



Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*

BIANCA NASSER**

RESUMO Este artigo aborda a importância dos estudos na área de economia regional, em especial sua importância para a economia brasileira. Com o objetivo de demonstrar a necessidade de políticas regionais para o país, dada a concentração das rendas regionais, faz-se uma breve retrospectiva da economia brasileira e das políticas regionais já implantadas. Além disso, apresenta-se o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, destacando seus principais objetivos e resultados e defendendo a importância de sua implementação para a promoção de um desenvolvimento integrado no país.

ABSTRACT This paper examines the importance of regional economics, especially its importance to the Brazilian economy. With the aim of showing the need for regional policy in Brazil in view of the high level of regional income concentration, there is a brief retrospective of the Brazilian economy and regional policies that have been implemented. The paper also introduces the Integration and Development Axes Study, highlighting its main objectives and results and arguing for the importance of its implementation in order to encourage the integrated development of the country.

* Este trabalho é resultado de um projeto de pesquisa em economia regional desenvolvido na Área de Planejamento do BNDES. A autora agradece os comentários e sugestões de Ricardo Silva e Dóris Lustman, a colaboração do estagiário Victor Bacellar e os dados e sugestões fornecidos pela economista Patrícia Abreu, do Convênio IBGE/Pnud, além de ressaltar que todas as opiniões aqui expressas são estritamente pessoais.

** Economista do Convênio BNDES/Pnud.

1. Introdução

A economia regional vem recebendo maior destaque na literatura econômica recente, e o motivo pode estar no aumento da ligação desse ramo da economia com a economia internacional e na maior preocupação com as desigualdades, entre outros. Nesses dois exemplos, o processo de globalização, que guia as economias atualmente, serve para acentuar o destaque dado à economia regional, na medida em que os países passam a ser considerados regiões dentro de um mesmo bloco. Além disso, esse processo vem se mostrando incapaz de resolver os problemas da desigualdade e sendo considerado em muitos casos, até mesmo, o causador do aumento desta última. No caso brasileiro, o tema recebe destaque ainda maior devido à necessidade de resolver os problemas de desigualdade regional e à existência de um ambiente econômico mais estável, propício à implementação de políticas regionais para a promoção de um desenvolvimento futuro.

Com base nesses fatores, este artigo tem como objetivo explicitar a importância dos estudos na área de economia regional e como estes se tornam ainda mais necessários para a solução dos problemas de desigualdade regional no Brasil.

Para este fim, a Seção 2 visa descrever as origens dos estudos na área de economia regional, juntamente com as ligações com outras ciências, além de destacar a relevância do tema e as definições encontradas na literatura.

A Seção 3 está dividida em duas partes: a primeira busca analisar o problema da desigualdade regional no Brasil com o objetivo de ressaltar a emergência de políticas regionais e a segunda faz uma breve retrospectiva das políticas regionais mais importantes implantadas no país.

Por fim, a Seção 4 dedica-se a uma síntese do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que é o material mais recente na área e se reveste de extrema importância para a idealização de uma política regional no Brasil.

2. Economia Regional

A economia regional constitui um ramo da teoria econômica que, se comparado ao início desta última, configurou-se como uma disciplina específica em um período relativamente recente. A não inclusão da análise espacial nas teorias econômicas está intrinsecamente ligada à necessidade de simpli-

ficações e limitações de hipóteses e variáveis ou à complexidade das características dos elementos analisados nas teorias. Porém, com o passar do tempo, as questões espaciais e de localização foram se mostrando evidentes, o que ocasionou o aumento da demanda por seus estudos. A localização de fatores como mão-de-obra, recursos naturais ou outros que possam levar à existência de vantagens competitivas dentro de uma determinada região passou a ser vista como de grande importância para a análise econômica. Além disso, a crescente necessidade de se lidar com desigualdades regionais, controlando-as ou reduzindo-as, impulsionou em grande parte os estudos na área.

De forma geral, as simplificações das teorias clássica e neoclássica reduziam a importância de problemas regionais. Com a flexibilidade de preços e salários ou a hipótese de equilíbrio de mercado, pouco relevantes se tornavam questões como custos de transportes e problemas locacionais de mão-de-obra e de recursos naturais. Por outro lado, vários instrumentos utilizados por abordagens econômicas anteriores serviram de insumo para o desenvolvimento de uma teoria em economia regional. Um exemplo clássico disso, citado por Guimarães (1997, p. 474), é a teoria das vantagens comparativas desenvolvida por David Ricardo, que, através de um enfoque especial nos diferenciais de produtividade e de custos de transporte, fez com que vários estudos passassem a ser realizados com a atenção voltada para as diferenças regionais.

É importante destacar também, como apontado por Richardson (1975, p. 16), que o hábito cultivado pela ciência econômica durante muito tempo de não considerar o espaço se deve, em grande parte, ao costume que se tinha de conceber o tempo como a dimensão crítica da economia. As implicações teóricas do espaço eram consideradas fatores apenas secundários na maioria das abordagens que julgavam não ser estes passíveis de análise com os instrumentos existentes para a abordagem temporal.

Para Krugman (1991, p. 4), a não introdução de características espaciais na teoria econômica estava relacionada à forma como se analisava a estrutura de mercado. Para que ocorresse a introdução dessas características, era necessário não considerar duas hipóteses dominantes durante muito tempo no pensamento econômico: retornos constantes de escala e concorrência perfeita. Para o autor, fenômenos como concentração industrial estão diretamente relacionados à existência de retornos crescentes internos ou externos à firma, que incentivam a localização de determinada atividade em determinado lugar. A hipótese de concorrência perfeita, por sua vez, está relacionada à não abordagem de questões como custos de transporte e de transação e falhas de mercado, que justificam a importância da análise espacial.

Além disso, deve-se adicionar a dificuldade de obter dados para uma abordagem embasada nas pesquisas regionais, tanto no que diz respeito à quantidade como à qualidade dos dados e também ao caráter complexo da economia regional, que pode ser considerada uma cadeira interdisciplinar, estreitamente relacionada a outras disciplinas como geografia e sociologia, por exemplo. Quanto à dificuldade de obtenção de material empírico na área, Guimarães (1997, p. 473) destaca os seguintes fatores que dificultam a realização de pesquisas:

- inexistência de informações e elevado custo para obtê-las;
- informações disformes, com rupturas nas séries temporais; e
- nível de agregação inadequado das informações e restrições à confiabilidade das mesmas.

A economia regional pode ser definida como um campo de estudo da economia espacial, que na concepção de Hoover Jr. (1970), *apud* Ferreira (1998b, p. 47), tem a preocupação de estudar a localização de determinada atividade econômica em relação a outras atividades econômicas, destacando aspectos como proximidade e/ou concentração. Além disso, ela se dedica também ao estudo das semelhanças ou diferenças dos padrões de distribuição geográfica dessas atividades, procurando responder a perguntas como: “o que está?”, “onde está?” e “por que está?”. Ainda segundo Ferreira (1998b, p. 47), a economia espacial pode ser dividida em duas abordagens:

- *locacional*, que está relacionada às decisões dos agentes econômicos de onde localizar uma unidade econômica pública ou privada em um espaço econômico contínuo – decisão tomada com o auxílio de uma pesquisa de localizações alternativas visando à eficiência econômica – e que pode ser considerada uma visão mais próxima de uma abordagem microeconômica; e
- *regional*, que possui uma preocupação com agrupamentos ou aglomerações das atividades econômicas, sociais, políticas e administrativas inter-relacionadas e próximas, dentro de áreas geográficas que constituem subespaços contínuos do espaço regional, ou seja, regiões; o estudo da economia regional está relacionado, dessa forma, a uma abordagem com um viés macroeconômico que leva em consideração um conjunto de fatores e a inter-relação entre eles.

Para Mills e Nijkamp (1986, p. 2), a análise locacional é a questão original do problema da economia regional, tendo sido bem-sucedida em desenvol-

ver uma série imprecisa de contribuições teóricas e de análise empírica, através de reflexões metodológicas no conceito de região e de elementos de espaço e através da abordagem locacional das decisões dos empresários e famílias.

Nesse sentido, podemos considerar que a teoria locacional se estrutura principalmente na interpretação das decisões empresariais sobre a melhor localização, seja através da minimização dos custos ou da maximização dos lucros. Para essa análise, ela considera ainda os custos de transporte e de mão-de-obra existentes e as externalidades intrínsecas ao local, entre outros fatores.

A economia regional, por sua vez, desenvolveu-se mais voltada para a inter-relação de agentes e fatores dentro de uma determinada região, anteriormente recortada, com o objetivo de avaliar todas as características dessa região. Esse desenvolvimento está muito relacionado ao da economia keynesiana, que guiou grande parte dos países ocidentais no período do pós-guerra. A importância do Estado como agente planejador de um crescimento econômico está extremamente ligada ao desenvolvimento de teorias de análise regional.

Para Nijkamp, Rietveld e Snickars (1986, p. 259), por exemplo, a primeira aproximação dos modelos de economia regional foi essencialmente uma extensão natural e lógica de modelos de crescimento em nível nacional ou internacional. Em analogia aos modelos macroeconômicos, os regionais foram desenvolvidos, inicialmente, para regiões únicas (cidade, estado, áreas urbanas ou países), com o objetivo principal de analisar os impactos regionais ou nacionais de políticas de escalas regionais.

Segundo Mills e Nijkamp (1986, p. 3), a economia regional, inicialmente, era uma analogia à economia em geral, diferenciando-se por tratar o espaço geográfico como uma amostra de vários problemas de alocação. Posteriormente, enfatizaram-se as características endógenas do espaço geográfico e suas implicações para a evolução do sistema econômico, obtendo-se um grande progresso ao se alcançar uma compreensão maior da estrutura e evolução do sistema espacial econômico.

Dubey (1970), *apud* Ferreira (1998a, p. 48), define economia regional como sendo o estudo da diferenciação e inter-relação de áreas em um universo onde os recursos estão distribuídos desigualmente e são imperfeitamente móveis, com ênfase particular na aplicação ao planejamento dos investimentos em capital social básico, para mitigar os problemas sociais criados por tais circunstâncias. Dessa forma, não deixa de visar a uma alocação

eficiente de recursos com fins alternativos como a teoria locacional, porém envolvendo uma abordagem mais complexa de inter-relação entre regiões e agentes.

Segundo Guimarães (1997, p. 473), a importância de estudos em economia regional está ligada às necessidades de aprendizado das especificidades das regiões e à necessidade de aprendê-las enquanto bases produtivas ou dinâmicas. A negação desses estudos, por sua vez, é tanto mais forte quanto menor a visibilidade e menos justificável a existência dessa unidade e sua respectiva importância social e, particularmente, econômica. Sendo assim, tal disciplina tem como tarefa principal uma definição de região e regionalização. Ainda segundo Guimarães (1997, p. 474), para isso são necessárias a construção de conceitos e a elaboração de uma metodologia que permita aprender a recortar as regiões, o que assegura ao estudo regional um campo particular da economia política espacial.

Isso deve ser enfatizado porque, na maioria das vezes, a divisão administrativa existente não é suficiente para o desenvolvimento de determinada abordagem regional. Sendo assim, muitos recortes podem ser feitos com base em características geográficas, diferenciais de renda *per capita*, vias de transporte existentes, ou muitos outros instrumentos, configurando-se cada um deles como uma metodologia mais adequada para determinada abordagem.

Além da dificuldade de obtenção dos dados já destacada, diversos fatores aparecem como empecilhos aos estudos na área. Recortar uma determinada região seguindo determinado critério aparece como um dos pontos-chave para se estudar adequadamente a região. Com base nisso, torna-se relevante exemplificar algumas formas de se recortar uma região como parte de uma metodologia de estudo. Alguns cortes espaciais, citados por Nilder (1998, p. 2), são transcritos a seguir para exemplificar diferentes recortes regionais para estudos específicos:

- Eixo – Determinado corte espacial que focaliza sub-regiões dinâmicas onde a seleção das ações de desenvolvimento integrado permite maior propagação desse dinamismo para a região ou para o país. Mostra orientação para as potencialidades das sub-regiões, que podem ser agregadas para estabelecer capacidades de setores produtivos e vantagens na localização de atividades ainda não devidamente exploradas.
- Pólo – Cortes espaciais menores para áreas com real potencial de desenvolvimento, podendo ser um centro de interação entre o sistema produtivo e o desenvolvimento tecnológico. A comunidade é vista como protago-

nista, empreendedora, autônoma e interdependente, com um modelo de gerenciamento mais específico, voltado para a mobilização e a informação.

- *Cluster* – Lugar geograficamente estabelecido onde várias empresas relacionadas e situadas ao longo da cadeia produtiva com elementos de apoio financeiro, estratégico e de infra-estrutura competem e crescem, constituindo uma estrutura dinâmica.
- *Corredor* – Elemento físico que integra os eixos, pólos e *clusters*. As atividades a serem desenvolvidas estão ligadas aos conceitos de interligação estrutural dos *clusters* e áreas caracterizadas pelo desenvolvimento local. Em caso de eixos em maior escala, utiliza-se um eixo estruturante ao invés de corredores.

Durante um bom período, as questões relacionadas à economia regional tiveram destaque reduzido no cenário econômico internacional. Particularmente o fim da década 70 e a década de 80 representaram períodos em que políticas regionais foram muito desacreditadas, devido à perda do valor concedido ao planejamento governamental em substituição à valoração das forças de mercado como mecanismos propulsores para alcançar a eficiência econômica.

Richardson (1975, p. 18) considera que durante muito tempo as questões ligadas aos problemas regionais foram deixadas de lado em prol de questões ligadas a problemas considerados mais importantes de escalas nacionais, como se ambos não estivessem relacionados. Por isso, muitos governos desenvolviam seu planejamento focado em indicadores como inflação, crescimento agregado, entre outros. A emergência dos problemas regionais ou a solução dos outros destacados fizeram com que os países acabassem se preocupando mais com as questões regionais.

A década de 90, por sua vez, voltou a trazer à tona do cenário econômico estudos e discussões sobre economia regional. Diversos fatores foram responsáveis por isso, como a emergência de vários problemas regionais, a introdução de outros e a existência de problemas que passaram a ser considerados como de âmbito regional. Também se deve destacar a nova concepção do papel do Estado na economia, que, embora não seja nos moldes intervencionistas anteriores, teve de alguma forma sua ação reintroduzida em consequência da importância da atividade regulatória. Além disso, o processo de globalização levou à formação de blocos econômicos que impulsionaram estudos nas áreas para o planejamento e o acompanhamento de políticas internas e de teorias que permitissem explicar a inter-relação entre os blocos e países. A competição internacional, nesse

sentido, incentivou maior estudo na área e aumento do *link* entre as economias regional e internacional. Todos esses fatores reunidos contribuíram para que a economia regional ganhasse destaque em áreas como geografia econômica, teorias do *mainstream*, sociologia, economia internacional, entre outras.

Krugman (1992, p. 1) ressalta que, após alguns anos de pouca importância concedida a esta área, economistas ligados à economia internacional, às teorias do crescimento e à macroeconomia voltaram suas atenções para a economia regional por diversos fatores, como, por exemplo:

- a economia regional ganhou força e importância com questões contemporâneas, como a reunificação alemã e a União Européia;
- as experiências regionais oferecem um valioso material para trabalhos empíricos de várias áreas diferentes; e
- a economia regional pode ser considerada como um interesse de cunho intelectual em relação à teoria econômica.

Além disso, Krugman (1991, p. 9) ressalta que a linha divisória entre as economias internacional e regional tem se reduzido cada vez mais. Um exemplo disso seria a própria formação de blocos econômicos, onde os países se tornam regiões a serem analisadas entre si.

A economia regional, dessa forma, vem apresentando uma evolução bastante acelerada e se mostra cada vez mais um instrumento importante para concepções de políticas de âmbitos nacional e internacional, com o objetivo de redução de desigualdades ou de simples avaliação das situações. Atualmente, a economia regional configura-se como uma rica disciplina, com várias ligações com as questões tratadas por outras áreas, como, por exemplo, economia urbana, geografia econômica, sociologia e economia internacional.

3. Desigualdade e Políticas Regionais no Brasil

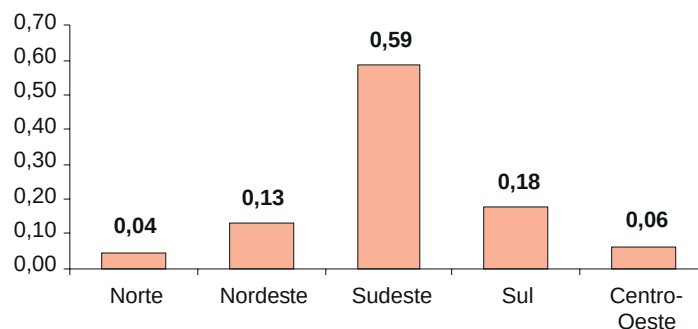
A desigualdade regional no Brasil é um tema extremamente relevante, que deve receber atenção especial de todos os formuladores de políticas do país. A evolução dos indicadores de desigualdade configura-se como um problema de considerável dificuldade para a economia, e a expectativa em relação às suas evoluções futuras está intrinsecamente relacionada com o que se espera do desempenho futuro da economia brasileira.

Apesar de passar por um período de relativa estabilidade, com expectativas de crescimento futuro, a economia nacional ainda tem como entrave ao seu processo de desenvolvimento um alto grau de desigualdade, que pode ser identificado das mais diversas formas, seja através da participação das classes ou regiões mais pobres na renda nacional, seja através do comportamento dos indicadores sociais ou até mesmo do acesso da população à infra-estrutura básica.

O Gráfico 1 mostra a participação das regiões no PIB nacional em 1997, ano escolhido como exemplo por ser o último da série utilizada¹ e apresentar, aproximadamente, os mesmos valores verificados durante a segunda metade da década de 80 e a primeira metade da de 90 para as participações das regiões no PIB. Verifica-se que o PIB da região Sudeste representou 59% do valor do PIB nacional em 1997, enquanto a região Nordeste participou com 13%. As outras regiões – Norte (4%), Centro-Oeste (6%) e Sul (18%) – também estão apresentadas no gráfico.

Os Gráficos 2 e 3 expressam a evolução do valor do PIB *per capita* do Nordeste e do Sudeste, respectivamente, em relação ao PIB *per capita* do país entre 1985 e 1997. Essa comparação representa um caso clássico de desigualdade regional no país: as diferenças entre o Nordeste e o Sudeste. Pode-se constatar que o PIB *per capita* do Nordeste é inferior à metade do PIB *per capita* nacional, relação que apresentou um comportamento de

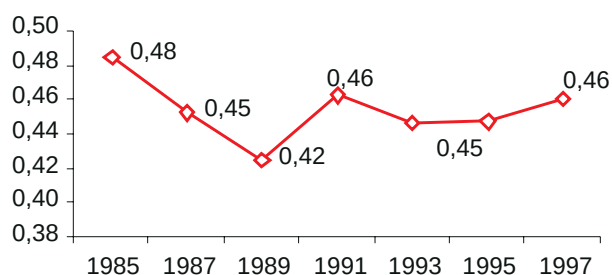
GRÁFICO 1
Participação das Regiões no PIB Nacional – 1997
(Em %)



Fonte: IBGE.

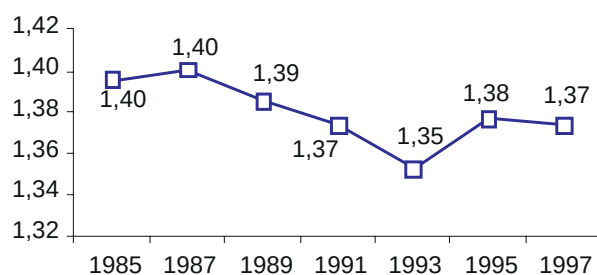
1 Este trabalho utilizou os dados disponíveis do IBGE para o PIB regional entre 1985 e 1997.

GRÁFICO 2
PIB *Per Capita* Nordeste/Nacional – 1985/97
(Em %)



Fonte: IBGE.

GRÁFICO 3
PIB *Per Capita* Sudeste/Nacional – 1985/97
(Em %)



Fonte: IBGE.

queda no período pós-1985 e ficou relativamente estabilizada na faixa de 46% depois de 1991. Já o PIB *per capita* do Sudeste, durante o mesmo período, alcançou valores muito próximos ou exatos 140% do PIB *per capita* brasileiro, o que demonstra que esse valor vem se situando em um patamar bem superior à média nacional.

Existem muitas críticas às formas simplificadas até então apresentadas no texto para a análise de desigualdades de renda regional. Pessoa (1999, p. 1),

por exemplo, defende que é comum a produção não se desenvolver uniformemente entre as regiões, o que, segundo o autor, não constitui necessariamente um problema. A outra forma de análise, de diferenciação de renda *per capita* entre regiões, também é citada pelo autor, para quem a mobilidade de mão-de-obra dentro de um país seria capaz de gerar a convergência de rendas *per capita*s regionais. Isso poderia ser impedido, porém, pela imperfeição desse mercado, formada pelos diferentes níveis de especialização da mão-de-obra entre as regiões. Dessa forma, o autor defende que o importante para a convergência de renda seriam as políticas com foco na especialização de mão-de-obra, reduzindo a importância de políticas regionais.

Na realidade, essa visão está relacionada à teoria desenvolvida por Krugman (1991), que, como cita Pessôa (1999, p. 3), defende que economias de aglomeração, em geral, desempenham papel importante para concentrar a produção, enquanto os baixos custos de transporte constituem a força contrária. Isso ocorre porque, se esses custos forem baixos, pode haver um equilíbrio entre o centro e a periferia, o que torna a renda dos indivíduos no centro e na periferia igual. Por outro lado, o processo de aglomeração promovido no centro causa a congestão dos bens públicos, e a falta de espaço em geral acarretaria uma desutilidade aos indivíduos. A diferença salarial entre o centro e a periferia, nesse caso, ocorreria para que existisse uma equalização do bem-estar. Sendo assim, políticas regionais só seriam explicadas por motivos extra-econômicos.

Este trabalho pretende demonstrar que os níveis de desigualdade existentes no país alcançam patamares elevados e não possuem qualquer tendência aparente de reversão. Além disso, dificilmente os problemas brasileiros podem ser explicados pela teoria descrita acima, dado o caráter de atraso de muitas regiões do país. Para isso, serão utilizados alguns índices que procuram, de certa forma, contornar as críticas aos métodos já apresentados e mostrar o que parece consenso na literatura da área: o estancamento do processo de convergência da renda nacional a partir de 1985. Dado isso, procurar-se-á deixar evidente a importância da realização de políticas regionais em um ambiente de relativa estabilidade alcançada, que possibilita a redução da preocupação com as questões macroeconômicas e eleva a importância dessas políticas para o desenvolvimento do país. Essa visão é ainda reforçada pelo fato de que tanto os problemas relativos às questões de especialização de mão-de-obra quanto a existência de custos de transportes internos constituem problemas existentes no país, o que, segundo a teoria apresentada anteriormente, são fatores contrários à tendência de convergência regional de renda e, assim, precisam ser resolvidos.

Com esse objetivo, esta seção irá fazer uma retrospectiva da evolução da desigualdade no Brasil e uma rápida análise das políticas regionais já implantadas.

A Desigualdade Regional no Brasil

A origem das desigualdades no Brasil pode ser historicamente explicada e identificada. Inicialmente caracterizado como um país agrário e exportador, eram as bases dessas atividades exportadoras que atraíam o desenvolvimento para determinadas regiões, sendo o mercado internacional o principal determinante do dinamismo interno.

Segundo Campolina (2000, p. 3), a transição do padrão econômico de uma economia agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial, que ocorreu ao longo da segunda metade do século 19 e ao longo do século 20, acabou promovendo uma forte centralização nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Com o início do processo de industrialização da economia brasileira, essa tendência permaneceu, apesar de ser levemente revertida em alguns períodos. Segundo Guimarães Neto (1997, p. 53), a distribuição espacial das atividades produtivas pode ser dividida em três períodos distintos:

- 1950/75, caracterizado por um processo de concentração espacial, que representa também um resultado da tendência de décadas anteriores;
- 1975/85, quando ocorreu um processo de desconcentração; e
- 1985/95, que apresenta um quadro de instabilidade e crise econômica e um equilíbrio na participação das economias regionais no produto que pode representar um esgotamento do processo de desconcentração.

Durante o primeiro período, devem ser destacados como formadores dessa tendência a consolidação da indústria nacional, com destaque para o período do Plano de Metas (1956/60), que gerou uma nacionalização da produção brasileira em vários setores industriais, e para o período conhecido como “milagre econômico” (1967/73), em que ocorreu grande concentração econômica na região Sudeste.

Segundo Barros (1997, p. 45), durante o período do “milagre” houve um grande crescimento da demanda por bens de consumo duráveis, que advinha principalmente do consumo da classe média concentrada nas grandes metrópoles do Sudeste e do Sul, atraindo grandes investimentos para essas regiões e levando a uma concentração regional cada vez maior.

Já o período seguinte de desconcentração (1975/85), segundo Guimarães Neto (1997, p. 54), se daria com a desaceleração da economia que se seguiu à fase de expansão do “milagre”, quando ocorreram políticas de desenvolvimento que incentivaram a localização de atividades econômicas em regiões periféricas.

Para Barros (1997, p. 46), o aumento dos investimentos em infra-estrutura, iniciado na época do “milagre”, possibilitou maior ligação entre as diversas regiões do país e teve importante papel na tendência para a convergência regional, devendo-se destacar também o importante desempenho das indústrias extrativas minerais e da agroindústria, que espalharam por todo o território nacional uma grande demanda por bens e serviços anteriormente demandados apenas pelas regiões Sul e Sudeste.

Dentre os investimentos realizados no período de desconcentração, devem ser destacados os relativos ao II PND. Campolina (1995) explica que os investimentos em infra-estrutura de transporte e comunicação foram importantes para essa desconcentração e que o II PND proporcionou um elevado montante de investimentos industriais pelas empresas estatais, como as de aço e petróleo. Os investimentos das estatais eram uma forma de promoção de desenvolvimento em diferentes regiões do país pelo Estado, sendo em muitos casos as decisões tomadas por critérios políticos que acabavam por contribuir para a desconcentração.

Segundo Guimarães Neto (1997, p. 59), a desconcentração ocorrida nessa época representou a implantação e a consolidação de complexos econômicos, pólos ou áreas de modernização nas economias regionais menos industrializadas que se integraram mais intensamente por meio de determinadas especializações com o restante da economia nacional. Como exemplos podem ser citadas a implantação e a consolidação de um conjunto de atividades como o pólo petroquímico da Bahia, a agricultura irrigada do Vale do São Francisco e do Vale do Açu, a produção de grãos no oeste baiano, entre outras.

A década de 80 se inicia com a queda dos investimentos em infra-estrutura. Porém, os investimentos feitos anteriormente foram suficientes para manter a tendência até então identificada de desconcentração. Esse período, por outro lado, também representou a introdução da economia em uma fase de crise e estagnação. Conhecida como a década perdida, apresentou grandes problemas de natureza fiscal, com destaque para a incapacidade do governo no sentido de controlar seus gastos, os problemas inflacionários, a incapacidade de pagamento da dívida externa, os problemas políticos, entre outros. Talvez por isso diminuíram as preocupações com políticas regionais.

Guimarães Neto (1997, p. 59) defende que a desconcentração ocorrida não resultou de nenhuma política coerente e articulada levada adiante, persistentemente, pelo poder público, e sim da soma de determinantes que redefiniram a localização de atividades produtivas, ao lado de algumas políticas de desenvolvimento regional que, associadas a políticas setoriais e macroeconômicas, induziram à desconcentração.

Barros (1997, p. 57) defende que, a partir da segunda metade dos anos 80, as empresas foram forçadas pela concorrência resultante do processo de abertura da economia a dar início a um processo de absorção das novas tecnologias. Uma vez que a região Nordeste possui a maior escassez relativa de mão-de-obra qualificada, isso explicaria esta parada no processo de desconcentração.

Ferreira (1996), *apud* Barros (1997, p. 49), defende que ainda existe tendência à convergência, que, no entanto, foi ofuscada por problemas de política econômica.

Dadas essas constatações, procurar-se-á mostrar que não existe, aparentemente, qualquer tendência para a redução das desigualdades regionais no país e nenhuma indicação de que se reverta a estagnação do processo de convergência interrompido em 1985. Para isso, utilizou-se um índice desenvolvido por Williamson (1965), *apud* Albuquerque e Cavalcanti (1976, p. 31), que sinalizou corretamente as tendências das reduções ou aumentos das desigualdades nas décadas de 40, 60 e 70 no trabalho dos referidos autores. O coeficiente de variação calculado é o seguinte:

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \frac{f_i}{n}}}{\bar{y}}$$

onde y_i = renda *per capita* da região i , $\bar{y}$ = renda *per capita* nacional, f_i = população da região i e n = população nacional.

O parâmetro, segundo Albuquerque e Cavalcanti (1976, p. 31), mede a dispersão dos níveis de renda regional *per capita* relativa à renda média nacional, com cada desvio regional vindo ponderado pela participação da região no efetivo demográfico do país. Pela definição de V_w , quanto maior o seu valor tanto mais amplos os diferenciais de renda geográfica. Além disso, calculou-se um índice para cada região isoladamente através da fórmula a seguir, buscando sinalizar aproximadamente o peso de cada região para a formação do índice nacional:

$$\frac{\sqrt{(y_i - \bar{y})^2 \frac{f_i}{n}}}{\bar{y}}$$

O resultado está apresentado na Tabela 1, que lista os índices nacionais entre 1985 e 1997, podendo-se observar que eles atingiram o valor máximo de 0,42 em 1988 e 1989 e, posteriormente, alternaram intervalos muito próximos ao valor médio de 0,40. Já a Tabela 2 lista os índices regionais dentro do mesmo período.

O período 1985/89 foi marcado pela preocupação do governo Sarney com o controle inflacionário, o que pode ser ilustrado pela implementação do Plano Cruzado e de todos os outros pacotes de planos remanescentes.

TABELA 1

Índices de Desigualdade para o País – 1985/97

ANO		ANO	
1985	0,40	1992	0,41
1986	0,38	1993	0,39
1987	0,41	1994	0,39
1988	0,42	1995	0,40
1989	0,42	1996	0,39
1990	0,40	1997	0,40
1991	0,39		

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

TABELA 2

Índices de Desigualdade Regionais – 1985/97

ANO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
1985	0,07	0,28	0,26	0,04	0,07
1986	0,06	0,28	0,24	0,06	0,05
1987	0,06	0,30	0,26	0,05	0,07
1988	0,06	0,30	0,27	0,06	0,07
1989	0,07	0,31	0,25	0,09	0,06
1990	0,07	0,30	0,25	0,08	0,05
1991	0,08	0,29	0,24	0,05	0,01
1992	0,10	0,30	0,25	0,08	0,03
1993	0,07	0,30	0,23	0,09	0,03
1994	0,07	0,29	0,22	0,09	0,02
1995	0,09	0,30	0,25	0,08	0,03
1996	0,10	0,29	0,24	0,08	0,02
1997	0,11	0,29	0,24	0,07	0,02

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Inicialmente, o índice mostra um comportamento de queda no início do Plano Cruzado, alcançando o valor de 0,38 em 1986. Porém, esse período finaliza com os índices de desigualdade atingindo os patamares mais elevados da série (0,42), o que pode ser considerado um possível reflexo do fracasso da tentativa de resolver o problema da inflação, que tinha como seu diagnóstico principal um componente inercial relacionado ao conflito distributivo de renda entre as classes sociais, impossibilitando a reversão da concentração interpessoal de renda.

O período do governo Collor (1990/92), por sua vez, foi marcado pelo início do processo de abertura da economia, apresentando redução do índice, que alcançou um valor de 0,40 em 1990 e de 0,39 em 1991. Após 1992, ano em que o índice atinge o valor de 0,41 e que também é marcado pela conturbada crise política ocorrida no país, o índice passa a variar somente entre os valores de 0,39 e 0,40.

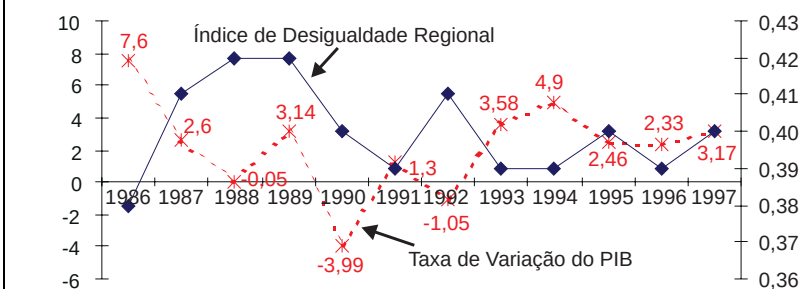
Os anos após a implementação do Plano Real não mostraram qualquer redução significativa do índice. Dessa forma, a melhora esperada na distribuição de renda devido ao controle da inflação em patamares baixos não se mostrou suficiente para a redução das desigualdades regionais.

Nesse sentido, vale destacar também a idéia defendida por Campolina (1995, p. 8) de que a pobreza está deixando de ser uma questão regional e se tornando cada vez mais uma questão de distribuição interpessoal, já que os pobres passam a estar distribuídos por todo o território. Sendo assim, deve-se esclarecer que políticas com o objetivo apenas de reduzir desigualdades de rendas regionais não trazem, necessariamente, maior igualdade.

Apesar da pequena variância do índice no período 1985/97, torna-se interessante compará-lo com o comportamento da taxa de variação do PIB nacional. O Gráfico 4 mostra a evolução dessas duas séries. O coeficiente de correlação linear calculado entre ambas as variáveis foi de aproximadamente -0,47, o que mostra uma relação direta entre o crescimento do PIB e a queda do índice de desigualdade regional. O ano que apresentou a maior taxa de variação do PIB (7,6%) foi 1986, quando também ocorreu a menor taxa de desigualdade da série calculada (0,38). Apesar desse fato, o crescimento por si só não se mostrou uma condição suficiente para a redução da desigualdade e provavelmente não é o seu único fator de determinação. Crescer, simplesmente, não aparece como solução para os problemas de desigualdade regional.

Pela Tabela 2, verifica-se, aproximadamente, uma participação das regiões nos índices. O Sudeste e o Nordeste aparecem com valores maiores devido

GRÁFICO 4

Taxa de Variação do PIB Nacional e Índice de Desigualdade Regional – 1985/97

Fonte: IBGE.

aos maiores desvios das rendas *per capita* dessas regiões em relação à renda média do país, destacando, é claro, que a renda do Nordeste se distancia por valores inferiores da nacional e a do Sudeste por valores superiores. As duas regiões apresentaram pouca variação em suas participações aproximadas na formação do índice nacional.

A pequena participação da região Norte pode ser explicada, basicamente, pelo menor peso relativo de sua população na população total do país. De qualquer forma, ela vem crescendo ao longo dos anos, tendo aumentado sua participação de 0,07 em 1985 para 0,11 em 1997, o que demonstra o aumento do distanciamento do PIB *per capita* da região em relação ao PIB *per capita* nacional, por valores inferiores.

A região Sul, apesar de sofrer algumas variações, possui pequena participação no índice de desigualdade, mesmo tendo uma elevada participação na população nacional de aproximadamente 15% ao longo dos anos. A região Centro-Oeste, por sua vez, reduziu significativamente sua participação aproximada no índice nacional a partir de 1991, alcançando o pequeno valor de 0,02 em 1997. Apesar de sua participação populacional também ser pequena, como a da região Norte, deve-se destacar o aumento da aproximação do PIB *per capita* da região Centro-Oeste em relação ao PIB *per capita* nacional ao longo dos anos, passando de 71% em 1985 para 92% em 1997, o que em grande parte foi causado pelo crescimento do seu PIB agrícola.

Procurou-se demonstrar, dessa forma, que o índice de desigualdade regional calculado permanece com poucas variações, não apresentando qualquer

tendência de modificação dessa situação, inclusive no período pós-Plano Real. Sendo assim, defende-se a emergência de políticas que contribuam para essa reversão.

Dada esta discussão, pretende-se fazer um rápido retrospecto das políticas regionais implantadas no país e das tendências atuais.

Políticas Regionais no País

As primeiras políticas regionais no país remontam ao início do século 20 e estão estritamente relacionadas ao desenvolvimento de áreas consideradas pobres e subdesenvolvidas, em especial as concentradas nas regiões Norte e Nordeste do país.

Segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento² [MPO (1997, p. 7)], os esforços do governo federal nessa área se iniciaram na primeira metade deste século com as políticas de combate aos efeitos das secas periódicas do Nordeste sob a responsabilidade da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (IFOCS), criada em 1909 e, mais tarde, sucedida pelo atual Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

Esse período é caracterizado por preocupações mais voltadas para as questões relacionadas aos déficits de recursos hídricos da região. Albuquerque e Cavalcanti (1976, p. 55) caracterizam-no como sendo marcado por problemas físicos, como manifestação das forças da natureza, e as medidas de política econômica adotadas são mais centradas na fixação de uma infra-estrutura de reservatórios de água, com o suporte adicional de vias internas de comunicação e de perfurações de poços.

O MPO (1997, p. 7) destaca a política de desenvolvimento regional consecutiva aos problemas hídricos do Nordeste como sendo os programas para a região Norte. São exemplos disso a criação do Programa de Valorização Econômica da Amazônia, em 1953, sob a direção da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948, para aproveitamento múltiplo de recursos hídricos do rio São Francisco, depois substituída pela Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale), em 1967, e pela atual Companhia de Desenvolvimento do São Francisco (Codevasf), em 1974.

Segundo Albuquerque e Cavalcanti (1976, p. 94), as preocupações iniciais do governo em relação à região Norte também refletiam a mesma tendência,

² O MPO atualmente é designado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

estando relacionadas ao estancamento do progresso proporcionado pela exploração da borracha e à necessidade de ocupação da Amazônia e de sua integração ao sistema nacional.

O início da década de 50 simboliza uma nova forma de atuação do governo na economia e, conseqüentemente, a adoção de novos modelos de desenvolvimento regional. Como salientado no início do trabalho, a difusão da teoria keynesiana acaba determinando a criação de modelos de desenvolvimento regional e aumentando a importância do papel do Estado. Nesse contexto, a economia brasileira passa a ter um caráter mais desenvolvimentista, com a aceleração do processo de industrialização baseado no modelo de substituição de importações e os programas de desenvolvimento regional adotando um enfoque mais industrial.

Segundo Albuquerque e Cavalcanti (1976, p. 56), esta seria uma segunda tendência motivada a partir da seca de 1958 e representada pela criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), contemplando os traços mais gerais do próprio panorama de empobrecimento relativo da região no contexto da economia brasileira e identificando a seca como um fator que acentuaria os vários fatores regionais existentes que contribuiriam para o seu retardamento. Deve-se destacar também nesse período a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, e a institucionalização do sistema de incentivos fiscais, em 1962, posteriormente substituído pelos fundos Finor e Finam, em 1976. As bases para a formação da Sudene, por sua vez, estão nos relatórios do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

Para Silva Filho (1997, p. 435), a política desenvolvimentista introduzida no Nordeste a partir de 1960 foi um reflexo da política nacional da época e teve por base a teoria de desenvolvimento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Bielschowsky (1988), *apud* Silva Filho (1997, p. 437), destaca que o modelo desenvolvimentista com base no processo de substituição de importações implantado no país baseava-se nos principais arcabouços da teoria cepalina. A teoria da Cepal/Prebisch tem como principais fundamentos a caracterização do subdesenvolvimento como uma condição da periferia, em contraste com um centro desenvolvido, e a interpretação da importância do protecionismo para a promoção da industrialização. Essa última idéia está baseada na tese da deterioração dos termos de troca, segundo a qual existiria uma crescente disparidade entre os países do centro e da periferia, caso os últimos continuassem se especializando na produção de bens primários. Adicionalmente, a teoria cepalina destacava a importância do papel planejador do Estado para a promoção do desenvolvimento nessas bases.

O relatório do GTDN, chefiado pelo economista Celso Furtado, representou, segundo Silva Filho (1997, p. 441), um ponto de inflexão nas políticas implementadas na região e foi fundamentado sob as bases da teoria cepalina. O relatório caracterizava como crescente a disparidade entre o Nordeste e o Centro-Sul, apresentava o Nordeste como sendo viável sob o ponto de vista econômico e defendia como solução do problema um desenvolvimento auto-sustentável da região com a promoção do processo de industrialização com base na instalação da indústria de base.

Nesse contexto, também surgem políticas semelhantes para a região Norte. Em 1966, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e, em 1957, a Zona Franca de Manaus (ZFM). Devido à ausência dos resultados esperados com a criação de uma área de livre comércio, em 1967 foi estruturada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Sufrema). Segundo a Sufrema, o modelo da ZFM estava assentado em incentivos fiscais e extrafiscais para a implantação de um pólo industrial, comercial e agropecuário que possibilitasse a integração da Amazônia à economia do país.

O MPO (1997, p. 7) ainda destaca a existência de vários outros programas especiais chamados Programas de Integração Nacional, que foram feitos ao longo dos anos. Devem ser ressaltadas as experiências de desenvolvimento local que se iniciaram com a introdução dos Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste.

Não constitui objetivo deste texto avaliar a eficiência e o resultado de cada um dos programas citados, mas apenas fazer um retrospecto do início da implantação daqueles dedicados ao desenvolvimento regional e uma breve caracterização deles. A eficiência de muitos dos programas também pode ser questionada pelo fato da continuidade da emergência dos problemas de desigualdade no país, porém muitas vezes os programas não são feitos necessariamente para resolvê-los, mas sim para estancar o aumento contínuo da desigualdade. Além disso, também deve se destacar que a situação de crise econômica enfrentada pela economia brasileira durante a década de 80 contribuiu muito para dificultar a redução da desigualdade.

Dada a descrição de alguns programas já realizados, percebe-se que as modificações que ocorreram na economia brasileira e no contexto internacional levaram à realização de programas de cunhos completamente diferentes.

Segundo Silva Filho (1997, p. 434) o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações e o processo de abertura econô-

mica pelo qual atravessou a economia brasileira, juntamente com a globalização e a formação de blocos econômicos, definem uma necessidade de esforço no sentido de se compreender melhor os fatores que passam a ser determinantes do crescimento econômico regional.

O MPO (1997, p. 9) também destaca que, aliada a todas essas mudanças, está uma grande intensidade e velocidade de transformações econômicas, políticas e sociais no mundo moderno, formando-se então uma emergência de uma visão nova e atualizada dos problemas regionais. Segundo o MPO (1997, p. 8):

“Urge conceber novas estratégias, rever objetivos e políticas, reestruturar instituições e renovar instrumentos e métodos de ação, de modo a que as regiões periféricas possam dispor das condições para participar do novo ciclo de desenvolvimento do mundo atual.”

Além disso, a estabilidade econômica conquistada pela economia brasileira com a implementação do Plano Real oferece um ambiente propício à realização de novas políticas de desenvolvimento regional. O Estado, por sua vez, passa a desempenhar um novo papel na economia, que se reflete na perda de mecanismos anteriormente utilizados para a promoção do desenvolvimento regional, como, por exemplo, os investimentos das estatais.

Com base nessas idéias, foi criada, em 1995, a Secretaria Especial de Políticas Regionais (Sepre), como uma unidade da estrutura do MPO, com o objetivo de induzir a uma reflexão sobre uma nova e atualizada visão dos problemas regionais, a qual foi incorporada no Plano Plurianual (PPA) do governo de 1996/99 e teve como principal reflexo a formação do Programa Brasil em Ação.

Segundo a Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná [ADTP (1996, p. 30)], no PPA de 1996/99 foi introduzida a noção de “macroeixos de desenvolvimento” como instrumento conceitual e de ação para atender a objetivos como a correção dos desequilíbrios regionais, a integração entre as diversas regiões e a redução do fluxo migratório para as grandes cidades e dos custos de transporte.

Em 1998 foi iniciado o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, coordenado pelo BNDES em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e realizado pelo Consórcio Brasiliana. Com base nos objetivos já apresentados pelo PPA de 1996/99, o Estudo fez uma nova redivisão do território brasileiro com a utilização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, porém com um conceito de

Eixo utilizado de forma mais ampla do que no PPA de 1996/99 e que se tornou o principal insumo para a elaboração do PPA de 2000/03, plano de ação idealizado pelo governo federal para os próximos quatro anos que tem como destaque principal o Programa Avança Brasil.

A próxima seção tem como objetivo fazer um resumo da metodologia e das inovações introduzidas pelo Estudo, destacando sua relevância para a busca de solução dos problemas apontados neste texto.

4. O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foi realizado pelo Consórcio Brasileira, formado pelas consultorias Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores, Bechtel International Incorporation e Banco ABN Amro, contratadas pelo governo federal sob a supervisão das equipes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Todas as informações relatadas neste texto sobre o Estudo são extraídas dos relatórios produzidos durante o período de realização do trabalho.

A divulgação do Estudo se torna importante na medida em que ele constitui um importante insumo para o desenvolvimento futuro da economia brasileira, além de analisar de forma diferente vários dados e características do território nacional.

O Estudo abrange diversos pontos salientados neste texto como sendo fundamentais: um recorte do território nacional diferenciado do político-administrativo, possibilitando melhor análise da relação entre as regiões. Considera também o novo papel do governo, na medida em que analisa o governo como indutor da realização de investimentos privados, tendo o planejamento um cunho indicativo. Além disso, busca a redução das desigualdades inter-regionais através de uma disseminação de investimentos por todo o país, o que este artigo vem defendendo como sendo de extrema importância para a economia brasileira.

O Estudo ainda introduz aspectos inovadores, como a visão integrada utilizada, ou seja, o desenvolvimento deve ser feito focando também aspectos sociais, meio ambiente e informação e conhecimento, além da infra-estrutura. E também através da integração entre as diversas regiões, destacando assim os efeitos multiplicadores e as externalidades geradas pelos investimentos.

O objetivo inicial do trabalho foi a identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados nas áreas de influência dos Eixos em

setores considerados essenciais para o desenvolvimento econômico e social, servindo também como uma orientação para investimentos futuros.

O Estudo constitui ainda uma nova estratégia de desenvolvimento espacial através da identificação e caracterização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, com o objetivo de integrar as diversas economias regionais e melhor articulá-las aos mercados internacionais, além de trabalhar com uma expectativa de crescimento econômico médio de 4,3% ao ano para o país, abrangendo o período de análise 2000/07. As principais diretrizes do Estudo, segundo o relatório síntese [Consórcio Brasiliana (2000b, p. 7-8)], são:

- assegurar a integração dos Eixos, nos níveis nacionais e internacional, com vistas à competitividade internacional do país, à redução das disparidades regionais e ao desenvolvimento sustentável, considerando a integração das regiões como fator de competição internacional;
- orientar os investimentos básicos para a geração de novos negócios e novos espaços, com o objetivo de geração de maior número de empregos;
- orientar os investimentos básicos para o aumento do valor agregado;
- destacar a dimensão informação e conhecimento (educação, capacitação científica, empreendimentos e tecnologias de acesso à informação);
- introduzir inovação tecnológica e gerencial em empreendimentos de desenvolvimento social;
- considerar o meio ambiente como área de oportunidades de implementação de investimentos;
- considerar a importância crescente do setor de serviços na economia;
- adotar o conceito de rede intermodal de infra-estrutura econômica;
- identificar e ressaltar oportunidades de inserção internacional em cada espaço; e
- destacar a integração do país com a América Latina e o caráter multilateral das relações internacionais do país.

Segundo o relatório síntese [Consórcio Brasiliana (2000b, p. 12)], o ponto de partida foi a definição e delimitação geográfica de um conjunto de regiões de planejamento, fragmentando um todo heterogêneo – o território nacional

– com a finalidade de compreendê-lo melhor a partir da análise de suas partes. O apêndice metodológico [Consórcio Brasiliana (2000c, p. 1)] define o conceito de Eixo utilizado da seguinte maneira:

“Eixo é um corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais. Nesse sentido, dois critérios devem ser levados em conta na sua definição e delimitação: a existência de uma rede multimodal de transporte de carga, efetiva ou potencial, permitindo a acessibilidade aos diversos pontos situados na área de influência do eixo; e a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas que definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo (nacional ou internacional) e a maximização dos efeitos multiplicadores dentro da sua área de influência.”

Dada a definição utilizada e os principais objetivos, a delimitação dos Eixos foi feita, então, obedecendo aos seguintes critérios: as vias de transporte existentes, os focos dinâmicos identificados no país, a hierarquia funcional de cidades e a diferença dos ecossistemas das diversas regiões brasileiras. Dessa forma, o território nacional foi dividido em nove Eixos de Integração e Desenvolvimento, como demonstra o mapa a seguir: Arco-Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Sudoeste, Transnordestino, São Francisco, Rede Sudeste e Sul.

Com base nos relatórios, transcreve-se uma divisão dos Eixos em grandes espaços para que se faça uma breve descrição de suas características e potencialidades:

- primeiro grande espaço: Rede Sudeste e Eixos Sudoeste e Sul:
 - visa à ampliação do centro dinâmico constituído pela região no entorno das principais metrópoles (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte – triângulo polarizador) e sedia as atividades mais relevantes e estratégicas da economia do país;
 - na Rede Sudeste, a indústria é majoritária em termos de produção e, nos Eixos Sul e Sudoeste, aparece como uma primeira periferia dinâmica, com predomínio da agroindústria e ocorrências de indústrias de transformação; e
 - embora tenha densidade econômica maior na Rede Sudeste, existe uma certa homogeneidade em termos econômicos nesse espaço;
- segundo grande espaço: Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins:
 - papel complementar ao da Rede Sudeste e da periferia dinâmica do Sul;

Delimitação Geográfica dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento



Fonte: Apresentação do Estudo dos Eixos.

- espaço de colonização recente, de baixa densidade populacional, predominantemente agrícola, podendo constituir-se em um grande celeiro da produção de alimentos para o país e de produtos agrícolas de exportação;
- grande possibilidade de crescimento, principalmente através da agropecuária;
- terceiro grande espaço: Eixos do Nordeste (São Francisco e Transnordestino):
 - considerados à margem do processo de desenvolvimento brasileiro devido aos problemas de seca e ao caráter complementar ao centro hegemônico que desempenham;
 - elevada densidade populacional e elevado nível de pobreza;
 - toda a faixa litorânea constitui-se em um espaço homogêneo com base no turismo e no dinamismo econômico de origens variadas;
 - vem transformando a porção sul em um fornecedor de insumos para a Rede Sudeste e suas adjacências;

- quarto grande espaço: Eixos da Amazônia (Arco-Norte e Madeira-Amazonas):
 - possuem características próprias em relação à conservação ambiental e nas possibilidades em termos de integração com os Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins e com o exterior através do transporte hidroviário; e
 - atividades ligadas às potencialidades do meio ambiente (biodiversidade e turismo ecológico).

O processo de integração dos Eixos esperado pelo Estudo ocorre com a interação de seus mercados, como se mostra a seguir, através da descrição dos principais objetivos e diretrizes para cada Eixo:

- Eixo Sudeste: ênfase no papel da competitividade (vantagens competitivas evidentes do setor de serviços); busca da redução do desemprego estrutural e introdução de inovações, com destaque para os incentivos às pequenas empresas;
- Eixo Sul: foco também na competitividade e, secundariamente, na redução das disparidades regionais; oportunidades com o Mercosul e destaque para os investimentos recentes na indústria automotiva e petroquímica; agricultura como ponto mais fraco para previsões futuras;
- Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins: possibilidades de crescimento apoiadas na produção primária, com base agropecuária e mineral; intensificação do seu processo de integração com a melhoria de sua infra-estrutura de acesso; espaços associados a atividades ligadas aos recursos naturais, sendo relevante a indução de cadeias produtivas desses produtos;
- Eixos do Nordeste: busca da redução das disparidades regionais através da promoção da integração econômica e da busca de novas oportunidades; turismo como grande potencial, devendo-se salientar sempre a existência de bolsões de deficiências sociais; e
- Eixos da Amazônia: perspectivas próprias de desenvolvimento sustentável, com ênfase no processo de conservação ambiental e integração com o exterior.

O principal produto do Estudo dos Eixos é um portfólio de investimento nos setores considerados essenciais ao desenvolvimento social e econômico: infra-estrutura econômica (transporte, energia, telecomunicações e infra-estrutura hídrica), desenvolvimento social (educação, habitação, saúde e saneamento), informação e conhecimento (associados a atividades econômicas

e a projetos de infra-estrutura) e meio ambiente (gestão de recursos hídricos, florestas e outros).

Segundo o relatório síntese [Consórcio Brasileira (2000b, p. 8)], os empreendimentos integrantes do portfólio foram selecionados por um estudo de demandas e necessidades, determinadas em função da evolução provável das atividades econômicas dominantes, atuais e potenciais em cada região. Identificaram-se dessa forma os obstáculos ao desenvolvimento e à integração dos Eixos, representados por gargalos e *missing links*.

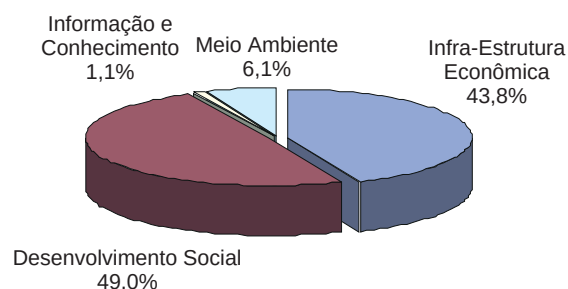
O portfólio tem um valor total de US\$ 229 bilhões, com o objetivo de ser implementado no período 2000/07. A composição desses investimentos nos diferentes setores está apresentada no Gráfico 5. Além disso, vale destacar a divisão dos investimentos em infra-estrutura econômica e desenvolvimento social, como demonstram os Gráficos 6 e 7, respectivamente. Pode-se verificar que os investimentos em infra-estrutura econômica estão divididos em parcelas aproximadamente iguais das categorias apresentadas (telecomunicações, energia e transporte), enquanto nos investimentos em desenvolvimento social merecem destaque aqueles realizados em saúde e educação, com participação de 43% e 24%, respectivamente.

Para o Estudo [Consórcio Brasileira (2000b, p. 9)], a distribuição espacial do conjunto de empreendimentos do portfólio apresenta uma razoável propagação por todas as regiões do país, tendo identificado oportunidades de investimentos interessantes em todos os Eixos. A Tabela 3 procura demonstrar isso, apresentando a participação de cada Eixo no portfólio em

GRÁFICO 5

Composição do Portfólio de Investimentos

(Em %)

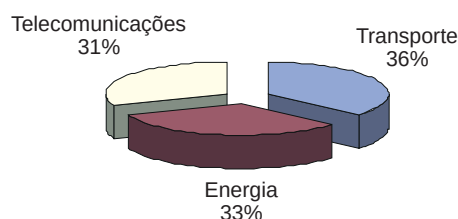


Fonte: Consórcio Brasileira (2000b, p. 9).

GRÁFICO 6

Composição dos Investimentos em Infra-Estrutura Econômica^a (Valor Total: US\$ 99,97 Bilhões)

(Em %)



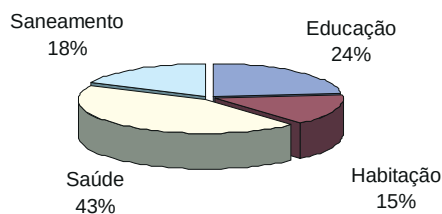
Fonte: Consórcio Brasileira (2000b, p. 9).

^aProjetos de infra-estrutura hídrica incluídos em transportes.

GRÁFICO 7

Composição dos Investimentos em Desenvolvimento Social (Valor Total: US\$ 112,21 Bilhões)

(Em %)



Fonte: Consórcio Brasileira (2000b, p. 9).

termos absolutos e percentuais e também a respectiva participação do PIB do Eixo no PIB nacional para 1996.

Além disso, vale ressaltar que os investimentos realizados em um determinado Eixo não geram, necessariamente, benefícios somente para o próprio Eixo. Pelo contrário, dado o caráter de integração do Estudo, espera-se, na maioria das vezes, que os investimentos realizados em um determinado Eixo sirva para a promoção do desenvolvimento dos demais que possuam atividades relacionadas com a natureza desses investimentos.

TABELA 3

Portfólio: Distribuição Espacial dos Investimentos por Eixo

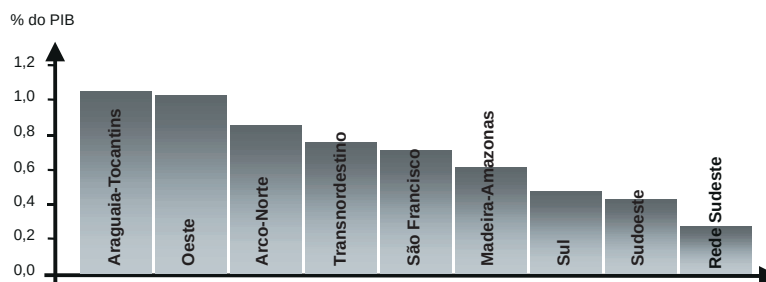
(Em US\$ Bilhões)

EIXO	INVESTIMENTO DO PORTFÓLIO		% DO EIXO NO PIB (1996)
	US\$ Bilhões	%	
Araguaia-Tocantins	24.818,5	10,9	6,6
Arco-Norte	1.501,2	0,7	0,3
Madeira-Amazonas	22.020,4	9,6	3,8
Oeste	8.599,1	3,8	2,2
Rede Sudeste	68.063,4	29,8	52,3
São Francisco	22.504,4	9,8	6,1
Sudoeste	12.293,4	5,4	8,4
Sul	30.337,5	13,3	13,3
Transnordestino	33.024,3	14,5	7,0
Nacional	5.370,2	2,3	—
Total do Portfólio	228.532,4	100,0	100,0

Fonte: *Consórcio Brasileira* (2000b, p. 10).

O Gráfico 8 mostra o impacto gerado pelos investimentos do portfólio no acréscimo da taxa anual de crescimento do PIB dos Eixos no período 1997/2007. Pode-se constatar que os Eixos que possuem menor participação no PIB nacional em 1996 (ver Tabela 3) são os que irão sofrer maior impacto na taxa de crescimento do PIB no horizonte de tempo estabelecido pelo Estudo.

GRÁFICO 8

Acréscimo na Taxa Anual de Crescimento do PIB dos Eixos – 1997/2007Fonte: *Apresentação do Estudo dos Eixos*.

Os investimentos previstos no Estudo foram separados em agrupamentos de acordo com suas características e sinergias e avaliados obedecendo a diversos critérios que variavam desde a capacidade de geração de empregos do projeto até o seu impacto ambiental, que podem ser resumidos nos principais grupos de critérios: maximização da participação privada, aumento da competitividade brasileira e promoção do desenvolvimento sustentável.

O Estudo, durante o seu período de divulgação, foi apresentado em todas as capitais nacionais, sendo discutido e analisado e agregando as principais reivindicações e recomendações da sociedade e das lideranças locais. A maioria dos agrupamentos entrou como programas no PPA 2000/03, que busca a implementação dos projetos, devendo-se salientar, porém, que o horizonte do Estudo é 2007.

Também se deve destacar que o Estudo possui como subproduto importante um banco de dados georreferenciado (BDG), que, segundo o relatório síntese [Consórcio Brasileira (2000b, p. 10)], incorpora os principais resultados do Estudo, constituindo uma base espacializada de dados de particular relevância tanto para as tarefas de internalização dos Estudos como para nuclear uma base mais ampla de informações.

O Estudo, de maneira geral, constitui um rico material para uma análise diferenciada do país, podendo ser considerado um importante insumo para qualquer trabalho futuro na área. Procurou-se mostrar também que sua implementação é de fundamental importância para o desenvolvimento integrado da economia brasileira nos próximos anos e para a reversão da tendência de concentração das rendas regionais.

5. Conclusão

Este artigo procurou destacar a importância dos estudos em economia regional e como o assunto vem ganhando espaço com as questões contemporâneas da economia mundial. Com base nisso, procurou-se desenvolver uma explicação do tema e as principais visões teóricas, explicitando a sua relevância.

Posteriormente, foi abordado o problema de desigualdade regional no Brasil, descrevendo-se as suas origens, algumas interpretações teóricas sobre o assunto e os problemas atuais que ainda persistem. Procurou-se demonstrar que não existe qualquer tendência aparente à reversão da situação de desi-

gualdade existente e, também, confirmar a estagnação do processo de convergência das rendas regionais que existia no período anterior a 1985. As políticas regionais já implantadas também foram resumidas de forma a explicar a importância dos contextos nacional e internacional na formulação dessas políticas.

Em paralelo a isso, as inovações existentes na economia, como o novo papel do Estado, o processo de globalização e as difusões tecnológicas, apontaram para a necessidade de políticas de cunho diferente das implantadas no passado.

Defendeu-se também a emergência da aplicação de políticas regionais no país e a existência de um ambiente propício para isso, dada a relativa estabilidade econômica do período pós-Plano Real, que permite a transferência de parte das preocupações do governo com questões macroeconômicas para as questões regionais.

Por fim, demonstrou-se a existência do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que foi a base da elaboração do Plano Plurianual do Governo de 2000/03 e que se apresenta como um importante material a ser utilizado tanto para a reversão das desigualdades regionais do país quanto para a promoção de um desenvolvimento sustentável para os próximos anos.

O Estudo, apresentado com seu objetivo inicial de identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados essenciais para o desenvolvimento econômico e social do país, teve como um dos seus aspectos principais a redivisão do território nacional em Eixos de Desenvolvimento e Integração, além de várias características inovadoras, como a atenção fornecida a aspectos como informação e conhecimento e meio ambiente.

O Estudo teve como seus produtos finais principais um portfólio de investimentos e um banco de dados georreferenciado que reúne todas as suas informações e se torna importante para consultas futuras da área. O portfólio, por sua vez, mostrou-se como importante instrumento para a promoção do desenvolvimento do país e para a redução das disparidades regionais.

Procurou-se demonstrar, dessa forma, a emergência de programas de cunho regional para o país e a existência de um Estudo que serve, em grande parte, para se começar a reverter a tendência de concentração da economia brasileira.

Referências Bibliográficas

- ADTP (Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná). As regiões e os eixos de desenvolvimento. In: *Tietê-Paraná Master Plan*, p. 30-36, 1996.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. *Desenvolvimento regional no Brasil*. Brasília: Ipea, 1976 (Série Estudos para o Planejamento, 16).
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios presentes. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 451-468, out./dez. 1997.
- BARROS, Alexandre Ramos. Desigualdades regionais no Brasil: causas da reversão da tendência na última década. *Revista de Economia Regional*, Recife, p. 41-59, 1997.
- CAMPOLINA, Clélio. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Ipea, jun. 1995 (Texto para Discussão, 375).
- _____. *A nova geografia econômica do Brasil*. Texto apresentado no XII Fórum Nacional de Economia. Rio de Janeiro, maio 2000, mimeo.
- CONSÓRCIO BRASILIANA. *Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento*. Relatório Síntese, Tomos I e II, jan. 2000a.
- _____. *Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento*. Relatório Síntese, maio 2000b.
- _____. *Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento*. Relatório Síntese, Apêndice Metodológico, maio 2000c.
- FERREIRA, Carlos Maurício de C. Espaço, regiões e economia regional. In: *Economia regional – teoria e métodos de análise*. Fortaleza: BNB, 1998a.
- _____. As teorias da localização e a organização espacial da economia. In: *Economia regional – teoria e métodos de análise*. Fortaleza: BNB, 1998b.
- GUIMARÃES, Eduardo Nunes. *Economia regional: elementos conceituais e metodológicos*. 1997.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, p. 41-95, 1997.
- <http://www.bahiaplanet.com.br> (21 de setembro de 2000).

<http://www.suframa.gov.br> (21 de setembro de 2000).

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Política nacional de desenvolvimento regional: dinâmica microrregional, princípios, diretrizes e instrumentos*. Brasília, 1997, mimeo.

KRUGMAN, Paul. *Geography and trade*. Massachusetts: The MIT Press, 1991.

_____. *A dynamic spatial model*. Nov. 1992.

MILLS, Edwin S., NIJKAMP, Peter. Advances in regional economics. In: *Handbook of regional and urban economics*. Holanda: Elsevier Science Publishers, 1986.

MPO (Ministério do Planejamento e Orçamento). *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional*. Brasília: Ed. Universal, 1997.

NILDER, Antônio Duarte Furtado. *Conceitos de eixo, pólo, "cluster" e corredor como "unidades de caracterização" no desenvolvimento integrado*. 1998, mimeo.

NIJKAMP, Peter, RIETVELD, Piet, SNICKARS, Folke. Regional and multiregional economic models. In: *Handbook of regional and urban economics*. Holanda: Elsevier Science Publishers, 1986.

PESSÔA, Samuel de Abreu. *Economia regional, crescimento econômico e desigualdade regional de renda*. Rio de Janeiro: EPGE/Fundação Getúlio Vargas, 1999 (Ensaio Econômico, 355).

RICHARDSON, Harry W. *Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

SILVA FILHO, Guerino Edécio. A interpretação para o atraso relativo do Nordeste a partir da teoria do desenvolvimento econômico periférico da Cepal. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, p. 433-450, out./dez. 1997.

Referências Adicionais

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea, 1988 (Série PNPE, 19). [Trabalho citado em SILVA FILHO (1997).]

DUBEY, Vinod. The definition of regional economics. In: MCKEE, David L., et alii (eds.). *Regional economics: theory and practice*. New York: The Free Press, 1970. [Trabalho citado em FERREIRA (1998a).]

FERREIRA, Carlos Maurício de C. Evolução recente das rendas *per capita* estaduais no Brasil: o que a nova evidência mostra. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 27, n. 13, p. 363-374, 1996. [Trabalho citado em BARROS (1997).]

HOOVER JR., Edgard M. The partial equilibrium approach. In: REAN, Robert D., *et alii* (eds.). *Spatial economic theory*. New York: The Free Press, 1970. [Trabalho citado em Ferreira (1998b).]

WILLIAMSON, Jeffrey G. Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns. *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, v. 13, n. 4, jul. 1965. [Trabalho citado em ALBUQUERQUE e CAVALCANTI (1976).]