

PERSPECTIVA DA QUESTÃO REGIONAL

Desigualdade, Estado e Desenvolvimento

Samara Braun

Alanildo G. Guimarães

Daniela P. G. Sarmento

RESUMO

O presente trabalho surge no intento de esboçar as colaborações de Leonardo Guimarães Neto e Tânia Bacelar de Araújo ao debate do Desenvolvimento Regional no Brasil no período que compreende a segunda metade do século XX. Aborda a perspectiva dos autores, que entendem as desigualdades regionais como consequência de um processo bastante complexo de articulação e integração das regiões a partir de uma região hegemônica. Analisa o contexto dos indicadores econômicos e sociais das regiões brasileiras, problematizando os aspectos da concentração/desconcentração culminando num quadro de grandes desigualdades regionais. Ressalta-se a significativa ação governamental neste processo, apesar da mesma não ter sido capaz de redefinir a estrutura espacial da polarização constituída a partir da industrialização do país. Aponta-se para uma agenda política e institucional na construção e consolidação do debate da questão regional no Brasil, a partir da nova configuração do território nacional e de sua integração ao processo de globalização.

Palavras - chave: Desigualdades Regionais. Política e Desenvolvimento Regional. Organização espacial das atividades produtivas. Fragmentação e Descentralização.

1. INTRODUÇÃO

Se tratando da temática Desenvolvimento Regional no Brasil, seja uma análise perspectiva ou contemporânea, dois pesquisadores se fazem notáveis, Leonardo Guimarães Neto e Tânia Bacelar de Araújo. Embasados nas perspectivas de Celso Furtado, a respeito da formação econômica do país, em seus estudos, ambos pesquisadores justificam a necessidade

do desenvolvimento de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, uma vez que a liberdade de mercado de atuar e definir a economia de um país gera a fragmentação e negligência quanto aos espaços não abarcados pelo mesmo.

A explanação a seguir se dá por uma concepção de periodização, a partir do recorte temporal de análise da segunda metade do século XX, articulando pesquisas empíricas levantadas em diversos trabalhos de Guimarães Neto e Araújo. Tais perspectivas surgem da identificação e compreensão de fatos e aspectos significativos da trajetória econômica e social do país, referente às formações regionais e do processo de globalização.

Guimarães Neto, em seus trabalhos, parte da perspectiva que entende as desigualdades regionais como consequência de um processo complexo, e destaca que as regiões brasileiras crescem e desaceleram junto à dinâmica da economia nacional, sendo significativa ação governamental no processo de desconcentração. Dentre tantos fatores, a necessidade de definir novos recortes para divisão macrorregional do país, diante da nova configuração do território nacional.

Já Araújo, traz uma análise econômica sobre a região Nordeste e sua inserção no contexto nacional, abordando a heterogeneidade e a complexidade que compõe esta região e suas articulações, entre outras regiões e sub-regiões. Ainda, traz uma reflexão sobre as tendências da economia nordestina em relação às escolhas nacionais, por se inserir passivamente no mercado mundial, e questiona o risco de haver uma fragmentação diante das questões de desigualdades internas no cenário econômico do Nordeste.

2. RESGASTE TEÓRICO

Para compreensão da formação econômica e social do país, os autores se embasam em Celso Furtado, que possuía uma leitura *keynesiana* da história econômica brasileira e ecletismo no método de análise – influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe na interpretação das economias latino-americanas – na formação econômica e social do país, como a caracterização do subdesenvolvimento e a visão da industrialização periférica como um processo histórico sem precedentes e problemático (GUIMARÃES NETO, 2009).

Foi através de uma burguesia comercial marítima precocemente desenvolvida, propulsora da descoberta, e das operações comerciais, que se originaria a realidade social do Brasil. Nos primeiros anos, tem-se a formação da Colônia para extração, e a monocultura, como fundamento da organização econômica brasileira e como imperativo do meio tropical (GUIMARÃES NETO, 2009).

Porém, ao final do século XIX, ocorrem acontecimentos concomitantes que contribuem para retirar a economia brasileira da estagnação, tal como a abolição do trabalho escravo e do regime monárquico, a crise econômica mundial de 1890, que se desdobraria em grandes desequilíbrios (depressão dos preços dos produtos primários, elevação cambial, expansão monetária, inflação de crédito), constituindo limitações que forçam a criação de um primeiro núcleo industrial no país, porém, este se encontra disseminado pelas regiões, constituindo mercados autônomos (GUIMARÃES NETO, 2009).

Furtado enfatiza porém que, a ruptura do ritmo evolutivo que havia na atividade colonial somente se dá na crise de 1929, onde a economia colonial vem a atingir a impossibilidade de continuar a expandir-se. Mas, o atraso na conformação da condição básica do desenvolvimento de uma economia capitalista no Brasil, se deu por um conjunto de traços fundamentais entre os quais: “a socialização das perdas, a concentração de renda, a baixa produtividade e o elevado nível de gastos das classes dirigentes, a estagnação dos (baixos) salários em termos reais, os lucros elevados e a debilidade do mercado interno” (GUIMARÃES NETO, 2009, p. 259).

3. A DESCONCENTRAÇÃO E A DINÂMICA CENTRO-PERIFERIA

Decorre, no século XX, a formação de uma economia de relação e industrialização periférica, processo problemático característico na América Latina, evidenciando-se também o desequilíbrio entre as técnicas importadas e a relativa fragilidade da demanda (GUIMARÃES NETO, 2009). De forma geral, a política de câmbio, no Brasil, estava transferindo recursos de outras regiões para as áreas do Centro-Sul, que se encontravam em rápida industrialização, contribuindo para o agravamento das disparidades nas relações de centro-periferia entre as regiões brasileiras.

A partir da década de 1970, seguido ao período pós-milagre, tem-se um evidente processo de desconcentração, e desconcentração inter-regional em detrimento da região Sudeste (GUIMARÃES NETO, 1995; 1997).

Assim, Guimarães Neto (1997) resume que o Brasil viveu três diferentes momentos de distribuição espacial da atividade produtiva: i) concentração econômica espacial (1950-1975), ii) desconcentração (1975-1985) e esgotamento do processo de desconcentração (1985-1995).

No processo de desconcentração, foi relevante a importância do setor público, através da oferta de infraestrutura e de incentivos fiscais, apesar de não haver uma atuação do Estado bem definida e, frequentemente, políticas macroeconômicas, setoriais e espaciais divergentes (GUIMARÃES NETO, 1995). Este processo ocorre numa fase que se seguiu à de consolidação

do mercado interno brasileiro. Foram também fatores influentes para este processo: a desaceleração da economia, as políticas setoriais e políticas regionais de desenvolvimento e as vantagens locacionais e possibilidades de exploração de recursos naturais.

Pós este primeiro momento, tem-se um novo processo, denominado de “integração produtiva” inter-regional, caracterizado pela forte atuação do Estado brasileiro no sentido de capitanear recursos (públicos e privados) para as regiões periféricas, contexto este que se esgotaria com a crise econômica e fiscal pós década de 1980.

4. CONFORMAÇÃO REGIONAL NO PERÍODO DE DESCONCENTRAÇÃO

Durante o processo de desconcentração, Guimarães Neto (1997) relembra que as desigualdades regionais brasileiras tiveram suas raízes, inicialmente, nas formas que tomou a evolução das regiões ou complexos exportadores (substituição de importações). Neste sentido, o processo de articulação comercial baseado na hegemonia econômica do Sudeste, ampliou as desigualdades regionais (às demais regiões cabiam apenas se ajustarem a esse espaço econômico).

Conforme dados do IPEA e PNUD (1996-Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil), identificava-se na época a existência de três *Brasis*:

- a. O Brasil do Sudeste (exceto MG), do Sul, DF e MS: elevado IDH ;
- b. O Brasil de MG, GO, MT, RO, AM e AM: médio IDH;
- c. O Brasil do PA, AC, TO e NE: baixo IDH;

Tal classificação abrangia os seguintes indicadores sociais: IDH, pobreza, condições de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mercado de trabalho (renda, condições de vida), PIB per capita, etc. Em resumo, temos o seguinte quadro:

Os indicadores alcançam desigualdades significativas no Brasil, refletindo não só níveis 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 tinham permitido mudanças para maior equidade. (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 13)

Além disso, este processo de desconcentração apresentou algumas consequências.

A desconcentração ocorrida representou, em síntese, a implantação e a consolidação de complexos econômicos, polos 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. (GUIMARÃES NETO, 1997, p.20)

Este contexto acabou por consolidar algumas tendências regionais, 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.

No geral registrou-se o aumento da participação das atividades predominantemente urbanas (indústria e serviços) em detrimento das atividades agropecuárias – alterações estas vinculadas às demandas do mercado de trabalho. Algumas destas mudanças passaram por um processo de arrefecimento nos anos 1970 e mesmo de precarização das relações de trabalho. Vale destacar que nesta dinâmica há momentos relevantes no avanço da redução da pobreza.

Guimarães Neto (1997) destaca que a desconcentração ocorrida não é resultado de nenhuma política coerente e articulada pelo Estado. Este processo se fundamentaria nas políticas de desenvolvimento regional, além de políticas setoriais e macroeconômicas que direcionaram ora maior concentração ora a desconcentração.

Identifica, ainda, a crise e instabilidade econômica ao longo das décadas de 1980 e 1990. A política de exportação (associada aos complexos agroindustriais), atividade petroquímica, políticas municipais e estaduais de interiorização, implantação de instituições de pesquisa, etc., são fatores que explicam a desconcentração a partir de São Paulo e fora da região metropolitana. Por outro lado, as regiões Nordeste, Norte e parte do Centro-Oeste destacaram-se em virtude da capacidade de atração de investimentos das políticas de desenvolvimento regional. Em âmbito geral há de se destacar os estímulos fiscais dados à cadeia produtiva focada em algumas regiões ditas periféricas.

Entretanto esta dinâmica não se sustentaria em longo prazo, muito menos de forma sustentável e estrutural. A explicação se baseia na crise fiscal e financeira do Estado, a deterioração de seus principais instrumentos de política econômica, o grau de endividamento do setor produtivo estatal, ou seja, a quase eliminação da capacidade de exercer políticas de desenvolvimento econômico e social por parte do setor público, explica o esgotamento deste processo de desconcentração.

5. BREVE PANORAMA DA REGIÃO NORDESTE

Apesar do Nordeste ser considerada uma região problema, seu desempenho econômico entre 1960 e 1990 foi considerado excelente. Para melhor contextualizarmos esta última fase, seguem alguns dados a respeito do Nordeste no período da década de 1990. A região concentrava cerca de 29% da população do país, sendo responsável por 14% da produção nacional. O IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), na época, registrava que dos 32 milhões de brasileiros indigentes, 17,3 milhões estavam no Nordeste, sendo que 63% dos indigentes brasileiros vivem na área rural do Nordeste e, dos indigentes urbanos do país, 46% estão no Nordeste (ARAÚJO, 1997).

Estudo realizado por Celso Furtado (GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) aponta que o insucesso das décadas anteriores deve-se a concentração do desenvolvimento industrial no Sudeste, e a manutenção do setor primário-exportador foi responsável pela estagnação do desenvolvimento regional. Com essa constatação o relatório do GTDN sugeriu o estímulo a industrialização do Nordeste.

E assim se deu todo um movimento de incentivo durante a década de 60, com ênfase para investimentos de empresas estatais, como Petrobrás e Vale do Rio Doce no Maranhão. Com tais incentivos, a região, durante as décadas de 1967 a 1990, passa por uma mudança de cenário e de desempenho de crescimento de produção industrial, e acontece uma desaceleração nas atividades agropecuárias e rurais.

Com a integração produtiva brasileira, o Nordeste engata na dinâmica nacional, recebendo mais investimentos do setor privado. Fortalece a descentralização dos investimentos nas regiões brasileiras, e nesse cenário, o Nordeste aparece abrigando polos importantes de desenvolvimento agroindustrial e industrial, e no caso da indústria, a região assume um novo papel no cenário nacional, de tradicional produtora de bens de consumos não duráveis, vai se transformando após a década de 60 em região industrial mais especializada em bens intermediários (ARAÚJO, 1997).

A particularidade do desempenho da indústria nordestina deve-se pela especialização na produção de bens intermediários destinados para exportação, como é o exemplo a moderna agricultura de grãos e polo de fruticulturas. Especialmente a partir da segunda metade dos anos 80, mantendo a média de crescimento superior as taxas de crescimento do país. Nesta ocasião, a região acompanhava a tendência de crescimento da economia nacional, estimulado por fortes

investimentos públicos, que foi considerado estratégico para o crescimento da economia nacional.

Mas há também o caso das áreas tradicionais - áreas com resistência à mudança - como as zonas cacauceiras, canavieiras e o sertão semiárido, que devido fatores como crises, mercado internacional e condições naturais foram, empecilhos ao desenvolvimento. A questão fundiária é a mais dramática e vem se agravando. Araújo (1997) e dá como exemplo a situação da região do semiárido, que mesmo com investimento em modernização para irrigação, a concentração fundiária tem aumentado. Nesses espaços, o principal ponto para controle social e econômico se dá pelo acesso à água sendo seu principal pilar de dominação.

6. POR UMA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

De forma ampla, autores como Araújo e Guimarães Neto provocaram a necessidade da constituição de um debate e construção de uma agenda política para o debate da questão regional no Brasil, diante do quadro contemporâneo que ora se aproximara e aprofundara, em especial a globalização.

(...) num quadro geral de um Estado fragilizado ou falido, 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, 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. (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 44)

Apesar de reconhecer as dificuldades consequentes da crise do Estado, o autor aponta alguns temas de uma eventual agenda que contribua para debater a questão regional, sejam eles:

a) Seletividade, projeto nacional e internacionalização da questão regional (considerar a heterogeneidade e a dimensão territorial do Brasil, definindo critérios de seletividade relacionados com sub-regiões e seus segmentos produtivos, seus agentes sociais e econômicos, fortalecendo-os para participar da globalização);

b) Políticas específicas de desenvolvimento e as sub-regiões (elas não podem ser gerais e universais, devem adequar-se a cada região, suas potencialidades e exigências);

c) Tratamento Nacional da questão regional (considerar a questão regional brasileira no conjunto de seu território).

Além disso, se faz necessário a constituição de um centro coordenador de decisões, isso demanda uma forma institucional capaz de articular os instrumentos e meios necessários a implantação de uma efetiva política de desenvolvimento, inclusive no que tange a um projeto nacional de internacionalização das diferentes regiões e da economia nacional como um todo. Para tanto são fundamentais os meios técnicos e financeiros, conforme as exigências que compõem a heterogeneidade e a desigual realidade social e econômica do país.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração e desenvolvimento de uma dada região se dá pelas suas relações com seu entorno no ambiente econômico, cabe ressaltar que este artigo se deteve nas análises de Araújo e Guimarães Neto sobre a regionalização no Brasil no recorte temporal da segunda metade do século XX.

Diante desse quadro, Araújo conclui ser preocupante a inserção do Brasil na economia globalizada, onde tal diferenciação de investimentos tende a ampliar as desigualdades regionais internas e alerta " aos atores globais interessam apenas os espaços competitivos do Brasil. Espaços identificados a partir de seus interesses privados e não dos interesses do Brasil." (ARAÚJO, 1997. p. 31). Ainda, chama atenção para o fato da desconcentração espacial caracterizada pela abertura comercial, mudanças tecnológicas e o crescente papel da logística para decisão da localização dos estabelecimentos, bem como, a ação ativa dos incentivos dos governos locais.

Em contraponto a esse movimento, autora expõe também a concentração de investimentos nas áreas mais dinâmicas e competitivas do país e cita como exemplo as regiões com mais acesso a infraestrutura, tecnologia e consumidores de maior poder aquisitivo.

Conforme Guimarães Neto (1997), no processo de globalização, o Brasil precisa considerar a história do seu desenvolvimento econômico recente e os processos associados à sua diversificação econômica ou a sua industrialização. Mas que esta forma precisa ser superada em especial no que tange a dimensão (territorial, demográfica e de mercado) do país.

Na perspectiva da região Nordeste, com as mudanças ocorridas ao longo das últimas décadas do século XX, inverteu-se a visão de uma região problemática, porém a realidade se mostrou outra e apresentou a complexidade diante da nova dinâmica econômica, a diversidade e heterogeneidade de suas estruturas econômicas. Araújo destaca a importância de analisar os

novos focos de dinamismo econômico regional com enfoque que permita perceber as diferentes trajetórias econômicas dos diversos subespaços nordestinos. (ARAÚJO, 1990).

Em relação aos próximos possíveis processos da dinâmica econômica no âmbito nacional e regional - continuidade, desconcentração, ou um novo período de concentração espacial - Guimarães Neto (1997a) afirma que uma resposta adequada passa pelo exame de três seguintes temas:

a. Perfil a ser assumido pelo Estado brasileiro, no quadro da reestruturação pretendida.

b. A abertura econômica e a exposição das estruturas regionais à competição internacional.

c. Padrão tecnológico futuro, e a capacidade de cada região de se adequar.

Neste aspecto, é válido atentar para as valorações das vocações regionais, por vezes naturais, outras vezes, construídas, em especial da região Nordeste, e a relação com inúmeros conflitos abarcados, sejam estes sociais, ambientais, políticos e econômicos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. **Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional**. R. B. Estudos Urbanos e Regionais n. 2 / nov. 1999

ARAÚJO, T. B. **Herança de diferenciação e futuro de fragmentação**. Estudos Avançados 11 (29), 1997.

ARAÚJO, T. B.; SANTOS, V. M. **Desigualdades regionais e nordeste em Formação Econômica do Brasil**. In: ARAÚJO, T. P.; WERNECK, S. T.; MACAMBIRA, J.(Org.). 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

CEPLAN. Sócio Ceplan. Disponível em: <<http://www.ceplanconsult.com.br/sobre-socios-ceplan.php>>. Acesso em: abr. 2015.

GUIMARÃES NETO, L. **As políticas sociais e seus impactos regionais**. São Paulo em Perspectiva, 4 (2):88-96, abril/jun. 1990.

GUIMARÃES NETO, L. **Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos.** Planejamento e Políticas Públicas Nº 15 - Jun. 1997a.

GUIMARÃES NETO, L. **Dinâmica recente das economias regionais brasileiras.** Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n 86, set/dez, 1995. p.123-152.

GUIMARÃES NETO, L. **Itinerário de Celso Furtado até Formação Econômica do Brasil.** *In:* ARAÚJO, T. P.; WERNECK, S. T.; MACAMBIRA, J.(Org.). 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

GUIMARÃES NETO, L. **Trajetória econômica de uma região periférica.** ESTUDOS AVANÇADOS 11 (29), 1997.