

SESSÃO ESPECIAL – ANPEC

ESTADO DAS ARTES EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

COMPOSIÇÃO DA MESA

Presidente

Antônio Henrique Pinheiro Silveira, secretário adjunto da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia – Anpec.

Expositores

Clélio Campolina Diniz, professor do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, da Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar/UFMG, e diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG.

Eduardo Haddad, professor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, da Universidade de São Paulo – FIEP/USP.

Antônio Henrique Pinheiro Silveira

Gostaria, antes de mais nada, de agradecer a presença dos senhores nesta quarta edição do Encontro Regional de Economia do Nordeste. A Anpec se sente lisonjeada com esse encontro, fruto de trabalho conjunto com o Banco do Nordeste, que se mostra cada vez mais firme e frutífero. Gostaria de agradecer ao Banco do Nordeste, notadamente à equipe do Etene, que nos tem apoiado na realização desse evento; aos Centros de Pós-Graduação em Economia, que participam do Encontro Regional e, de forma especial, à comissão científica, que teve o papel de selecionar os artigos para apresentação nas sessões ordinárias – trabalho fundamental para o sucesso desse nosso evento.

Nossa Sessão Especial Anpec versa, este ano, sobre “O Estado das Artes em Economia Regional”. Foi uma idéia maturada junto aos coordenadores nas últimas reuniões. Temos aqui a satisfação de trazer como expositores os professores Clélio Campolina Diniz, professor do Cedeplar e diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, e Eduardo Haddad, professor da USP.

Passo a palavra ao professor Clélio Campolina. Logo após, o professor Eduardo Haddad fará sua exposição.

Clélio Campolina

Muito obrigado, bom-dia a todos. Inicialmente, gostaria de agradecer o convite da Anpec e do Banco do Nordeste para participar dessa mesa especial. Confesso minha preocupação ao longo dos últimos dias, após receber o convite, com a responsabilidade de abordar um tema dessa envergadura, dessa natureza; mas ao mesmo tempo me senti muito confortável, por ter como parceiro de mesa um jovem extremamente talentoso e muito bem preparado. De maneira que, tenho a absoluta certeza, o que eu não puder apresentar ele o fará com mais competência e rigor que eu.

Organizei minha fala em seis grandes pontos, que serão curtos, naturalmente, e que vou enunciar de saída: o primeiro, mesmo sem o caráter historicista, é um esforço de retrospectiva histórica das várias contribuições ou tendências na área de economia regional e das tentativas de superação de suas limitações; o segundo ponto é um registro da generalização dos modelos de análise regional e dos modelos de planejamento regional que passaram a vigorar a partir do pós-2ª Guerra Mundial; um terceiro ponto seria uma interpretação crítica desses modelos de análise regional e de planejamento regional, a partir dos anos setenta, e de novos fenômenos estruturais que começaram a surgir; o quarto ponto seria a busca da reconstrução teórica e do aprendizado contemporâneo; um quinto ponto seria a indicação ou anúncio das grandes mudanças estruturais e desafios para a área do conhecimento, do ponto de vista acadêmico, do ponto de vista empírico, de programação e de planejamento; e, num sexto ponto, vou cometer o atrevimento de dizer quais seriam, a meu ver, os possíveis caminhos para o avanço do estudo da economia regional, em uma perspectiva acadêmica, em uma perspectiva de planejamento.

Anunciados esses seis pontos, vamos abordar rapidamente um a um.

Primeiro, uma retrospectiva histórica do pensamento regional. Todas as pessoas que trabalham com economia regional sabem que, embora se possa resgatar na análise econômica, principalmente na análise de relações internacionais, nos economistas clássicos, fragmentos analíticos que nos permitam entender o problema regional, o problema internacional, o problema dos mercados internacionais, de fato o que chamamos hoje de economia regional nasceu na Alemanha, no século XIX, a partir de vários trabalhos, fundamentalmente o trabalho de Von

Thünen sobre localização agrícola no século XIX e, posteriormente, ao longo deste século, várias contribuições que poderíamos sintetizar com os trabalhos de Weber sobre localização industrial, a concepção de áreas de mercado de Lösch e também de lugar central de Christaller. Esses são os fundamentos básicos, do ponto de vista teórico, da economia regional.

Uma alternativa diferente foi desenvolvida na França, especialmente a partir da 2ª Guerra Mundial, com as concepções de pólo de desenvolvimento, de indústria motriz e indústria-chave e suas implicações, que também passaram a ser generalizadas do ponto de vista de interpretações teóricas e de uso como instrumental analítico.

Posteriormente à formulação alemã e às formulações francesas, foram feitas novas contribuições. Podemos destacar os trabalhos de Myrdal, com a concepção de causação circular cumulativa, e os trabalhos do Hirschmann, numa linha semelhante, tentando explicar os processos de concentração e também os processos embrionários de desconcentração. Esses são, a meu ver, os fundamentos teóricos: a linha alemã, a linha francesa e as contribuições posteriores, que estou sintetizando aqui no Myrdal e no Hirschmann.

A partir da 2ª Guerra Mundial, generalizaram-se os estudos e as experiências de desenvolvimento e planejamento regional; e chegou mesmo a ser criada uma área de conhecimento que se propôs ser chamada uma Ciência Regional, capitaneada talvez pelo maior teórico na área de economia regional deste século, que foi Walter Isard.

Numa interpretação recente, o professor Paul Krugman classificou a tradição regional em cinco linhas: o que ele chama geometria germânica, que são exatamente os estudos de localização industrial-agrícola, área de mercado, lugar central; a concepção que ele chamou de física social, que foi a adaptação dos modelos gravitacionais tomados de empréstimo da Física para analisar, fundamentalmente, a questão de polarização e as questões de relações inter-regionais; uma terceira linha, que ele também chama de processo de causação cumulativa, que é exatamente a linha de Myrdal e de Hirschmann; uma quarta linha, que Krugman chama de economias externas mas, a meu ver, é prima irmã da anterior; e uma quinta linha, que historicamente foi a primeira, mas ele classificou como quinto lugar, que é a idéia de renda fundiária e uso da terra. Eu tenho aqui detalhados os fundamentos de cada uma dessas contribuições, mas não vou me deter nisso porque seria extremamente cansativo e não haveria tempo suficiente.

Invertendo a ordem, para seguir a cronologia, os cinco fundamentos na concepção do Paul Krugman seriam, primeiro, a concepção de renda fundiária e uso da terra, fundamentada nos modelos de Von Thünen – as idéias de anéis concêntricos, do padrão locacional da agricultura em função da localização dos mercados, do preço ou da renda da terra e do custo de transporte. E esses modelos de Von Thünen estão sendo reaplicados em vários momentos, inclusive em tentativas de análise urbana.

A segunda linha é o que ele chama de geometria germânica, que é a idéia do padrão locacional de Weber: a idéia dos triângulos locais (por isso ele chama de geometria), fundamentada na análise dos custos de transportes, mercado de trabalho e economias de aglomeração, mas tudo isso reunido, um pouco, em torno de custo de trabalho como síntese dessas variáveis. Ainda nessa linha da Geometria, os trabalhos de Lösch, tentando formular idéias de áreas de mercado, chegando à concepção de mercados hexagonais, de redes de mercados, de redes de regiões, de sistemas de redes, o que é hoje também retomado numa perspectiva um pouco diferente – toda a análise de redes empresariais ou rede de mercado. E, na sequência, toda a fundamentação de Christaller, que é a fundamentação do lugar central como o centro organizador do processo produtivo e das relações econômicas – algo que também hoje está muito presente, a partir,

inclusive, dos processos de globalização, de integração, da emergência das chamadas cidades globais ou da relação entre o urbano e o espaço macrorregional ou internacional. Então, essa é a segunda formulação, que é chamada formulação da Física ou da Geometria.

A terceira formulação é chamada modelos gravitacionais, inspirados nos princípios da Física e que são muito usados nas análises dos modelos de polarização. Hoje mesmo meu colega Mauro Borges vai apresentar um trabalho que nós estamos fazendo no Cedeplar, que toma como fundamento exatamente a idéia de polarização a partir das relações inter-regionais com modelos gravitacionais.

A quarta é a concepção de um processo de causação cumulativa – a idéia de que, quanto mais rica uma região, mais rica ela se torna; quanto mais pobre, mais pobre ela se torna – que se fundamenta nos trabalhos de Myrdal e nos trabalhos de Hirschmann e que está sendo retomada hoje na linha de retornos crescentes do próprio Paul Krugman e de outros autores: a tentativa de analisar os processos de concentração a partir de retornos crescentes de economias de aglomeração.

E a quinta linha, que também o professor Paul Krugman chama de economias externas locais, a meu ver é uma análise um pouco semelhante aos processos aglomerativos com retornos crescentes, a partir de modelagens que indicam, digamos, as tendências da mobilidade dos fatores e, nessa perspectiva, uma tendência concentradora. Se bem que há também formulações mostrando até onde, ou em que momento, ou em que condições poderia haver processo de desconcentração *à la* efeito gotejamento, de Hirschmann, ou *à la* deseconomias de aglomeração, reversão de processos de polarização ou aumentos de custos.

Segundo ainda a concepção do Krugman, esses modelos apresentavam várias dificuldades. Ele faz críticas – e existe um conjunto de críticas de distintos matizes – aos limites das diversas formulações. No caso do Weber, por exemplo, as críticas são fundamentadas na idéia de que ele trabalhou com concorrência perfeita e com retornos decrescentes e que, portanto, essa foi a limitação para os modelos. Isso está sendo superado e o Eduardo Haddad vai mostrar hoje o avanço que está sendo feito nessa linha com trabalhos do próprio Isard – quando ele se supera.

Do ponto de vista dos modelos de localização agrícola, há toda a crítica de que eles explicam os processos de desconcentração, mas não explicam as concentrações, o que frustra as tentativas de aplicá-los. Por exemplo, na análise urbana, encontra-se hoje uma situação factual difícil de ser explicada, porque a reprodução do espaço urbano não se faz numa linearidade, em que as atividades se localizam em função de distância; podemos reproduzir hoje uma série de nichos urbanos muitas vezes fora do centro e modernos.

Então, as chamadas tentativas de análise apresentaram essas limitações. Mas, de qualquer forma, no pós-guerra foram generalizados os modelos de crescimento regional e os modelos de planejamento; e esse é exatamente o segundo ponto que vou enfocar.

Tomada essa bagagem teórica, seja de filiação germânica, de filiação francesa (que o Paul Krugman não reconhece), sejam as contribuições posteriores de causação circular ou processos de aglomeração e de retornos crescentes, foram feitas várias formulações de modelagem teórica, tomando, inclusive, a contribuição do núcleo duro da economia, principalmente as contribuições keynesianas, as idéias de efeito multiplicador de renda e de emprego, todas as análises das relações de insumo-produto, e aí tomando a vertente a Weber e a Isard e tomando também a vertente francesa, a idéia de pólos, de empresa-motriz, de efeitos multiplicadores; foram feitos, digamos, vários modelos de interpretação teórica e de subsídio ao planejamento.

Paralelamente, houve também um grande avanço em toda a análise do comércio internacional e inter-regional, para o entendimento da problemática regional, dos processos de desenvolvimento regional – que foi a grande contribuição da chamada teoria da base de exportação, muito centrada nos trabalhos de Douglas North, de Charles Tibeout e de outros autores, tentando explicar o papel de uma atividade exportadora na dinamização da economia regional e na relação entre atividade exportadora e não exportadora, bens básicos e bens não básicos.

Por outro lado, também na mesma seqüência, vem toda a análise da noção de desenvolvimento desequilibrado, seja *à la* processo de acumulação, de causação circular cumulativa, seja na idéia de pólos de desenvolvimento, na tradição francesa, e na idéia das atividades motrizes e atividades indústrias-chave, como instrumentos de planejamento; então havia toda uma roupagem teórica. Foi criada, até mesmo, a chamada Ciência Regional; surgiram vários cursos de pós-graduação em economia regional, departamentos com mestrado e doutorado em economia regional; e criou-se, em 1954, a *Regional Science Association*, que era exatamente a Associação da Ciência Regional.

Paralelamente a esse esforço teórico, analítico, começaram também a ser expandidas as experiências de planejamento. A primeira grande experiência de planejamento regional foi a criação do TVA, em 1933, no bojo do *New Deal*, que era a tentativa de planejar e de programar o desenvolvimento de uma bacia hidrográfica relativamente atrasada dentro do contexto americano; e isso posteriormente foi generalizado nos programas para os Apalaches e para outras bacias hidrográficas nos Estados Unidos. Foi, digamos, um grande experimento no pós-trinta, depois generalizado no pós-2ª Guerra Mundial.

Do ponto de vista de outros países, na França, depois da 2ª Guerra Mundial, houve sucessivos planos de distribuição territorial e de pólos de desenvolvimento e metrópoles de equilíbrio, fundamentalmente motivados pelo livro “Paris e o Deserto Francês” – que indicava o processo de concentração na cidade de Paris e o empobrecimento relativo de outras partes da França, principalmente a Bretanha francesa – e, em boa parte, formulados também nas idéias de pólos de desenvolvimento.

Na Inglaterra, registraram-se vários e sucessivos planos de desconcentração industrial. Toda a problemática da concentração industrial e da divisão Norte–Sul do país era um problema recorrente na Inglaterra, que continua existindo até hoje, não só na Inglaterra mas em todo o conjunto da ilha, onde temos o problema do País de Gales e o problema da Escócia, que são problemas regionais.

Do ponto de vista da Alemanha, tivemos todos os programas de desenvolvimento de fronteira, principalmente a partir da divisão da Alemanha em duas (quem visita a Alemanha e quem acompanhou esses processos vê todo o esforço que foi feito); e, posteriormente, toda a tentativa de equacionar o problema da concentração de algumas áreas alemãs, principalmente do Vale do Ruhr.

Também na seqüência de experiências internacionais, temos a grande experiência italiana que foi a criação da *Cassa del Mezzogiorno* e a tentativa de implementar um programa de desenvolvimento para o sul da Itália – programa esse que motivou várias análises mostrando os limites do planejamento regional – e, mais recentemente (vou falar nisso daqui a pouco), toda a tentativa da ciência política e da Sociologia de mesclar análise econômica com os fatores culturais, sociais e políticos como fundamentais na determinação do desenvolvimento regional.

E, ainda nessa seqüência, a grande experiência da extinta União Soviética com os planos de desenvolvimento dos chamados complexos territoriais produtivos, que tomavam emprestada toda a idéia de relações de insumo-produto, de pólos de desenvolvimento, de multiplicadores de renda e de

emprego, do ponto de vista do entendimento do fenômeno; e a tentativa geopolítica de ocupar os Urais e a Sibéria, principalmente depois da 2ª Guerra Mundial, considerando que a economia soviética estava muito concentrada na União Soviética Ocidental e que isso podia ser um problema político.

De forma semelhante, na América Latina foram generalizadas as experiências de planejamento regional. Podemos tomar como grande primeiro experimento a preocupação da CEPAL em desenvolver uma teoria, a teoria da deterioração das relações de trocas, tentando mostrar que a pobreza da América Latina era determinada por uma relação de dependência na forma das trocas, exportando produtos primários e importando produtos industrializados. Há toda a formulação teórica do problema da assimilação do progresso técnico, do papel da incorporação salarial etc. mas a orientação da CEPAL é, fundamentalmente, uma orientação pela industrialização; a industrialização como mudança estrutural da base produtiva e mudança das relações de troca internacionais, como forma de superação do atraso. O GTDN, quando foi formulado e montado, estava muito baseado nessa orientação, porque o Celso Furtado, como um dos principais autores do GTDN, havia sido também um dos autores da formulação das idéias da CEPAL, no final dos anos quarenta.

Por outro lado, tivemos várias experiências internacionais de planejamento de bacias hidrográficas – a criação da Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco é um exemplo claro da assimilação das experiências americanas, na tentativa de planejar uma bacia hidrográfica – e, depois, toda a incorporação da idéia de pólo de desenvolvimento, de base de exportação, os modelos de multiplicadores de renda e emprego etc. Isso foi generalizado na América Latina. No Brasil, os experimentos são conhecidos de todos; na Venezuela, há o experimento com a região de Guiana; temos também o experimento das bacias hidrográficas das fronteiras mexicanas; os experimentos argentinos, principalmente o programa da região do Cuiu etc.

Ou seja, houve uma generalização no pós-2ª Guerra Mundial dos modelos de interpretação teórica, de interpretação acadêmica, e dos modelos de planejamento para a promoção do desenvolvimento regional. Estou falando mais em regional e menos em urbano, sem negar a relação entre urbano e regional e sem negar a idéia de que o urbano comanda o espaço. É que não sou um especialista na problemática intra-urbana; embora reconheça sua importância, não é essa a área em que eu trabalho. O segundo ponto que eu formulo, portanto, é essa idéia da generalização das experiências de planejamento regional e urbano e do esforço acadêmico na criação de uma área de ciência regional.

O terceiro ponto é a idéia de uma interpretação crítica, que surge principalmente a partir dos anos setenta, baseada no suposto fracasso das experiências de planejamento regional e urbano – digo suposto fracasso porque havia uma expectativa de que os problemas pudessem ter solução de curto prazo e eu acho que essas coisas precisam ser reavaliadas com cuidado – e também na emergência de fenômenos novos que o corpo teórico da área de economia regional e urbana não estava adequado para explicar.

Então existem várias críticas e várias decepções com essas experiências de planejamento. Há um trabalho inédito da professora Ann Markusen em que ela aborda as críticas comparando as várias linhas na chamada dissidência regional liderada pelo Holland ou no reestruturalismo regional da Doreen Massey, que é uma marxista inglesa. O Holland, por exemplo, dizia que todas as experiências analíticas de planejamento regional desconheciam o poder mesorregional e desconheciam a presença de um fator novo que eram as multinacionais na escala mundial. E a Doreen Massey fazia críticas alegando que todas as formulações de desenvolvimento regional estavam muito mais fundamentadas e preocupadas em viabilizar o crescimento econômico e não em

resolver os problemas regionais ou sociais; e que as classes sociais haviam sido desprezadas dentro do processo.

Essas críticas ou essas análises ganharam distintos matizes. No caso brasileiro, por exemplo, temos o clássico trabalho de Francisco de Oliveira, tentando mostrar que o planejamento do Nordeste do Brasil apenas assegurava a reprodução do capital no País e não resolvia os problemas econômicos e sociais da Região Nordeste; e os trabalhos do Corraggio, também formulando várias análises críticas a essas formulações de interpretação.

Fundamentalmente, poderíamos classificar essas críticas como da esquerda. Mas havia também críticas que vinham de outra linha, a chamada linha liberal americana (para cair numa posição oposta), que tinha várias reações contra as experiências de planejamento, criticando a intervenção do Estado na economia, especialmente a partir da experiência do TVA, e a generalização de outras experiências nos Estados Unidos.

Tivemos, assim, críticas de esquerda, críticas de direita e avaliações de que os resultados do planejamento regional eram muito pequenos e que, portanto, a área de conhecimento estava em crise. Há, ainda, interpretações como a do Hirschmann, que dizia que um dos grandes problemas foi tentar construir uma ciência regional para analisar um fenômeno que, por natureza, é interdisciplinar; ele é extremamente complexo para ser analisado e enfrentado numa perspectiva de construir um campo científico próprio, o que torna necessário fazer um esforço interdisciplinar. Então, a verdade é que se generalizaram críticas no exterior, no Brasil e por todo lado sobre as interpretações teóricas e sobre os resultados das experiências de planejamento.

Simultaneamente, surgem fenômenos novos. E quais eram os principais fenômenos novos que o corpo teórico da chamada Economia Regional não estava adequado para explicar? O primeiro são os processos de desindustrialização, que passaram a ocorrer a partir dos anos sessenta no noroeste inglês e a partir dos anos setenta no nordeste americano. Era um fenômeno novo. Nós viemos da tradição de interpretar a transição agrícola-industrial, o declínio secular da agricultura e os processos de industrialização. De repente, a indústria começa a perder posição relativa, surgem os processos de desindustrialização, com mudanças regionais significativas. Isso era um fenômeno novo. No caso americano, por exemplo, o livro do Harrison e Bluestone traz análises empíricas mostrando o colapso de algumas regiões tradicionais americanas. Algumas perdiam até 20% da população por queda do emprego em todos os setores e migração de indústrias.

Um segundo fenômeno era uma nova divisão internacional do trabalho, que começa a emergir com a transferência de um conjunto de atividades dos países centrais para os países de mão-de-obra barata (se bem que, para isso, havia a fundamentação teórica sobre a questão do custo do trabalho).

Um terceiro fenômeno é a emergência dos países de industrialização recente – fenômeno que começa a ser reinterpretado em várias linhas, inclusive com o debate da perspectiva do problema de uma economia exportadora, uma economia aberta, uma economia fechada, contrastando Ásia e América Latina.

E um outro elemento novo era a emergência de novas áreas industriais, paralelamente à decadência de velhas áreas industriais. O caso americano é típico: enquanto havia uma crise no nordeste americano, floresciam várias áreas industriais novas, principalmente na Califórnia, bem como na região das montanhas e em outras áreas. Então, vários fenômenos novos também se apresentavam como desafio.

Por um lado, havia uma crítica teórica e empírica sobre as interpretações do desenvolvimento regional e sobre os experimentos de planejamento; e, por outro lado, um conjunto de fenômenos novos que exigiam esforço de interpretação adicional.

No sentido de superar essas dificuldades, várias tentativas foram feitas: primeiro, a tentativa da teoria do ciclo do lucro, buscando mostrar que havia um ciclo produtivo em que a maturação de um complexo produtivo ou de um espaço geográfico elevava aquela base de lucro e, portanto, as indústrias migrariam e mudariam os padrões locacionais (mas isso não teve força de generalização); segundo, a tentativa de mostrar que as áreas decadentes rejuvenesceriam a partir de incubadoras, na medida em que a base produtiva local teria um efeito regenerador (também isso foi verdade para algumas regiões, mas não foi verdade para outras); terceiro, a tentativa de novos distritos industriais, que está muito presente até hoje na literatura; voltando ao Marshall, a idéia da integração produtiva, a idéia do pós-fordismo, da mudança da organização dos processos de trabalho, da cooperação ou da competição cooperativa (e não da competição aberta), das mudanças tecnológicas, do papel da tecnologia, do sistema acadêmico etc. Tudo isso muito influenciado, uma vez mais, também, pela grande experiência do Vale do Silício, nos Estados Unidos, e, depois, por várias outras áreas que emergiram em escala mundial. O livro *The Second Industrial Divide*, de Piore e Sabel, foi, de certo modo, fundamental nessa reinterpretação.

Uma outra linha foi a tentativa de voltar às teorias do comércio inter-regional ou internacional, nos trabalhos já clássicos de Ricardo, da teoria da base de exportação, mas agora repensando a problemática regional numa perspectiva nova do comércio internacional, analisando não só as experiências asiáticas *versus* América Latina, mas um fenômeno novo: regiões que ganham e regiões que perdem; afinal de contas, qual é o impacto regional que os processos de integração produtiva provocam? Aliás, essa é uma questão profundamente contemporânea e vou falar sobre ela no final.

E uma quinta linha é uma linha institucionalista, de origem neomarxista, tentando resgatar o papel do Estado, o papel do setor público e o papel das instituições da sociedade civil, em contraste com as ações livres do mercado. A maioria dessas tentativas tem contribuições parciais, mas nenhuma delas foi capaz de reformular o corpo teórico de análise regional e de fundamentos para a busca da reconstrução analítica, acadêmica, teórica, e com fundamento no planejamento.

Aí chego ao meu quarto ponto, que chamo “a busca da reconstrução teórica e do aprendizado contemporâneo”, e vou indicar linhas da reconstrução teórica que, a meu ver, estão sendo tentadas. Fico satisfeito porque sei que o Eduardo vai desenvolver, com muito mais rigor, com muito mais pertinência conceitual e analítica, uma das grandes vertentes da reconstrução teórica.

Quais são, a meu ver, as principais tentativas de reconstrução teórica na área de economia regional? Primeiro, são os modelos de retorno crescente, buscando resgatar as contribuições clássicas do Myrdal, do Hirschmann, do Kaldor, mas adaptando esses modelos, para considerar economias de escala e estruturas de mercado com competição imperfeita. É a tentativa que o Krugman está trabalhando, fundamentalmente, analisando diferenças de estoque de capital, outros fatores determinantes, como educação, economias externas, economias internas, infra-estrutura, e até onde os processos concentram e qual a possibilidade da desconcentração. Então esse é, digamos, um matiz de tentativa de reconstrução teórica, que é a reconstrução dos modelos de retorno crescente, com uma formulação teórica de modelagem mais adequada e tentando superar alguns supostos que eram limites da idéia neoclássica de concorrência perfeita, que são retorno decrescente de escala e concorrência perfeita. Essa é uma tentativa, digamos.

Uma segunda tentativa são os modelos de crescimento endógeno, algo muito recente na literatura, da década de oitenta para cá, presente nos trabalhos do Romer, do Baumol, tomando o modelo de Solow, de Barro e Sala-I-Martin, tentando analisar a existência ou não de convergência de renda *per capita* entre regiões ou entre países e tentando formular ou introduzir elementos novos para entender esse processo, como crescimento demográfico diferenciado, taxa de fecundidade, taxa de participação (ou seja, participação da população ativa na população total), educação (através da escolaridade), grau de urbanização, infra-estrutura, posição da estrutura produtiva (a indústria em relação aos outros setores), agricultura etc. Ou seja, toda a tentativa de montar o entendimento de modelos de crescimento endógeno e verificar até onde essas variáveis ou um conjunto dessas variáveis explicam um processo de convergência ou divergência. Há controvérsias. O Romer mesmo tem um artigo mostrando a controvérsia da convergência de renda. Essa é uma segunda tentativa de construção teórica.

Uma terceira tentativa é a chamada linha institucionalista, resgatando o papel do setor público, o papel do Estado, o papel do planejamento, num momento árduo, porque esse é o momento do neoliberalismo. Não gosto de usar essa palavra, pois ela está ficando gasta, mas é exatamente um momento em que se advoga a retirada do Estado. E existem formulações tentando mostrar a importância do setor público, a importância do Estado e, mais ainda, o papel da sociedade civil para a formulação de políticas compensatórias. Então, essa é a chamada linha institucionalista; ela tem um matiz neomarxista, mas ela defende, fundamentalmente, a intervenção pública e a intervenção da sociedade civil.

Uma quarta linha, que eu chamei de modelos de desenvolvimento endógeno – que é diferente de crescimento endógeno – é a idéia da imersão social com ênfase no papel da cultura, da ideologia, no desenvolvimento. É toda a linha dos trabalhos de Putman sobre o papel da sociedade civil no desenvolvimento italiano; é a tentativa do Storper na linha de ativos relacionais, da interdependência cultural; é tudo isso, mostrando o papel da cultura, da ideologia.

Há, por exemplo, o livro de AnnLee Saxenian, chamado *Regional Advantage*, comparando a experiência do Vale do Silício *versus* a experiência da Nova Inglaterra, mostrando o papel da cultura, das instituições, das relações pessoais, do contato face a face, do sucesso californiano *vis-à-vis* o menor sucesso da região de Boston, ou coisa do estilo. Essa é a tentativa muito interdisciplinar de colocar cultura, ideologia, instituições e sociedade civil no entendimento do processo.

Uma quinta e última linha é a chamada tentativa de uma adaptação neo-schumpeteriana, enfatizando o papel dos sistemas locais de inovação ou da tecnologia, que são operacionalizados também numa contraparte com a questão dos novos distritos industriais, das incubadoras, das universidades, do esforço de pesquisa; enfim, da construção de vantagens comparativas, numa superação da idéia de vantagens comparativas naturais para vantagens comparativas construídas; toda a idéia de janelas de oportunidades determinadas pelas mudanças tecnológicas, na linha neo-schumpeteriana, fazendo uma ponte para o que se chama janelas locais (as janelas de oportunidades poderiam ser, ao mesmo tempo, janelas locais); e toda a reinterpretação do fenômeno dos novos distritos industriais, da tecnologia. Há um texto interessante do professor Harrison em que ele fala que os novos distritos industriais são vinho velho em garrafa nova: são as economias de aglomeração, a cooperação, a flexibilidade, tudo isso mostrando como se desenvolve esse fenômeno dos novos distritos industriais.

Ao lado dessas várias tentativas de reconstrução teórica – e eu tenho certeza que o Eduardo vai se aprofundar, com rigor, nos modelos de análise regional, na superação das limitações de modelos anteriores – há, por outro lado, grandes experimentos contemporâneos na retomada do planejamento regional. O maior deles é o experimento da União Européia, onde estão sendo

testadas várias interpretações teóricas e onde estão sendo implementados vários instrumentos de política.

Agora, é fundamental entender – e eu vou defender essa posição – que a problemática regional é, por natureza, uma problemática interdisciplinar e que nenhum corpo teórico ou científico isolado é capaz de explicá-la, entendê-la ou fornecer-lhe os instrumentos adequados. Vou defender aqui a posição de que nós temos de correr um risco, porque a interdisciplinaridade é muito difícil de ser feita e muito fácil de ser vulgarizada, porque os fenômenos complexos exigem um esforço analítico interdisciplinar, e a interdisciplinaridade, como ninguém é capaz de contê-la sozinho, do ponto de vista analítico, dá oportunidade também à vulgarização.

Então, nós poderíamos pensar na Economia, com todos os modelos e métodos de análise regional; na geografia econômica, com as suas interpretações sobre os processos de globalização, fragmentação e regionalização; na Sociologia, com toda a interpretação do papel da cultura e da imersão social; nas ciências políticas, com toda a análise do papel do Estado e das instituições públicas; no urbanismo, com a reinterpretação do papel das cidades e sua forma de organização; na administração, com toda a discussão do problema da organização, das formas de organização dos processos produtivos e da cultura das instituições; na engenharia, com toda a análise dos fenômenos tecnológicos e organizacionais; e nas ciências agrárias e ambientais, analisando toda a relação entre produção e natureza e suas implicações.

Estou advogando que a interdisciplinaridade não é uma fraqueza teórica, mas o reconhecimento da complexidade do fenômeno e das formas de interpretação. Então, acho necessário que tenhamos a humildade para entender o fenômeno, mas ao mesmo tempo o cuidado para não cair na vulgarização fácil. E aqui termino o meu ponto sobre a idéia da busca da reconstrução teórica e do aprendizado contemporâneo, citando, fundamentalmente, a experiência da União Européia: a busca da coesão, as razões de natureza geopolítica, econômica e social, a reação da pressão externa e da globalização, toda a busca de diagnóstico das desigualdades regionais, a partir de indicadores de renda e a partir de estoques de capital físico e social como elemento indicador das desigualdades regionais; toda a idéia de formulação de novas políticas regionais baseadas em fundos estruturais, como o Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo Agrícola, Fundo da Pesca etc. e a distribuição dos recursos segundo os objetivos regionais, com base em diagnósticos de regiões, que eles chamam de objetivos um, dois, três, quatro etc. O experimento da União Européia é o maior experimento contemporâneo.

Passo agora para meu quinto ponto, sobre as mudanças estruturais contemporâneas e os novos desafios. E quais são as mudanças contemporâneas? Vou anunciar apenas três grandes mudanças estruturais e os desafios que elas nos apresentam.

A primeira delas é a mudança da importância relativa do que chamamos genericamente setor serviços. Existem hoje várias contribuições tentando analisar a importância crescente dos serviços e a mudança da natureza do comércio de serviços. Historicamente, serviços eram entendidos como *no-tradeables*, não comercializados a longa distância, mas as mudanças tecnológicas, principalmente da tecnologia da informação e das telecomunicações, mudaram a natureza do comércio de serviços; está havendo uma internacionalização, um crescimento desse comércio.

Há também todo um esforço de classificar serviços (serviços vão do engraxate, do vendedor de picolé ou de bala na esquina à coisa mais sofisticada do ponto de vista da informática, da aviação ou do turismo) e a preocupação com os moldes da mudança estrutural. Nós tínhamos a idéia do declínio secular da agricultura, do crescimento da indústria, dos processos de desindustrialização; agora temos toda a emergência quantitativa desse conjunto de atividades que chamamos serviços –

serviços à produção, serviços ao consumo, serviços à intermediação etc. – com problemas de classificação, com problemas empíricos, com problemas teóricos de definir qual o verdadeiro papel dos serviços no processo de acumulação; e com uma base estatística inadequada para medir todo esse fenômeno. Hoje, a participação da renda dos serviços nas economias mais industrializadas, mais desenvolvidas, é da ordem de 60 a 70%. Então, é preciso haver um esforço analítico e empírico para reinterpretar a mudança estrutural e o crescimento desse negócio muito heterogêneo que são as atividades de serviços. Esse é um desafio contemporâneo.

O segundo desafio contemporâneo é o que está sendo chamado hoje de globalização, regionalização, a dialética entre global e local; porque você globaliza por um lado, universaliza por um lado, mas particulariza por outro, regionaliza por outro. Então, é a globalização como resultado de um processo histórico do aumento dos fluxos do comércio, financeiro, de capitais, de investimentos, de pessoas, de informação, com uma mudança qualitativa, que é a tecnologia da informação, proporcionando uma mudança na natureza das relações. E, ao mesmo tempo, aquilo que chamei de dialética entre o global e o local: como você recia o local, numa perspectiva cada vez mais globalizada? O ressurgimento, que estamos assistindo, dos regionalismos de toda natureza: as guerras internacionais, a guerra fiscal no Brasil, tudo isso leva a riscos de regionalismos, de fragmentação de espaços territoriais, como um desafio para a análise regional e para as políticas regionais.

Um terceiro desafio seriam as mudanças no papel do Estado. Afinal de contas, qual é o Estado que está sendo reconfigurado, à luz das mudanças da concepção teórica e da concepção prática da situação do Estado e, no caso particular de um período recente, do processo de retirada do Estado de um conjunto de atividades (os processos de privatização), e quais as implicações regionais dessa mudança? Eu acho que essa é uma questão muito particular para o Brasil, que merece análise profunda: qual será o significado das mudanças do papel do Estado no Brasil, dos processos de privatização, de que forma isso vai ser articulado ou não com novas políticas regionais e qual vai ser o impacto regional?

Eu anuncio aqui esses três desafios, ou seja, a questão da mudança estrutural (tecnologia, serviços etc.), da mudança nas relações internacionais (da globalização, da regionalização, da fragmentação) e da mudança no papel do Estado.

Vou terminar dizendo como podemos avançar, à luz desses desafios. Eu acho que existem dois imperativos: um imperativo teórico-acadêmico e um imperativo prático de políticas. O imperativo acadêmico é a necessidade do esforço de reconstrução ou avanço do instrumental teórico e analítico, aprofundando os métodos e os modelos de análise regional, que o Eduardo vai desenvolver melhor do que eu. Para que possamos apreender a realidade, para que possamos entender os fenômenos, para que possamos fazer esforço de interdisciplinaridade, nós temos que superar dicotomias ideológicas, numa perspectiva acadêmica, teórica e analítica; a coisa que é neoclássica é marxista, é neo-schumpeteriana, ou seja, vamos fazer e aprofundar o instrumental teórico. E é preciso haver análise quantitativa, sim. É preciso haver modelos matemáticos, sim. Só que não podemos cobrar deles a resposta que eles não podem dar.

E mais, ainda: além do avanço do instrumental teórico, modelístico e analítico, faz-se necessário o esforço também na linha interdisciplinar, plural, com o cuidado para que a interdisciplinaridade não se transforme em vulgarização, numa perspectiva de que os fenômenos são complexos e eles exigem esforço analítico interdisciplinar. A meu ver, esse é o imperativo acadêmico. A academia tem que se debruçar sobre isso, com seriedade.

O segundo desafio diz respeito à formulação de políticas públicas no contexto das transformações contemporâneas. Temos que pegar as contribuições que estão sendo dadas – a experiência da União Européia, como a maior experiência contemporânea de planejamento regional – e todas as idéias de novas formas de regionalização, para não ficarmos prisioneiros de modelos e analisarmos regiões de forma inadequada.

Região é, por natureza, algo que muda. Não existe nenhuma regionalização definitiva. Regionalização tem que ser feita para propósitos analíticos e implementação de políticas, mas com humildade suficiente para mudar a interpretação. No caso do Brasil, por exemplo, a meu ver as macrorregiões e os estados são hoje recortes regionais inadequados para analisar a problemática brasileira e para definir orientações de política econômica.

Então, o primeiro esforço é no sentido de assimilar as experiências internacionais, buscar novas formas de aprender o regional. O segundo é discutir os fundos públicos destinados ao desenvolvimento regional. Eu, pessoalmente, sou muito sensível à idéia da concentração dos fundos e de uma nova forma de administração, talvez de decisão política mais centralizada. Um terceiro esforço é articular as políticas regionais com as políticas sociais, pois não existe solução para o problema regional fora do macrossocial; e, ainda, um esforço de buscar adequar as políticas tecnológicas (a experiência da política tecnológica regionalizada da Embrapa é extremamente interessante para ser analisada).

Um país com a dimensão territorial do Brasil, com a diversidade natural, econômica, social e política, exige um esforço de pesquisa tecnológica regionalizada, um esforço de repensar a problemática urbana à luz das mudanças tecnológicas, da concentração e, mais ainda, no caso do Brasil, de aproveitar os experimentos que estão sendo feitos, como os eixos nacionais de desenvolvimento, os processos de privatização, para ver o real significado dessas políticas e quais as implicações que elas podem ter.

Os problemas do meio ambiente e da sustentabilidade vieram para ficar; as políticas regionais têm que estar compatibilizadas com as políticas ambientais e a idéia da integração; não a integração do mercado estrito senso, mas a integração numa perspectiva físico-territorial, econômica, social e política, como referência de um projeto nacional, para pensarmos a problemática regional.

Termino aqui deixando para o meu parceiro o grande desafio que é nos oferecer contribuição sobre como avançar do ponto de vista de métodos e de modelos de análise regional. Muito obrigado.

Eduardo Haddad

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, à Anpec e ao Banco do Nordeste pelo convite, que me proporcionou uma dupla alegria. A primeira, porque é sempre muito bom participar desses encontros e eu, pessoalmente, já estava com muita vontade de vir a esse encontro específico do Banco do Nordeste, desde a sua primeira edição, já que venho trabalhando com a questão regional há alguns anos e acredito ser este um dos principais fóruns de debates sobre o tema no País. O segundo motivo da minha alegria é reencontrar o professor Campolina na condição de palestrante, dividindo a mesma sessão. Ano passado, nós tivemos a oportunidade de participar, juntos, de uma mesa na Universidade de Oxford, também tratando de questões regionais do Brasil.

Como o professor Campolina salientou, vou dirigir minhas colocações para aspectos metodológicos da Ciência Regional. A idéia é iniciar a apresentação fazendo um breve paralelo entre duas gerações de técnicas de análise regional.

No ano passado, foi editado pelo professor Walter Isard, na minha opinião, o mais moderno manual de métodos de economia regional, chamado *Methods of Inter-regional and Regional Analysis*, publicado pela Editora Ashgate. E isto, exatamente 38 anos depois da publicação do clássico *Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science*, do mesmo autor. E como veremos ao comparar esses dois livros, a inclusão da palavra inter-regional no título do novo manual nós dá uma idéia da direção metodológica tomada nos últimos anos.

A seguir, vou levantar algumas questões metodológicas que refletem o estado das artes e modelagem regional/inter-regional, considerando análise integrada de sistemas regionais. E como esta é uma área de pesquisa de caráter empírico, vou dar o exemplo de um projeto de pesquisa que incorpora muito dos elementos que serão discutidos aqui e que demonstra uma aplicação bem-sucedida para o caso brasileiro. Finalmente, eu gostaria de tecer alguns comentários a respeito dos resultados gerais deste projeto, chamado B-Maria, e suas implicações para a política regional no Brasil.

Este é um projeto que teve como motivação a análise dos impactos regionais das mudanças estruturais na economia brasileira, nos anos noventa. O objetivo principal era desenvolver um instrumental analítico usando técnicas modernas de modelagem e que fosse baseado em dados econômicos sólidos e consistentes, capazes de avaliar os diferentes impactos de diferentes políticas econômicas na economia brasileira. É um projeto que foi iniciado na Universidade de Illinois, tendo como principal fruto minha tese de doutorado, que foi orientada pelos professores Werner e Geoffrey Hewings e que agora foi transformada em livro, a ser publicado dentro de alguns meses na Inglaterra.

As duas gerações de técnicas de análise regional que estou considerando estão sintetizadas nos dois manuais que eu mencionei (ISARD, 1960, 1998). Nas quase quatro décadas que separam estes dois livros, paralelamente aos temas, como frisou o professor Campolina, as técnicas e métodos evoluíram muito rapidamente.

Segundo o próprio Isard, a publicação do Método de Análise Regional, em 1960, foi fundamental para a sistematização da Ciência Regional como um campo de estudo específico. A idéia era colocar num mesmo lugar as diversas teorias regionais, hipóteses, conceitos, técnicas e ferramentas existentes nas Ciências Sociais; ao sistematizar o debate das questões regionais, poderia ser obtido um conhecimento mais profundo dos fenômenos regionais e, a partir daí, os métodos analíticos poderiam evoluir de forma mais significativa para lidar com os problemas regionais.

O resultado parece ter sido positivo, vez que a Ciência Regional se desenvolveu a passos largos desde então, tornando o manual de 1960 obsoleto. O reconhecimento desta obsolescência incentivou a produção do novo manual, de 1998.

Dentre as principais diferenças entre os dois manuais, podemos considerar algumas. Em termos de conteúdo, o manual de 1960 pôde cobrir quase todo o material avançado da época. Devido aos avanços nas últimas décadas, o manual de 1998 apresenta apenas o material básico para estudos avançados na área. Equivaleria a um texto introdutório para alunos de pós-graduação. Mas o que nos interessa aqui é a mudança de orientação, que reflete mudanças metodológicas na área.

No que estou chamando de primeira geração metodológica, apesar de se reconhecer a importância de interações inter-regionais, a ênfase era em problemas de uma região específica e na formulação de políticas isoladas. Já nessa segunda geração, a ênfase se dá na análise inter-regional e no maior entendimento do funcionamento de um sistema de regiões, seja dentro de um país ou entre países ou blocos de países ou mesmo em uma microrregião formada por um conjunto de comunidades urbanas.

Outra mudança refere-se à importância relativa dos diversos métodos. O que se percebe é a mudança de ênfase, de análises baseadas em estudos estatísticos "primitivos" para modelos de programação não-linear e análises de equilíbrio geral, que em 1960 eram arcabouços puramente conceituais. Isso devido, em grande parte, à revolução computacional, que permitiu o desenvolvimento dessas técnicas intensivas em dados e cálculos matemáticos.

Por outro lado, técnicas de ponta desenvolvidas em 1960, tais como as análises de insumo-produto, contabilidade social regional e modelos gravitacionais, consolidaram-se como importantes ferramentas de análise regional; e hoje, com o desenvolvimento dos sistemas de informação geográfica, ainda apresentam um futuro promissor. Finalmente, a estatística descritiva que era utilizada deu lugar a métodos econométricos mais rigorosos, com o desenvolvimento da econometria espacial.

Reafirmo aqui que um dos maiores desenvolvimentos nos métodos utilizados em Ciência Regional, que tem raízes nos avanços tecnológicos da computação, foi o potencial para empregar, efetivamente, funções não-lineares na condução de uma agenda de pesquisas que vai bem além das investigações de insumo-produto e programação linear dos anos sessenta.

Essa revolução computacional, com a habilidade de lidar mais facilmente com as relações não-lineares, permitiu que economistas de uma maneira geral desenvolvessem modelos aplicados de equilíbrio geral para as nações, utilizando, primordialmente, esses modelos para avaliação de impactos de políticas econômicas. No entanto, o tratamento do espaço foi completamente desconsiderado nesses modelos, e o que se tem tentado fazer ultimamente é incluir estes elementos-chave na especificação teórica e implementação dos modelos, o que representa hoje uma das fronteiras de pesquisa na nossa área de atuação.

Recentemente, em parte devido ao trabalho de Paul Krugman, o reconhecimento do papel do espaço, da distância e dos custos de transportes ressurgiu em alguns estudos econômicos, caracterizando uma economia de forma mais realista e não como uma entidade "anespacial", um ponto isolado, perdido, onde todas as relações de produção e consumo ocorriam. Mas infelizmente o tratamento do espaço continua sendo negligenciado, de maneira geral, em nossa profissão.

Na teoria do comércio, por exemplo, o modelo H-O e suas variantes continuam exercendo um papel importante nas conclusões sobre o mundo "adimensional" – conclusões estas potencialmente falaciosas no mundo real.

Em relação a algumas questões metodológicas específicas, um ponto que tem merecido atenção cada vez maior dos pesquisadores refere-se à importância do comércio inter-regional para o desenvolvimento de uma região. Há que se modelar essas interações inter-regionais para se ter um melhor entendimento de como as economias regionais são afetadas, tanto nos mercados internacionais como nos mercados domésticos, já que para as economias menores, em particular, a performance das regiões mais desenvolvidas desempenha um papel crucial.

Pessoalmente, acho importante que se tenha isso em mente, porque o que temos visto na análise regional é a exploração do papel do comércio para o desenvolvimento regional, sem se prestar muita atenção em generalizações sobre o tipo de comércio envolvido, a mudança de sua composição ao longo do tempo, à medida que uma região se desenvolve, e as implicações dessas diferenças estruturais para a articulação e implementação de políticas de desenvolvimento.

Aqueles que trabalham com análise regional sabem que a disponibilidade de dados sempre foi e continua sendo um grande problema. E o que tem acontecido agora é que, com a disponibilidade de estatísticas mensais sobre a balança comercial e a crescente atenção que vem sendo dada às relações comerciais internacionais de uma região, o papel das relações comerciais inter-regionais tem sido relegado a segundo plano. E embora esta caracterização de uma interação espacial da região com o resto do mundo proporcione um mecanismo conveniente para se gerarem modelos de *demand-driven*, pouco se pode dizer a respeito de duas propriedades, extremamente importantes, associadas à interação espacial, quais sejam: os "feedbacks" e a hierarquia, que não têm sido consistentemente explorados em modelos regionais.

O modo como se tem tentado incorporar relações inter-regionais em modelos integrados (especialmente em modelos de equilíbrio geral) e as propriedades que acabei de mencionar é através dos seguintes mecanismos: em primeiro lugar, "feedbacks" intersetoriais e inter-regionais são usualmente capturados, através das relações de insumo-produto. O que se faz é utilizar um sistema inter-regional de insumo-produto para calibrar o modelo, de forma que as ligações de insumo-produto incorporem a dimensão estática do desenvolvimento regional.

Ainda com relação a "feedbacks", a questão da competitividade regional é abordada através da especificação de Armington e de mecanismos de substituição via preço. Também as especificações adotadas para a tecnologia de produção e estrutura de demanda das famílias permitem especificar a distribuição e força dos fluxos inter-regionais. A hierarquia é baseada no nível de desagregação desses modelos. E, finalmente, lida-se com mudanças estruturais através dos resultados dos modelos, nos planos setorial e regional. A principal característica dos métodos mencionados é que, por definição, eles podem ser aplicados ou operacionalizados.

Agora, eu gostaria de falar a respeito da aplicação de um desses métodos, que considera a análise integrada do sistema regional brasileiro. É importante que se conheçam as vastas possibilidades de utilização destes modernos instrumentais analíticos a que me referi para problemas específicos de nosso País.

Vou ilustrar com o exemplo de um estudo que foi desenvolvido para avaliar os impactos regionais e setoriais das mudanças do ambiente econômico no País, no início dos anos noventa. Para tanto, foi desenvolvido e implementado o primeiro modelo aplicado de equilíbrio geral inter-regional para a economia brasileira. Este modelo considera as economias das regiões Norte, Nordeste e Centro-Sul totalmente integradas através de fluxos de mercadorias e fatores de produção. É um modelo altamente detalhado, com mais de 240 mil equações, integrando 40 setores produtivos em cada região com o resto do País e o resto do mundo; contemplando, ainda, a integração das relações de produção e consumo com o sistema de transportes, as contas públicas dos governos federal e regionais, relações de acumulação e migrações.

Outras inovações metodológicas referem-se ao tratamento da provisão de bens públicos e dos custos de transportes. O que é relevante para a nossa discussão é a utilização desse instrumental na derivação de resultados que ajudam a desenvolver uma melhor compreensão de um sistema inter-regional integrado, em geral, e do sistema econômico regional brasileiro, em particular.

Na análise proposta, uma série de simulações foi realizada para isolar os impactos de políticas macroeconômicas, setoriais e estruturais sobre as regiões. A conclusão mais genérica, no contexto deste projeto, revela que a discussão dos impactos regionais e setoriais de estratégias alternativas de desenvolvimento regional mostrou que as políticas mais liberais dos anos noventa e as estratégias nacionais para aumentar a competitividade internacional são responsáveis pelo aumento das desigualdades regionais no País.

A tendência à desconcentração verificada entre os anos sessenta e oitenta foi fortemente induzida por uma intervenção ativa por parte do governo, manifestada em ações como investimentos diretos em projetos de desenvolvimento regional e incentivos fiscais nas regiões menos desenvolvidas do País. Entretanto, com a crise fiscal, generalizada para todos os níveis de governo, há pouco espaço para novas "manobras" públicas.

A agenda acordada para os próximos anos inclui a integração competitiva do País na rede de comércio global. Isto implica a atração de investimentos estrangeiros e uma política fiscal responsável, inibindo assim a possibilidade da adoção de políticas regionais baseadas em pesados

gastos redistributivos, como foi o caso na década de setenta. Os investidores estrangeiros buscam retornos financeiros e, portanto, não estão preocupados com problemas de desigualdade regional.

Este novo ciclo da economia brasileira, que será intensivo em tecnologia, vai refletir a maior exposição do País à concorrência externa. A teoria da localização industrial convencional, em muitos casos, não consegue explicar os padrões dos novos investimentos. Habilidade técnica e aglomeração urbana são dois fatores importantes que irão influenciar a localização dos novos investimentos nas regiões, à medida que a concorrência inter-regional se basear mais fortemente em fatores locais não-tradicionais, tais como qualidade das universidades, escolaridade, qualidade de vida, e menos em fatores locais convencionais como, por exemplo, mão-de-obra barata e incentivos fiscais.

No caso do Brasil, o Centro-Sul é a região que concentra o estoque de capital humano do País, que passa a ser um dos fatores mais importantes na atração de novos investimentos. Na verdade, os resultados desse estudo mostram que a atuação das forças de mercado na economia brasileira favorece a região mais desenvolvida do País.

De modo que, se equidade regional for parte da agenda de desenvolvimento do País, uma política regional ativa por parte do Governo Federal faz-se ainda necessária para a redução das desigualdades regionais e, mais especificamente, para solucionar os problemas do Norte e Nordeste – áreas tradicionalmente menos desenvolvidas, estruturadas em atividades de baixa tecnologia. A melhoria da infra-estrutura econômica nessas regiões, assim como o estabelecimento de vantagens competitivas dinâmicas, mediante uma política de capital humano consistente, são necessários para se atenuarem os efeitos regionais adversos da estratégia de desenvolvimento perseguida pelas autoridades públicas.

Atualmente, a política regional adotada pelo Governo Federal consiste em subsídios e incentivos industriais isolados em alguns centros. No contexto do ajuste fiscal desta década, o papel do governo central como estimulador de atividades produtivas e provedor de infra-estrutura econômica nas regiões menos favorecidas está sendo negligenciado.

Na concepção do Plano Real, não havia nenhuma preocupação explícita com a formulação de uma política de desenvolvimento regional para o País. O Plano Real foi concebido como um plano global de estabilização que incluiria reformas econômicas e institucionais, sem se propor nenhuma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Entretanto, com os benefícios da estabilização e algumas reformas, um novo ciclo de investimentos privados veio à tona, de modo que esses investimentos tendem a se concentrar no Centro-Sul, que é a região que possui uma série de atrativos para o novo capital.

A meu ver, desenvolvimento regional requer necessariamente a intervenção direta do governo; e a estrutura econômica das regiões menos desenvolvidas deveria evoluir para níveis maiores de especialização naquelas atividades em que essas regiões apresentem vantagens competitivas dinâmicas, para se definir seu papel no processo de integração inter-regional e internacional.

No Nordeste, alguns estudos já identificaram a vantagem competitiva regional na transformação produtiva da estrutura econômica existente, baseada na reestruturação e modernização de complexos industriais especializados, "agribusiness", e na expansão do turismo e atividades afins. Essa estratégia necessitará, em alguma medida, da participação das autoridades públicas, seja mediante a adoção de incentivos fiscais diferenciados regionalmente, quando necessário, seja, mais importante, através da provisão de infra-estrutura econômica e da formação e

desenvolvimento de recursos humanos na Região, enfatizando a eliminação da pobreza e a universalidade da educação média.

Finalmente, o governo terá que identificar prioridades para investimentos em infra-estrutura. Neste caso, o governo terá pela frente alternativas conflitivas na alocação desses recursos extremamente escassos.

Por um lado, é importante criar e modernizar a infra-estrutura econômica existente nas regiões menos favorecidas, para facilitar a operação das forças de "transbordamento" da expansão econômica das regiões mais desenvolvidas e também para consolidar sua competitividade regional, mediante o estabelecimento de um estoque efetivo de capital produtivo.

Por outro lado, demandas por infra-estrutura econômica também são aspiradas pelo Sul do País no contexto, por exemplo, do Mercosul. O aumento do comércio entre os países membros já apresenta significativos custos de transporte e, a menos que o setor de transporte possa ser ajustado, o País não desfrutará ganhos de competitividade nos mercados interno e externo.

Mas será que o Estado está em condições de atacar essas frentes? Minha resposta é, logicamente, "não no curto prazo". O Governo Federal tem tentado controlar o déficit fiscal há anos e qualquer contenção nos seus planos de investimento pode ser justificada pelo argumento fiscal do FMI. E até que as finanças públicas passem por reformas estruturais, este continuará sendo um argumento, se não convincente, pelo menos aceitável.

A situação dos estados é ainda pior. Se examinarmos alguns indicadores das finanças públicas estaduais, nos últimos anos, a poupança corrente dos estados, definida pela receita corrente menos a despesa corrente, aí incluindo juros, caiu de uma média de 7% da receita corrente, no período de 93/94, para valores negativos nos últimos anos. E, além disso, a variabilidade do esforço de poupança é muito alta, não apenas entre regiões, mas também dentro das regiões.

No caso do Nordeste, os estados do Ceará, da Bahia e do Maranhão já apresentam alguns sinais bastante positivos em relação à sanidade fiscal. Mas esta má situação financeira dos estados torna-se ainda mais evidente quando as tendências do déficit global são examinadas, aí incluindo as despesas de capital; o que nós vemos é que, embora a média tenha se mantido por volta de 16 ou 17% das receitas correntes, nos últimos anos, um exame mais profundo mostra que isso se dá em razão da queda das despesas de capital, para neutralizar a queda na poupança corrente.

E se considerarmos que os déficits foram financiados basicamente com aumento da dívida de curto prazo, contratada, em sua maior parte, a taxas de juros elevadas, um cenário pouco promissor se vislumbra. Mesmo com os acordos feitos com o Tesouro Nacional, a maior parte dos estados ainda não apresenta saúde financeira capaz de proporcionar uma perspectiva de engajamento sólido em grandes projetos de desenvolvimento.

Mas, em minha opinião, ainda há espaço para a ação governamental; e eu acredito que um bom caminho deveria ser a coordenação de políticas, para que se evitem situações como a vista recentemente com o regime especial do setor automobilístico, que contribui para o fortalecimento da guerra fiscal estabelecida pelos governos estaduais.

Devido ao horário, vou terminar minhas colocações por aqui e passo a palavra ao professor Antônio Henrique, para que possamos iniciar os debates e ouvir colocações da platéia. Muito obrigado.

Antônio Henrique

Como nos restam poucos minutos para perguntas da platéia, eu gostaria de pedir que, se alguém, eventualmente, tiver alguma questão, seja objetivo e sucinto, a fim de que os debatedores tenham tempo para fazer seus comentários. (pausa) Não havendo perguntas, damos por encerrada esta sessão. Muito obrigado.