

Desconcentração Regional da Renda e Sustentabilidade Aplicadas ao Semi-árido Brasileiro

Mauro Márcio Oliveira

- Engenheiro-Agrônomo (UFV, Viçosa, MG)
- Doutorado em Economia Internacional e Desenvolvimento (UM Madrid, Espanha)

Resumo

O paradigma do desenvolvimento nacional foi alterado definitivamente com a introdução das questões do meio ambiente. Ainda assim, o conceito de sustentabilidade não fecundou apropriadamente o planejamento do desenvolvimento regional. A suposição, para tanto, é que o conceito de sustentabilidade pertence a uma categoria bastante genérica para as necessidades do planejamento do desenvolvimento regional. Para suprir essa lacuna conceitual, propõe-se o termo “sustentabilidade compartilhada” como elemento da esfera ambiental apropriado para instrumentalizar o planejamento regional, com especial indicação para aquelas regiões que sofrem de acentuadas restrições ambientais. Este conceito enlaça a regulação da pressão humana sobre os recursos naturais regionais a uma estratégia nacional de redistribuição da renda, levando em conta que uma região deve, ao mesmo tempo, desenvolver uma ação afirmativa de suas características e estimular as redes que a vinculam às demais regiões, ao resto do país e ao mundo. Acredita-se que o conceito, tal como formulado, se aplica aos problemas específicos do Semi-árido brasileiro, tomado como referência neste estudo.

Palavras-chave:

Planejamento regional; Sustentabilidade; Região Semi-árida; Desenvolvimento regional; Sustentabilidade compartilhada.

1 – INTRODUÇÃO

A alta concentração da renda no Brasil, desde há muito tempo, vem resistindo às mais diferentes políticas sociais implementadas pelos diferentes níveis de governo. Mesmo durante os períodos de elevado crescimento econômico o país não conseguiu reduzi-la de forma expressiva. E tudo indica que, nas fases recessivas, a gravidade do problema se acentuou. Uma de suas vertentes, a concentração regional da renda é um dos mais agudos problemas no Brasil. A este respeito, os dados mais recentes não deixam dúvidas. Eles indicam que as populações moradoras da região Nordeste detêm a menor renda *per capita* do país. Neste particular, a pior posição do *ranking* entre todos os Estados brasileiros é ocupada pelo Maranhão; por sua vez, Alagoas detém a mais alta proporção da população em situação de pobreza, seja no campo seja nas cidades (IPEA, 2005).¹

A equação do desenvolvimento, que no início tratava apenas do crescimento, passou, com o tempo, a combinar eficiência e equidade e, depois, a incorporar o meio ambiente como seu terceiro termo. Nesse sentido, pode-se dizer que o paradigma teórico do desenvolvimento foi alterado definitivamente (GOMES, 1995).

Ainda assim, o simples uso do conceito de “sustentabilidade” em sua vertente geral, tal como estabelecido na literatura, não parece contribuir para atacar o problema da concentração regional da renda. Por isso, sugere-se uma aplicação específica do conceito de “sustentabilidade”, compatível com o paradigma teórico renovado da economia e do planejamento regional. A necessidade se torna mais ingente quando se trata de aplicar o conceito a regiões que sofrem de restrições ambientais acentuadas ao seu desenvolvimento.

Para tanto, a sustentabilidade do desenvolvimento regional impõe que a geração e distribuição da renda regional devem observar a taxa de reposição dos recursos naturais renováveis, sem o que o conceito da sustentabilidade de uma região perde substância. O exame que deve ser feito, a propósito, há de ser contrastado com a dimensão histórica do processo de ocupação humana

da região, sob pena de a estratégia de distribuição dos rendimentos subordinar-se, abstratamente, ao corpo conceitual consistente, porém genérico, da sustentabilidade e não concretamente à região; ou tornar-se padronizada pela força de arranjos institucionais internacionais, que são montados para enfrentar problemas ambientalmente semelhantes em distintas regiões da Terra.

Nasce daí o duplo desafio de regular a pressão humana sobre os recursos naturais e de cuidar para que a estratégia de desenvolvimento leve em conta a distribuição regional da renda. Este desafio, que deve levar em conta os aspectos idiossincráticos da região, há de ser enfrentado a partir do conceito de “Sustentabilidade Compartida”, conceito aqui sugerido, considerado crucial no quadro da vontade da alteração da distribuição regional da renda, especialmente do Semi-árido brasileiro, caso tomado como referência neste estudo.

2 – LIMITES E CONTEXTO DA SUSTENTABILIDADE

Neste item, interessa destacar dois aspectos do conceito de sustentabilidade. Em primeiro lugar, o que diz respeito aos limites implícitos no conceito. Em segundo lugar, o que trata do contexto em que se insere o conceito.

O pioneirismo dos trabalhos do Clube de Roma, a convergência política em torno do meio ambiente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, em Estocolmo, e a Teoria Gaia, proposta por James Lovelock – segundo a qual o planeta e suas criaturas constituem um grande organismo vivo – conformam o caldo de cultura do qual emerge o conceito de sustentabilidade e suas respectivas noções operativas como elementos estruturantes das intervenções que buscam reduzir, corrigir ou evitar agressões ao meio ambiente e, ao mesmo tempo, permitir a continuidade da vida social no planeta.²

De forma muito breve, a sustentabilidade se refere ao que é capaz de ser mantido ao longo do tempo, em nível apropriado (IICA, 1992). O conceito aplicado, no caso ao desenvolvimento, informa que o desenvolvi-

¹ Para IPEA (2005), “a pobreza é abordada a partir da insuficiência de renda”. Nesse sentido, em 2003, foram consideradas pobres as 53,9 milhões de pessoas (31,7%) que viviam com renda domiciliar *per capita* de até meio salário-mínimo e as 21,9 milhões de pessoas (12,9%), com até um quarto de salário-mínimo. Desse ponto de vista, Alagoas é o estado com a maior proporção de pobres (62,3% de sua população).

² A idéia de que o crescimento tem limites ganhou publicidade mundial com os trabalhos do Clube de Roma, muito embora o tema tivesse sido discutido desde o início do século XIX, quando se especulava com a idéia de que a escassez de solos férteis paralisaria o crescimento de uma nação (BRÜSEKE, 1995).

to sustentável é aquele “que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades.” (BRÜSEKE, 1995).

Embora o desenvolvimento tecnológico e a descoberta do ‘Novo Mundo’ tenham afastado a maldição malthusiana da fome generalizada, o risco do desencontro entre produção e consumo permanece virtualmente factível a crer na tese da finitude do crescimento. Deste ponto de vista, pode-se dizer, sim, que há limites ao crescimento. Isso é especialmente importante quando se trata do desenvolvimento na escala regional, especialmente quando a região dispõe de uma frágil base de recursos naturais.

A segunda idéia serve para destacar o contexto no qual se inscreve o conceito de sustentabilidade. Tal como entendemos, o contexto se aproxima da idéia de totalidade e assume três diferentes formas: o planeta, a humanidade e a biosfera.

Um exemplo da referência ao planeta como contexto aparece em Brasil (1991, p. 13): “O quadro no qual o Brasil apresenta e discute o diagnóstico de sua situação ambiental é o da mudança drástica das grandes referências que presidem a organização das sociedades humanas no planeta.” (grifo nosso). Dado que a Terra é a totalidade que emoldura o conceito de sustentabilidade, todas as transações, por definição, ocorrem dentro dessa ‘economia fechada’: “o fluxo das atividades humanas ocorre, na verdade, dentro de uma economia fechada...” (BRASIL, 1991, p. 16).

Outra idéia de totalidade do contexto do conceito de sustentabilidade está referida à humanidade: “a incorporação do marco ecológico ao processo de decisões governamentais para levar em conta as implicações das políticas públicas sobre a rede de relações que opera nos ecossistemas [tendo em vista que] no momento atual [...] a humanidade atravessa um período de autêntica transição ecológica.” (BRASIL, 1991, p. 14; grifo nosso).

Por último, Cavalcanti (1995, p. 17) usa a biosfera como contexto da sustentabilidade: a ‘economia da sustentabilidade’ trata “de uma preocupação justificada com o processo econômico na sua perspectiva de fenômeno de dimensão irrecorrivelmente ecológica, sujeito a condicionamentos ditados pelas leis fixas da natureza da biosfera.” (Grifo nosso).

Ressalva-se que o contexto totalizante – referido como planeta, humanidade ou biosfera – é próprio da esfera conceitual ou teórica; já na esfera da ação, as iniciativas seguem o princípio da responsabilidade, como exemplifica a seguinte observação: “[j]á que são os países industrializados os principais responsáveis pela gravidade dos problemas em escala mundial [é] natural supor que o mundo desenvolvido promova e financie a despoluição do planeta.” (BRASIL, 1991, p. 21).

3 – SUSTENTABILIDADE E ‘REGIÃO ABERTA’

Especialmente, ao longo da última geração, países e regiões tornaram-se mais integrados uns com os outros – seja por meio das mercadorias, do capital e do trabalhador – o que deu visibilidade a grandes blocos e, também, à economia mundial. As conseqüências dessas transformações deram origem a um novo paradigma da questão regional (BACHTLER; YUILL, 2001).

Quando a integração é marcada pelo dinamismo exportador da região, esta internaliza recursos e oferece mais oportunidades e melhores condições de vida para a população; mas, por outro lado, pressiona o ecossistema regional o que, no limite, pode exaurir seus recursos naturais. Ademais, o dinamismo focado no intercâmbio com o exterior introduz instabilidade no crescimento da região, já que o controle dos elementos dinâmicos externos ligados ao crescimento regional escapa ao controle da estrutura produtiva interna à região. Quando o consumo regional de bens e serviços supera sua capacidade de produção, o excesso da demanda por bens e serviços deve ser atendido por importações. Esse excesso pode ou não ser financiado pela transferência inter-regional de recursos. Dados os inúmeros arranjos de desenvolvimento regional a partir das transações com o exterior, é conveniente tratar da sustentabilidade no contexto regional a partir dessas possibilidades de resultado líquido da articulação externa.

No contexto totalizante da sustentabilidade, o planeta não transaciona com o universo, sendo um ente econômico fechado, do que se deduz que tudo o que nele se consome há que ser nele produzido. Ou seja, a Terra não tem balança comercial. É essa a condição implícita da sustentabilidade em escala planetária; expressando que o consumo tem de ser satisfeito, obrigatoriamente, pela produção própria no planeta. Referida a sustentabilidade a este contexto, a balança comercial da sustentabilidade inexistente.

Já na instância dos países, há dois resultados possíveis:

- a) para o conjunto dos países, a **balança comercial é equilibrada por definição**, já que o total das exportações contabilmente coincide com o das importações;
- b) para cada país em particular, a balança comercial pode oscilar entre as posições de déficit, equilíbrio e superávit.³

Em resumo, as alternativas da balança comercial são:

- a) Balança comercial inexistente ($X = M = 0$) para o planeta;
- b) Balança comercial equilibrada ($X \equiv M$, com $|X|, |M| > 0$) para o conjunto dos países;
- c) Balança oscilante para cada país (região) individualmente considerado(a):
 - c.1) Superávit ($X > M$);
 - c.2) Equilíbrio ($X = M$);
 - c.3) Déficit ($X < M$).

Os casos **a** e **b** refletem a situação do planeta Terra, contexto em que se funda o conceito de sustentabilidade. Portanto, discutir a sustentabilidade de uma região a partir destes resultados da balança comercial é um equívoco.⁴

Os desdobramentos do caso **c** refletem a situação concreta de um país ou região. Desconsiderados outros aspectos intervenientes na consecução do resultado da balança, **c.1** apresenta-se como o de maior pressão sobre os recursos naturais da região. Seu oposto, **c.3**, é o de menor pressão sobre os recursos. Não fica fora de cogitação que **c.2** possa, sob o equilíbrio, esconder uma situação de pressão insuportável sobre os recursos.⁵

³ O que vale para os países aplica-se, igualmente, aos blocos regionais.

⁴ Igualmente equivocado é tratar **b** e **c.2** como casos equivalentes. A situação **b** poderia, eventualmente, ser a de um enclave, o que nos dias de hoje carece de sentido prático.

⁵ A exportação de produtos 'intensivos em água' de regiões com déficit hídrico, como é o caso do Semi-árido, constituiu o exemplo com potencial dramático de como o intercâmbio pode aumentar a pressão sobre os recursos naturais regionais.

Um 'aspecto oculto' das relações de intercâmbio é o contrafluxo monetário que faz a correspondência com o fluxo real. Assim, em **c.1** se espera a internalização do fluxo financeiro líquido na região, que resulta do excesso exportador; já em **c.3**, a situação se inverte, tendo a região de dispor de renda que pague o excesso de importações.⁶

Neste quadro de 'normalidade' da origem e sentido do fluxo monetário proveniente do intercâmbio, destacam-se dois aspectos concretos, que se observam no quadro real de uma dada região e que fogem ao sentido esperado. No caso de **c.1** (superávit), destaca-se a remessa ao exterior das divisas correspondentes ao superávit comercial, em busca de aplicações financeiras mais compensadoras, seja em termos de rendimento seja de segurança. No caso de **c.3** (déficit), a 'anomalia' a constatar é a internação de um fluxo financeiro na região, mesmo com o déficit comercial. Nessa situação, a região recebe do exterior os recursos com que paga as mercadorias e serviços importados consumidos internamente.

Abstraindo-se dos detalhes e concentrando-se no caso concreto do Semi-árido brasileiro, aqui tomado como um exemplo dos aspectos debatidos neste trabalho, esta última situação retrataria a função das transferências públicas – constitucionais compulsórias e voluntárias e previdenciárias – que, muito provavelmente, servem para pagar pela compra de mercadorias e serviços importados e consumidos na região. Ainda que não haja coincidência de períodos entre as transferências, consideradas importantes a partir da Constituição de 1988, e os dados da balança comercial regional, pode-se supor que ambos os resultados permaneçam ocorrendo no presente, isto é, entrada líquida de transferências e saída líquida de poder de compra, conforme indicam, para este último caso os dados da balança comercial da região. Neste particular, é especialmente importante o resultado da balança comercial da região com o restante do país, que é negativo e supera, em magnitude, o volume de intercâmbio da região com o exterior (Tabela 1).

A hipótese é que os recursos transferidos desde fora da região mantêm ou aumentam a propensão importadora regional, o que os coloca como aliados da sustentabilidade na região, já que a demanda é atendida sem a correspondente pressão sobre os recursos naturais regionais.

⁶ O caso **c.2** é o que oferece menos motivos para a discussão do aspecto financeiro da balança comercial.

Tabela 1 – Balança comercial do Nordeste brasileiro (% PIB)

Variáveis	1975	1980	1985	1990	1994
X – M	6,7	3,6	6,2	2,5	1,2
Vi – Ci	- 11,9	- 15,3	- 13,3		
Total	- 5,1	- 11,7	- 7,1		

Fonte: IPEA (2002, p. 42).

X, exportações; M, importações; Vi, vendas internas; Ci, compras internas.

Em cada caso concreto, restaria verificar em que medida o *plus* de renda agregada desde fora supre a importação líquida e, ademais, se as transferências podem melhorar a capacidade de consumo ou proporcionar um incremento real da demanda regional.⁷

Para o Semi-árido brasileiro, mais de 2,5 milhões de cidadãos foram beneficiados com rendimentos previdenciários em 2001. Considerado o entorno familiar, o bene-

fício direto e indireto teria alcançado 6,5 milhões de pessoas (Ministério da Integração Nacional, 2004).⁸

No Gráfico 1, estão espelhadas quatro situações de interesse para a análise: superávit e déficit 'normais', mostrados à direita, e suas duas correspondentes 'situações anômalas', com as quais se mostra a 'anomalia' de o fluxo monetário ser de mesmo sentido que o fluxo real.

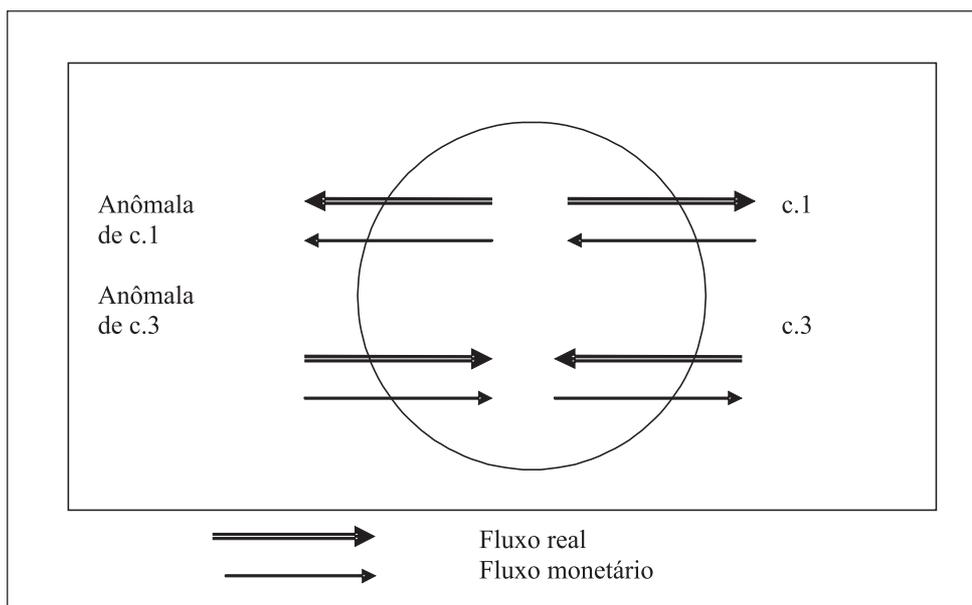


Gráfico 1 – Representação dos fluxos real e monetário de uma região

Fonte: Elaboração do autor.

⁷ O financiamento externo das importações do Nordeste pela via das transferências é tratado por Albuquerque (2002). Quantitativamente, a hipótese a ser testada é $T = M - X$ (para $T > 0$, sendo T, transferências). O tema encontra antecedente histórico na expansão do império britânico, que exportava não só manufaturas mas também seu poder de compra para as regiões periféricas do Planeta.

⁸ Cabe uma discussão conceitual que defina se o benefício previdenciário é uma transferência, na medida em que o valor da aposentadoria é um elemento de um fluxo que deriva de um estoque acumulado de contribuições. Desse ponto de vista, a transferência é líquida e total se o beneficiário nunca foi contribuinte da previdência social. Poderá ser uma transferência de base regional se os recursos provierem de outras regiões. Ademais de regional, a transferência poderá ser intersetorial, isto é, do urbano ao rural ou de atividades mais a menos produtivas. (Para maiores detalhes, ver Brasil, 2005). Outros dados sobre previdência são oferecidos na Tabela 2, do Anexo.

A simples hipótese da ocorrência das 'situações anômalas' aguça o interesse sobre a importância relativa destas situações de intercâmbio externo das regiões, o que ajuda a conhecer conformações particulares de sustentabilidade regional. A situação 'anômala de c.3' é a mais expressiva, porque implica a manutenção ou aumento da demanda regional a partir de renda e mercadorias de fora da região.

A difusão dos efeitos de benefícios previdenciários a 1/6 da população constitui um apoio à sustentação ou aumento da demanda. Se, ademais, este poder de compra que conforma a demanda é complementado ou fortalecido por fluxos externos monetários de transferência ('anômalo de c.3'), a pressão sobre os recursos locais é reduzida, dado um determinado nível de satisfação do consumidor. Conseqüentemente, estabelece-se uma linha de conexão entre a concessão de aposentadorias e transferências constitucionais entre níveis de governo, aumento da demanda, importação líquida de bens e serviços, redução da pressão sobre os recursos naturais e sustentabilidade regional, o que permite identificar os elementos que dão concreção ao conceito de 'Sustentabilidade Compartida', que exerce influência direta sobre a distribuição regional da renda.

4 – A CONCENTRAÇÃO REGIONAL DA RENDA E AS POLÍTICAS MITIGADORAS

Mais do que discutir o problema do desenvolvimento em geral, interessa discutir a questão do desenvolvimento regional e da respectiva distribuição de renda, contexto ao qual se pretende aplicar o conceito de Sustentabilidade Compartida. É óbvio que o desenvolvimento nacional, visto por seus indicadores econômicos e sociais, não se distribui igualmente pelo território do país. Portanto, nada mais 'normal' do que o desenvolvimento espacialmente desequilibrado. Ainda assim, a desigual distribuição territorial do desenvolvimento não evita a discussão sobre a distribuição regional da renda. Se parece razoável admitir a desigual distribuição dos frutos do desenvolvimento pelo território, não parece aceitável que a concentração regional da renda seja posta em segundo plano.

Feita essa advertência, interessa conhecer alguns desequilíbrios territoriais da distribuição do desenvolvimento e como têm sido tratados por políticas nacionais e supranacionais. Uma das experiências mais conhecidas é a da União Européia. Os dados coligidos por Hall (1999)

indicam que, entre 1984 e 1996, a média do produto interno bruto (PIB) *per capita* dos quatro países mais pobres passou de 65,6% a 75,0% da média do conjunto dos 15 países integrantes da União Européia (UE). Se consideradas as 206 regiões dessa União, o mesmo indicador aplicado às dez mais pobres alcançava 1/3 da média das dez mais ricas e 1/2 da média geral da UE.⁹

Para reduzir estas disparidades e frear o crescimento das desigualdades, a UE sustenta 'Fundos Estruturais', destinados a suportar transferências de recursos destinados ao aumento da oferta de infra-estrutura, estímulo da produção, melhoria da formação de recursos humanos, correção de problemas de meio ambiente, entre outros, nas suas regiões menos desenvolvidas. Para se ter uma idéia do volume desses fundos, na Espanha, os gastos comunitários chegam a representar 1,7% do PIB nacional e até 50% da inversão estatal do país em suas regiões deprimidas. Segundo Hall (1999), a finalidade da intervenção comunitária está orientada, em primeiro lugar, a promover o crescimento e, em segundo lugar, a apoiar a população com transferências de renda.

A intervenção supranacional que, por meio da transferência de recursos dos países mais ricos para os mais pobres, busca a redução das disparidades desperta polêmica, que se centra em torno dos argumentos favoráveis e desfavoráveis, apresentados por Bramley (1999), resumidos a seguir:

Reconhece-se que é muito difícil estabelecer uma linha divisória entre o montante de transferências que atende a um requisito de cidadania, como é o combate a desigualdades extremadas, e o que prejudica as iniciativas de desenvolvimento regional, já que, a depender da dosagem, pode ser percebido como um sinal de acomodação a um padrão de vida sem riscos. Nesse sentido, a 'nivelção' das oportunidades busca tanto a transferência de renda como o tratamento diferenciado das distintas situações, o que faz com que se busque estimular ações de desenvolvimento sem se esquecer de situações críticas que devem ser amparadas por simples transferências de renda. Por isso mesmo, as transferências não podem ser enfeixadas, indiscriminadamente, sob o rótulo de 'medidas compensatórias'. Muitas vezes podem

⁹ Um ranking organizado com o PIB *per capita* das regiões, com dados de 1994, mostra que o intervalo de variação vai de 39,4% a 196,3% da média de todas as 206 regiões (HALL, 1999).

Argumentos Favoráveis	Argumentos Contrários
<ul style="list-style-type: none"> • Eqüidade Horizontal: o local de residência não pode diferenciar as pessoas 	<ul style="list-style-type: none"> • Governos locais não deveriam prover serviços redistributivos
<ul style="list-style-type: none"> • Eqüidade Vertical: os pobres têm de ser assistidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferências compensatórias podem distorcer a eficiência econômica
<ul style="list-style-type: none"> • Evitar Migrações Não-desejadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Capitalização no mercado imobiliário pode ser distorcida com as transferências
<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento das Externalidades Inter-regionais: Se não corrigidas podem criar ineficiência 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflitos com a autonomia local: intervencionismo do governo nacional na esfera local
<ul style="list-style-type: none"> • Evitar localização ineficiente da atividade produtiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Debilitamento dos incentivos ao desenvolvimento

ser estruturais, já que consolidam um patamar de demanda que, sob outra condição, não poderia existir.

Alternando a discussão em termos teóricos e aplicados, recorre-se a Cohn (2004) para deixar consignado que as políticas de transferência de renda podem assumir um lugar de especial importância no desenvolvimento regional, desde que partam do princípio, desde sua formulação e implementação, de que não constituem um fim em si, em que pese a seu traço de alívio imediato da pobreza. Não se trata de conceber as políticas de transferência de renda como a panacéia para a questão social da pobreza, da desigualdade e da exclusão sociais, nem muito menos como substitutas do padrão clássico de inserção dos indivíduos na sociedade por via do trabalho, mas sim assumi-las pelo que de fato são: políticas e programas que, apesar de terem um caráter redistributivo até pelo seu padrão de financiamento – no geral com recursos orçamentários do Estado – trazem consigo a possibilidade de se transformarem em políticas estruturantes de um novo padrão de relações socioeconômicas.¹⁰

Essa dificuldade decorre das mudanças que estão a ocorrer ao longo do tempo no interior das próprias regiões, bem como da percepção política da sociedade nacional sobre essas transferências. Por isso mesmo, a ‘lógica das transferências’ não se estabelece a partir da aplicação de princípios normativos formais, e sim da percepção política da cidadania e da solidariedade nacional.

¹⁰ É possível pensar que as transferências apropriadas pelas famílias pobres podem constituir a condição básica para que seus integrantes possam buscar e disputar postos de trabalho no mercado, iniciativa que antes das transferências não se realizava pela dura condição de vida em que se encontravam. No caso do Brasil, o Programa Bolsa-Escola impõe à família a presença de suas crianças na escola, como condição do recebimento da transferência, o que transforma essa transferência em elemento ‘estrutural’ da política pública (BARROS, 2005).

Caso particular (e agudo) desse problema se dá nas regiões com reconhecida fragilidade dos recursos naturais utilizados no processo produtivo. Nesses casos, antes que a nação se pronuncie sobre a direção da solução, é razoável entender que, existindo condições ambientais mais favorecidas dentro do país, a população regional afetada, por sua própria iniciativa, adote a emigração como forma de superar o problema que a aflige. Frente a esse movimento espontâneo, e de forma alternativa, a manutenção dos cidadãos em sua própria região deve resultar de uma estratégia pela qual a pressão sobre os recursos naturais seja ajustada pela substituição da renda que sua exploração geraria por transferências extra-regionais, dirigidas a dois alvos: estimular o desenvolvimento de iniciativas que evitem a pressão intensiva sobre os recursos regionais escassos ou que os utilize de forma mais eficiente, e complementar a renda regional, especialmente a dos grupos mais frágeis e suscetíveis de perda de qualidade de vida.

A contra-análise de situações históricas mostra como é acomodado o problema inverso, qual seja, o da aceitação da concentração espacial da atividade econômica e das políticas públicas que as acompanha ou as modela nas regiões mais favorecidas. No caso brasileiro, o clamor por uma política regional que interrompesse a trajetória de pauperização do Nordeste veio a se converter em política nacional no final dos anos 1950, com a criação da Sudene. Ocorre que, muito antes, precisamente há cem anos, já se clamava contra a drenagem de recursos da região Nordeste para as regiões Sul e Sudeste. No período 1884-1889, enquanto o antigo Norte (atuais Norte e Nordeste) contribuía com 35,5% da receita imperial, as despesas brutas nele realizadas pelo Império alcançavam 16%, portanto menos da metade dos recursos ali arrecadados.

Para que se avalie o impacto regressivo dessa transferência de recursos, informa-se que a população do antigo Norte participava com 52%, em 1854, e com 47,1%, em 1890, da população nacional. Por último, em 31 dos 45 anos analisados, o antigo Sul (atuais Sul e Sudeste) foi beneficiado com despesas em obras em proporção superior à sua contribuição para as receitas totais. Por isso, é contraditória a razão que se cala ante o favorecimento das regiões mais favorecidas frente a outras, marginais, e reclama quando se trata de inverter a tendência histórica de concentração espacial de atividade econômica e políticas públicas (MELLO, 2005).

5 – OS FATORES DA SUSTENTABILIDADE COMPARTIDA

Uma vez estabelecidos, pela via do intercâmbio extra-regional, os elementos que dão suporte ao conceito de Sustentabilidade Compartida, se apresentam, a seguir e de forma analítica, as razões que substantivam o referido conceito. As três bases do conceito são, pela ordem: política, de solidariedade e de coesão. O primeiro, de âmbito nacional, representa o entendimento de que o conceito de sustentabilidade na região extrapola seus limites geográficos e serve para fixar o teto do apoio para a efetivação do conceito; o de solidariedade, de âmbito extra-regional, expressa o *modus operandi* da decisão política, os instrumentos para executá-la e sua composição; por fim, o de coesão, de âmbito intra-regional, expressa o compromisso distributivo das formas sociais regionais quanto à sustentabilidade.

O Fator Político (α)

Há mais de um século, inúmeras propostas vêm configurando-se em torno da ocorrência das secas no Semi-árido brasileiro. As posições extremas em que se enquadram são, por um lado, a do *laissez-faire*, isto é, deixar que os sertanejos enfrentem e, eventualmente, resolvam o seu problema por conta própria; e, por outro, a intervencionista, que força a emigração maciça de maneira a esvaziar o bioma caatinga da presença humana. Entre estes extremos, estão aquelas que reconhecem que, na base da solução, está a compreensão do processo histórico de ocupação do Semi-árido e que a orientação central leva a compartilhar métodos e riscos com a população local, o que supõe um papel ativo da coletividade nacional, que deve ser assumido pela via política. Estas propostas proclamam, em síntese, que

a fruição de direitos dos brasileiros que vivem em condições severas, às vezes extremas, como são as do Semi-árido, exige a participação coletiva da sociedade brasileira. Já aparece como um consenso a conformidade da sociedade nacional com o uso das transferências pessoais (aposentadorias, pensões, Programa de Integração Social-PIS, Formação do Patrimônio do Servidor Público-PASEP) e constitucionais para reequilibrar a distribuição da renda regional. As transferências conformam um programa que a sociedade brasileira, no seu todo, apóia e concorda bancar, ao contrário dos gastos públicos convencionais, voltados à construção de obras contra as estiagens e secas. Diante do rígido quadro regional de concentração de renda, a destinação direta dos benefícios parece ser a resposta mais adequada do Estado nacional.¹¹

Para formalizar o entendimento, seja r a renda *per capita* nacional real e r' a renda *per capita* estipulada para a região do Semi-árido. Esta renda regional – ou melhor dito, seu nível máximo – resulta, entre outros aspectos, do entendimento político de que a sociedade nacional está convencida de que deve arcar com uma parte dos custos do processo de convivência com as secas e seus efeitos negativos. Definindo r' como fração de r , identificamos α , que é o 'fator político' de compartilhamento da sustentabilidade regional, no suposto de que a sustentação da vida humana no Semi-árido tenha uma expressão social aceitável para o conjunto do país. Sendo assim, r' fica expressa pela equação (1):

$$r' = \alpha . r \quad (1)$$

Para explicitar o fator político, reescreve-se a equação (1) como $r'' = \alpha' . r$, em que r'' é a renda regional sem intervenção do fator político. Nestes termos, r'' expressa a renda derivada da base regional de recursos naturais e com o grau de concentração da renda conhecido. Conseqüentemente, α' é o coeficiente conversor da renda nacional em regional. Como o fator político eleva e estabiliza r' , deduz-se uma diferença entre α e α' , com $\alpha > \alpha'$. Rigorosamente, portanto, o fator político da sustentabilidade corresponde à diferença $\alpha - \alpha' > 0$ de forma estável ao longo do tempo. Registre-se, por fim, que $\alpha < 1$ e, portanto, que $r' < r$.

¹¹ Tenha-se presente que esta é uma política de demanda e, por isso, com desdobramentos particulares a serem observados.

Estabelecida r' como se fosse uma meta, chega-se a R' , renda total do Semi-árido. Na equação (2), N' é a população total do Semi-árido.

$$R' = N' \cdot r' \quad (2)$$

Substituindo (1) em (2) se obtém:

$$R' = \alpha \cdot N' \cdot r \quad (3)$$

O Fator Solidariedade (β)

Como se sabe, a renda individual compõe-se do rendimento do trabalho acrescido das transferências. No presente caso, as transferências consideradas são: (a) transferência em dinheiro, como é o caso das aposentadorias e pensões sem a correspondente contribuição ao longo da vida útil; (b) transferência em espécie, sob a forma de serviços gratuitos prestados pela administração pública (como, por exemplo, alimentação, saúde, educação); e (c) transferência sob a forma de subsídios no preço de serviços públicos, como água e esgoto, telecomunicações, energia (elétrica e gás), entre outros menos expressivos ou ocasionais.

Com isso, é possível escrever a equação da renda total da seguinte maneira:

$$R' = RL' + RT' \quad (4)$$

Onde RL' se refere ao rendimento do trabalho e RT' às transferências.

Uma vez estabelecida a composição da renda em suas duas partes constituintes, se designa de β o fator que indica a participação das transferências na renda, designado de 'fator coesão' da sustentabilidade. Logo, o valor de β , com $0 < \beta < 1$, é:

$$\beta = RT'/R' \quad (5)$$

Logo, RT' , a parte absoluta da renda que provém das transferências, é:

$$RT' = \alpha \cdot \beta \cdot N' \cdot r \quad (6)$$

Substituindo (6) em (4) resulta:

$$R' = RL' + \alpha \cdot \beta \cdot N' \cdot r \quad (7)$$

O Fator de Coesão (λ)

O intento de sustentar a vida humana no bioma Caatinga no grau suportado pela riqueza nacional deve contar com o esforço interno à região que conduza ao fim almejado. Esse esforço diz respeito à capacidade dos que auferem qualquer tipo de rendimento em sustentar os respectivos familiares sem rendimento e conformam o 'fator de coesão' da sustentabilidade, λ . O 'fator de coesão' expressa a compreensão de que a sustentabilidade no Semi-árido depende do uso eficiente dos recursos obtidos pela família, tomada como unidade econômica básica para essa finalidade. Para considerar, de forma apropriada, o efeito do 'fator de coesão' sobre a sustentabilidade do Semi-árido, é necessário diferenciar na população regional os que dispõem de rendimentos, auferidos por sua iniciativa ou transferidos, e os sem rendimentos, que dependem dos primeiros. Designando por d os primeiros e por i os segundos, o 'fator de coesão', λ , fica assim definido:

$$\lambda = i/d \quad (8)$$

Para famílias extensas, independentemente do nível de renda, espera-se $\lambda > 1$. Isso também é válido para as famílias pobres, pois, em geral, são extensas. Para famílias pequenas, estima-se que seja, λ no máximo, igual à unidade.

Fazendo $N' = d + i$ e substituindo N' por $d + i$ em (6), obtém-se:

$$RT' = \alpha \cdot \beta \cdot (d + i) \cdot r \quad (9)$$

(8) em (9) fornece:

$$RT' = \alpha \cdot \beta \cdot (d + \lambda \cdot d) \cdot r \quad \text{ou} \quad RT' = \alpha \cdot \beta \cdot (1 + \lambda) \cdot d \cdot r$$

Considerando que $(1 - \beta)$ é a parte da renda do trabalho (RL'); reescreve-se a equação (7) como:

$$R' = \alpha \cdot (1 - \beta) \cdot (1 + \lambda) \cdot d \cdot r + \alpha \cdot \beta \cdot (1 + \lambda) \cdot d \cdot r \quad (10)$$

Colocando em evidência os termos comuns, resulta:

$$R' = \alpha \cdot (1 + \lambda) \cdot d \cdot r \quad (11)$$

A equação final (11) indica que a renda total da região sob o conceito da Sustentabilidade Compartida é uma função do 'fator político', do 'fator de coesão' e da fração da população regional que percebe diretamente

rendimentos, seja do trabalho seja das transferências. Em sua expressão final, a equação da Sustentabilidade Compartida desconsidera **B**, o que importa admitir que, para tal fim, não interessa diferenciar a origem dos rendimentos (fruto do trabalho e de transferências).

6 – A SUSTENTABILIDADE NO PLANEJAMENTO REGIONAL DO SEMI-ÁRIDO

Depois de se discutir a adequação do conceito de sustentabilidade aos limites da região, vale a pena destacar alguns aspectos de sua aplicação quando se tem em mente o crescimento com distribuição da renda. Para tanto, é necessário considerar a interface regional-global.

A discussão sobre o regionalismo e a globalização como formas de cooperação ou competição para a internacionalização do capital ocupa o centro do debate. Nessa perspectiva, a tese sustentada neste texto é a de que a expressão original da sustentabilidade é um elemento da globalização – ainda que atue como força de frenagem – e inadequada para o âmbito do desenvolvimento regional com distribuição de renda.

Seguindo essa idéia, a sustentabilidade deve ser tomada como elemento de viabilização e não como algo que, por suas qualidades intrínsecas, desde fora e *ex-ante*, ordena o processo do desenvolvimento regional com distribuição de renda, o que a colocaria numa posição superior numa ordem hierárquica. Ao trasladar a sustentabilidade de elemento superior numa ordem hierárquica para coadjuvante do processo, valoriza-se a característica intrínseca do processo civilizatório de ocupação da região como uma opção afirmativa que se presta a servir de fio condutor na identificação das práticas aconselháveis e condenáveis da socialização do espaço em questão. Uma vez estabelecidas as bases desse conhecimento, firmadas como condição preliminar, pode-se lançar mão da perspectiva da sustentabilidade, aqui considerada internacionalista, que trate do combate, convivência e da superação dos problemas gerados pela semi-aridez e desertificação. Ainda que esta opção possa representar um certo ‘afastamento’ da sustentabilidade como ponto central da estratégia de desenvolvimento regional com distribuição de renda, ela serve ao propósito de perceber que o processo de ocupação do ecúmeno nordestino gerou o que se conhece como ‘economia sem produção’, quer dizer, uma região com balança comercial deficitária. Nos termos em que se

trata o problema, esse resultado expressa redução da pressão antrópica sobre os recursos locais e, portanto, aumento da sua sustentabilidade.

Isso alerta para um suposto (oculto) do enfoque da sustentabilidade, qual seja: o de que uma região vista sob este prisma apresenta uma balança comercial equilibrada, seja porque as trocas se compensam, seja porque, no limite, não há intercâmbio da região com outras regiões, vizinhas ou não. Como as evidências históricas indicam que este suposto não se aplica ao Semi-árido nordestino, é razoável pensar que a sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento com distribuição regional da renda tem de considerar a situação da balança comercial da região, já que supor que a demanda regional é atendida pela oferta local não só violenta a realidade como impede o desenho de estratégias mais consistentes. O desdobramento conseqüente é a sinalização para dar a devida importância ao enfoque de demanda nos casos em que o uso sustentável dos recursos naturais é crítico, o que pode reduzir a pressão antrópica sobre os recursos da região.

A propósito, o Nordeste conheceu a primeira geração de projetos nos quais a sustentabilidade pairava acima de todas as coisas. O principal deles foi o Projeto Áridas, que colocou a questão ambiental acima de qualquer discussão, imunizando-a de qualquer manifestação de dúvida. Os seus sucedâneos, as versões estaduais do Projeto Áridas, seguiram a mesma linha de insuspeito apego ao conceito geral da sustentabilidade, sem a devida contextualização ao caso regional brasileiro.

Com os Programas de Desertificação e do Bioma Caatinga, instala-se a segunda geração de projetos de sustentabilidade voltados à região, agora globalizados, porque concebidos em instituições internacionais e replicados em distintos países. A persistência dessa linha metodológica de concepção da intervenção pública lesa o foco brasileiro para um problema que é ambiental, mas também, e muito, social e econômico, de nossa civilização. No fundo, a opção aqui defendida sustenta que é imprescindível valorizar a mirada local, o que não é incompatível com a globalização.

Nessa perspectiva, a modernidade da intervenção regional está em discutir o desenvolvimento do país na presença de dois processos que interagem e determinam os resultados finais, que são a globalização e a

regionalização, tendo como foco a desconcentração regional da renda. Isto caracteriza a terceira geração de projetos com sustentabilidade, em que o conceito de Sustentabilidade Compartida desempenha um papel crítico. Desta perspectiva, a integração econômica aparece de corpo inteiro, em duas vertentes: integração econômica em geral (capitalismo mundial, ou mundialização das estruturas de produção e consumo) e integração regional (intercâmbio entre soberania nacional e supranacional). Isso pode constituir-se em um caso exemplar para a aplicação da geografia econômica (FUJITA, KRUGMAN, VENABLES, 2002). Como se sabe, quando se discute a integração entre países, têm papel destacado as vantagens relativas. Já quando se discute a integração dentro do país tem papel destacado a vantagem absoluta. E na múltipla interação de fatores daí decorrente, os programas hão de preservar as estratégias regionais de desconcentração da renda nacional.

7 – PALAVRAS FINAIS

O conceito de Sustentabilidade Compartida se apóia em dois pilares. Em primeiro lugar, na conformação do intercâmbio da região sob análise, especialmente quando se está diante de 'regiões sem produção', ou com a balança comercial de mercadorias sistematicamente deficitária. Em segundo lugar, na percepção de que o conceito geral de sustentabilidade é da órbita da globalização, enquanto os problemas de desenvolvimento regional com distribuição de renda são estritamente vinculados a processos civilizatórios muito particulares. Em função desses aspectos, o desenvolvimento com desconcentração regional da renda deve ser de responsabilidade nacional.

Para quem imagina que a aplicação do conceito de Sustentabilidade Compartida retira dos habitantes das regiões a iniciativa para superar desafios e os converte em receptores passivos e apáticos de transferências de fora da região, o que levaria a convertê-los em um peso morto para o país, é importante dizer que em nenhuma hipótese pode-se anular o custo de tornar digna a vida humana. Especialmente, quando as condições ambientais são limitadas e severas. Ainda que nenhuma ação política seja organizada para o desenvolvimento regional, o custo da dignidade humana será pago. Uma vez, diretamente pela população regional, que se degrada e se marginaliza. Outras vezes, indiretamente pela população nacional, que vê sua qualidade de vida piorar em função da migração dos que abandonam a região deprimida.

Embora esses sejam custos reais, a ação política, algumas vezes, consegue mascarar essas situações e os cidadãos do país não percebem os custos envolvidos nos dramas humanos que povoam as zonas empobrecidas. Assim, já que o custo existe, a proposta de trabalhar com o conceito de Sustentabilidade Compartida simplesmente explicita-o e o atribui ao conjunto da sociedade. Como mostra a experiência da União Européia, os fundos estruturais não se destinam a desmobilizar as regiões e torná-las dependentes das transferências; visa estimular o desenvolvimento sem deixar de reconhecer que a transferência de renda se impõe como elemento mínimo para a construção da cidadania.

Abstract

The paradigm of the national development was definitely changed by the introduction of the environmental questions. Even so, the sustainability's concept did not fecundate properly the planning of the regional development. The supposition, therefore, is that the sustainability's concept lays in a quite generic category for the planning of the regional development's necessities. To solve this conceptual gap the term "shared sustainability" is proposed as an element of the environmental sphere proper to conduct the regional planning, especially in the regions with strong environmental restrictions. This concept connects the regulation of the human pressure over the regional natural resources with a national strategy of income's redistribution, considering that a region should, at the same time, develop an affirmative action of its own characteristics and stimulate the nets that tie them to the other regions, to the rest of the country and to the world. It is expected that the formulated concept is proper to the specific problems of the Brazilian Semiarid Region, taken as reference in this study.

Key words

Regional planning, sustainability, Semiarid Region, Regional development; Shared sustainability

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R. C. Fundamentos de uma estratégia de desenvolvimento do Nordeste. In: SEMINÁRIO ESPECIAL DE 50 ANOS DE

DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DO BNDES E DO BANCO DO NORDESTE – 1952/2002, 2002, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 97 p.

BACHTLER, J.; YUILL, D. **Polices and strategies for regional development: a shift in paradigm?** Glasgow: The University of Strathclyde in Glasgow, 2001. 41 p. (Regional and Industrial Policy Research Paper, n. 46).

BARROS, R. P. de. “Miséria Zero”: a próxima etapa. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 jan. 2005. Caderno Aliás, p. J 3.

BRAMLEY, G. Las transferencias de nivelación en el Reino Unido desde una perspectiva comparativa europea. In: CASTELL, A.; BOSCH, N. **Desequilibrios territoriales en España y Europa**. Barcelona: Ariel, 1999. Capítulo 9.

BRASIL. Presidência da República. **O desafio do desenvolvimento sustentável**: Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, DF, 1991. 204 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Orçamento social do governo federal 2001-2004**. Brasília, DF, 2005. Disponível em : <<http://www.fazenda.gov.br/português/releases/2005/ OS2049abr.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano estratégico de desenvolvimento do semi-árido**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional, 2004. 203 p. Versão Preliminar Antecipada do Plano.

BRÜSEKE, F. J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade industrial. São Paulo: Cortez, 1995. p. 29-40.

CAVALCANTI, C. Breve introdução à economia da sustentabilidade. In: _____. **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995. 429 p.

COHN, A. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. In: SEMINÁRIO ESPECIAL, MINI-FÓRUM EM HOMENAGEM AOS 40 ANOS DO IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. 16 p.

DELGADO, G. **Previdência rural**: relatório de avaliação socioeconômica. Brasília, DF: IPEA, 1997. 66 p. (Texto para Discussão, nº 477).

DELGADO, G.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Utilização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da Previdência Rural nos anos 90. In: WORKSHOP PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE À POBREZA, 2000, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2000. 128 p.

GOMES, G. M. Desenvolvimento sustentável no Nordeste Brasileiro: uma interpretação impopular. In: GOMES, G. M. (Org.); SOUZA, H. R. de (Org.); MAGALHÃES, A. R. (Org.). **Desenvolvimento sustentável no Nordeste**. Brasília, DF: IPEA, 1995. 373 p. p. 9-60.

HALL, R. Disparidades regionales en Europa durante los años noventa. una referencia a España y sus regiones. In: CASTELL, A., BOSCH, N. **Desequilibrios territoriales en España y Europa**. Barcelona: Ariel, 1999. Capítulo 1.

HERINGER, L **O papel da Previdência Social no semi-árido brasileiro e no combate à pobreza**. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2004.

IICA. **Tecnología y sostenibilidad de la agricultura en América Latina**. Costa Rica, 1992. 133 p.

IPEA. Desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana. In: _____. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília, DF, 2002. V. 3.

IPEA. **Radar social**. Brasília, DF, 2005. 144 p.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. **Economia espacial**. São Paulo: Futura, 2002. 391 p.

MELLO, E. C. de. Raízes da desigualdade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 abr. 2005, Caderno Mais!, p. 3.

PINHEIRO, V. C. Aspectos sociais da Previdência no Brasil: o desafio de aumentar a cobertura. In: WORKSHOP PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL E COMBATE À POBREZA, 2000, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2000. 128 p.

SANDI, R.; HERINGER, L. A Previdência Social nos municípios do semi-árido brasileiro. **INFORME DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**, Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, v. 13, n. 8, 2001.

Recebido para publicação em 13.01.2006.

Anexo 1

Tabela 2 – Dados complementares sobre Previdência Rural - Brasil e Nordeste

Benefícios	Ano	Nordeste	Brasil
Em 1.000 pessoas		1.867,55	4.080,37
Parte da População Total (%)		4,40	2,78
Parte da População Elegível (%)	1991	33,70	19,60
Valor Mensal Total (US\$ milhões)		.....	180,00
Valor Unitário Mensal (US\$)		.....	44,10
Em 1.000 pessoas		.....	6.359,20
Parte da População Total (%)		6,61	4,14
Parte da População Elegível (%)	1994	56,80	33,20
Valor Mensal Total (US\$ milhões)		.....	526,80
Valor Unitário Mensal (US\$)		.....	82,80
Em 1.000 pessoas			6923,10
Parte da População Total (%)			
Parte da População Elegível (%)	1998		
Valor Mensal Total (US\$ milhões)			749,80
Valor Unitário Mensal (US\$)			108,50

Fonte: Delgado (1997); Delgado e Cardoso Júnior (2000)