incentivos fiscais e financeiros — voltados para setores específicos ou regiões — e os investimentos em infra-estrutura e do setor produtivo estatal constituíram fatores importantes na desconcentração.

Com relação ao esgotamento do processo de desconcentração, a crise fiscal e financeira do Estado e a deterioração de seus principais instrumentos de política econômica, sobretudo do governo federal — investimento público (infra-estrutura e setor produtivo estatal), financiamento da atividade produtiva, incentivos fiscais —, constituem os fatos mais relevantes para que se possa compreender a evolução das economias regionais a partir da segunda metade da década de 80.¹⁴

O grau de endividamento do setor produtivo estatal — que abrange produção e distribuição de energia elétrica, petróleo e petroquímicos, siderurgia, comunicações — e sua utilização nas políticas antiinflacionárias pelo rebaixamento, em termos reais, de suas tarifas, comprometendo a capacidade de investir das empresas estatais, são questões que não podem deixar de ser mencionadas.¹⁵ Do mesmo modo atuaram as repetidas experiências de políticas restritivas, que se expressavam por meio da limitação do crédito (oficial e privado) e do corte das despesas públicas (consumo e investimentos, sobretudo o último). Vale lembrar que os anos 80 ficaram marcados pelas experiências — ortodoxas e heterodoxas — de estabilização monetárias, das quais resultaram freqüentes mudanças de regras na economia e o reforço das expectativas pessimistas dos agentes econômicos, notadamente nas fases de reaceleração do processo inflacionário. A instabilidade econômica e a quase ausência do mais importante protagonista da desconcentração — o setor público — nas economias regionais, apoiando ou realizando diretamente projetos de grande repercussão

¹⁴ As informações disponíveis sobre a formação bruta de capital fixo do setor público, tanto da administração central e descentralizada quanto da atividade empresarial do governo, mostram um sistemático declínio dos investimentos públicos no produto interno bruto do país. Considerando-se, para ilustrar, a participação da formação de capital da administração central e descentralizada do governo federal no produto do país, observa-se que ela passa de aproximadamente 1%, em 1975, para 0,4%, em 1980, e para menos de 0,2%, em 1991, no Sudeste. Tendência similar ocorre para as demais regiões, com exceção do Centro-Oeste. Em relação à participação na atividade empresarial do governo federal nas regiões, o declínio se dá a partir de 1980 [Guimarães Neto (1997)].

¹⁵ Para um exame do endividamento do setor produtivo estatal, visando inclusive à captação de divisas para o pagamento dos compromissos externos do país, sua utilização em várias políticas de estabilização e seus impactos sobre a situação econômica e financeira das empresas estatais, ver Werneck (1987).

econômica, anteriormente assinalados, explicam a persistência, entre 1985 e 1995, dos mesmos percentuais de participação das regiões e dos estados no produto interno do país.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

A redução e quase eliminação da capacidade de exercer políticas de desenvolvimento econômico e social, por parte do setor público, e a prática que se seguiu de crescente preocupação com o curto prazo, vinculada tanto ao aumento da capacidade de pagamento da dívida externa e interna quanto às sucessivas experiências de estabilização, terminaram por marginalizar os projetos e planos regionais de desenvolvimento e as propostas mais gerais de redução das desigualdades entre os espaços desenvolvidos e os economicamente atrasados do país. O Estado nacional, nos anos 80, perdeu o caminho que, por meio de erros e acertos, começava a trilhar, de redução das diferenças entre as condições de vida dos brasileiros residentes em distintas regiões.

5 Tendências Prováveis

O exame, mesmo sumário, das tendências que se esperam, para o futuro imediato, da questão regional deve compreender, de um lado, uma análise dos investimentos previstos e do comportamento recente das aplicações de recursos voltadas para a formação de capital, e, de outro, considerações referentes às tendências mais gerais e que podem ser apreendidas a partir da evolução recente da economia nacional e de sua vinculação com a internacional.

Deve-se lembrar a referência sobre a redução significativa dos investimentos públicos, tanto da administração central e descentralizada quanto das empresas estatais, principalmente da esfera federal, que se traduz quase ausência da União no esforço de formação de capital nos anos 80, sobretudo.¹⁶

¹⁶ Trabalho recente publicado pela FUNDAP, organizado por Affonso e Silva (1996), sobre empresas estatais e a Federação destaca alguns aspectos que valem a pena registrar: de 1980 para 1991, a formação bruta de capital do setor público cai de uma participação de 7% do produto (1980), para 4,3% (1991). Quanto às estatais, os investimentos dos principais grupos do setor produtivo que eram da ordem de 23 bilhões de dólares (média anual), entre 1980 e 1982, desce para menos de 10 bilhões, entre 1990 e 1991 [Prado (1996)].

O levantamento sumário das aplicações recentes dos bancos oficiais, que historicamente constituem, na experiência brasileira, ao lado dos recursos externos, os grandes financiadores do processo de acumulação de capitais no país, revelam os seguintes aspectos:

- Anota-se na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil um declínio significativo, nos anos recentes, dos seus desembolsos (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS —, Sistema Financeiro da Habitação — SFH — e Sistema de Habitação — SH) e dos créditos voltados para investimentos, respectivamente;¹⁷ em termos regionais, a tendência da aplicação dos minguantes recursos da Caixa é de concentração no Sudeste, em detrimento de todas as demais regiões, com exceção do Centro-Oeste; no caso do Banco do Brasil, os seus também decrescentes recursos registram uma tendência de concentração no Sul em detrimento de todas as demais regiões, inclusive o Sudeste, à qual, no início da série de anos, destinava parte significativa dos seus créditos.
- Comportamento distinto observa-se no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); nesse caso, tanto os recursos aprovados como os desembolsos (1990-95) registram um crescimento significativo; da perspectiva regional, a evolução dos recursos aprovados favorece o Sudeste, embora essa região não conte, ainda, com uma participação equivalente a seu peso no produto total da economia brasileira;¹⁸

¹⁷ Informações desses bancos relacionadas com financiamento dos investimentos mostram, com relação à Caixa Econômica Federal, que seus desembolsos referentes às fontes mencionadas, entre 1990 e 1994, registram um declínio sistemático, reduzindo seus montantes a partir do patamar de US\$ 3,7 bilhões, em 1990 — 3,5 (1991), 2,7 (1992), 1,3 (1993) e 0,8 (1994). Comportamento similar constata-se para os créditos para investimento do Banco do Brasil: US\$ 4,6 bilhões (1990), 2,8 (1992), 1,3 (1993), 0,9 (1994) e 1,3 (1995).

¹⁸ Os recursos aprovados, voltados sobretudo para investimentos, passam, segundo relatório do BNDES de 1996, de US\$ 3,8 bilhões, em 1991, para 4,8 bilhões (1992), 3,7 (1993) 5,9 (1994) e 9,7 (1995). Nesses totais, a participação das regiões é a seguinte: nos anos de 1991 e 1995 — Norte, de 7% para 3%; Nordeste, de 24% para 15%; Sudeste, de 42% para 49%; Sul de 23% para 25%, e Centro-Oeste, de 4% para 8%.

-
- Levantamento recente realizado pelo Ministério de Indústria, Comércio e Turismo (MICT), sobre oportunidades e intenções de investimentos industriais de 1995 a 2000, que alcançam um pouco menos de US\$ 75 bilhões,¹⁹ não revelam, quando são consideradas as informações sobre os totais, um processo de reconcentração: no Norte, segundo os dados, deveriam ser concentrados 7,5% dos investimentos, no Nordeste, cerca de 17,6%, no Sudeste, 64,3%, no Sul, 9,4%, e no Centro-Oeste, cerca de 1,2%; considerando-se a participação no produto, o Nordeste e o Norte seriam beneficiados, em detrimento do Sul, permanecendo o Sudeste com um nível similar ao da sua participação no total da economia nacional.

No entanto, dois aspectos chamam atenção na distribuição espacial das oportunidades e intenções de investimentos: (i) o primeiro refere-se ao caráter extremamente seletivo dos investimentos com relação a determinadas unidades da Federação; São Paulo (28,2%), Rio de Janeiro (19,3%), Minas Gerais (14%), Bahia (9,4%) e Rio Grande do Sul (4,6%), juntos, concentram cerca de 75,5% das intenções e oportunidades de investimentos, ficando o restante dos estados com menos de um quarto do total; e (ii) há uma espécie de divisão espacial de trabalho, que ocorre no interior do país, quanto aos segmentos produtivos.

- Os dados do MICT mostram que essa divisão de trabalho comporta, no Sudeste, a concentração dos segmentos *pesados* da indústria, que definem, na economia brasileira (em particular na economia da indústria), sua dinâmica, enquanto que, nas regiões e estados menos industrializados, deverão marcar presença os segmentos *leves*; a tabela 2 destaca os dados mais relevantes.

¹⁹ Do levantamento feito pelo MICT foram aqui considerados apenas os projetos nos quais foi possível identificar o montante individual do investimento e sua localização segundo a unidade da Federação. Ademais, algumas decisões mais recentes de localização de investimentos, divulgadas pela imprensa, inclusive de montadoras, não foram aqui consideradas.

TABELA 2*

Levantamento de Oportunidades, Intenções e Decisões de Investimento Industrial no Brasil — 1995/2000

(Em porcentagem)

Regiões	Setores Industriais e Investimento Total									
	AUT	EMI	MET	MNM	PAL	PAP	QUI	TEX	ELC	Total
Norte	0,2	4,5	25,2	1,1	0,3	14,4	0,3	0,0	42,5	7,5
Rondônia	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Acre	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Amazonas	0,2			1,1		0,1	0,3		42,5	1,7
Roraima	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Pará	---	4,5	25,2		0,3	1,7	---	---	---	4,2
Amapá	---	---	---	---	---	12,6	---	---	---	1,6
Tocantins	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Nordeste	0,3	0,3	6,6	40,9	22,9	40,6	16,1	69,2	2,1	17,6
Maranhão	---	---	1,7	1,9	0,6	11,6	0,1	2,4	---	2,0
Piauí	---	---	0,1	2,0	---	---	0,1	---	---	0,1
Ceará	0,1	---	0,5	1,6	2,9	0,2	0,4	20,6	---	1,5
R.G. do Note		---	0,1	---	1,8	---	0,3	8,0	---	0,6
Paraíba	0,1	0,1		2,6	0,5	0,4	---	22,2	---	1,4
Pernambuco	---	---	2,9	6,2	0,2	---	2,4	10,7	2,1	1,8
Alagoas	---	---	---	---	0,6	---	0,3	2,8	---	0,2
Sergipe	---	---	---	9,1	3,0	0,2	0,1	1,1	---	0,7
Bahia	---	0,2	1,3	17,6	13,5	28,2	12,5	1,4	---	9,4
Sudeste	85,2	94,8	68,1	51,4	61,5	24,1	66,4	30,0	55,4	64,3
Minas Gerais	20,4	13,7	34,6	6,8	19,0	7,8	3,5	15,4	---	14,0
Espírito Santo	---	6,9	1,1	---	0,8	2,7	---	---	---	2,9
Rio de Janeiro	---	74,1	17,2	6,4	17,9		17,0	0,7	5,8	19,3
São Paulo	64,8	0,1	15,3	38,1	23,8	13,6	45,9	13,9	49,7	28,2

(continua)

(continuação)

Regiões	Setores Industriais e Investimento Total									Total
	AUT	EMI	MET	MNM	PAL	PAP	QUI	TEX	ELC	
Sul	14,3	0,0	0,0	6,5	9,0	20,9	17,2	0,0	0,0	9,4
Paraná	13,1	---	---	---	1,5	11,2	---	---	---	3,2
Sta. Catarina	---	---	---	6,5	7,5	2,5	0,4	---	---	1,6
R.G do Sul	1,3	---	---	---	---	7,2	16,9	---	---	4,6
C. Oeste	0,0	0,4	0,0	0,0	6,3	0,0	0,0	0,7	0,0	1,2
M. G. do Sul	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Mato Grosso	---	---	---	---	0,3	---	---	---	---	0,6
Goiás	---	0,4	---	---	6,0	---	---	0,7	---	0,6
D. Federal	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MICT — Secretaria de Política Industrial.

Nota: * Classificação dos setores de maior destaque por região — Valores relativos — Brasil = 100.

Obs.: Classificação dos setores:

AUT — Veículos automotores

QUI — Químicos

EMI — Extração mineral

TEX — Têxteis

MET — Metalúrgica básica

ELC — Material eletrônico e aparelhos e equipamentos de comunicação

MNM — Minerais não-metálicos

PAP — Celulose e papel

PAL — Produtos alimentícios e bebidas

- Nesse particular, para o Sudeste, está prevista uma participação dos investimentos voltados para a produção e montagem de veículos automotores, da ordem de 85,2%; em São Paulo, deverá localizar-se cerca de 64,8%, e, em Minas Gerais, cerca de 20,4%. Concentração ocorre também na metalúrgica básica (64,8%) e na química (66,4%), embora nesse último caso existam sinais de continuidade da desconcentração; no caso da regiões periféricas, deverão concentrar-se os segmentos que podem ser considerados *leves* da indústria. Nesse caso, destaque deve ser feito para os investimentos na indústria têxtil:

está prevista para o Nordeste uma participação de 69,2%, sendo que a Paraíba (22,2%), o Ceará (20,6%) e, em segundo plano, Pernambuco (10,7%) deverão receber parte significativa dos investimentos previstos para a região; também na indústria de minerais não-metálicos, o Nordeste alcança uma participação relevante (40,9%); no segmento de celulose e papel, as presenças da Bahia (28,2%) e do Maranhão (11,5%), no Nordeste, e do Amapá (12,6%), na região Norte, mostram que parece haver um deslocamento desse segmento das regiões produtoras tradicionais; chama, ainda, atenção, na participação das regiões *periféricas*, os investimentos previstos para a indústria de material eletrônico e de comunicações: a participação do Amazonas é de 42,5%, por conta da Zona Franca de Manaus, e o de São Paulo, 49,7%; nesse dois estados deverão concentrar-se, pois, mais de 90% dos investimentos previstos no referido segmento industrial.

Vale aqui considerar um processo, em curso, que tem sido bastante discutido pelos meios de comunicação, recentemente. Trata-se da realocação de indústrias que operam com uso intensivo de mão-de-obra, nas quais o custo da folha de salários é importante na determinação dos custos totais dos bens que produzem. Tais segmentos industriais, notadamente o de couro e calçados, têxtil e confecções, estariam se deslocando para as regiões e estados nos quais prevalecem salários mais baixos, não há tradição de atuação de sindicatos e é generalizado o uso da mão-de-obra por meio de práticas informais e ilegais.²⁰ Nesse particular, o deslocamento tem ocorrido em relação a empresas localizadas no Sudeste e Sul que se dirigem para o Nordeste. Em síntese, tal procedimento compensaria outro processo, que é o da concentração dos segmentos da indústria pesada no Sudeste e, por extensão, no Sul. Os dados do MICT sugerem um processo similar.

²⁰ Os dados de emprego do setor organizado, levantados pela *Relação Anual de Indicadores Sociais (RAIS)*, do Ministério do Trabalho, mostram que os estados da Paraíba e Ceará têm aumentado significativamente o emprego na indústria de calçados. Rio Grande de Sul e São Paulo revelam, no mesmo período — 1989-94 —, uma redução do emprego nesse segmento.

Ao lado desses comentários sobre os investimentos recentes e sobre intenções e oportunidades de investimentos, é importante tecer considerações sobre algumas tendências gerais prováveis da evolução da economia brasileira e seus desdobramentos espaciais. Entre as questões que vale a pena considerar, podem ser referidas: (i) a heterogeneidade espacial; (ii) a nova configuração ou perfil do Estado brasileiro e seu papel na economia; (iii) o processo de globalização e o novo padrão tecnológico e os seus impactos econômicos, sociais e espaciais; e (iv) a fragmentação da economia nacional.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

(i) *Heterogeneidade espacial*. Do que se assinalou anteriormente, pode-se afirmar que, embora relevante, uma vez que resultou na reversão de uma tendência quase secular de concentração espacial, o processo de desconcentração pode ser considerado seletivo — da perspectiva setorial e espacial — e insuficiente para reverter o alto grau de desigualdade e heterogeneidade existente na economia nacional, do ponto de vista social e espacial. O fato de ter a duração de não mais que uma década e de ter ocorrido no quadro mais geral de desaceleração e, posteriormente, de crise e instabilidade da economia nacional explica, em grande parte, os seus limites. Os indicadores apresentados no início do trabalho são muito enfáticos quanto a isso.

Além disso, as mudanças econômicas e sociais geradas pela desconcentração constituíram fatores adicionais de tensão e dificuldade de negociação dos impasses e contradições, no âmbito da Federação. Estudos recentes destacam alguns exemplos que merecem ser considerados: o do Nordeste, o do Norte e o do Sul.

No Nordeste, o pacto federativo que vigorou até recentemente aplainou as divergências entre os grupos hegemônicos regionais por meio da mobilização e distribuição de fundos públicos e incentivos fiscais e financeiros. Com as mudanças ocorridas na região e a crise do Estado, tornou-se difícil definir os representantes dos distintos interesses e negociadores para constituição do novo pacto, sob novas condições. Isso foi destacado por Araújo (1995) quando assinalou "... o Nordeste mudou, tornou mais diversificada a sua base produtiva, acolheu novos atores sociais e capitais de fora da região, criou e consolidou a sua base produtiva e consolidou focos de

modernização e integrou-se mais à dinâmica nacional”. Some-se a essa dificuldade o acirramento da competição dos grupos hegemônicos das diferentes regiões e estados na disputa pelos recursos governamentais e pelos investimentos do setor privado, que se traduz na deplorável *guerra fiscal*, no nível regional, estadual e até municipal.²¹

No Norte, o processo de transformação foi promovido a partir da mobilização de um elenco diversificado de mecanismos de política regional e setorial, que caracterizou uma intervenção governamental de grande complexidade e, freqüentemente, contraditória (SUDAM, SUFRAMA, Projeto Grande Carajás, Calha Norte, etc.). Tal intervenção foi responsável pelo desenho da economia regional, ampliando sua heterogeneidade [Buarque *et alii* (1995)] e contribuindo para a fragmentação regional. Os exemplos mais referidos são: a *separação* da Amazônia Oriental do conjunto da região, formando um eixo geográfico e econômico que integra cada vez mais o Pará com o Maranhão; e a formação de outro eixo na Amazônia Ocidental, articulando Rondônia com a parte norte da região Centro-Oeste, principalmente com o Mato Grosso. Considere-se, além disso, o pólo industrial da Zona Franca de Manaus, com forte articulação com o resto do país e limitada integração com a região Norte [Buarque *et alii* (1995)]. Sobre a fragmentação da Amazônia, cabe destacar as propostas de nova regionalização, que visam inclusive redefinir a atuação governamental na região, e a divisão de estados e territórios, entre os quais são propostos os estados de Carajás e Tapajós e os territórios de Trombetas e Alto Rio Negro.

No Sul, destaca-se a crescente integração da região à economia internacional, simultaneamente à redução de seus vínculos com as demais economias regionais [Bandeira (1995)], o que, associada à exigência de condições que garantam maior poder de competição internacional da região, num contexto internacional de redução dos gastos federais, amplia o espaço de aceitação, na opinião pública regional, de idéias regionalistas que denunciam a (suposta ou não) discriminação da União. Bandeira

²¹ Para uma análise da diferenciação e heterogeneidade atual do Nordeste, sobretudo da perspectiva econômica, ver, também, trabalho recente de Gomes e Vergolino (1995).

(1995) afirma que a exacerbação de tensões no contexto do federalismo brasileiro pode ter a sua expressão mais evidente na região Sul, no caso de as políticas econômicas federais virem a comprometer a crescente articulação da região com os países integrantes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Finalmente, vale fazer referência a estudo recente de Carlos Vainer a respeito do *novo regionalismo* ou *regionalismo contemporâneo*, quando ressalta, a partir de mudanças econômicas ocorridas no território brasileiro nas últimas décadas e dos movimentos sociais mais recentes com base espacial, que o regionalismo tradicional “...não permite dar conta dos novos discursos e movimentos que focalizam o território como elemento — predominantemente ou, pelo menos, relevante — da constituição de identidade sociais ou projetos políticos” [Vainer (1995, p. 465)].

Em resumo, as diferenciações ocorridas no interior das tradicionais macrorregiões brasileiras não podem, nem devem, ser deixadas de lado nas novas propostas de política de desenvolvimento regional que venham a ser consideradas.

(ii) *Nova configuração e perfil do Estado brasileiro*. As questões apresentadas têm estreita ligação com outro tema, também relevante: o perfil que deve ser assumido pelo Estado brasileiro, o grande protagonista, como se afirmou, tanto da concentração espacial nas décadas anteriores à de 70, quanto da fase da desconcentração mais recente, dos anos 1975-85. Antes, é importante considerar que a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, como se fez referência, praticamente eliminou, nas últimas décadas, a sua capacidade de conduzir, minimamente, qualquer política econômica de desenvolvimento, inclusive a regional. Trata-se, seguramente, de um fenômeno presente em grande número de países classificados como *em desenvolvimento* e que assistiram à falência do setor público a partir do endividamento externo.

Se o processo de reestruturação do setor público resultar num Estado mínimo, concentrado nas funções *tradicionais*, segundo as propostas mais conservadoras, ou seja, um Estado sem capacidade reguladora sobre as forças de mercado que tendem — num contexto social, econômico e espacial heterogêneo e desigual — a reforçar essa mesma desigualdade nas suas várias

dimensões, é bem provável que volte a ocorrer um processo de reconcentração numa nova fase de crescimento da economia, com a crescente marginalização das regiões e sub-regiões economicamente mais atrasadas e de menor poder de competição. A probabilidade de prevalência dessa visão no futuro próximo não deve ser descartada.²² Diferentemente desse perfil, um Estado capaz de dispor de instrumentos e formas de regulação que conduzam à consolidação das *especializações* regionais mencionadas — que constituíram, no quadro mais geral de uma economia extremamente concentrada como a brasileira, as formas mais adequadas que as economias menos industrializadas encontram para diversificar suas estruturas produtivas — poderia dar continuidade ao processo de desconcentração econômica. Isso significaria, num contexto de globalização, a preparação das regiões para sua inserção, por intermédio inclusive de suas *especializações*, no mercado internacional, ou para garantir, no mercado nacional mais aberto, a sua consolidação.

(iii) *O processo de globalização e o advento de um novo padrão tecnológico.*²³ Não resta dúvida que será diferenciado o impacto regional ou espacial decorrente de maior exposição da economia nacional à concorrência internacional, através sobretudo de uma globalização que se dá num contexto de surgimento e consolidação de um novo padrão tecnológico.

Em termos espaciais, sem descer à consideração de segmentos específicos de cada região, é evidente a probabilidade de uma abertura generalizada alcançar mais duramente as regiões

²² *Cabe, a respeito, uma observação muito pertinente de Sergio Boisier: “Como se sabe, el discurso modernizador del Estado en América Latina es ahora muy frecuente y repetitivo y hay una creciente literatura al respecto. Es notoria la ausencia de la dimensión territorial en esta discusión, en la cual el Estado sigue ‘sin poner los pies en la tierra’ reflejo de la ‘levitación’ que parece acompañar a la política económica actual” [Boisier (1996, p. 105)].*

²³ *A bibliografia sobre a globalização, ou mundialização, como preferem chamar alguns economistas franceses, é imensa e não se teve, aqui, a pretensão de fazer um levantamento, mesmo sumário, das questões básicas que esse processo envolve. A base das considerações que seguem foi montada a partir da leitura dos trabalhos de Chesnais (1994), Adda (1996), Baumann (1996), Belluzzo (1995), Coutinho (1995) e, sobretudo, Boisier (1996) e Costa Filho (1996).*

economicamente mais atrasadas. Estas, como se assinalou, têm um nível de produtividade que, por vezes, corresponde a menos da metade daquele vigente nas economias regionais mais industrializadas (ver gráfico 7). Os referidos impactos podem ser minimizados se, em lugar de uma inserção abrupta e generalizada, vier a ser definido um processo que, ao lado da seletividade espacial e setorial, leve em conta o tempo necessário para que a estrutura produtiva das regiões esteja preparada para competir com as empresas que atuam no mercado internacional e passaram a estar presentes no mercado nacional. Para isso, simultaneamente à abertura econômica, deverá ser implantado um conjunto de políticas industriais, agrícolas, de ciência e tecnologia, regionais, e sociais (educação e saúde), e postos à disposição instrumentos de política econômica capazes de concretizá-las (crédito, investimento em infra-estrutura e estímulos fiscais).

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Com relação à vigência de um novo padrão tecnológico e a seus impactos espaciais, é de se esperar que as regiões mais industrializadas — com maior capacidade tecnológica acumulada no decorrer da montagem da sua complexa estrutura produtiva, ou em razão de sua maior integração com a economia internacional e, além disso, da proximidade e articulação com os centros de pesquisa melhor qualificados do país, ou, ainda, em razão da melhor qualificação dos seus recursos humanos — venham a concentrar, nesse contexto, os novos empreendimentos que devam, no futuro imediato, ser os responsáveis pela dinâmica de suas economias e da economia nacional. Em outras palavras, no novo padrão tecnológico, pelas razões apresentadas, as atividades econômicas, sobretudo industriais, deverão voltar a concentrar-se nas regiões de maior grau de industrialização e de nível de renda por habitante, se as forças de mercado se constituírem no único fator determinante na alocação de recursos.

Duas qualificações são importantes nessa discussão. A primeira diz respeito ao fato de que, nesse processo de descentralização, foram-se constituindo estruturas econômicas especializadas nas demais regiões. Tais segmentos especializados podem buscar sua consolidação por meio de uma articulação técnica e econômica fora do país, pela aquisição de insumos,

equipamentos e processos produtivos, facilitada pela abertura comercial. Isso, no entanto, poderá ocorrer no quadro mais geral de uma desarticulação com a base econômica do país e a quebra de cadeias produtivas que articulavam essas *especializações* regionais, sobretudo com as regiões mais industrializadas. A segunda qualificação refere-se ao fato de que, ao lado de algumas características que sugerem o reforço da *reconcentração* — a necessidade de maior aproximação da nova unidade produtiva em relação aos fornecedores e ao mercado consumidor, o menor peso dos custos da mão-de-obra, a maior disponibilidade de mão-de-obra qualificada e de infra-estrutura econômica —, outros estudiosos têm apontado determinantes do novo padrão baseado na microeletrônica, que poderiam induzir a maior *desconcentração*: os avanços no sistema de telecomunicações, telemática e transporte; a resistência sindical em áreas de concentração operária; o potencial de alguns mercados regionais; a capacidade, ainda, de atração representada pela mão-de-obra de baixo salário.²⁴

Tem sido, no entanto, menos sujeita a discussão a influência que os acordos firmados com os países contituíntes do MERCOSUL deverão ter no processo de reconcentração, em benefício das regiões do Sudeste e Sul e em detrimento das demais. Em trabalhos recentes Clélio Campolina Diniz e outros estudiosos (ver, em particular, Diniz (1995) e Diniz e Santos (1995)) têm chamado atenção para a possibilidade concreta de reconcentração, considerando sobretudo o poder de atração de investimento que teria uma grande área industrial, a qual, partindo do Sul de Minas, alcançaria o Rio Grande do Sul, em particular a sub-região de Porto Alegre e Caxias. Os fatores que estariam por trás desse reconcentração seriam aqueles já assinalados como determinantes mais gerais de tal processo — tradição industrial maior do Sudeste e mesmo do Sul, concentração dos grupos de pesquisa e tecnologia mais renomados, proximidade dos grandes centros comerciais do MERCOSUL, maior disponibilidade de infra-estrutura e de força de trabalho mais qualificada.

²⁴ Examinar, a esse respeito, os trabalhos de Galvão e Vasconcellos (1995) e de Pacheco (1996b).

(iv) *A fragmentação da economia nacional.* Essa questão começa a tomar corpo nas discussões, (i) a partir do reconhecimento de uma busca crescente, em quase todas as regiões, dos mercados internacionais, como forma de dinamizar as economias regionais diante de um mercado interno estagnado; (ii) em decorrência da abertura econômica recente, desde o início dos anos 90; e (iii) com base nas análises sobre a globalização, a consciência de impactos negativos significativos à medida que ocorre a intensificação desse processo. Reforça a preocupação dos analistas o reconhecimento de que o país, antes de mais nada, caracteriza-se por sua dimensão continental, no interior da qual coexistem regiões e sub-regiões extremamente diferentes, com indicadores de desigualdades dificilmente superáveis. Nesse contexto, a inserção do país na economia mundial, num quadro de acirramento da competição internacional e introdução de um novo padrão tecnológico, poderia dar lugar a uma integração que articularia alguns poucos espaços regionais privilegiados e mais capazes econômica e tecnologicamente, e marginalizaria os demais, quebrando inclusive a cadeia produtiva que no *modelo* anterior, de substituição de importações, havia integrado a base produtiva do país, da perspectiva setorial e espacial.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Algumas referências a trabalho recente de Carlos Américo Pacheco ajudam a melhor entender essa questão: “Este panorama já foi identificado como o de uma maior fragmentação da economia nacional, à medida que os segmentos mais dinâmicos, atrelados à demanda externa e incapazes de sustentar o crescimento interno, ganham autonomia em relação ao desempenho econômico agregado, sustentando trajetória de melhor desempenho para algumas sub-regiões. Isto é consequência da abertura comercial num país continental. É nesse sentido que a questão regional brasileira assume uma dimensão ainda mais problemática, em razão do impacto da abertura, da implantação do MERCOSUL, da falência dos sistemas de incentivos fiscais e da abdicação do Estado de patrocinar políticas regionais e industriais para reconversão do parque produtivo”. Mais adiante acrescenta: “E também é crítica, por fim, porque a inserção do país neste novo contexto [faz referência ao que denomina de descentralização das políticas *industriais* nos anos 80 e 90] será amplamente diferenciada, alimentando ainda

mais as desigualdades. Não, talvez, da forma tradicional como estas desigualdades se materializaram no decorrer das última décadas, mas provavelmente com aumento da heterogeneidade intra-regional, salientando a profunda assimetria deste novo estilo de crescimento da economia mundial e alimentando, igualmente, bolsões novos de pobreza em áreas anteriormente prósperas. É a isto que me refiro como tendência de fragmentação da economia nacional, pela quebra dos laços de solidariedade econômica que existiam entre as regiões brasileiras e que manifestavam um enorme potencial de crescimento nas fase de aceleração cíclica” [Pacheco (1996b, p. 131 e 135)].

Em resumo, num quadro geral de um Estado fragilizado ou falido — de acordo com a ênfase maior ou menor que se atribua à questão —, de uma economia social e espacialmente desigual e heterogênea, inclusive da perspectiva de inserção na economia mundial, de uma estrutura produtiva constituída há décadas a partir do processo de substituição de importações — ou seja, com um mercado interno extremamente protegido da competição internacional —, o processo de globalização poderá ocorrer de modo a privilegiar alguns poucos segmentos produtivos e sub-regiões, não só articulando internacionalmente partes do território nacional, de interesses dos agentes econômicos já globalizados, mas rompendo a cadeia produtiva que difundia o dinamismo da atividade econômica por partes importantes do território nacional, a partir das sub-regiões mais industrializadas.

6 Agenda de uma Política Possível

Não se pretende aqui definir objetivos ou diretrizes de uma política de desenvolvimento regional. No entanto, a partir das considerações feitas, é possível explicitar os temas de uma agenda que ajude a pensar a questão regional atual. Antes, algumas considerações gerais devem ser alinhadas.

A política regional, na qual a questão da *equidade*, na sua dimensão social e espacial, sempre esteve presente nos seus objetivos explícitos, passa a considerar, ao lado de propostas mais *gerais* (e tradicionais) de ampliação e diversificação da base econômica das regiões e sub-regiões — por intermédio do que se

constituiria o suporte produtivo que poderia garantir a geração de emprego e renda —, propostas mais *específicas*, nas quais os critérios de *eficiência* e de *competitividade* começam a ter maior relevância na constituição da base produtiva, em razão sobretudo do processo de globalização ao qual as nações e seus espaços regionais passam a estar submetidos. Esse é o dilema que qualquer país, de dimensão continental e com a heterogeneidade que possui o Brasil, que tem como objetivo uma integração crescente à economia internacional, deverá resolver de imediato. Sua agenda de uma política de desenvolvimento que pretenda tratar adequadamente a questão regional tem necessariamente que levar em conta alguns pontos básicos, entre eles alguns que serão referidos a seguir.²⁵

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Seletividade, projeto nacional e internacionalização da questão regional

Um primeiro tema da agenda refere-se ao tratamento que deverá ser dado a uma política regional, no quadro mais geral que se esboçou anteriormente, no que diz respeito à heterogeneidade e à dimensão territorial do país. A primeira questão que ocorre é a da necessidade de definição de critérios de *seletividade*, relacionados com sub-regiões e segmentos produtivos, capaz de dar tempo a que os agentes sociais e econômicos estejam preparados para concorrer no mercado internacional ou no mercado interno mais aberto. Isso significa dizer que a globalização deveria, nessa sociedade heterogênea que é a brasileira, ocorrer de forma diferenciada no tempo, seguindo cronograma no qual, por meio de políticas específicas de desenvolvimento, as sub-regiões se tornem suficientemente fortalecidas, do ponto de vista econômico, para participar da globalização.²⁶

²⁵ Para discussão da questão da equidade e da competitividade regional, examinar importante texto de Boisier (1996).

²⁶ A globalização aqui entendida tem um conteúdo bem mais realista que o da visão apologética apresentada por grande parte da mídia ou por porta-vozes dos governos com tendências neoliberais. Os problemas advindos podem, em determinadas circunstâncias e momentos, ser maiores que suas vantagens. Os custos sociais associados a populações e regiões pouco competitivas, a exclusão econômica e social a que estão submetidos povos e nações inteiras, o reforço ao domínio econômico e financeiro de empresas e países já hegemônicos, a

Isso conduz necessariamente a concepção de um *projeto nacional* de inserção na economia internacional e a preocupação em tratar a questão regional, de imediato, no contexto do país em seu conjunto, considerando todo o território nacional, descobrindo potencialidades e definindo as formas de intervenção diferenciada do poder público nas regiões de menor ou maior capacidade de criação de emprego e renda e de inserção internacional. Isso não elimina a possibilidade concreta de que a questão regional, mais cedo ou mais tarde, venha a ter um tratamento mais amplo — sua *internacionalização* portanto — no contexto das nações que, com o país, venham a participar da constituição ou consolidação de blocos comerciais, como o MERCOSUL, presentemente, ou ALCA, futuramente. Neste particular, o conhecimento das experiências internacionais, de seus sucessos e fracassos, é da maior relevância.

Políticas específicas de desenvolvimento e as sub-regiões

Um segundo tema diz respeito ao conteúdo e à dimensão espacial das políticas de desenvolvimento voltadas para o tratamento das desigualdades regionais, atualmente. Elas não podem nem devem ser gerais e *universais*, considerando-se os grandes espaços regionais, como na prática atual, relacionada com as *macrorregiões*. Diante das mudanças que ocorreram e das quais resultaram uma grande diferenciação das sub-regiões no interior das grandes regiões brasileiras — os *novos regionalismos* na expressão de Carlos Vainer [Vainer (1995)] —, as políticas de desenvolvimento devem adequar-se a cada sub-região, atendo-se às suas exigências próprias; ora enfatizando a maior disponibilidade de infra-estrutura, ora a inovação tecnológica e sua difusão em segmentos específicos, ora a formação, capacitação e treinamento ou retreinamento da força de trabalho, ora a reestruturação produtiva de sub-regiões críticas. O que se propõe é o tratamento por meio de uma espécie de *sintonia fina* que considere, simultaneamente com a *mobilização local*, as formas de interferência do poder público que

desestruturação dos estados nacionais e a desestabilização financeira e monetária de países são problemas que têm sido ressaltados por estudiosos da questão da globalização ou mundialização da economia, principalmente Chesnais (1994) e Adda (1996, sobretudo o segundo tomo).

possam consolidar ou despertar as potencialidades de cada sub-região.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Tratamento nacional da questão regional

Há outra dimensão, além daquela citada, do tratamento nacional, que deve ser considerada nas políticas de desenvolvimento regional. Na tradição brasileira, a questão regional e as políticas de desenvolvimento regional sempre estiveram restritas às chamadas regiões-problema: Nordeste e Amazônia, e, eventualmente, o Centro-Oeste. Ou seja, jamais se pensou, seriamente, a questão regional brasileira considerando o território do país em seu conjunto. Na medida em que se pretende pensar o desenvolvimento regional por meio de um tratamento baseado em unidades territoriais menores, emergem, em praticamente todas as macrorregiões do país, sub-regiões atrasadas ou estagnadas que, sem um tratamento específico, dificilmente poderiam integrar-se num contexto mais competitivo, sem sofrerem impactos significativos sobre sua atividade econômica, dos quais resultasse deterioração das condições de vida de suas populações. Ao lado disso, o tratamento *nacional* que deverá ser dado às políticas de desenvolvimento regional poderá contribuir para reduzir as resistências cada vez maiores — algumas justificadas, mas parte delas sem fundamento — a um tratamento preferencial a determinadas partes do território nacional, que, na experiência nacional, como se fez referência, se restringe a algumas macrorregiões. Nesse particular, sub-regiões problemáticas — atrasadas, estagnadas, isoladas economicamente ou em processo de decadência — do Sudeste, Sul e Centro-Oeste devem, do mesmo modo que as sub-regiões das demais macrorregiões, merecer um tratamento privilegiado.
Centro de decisão, projeto nacional e meios

Outro tema da agenda diz respeito à forma institucional adequada para articular os instrumentos e meios necessários à implantação de uma política de desenvolvimento. É importante a constituição de um centro coordenador de decisões, no qual as grandes questões que digam respeito às disparidades espaciais e à necessidade de dotar as sub-regiões de condições de competir venham a ser consideradas e encontrem soluções e formas de operacionalização. Um projeto nacional de inserção internacional

do país não pode prescindir de um centro de convergência das questões fundamentais, no qual sejam definidos e tornados operacionais os projetos específicos de desenvolvimento espacial, de acordo com os grandes objetivos já considerados. A forma que tem sido considerada e que deve tomar esse centro de decisão — que consiga articular as múltiplas instâncias que tratam da questão regional, atualmente dispersas e desempenhando atividades que se superpõem — é a de um *conselho*, no qual estejam suficientemente representadas a sociedade civil e as distintas sub-regiões, na sua heterogeneidade e desigual realidade social e econômica.²⁷ É evidente que tal conselho somente terá eficácia se for dotado de meios pelos quais venham a ser implementadas e concretizadas as ações prioritárias. Nesse caso, *meios técnicos* que garantam a concepção e implementação dos projetos, e *meios financeiros* suficientes para assegurar sua implantação. Nesse último caso, o exemplo dos fundos criados e postos em prática na experiência da União Européia deveria ser examinado e discutido, visando à sua institucionalização, sob formas adequadas, no caso brasileiro. De imediato, um esquema como esse pode ser pensado para o país isoladamente; no entanto, no futuro, teria que envolver os países com os quais o Brasil venha a se articular por meio de blocos econômicos.²⁸

Não se deve minimizar o esforço que deverá ser realizado para reconstituir um aparato mínimo, capaz de atuar, adequadamente, no sentido de implantar uma política de desenvolvimento regional, nos termos da agenda anteriormente esboçada. A fragmentação, superposição e inadequação do que se convencionou chamar de sistema de planejamento regional, no país, deverão exigir não só

²⁷ É importante que se trabalhe a idéia do conselho nacional de desenvolvimento regional, notadamente sua representatividade social e espacial e a necessidade de que tal conselho venha a dispor de meios que lhe permitam uma atuação conseqüente no encaminhamento da questão regional e, ao mesmo tempo, garantam seu espaço nos centros de decisão. Vale, mais uma vez, examinar a experiência internacional.

²⁸ Trabalhos e seminários têm sido realizados para o exame das experiências internacionais de políticas regionais. Ver os resultados do seminário patrocinado pelo IPEA e pela Fundação Konrad Adenauer (*A Política Regional na Era da Globalização*), em particular o trabalho de Holthus (1996). A esse respeito, consultar, ainda, sobre o tema, dois trabalhos de Gomes (1993 e 1996).

uma capacidade de coordenação e articulação dessas partes dispersas, mas, sobretudo, a reciclagem e o desaparecimento de algumas delas que se tornaram obsoletas para atuar num novo contexto.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

7 Os Obstáculos a uma Nova Política

Nas discussões que são feitas no sentido da restauração do planejamento em geral e do planejamento regional em particular, o primeiro obstáculo que costuma ser apresentado é o representado pela crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, destituído de qualquer instrumento relevante que possa conduzir, minimamente, qualquer política de desenvolvimento regional. É evidente que sem a restauração do Estado, de sua capacidade de investir ou induzir investimentos privados, não se pode pensar na restauração da política de desenvolvimento regional. No entanto, a crise fiscal e financeira não pode constituir justificativa para que o Estado, na expressão de Boisier (1996), permaneça “sem pôr os pés na terra”, num processo de “levitação” que já dura décadas. A atividade de articulação, definição e negociação de prioridades, ao lado do esforço de aglutinação dos recursos das diferentes esferas que compõem o setor público, e deste com a iniciativa privada, pode constituir, num quadro de crise, fase inicial visando ao desencadeamento de um processo de longa duração e de mobilização de meios e recursos dispersos. Nesse particular, o fundo de desenvolvimento antes referido poderia desempenhar, num contexto de crise, um papel aglutinador da maior relevância.²⁹

À crise citada, agrega-se, no caso brasileiro, como obstáculo a uma nova política regional, uma concepção do Estado que toma corpo nos segmentos sociais e políticos com maior capacidade de vocalização, os quais defendem um Estado mais ausente — ou totalmente ausente, variando de acordo com a posição mais ou menos radical dos seus defensores e, por vezes, dos momentos em que se redefine a relação entre o Estado e o mercado — que deveria deixar para o mercado auto-regulado a

²⁹ *Examinar trabalho de Fernando Rezende sobre a necessidade e possibilidade de um processo de aglutinação de fundos de investimentos [Rezende (1995)].*

definição da alocação de recursos e a forma de ajustamento da economia e da sociedade brasileira ao processo mais geral de reestruturação econômica e inserção na economia mundial. Em síntese, à crise fiscal e financeira do Estado se soma a postura ideológica, presentemente hegemônica, de prevalência das forças de mercado.³⁰

Um terceiro obstáculo está constituído pela relativa acomodação e conformismo das lideranças econômicas das regiões, as quais, potencialmente, deveriam, por meio dos grupos sociais e econômicos de maior vocalização, propor modificações no planejamento regional e nas políticas de desenvolvimento territorial. O temor de perder, num processo de reestruturação que venha a ocorrer, o acesso que têm, presentemente, aos estímulos fiscais e financeiros, e o fato de se beneficiarem dos instrumentos — em alguns casos não somente parques como inadequados, que algumas agências ainda dispõem — reduzem a vontade e a capacidade de mudança no sentido de criar novas formas de atuação estatal por meio de políticas de desenvolvimento regional, mais apropriadas para o novo quadro social e econômico. É esse, provavelmente, um novo aspecto da crise, com destaque para sua dimensão política, que se traduz no imobilismo.³¹

Pode-se, ainda, fazer referência a um quarto obstáculo, que se constitui um reforço aos anteriores. O horizonte de curto prazo, estreitamente vinculado ora às políticas voltadas para o pagamento dos compromissos financeiros — dívida pública, sobretudo externa, práticas que prevaleceram nos anos 80 —, ora ao equilíbrio das contas públicas e aos planos de estabilização — que prevalecem nos anos 90 —, tem induzido os centros de decisão das últimas e atuais administrações a

³⁰ Deve-se lembrar que os projetos de reforma administrativa têm levado, em geral, a discussão menos para a restauração das formas de atuação do Estado por meio da concepção e implantação de sistemas administrativos ou sistemas de planejamento, de avaliação ou de controle, do que para redução dos custos da máquina. Em algumas abordagens, o critério básico de redução dos custos tende a se limitar ao corte de pessoal.

³¹ Tem sido atribuída a Gramsci a afirmativa de que a crise significa, antes de mais nada, a transição e coexistência do velho, que ainda se faz presente e é dominante, com o novo, que ainda não se impôs no novo contexto.

marginalizaram ou anularem, praticamente, todo esforço para definir ou articular políticas econômicas e sociais, entre elas a de desenvolvimento regional. As dificuldades crescentes das políticas de estabilização induzem, com freqüência, os gestores das políticas macroeconômicas a reforçarem os controles, geralmente voltados para a demanda, esterilizando, assim, toda tentativa de pensar e negociar propostas de ações voltadas para um horizonte temporal maior. Em seu lugar, passam a ganhar espaço os grupos políticos e econômicos mais desenvolvidos e articulados com os centros de decisão, além da *guerra fiscal* entre estados, regiões e sub-regiões, com impactos negativos imediatos sobre as finanças públicas e a capacidade de gastos dos governos estaduais e municipais e, por outro lado, sem nenhuma orientação quanto às preocupações sobre as desigualdades regionais.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

8 Considerações Finais

É da maior importância nessa discussão ter presente o que significa, para uma economia como a brasileira, a trajetória da sua situação atual para uma inserção cada vez maior na economia mundial, num quadro de mudanças radicais no padrão tecnológico. Não se trata apenas, como tem sido repetido nos parágrafos anteriores, do fato de a economia nacional ser heterogênea, desigual e de dimensão continental. Deve-se levar em conta, sobretudo, nessa transição, a história do seu desenvolvimento econômico recente ou, de forma mais particular, os processos associados à sua diversificação econômica ou à sua industrialização.

O que se deve sobretudo considerar é que, com grande e inegável sucesso, a economia brasileira no pós-guerra, atrelando-se à grande fase expansiva do ciclo expansivo da economia capitalista mundial da segunda metade dos anos 40 aos 70, consegue, por meio da substituição de importações, avançar, mais que a grande maioria dos países subdesenvolvidos, na constituição e consolidação de uma base industrial muito complexa, na qual estão presentes bens de consumo duráveis e segmentos importantes da indústria de máquinas e equipamentos. Foi por meio do *modelo de substituição de*

importações que o país, protegendo seu mercado, oferecendo estímulos para a entrada de capitais de risco, e, também, por meio de capitais e iniciativas locais, desenvolveu suas forças produtivas e constituiu sua base industrial. Experiência nada similar à dos países de pequena dimensão territorial, demográfica ou de mercado, que não conseguiram avançar, minimamente, na industrialização.

A passagem, portanto, da economia nacional do *modelo de substituição de importações* — para usar a antiga expressão cepalina — para o modelo de *inserção competitiva*, no caso brasileiro, não se pode dar da mesma forma que ocorreu com os países de reduzida dimensão (territorial, demográfica e de mercado). Nesses últimos, a reestruturação industrial ou, mesmo nos casos mais radicais, a desindustrialização não resultou em custos sociais intoleráveis, como poderia resultar, no caso brasileiro, cuja dinâmica econômica é explicada, desde a introdução da indústria pesada no país, pelo segmento constituído pela atividade industrial.

Por tal razão e pelos motivos antes mencionados — heterogeneidade e dimensão econômica e territorial —, as exigências de um esforço de coordenação e de articulação se fazem, hoje, tão ou mais presentes quanto no momento histórico dos anos 40 ou 50, quando a sociedade brasileira opta pela industrialização e pela ruptura com a economia primário-exportadora. Como se fez referência, não se trata de políticas genéricas nem de deixar que o mercado redefina a reestruturação econômica e a forma pela qual a economia nacional deva buscar o modo mais adequado de se integrar na economia mundial, no processo de globalização ou mundialização. As exigências de políticas adequadas para o contexto atual dizem respeito, sobretudo, a uma percepção acurada, pela sociedade e pelo Estado brasileiro, dos diferentes graus de dificuldades e de potencialidades que os setores produtivos e sub-regiões têm, em relação à sua presença em um mercado nacional aberto à concorrência internacional ou no mercado internacional extremamente competitivo. É a partir dessa percepção que políticas diferenciadas podem ser adotadas, enfatizando uma ou

outra forma de intervenção, em função das especificidades dos segmentos produtivos, das regiões e das sub-regiões.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

Referências Bibliográficas:

- ADDA, Jacques. *La mondialisation de l'économie*.— Paris: La Decouverte, 1996. 2 vols.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) *Desigualdades regionais e desenvolvimento*.— São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- _____. *Empresas estatais e federação*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ALBUQUERQUE, Roberto C. e VILLELA, Renato. A situação social no Brasil: balanço de duas décadas. *In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.) A questão social no Brasil*. Fórum Nacional.— São Paulo: Nobel, 1991.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, Nordestes: que Nordeste ? *In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) Federalismo no Brasil — desigualdades regionais e desenvolvimento*.— São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- _____. La division interregionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est.— Paris: Université de Paris, 1979. mimeo
- BANDEIRA, Pedro Silveira. A economia da região Sul. *In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) Federalismo no Brasil — desigualdades regionais e desenvolvimento*.— São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- BAUMANN, Renato (org.) *O Brasil e a economia global*.— Rio de Janeiro: Sobeet e Editora Campus, 1996.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados 'globalizados'. *Economia e Sociedade*, IE/UNICAMP, n.4. jul. 1995.
- BOISIER, Sergio. La política regional en América Latina bajo el signo de la globalización. *In: IPEA/FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER. A política regional na era da globalização*.— São Paulo: 1996. (Debate, n.12)

-
- BUARQUE, Sérgio C.; LOPES, Antéro Duarte e ROSA, Teresa Cativo. Integração fragmentada e crescimento da fronteira norte. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) *Federalismo no Brasil — desigualdades regionais e desenvolvimento.*— São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- CANO, Wilson. Raízes da concentração industrial em São Paulo.— São Paulo: 1977.
- _____. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-70.— Campinas: Global, 1985.
- _____. (coord.) A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980).— São Paulo: SEADE, 1988 (Coleção Economia Paulista, n.3)
- CASTRO, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira.*— Rio de Janeiro: Forense, 1971.
- CHESNAIS, François. *La mondialization du capital.*— Paris: Syros, 1994.
- COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento.*— São Paulo: Perspectiva, 1976.
- COSTA FILHO, Alfredo H. Globalização e políticas regionais nacionais na América Latina. In: IPEA/FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER. *A política regional na era da globalização.*— São Paulo: 1996. (Debate, n.12)
- COUTINHO, Luciano. Nota sobre a natureza da globalização. *Economia e Sociedade*, IE/UNICAMP, n.4, jul. 1995.
- DINIZ, Clélio Campolina. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas.*— Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n.375)
- _____. *Capitalismo, recursos naturais e espaços.*— Campinas: IE/UNICAMP, 1987. Tese de doutorado.
- DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

-
- _____. e SANTOS, Fabiana Borges Teixeira dos. Sudeste: heterogeneidade estrutural e perspectivas. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs) *Federalismo no Brasil — desigualdades regionais e desenvolvimento.*— São Paulo: FUNDAP e Editora UNESP, 1995.
- FUNDAJ. Fundação Joaquim Nabuco. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro: década de 70 e anos 80.* Relatório final.— Recife: FUNDAJ, 1990. mimeo
- GALVÃO, Antônio Carlos F. e VASCONCELLOS, Ronaldo Ramos. *Diagnóstico, indicadores e cenários para a ação governamental e políticas públicas.* Novos elementos para repensar o planejamento regional.— Brasília: IPEA, 1995.
- GOMES, Gustavo Maia. Políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo.— Rio de Janeiro: CNI, 1993.
- _____. Desenvolvimento e política regional na União Européia.— Brasília: IPEA, 1996. Versão preliminar.
- GOMES, Gustavo Maia e VERGOLINO, José Raimundo. *A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994.*— Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n.372)
- GUIMARÃES NETO. *Introdução à formação econômica do Nordeste.*— Recife: FUNDAJ/Massangana, 1989.
- _____. Desigualdades regionais e federalismo. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs) *Federalismo no Brasil — desigualdades regionais e desenvolvimento.*— São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- _____. *Dinâmica regional no Brasil.*— Brasília: IPEA, 1997. Versão preliminar.
- HOLTHUS, Manfred. Política regional na União Européia: objetivos, instrumentos, instituições, resultados e perspectivas. *In*: IPEA e FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER. *A política regional na era da globalização.*— São Paulo: 1996. (Debate, n.12)

IPEA e PNUD. Relatório sobre desenvolvimento humano no Brasil — 1996. Brasília: PNUD/IPEA, 1996.

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS

MOREIRA, Raimundo. *Una política de industrialización: el Nordeste brasileño.*— Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos, 1976.

NEGRI, Barjas. A desconcentração da indústria paulista nos últimos vinte anos (1970 — 1990). *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 20. 1992, Campos de Jordão. *Anais ANPEC*, 1992.

_____. Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880—1990).— Campinas: UNICAMP, 1996.

_____. Desigualdades regionais e federalismo. *In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs) Federalismo no Brasil — desigualdades regionais e desenvolvimento.*— São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.

OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma re(li)gião.*— Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. A metamorfose da Arribaça — fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo. 1990.

PACHECO, Carlos Américo. *A questão regional brasileira pós-1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional.*— Campinas: IE/UNICAMP, 1996. Tese de doutorado.

_____. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. *Economia e Sociedade*, IE/UNICAMP, n.6, 1996a.

PIMES. Universidade Federal de Pernambuco. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro.*— Recife: SUDENE, 1984. 4 vols.

- PRADO, Sérgio. Aspectos federativos do investimento estatal. *In:* AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) *Empresas estatais e federação*.— São Paulo: FUNDAP, 1996.
- REZENDE, Fernando. O financiamento das políticas públicas atuais. *In:* AFFONSO, Rui de Britto e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) *A federação em perspectiva — ensaios selecionados*.— São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ROMÃO, Maurício Costa. *Pobreza: conceito e mensuração*.— Recife: Editora Universitária UFPB, 1992.
- TOLOSA, Hamilton. Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80. *In:* VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.) *A questão social no Brasil*. Fórum Nacional. Nobel, 1991.
- VAINER, Carlos B. Regionalismos contemporâneos. *In:* AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Luiz Barros (orgs) *A federação em perspectiva — ensaios selecionados*.— São Paulo: FUNDAP, 1995.
- WERNECK, R. L. *Empresas estatais e política macroeconômica*.— Rio de Janeiro: Campus, 1987.

(Originais recebidos em abril de 1997. Revistos em agosto de 1997)

DESIGUALDADE E
POLÍTICAS
REGIONAIS NO
BRASIL: CAMINHOS
E DESCAMINHOS