

Por Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Tânia Bacelar de Araújo

Economista, Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Resumo:

Discute a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil contemporâneo, tema que desapareceu da pauta de discussão nacional nesses tempos de hegemonia das idéias liberais. Examina a herança da dinâmica regional brasileira, ressalta as novas tendências e especula sobre uma provável redefinição da dinâmica regional do Brasil, nos anos recentes. Trabalha com a hipótese da fragmentação espacial do País em tempos de inserção competitiva, mas sobretudo de “inserção passiva”, do Brasil nos mercados em globalização. Defende que a fragmentação pode ser contrabalançada por uma nova política nacional de desenvolvimento regional similar à praticada na atualidade por outros países e até por Blocos Econômicos, como é o caso da União Européia. Contrapõe-se à visão dominante atual, para argumentar que um país como o Brasil pode inserir-se no novo ambiente mundial sem ampliar ainda mais as fraturas herdadas do passado. Argumenta que a dinâmica regional entregue apenas às decisões do mercado tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando aquelas fraturas. Propõe a formulação e implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, sob nova abordagem da questão regional brasileira.

Palavras-Chave:

Desenvolvimento Regional; Política Regional; Neoliberalismo; Dinâmica Espacial do Brasil; Globalização Econômica; Brasil-Nordeste; União Européia.

APRESENTAÇÃO

O presente artigo tem como objetivo contribuir para a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* no Brasil. Um tema que desapareceu da pauta de discussão nacional nesses tempos de hegemonia das idéias liberais, quando se prefere defender que o mercado será capaz de comandar a vida do País, inclusive sua dinâmica regional.

As idéias nele expostas não resultam de reflexão recente e isolada, mas vêm sendo amadurecidas há alguns anos e partilhadas com outros estudiosos da questão regional brasileira que, como eu, insistem em discordar da proposta liberal e teimam em reafirmar que sua implementação só fará ampliar as já gritantes e inaceitáveis desigualdades regionais do Brasil. Em textos anteriores avançamos nas análises e proposições aqui apresentadas (¹).

Após examinar a herança da dinâmica regional brasileira e tentar ressaltar as novas tendências de comportamento da economia do País e seu rebatimento na dinâmica espacial das atividades econômicas, busca-se especular sobre uma provável redefinição da dinâmica regional num contexto de globalização e de opção por priorizar a chamada “integração competitiva” comandada pelo mercado.

Trabalha-se com a hipótese da fragmentação espacial do País em tempos de inserção competitiva mas, sobretudo, de sua *inserção passiva* nos mercados em globalização. Possibilidade de fragmentação aqui chamada de “desintegração competitiva”. Tendência que pode ser contrabalançada por uma nova política nacional de desenvolvimento regional. Política que exige a negação de teses neoliberalizantes tão em voga, que requer presença *ativa e articuladora* do Estado na cena nacional, inclusive do Governo Federal (mas não apenas dele), e que é praticada, contemporaneamente, em outros países e até por blocos econômicos, como é o caso da União Européia.

¹ Ver, por exemplo, texto apresentado no Encontro Nacional ANPUR, realizado em Recife, em 1997, e trabalho realizado em 1996/97, em parceria com o economista e professor da UFPB, Leonardo Guimarães Neto, para a Confederação Nacional da Indústria.

Contrapondo-se à visão dominante atual, este artigo procura argumentar que a inserção de um país como o Brasil no novo ambiente mundial pode ocorrer sem ampliar ainda mais as fraturas (especialmente as sociais e regionais) herdadas do passado. E que se pode combinar inserção econômica no mercado global com busca de integração das diversas regiões do País na dinâmica do desenvolvimento nacional.

Defende-se aqui que o controle social da economia é tarefa do Estado, como afirma Alain Touraine (TOURAINÉ, 1997), e ele deve se impor aos ventos liberalizantes que sopram atualmente, em meio à exaustão do nacional desenvolvimentismo, hegemônico no Brasil do século XX. Subordinar a dinâmica econômica regional ao objetivo da *consolidação da integração nacional* é tarefa do Estado -- não apenas do Governo.

Entregue apenas às próprias decisões do mercado, a dinâmica regional tende a exacerbar seu caráter *seletivo*, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o País. A proposta aqui exposta se contrapõe à *desintegração competitiva*, excludente, seletiva e em curso. Supõe uma nova abordagem da questão regional brasileira e propõe a formulação e implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

1 - A DINÂMICA REGIONAL HERDADA

Ao longo de quatro séculos, desde seu descobrimento pelo capital mercantil em busca de internacionalização até o século atual, o Brasil se constituiu como um país rural, escravocrata e primário-exportador. Só no século XX é que emerge o Brasil urbano-industrial e de relações de trabalho tipicamente capitalistas. As antigas bases primário-exportadoras, embora montadas no amplo litoral do País, eram dispersas em diversas regiões, tendo associadas a elas as indústrias tradicionais. A imagem proposta por Francisco de Oliveira é a de um “arquipélago” de regiões que quase não se ligavam umas com as outras por se articularem predominantemente com o mercado externo.

A moderna e ampla base industrial montada no atual século, ao contrário, tendeu a concentrar-

se fortemente em uma região, o Sudeste. Com 11% do território brasileiro, o Sudeste respondia, em 1970, por 81% da atividade industrial do País, sendo que São Paulo, sozinho, gerava 58% da produção da indústria existente.

No entanto, nas décadas recentes, começou-se a verificar um modesto movimento de desconcentração espacial da produção nacional. Esse movimento se inicia (anos 40 e 50) via ocupação da fronteira agropecuária, primeiro no sentido do Sul e depois na direção do Centro-Oeste, Norte e parte oeste do Nordeste. A partir dos anos 70, ele se estende à indústria. À medida que o mercado nacional se integrava, a indústria buscava novas localizações, instalando-se em vários pontos das regiões menos desenvolvidas do País, especialmente nas suas áreas metropolitanas. Em 1990, o Sudeste reduzira para 69% seu peso na indústria do Brasil e São Paulo recuara para uma participação de 49%, enquanto o Nordeste aumentara de 5,7% para 8,4% seu peso na produção industrial brasileira, entre 1970 e 1990. O mesmo movimento de ganho de posição relativa acontecia com o Sul, o Norte e o Centro-Oeste. Os efeitos da desconcentração das atividades agrícolas, pecuárias e industriais estenderam-se ao setor terciário, que também tendeu à desconcentração.

O resultado é que, embora a produção do País ainda apresente um padrão de localização fortemente concentrado, em 1990 a concentração era menor que nos anos 70. Entre 1970 e 1990, o Sudeste reduziu de 65% para 60% seu peso no PIB brasileiro, enquanto o Sul permaneceu estável, respondendo por cerca de 17% da produção nacional, mas o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste ganharam importância relativa (essas três regiões, juntas, elevaram de 18% para 23% sua participação no PIB do Brasil).

Ao mesmo tempo em que constatam a tendência a desconcentrar a dinâmica econômica no espaço territorial do País nas últimas décadas, diversos estudos enfatizam a crescente diferenciação interna das macrorregiões brasileiras. Carlos Américo Pacheco, por exemplo, chama atenção para o aumento da heterogeneidade intra-regional que acompanhou o processo recente de desconcentração e que legou ao País uma configuração bastante distinta da que havia em 1970. Constata ele que o desenvolvimento da agricultura e da

indústria “periférica” não apenas modificou a dimensão dos fluxos de comércio, mas transformou as estruturas produtivas de diversas regiões, resultando em maior diferenciação do espaço nacional, com aumento da heterogeneidade interna e reforço de certas “especializações”, gerando o surgimento de “ilhas” de prosperidade, mesmo em contextos de estagnação (PACHECO, 1998). No Nordeste e no Norte, por exemplo, essa diferenciação interna se ampliou muito nas últimas décadas, como fica claro no artigo em que analisei a crescente complexidade e heterogeneidade da realidade nordestina (ARAÚJO, 1995) e no trabalho onde Sérgio Buarque identifica profundas diferenciações na organização do espaço econômico da região Norte (BUARQUE, 1995).

Essa crescente diferenciação regional em diversas macrorregiões brasileiras teria sido a contrapartida do *processo de integração do mercado nacional, comandado a partir de São Paulo*, segundo Wilson Cano. Para esse autor, bloqueando as possibilidades de “industrializações autônomas”, como sonhara o GTDN para o Nordeste, no final dos anos 50, o movimento de integração do mercado nacional forçava o surgimento de “complementaridades” inter-regionais e fazia desenvolverem-se “especializações” regionais importantes (CANO, 1985). São exemplos o desenvolvimento de pólos como os de eletro-eletrônicos na Zona Franca de Manaus, mineração no Pará, bens intermediários químicos no Nordeste oriental, têxteis no Ceará e Rio Grande do Norte, entre outros.

Embora a lógica da acumulação fosse a mesma no imenso território do País, como bem destaca Francisco de Oliveira, e estivéssemos construindo uma “economia nacional, regionalmente localizada” em substituição às “ilhas regionais” da fase primário-exportadora (OLIVEIRA, 1990), as heterogeneidades internas às macrorregiões não diminuíram. Muito ao contrário, tenderam a se ampliar, nos anos setenta e oitenta. A prioridade principal era a da integração do mercado interno nacional e a da consolidação da integração físico-territorial do País – objetivo importante dos Governos Militares. E nesse contexto, da mera articulação comercial entre as regiões passa-se à integração produtiva comandada pelo grande capital industrial e pelo Estado Nacional, como mostra Leonardo Guimarães Neto (GUI-

MARÃES NETO, 1989). Com ela, as regiões se integram à mesma lógica da acumulação, enquanto ficam mais complexas e diferenciadas internamente.

2 - A DINÂMICA ATUAL

Num contexto mundial marcado por transformações importantes, o ambiente econômico brasileiro sofre grandes mudanças nos anos noventa. Dentre as principais destacam-se uma política de abertura comercial intensa e rápida, a priorização à *integração competitiva*, reformas profundas na ação do Estado e, finalmente, a implementação de um programa de estabilização que já dura vários anos (1994 até o presente). Paralelamente, o setor privado promove uma reestruturação produtiva também intensa e muito rápida.

Nesse novo contexto, *novas forças* atuam, umas concentradoras, outras não. Dentre as que atuam no sentido de induzir a *desconcentração espacial* destacam-se: a abertura comercial podendo favorecer “focos exportadores”, mudanças tecnológicas que reduzem custos de investimento, crescente papel da logística nas decisões de localização dos estabelecimentos, importância da proximidade do cliente final para diversas atividades, ação ativa de Governos locais oferecendo incentivos, entre outros. Enquanto isso, outras forças atuam no sentido da *concentração de investimentos* nas áreas já mais dinâmicas e competitivas do País. Dentre elas cabe mencionar, em especial, os novos requisitos locacionais da acumulação flexível, como: melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infra-estrutura econômica e proximidade com os mercados consumidores de mais alta renda.

Autores como Pacheco chamam a atenção também para os condicionantes da reestruturação produtiva e, em especial, para a forma como vem se dando a *inserção internacional* do Brasil, especialmente no que diz respeito às estratégias das grandes empresas frente ao cenário da globalização da economia mundial. E constatam que, ao contrário do que se poderia esperar, a globalização reforça as estratégias de especialização regional (OMAN, 1994). A nova organização dos espaços nacionais tende a resultar da dinâmica da

produção regionalizada das grandes empresas (atores globais) e da resposta dos Estados Nacionais para enfrentar os *impactos regionais seletivos* da globalização.

Tende-se a romper o padrão dominante no Brasil das últimas décadas, em que a prioridade era dada à montagem de uma base econômica que operava essencialmente no espaço nacional – embora fortemente penetrada por agentes econômicos transnacionais – e que ia lentamente desconcentrando atividades em espaços periféricos do País. O Estado Nacional jogava um papel ativo nesse processo, tanto por suas políticas explicitamente regionais, quanto por suas políticas ditas de corte setorial/nacional, ou pela ação de suas Estatais.

2.1- Tendências de Localização da Produção

No presente, as decisões dominantes tendem a ser as do mercado, dada a crise do Estado e as novas orientações governamentais, ao lado da evidente indefinição e atomização que têm marcado a política de desenvolvimento regional no Brasil. Embora as tendências ainda sejam muito recentes, estudos têm convergido para sinalizar, no mínimo, para a interrupção do movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas.

Alguns autores chegam a falar em reconcentração, como é o caso de Clélio Campolina Diniz, da UFMG. No caso da indústria, estudos recentes permitem falar de tendência à concentração do dinamismo em determinados espaços do território brasileiro. Também identificando uma forte tendência à concentração espacial do dinamismo industrial recente, trabalho elaborado pelo mesmo Clélio Campolina localizou os atuais centros urbanos dinâmicos do País, em termos de crescimento industrial. Constatou que a grande maioria deles se encontra num polígono que começa em Belo Horizonte, vai a Uberlândia (MG), desce na direção de Maringá (PR) até Porto Alegre (RS) e retorna a Belo Horizonte via Florianópolis (SC), Curitiba (PR) e São José dos Campos (SP). Das 68 aglomerações urbanas com intenso dinamismo industrial recente, 79% estão situadas nas regiões Sul /Sudeste, 15% no Nordeste e apenas 6% no Norte e Centro-Oeste (CAMPOLINA DINIZ,

1996). Na sua maioria, são capitais ou cidades de porte médio, muitas delas bases dinâmicas recentes, como Sete Lagoas, Divinópolis, Pouso Alegre e Ubá, em Minas Gerais; Araçatuba, Pirassununga, Jaú e Tatuí, em São Paulo; ou Pato Branco e Ponta Grossa, no Paraná; entre outras.

As deseconomias de aglomeração tiram as maiores regiões metropolitanas, Rio e São Paulo desse foco dinâmico industrial, mas essa última concentra cada vez mais o comando financeiro da economia nacional.

É certo que as conseqüências espaciais de políticas importantes como a de abertura comercial e a de integração competitiva comandada pelo mercado, aliadas a aspectos relevantes da política de estabilização (como câmbio valorizado, juros elevados e prazos curtos de financiamento), impactaram negativamente vários segmentos da indústria instalada no Brasil e afetaram especialmente São Paulo.

É certo também que algumas empresas de gêneros industriais mais intensivos em mão-de-obra (calçados e confecções, por exemplo) têm buscado se realocar no interior do Nordeste, para competir com concorrentes externos (principalmente com os países asiáticos), atraídas pela superoferta de mão-de-obra e baixos salários, e pela possibilidade de flexibilizar as relações de trabalho (adotando subcontratação, por exemplo), ao se mudarem.

Mas esses fatos não alteram significativamente as tendências e as preferências locais identificadas pelos estudos de Campolina Diniz sobre tendências e preferências que beneficiam as regiões mais ricas e industrializadas do País (o Sudeste e o Sul). Por sua vez, o professor Paulo Haddad tem chamado a atenção para o reforço dado pelo Mercosul a essa tendência de arrastar o crescimento industrial para o espaço que fica abaixo de Belo Horizonte (HADDAD, 1996).

No que se refere às atividades do setor primário, constata-se que, em décadas anteriores, a fronteira agrícola avançara na direção do Norte e, sobretudo, do Centro-Oeste. Essa última região aumentara de 11%, em 1968/70, para 23% em 1989/91, seu peso na produção nacional, em face do dinamismo intenso da produção de grãos (es-

pecialmente soja). No período mais recente (1991/94), a agricultura ganha presença na região Sul, que passa a responder por 52% da produção brasileira de grãos, contra 48% observados no triênio 1989/91. Vale destacar que, sozinho, o Rio Grande do Sul produz $\frac{1}{4}$ do total nacional, quantidade que representa quatro vezes a produção de grãos de todo o Nordeste e supera em 10% toda a produção da região Centro-Oeste (CAMPOLINA DINIZ, 1994).

Por sua vez, a fronteira mineral, no seu dinamismo recente, buscou áreas como o Pará, que já disputa com Minas Gerais o primeiro lugar como produtor brasileiro de minérios, Goiás (rico em amianto, estanho, fosfato e nióbio) e Bahia (com ocorrências diversificadas). No Nordeste, começa-se a investir na construção de gasodutos, aparecendo com reservas importantes de gás natural Estados como Bahia, Alagoas e Rio Grande do Norte. Sua tendência espacial recente foi, portanto, descentralizadora. Mas as explorações recentes não foram industrializantes, como em Minas Gerais, onde se desenvolveu, associado à mineração, um complexo siderúrgico-metalúrgico-mecânico e de produção de material de transportes. Isso porque as novas áreas de exploração mineral (como Carajás) especializaram-se na produção para exportação, tendendo a constituir modelo tipo enclave.

No que se refere à agroindústria, a atividade açucareira tem ampliado presença no Centro-Oeste e no Sul. A agroindústria de processamento de produtos da agricultura irrigada avança também no Nordeste, mas a de suco de laranja continua mais dinâmica no Sudeste (São Paulo) e a de processamento de produtos da avicultura e suinocultura permanece mais forte no Sul.

Percebe-se, assim, o desenvolvimento de diversos focos dinâmicos em diferentes subespaços das macrorregiões, contrabalançando a tendência à concentração do dinamismo industrial. Vale lembrar, no entanto, que a agricultura, a extração mineral e a agroindústria não têm peso dominante na composição do PIB brasileiro.

2.2 - Preferências Locacionais dos Investimentos Privados

As informações disponíveis sobre os investimentos futuros não permitem mais que esboçar algumas tendências referentes à futura distribuição espacial da atividade no País. Em relatório recentemente elaborado para o IPEA, Guimarães Neto (GUIMARÃES NETO, 1996) examina algumas informações, notadamente o levantamento do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo sobre as intenções de investimentos industriais, prevalentemente da iniciativa privada, além de indicadores da ação de alguns bancos oficiais no que se refere ao financiamento dos investimentos.

Após o exame de parte relevante dessas informações, não se pode descartar o caráter espacialmente seletivo dos investimentos industriais, que privilegiam alguns espaços específicos nas diversas regiões, tornando-as extremamente heterogêneas, na medida em que não se difundem pelo resto dos espaços regionais. Os dados ainda mostram, claramente, uma divisão de trabalho entre as regiões brasileiras, uma vez que parcela importante dos segmentos produtivos que definem a dinâmica da economia nacional tende, mais uma vez, a se concentrar nas regiões onde teve início e se consolidou a indústria moderna brasileira. Enquanto que os segmentos mais leves da indústria, de menor densidade de capital, procuram as regiões de menor nível de desenvolvimento e, seguramente, de custo de mão-de-obra menor.

Em termos macrorregionais, os dados do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo antes referidos revelam que dos investimentos previstos até o ano 2000 – considerando os que podem ser regionalizados, bem como identificados os investidores potenciais – 64,3% deverão concentrar-se no Sudeste (sendo 28,2% em São Paulo), 17,6% no Nordeste, 9,4% no Sul e 7,5% na região Norte. No Centro-Oeste, os investimentos não alcançarão mais que 1,2% do total.

Dois aspectos chamam a atenção quando se desce ao exame pormenorizado da localização dos investimentos por unidade da Federação e por segmento produtivo do setor industrial. Quando se adota, por exemplo, um patamar mínimo de 10% da participação dos Estados no investimento total, observa-se que as intenções de investimentos se

concentram em basicamente três unidades da Federação: São Paulo (28,2%), Rio de Janeiro (19,3%) e Minas Gerais (14%), todos no Sudeste, que somados abrangem mais de 60% dos investimentos previstos para a indústria até o ano 2000. Reduzindo mais o patamar mínimo considerado na participação nos investimentos, o que se observa é o surgimento de outras macrorregiões, que se fazem representar por um número muito reduzido de Unidades Federadas. Considerando-se o patamar de 4%, destacam-se, na região Norte, o Estado do Pará (4,2%); no Nordeste, a Bahia (9,4%); e na região Sul, o Rio Grande do Sul (4,6%).

São esses os Estados para os quais deverá, no futuro imediato, dirigir-se a parte mais significativa dos investimentos industriais. Se adicionarmos o Paraná, com 3,2% dos investimentos, os sete Estados referidos deverão concentrar cerca de 83%, aproximadamente, do total dos investimentos previstos pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e cujos valores podem ser regionalizados e identificados os grupos investidores.

No que se refere à distribuição regional dos investimentos, *segundo os segmentos produtivos* mais importantes, o que surge como mais relevante é o seguinte:

a) quanto ao peso dos segmentos produtivos mais importantes, no total dos investimentos previstos, destacam-se os seguintes percentuais: a indústria de fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias participa com 11,8%; a de extração mineral com 15,4%; a de metalúrgica básica com 12,9%; a indústria de minerais não-metálicos com 3,4%; a indústria de produtos alimentícios e de bebidas com 7,8%; a de papel e celulose com aproximadamente 13%; a de química com 16,7%; a têxtil com 4,6% e a eletrônica e de material de comunicações com cerca de 3%; ou seja, esse conjunto de segmentos produtivos compreende quase 89% do total dos investimentos aqui considerados;

b) quando se examina a localização regional do segmento da indústria de fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias, segundo dados do MICT, o que se verifica é sua enorme concentração no Sudeste. De fato, 85,2% do total dos investimentos deste segmento

deverá se concentrar nessa região, fundamentalmente nos Estados de Minas Gerais e São Paulo;

c) no que se refere à indústria extrativa mineral, notadamente a partir da exploração de petróleo no Rio de Janeiro e das demais atividades minerais em Minas Gerais, 94,8% dos investimentos estão concentrados no Sudeste. Fora dessa região, apenas se pode marcar a presença da região Norte, com os investimentos previstos para o Estado do Pará, que alcançam cerca de 4,5%;

d) também fortemente concentrados no Sudeste estão os investimentos previstos para a indústria metalúrgica básica (68,1%), localizando-se, especialmente, em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, com destaque, ainda, para a região Norte, que deverá absorver 25,2% dos investimentos, notadamente no Pará;

e) a indústria química registra um peso importante no Sudeste, que com a contribuição de São Paulo e Rio de Janeiro deverá, no futuro imediato, atrair cerca de 66,4% dos investimentos; no entanto, neste segmento já se nota a presença da região Sul (notadamente do Rio Grande do Sul) e do Nordeste (Bahia), com respectivamente 17,2% e 16,1% do total;

f) nos demais segmentos reduz-se o peso do Sudeste, aparecendo alguns Estados isolados nas demais regiões. Assim:

(i) em minerais não-metálicos, embora o Sudeste com seus 51,4% tenha uma representatividade maior que o Nordeste, esta última região registra uma participação de 41%, com maior destaque para o Estado da Bahia e bem menos para Pernambuco;

(ii) no que se refere à indústria de produtos alimentares e bebidas, deve-se fazer referência novamente ao Nordeste (e em particular à Bahia), com uma participação de 22,9%, menor que a do Sudeste (61,5%), mas bastante representativa no total;

(iii) o Nordeste também aparece, através da Bahia, sobretudo, mas também do Maranhão, na indústria de papel e celulose, com 40,6%, segmento que registra uma distribuição de sua ativi-

dade em praticamente todas as regiões, à exceção do Centro-Oeste;

(iv) com relação à indústria têxtil, o Nordeste marca sua presença com uma participação de 69,2% do total dos investimentos, concentrados nos Estados do Ceará, Paraíba e, em parcela bem menor, Pernambuco;

(v) finalmente, cabe registrar, no que se refere à indústria eletro-eletrônica e de material de comunicação, a presença marcante da região Norte, onde os investimentos alcançam 42,5%, marca somente superada pela participação do Sudeste, com 55,4%. Enquanto a totalidade dos investimentos previstos para a região Norte concentra-se no Estado do Amazonas, no Sudeste eles se voltam, preferencialmente, para São Paulo, havendo uma participação muito reduzida do Rio.

Existe, sem dúvida, uma divisão espacial de trabalho que induz os investimentos do grupo metal-mecânica, automobilística e química, os segmentos básicos da chamada indústria pesada, para o Sudeste; e, simultaneamente, possibilita o direcionamento para as demais regiões da indústria de minerais não-metálicos (geralmente de um padrão de localização mais desconcentrado), da indústria têxtil, de produtos alimentares e bebidas, e de papel e celulose, além da indústria eletro-eletrônica e de material de comunicações, esta por razões muito específicas (Zona Franca de Manaus).

No entanto, o que se deve ressaltar é que a divisão do território brasileiro em macrorregiões esconde, mais que revela, o fato de que há, da parte do pesado investimento industrial, uma grande seletividade espacial, notadamente quando orientado para as demais regiões, que não o Sudeste. Neste particular, destaca-se, no Nordeste, o Estado da Bahia, em grande parte dos segmentos; no Norte, o Estado do Amazonas, quando se trata dos segmentos eletro-eletrônico e de material de comunicação, e o Estado do Pará, no tocante à metalúrgica básica; e no caso da região Sul, o Rio Grande do Sul, no que se refere à química, e o Paraná, quando se trata da indústria de produtos alimentícios e bebidas.

Com base nos dados do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, a tendência parece ser,

de um lado, o avanço, no futuro imediato, na consolidação dos segmentos básicos e estratégicos no Sudeste, com uma participação provavelmente maior do Rio de Janeiro. De outro lado, a consolidação de especializações em outros Estados que, embora fora da região industrial tradicional, conseguiram, através de fatores os mais diferentes (recursos naturais, fortes incentivos regionais, condições de infra-estrutura) atrair segmentos específicos que definem subáreas dinâmicas e modernas em contextos nos quais prevalecem, ainda, subáreas tradicionais e estagnadas. Vale o registro, neste particular, para a quase ausência da região Centro-Oeste na previsão dos investimentos industriais para o futuro imediato. O destaque para sua participação fica no tocante à indústria de produtos alimentícios e bebidas, concentrada em Goiás.

2.3 - Para Onde Tende a Ação do Governo Federal

Antes de examinar as tendências embutidas nas opções prioritárias do Governo Federal, cabe destacar, como pano de fundo, que o novo paradigma tecnológico e produtivo, baseado na microeletrônica e centrado na produção flexível, ao lado da crescente hegemonia do movimento de globalização (financeira, produtiva, tecnológica e mercantil), tende a se difundir na economia mundial impactando profundamente países como o Brasil. E que estudos recentes sobre as tendências locais das atividades produtivas no contexto desses novos condicionantes, realizados em geral para países desenvolvidos, onde esses padrões novos estão mais consolidados, revelam a emergência de novos elementos de atração de investimentos (MARKUSEN et al, 1986; SCOTT e STORPER, 1986).

Dentre os novos elementos capazes de atrair atividades e investimentos, especialmente no que diz respeito às atividades industriais, vêm sendo freqüentemente apontados: a existência de mão-de-obra qualificada, a presença de competentes Centros de Ensino e Pesquisa Científica e Tecnológica, a existência de um bom clima de negócios (empresários locais abertos a parcerias e alianças estratégicas e atores públicos locais ativos), a existência de uma massa crítica de fornecedores locais de componentes e serviços, entre outros.

Trata-se, portanto, de fatores locais *não-tradicionais*.

Como bem destaca Paulo Haddad (HADDAD, 1996), não resta dúvida de que, no conjunto do panorama nacional, o potencial local de áreas do Sul-Sudeste para atrair os novos investimentos é, em quantidade e qualidade, bem maior que o encontrado no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Tornam-se particularmente atraentes, nesse novo contexto, cidades médias daquelas regiões, localizadas próximas a eixos de transportes e, portanto, dotadas de boas condições de acessibilidade (importante em tempos de abertura comercial e globalização intensas). Ainda segundo Haddad, a geografia industrial dos grandes projetos de investimentos privados anunciados no período pós-Real revela evidências inequívocas de que eles tendem a concentrar-se no Sudeste/Sul (de Belo Horizonte para baixo), justo nas áreas dinâmicas apontadas por Campolina.

Se, do ponto de vista das tendências de mercado, os espaços mais atraentes tendem a estar situados no Sul/Sudeste, do ponto de vista dos restritos investimentos patrocinados pelo Governo Federal, era de se esperar ação efetiva no sentido de evitar a ampliação de disparidades já gritantes no Brasil e assegurar a compatibilidade entre inserção na globalização e integração dos diversos espaços do País. Mas os dados parecem sinalizar para tendência a fortalecer (ao invés de contrabalançar) a concentração de novas atividades e novos investimentos em certos “focos competitivos”. Senão, observe-se o seguinte:

O Programa “Brasil em Ação”, no qual o Governo Federal define os projetos prioritários de investimentos (pouco mais de 40), desagrega tais projetos em dois grandes blocos: os projetos de infra-estrutura e os da área social.

Para o que interessa nesse trabalho, tomem-se os projetos de infra-estrutura e, dentro deles, aqueles que têm capacidade de definir articulações econômicas inter-regionais ou internacionais e, portanto, são capazes de influir na organização territorial do Brasil, em tempos de globalização. Os demais são projetos importantes, mas de impacto localizado, restritos a uma ou outra região do País (a exemplo da conclusão de Xingó, com impacto no Nordeste, ou da montagem da linha de

transmissão de Tucuruí, que assegura suprimento de energia à região oeste do Pará, entre outros). Por sua vez, de grande importância para a modelagem territorial do Brasil, fica de fora dessa análise o Programa de Desenvolvimento das Telecomunicações (PASTE), por não ter sido apresentado com o detalhe da localização regional de seus investimentos, e o Programa de Recuperação de Rodovias, também sem localização explicitada.

Os projetos prioritários de infra-estrutura econômica, estratégicos para a futura organização territorial do Brasil, revelam algumas características importantes:

- têm uma opção prioritária clara pela integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo, em especial ao Mercosul e ao restante da América do Sul, consistente com a opção brasileira de promover a *integração competitiva*. Essa orientação estratégica secundariza a integração nacional, quando a inserção do Brasil na globalização não precisa se dar às custas da fragmentação do País, mas pode e deve ser conduzida compatibilizando essa inserção com a continuidade do processo de *integração* que o Brasil vinha consolidando nas últimas décadas. Mas esse é outro debate;

- priorizam dotar de acessibilidade os “focos dinâmicos” do Brasil (agrícolas, agro-industriais, agropecuários ou industriais), deixando em segundo plano as áreas menos dinâmicas, ou os tradicionais investimentos “autônomos”, onde o Estado patrocina infra-estruturas que potencializam dinamismo econômico futuro. Na opção atual, o Estado segue o mercado, enquanto com os investimentos “autônomos” se antecipa a ele. Na opção do “Brasil em Ação”, o Governo prioriza ampliar a competitividade de espaços já mais competitivos;

- concentram os investimentos no Sul/Sudeste, na fronteira noroeste e em pontos dinâmicos do Nordeste e Norte, seguindo os espaços que vêm concentrando maior dinamismo, nos anos recentes.

2.4 - Integração Competitiva e Focos de Competitividade

Como ficou claro das análises apresentadas até aqui, no Brasil dos anos recentes, já no novo contexto de abertura, estabilização e predomínio da integração competitiva, parece se confirmar uma tendência a interromper a desconcentração espacial do crescimento que ocorria nos anos 70 e 80. Essa interrupção vem sendo comandada pelo mercado e referendada pelas políticas públicas federais, de corte nacional/setorial. Em termos regionais, o que sobrevive são resquícios de instrumentos e políticas herdadas do passado, com reduzida capacidade de impactar as realidades regionais e contrapor-se às novas forças que tendem a se consolidar.

A ausência de políticas regionais explícitas do Governo Federal abriu espaço à deflagração de uma “guerra fiscal” entre Estados e Municípios, que buscam contribuir para consolidar alguns “focos de dinamismo” em suas áreas de atuação. A combinação desses dois fatos vai deixando grandes áreas do País à margem: são os ditos “espaços não-competitivos”.

Acrescente-se, a isto, a limitada dimensão da desconcentração ocorrida nas décadas anteriores. Ela não alterou substancialmente a antiga divisão regional de trabalho, que concentrou no Sudeste a parte mais relevante da base produtiva nacional e, sobretudo, dos segmentos industriais estratégicos. Além do mais, tal processo de desconcentração ocorreu num quadro econômico e político no qual a economia nacional iniciava o seu processo de desaceleração (segunda metade dos anos 70), desaguando na crise e instabilidade dos anos 80 e 90, e, ao lado disso, o Estado nacional passava a viver uma das maiores crises fiscal e financeira da sua história.

Ademais, como ficou aqui mostrado, os estudos recentes sugerem o esgotamento do processo de desconcentração, relativamente curto, sem dúvida, quando comparado com o longo período de concentração que data do início da industrialização brasileira até o auge da fase expansiva do “milagre econômico”, no final da primeira metade dos anos 70.

Por sua vez, as tendências prováveis dos investimentos sugerem é que, após a fase de desconcentração modesta, poderá ocorrer um processo de concentração espacial do dinamismo econômico em algumas sub-regiões (focos dinâmicos), no futuro imediato. Isto significará que, mais uma vez, o País está na iminência de repetir uma trajetória de concentração espacial ou de acirramento de desigualdades regionais, agora num contexto extremamente mais difícil, com: (i) inserção maior do País e das regiões na economia mundial, submetendo-se a uma acirrada competição, (ii) um Estado ainda extremamente débil para definir e implementar diretrizes que possam contrapor-se aos custos sociais de uma maior desigualdade regional e (iii) uma Federação em crise, como têm ressaltado vários estudos recentes da FUNDAP (AFFONSO E SILVA,1995).

A conclusão preocupante que emerge das observações e análises até aqui apresentadas é que, muito provavelmente, a inserção do Brasil na economia mundial globalizada tende a ser amplamente diferenciada, segundo os diversos subespaços econômicos desse amplo e heterogêneo País. Essa diferenciação tende a alimentar a ampliação de históricas e profundas desigualdades.

Não se repetirão, certamente, as formas pelas quais se materializaram essas desigualdades ao longo do século XX, mas provavelmente se observará o aumento da heterogeneidade intraregional, como supõe Pacheco (PACHECO, 1998), posto que o próprio estilo de crescimento da economia mundial é profundamente assimétrico e aos atores globais interessam apenas os espaços competitivos do Brasil. Espaços identificados a partir de seus interesses privados e não dos interesses do Brasil. Os países para esses agentes são meras “plataformas de operação”. O quadro futuro tende a ser mais complexo que no passado recente, posto que em antigas áreas dinâmicas podem surgir bolsões de pobreza, áreas antes pouco exploradas podem ser “descobertas e dinamizadas” e áreas predominantemente pobres podem abrigar “focos dinâmicos” restritos.

Essa diferenciação irá requerer, mais que nunca, uma ação pública ativa (sobretudo ofertando elementos de competitividade sistêmica, como educação e infra-estrutura de acessibilidade),

para evitar a fragmentação do País ou a consolidação de uma realidade onde “ilhas de dinamismo” convivam com numerosas sub-regiões marcadas pela estagnação, pobreza, retrocesso e até isolamento.

Mas há novos fatos e movimentos em curso. Entre eles, a emergência de atores locais ativos (Governos Estaduais, Governos Municipais, Entidades Empresariais locais) é um fato importante do contexto dos anos recentes. Embora sua presença crescente em cena não dispense uma ação firme do Governo Federal no campo do desenvolvimento regional, como ocorre até em blocos econômicos (como se vê no caso da União Europeia, executora de políticas ativas de corte regional), essa nova tendência deve ser valorizada, pois implica a atuação de novos e importantes atores.

Em muitas áreas do País, atores locais têm se articulado para pensar e propor estratégias de desenvolvimento local e regional. Planos estratégicos municipais e regionais têm se tornado cada vez mais freqüentes.

Por outro lado, na contramão tanto do movimento de integração seletiva e fragmentadora como do processo de desmembramento de municípios (pela “onda” de autonomia que criou milhares de novos municípios no Brasil dos anos recentes), cada vez mais freqüente se torna o recurso a estratégias de consorciação para atuação em espaços territoriais e institucionais mais amplos. Diversos Estados já dispõem de leis regulando esses consórcios e os estimulam. Parte-se, assim, do nível estritamente local para propor e atuar em níveis regionais mais amplos. Desse modo, problemas são melhor enfrentados e potencialidades aproveitadas com mais vantagem.

Trata-se, portanto, da reconstrução de espaços mais amplos de atuação de políticas públicas (nem todas executadas por entes governamentais), e da redescoberta de identidades regionais e da necessidade de promover a integração de subespaços (regiões) deixados à margem pelo movimento mais geral e seletivo da inserção global dos pólos dinâmicos. Integração importante num país heterogêneo e continental como o Brasil.

Também é possível identificar nos anos recentes a emergência de novas concepções de desenvolvimento, dentre as quais se destaca a do “desenvolvimento sustentável”. Preocupado em abordar a realidade nas suas múltiplas dimensões, com destaque para a solidariedade intergeração (sustentabilidade ambiental), esse conceito, ao se aplicar no Brasil, tem destacado também a preocupação com a dimensão social e com a integração físico-territorial do País (para o que investimentos em infra-estrutura econômica ganham relevo, vez que são capazes de redefinir territorialidades, num país ainda em processo de ocupação de seu vasto território).

3 - POR UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Diante do exposto, parece claro que as tendências de mercado são no sentido de aprofundar as diferenciações regionais herdadas do passado e fragmentar o Brasil, destacando do “resto” do País os “focos de competitividade e de dinamismo”, para articulá-los à economia global. A *inserção seletiva* promovida pelas novas tendências terá como contraface da mesma moeda o abandono das “áreas de exclusão” (ditas não-competitivas). Poderia estar sendo traçado, assim, o roteiro da desintegração brasileira. A emergência de focos de *um novo tipo de regionalismo*, intitulado por Carlos Vainer de “provincianismo mundializado”, sinaliza nessa direção. São locais de grande dinamismo recente e bem dotados dos novos fatores de competitividade que montam sua articulação para fora do País e tendem a romper laços de solidariedade com “o resto”, passando a praticar políticas explícitas de segregação contra emigrantes vindos de áreas não-competitivas. Buscam, assim, evitar “manchar” a “ilha” de primeiro mundo que julgam constituir (VAINER, 1995).

Se essa hipótese de tendência pode ser verdadeira, cabe ao Governo Federal atuar no sentido de evitá-la. Para isso, cabe-lhe conceber e implementar uma nova política de desenvolvimento regional. Ou melhor, uma política nacional de desenvolvimento regional.

3.1 - Exemplos que Vêm de Fora

Uma das principais características da fase recente (anos 90), no que se refere à dinâmica da organização territorial do Brasil e à questão das desigualdades regionais, é a inexpressiva presença de políticas regionais explícitas do Governo Federal, associada a uma atomização de esferas de tratamento do regional, o que provoca, no pouco que sobrou do passado, superposição de esforços e desconexão de iniciativas, revelando, ao final, falta de prioridade.

Em contraposição, estudo sobre as Políticas de Desenvolvimento Regional no Mundo Contemporâneo informa que, ao observar o atual panorama internacional, é possível identificar políticas ativas em países como a Alemanha, França, Itália e Japão, entre outros. Mesmo em blocos supranacionais, como a União Européia, foram identificadas políticas claras de tratamento de áreas menos dinâmicas ou submetidas a processos intensos de reestruturação econômica, com uso de instrumentos financeiros específicos (a exemplo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDR). Até os Estados Unidos, país continental mas sem grandes disparidades regionais (a região mais rica tem uma renda per capita apenas 17% maior que a média nacional, quando a do Sudeste brasileiro é cerca de 50% mais alta que a média do País), adotaram programas regionais diferenciados, como o de construção de rodovias interestaduais, o programa espacial e o de despesas militares, todos voltados para obter efeitos localizados regionalmente. Mais recentemente, os Estados têm assumido iniciativa de promover atração de investimentos, colaborar com empresas na abertura de novos mercados e apoiar o desenvolvimento de produtos promissores (MAIA GOMES, 1993).

Do estudo realizado, fica claro que, no presente, grande parte do esforço governamental, em matéria de política regional, assume a forma de gastos com infra-estrutura econômica nas regiões que se pretende desenvolver. Na União Européia, por exemplo, 90% dos recursos do Fundo Regional (FEDR) têm essa destinação e percentuais elevados com esse tipo de gasto foram encontrados na Alemanha e Japão. No Brasil, nos 42 projetos prioritários do atual Governo, os investimentos em infra-estrutura econômica se concentram,

ao contrário, nas áreas mais dinâmicas, como se mostrou anteriormente (Ver item 2.2.)

As outras opções prioritárias das diversas políticas ou estratégias regionais são a promoção do desenvolvimento da indústria, das pequenas e médias empresas e, mais recentemente, das atividades de prestação de serviços, hoje cada vez mais consideradas elemento dinâmico nas estratégias regionais. Por sua vez, como as atividades de alta tecnologia (*high tech*) tendem a se tornar menos dependentes de localizações específicas, devido ao próprio progresso nos meios de comunicação, elas tendem a ser patrocinadas em regiões que se quer desenvolver, sendo, portanto, usadas como indutoras de desenvolvimento regional. É o caso de programas japoneses como os das Tecnópolis e da Teletopia (que equipam localidades com facilidades de telecomunicações e processamento de informações para atrair pessoal altamente qualificado), e o Projeto Cérebros da Indústria, que pretende desconcentrar serviços altamente especializados (MAIA GOMES, 1993).

Esse estudo revela que “mesmo não havendo evidências claras de que a política regional assumiu papel prioritário nas agendas governamentais (com exceção do caso da Alemanha reunificada, onde se gasta mais de 20 vezes que o Brasil em políticas tipicamente regionais), não foram encontrados casos de um abandono tão completo quanto o que se verifica no Brasil”. E conclui: “o contraste entre a riqueza de novas idéias ora sendo desenvolvidas no mundo, no campo da política regional, e a estagnação brasileira sugere a necessidade de mudanças radicais, a fim de fazer renascer a luta pela redução das disparidades de renda entre as regiões brasileiras”(MAIA GOMES, 1993).

3.2 - Condicionantes do Novo Contexto Brasileiro

O novo contexto no qual se situa a economia e a sociedade brasileiras, que começa a redefinir sua estrutura econômica, as relações de trabalho e as formas de inserção do País no circuito internacional, deve constituir-se um ponto de partida e condicionante significativo para uma nova política de desenvolvimento regional.

Tal contexto está marcado, entre outros aspectos, pela transição para um novo paradigma

produtivo e tecnológico, de nível mundial, que introduz novos fatores de competitividade e define, em níveis internacional e nacional, novos condicionantes de localização das atividades produtivas, muito diferentes dos tradicionalmente considerados. Isto, seguramente, conduz a que sejam repensadas as políticas e os instrumentos de política econômica até o presente adotados no tratamento da questão regional.

Ao lado disso, é importante levar em conta que as transformações pelas quais passaram as economias regionais brasileiras, nas últimas décadas, deixaram marcas profundas nas regiões anteriormente consideradas e redefiniram uma nova configuração regional, que necessita ser enfatizada nas discussões sobre as políticas de desenvolvimento regional. O Nordeste dos anos 90 não é mais o mesmo Nordeste do final dos anos 50, quando foram definidas as linhas básicas da política de desenvolvimento, coordenada pela SUDENE. O mesmo pode ser dito da Amazônia e do Centro-Oeste. As formas de intervenção do Estado brasileiro, através dos estímulos fiscais e financeiros, do investimento estatal e da implantação de infra-estrutura econômica articularam e desarticularam espaços no interior de cada região, dando lugar a novas formas de integração e nova divisão espacial do País que não pode mais ser ignorada na década atual, quando se pretende rever as formas tradicionais de atuação do setor público na economia.

As novas dinâmicas espaciais que surgiram das mudanças verificadas nas regiões brasileiras nas últimas décadas fizeram surgir, ao lado de áreas de modernização dotadas de dinamismo (e seguramente competitivas, quando se considera um contexto extremamente competitivo e globalizado), áreas e sub-regiões não-competitivas, tradicionais e mesmo estagnadas, que embora dotadas de potencialidades podem, se atenção específica não for definida para seu tratamento, ser marginalizadas nas novas formas de inserção do País no contexto internacional, inclusive a partir dos acordos que integram o MERCOSUL e do propósito manifesto do Governo brasileiro de uma sistemática abertura da economia no curto e médio prazos.

Além disso, o novo contexto vivido pelo País comporta profundas modificações nas formas de

atuação do Estado brasileiro e no seu relacionamento com os agentes econômicos privados. Neste particular, o Estado, em suas diferentes esferas, transita para um contexto de menor presença na economia, para adoção de novas formas de articulação e parceria, para uma menor importância das formas diretas de ação, para a descentralização e para uma atuação voltada para a regulação em novas áreas. O surgimento de novos modelos de gestão de políticas públicas, menos centralizados e mais democráticos, poderá, no futuro imediato, exigir uma mudança radical nas formas de atuação governamental, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional.

Embora nem todos os aspectos possam, de imediato, ser considerados em todas as suas dimensões nas propostas que seguem, eles se constituem, não resta dúvida, marcos importantes que devem ser considerados no aprofundamento das discussões a respeito do desenvolvimento regional brasileiro.

3.3 - Bases de uma Nova Abordagem

Além das questões anteriormente levantadas quando da análise do novo contexto vivido pela economia e pela sociedade brasileiras, o que se deve ressaltar, quando se pensa nas bases para uma nova política regional, é a herança extremamente heterogênea que caracteriza a realidade espacial do País, com regiões e sub-regiões desenvolvidas e industrializadas, com renda por habitante superior à de países industrializados, ao lado de regiões e sub-regiões atrasadas, convivendo com proporções de pobreza e miséria próximas às dos países de maior grau de subdesenvolvimento e atraso econômico e social.

A consideração de quaisquer dos indicadores sociais e econômicos tradicionais mostra, para o País, uma desigualdade dificilmente encontrada na experiência internacional, não obstante o período de convergência e de desconcentração espacial vivido pelo Brasil a partir da segunda metade da década de 70 até a primeira metade dos anos 80, pelo menos.

A atuação de um mercado auto-regulado, num contexto desigual como o anteriormente descrito, e num quadro mais geral de globalização e inserção competitiva do País na economia inter-

nacional, embora possa significar fonte de dinamismo e de modernização para regiões e sub-regiões privilegiadas e já integradas aos fluxos econômicos internacionais, para as demais regiões e sub-regiões poderá dar lugar à marginalização econômica, com custos sociais intoleráveis, traduzidos em desemprego e aumento dos níveis de pobreza e miséria.

O mesmo pode-se afirmar em relação a políticas públicas que tendem, na sua concepção e prática, a apenas reforçar e consolidar as forças de mercado, e que, sem levar em conta a presença de um contexto heterogêneo e desigual, podem dar lugar a impactos negativos sobre as condições de vida e de trabalho em amplos segmentos da população, notadamente das regiões e sub-regiões mais atrasadas, tradicionais e de menor capacidade de competição e inserção de forma competitiva na economia internacional.

3.3.1 - *Grandes objetivos a alcançar*

A política de desenvolvimento regional não pode deixar de ter entre seus objetivos fundamentais a questão da *redução sistemática das desigualdades regionais*, que, no fundo, diz respeito ao enfrentamento das diferenças espaciais quanto aos níveis de vida das populações que residem em distintas partes do território nacional e no que se refere às diferentes oportunidades de emprego produtivo, a partir do qual a força de trabalho regional tenha garantida a sua subsistência.

Embora se trate de aspectos que nunca estiveram ausentes das políticas tradicionais de desenvolvimento regional, as questões da *eficiência e da competitividade* passam, mais recentemente, a ter uma posição estratégica no tratamento da problemática regional, quando, num contexto mais geral, o processo de globalização e a proposta de inserção competitiva da economia nacional na economia mundial passam a exigir das políticas não só a ampliação da base econômica, mas a montagem de uma estrutura produtiva que possa ganhar mercados num contexto cada vez mais competitivo.

Significa dizer que o eixo central da nova política de desenvolvimento deve estar constituído, de um lado, pelo objetivo da *equidade*, que se traduz basicamente na redução das desigualdades

no que se refere a níveis de renda e oportunidades e condições de trabalho das populações regionais; e o de *eficiência*, que se traduz não só na montagem e ampliação de uma base econômica regional mas, cada vez mais, na implantação de uma estrutura produtiva capaz de competir no mercado nacional mais aberto e no mercado internacional.

Outro marco importante que não pode deixar de ser considerado na nova política de desenvolvimento regional – e que tem estreita relação com o novo contexto nacional e internacional – diz respeito ao *enfrentamento das tendências de fragmentação* das economias continentais como a brasileira, pela integração internacional e *seletiva* de regiões ou sub-regiões específicas, bem dotadas e já articuladas ao comércio mundial. A esta tendência, cada vez mais definida com o avanço da globalização, é importante que, através de um projeto nacional, a nova política de desenvolvimento regional considere entre seus objetivos básicos a *integração* dos espaços regionais, através de uma divisão espacial de trabalho que articule no interior da economia nacional as diferentes regiões, difundindo em todas elas os efeitos positivos do crescimento da economia e da inserção cada vez maior do País no mercado mundial.

Com base nesses marcos – que sem dúvida decorrem do novo contexto vivido no País e em cada uma das suas regiões – o que se pretende, em termos operacionais, é a partir de uma visão nacional tratar a heterogeneidade e a diversidade de situações que caracterizam a economia brasileira, não só uma economia e uma sociedade *continental* como *extremamente heterogênea*, tanto em termos dos indicadores pessoais como espaciais.

3.3.2 - Nova forma de tratar a dimensão regional

Na abordagem tradicional das políticas regionais brasileiras, a dimensão regional era sempre tratada subsidiariamente (dada a predominância de políticas de corte setorial-nacional e a hegemonia de uma macrorregião: o Sudeste) e o regional era visto sempre como PROBLEMA (questão regional). Tanto que as políticas regionais eram voltadas para as regiões periféricas, de menor dinamismo e de maior pobreza. O discurso regionalista das regiões menos desenvolvidas era marcado pela reivindicação de “tratamento diferenci-

ado”, do que tiravam proveito as elites conservadoras dessas regiões.

Nos dias atuais, a quebra do comando hegemônico do Sudeste pela maior abertura a articulações internacionais, os diversos fatores que estimulam a desconcentração das bases produtivas (fortalecendo especializações regionais dispersas no território e geradoras de focos dinâmicos mesmo em antigas áreas tidas apenas como região-problema) e a descentralização de políticas públicas são elementos que criam OPORTUNIDADE para mudar a abordagem e fundar uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. Por tudo que já se analisou no presente trabalho, é mais que nunca oportuno superar as “choradeiras” regionalistas de um lado e as posturas discriminatórias de outro para pensar e agir no Brasil HETEROGÊNEO e DIVERSIFICADO. Para tratar como positivo, como potencialidade (e não como problema) a crescente diferenciação interna das diversas macrorregiões do País.

Neste particular, o que se propõe é que, no âmbito do País em seu conjunto e no nível de cada macrorregião, em particular, sejam identificadas, tendo em vista o desenvolvimento de ações futuras, sub-regiões diversas (objeto de ação da política regional), como:

a) *sub-regiões e áreas dinâmicas*, que se vêm caracterizando pelo crescimento significativo, pela consolidação de uma estrutura moderna e competitiva e pela capacidade (atual ou potencial) de competir no mercado nacional mais aberto e no mercado internacional;

b) *sub-regiões em processo de reestruturação*, que embora dotadas de grande potencial econômico e de capacidade futura de competitividade deverão sofrer, no curto e médio prazos, intenso processo de mudança na sua estrutura produtiva, visando, sobretudo, à incorporação de novos processos tecnológicos. É importante ressaltar que, na maior parte dos casos, tais sub-regiões, com seus processos tradicionais, se transformaram, com o decorrer do tempo, em estruturas produtivas dotadas de grande capacidade de absorção de mão-de-obra, em geral, com reduzido nível de produtividade e remuneração do capital e força de trabalho;

c) *sub-regiões estagnadas*, nas quais a dotação de recursos naturais e a estrutura produtiva baseada em atividades tradicionais voltadas para mercados pouco dinâmicos implicaram uma marginalização sistemática desses espaços;

d) *sub-regiões e áreas de potencial pouco utilizado*, ainda marginalizadas como as anteriores, trata-se, no entanto, de espaços que estão a exigir, sobretudo, o desenvolvimento de esforços voltados para um conhecimento mais profundo sobre suas potencialidades e sobre as possibilidades concretas de utilização do seu potencial, no contexto de uma nova divisão de trabalho e de inserção cada vez maior do País na economia internacional.

e) *faixas de fronteira*, importantes a oeste e norte do País, têm especificidades marcantes, como destaca José Marcelino Monteiro Costa em estudo recente (MARCELINO COSTA, 1990).

É importante considerar que o desenvolvimento regional recente, sobretudo na fase de desconcentração da segunda metade dos anos 70 e primeira dos anos 80, reforçou a heterogeneidade do território nacional e o território de cada macrorregião, tornando mais nítidas e mesmo maiores as diferenças entre as sub-regiões e áreas que, *grosso modo*, seguem a tipologia antes descrita.

Isto torna cada vez mais evidente a necessidade de se tratar a questão regional brasileira, em geral, e cada região, de modo específico, e não de forma genérica, através de estímulos universais. Para se encaminhar soluções para um quadro complexo como o das regiões brasileiras hoje – no qual a uma heterogeneidade se soma um processo de rápida inserção da economia brasileira numa economia mundial extremamente competitiva – é necessário que a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional desça a cada caso, considerando as distintas potencialidades, ameaças, problemas ou entraves das sub-regiões no interior de cada macrorregião, o grau atual de sua inserção na economia internacional e a dinâmica recente da base produtiva já instalada.

Isto define, para cada um desses espaços, formas de atuação específicas, medidas econômicas diferenciadas e um cronograma diferente de exposição dessas áreas e de suas estruturas produ-

tivas à competição internacional, dentro e fora do País. Uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional deve ser suficientemente detalhada e rica para contemplar, devidamente, a heterogeneidade que presentemente caracteriza a realidade espacial brasileira.

Esta atuação específica, obedecendo a diversidade e diferenciação das regiões e sub-regiões, deve ter como ponto básico de referência a questão antes citada da *equidade*. O que significa dizer que as ações específicas voltadas para cada sub-região – pertencentes às classes diferentes da tipologia anteriormente apresentada – devem levar a um cenário no qual esteja bem definida uma tendência de redução das desigualdades macrorregionais. Em outras palavras, as medidas concretas e as ações desenvolvidas no interior de cada macrorregião, considerando as especificidades sub-regionais e a heterogeneidade das áreas que compõem cada espaço regional, devem ser implementadas a partir de um objetivo maior: reduzir as desigualdades regionais, possibilitando às populações das distintas macrorregiões condições semelhantes de vida e de oportunidades de emprego.

3.3.3 - Medidas iniciais

No contexto atual, o ponto de partida deverá constituir-se na definição urgente de um *locus* de discussão da questão regional brasileira. O que se propõe, de saída, é a criação de um Conselho Nacional de Políticas Regionais, presidido pelo Presidente da República e a ele vinculado diretamente. Esse “local de decisão” seria integrado por representantes do Governo e do Parlamento Nacional, com a participação, também, de representantes não-governamentais. Nesse fórum seriam tomadas as decisões mais relevantes que digam respeito ao tratamento da questão regional brasileira contemporânea, considerando-se tanto propostas voltadas para a desconcentração da atividade produtiva no território nacional, quanto uma melhor distribuição das oportunidades de empregos produtivos e o desencadeamento de um processo de redução dos níveis de vida entre os habitantes das diferentes regiões do País.

Paralelamente, seria criado um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) que, a exemplo do que ocorre na União Européia, tenderia a se constituir em um instrumento poderoso

através do qual seriam implementados os objetivos e metas que deveriam induzir uma menor desigualdade regional e uma forma adequada, inspirada nos interesses nacionais, de inserção do País no processo de globalização em curso. Não se trata de um Fundo Federal, mas Nacional. Por isso, como no “Brasil em Ação”, se envolveriam recursos federais e estaduais (podendo, em projetos específicos, exigir aporte de municípios) e recursos privados ou de empréstimos. E sua gestão seria descentralizada, em Comitês Regionais, braços descentralizados do Conselho Nacional de Políticas Regionais.

Vale aqui referência a algumas considerações de Fernando Rezende a respeito do financiamento de políticas públicas no Brasil e a dimensão dos problemas atuais do Estado brasileiro: “Num contexto de maior escassez de recursos, a dispersão provocada pela tentativa de acomodar todas as demandas por maior controle sobre as respectivas fontes de financiamento (...) diluiu os recursos disponíveis, em contradição com a recomendação usual em momentos de maior aperto financeiro: reunir os meios disponíveis e selecionar da melhor maneira possível as aplicações para maximizar seus resultados”. Desenvolvendo as idéias iniciais, ele acrescenta: “Não se trata, porém, de defender a reconcentração dos recursos como providência necessária para corrigir os vícios apontados. Trata-se, sim, de promover a reunião dos recursos disponíveis por meio da associação de interesses e não da centralização das fontes de financiamento em uma única fonte de poder. O associativismo proposto é uma alternativa tanto ao excesso de centralização quanto à exagerada dispersão. Significa o estabelecimento de novos arranjos institucionais que viabilizem a cooperação dos três entes federados – União, Estados e Municípios – no campo do financiamento do desenvolvimento, arranjos estes que preservem a autonomia de cada um deles e abram espaço para a adoção de novas formas de cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada, em obediência às tendências do momento” (REZENDE, 1995).

Partindo dessas idéias, o que se propõe é que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional venha a exercer esse papel aglutinador e coordenador, atraindo recursos que de outra maneira seriam aplicados de forma dispersa e fazendo

convergir os esforços para ações que tenham sido definidas, no Conselho, como prioritárias.

Um país continental e heterogêneo como o Brasil não pode ser entregue apenas às decisões ditadas pelas regras do mercado. Pode e deve ter uma política pública ativa de desenvolvimento regional. Como têm os principais países. Ela faz parte de uma opção por compatibilizar interesses nacionais importantes com a inserção num mundo cada vez mais competitivo e interconectado. Interesse como o de evitar uma fragmentação indesejada da dinâmica econômica que dessolidarize o destino do País e faça emergir regionalismos do tipo denominado por Carlos Vainer como “parcialismo mundializado”.

Diante da força definidora das decisões dos grandes atores globais – que percebem os países como meras plataformas de operação, nos quais apenas certas áreas interessam – precisa ser definida uma política nacional de desenvolvimento nacional que pense e atue na construção do País no seu conjunto. Essa política será um dos mecanismos de inserção ativa no mundo em globalização. E poderá se contrapor à *desintegração competitiva* para a qual nos leva a lógica do mercado deixado à sua própria sorte.

Abstract:

Discuss the need, possibility and adequacy of formulating and implementing a National Policy of Regional Development in Brazil, issue that has been absent in the National discussions during a time that is prevailing the liberal ideas. Examines the heritage of the Brazilian regional dynamics, emphasizes the new tendencies and speculates on a likely redefinition of Brazil's regional dynamics in recent years. Deals with the country's spatial fragmentation hypothesis in a scenario of competitive insertion, but over all views Brazil's “pacific insertion” in globalized markets. Advocates that fragmentation may be countervailed by a new national policy of regional development similar to those in use by other countries and even economic blocks such as the European Union. Opposes to the current dominant approach to argue that a country like Brazil may take part on the new world environment without committing the faults from the past. This way, argues that the regional dynamic, if left only to

market decision, will enhance its selective characteristic enlarging those faults. Proposes the formulation and implementation of a National Policy of Regional Development, considering the new approach to the Brazilian Regional issue.

Key Words:

Regional Development, Regional Policy; Neoliberalism; Brazil's Spatial Dynamic; Economic Globalization; Brazil's Northeast; European Union.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz Barros. (Orgs.). **“Desigualdades regionais e desenvolvimento.”** São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. "Nordeste, Nordeste, Que Nordeste?". In : AFFONSO, R.B; SILVA, P.L.B, (Org.). **“Desigualdades regionais e desenvolvimento” (Federalismo no Brasil)**. São Paulo: FUNDAP / UNESP, 1995.p. 125 - 56.
- BUARQUE, Sérgio., et al. “Integração fragmentada e crescimento da fronteira Norte”. In: _____. **“Desigualdades regionais e desenvolvimento.”** São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- CANO, Wilson. **“Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1830-1970.** São Paulo: Global/ UNICAMP, 1985.
- CAMPOLINA DINIZ, Clélio. "A **Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas.**" Brasília: IPEA, 1994.
- CAMPOLINA DINIZ, Clélio, e CROCCO, Marco Aurélio. “Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira.” **Revista Nova Economia/UFMG**, Belo Horizonte, v.6 n. 1 jul.1996.
- CNI. DEPARTAMENTO ECONÔMICO. (1996) **"Economia brasileira":** comparações regionais. n.º 2 . CNI : Rio de Janeiro: CNI, 1996. n.2
- CONGRESSO NACIONAL: **Comissão Especial Mista sobre Desigualdades Regionais “Desequilíbrio Econômico Interregional Brasileiro - Relatório Final ”** : Brasília, 1993.
- COSTA, José Marcelino Monteiro. **“Lineamentos de uma política espacial de desenvolvimento para a Amazônia”.** SUDAM-OEA, Manaus: SUDAM- OEA, 1990.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. **“Introdução à formação econômica do Nordeste”.** Recife: Massangana ,1989.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. “Desigualdades Regionais e Federalismo”. In: AFFONSO. R.B. e SILVA, P.L.B (Org.). **“Desigualdades regionais e desenvolvimento”.** São Paulo: FUNDAP / UNESP, 1995. p. 13-59
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. **“ Dinâmica Regional Brasileira”.** Brasília: IPEA, 1996. (Relatório de Pesquisa).
- HADDAD, Paulo R. "A **Questão Regional no Brasil do Século XXI**" : a longa e recalcitrante persistência dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço econômico. Campinas, 1988. (Seminário Brasil Século XXI). (Mimeo).
- HADDAD, Paulo R. “Para onde vão os Investimentos”. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 16-18 de fev. 1996.
- MAIA GOMES, Gustavo. **“Políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo”.** Rio de Janeiro: CNI, 1993.
- MARKUSEN et al. **“High Tech América the What, How, Where and Why of the Sunrise Industries.”** Boston: Allen & Unwin, 1986.
- OLIVEIRA, Francisco. “A metamorfose da arribação : fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste . **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo n.27, p. 67-92, 1990.

OMAN, C. “Globalização/regionalização : o desafio para os países em desenvolvimento. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 39, abr./jun.1994.

PACHECO, Carlos Américo. “**Fragmentação da Nação**”. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

REZENDE, Fernando. “O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais”. In AFFONSO, Rui e SILVA, P. L. Barros, (Orgs.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, [data?].

SCOTT , A.J. & STORPER, M. “*Production, Work, Territory. The Geographical Anatomy of Capitalism.*” Boston: Allen&Unwin, 1986.

STORPER, Michael. “*Industrialization, Economic Development and the regional Question in the Third World*” : from Import Substitution to Flexible Production. Pion. [s.l:s.n,]1991.

TOURAINÉ, Alain. “O fim da transição liberal” . **Jornal “Folha de S. Paulo”**, Caderno MAIS, 23 fev., p.3, 1997

VAINER, Carlos. “Regionalismos Contemporâneos”. In: _____. “**A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**”. São Paulo: FUNDAP, 1995.

Recebido para publicação em 17.JUN.1999.