

338:981
E63
TRA
Yok
Alz

M. P. C. G. - Instituto de Pesquisa
Econômico-Social Aplicada - (IPEA)
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL:

ELEMENTOS PARA A DISCUSSÃO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Introdução

PAULO YOKOTA

O objetivo deste esboço é tentar captar algumas relações relevantes entre o desenvolvimento das diversas regiões econômicas brasileiras e o desenvolvimento nacional, com vistas à discussão de uma política nacional de desenvolvimento regional. São relações, na sua maioria, de conhecimento dos economistas que atuam na área do planejamento regional, mas difíceis de serem relacionadas adequadamente, como num modelo econométrico, à falta de séries estatísticas.

No entanto, diversos dos seus aspectos podem ser justificados por indicações indiretas, permitindo sejam formulados ao nível das hipóteses, com vistas à discussão do problema. É de se acreditar que, reunindo estas idéias a outras contribuições ao problema, decorrentes da adaptação da teoria do comércio internacional e da teoria da localização, possa se chegar a um esquema de trabalho que justifique uma política de desenvolvimento regional.

Este esboço guarda a premissa de que, dados os diferenciais de recursos naturais, as condições de concentração econômica já existentes na economia brasileira e o alto custo social da migração, o poder político estabelece o objetivo de redução das disparidades regionais, ainda que com prejuízo na magnitude da taxa de crescimento da economia nacional, no mínimo a curto e médio prazo.

Para simplificação, algumas distinções de regiões econômicas devem ser levadas em consideração, de forma a facilitar o relacionamento entre elas e a economia nacional. Assim, numa primeira aproximação, pode-se destacar:

1. A Região Centro-Sul, compreendendo o pólo dinâmico São Paulo-Rio de Janeiro e toda a área a ele polarizada, ao nível das grandes regiões;
2. A Região Nordeste, compreendendo a área de jurisdição da SUDENE;
3. A Amazônia geográfica;
4. O Extremo Sul, polarizado em torno de Porto Alegre.

Estas regiões, além de possuírem características próprias bem definidas, podem ser consideradas regiões econômicas, pela existência de

IPEA
170

Doação 1,00

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO DE PESQUISA
ECONÔMICO-SOCIAL APLICADA
(IPEA)
F N.º 3234
Data 20 / 3 / 69

indicações de relações internas mais importantes que as externas. Pode-se discutir os seus limites, como no caso da Bahia e do Extremo Sul, mas para as considerações destes esboços tal discussão parece ir relevante.

A Região Dinâmica do Desenvolvimento Brasileiro

A combinação de uma série de fatores sócio-econômicos, como a formação de um mercado interno ligado à economia cafeeira, a concentração demográfica devida à centralização administrativa, a instalação das primeiras usinas hidroelétricas, a imigração européia, etc., permitiu que a industrialização tivesse início junto a São Paulo e Rio de Janeiro. Como não podia deixar de ser, os primeiros núcleos industriais surgiram com setores ligados a substituição de importação de bens finais, naqueles onde as economias de escala eram pouco sensíveis, e os custos de transportes significantes. A instalação isolada de atividades manufatureiras voltadas para o comércio exterior, principalmente no interior, não geraram condições suficientes à eclosão de um processo de expansão auto-alimentada.

As condições de comércio exterior, auxiliadas pelos impulsos decorrentes do mercado interno, permitiram uma expansão industrial dos primeiros núcleos, ainda que em ritmos diferentes nos diversos períodos, até se chegar a centros mais complexos, compostos também de setores de bens de produção. Estes centros mais complexos, já pelas limitações tecnológicas como econômicas, favoreceram a acentuação das disparidades regionais.

A grande região Centro-Sul, antes mesmo da industrialização, já se polarizava a São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente ao último, devido às funções administrativas e acesso aos portos. Uma série de vantagens, destacando-se dentre elas e de infra-estrutura, favoreceram a fixação da atividade industrial em São Paulo, alterando a importância econômica relativa dos dois centros. Quando o mercado passou a comportar os setores básicos, os de bens de produção, as economias externas já agiam a favor dos núcleos industriais mais desenvolvidos, multiplicando suas vantagens.

Com a existência dessas vantagens iniciais, quando o processo de industrialização entrou em sua fase mais aguda, acentuaram-se as disparidades regionais, tanto dentro da própria região Centro-Sul, como na comparação desta com as demais regiões.

Com o prosseguimento do processo de desenvolvimento, intensificaram-se as interações entre os centros desenvolvidos, que já basea-

vam suas atividades econômicas na manufatura, e toda a grande área a ela tributária, principalmente aquelas beneficiadas pela pequena distância dos centros dinâmicos. Sobre a pressão das necessidades de comunicações foi melhorada a infra-estrutura de transportes, já estabelecidas para o escoamento da produção agrícola de exportáveis. Com a melhoria das comunicações foram intitucionalizadas as características de uma região econômica.

Mesmo o exame superficial das relações comerciais, administrativas, financeiras, culturais, etc., entre a grande área polarizada e os centros dinâmicos possuidores de economias externas, justificam o tratamento de região econômica para o Centro-Sul. As técnicas mais globais de análise, como o da estrutura de cidades, estrutura industrial, etc., também apóiam este tratamento.

Baseada na potencialidade do mercado interno, nas possibilidades de exportações tradicionais e de manufaturas para o Exterior, na capacidade interna de oferta de fatores complementada pela mobilidade interregional, na importação de equipamentos e umas poucas matérias-primas, e ainda beneficiando-se da exportação para outras regiões brasileiras, a região Centro-Sul surge com perfeitas condições para a auto-alimentação do seu desenvolvimento.

E dentro dela a organização espacial já apresenta sintomas de maturação. É notável a especialização sub-regional, em termos Thunenianos. De um lado os grandes centros urbanos dominantes, cercados pelos chamados "Cinturões Verdes". Nota-se depois uma faixa de área com atividades tanto voltadas para a produção de exportáveis, como de matérias-primas industriais, caracterizadas por uma alta capitalização, e portanto intensivas e de elevada produtividade, onde predomina a agro-indústria, mas permeada pela manufatura. A maior distância dos núcleos polarizadores, surgem as áreas de produção agrícola de subsistência, com faixas de produção agrícola de exportáveis, dependendo da qualidade do solo, e com uma pecuária intensiva. E depois elas dão lugar às áreas de culturas e pecuárias extensivas, antes de se chegar às fronteiras agrícolas, onde a atividade é ainda predatória e extrativista.

A região Centro-Sul possui ainda uma área reserva não atingida pelas fronteiras agrícolas, que fazem limites com a Amazônia. Dentro da região, somente pequenas áreas é que aparecem com parcelas de atividades não monetárias, ou com atividades de pura subsistência ao lado de atividades voltadas ao mercado.

A atividade industrial, além da grande diferenciação entre os setores que exigem grandes mercados e os setores mais leves, predomina

minutamente voltadas aos mercados locais, apresenta também diferenças devidas às vantagens locacionais, principalmente das proximidades das matérias primas, ou mais amplamente, visando à minimização dos custos de transportes.

Dentro deste contexto, nota-se na região um processo contínuo de urbanização que avança para o interior. As deseconomias externas dos grandes centros, aliadas às indiferenças de custos de transportes devidas à melhoria do sistema viário, facilitam a descentralização dentro da própria região. Pode-se dizer que ao longo das principais vias de comunicação, até um raio de cerca de 150 quilômetros, a ação das economias externas dos grandes pólos chega a ser indiferente, para a localização da atividade industrial.

Apesar de ser a mais complexa, pela própria magnitude e diversidade, esta região é a que apresenta menores problemas para a política de desenvolvimento regional, salvo para pequenas áreas. O seu desenvolvimento é extremamente dinâmico, e está preso ao próprio planejamento do desenvolvimento nacional, pois representa a quase totalidade da economia brasileira. A iniciativa privada é bastante vigorosa, e as necessidades infra-estruturais para o futuro próximo estão equacionadas satisfatoriamente, na sua maioria.

O principal problema que se coloca na relação desta região com as demais, situa-se no plano do financiamento do desenvolvimento. Para a elevação da taxa de crescimento das demais regiões, os investimentos, quer sejam feitos pelos setores governamentais, quer mediante os estímulos fiscais aos setores privados, implicarão numa diminuição dos recursos aplicáveis na própria região, tendo, regra geral, uma rentabilidade social menor. Na realidade, os problemas de deseconomias externas na região Centro-Sul podem ser resolvidos pela descentralização dentro da própria região. Dessa forma, o sacrifício pela diminuição da taxa de crescimento desta região só pode ser efetuado até um determinado nível, e que permita uma taxa razoável de desenvolvimento das demais regiões.

Por outro lado, o próprio desenvolvimento da região Centro-Sul tem levado a fronteira agrícola até a Amazônia, e apesar da dificuldade de quantificação, os seus impulsos dinâmicos devem estar alcançando as demais regiões. Pode-se dizer ainda que os investimentos privados fora da região Centro-Sul somente têm condição de se efetuar quando a taxa de acumulação das empresas atende as solicitações locais de expansão.

A Economia Nordestina

Desnecessário tratar-se neste documento das limitações

geográficas do Nordeste e da sua grande densidade demográfica, em vista existência de extensos trabalhos sobre o assunto.

A economia nordestina apresenta algumas características marcantes, na sua interação com a economia nacional. Uma dessas características, de grande importância, é o papel que vem desempenhando como fornecedora de mão-de-obra para as demais regiões. Até o Censo de 1950 existem dados que podem comprovar a afirmativa, e para os anos posteriores, há indicações de que a migração para o Centro-Sul continuou num ritmo elevado, principalmente por ocasião das secas. Verifica-se também a presença de nordestinos nas áreas novas de colonização, como na Amazônia.

A economia nordestina tem servido como mercado significativo para a economia da região Centro-Sul, principalmente para os manufatureiros. De uma análise de tipo do modelo de Chenery (Patterns Study of Industrial Growth), pode-se verificar que a estrutura industrial da região Centro-Sul está superestimada, considerando-se somente a renda e a população da própria região, sem que haja vantagens comparativas que a justifiquem. Por outro lado, ao se considerar a população nacional, e o seu nível de renda, o ajustamento melhora significativamente. Isto significa que a população do Norte e Nordeste, que chega a representar cerca de 40% da brasileira, e que gera renda equivalente a aproximadamente 15% da renda nacional, tem-se constituído no mercado suplementar que permitiu o desenvolvimento industrial da região Centro-Sul.

Nota-se, ainda, que a economia nordestina tem desempenhado o papel de ampliador da taxa de crescimento possível para a economia do Centro-Sul, como fornecedora de divisas. Apesar de relativamente pequena, a exportação nordestina tem atuado na faixa marginal da capacidade de importar, desafogando um dos problemas mais limitantes da magnitude da taxa de crescimento da economia nacional. Por outro lado, o aproveitamento destas divisas pela economia local é insignificante, pois mesmo a sua incipiente industrialização se baseia nos bens de produção fornecidos pelo Centro-Sul.

O setor dinâmico da economia nordestina é o setor de investimentos públicos. Tomando-se os dados de renda nacional, pode-se verificar que a participação percentual na formação da renda nacional, da região Centro-Sul, cresceu de 1947 até a criação da SUDENE, de aproximadamente 80% a uma percentagem em torno de 85%. Tudo indica que após a criação da SUDENE, a participação do Norte e Nordeste tendeu a crescer, ainda que os dados indiquem flutuações, e os dados posteriores a 1960 não permitam indicações seguras.

Por outro lado, os dados da agricultura mostram que o seu cres

cimento, apesar de razoável, não tem sido significativamente diferente do nacional. O setor industrial da região Centro-Sul vem aumentando a sua participação relativa. Isto indica que o maior crescimento da renda per capita não se deve nem ao setor agrícola nem ao industrial, mas ao terciário. No setor terciário nordestino, o crescimento significativo só pode ter se originado no dinamismo dos investimentos públicos.

Estos investimentos públicos estão completando praticamente a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do sistema. Completada a interligação do mercado regional, não se pensa em novas formas de investimento que proporcionarão bases ao desenvolvimento local.

Tudo indica que as inversões efetuadas pelos setores privados, tendo em vista as estimativas feitas, são significativas. Na realidade por estes projetos já autorizados, mas isto permite visualizar perspectivas de mudança no desenvolvimento da economia nordestina. Por outro lado, seguindo as indicações do mercado, os projetos tendem a se concentrar em determinados pontos do Nordeste, onde já existem algumas economias externas. Não se acredita que se pretenda chegar a uma situação em que os diferenciais de custos de produção entre o Nordeste e o Centro-Sul sejam pouco significativos, a atividade industrial de porte no Nordeste deverá ser planejada concentradamente.

Podem ser levantadas, ainda, algumas hipóteses com relação ao futuro próximo da economia nordestina. Assim, com relação à pressão demográfica, pode-se afirmar que as melhorias sanitárias deverão compensar qualquer decréscimo da taxa de natalidade, se houver. Possivelmente o processo de crescimento dos centros urbanos continuará intenso, e qualquer que seja o programa de industrialização, ainda será insuficiente para absorver o crescimento populacional. O Nordeste deverá continuar ainda no seu papel de fornecedor de população às outras regiões.

A curto prazo, possivelmente, a economia desta região continuará a desempenhar o papel que lhe coube até o presente. Mas, a médio e longo prazo, surge a necessidade de definição de uma política de desenvolvimento mais autêntico.

A Região Norte

O grande deserto da região Norte do Brasil constitui a grande reserva que já começa a ser aproveitada. Garantida a ocupação, a euforia provocada por algumas atividades extrativas exportadoras não foi suficiente para a expansão econômica da região.

Só bem recentemente é que a região, por pressões de outras regiões, começa a sofrer um verdadeiro processo de ocupação econômica. Assim, a expulsão de populações do Nordeste possibilitou o aceleramento de um desenvolvimento que já vinha se fazendo em torno de Belém. Por outro lado, a abertura de novas vias de comunicações terrestres com o Centro-Sul apressaram a chegada da fronteira econômica, abrindo novas perspectivas.

Dadas as limitações das condições internas, salvo em algumas atividades localizadas, a região fica sujeita ao desenvolvimento somente na medida em que a expansão econômica nacional estende suas fronteiras para aquela região.

O Extremo Sul

O Extremo Sul é uma área que se destaca dentro da grande região Centro-Sul. Apesar de tradicional fornecedor da região Centro-Sul, principalmente com produtos da pecuária, o relativo isolamento do grande centro dinâmico São Paulo-Rio de Janeiro permitiu o surgimento de atividades econômicas visando ao atendimento do mercado local, com alguma expressão relativa.

A diminuição dos custos de transportes eliminou as barreiras naturais, prejudicando as atividades locais, devido à concorrência de indústrias que já levavam vantagens de economias externas e de escala, localizadas no Centro-Sul. A perda relativa da liderança política diminuiu também o ritmo de afluxo de recursos federais, somando-se ainda a estes fatores a liquidação da euforia do desenvolvimento tritícola.

Estes e outros elementos levaram a economia do Extremo Sul a uma posição difícil. Mas nota-se que na procura de novas alternativas para o desenvolvimento e a retomada da capacidade interna, estão permitindo o reflorescimento das atividades econômicas voltadas ao mercado local, e a expansão das atividades que encontram vantagens comparativas em relação às outras regiões. Observa-se também, em consequência dessa reorganização econômica, as atividades político-administrativas, a rede urbana, os serviços, etc., novamente se estruturando no sentido de seu centro mais dinâmico, Porto Alegre, com relativa independência do Centro-Sul.

É de se ressaltar que a localização desta região não a coloca em posição vantajosa em relação à economia nacional, exigindo, portanto, uma consideração muito especial sobre a possibilidade de exportação aos países.

Esboço de Conclusões e Diretrizes para o Planejamento Regional

1. Na falta de uma definição clara de uma política de desenvolvimento regional, a interação entre as diversas regiões brasileiras continuará a beneficiar predominantemente as regiões mais desenvolvidas.
2. O mecanismo de taxaço das atividades da região Centro-Sul e da transferência por intermédio dos investimentos públicos para outras regiões, apesar de trazer alguns benefícios, acaba provocando maior demanda das atividades produtivas do Centro-Sul.
3. Dados os diferenciais do custo de produção, maiores que os custos de transportes, surge a necessidade de compensações específicas, até que o nivelamento seja possível.
4. Nestes termos, para o Nordeste brasileiro, pode-se cogitar, na política de desenvolvimento balanceado, do aproveitamento da infraestrutura já existente e do mercado regional ainda fracionado, com estímulos específicos, como o da instalação de distritos industriais, selecionando os setores voltados para o mercado local e setores que apresentem vantagens comparativas. Na primeira fase desse projeto deverão ser selecionados os setores que apresentam pequenos diferenciais de custo.
5. Continuação da política de incentivos fiscais, procurando concentrar as instalações industriais, de forma a gerar maiores economias externas.
6. Com relação ao Norte, o crescimento da renda deverá ainda continuar com base nos setores que apresentam significativas vantagens comparativas, procurando ampliá-las. Um programa vigoroso de pesquisas básicas deverá preparar a região para receber a fronteira econômica da economia brasileira.
7. Com relação ao Extremo Sul, a política de repasses para o desenvolvimento industrial, além de pesquisas para a superação dos problemas agrícolas, parece merecer prioridade. De grande importância seriam os estudos de estrutura de custos, visando à possibilidade de exportação.
8. É de se acreditar que mesmo uma política regional de substituição de importação acabará por beneficiar a economia do Centro-Sul, pois a demanda de bens de produção servirá de estímulo à expansão do seu desenvolvimento, ao mesmo tempo que proporcionará condições para crescimento do mercado nas economias menos desenvolvidas.