

## CRESCIMENTO COM REDUÇÃO DE DESIGUALDADES REGIONAIS – POR QUE É BOM PARA O BRASIL?

### Growth with reduction of regional disparities – why is good for Brazil?

**Olímpio de Arroxelas Galvão**

Ph.D em Economia, pelo University College, da Universidade de Londres. Mestre em Economia, pela Universidade de Yale. Bacharel em Direito pela UFPE. Professor Titular do Mestrado Profissional em Gestão Empresarial, do Centro Universitário UniFBV, Recife, PE. olimpio.galvao@gmail.com

**Resumo:** O trabalho objetiva apresentar um grande conjunto de argumentos em favor de políticas regionais que beneficiam não apenas as regiões menos desenvolvidas, mas também as regiões mais ricas e industrializadas. Com base em pesquisas teóricas e empíricas sobre a questão regional nas “novas” teorias do crescimento e da “nova” geografia econômica, procurou-se mostrar que, sem a intervenção explícita dos governos, as disparidades regionais e sociais tendem a se agravar em razão de fenômenos associados à operação do mercado: presença de retornos crescentes que geram fortes externalidades e forças de aglomeração; mais e melhor infraestrutura; maiores mercados de consumo; maior disponibilidade de mão de obra qualificada; uma mais ampla presença de indústrias manufatureiras e melhores instituições. O trabalho faz largo uso de literatura produzida pela União Europeia no seu trato com a questão regional no continente. A pesquisa conclui com algumas sugestões de políticas para o Brasil.

**Palavras-chave:** Desigualdades regionais; Desenvolvimento regional; Políticas de desenvolvimento regional; Políticas regionais na União Europeia.

**Abstract:** The work aims to present a number of arguments showing that regional policies benefit not only the less developed regions but also those richer and more industrialized. Based on theoretical and empirical research on the regional issue, in the “new” theories of economic growth and the “new” economic geography, it aims to show that without the explicit intervention of the government, regional and social disparities tend to increase because of several factors associated with the operation of the market: the existence of increasing returns which generate strong externalities and forces of agglomeration; of more and better infrastructure; of bigger consumption markets; of greater availability of qualified labor; of a wider presence of manufacturing industries; and of better institutions. The work makes an ample use of literature undertaken by the European Union on the regional problem in the continent. The research concludes with some of policies suggestions for Brazil.

**Keywords:** Regional inequalities; regional development; policies of regional development; regional policies in the European Union.

## 1 INTRODUÇÃO

A Região Nordeste do Brasil ainda constitui uma área de grandes contrastes em relação ao resto do país.

Com efeito, levando-se em consideração a distribuição espacial da renda nacional com base em dados regionalizados do IBGE, verifica-se nítido e profundo dualismo geográfico no país em termos de suas macrorregiões, ou seja, uma forte concentração espacial dos estados mais ricos nas regiões Sul e Sudeste e dos mais pobres na Região Nordeste. Indicadores em várias dimensões atestam claramente esse dualismo, como a seguir exposto.

Em termos de PIB *per capita* a preços de mercado, das 27 Unidades da Federação, oito dos nove estados do Nordeste apareciam como os mais pobres (do *cluster* dos estados mais pobres fazendo parte apenas o Pará) e somente Sergipe registrava posição ligeiramente acima de Tocantins e do Acre – todos registrando PIBs *per capita* bastante inferiores à média nacional (IBGE, Contas Regionais, 2003-2007). Vale registrar, ademais, que cinco dos nove estados nordestinos apresentavam PIB *per capita* abaixo de 50% da média nacional e os demais quatro, cifra ligeiramente superior a esses 50% da média do país como um todo.

Indicadores sociais, obtidos pela PNAD e divulgados em estudo do Ipea, confirmam ainda com mais força o mapa geográfico no qual convivem dois “Brasis” e a existência de um imenso bolsão de pobreza no Nordeste brasileiro – região com um milhão e meio de km<sup>2</sup> (quase 20% do território nacional) e com cerca de 55 milhões de habitantes (perto de 30% da população de todo o país). De acordo com dados levantados pela PNAD, enquanto o percentual de pobres (no conceito de pobreza absoluta) alcançava 18% na região Sul e 19,5% no Sudeste, o mesmo percentual para a região Nordeste era de quase 50%. Considerando-se o conceito de pobreza extrema (indigentes ou “miseráveis”, conforme expressão do estudo do IPEA), de toda a população sulista e sudestina, 5,5% e 6,9%, respectivamente, foram classificados em situação de pobreza extrema. No caso do Nordeste, essa cifra era da ordem de 25% (IPEA, 2010). Apenas para ilustrar os profundos desníveis sociais no País, a PNAD também mostrou que, enquanto o Estado de Santa Catarina registrava tão-somente 2,8% de toda sua população na condição de pobreza extre-

ma, seguindo-se São Paulo, com 4,6%, os estados de Alagoas, do Maranhão e do Piauí apareciam com índices correspondentes de 32,3%, 27,2% e 26,1%, respectivamente. Os demais estados do Nordeste apresentavam situação apenas ligeiramente melhor, mas todos com posições revelando quadro dramático em termos de pobreza, tanto no seu conceito absoluto quanto no de pobreza extrema.

Uma década comemorada como de expressivos investimentos na área social não foi capaz de mudar o cenário de pobreza e de profundas desigualdades regionais no país – um quadro agravado com a recessão que afetou o país em anos mais recentes. Dados do IBGE para o ano de 2017 (os mais recentes) mostram, em uma comparação entre esse ano e o de 2008, uma melhora nos índices gerais de pobreza em todo o país, mas ainda uma enorme disparidade entre suas grandes regiões: enquanto a Região Sul abrigava 18% de pobres entre toda sua população, e o Sudeste 19,5%, o Nordeste registrou cifra de 44,8%. O confronto entre os estados é ainda mais revelador do enorme fosso social que separa o país: Santa Catarina tem 8,5% de pobres, Rio Grande do Sul 13,5% e São Paulo 14,9%; e o Maranhão, Alagoas, Piauí e Bahia, respectivamente, registram percentuais de 54,1; 48,9; 45,3; e 44,8 – todas as cifras relativas ao percentual de população de pobres no conceito absoluto do IBGE. Em termos de pobreza extrema (os considerados indigentes ou miseráveis), as diferenças de condições sociais parecem um pouco ainda mais dramáticas: de sua população total a Região Sul registrava 2,9% de pobreza extrema, o Sudeste 3,8% e o Nordeste 14,7%. Esta última região abrigava, portanto, um contingente relativo de pobreza extrema cerca de 5 vezes maior que o do Sul e pouco mais de 4 vezes maior do que o do Sudeste (IBGE, 2018).

Assim, no que diz respeito aos indicadores de PIB *per capita* e de padrões sociais, o Brasil ainda fornece ao mundo um exemplo de país onde são extremamente elevadas as disparidades regionais e a relativa pobreza das populações das regiões Nordeste e Norte. A conclusão a que se chega, com base nas informações acima apresentadas, é de que somente a combinação de altas taxas de crescimento com avanços na esfera social poderá, em prazo razoável, reduzir significativamente as enormes diferenças entre os dois “Brasis”, principalmente eliminando o bolsão de pobreza ainda existente nas regiões Norte e Nordeste. Conside-

rando a expectativa de que a economia do país, após um longo período de recessão e de medíocre crescimento, volte a crescer nos próximos anos, é chegado o momento de também se voltar a discutir o problema regional brasileiro.

Nesse contexto, é objetivo central deste estudo mostrar que, diferentemente do que sugeriam antigas teorias do *mainstream* sobre a questão regional, o desenvolvimento de regiões periféricas de dado território é visto hoje como amplamente favorável para o crescimento da economia nacional – beneficiando não apenas as regiões atrasadas, mas também as mais desenvolvidas, não havendo conflito essencial entre o desenvolvimento regional e o nacional. O estudo fará uso de ampla literatura teórica e empírica e se aproveitará das avaliações periódicas da vasta experiência com políticas regionais da União Europeia.

Com este propósito, a seção que segue tem como objetivo apresentar um variado conjunto de justificativas para políticas territoriais, voltadas para a redução das disparidades espaciais entre países e entre regiões do mesmo país. A terceira seção apresenta as conclusões, buscando-se extrair lições aplicáveis ao Brasil a partir, principalmente, dos ensinamentos advindos da longa experiência com políticas espaciais na União Europeia.

## 2 ARGUMENTOS EM FAVOR DE POLÍTICAS REGIONAIS

Os ensinamentos sobre políticas regionais, advindos da rica literatura empírica, revelam que, sem intervenção explícita dos governos, as disparidades regionais e sociais tendem a se agravar, em razão de fenômenos bem conhecidos que operam através do mercado e da ausência de políticas públicas compensatórias: as externalidades e as forças de aglomeração, que são geradas pela presença de maior quantidade de capital físico por trabalhador, de mais e melhor infraestrutura, de maiores mercados, de maior disponibilidade de mão de obra qualificada, de uma mais ampla presença de indústrias manufatureiras e de melhores instituições – todas essas variáveis existindo em quantidade e qualidade diferentes no espaço nacional.

A União Europeia é a área do mundo que fornece as lições mais relevantes, nas sete últimas décadas, sobre políticas regionais.

Estudos técnicos da Comissão Europeia e, principalmente, seus relatórios periódicos de avaliação, todos fortemente respaldados por pesquisas teóricas e empíricas, mostram que políticas regionais se justificam como necessárias do ponto de vista econômico, social e político, por um conjunto diverso de razões e argumentos.

No nível teórico, as “novas teorias do crescimento” e “a nova geografia econômica” revelam que os fatores críticos do desempenho de um país, ou de uma região, residem na sua relativamente menor dotação de capital físico, capital humano e capital social; no perfil de suas estruturas econômicas, baseadas em atividades de baixo valor agregado e reduzida capacidade de absorção de novas tecnologias e conhecimentos; e nas deficiências no âmbito institucional refletidas, de modo especial, na baixa qualidade administrativa de seus governos. No nível empírico, tais teorias sugerem que o crescimento nacional pode ocorrer de forma convergente ou divergente, mas que, quanto maiores forem as diferenças estruturais entre países ou regiões, tanto maior a probabilidade da presença do fenômeno da divergência, ou seja, do aumento das disparidades regionais. Com base nessas constatações, a União Europeia tem direcionado os recursos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão para programas focados prioritariamente: i) em alterações na estrutura produtiva das economias regionais, promovendo atividades geradoras de maior valor agregado; ii) na permanente capacitação e qualificação da mão de obra local; iii) na melhoria da infraestrutura econômica e social – transportes, telecomunicações, habitação, saúde, saneamento, oferta de água tratada; iv) na criação de clima mais favorável à atração de investimentos, sobretudo no setor industrial e de serviços modernos; v) na melhoria da qualidade dos serviços públicos; vi) no incentivo ao empreendedorismo; vii) na expansão e na melhoria da qualidade da educação básica; e viii) no aumento das oportunidades de emprego, através da expansão da participação da população no mercado de trabalho (EUROPEAN UNION/EUROPEAN COMMISSION, 1996, 2001, 2004 e 2007).

Um dos argumentos mais sólidos em favor de políticas regionais advém da experiência da evolução, no tempo, do processo de convergência entre regiões de países desenvolvidos. Muitos estudos que mostram a existência de processos de convergência revelam que nos países mais bem-sucedidos

na redução das suas disparidades regionais (como, por exemplo, os Estados Unidos, considerando-se uma série histórica de 110 anos; alguns países ricos da Europa, entre 1950 e 1985; e o Japão, também no mesmo período), a velocidade da convergência ocorreu no entorno de 2% ao ano – uma taxa que, considerando-se as desigualdades preexistentes nos Estados Unidos – foi capaz de reduzir 50% das desigualdades em 35 anos e 75% em 70 anos. Em países onde as desigualdades regionais são maiores, o tempo necessário para uma substancial redução dessas desigualdades seria, obviamente, muito maior do que ocorreu no país que é tomado como exemplo do talvez mais bem-sucedido processo de redução das disparidades entre suas regiões e seus estados (BARRO; SALA-I-MARTIN, 1995, 1992, 1991).

Assim, mesmo para os que acreditam no automatismo da convergência, através das forças de mercado, parece claro que o processo de redução das disparidades é muito lento, constituindo este fato uma das razões que levaram as autoridades europeias a intervenções territoriais nos países-membros da Comunidade. Para os que não creem no automatismo da convergência e, ao contrário, acreditam que o mercado cria desigualdades, o argumento para políticas regionais fica ainda mais fortalecido e o reconhecimento desse aspecto do crescimento econômico é também largamente utilizado como justificativa para as intervenções territoriais das autoridades europeias.

Por outro lado, muitas pesquisas vêm mostrando que a redução das desigualdades na União Europeia tem ocorrido mais rapidamente entre países do que entre suas regiões, revelando este fato que são maiores as dificuldades para se enfrentar o problema das disparidades inter-regionais. Esta é outra razão considerada pelas autoridades europeias para a necessidade de intervenções diretamente dirigidas às regiões menos desenvolvidas (EUROPEAN UNION/EUROPEAN COMMISSION, 2007).

Outra base muito importante para argumentações em prol de políticas regionais são pesquisas teóricas e empíricas que ressaltam a tendência à aglomeração e à concentração espacial de atividades produtivas, resultantes da livre operação das forças de mercado. Tanto o pensamento de grupo crescente de pesquisadores acadêmicos como a posição oficial assumida pelos órgãos superiores da União Europeia, sugerem que políticas regionais se mostram necessárias exatamente para contraba-

lançar as forças polarizadoras e concentradoras de recursos e que uma melhor distribuição espacial de atividades econômicas é desejável, tanto do ponto de vista econômico quanto do social.

O papel das externalidades justificaria tais argumentações. Forças naturais de aglomeração e a continuidade da concentração de atividades econômicas no chamado “*core*” da Europa produziam externalidades negativas para as regiões mais prósperas, em várias dimensões: elevavam ainda mais o desemprego, criavam mais pressões sobre os gastos da previdência social e de serviços médico-hospitalares, provocavam congestionamento do tráfego, aumento da poluição e enorme estresse sobre o meio ambiente, repercutiam negativamente sobre os custos e qualidade da moradia, promoviam aumento na escassez de espaços para atividades produtivas, baixa qualidade dos transportes públicos, excessiva suburbanização, acompanhada por degradação nas condições de vida – tanto nas periferias, quanto nas áreas centrais das grandes cidades – mais elevados gastos *per capita* na expansão de infraestrutura em áreas urbanas já saturadas, o aprofundamento de tensões políticas e sociais, como, por exemplo, a segregação de populações e formação de guetos, gerando a emergência de sentimentos de discriminação étnica e religiosa (até mesmo em relação a migrantes do próprio país) e aumentos nas taxas de criminalidade.

Por outro lado, uma redução das disparidades regionais (ou o desenvolvimento das regiões mais pobres) viria acompanhada de externalidades positivas para as regiões mais ricas, ao criar novos mercados para bens e serviços nelas produzidos. Estudos realizados por pesquisadores independentes e pela própria Comissão Europeia mostram que o simples alargamento da União Europeia, com o ingresso de países mais pobres, gerou uma grande demanda por bens produzidos nos países mais ricos. Ao reconhecerem uma diminuição da polarização nas últimas décadas, o surgimento de novos polos de crescimento fora do “centro” e a emergência de uma periferia dinâmica, tanto na antiga Europa dos 15 quanto na dos 27 membros da época (hoje, 28), os estudos da Comissão assinalam que o aparecimento desses “polos secundários de crescimento” (Dublin, Madri, Barcelona, Helsinque, Estocolmo, Varsóvia, Praga, Budapeste e Bratislava) estava contribuindo, positivamente, para reduzir as externalidades negativas da concentração de atividades econômicas e para aumentar o potencial

de crescimento da União Europeia como um todo (EUROPEAN UNION/EUROPEAN COMMISSION, 2004, 2007).

Vale ressaltar que o mesmo fenômeno – o das vantagens do surgimento de uma periferia dinâmica – era registrado em nível das regiões de cada país. Em praticamente todas as regiões menos desenvolvidas a modernização da agricultura e a industrialização propiciavam uma significativa expansão das exportações das regiões mais ricas para atender a demanda por bens de capital e insumos industriais de que as regiões mais pobres necessitavam (EUROPEAN UNION/EUROPEAN COMMISSION, 2007).

Os argumentos em favor de políticas regionais ainda se expressam em várias outras dimensões. Desde a fundação da Comunidade Europeia e, principalmente, após as sucessivas agregações de outros estados-membros o Conselho, a Comissão e o Parlamento europeus reconheciam que o aprofundamento da integração, na ausência de políticas compensatórias, produziria impactos profundamente negativos sobre as regiões periféricas. A presença de retornos crescentes de escala e de forças naturais de aglomeração promoveria a migração de recursos e de atividades econômicas das regiões menos desenvolvidas na direção das áreas mais ricas do centro europeu, agravando ainda mais as disparidades regionais. A visão oficial das autoridades comunitárias se manifestava na posição de que grande parte dos esforços destinados para finalidades de desenvolvimento regional teria de ter forte componente compensatório, em vista da vulnerabilidade estrutural dos novos países mais pobres que ingressavam na Comunidade. Desde o início de sua fundação e ao longo do seu processo de expansão, a Comunidade europeia estabelecia, em seus documentos oficiais, que eram objetivos prioritários a preservação do crescimento harmonioso entre os estados-membros e a coesão econômica, social e territorial (EUROPEAN COMMISSION, 1957; SWANN, 1990; EUROPEAN UNION/EUROPEAN COMMISSION, 2004).

Vale ressaltar, contudo, que as autoridades europeias também adotavam firme posição de que preservar velhas estruturas econômicas, políticas e sociais que prevaleciam nas regiões periféricas era inaceitável por contrariar os objetivos da continuidade da integração e do fortalecimento da Europa como um todo. Melhorias nos padrões de vida de

todos os países da Comunidade implicavam, portanto, mudanças drásticas nos níveis de produtividade e profundas reformas estruturais nos países e regiões periféricas. Nessa perspectiva, ao mesmo tempo em que as autoridades europeias reconheciam que não era viável, nem desejável, que políticas de coesão provocassem expressivas perdas de eficiência na Comunidade, também enfatizavam ser impossível alcançar o aprofundamento da integração se as reestruturações necessárias na periferia gerassem problemas sociais em escala inaceitável. Daí, então, a necessidade de políticas compensatórias (EUROPEAN COMMISSION, 2008).

Outro aspecto da posição oficial das autoridades europeias com relação a políticas regionais diz respeito à emigração. Na literatura teórica dominante entre analistas neoclássicos e neoliberais, a promoção da emigração dos países e regiões mais pobres para as áreas mais ricas é vista como indispensável para a “solução” do problema das disparidades regionais. Tais autores advogam que políticas regionais constituem um empecilho à mobilidade de fatores entre países, entre regiões e entre setores, impedindo a convergência – por distorcer os mecanismos de mercado – e que a livre movimentação de fatores (principalmente de mão de obra) induziria a processos de convergência mais rapidamente e eficientemente do que políticas intervencionistas de desenvolvimento regional (MIDELFART-KNAVIRT et al., 2003; MIDELFART-KNAVIRT; OVERMAN, 2002; SAPIR, et al., 2003; BOLDRIN; CANOVA, 2001; PADOVANO, 2007).

A posição das autoridades europeias é de que a emigração não deve ser desestimulada (principalmente, quando ocorre em bases voluntárias), mas que o desenvolvimento das regiões mais pobres é componente preferencial das políticas de coesão econômica e social, considerando a emigração em larga escala como uma política indesejável e inaceitável como instrumento de equalização de rendas *per capita* entre países e entre regiões.

As razões para políticas de desenvolvimento regional não centradas na emigração de mão de obra dentro do continente são de várias ordens. Documentos oficiais da União Europeia assinam que, embora existam muitas vantagens econômicas e sociais na flexibilidade do mercado de trabalho, um excessivo estímulo à mobilidade de trabalhadores não ajudaria as regiões mais pobres porque uma mais intensa flexibilidade levaria à sa-

ída de mão de obra mais jovem e mais qualificada das áreas pobres, reduzindo o potencial de desenvolvimento dessas regiões. Outro argumento é que a emigração em larga escala provoca efeitos de fragmentação das famílias, tornando-se “*socially disruptive*”, na linguagem dos relatórios da União Europeia (EUROPEAN UNION/EUROPEAN COMMISSION, 2007). Um terceiro argumento é o de que a emigração tende a ampliar as externalidades negativas nas regiões mais ricas, pelas razões já apontadas mais acima, anulando em grande parte as vantagens do país receptor de mão de obra migrante sobretudo quando esta tende a se concentrar nas grandes cidades. Outra razão está associada à instabilidade da condição do migrante. Durante as crises sofridas pelos países europeus durante os anos 70 e 80 (e na crise financeira da primeira década dos anos 2000) os primeiros a perderem empregos e a serem quase forçados a retornar aos seus países de origem foram migrantes de outros países, inclusive dos próprios países da Europa.<sup>1</sup>

Um ponto extremamente relevante a ressaltar ainda sobre a questão da migração da mão de obra, e que tem sido considerado pelas autoridades europeias, é o fato de que, na maioria dos casos, a emigração forçada (a resultante da ausência de oportunidades de emprego nos países ou regiões do emigrante, sem falar de motivos decorrentes de guerras civis) é processo extremamente doloroso para quem migra. Em quase todas as partes do mundo, imigrantes são frequentemente considerados indesejáveis pela população local sendo discriminados, humilhados e tratados como cidadãos de segunda classe. Em alguns países europeus, até poucas décadas passadas (e, talvez menos, mas ainda hoje) os imigrantes do próprio continente, como irlandeses, italianos, poloneses e portugueses, entre outros, eram humilhados com faixas e cartazes em bares, restaurantes e até em parques públicos, com dizeres “*no blacks, Irish and dogs*” ou “*no dogs and Italians allowed*” (GINSBORG, 2006).

No Brasil, os nordestinos que migravam para o Sudeste e, preferentemente, para São Paulo, eram sujeitos a várias formas de discriminação. Chama-

dos depreciativamente de “nortistas”, “baianos” ou “paraíbas”, os nordestinos pobres eram frequentemente acusados das mazelas sociais de que padeciam as grandes cidades do Centro-Sul e, inclusive, responsabilizados pela alta criminalidade nessas cidades. Em décadas passadas, a Prefeitura da cidade de São Paulo chegou a criar um Centro de Triagem, na estação rodoviária, “oferecendo” uma passagem de volta aos migrantes nordestinos e uma pequena ajuda de custo para as famílias retornarem aos seus estados de origem – um fato amplamente noticiado, na época, pela imprensa paulista.<sup>2</sup>

Por todas essas razões, a posição oficial das autoridades europeias é a de promover o aumento do emprego nas regiões mais atrasadas, via políticas de crescimento regional e local e que, portanto, os fundos estruturais deverão perseguir firmemente esse objetivo. Dessa forma, considerando o balanço das vantagens e desvantagens da emigração em larga escala e reconhecendo que muitas áreas de atração de migrantes já alcançavam ponto de saturação, as autoridades europeias resolveram adotar como orientação de suas políticas sociais no âmbito territorial o princípio de levar o trabalho aonde está o trabalhador (*work to labour policy*, como denominam os planejadores britânicos), ao invés de levar o trabalhador aonde está o trabalho (*labour to work policy*).

Entre tantas outras questões associadas ao problema de políticas regionais, a discussão sobre mercado *versus* governo, sobre eficiência *versus* equidade e sobre o papel das transferências de governos ricos aos países e regiões mais pobres ganha uma dimensão especial.

2 Nos dias atuais, a experiência mais dramática com relação à emigração é apresentada pela China. Segundo estudo de Yang Du et al., a China é o único país do mundo que adota sistema institucionalizado de *guest-workers* (trabalhadores temporários ou trabalhadores com visto temporário de permanência) para os imigrantes do interior rural, ou seja, do próprio país. Por volta dos anos 2000 havia, nas regiões mais industrializadas da China, cerca de 150 milhões de *guest-workers*, vivendo em acampamentos das empresas de construção e em dormitórios das fábricas. Tais trabalhadores não tinham direitos políticos, acesso à moradia e a outros benefícios sociais, estavam excluídos de acesso às redes de proteção social, como o sistema público de saúde e direitos à pensão e seus filhos não tinham acesso à educação. Além do mais, esses migrantes trabalhavam 300 horas por mês e sete dias por semana, ou seja, o equivalente a 10 horas por dia (em confronto com as 160 horas, em média, para o trabalhador urbano chinês registrado). No caso de perda de emprego ou de problemas de saúde, os migrantes rurais eram compelidos a retornar às cidades de origem, muitas vezes situadas a centenas de quilômetros de distância (YANG DU et al., 2006, p. 172/174/198).

1 No Japão, durante a crise do final da primeira década de 2000, a perda do emprego e a quase inviabilidade da permanência dos brasileiros decasséguis nesse país assumiu contornos dramáticos para milhares de famílias de descendentes japoneses, que foram obrigados a retornar ao Brasil. O governo japonês oferecia passagem aérea e uma certa quantia de dinheiro aos imigrantes, com a condição de que estes se comprometessem a não mais voltar ao Japão.

Hoje, no mundo contemporâneo, não pode ser ignorada a necessidade de uma presença menor do Estado em atividades diretamente produtivas e menos interferência dos governos na vida normal dos cidadãos (burocracia, carga excessiva de tributos, por exemplo). Também não há como questionar a busca por maior eficiência no uso dos recursos, sejam públicos ou privados, sobretudo em um mundo globalizado submetido a permanentes pressões por maior competitividade. E tampouco é negado que o mercado exerce importante papel autorregulador na formação de preços e no equilíbrio de muitas e complexas forças econômicas. Há, de fato, pouco dissenso em torno desses princípios básicos. O que se questiona é o extremismo ou radicalismo das posições doutrinárias que muitos autores adotam e o simplismo das soluções oferecidas.

É um equívoco, por exemplo, considerar, como simplesmente postulam alguns acadêmicos teóricos de inclinação conservadora, que iniciativas que violem ou se contraponham à livre operação das forças de mercado tendam, sempre, a produzir resultados negativos sobre o bem-estar social e, particularmente, sobre as desigualdades regionais (como afirmam com muita ênfase os autores MIDELFART-KNAVIRT et al., 2003; MIDELFART-KNAVIRT; OVERMAN, 2002; SAPIR, et al., 2003; BOLDRIN; CANOVA, 2001; PADOVANO, 2007). O argumento, também advogado por esses autores, de que o aumento da concentração e da aglomeração de atividades econômicas é processo natural e até recomendável, simplesmente porque consistente com a sinalização do mercado, é excessivamente simplista e dificilmente aceito pela maioria dos economistas e outros analistas sociais. Na perspectiva de muitos pesquisadores o papel do governo não deve se voltar, apenas, para iniciativas consistentes com as forças do mercado ou mesmo se voltar, tão somente, para corrigir suas falhas. Na verdade, a própria atuação livre do mercado é responsável por grande parte da questão regional através dos mecanismos naturais que levam à criação de economias externas e de forças de aglomeração e de polarização social e que, quase sempre, produzem como resultado a exclusão de vastos segmentos da sociedade e bloqueiam a extensão dos benefícios do crescimento nacional aos territórios mais pobres de uma nação. Na verdade, é cada vez mais consensual que o combate, ou a compensação dessas forças e desses mecanismos, que se expressam através do mercado,

constitui um atributo fundamental das políticas de desenvolvimento regional.

Por outro lado, além do seu papel regulatório em diversas esferas da economia (no mercado financeiro, no mercado de trabalho, nas concessões do Estado na área de serviços públicos, *inter alia*), o Governo terá sempre função crucial na provisão de bens públicos, que o mercado sozinho não é capaz de oferecer e que são indispensáveis para a promoção do bem-estar e do equilíbrio social: investimentos em educação fundamental, em infraestrutura econômica e social (estradas, saúde, saneamento, coleta e tratamento de resíduos, previdência, habitação popular, segurança pública), incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico, à inovação e à difusão do progresso técnico, apoio aos segmentos da sociedade mais vulneráveis (idosos, crianças, famílias desestruturadas, pequenos agricultores migrantes de outros países ou de outras regiões) e garantia de igualdade de oportunidades entre classes sociais, gênero, etnias e outras minorias ameaçadas de exclusão pelo mercado.

Nas novas teorias do crescimento, o papel do governo é sempre destacado como de crucial importância. Todavia, também é ressaltado que os governos têm grande potencial tanto para promover o bem, como o mal, pois a intervenção pública é capaz de exercer impacto decisivo sobre a economia e as sociedades dos países, influenciando tanto de forma positiva quanto negativa, as taxas de crescimento de longo prazo. O próprio Robert Solow, um economista avesso à consideração de variáveis não econômicas, enfatizou em trabalho recente que países pobres são geralmente caracterizados por governos ruins e por grandes deficiências em dotação de capital humano e que esses dois fatores se reforçam mutuamente (SOLOW, 2005, p. 6).

Uma segunda questão, associada a políticas de desenvolvimento regional, diz respeito ao problema da eficiência *versus* equidade. Entre 1950 e 1970, prevaleceu no mundo acadêmico e entre formuladores de políticas públicas, a visão de que havia um sério conflito ou dilema (*trade-off*) entre os objetivos do crescimento nacional e o de reduzir as desigualdades, tanto entre pessoas, quanto entre regiões. Este conflito se expressava em observações empíricas, na época, de que desigualdades (entre pessoas e famílias e entre regiões de um mesmo país), resultavam da própria natureza do cresci-

mento econômico em seus estágios iniciais e que, no longo prazo, com o aumento da renda *per capita*, as desigualdades sociais e espaciais (ou seja, as diferenças na concentração da renda entre pessoas e famílias e na concentração da atividade produtiva entre regiões) diminuiriam automaticamente.

Nesse cenário, ficou famoso na literatura o fato estilizado conhecido como “Curva de Kuznets”, no qual seu autor propunha que a relação entre crescimento e desigualdade teria a forma de um U invertido, mostrando que em algum momento (não especificamente determinado), as desigualdades tenderiam a reverter para uma posição de maior equilíbrio tanto social quanto espacial (KUZNETS, 1955).

As implicações de política derivadas da Curva de Kuznets (originalmente aplicada à questão das desigualdades sociais) e de posteriores aplicações para a questão regional eram que, combater as desigualdades antes da inflexão da Curva de Kuznets operaria em detrimento dos objetivos da maximização do crescimento nacional, por se desviar recursos escassos seja para aliviar a pobreza, seja para reduzir desigualdades regionais.

Uma grande quantidade de estudos teóricos e empíricos realizados a partir da década de 1980 e, principalmente, em datas mais recentes mostrou, de um lado, o equívoco da hipótese de que crescimento promoveria redução automática das desigualdades e, de outro, que mesmo se existisse tendência de longo prazo para redução de tais desigualdades, seria politicamente inaceitável a espera pelos resultados automáticos que o crescimento, por si só, em algum momento incerto, poderia produzir.

No que diz respeito a evidências empíricas, grande número de pesquisas mostrou não existir qualquer tendência automática de redução das desigualdades durante o crescimento econômico e que, ao contrário, a aglomeração de atividades produtivas e outras forças de polarização (resultantes da alocação “eficiente” de recursos), tornariam extremamente difícil a reversão das desigualdades sem a presença de políticas ativas do governo tanto na área social, quanto na esfera territorial (CUADRADO-ROURA et al., 2002); FINGLETON (2003); KRUGMAN, 1995, 1991a e 1991b).

O caso do Brasil (entre tantos de outros países menos desenvolvidos) é exemplar para ilustrar a ausência de relação automática entre crescimento e desigualdades. O Brasil é apresentado, na lite-

ratura sobre crescimento, como um país que teria registrado entre as décadas de 1930/40 e o ano de 1980, uma das mais elevadas taxas de crescimento do PIB, de todo o mundo (MADDISON, 2003; 2001). Nesse período, porém, elevaram-se substancialmente, tanto as desigualdades sociais quanto as espaciais fazendo o País ser reconhecido, internacionalmente, como apresentando uma das piores distribuições pessoais de renda e as mais profundas desigualdades regionais de todo o mundo, na entrada do novo milênio.

Vale ressaltar, no caso do Brasil, a ocorrência de uma leve tendência para melhoria da distribuição da renda detectada desde o final da década de 1980. As explicações dessa tendência, porém, não estão associadas ao crescimento econômico (nem muito menos ao mercado), mas a uma série de fatores, muitos de natureza não propriamente econômica e, quase sempre, decorrentes de ações de política pública. Se o país vivenciou alguns anos de crescimento entre a primeira metade dos anos 2000 e início da segunda, em decorrência do *boom* das *commodities*, esse crescimento foi efêmero e grande parte de seus benefícios foram revertidos durante a profunda recessão que afetou o país no final da década.

Na verdade, o Brasil, surpreendentemente até para demógrafos brasileiros, reduziu de forma muito expressiva a taxa de fecundidade, que caiu de 5,8 filhos por mulher, no início da década de 1970, para tão somente 1,8 filho, no ano de 2005 (IPEA, 2009). Os programas de governo (e de ONGs), mediante ampla distribuição de contraceptivos, a maior conscientização da mulher brasileira, em parte decorrente da elevação de sua escolaridade, e a acelerada urbanização que o país sofreu nas últimas décadas são explicações importantes para a melhoria da concentração da renda, já que a diminuição da fecundidade, como seria de esperar, ocorreu principalmente entre os mais pobres, que constituem a grande maioria da população. Várias outras explicações relevantes podem ser encontradas para a redução da concentração de renda no Brasil e da pobreza, no último quartel do século e primeiras décadas do novo milênio. A conquista da estabilidade de preços, na segunda metade da década de 1990 – fenômeno que tende a beneficiar os mais pobres –, a instituição da aposentadoria de milhões de trabalhadores rurais e urbanos não contribuintes da Previdência, os aumentos reais do salário mínimo e os programas sociais de transfe-

rência direta de renda às populações mais carentes – são outras razões para a melhoria da distribuição de renda que o país apresentou, vale notar, sempre mediante ação de políticas públicas.

Ainda no contexto da discussão sobre a questão da eficiência *versus* equidade é importante ressaltar antigo viés tanto em escritos de muitos autores, quanto da parte das elites das regiões mais desenvolvidas, de que investimento na região rica é, quase por definição, “eficiente” e, ao contrário, é ineficiente, quando realizado nas regiões pobres. Esta é outra questão que é passível de forte contestação. A experiência internacional mostra que, se bem aplicados, investimentos nas esferas social e econômica podem gerar retornos muito mais elevados nas regiões menos desenvolvidas porque nessas regiões o potencial de crescimento é maior, em vista da vasta quantidade de recursos disponíveis ainda inexplorados, nas regiões mais pobres, e da relativa saturação, nas mais ricas. A incorporação ou maior inserção das populações das áreas menos desenvolvidas ao mercado e, portanto, ao processo de desenvolvimento nacional tem sido cada vez mais vista, por pesquisadores, como fator positivo, e não negativo, para a maximização das taxas de crescimento das economias nacionais (EUROPEAN COMMISSION, 2007; 2008).

Na Europa, por exemplo, é uma posição oficial dos órgãos máximos da União, que eficiência e equidade não se opõem e que, ao contrário, reforçam-se mutuamente (“eficiência” manifestada nas supostas vantagens do maior retorno dos investimentos nas regiões mais ricas, e coesão, na linguagem atual das entidades europeias, para a expressão “equidade”). O reconhecimento da não necessária existência de *trade-off* entre eficiência e equidade se expressa pela visão de que o crescimento das regiões europeias interage mutuamente em benefício de toda a União, favorecendo tanto os países e regiões mais ricos quanto os mais atrasados, ou seja, aqueles países e regiões ainda necessitados de recursos de transferências através dos fundos europeus de desenvolvimento regional (EUROPEAN UNION/EUROPEAN COMMISSION, 2007; 2008).

Outro ponto importante defendido pelos estudos técnicos da Comissão Europeia está fundado na valorização explícita da ação territorial. Tais estudos partem do argumento de que as mais recentes evidências sugerem fortemente que a “geogra-

fia” ainda é crucial na determinação das vantagens competitivas locais. Em contraste com a visão de alguns analistas, de que o problema da distância tem perdido muito de relevância no mundo globalizado (em vista de que recursos podem ser fornecidos ou comprados por, e em qualquer parte do mundo), estudos da Comissão enfatizam a importância crescente da proximidade geográfica no que diz respeito à acumulação de fatores críticos para o desenvolvimento regional (EUROPEAN UNION/EUROPEAN COMMISSION, 2007).

Entre esses fatores críticos, que devem estar “próximos” à base de operações das atividades produtivas, são salientadas as vantagens da aglomeração, especialmente da presença de maior número de atividades manufatureiras, a disponibilidade de insumos especializados, a acumulação do conhecimento e da informação, e destacado o papel dos centros de pesquisa especializados em áreas particulares geradores da inovação, do progresso técnico e da sua difusão. Essas vantagens, que ressaltam tais estudos, seriam ainda intrinsecamente locais, ou seja, teriam um claro componente territorial, na medida em que o conhecimento e o aumento da capacitação da mão de obra estariam fortemente incorporados nos indivíduos e nas organizações de base local (EUROPEAN UNION/EUROPEAN COMMISSION, 2007; 2008).

A terceira grande questão associada a políticas de desenvolvimento regional refere-se ao não raro controvertido problema da eficiência, ou eficácia, das transferências.

Existem na literatura autores que postulam que políticas regionais, através de transferências de renda de países e regiões ricos para países e regiões pobres, são desaconselháveis, por distorcerem os mecanismos de mercado e da livre concorrência. Muitos argumentam que transferências propiciariam o fenômeno chamado *moral hazard*, mediante o qual o efeito das transferências às áreas mais pobres (de países ou regiões) seria apenas o de retardar, ou mesmo impedir, as reformas estruturais que seriam necessárias para a promoção do desenvolvimento regional.

Existe, de fato, alguma verdade quanto ao “risco moral” de transferências: quando governos regionais ou locais não se sentem estimulados a gastar bem os recursos recebidos; quando esses governos reduzem os seus gastos normais com políticas de desenvolvimento regional e social, substituindo-

-os pelos recursos de transferências; quando as transferências terminam fortalecendo ainda mais as estruturas políticas e sociais que são responsáveis pelo atraso e o empobrecimento das regiões; quando os recursos de transferências são utilizados em obras desnecessárias e sem qualquer impacto sobre o desenvolvimento social ou regional; ou quando as transferências elevam ainda mais os desvios de recursos públicos, estimulando a corrupção.

A experiência de muitos países, como os da União Europeia mostra, porém, que “riscos morais” são evitáveis, quando políticas de transferências obedecem a uma série de diretrizes e de mecanismos de controle especificamente dirigidos a essas transferências, como passou a ocorrer, com o tempo, no caso das políticas regionais da União Europeia.

Após um longo período de aprendizagem, a Comunidade Europeia desenvolveu um sistema extremamente sofisticado de formulação e implementação de políticas regionais e de utilização das transferências entre países e entre regiões, de onde podem ser extraídas as lições mais importantes para qualquer país que apresente sérios problemas de desigualdades sociais e territoriais e, talvez de modo particular, para um país como o Brasil.

Inicialmente, vale frisar a posição oficial das autoridades europeias sobre o significado das transferências. Desde as origens das intervenções da Comunidade e mais ainda quando estas assumiram a denominação de “políticas de coesão”, era explicitado que políticas regionais não haviam sido concebidas para funcionar como mero mecanismo de transferência de renda, ou de redistribuição de recursos, entre as regiões ricas dos países industrializados e as pobres desses países e dos menos desenvolvidos. O verdadeiro objetivo das transferências era dotar as regiões mais pobres de capacidade competitiva, reduzindo suas desvantagens locais, para torná-las mais atrativas a investimentos nacionais, continentais e internacionais. As transferências objetivavam, essencialmente, o fortalecimento e a modernização da base econômica dos países e regiões menos desenvolvidos de modo a fazer com que, no longo prazo, esses países e regiões não mais dependessem da assistência dos países ricos. Por outro lado, transferências exigiam rígidas condicionalidades na forma da obediência às prioridades definidas pela Comissão Europeia, da exigência de aporte adicional de recursos dos governos nacionais aos projetos e programas fi-

nanciados com dinheiro dos fundos comunitários e da obrigatoriedade do bom gerenciamento, da busca da eficiência no uso dos recursos e da detalhada prestação de contas pelas regiões, estados e municípios assistidos, de todos os valores transferidos pela Comunidade (GALVÃO, 2012).

Uma característica de importância fundamental das políticas regionais da Comunidade Europeia e que oferece um critério de extrema relevância para países com severos problemas de desigualdades regionais diz respeito à operacionalização das políticas. A partir da década de 1980, a Comissão Europeia passou a adotar novo critério de divisão do território europeu para fins de planejamento regional baseado em mapeamento das unidades territoriais classificadas de acordo com uma série de indicadores econômicos e sociais. Em função desse mapeamento a Comissão passou a definir unidades territoriais com atributos especiais – PIB *per capita*, níveis de desemprego, deficiências em infraestrutura econômica e social e outros problemas estruturais – atribuindo-se a cada unidade geográfica objetivos de política a serem alcançados. Assim, a Comissão passou a vincular a distribuição dos recursos dos fundos estruturais a áreas específicas classificadas pelas suas carências básicas, direcionando os diversos instrumentos de política ao enfrentamento dos principais problemas existentes em cada conjunto relativamente homogêneo de regiões em todo o espaço territorial da União (GALVÃO, 2014).

Esse mapeamento levou à definição de vários conjuntos de áreas elegíveis para investimento dos fundos estruturais, facilitando a escolha de prioridades e possibilitando o uso mais racional dos recursos dos fundos europeus na medida em que estes passavam a ser focados em áreas geográficas e em segmentos econômicos e sociais que estavam cuidadosamente mapeados em função de suas maiores carências e necessidades.

O foco em prioridades é um dos principais responsáveis pela efetividade das políticas regionais europeias. Desde os anos 1980, a Comissão passou a adotar a prática da administração por programas e a definir a alocação dos fundos a partir da associação entre instrumentos de política e áreas-objetivos de intervenção. Com base nesse critério recursos eram vinculados a projetos pré-avaliados em relação aos resultados esperados e prioridades eram cuidadosamente definidas em função das ca-

racterísticas específicas de cada região. Nas regiões Objetivo-1, por exemplo (as mais atrasadas) o foco dos programas de desenvolvimento regional era o atendimento das chamadas necessidades básicas e os investimentos financiados pelos fundos se destinavam, prioritariamente, à infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, transportes urbanos, redes de transmissão de energia elétrica) e à infraestrutura social (educação, habitação, serviços médico-hospitalares, saneamento, oferta de água potável, e coleta e tratamento de resíduos). Nas regiões Objetivo-2 e Objetivo-3 (as que passavam por problemas de declínio industrial ou que enfrentavam elevados índices de desemprego estrutural, mas que já estavam relativamente bem-dotadas de infraestrutura) as prioridades eram focadas em reestruturação produtiva, no apoio às pequenas e médias empresas, na reciclagem da mão de obra e em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Por sua vez, nas regiões onde atividades agrícolas eram expressivas, a política enfatizava a diversificação produtiva e o aumento na produtividade da mão de obra rural. Assim, na medida em que as políticas regionais se voltavam para o enfrentamento dos problemas mais agudos de cada região, era aumentada a eficácia dos resultados e facilitado o alcance dos objetivos de equalização econômica e social.

Nesse contexto, é importante ressaltar que as autoridades europeias logo descobriram que não estavam lidando apenas com países e regiões mais atrasados, mas sobretudo, com governos e administrações atrasados, inclusive com alguns onde a corrupção era prática amplamente generalizada. Os relatórios da Comissão mostravam que, desde o início das políticas comunitárias de desenvolvimento regional, era muito grave o problema da plena utilização dos recursos dos fundos pelas regiões pobres e pior ainda por aquelas que mais necessitavam de transferências (EUROPEAN COMMISSION/EUROPEAN UNION, 2004; 2007). Estudos assinalavam que a Comissão enfrentava sérias dificuldades em justificar solicitações de mais recursos orçamentários para finalidades de desenvolvimento regional porque muitas regiões gastavam mal, ou simplesmente não conseguiam sequer gastar as dotações a elas consignadas no orçamento da Comunidade, implicando devolução dessas dotações para Bruxelas.

Análises da Comissão reconheciam que um dos grandes desafios que essa entidade teve de enfren-

tar foi o de fazer com que os governos nacionais e regionais adotassem práticas administrativas mais modernas e se tornassem capazes não só de identificar prioridades para investimentos e de elaborar bons projetos e programas, mas principalmente, de gastar bem o dinheiro das transferências. Estudos da Comissão ressaltam que somente depois de muitas tentativas e, principalmente, após a implementação de um programa especificamente voltado para assistência técnica às regiões (o programa Jaspers – *Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*) é que esse problema começou a ser equacionado na medida em que praticamente terminou por obrigar a realização de profundas mudanças institucionais nas áreas administrativa e gerencial, que atendessem às exigências e aos regulamentos das autoridades da Comunidade (EUROPEAN COMMISSION/EUROPEAN UNION, 2004; 2007; GALVÃO, 2012; 2014).

### 3 LIÇÕES PARA O BRASIL E CONCLUSÕES

De tudo o que foi exposto muitas lições podem ser extraídas para o Brasil. Pela sua dimensão continental, o Brasil apresenta diversidade não muito diferente da dos países da atual União Europeia. Como no continente europeu, o Brasil é imensa área geográfica em constante estado de integração. Também como na Europa, regiões, províncias e estados crescem provocando impactos territoriais, gerando forças de aglomeração e de economias externas nem sempre favoráveis à vasta periferia nacional. E assim como na União Europeia, operam no Brasil diversos fundos federais, alguns deles estabelecidos em dispositivos constitucionais que transferem recursos especificamente para as regiões menos desenvolvidas do País.

A concepção de políticas regionais em países da dimensão do Brasil deve servir, como na Europa, ao duplo propósito de maximizar o crescimento nacional e, ao mesmo tempo, de promover melhor integração das suas economias regionais, garantindo a minimização dos impactos negativos das forças polarizadoras que provocam a exclusão social e espacial, evitando-se a continuidade de processo histórico que levou à criação de vários “Brasis”, alguns relativamente ricos, outros muito pobres. Cabe, em suma, ao Brasil, conceber uma política nacional de coesão – econômica, política e

social – que busque, como na Europa, a crescente inclusão de imensas frações do território e de suas populações, no processo do crescimento nacional.

As lições que podem ser extraídas pelo Brasil da experiência europeia passam por algumas preliminares. O planejamento das ações públicas, a administração por programas, a concepção de política industrial (que inclui desde a educação, o desenvolvimento tecnológico e a absorção de novos conhecimentos, a uma clara visão sobre o futuro de longo prazo do país) e um crescente foco em prioridades seja na área econômica ou social, são uma condição absolutamente necessária para definição dos rumos do crescimento nacional nas próximas décadas e para uma melhor inserção da economia brasileira no processo da globalização.

Uma expressiva mudança na natureza do federalismo brasileiro é uma das questões mais importantes que o país deverá enfrentar, mas ao mesmo tempo, talvez a mais difícil de se materializar.

A implantação de regime federalista é vista como amplamente mais favorável às regiões menos desenvolvidas por, teoricamente, permitir distribuição mais democrática do poder nacional. Todavia, existem várias formas de federalismo. Um federalismo desigual – que confere maior poder de influência a uma ou algumas regiões junto ao governo central, ou que concentra maior parte do poder de tributação em seus territórios – tende a operar, de forma quase análoga, a um regime unitário com forte viés espacial.

As guerras fiscais no Brasil que ocorrem desde épocas muito remotas, mas principalmente, a partir das últimas décadas do século passado, refletem a realidade de um federalismo fortemente assimétrico no qual os estados mais ricos exercem mais poder de extração dos recursos da nação em favor de seus interesses (GALVÃO, 1999).

No Brasil, historicamente, sempre predominou um tipo de federalismo fortemente desigual com reduzido ou nenhum sentimento de solidariedade territorial (LOVE, 1971; 1980; LEVINE, 1978; WIRTH, 1977; CAMMACK, 1982).

Não é por outra razão que, na ausência de reformas tributárias mais justas espacialmente, de políticas nacionais de desenvolvimento regional e de uma política industrial para todo o país, vários estados brasileiros nas últimas décadas vêm tentando preencher o vazio deixado pela União, utilizando políticas de desenvolvimento regional por própria

conta, que vêm merecendo tantas críticas das elites técnicas, políticas e acadêmicas das regiões mais desenvolvidas.

Todavia, na chamada “guerra fiscal” cada vez mais acirrada, dentro de um federalismo fortemente desigual, muitos estados passaram a utilizar não mais incentivos indiscriminados para a atração de novas atividades produtivas, mas uma série de instrumentos mais sofisticados de política industrial, centrados na promoção seletiva de investimentos em cadeias produtivas em torno de alguns grandes empreendimentos que vêm se instalando em cada estado.

Talvez seja até possível afirmar que muitos estados brasileiros fazem, hoje, política industrial mais efetiva e consistente do que a praticada pelo próprio Governo Federal – a exemplo, no Nordeste, de Pernambuco, Bahia e Ceará<sup>3</sup> – embora não só nesses estados.

A crítica mais comum à guerra fiscal é a de que, ao renunciar tributos, os estados menos desenvolvidos seriam perdedores porque as renúncias fiscais enfraqueceriam a sua base futura de tributação. Assim, na guerra fiscal, todos os estados perderiam, tanto os mais industrializados (que, supostamente, seriam os candidatos naturais para receberem as firmas incentivadas), quanto os que buscam se industrializar.

O que se observa na realidade não é exatamente o que propõem muitos estudos de autores, ao postularem que os conflitos e a competição entre os estados levam a perdas para os menos desenvolvidos.

Os incentivos fiscais e financeiros adotados em datas mais recentes pelos estados menos desenvolvidos (especialmente os do Nordeste, mas também os das regiões Norte e Centro-Oeste) têm propiciado atração de significativo número de estabelecimentos fabris (e elevações substanciais nas receitas estaduais) em grande parte porque há uma séria preocupação nas legislações estaduais de priorizar atividades produtivas capazes de gerar impactos muito maiores do que os que decorreriam simplesmente da instalação da unidade produtiva. Tais impactos são os magnificados através da criação de efeitos para trás e para frente, mediante a implantação na região de uma rede de fornecedores

3 Nos dias atuais operam nos estados nordestinos acima, três importantes complexos portuário-industriais bem-sucedidos: Pecém, Suape e Aratu, abrigando centenas de instalações fabris – que dificilmente existiram sem as políticas estaduais de incentivos fiscais.

de insumos, partes, peças e componentes tanto na esfera industrial, quanto na de serviços, direta ou indiretamente ligados aos novos estabelecimentos. São muitos os exemplos de empresas que atraíram muitas outras, merendo menção como um caso de grande sucesso o da Fiat/Chrysler que levou, no primeiro ano de seu funcionamento, 16 outras grandes empresas, chamadas de “sistemistas”, que se instalaram dentro do espaço reservado para esse empreendimento no Estado de Pernambuco. Vale ressaltar que a empresa mencionada, que iniciou suas operações em 2 turnos, passou a trabalhar em 3 turnos, em anos mais recentes, com significativa elevação da produção de unidades automotivas.<sup>4</sup>

Há, nas novas políticas de incentivos fiscais praticadas em muitos estados brasileiros uma visão, mesmo que não claramente explicitada, expressa em argumentos sólidos de dois especialistas em crescimento econômico – ambos ganhadores de Prêmio Nobel em Economia.

O primeiro argumento parte da constatação por Paul Krugman, de que existem um círculo vicioso e outro virtuoso, no processo da industrialização. Diz Krugman que “a concentração da produção depende essencialmente de externalidades geradas pela demanda (ou seja, pelo tamanho do mercado); que indústrias manufatureiras tendem a se localizar onde o mercado é maior; e que o mercado é maior onde as indústrias se localizam” (KRUGMAN, 1991, p. 20).

Desta simples constatação a lição a extrair é de que o círculo vicioso da concentração industrial só é rompido com mecanismos que levem ao crescente adensamento industrial em determinado território pois, a partir daí, as externalidades criadas pela presença de atividades fabris levarão ao círculo virtuoso de mais e mais atração de outras indústrias, que gerariam mais mercado e mais demanda, através de efeitos multiplicadores e aceleradores.<sup>5</sup>

4 O impacto sobre o setor de serviços tem sido de grande vulto nas regiões incentivadas. Os exemplos são os mais diversos, mas merece ênfase especial, o desenvolvimento do chamado Porto Digital, no Recife – uma área que passou a concentrar um expressivo número de empresas da indústria de TI. O polo de informática do Recife é reconhecido como o maior do país, contando inclusive com a presença de várias empresas multinacionais.

5 Na verdade, a constatação da relação entre mercado, demanda e indústria manufatureira é percebida em muitos estudos anteriores a Krugman sobre as causas das desigualdades regionais. Kaldor, em artigo seminal (1970), argumenta que a concentração da renda no mundo e as diferenças de riqueza e pobreza entre nações e entre regiões “is largely to be explained, not by ‘natural’ factors, but by the unequal incidence of development in industrial activities”. E que as áreas mais ricas são invariavelmente as que possuem uma maior concentração de atividades industriais. E a presença de mais

O segundo argumento em favor das políticas mais recentes de incentivos fiscais dos estados baseia-se no importante efeito sobre a geração de mão de obra qualificada propiciada pelos novos empreendimentos industriais – que tendem a ocorrer por duas razões: por imigração de outras regiões e por treinamento no trabalho ou por iniciativas de diversas entidades, privadas ou governamentais da região que está sofrendo processo de adensamento industrial.

Regiões menos desenvolvidas são amplamente reconhecidas pelos seus baixos níveis de escolarização e pela ausência de trabalhadores que satisfaçam, na escala necessária, o mínimo das exigências de empreendimentos modernos.

Aqui entra o segundo argumento de apoio às novas políticas de industrialização desenvolvidas pelas próprias regiões. Segundo Robert Lucas, a acumulação de capital humano é a grande fonte do crescimento econômico. Lucas argumenta que a educação, ou a escolarização, exerce óbvia influência no desempenho futuro de uma economia, mas que o treinamento no trabalho (*on-the-job-training* ou *learning-on-the-job*) é, talvez, a maior fonte de acumulação de capital humano (LUCAS, 1988, p. 54-55).

Essa lição de Lucas vem constituindo experimento de relativo sucesso em muitos estados menos desenvolvidos do país que, ao buscarem atrair novos e grandes projetos industriais (refinarias, indústrias automotivas, siderúrgicas, estaleiros navais, além de um grande número de instalações fabris de médio e pequeno porte), desenvolveram expressivo esforço para qualificação da população local em relativamente curto período de tempo, através de bem-sucedidas iniciativas das próprias empresas, com o firme apoio do governo dos estados, das prefeituras, das entidades do Sistema S (especialmente o Senai), dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – os Ifets, das Universidades Federais e até de instituições privadas de ensino.

Em curto espaço de tempo – em muitos casos poucas semanas, em outros casos alguns meses – empresas e outras instituições públicas e privadas mobilizaram-se para formar a grande maioria da mão de obra necessária, com cursos de curta e mé-

indústrias resulta da existência de demanda (mercado) e a demanda resulta da presença de indústrias: “the ‘markets’ are there where the ‘industry’ is (pp.482/484). Não é por outra razão que é tão presente nos governos dos países e das regiões mais pobres de todo mundo a enorme ênfase dada à atração de atividades industriais.

dia duração e treinamento no local de trabalho ou em laboratórios especificamente criados, e o resultado veio a ser considerado como bastante positivo, não impedindo ou interrompendo a execução de grandes projetos estruturadores, na medida em que eram rapidamente qualificados milhares de trabalhadores. Pedreiros, concretistas, carpinteiros, serralheiros, soldadores, pintores, operadores de caminhões e de equipamentos pesados, como moto niveladoras, entre tantas outras ocupações, foram disponibilizados como resultado dos esforços conjuntos acima mencionados.

Para a formação de trabalhadores mais especializados e também com o apoio das empresas, dos governos dos estados, das universidades e das escolas técnicas, foram criados, por exemplo, cursos de engenharia de petróleo, de engenharia naval, civil, mecânica, elétrica e eletrônica e vários outros cursos técnicos que prepararam trabalhadores para a fase de operação de grandes projetos.

Assim, fica de certa forma comprovado, como sugerido por Lucas, que a deficiência de escolarização não é um obstáculo intransponível para a industrialização, desde que governos e empresas se mobilizem para a formação da mão de obra que é demandada – de modo um tanto semelhante (embora, claro, em muito menor escala) como ocorreu e continua ocorrendo em vários países de sudeste asiático, com especial destaque para a Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura e, mais recentemente, o Vietnã.<sup>6</sup>

Diante do cenário que o Brasil vem apresentando nas últimas décadas não parece restar dúvidas de que o país necessita formular uma nova e mais eficaz política nacional de desenvolvimento regional.

Os pontos a seguir considerados concluem este trabalho, e as proposições apresentadas estão baseadas nas experiências de sucesso e de fracasso na região Nordeste do Brasil e, principalmente, nas ricas lições extraídas de mais de 70 anos de políticas territoriais praticadas na União Europeia. Embora seja correto o argumento de que dificilmente podem ser replicadas experiências que deram certo em países e regiões com características estruturais e institucionais muito diferentes, as ideias a serem

apresentadas têm nível de generalidade que permite nortear pontos centrais para a concepção de nova política de desenvolvimento regional para o Brasil.

Algumas preliminares são abaixo delineadas.

- a) Uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil deve ter, como abrangência territorial, todo o país e não somente suas regiões menos desenvolvidas. Embora a prioridade de políticas de caráter espacial deva, obviamente, focar as regiões mais carentes, problemas regionais ocorrem em todo o território nacional, já que manifestações de pobreza, de degradação urbana e ambiental, de carências em áreas de saúde, saneamento, educação, transportes públicos, habitação, segurança pública e desemprego são fenômenos de abrangência nacional e apresentam também forte conteúdo territorial.
- b) A capacitação do governo em todas as instâncias – federal, estadual e municipal – em atividades de programação ou planejamento é imprescindível para fazer funcionar qualquer iniciativa séria em nível nacional de redução da pobreza e das desigualdades regionais.
- c) As transferências de recursos da União para suas unidades federativas não devem constituir, apenas, maior distribuição direta aos estados e municípios, sem se pensar em uma forma de fazer com que esses recursos reflitam suas verdadeiras prioridades e que sejam mais bem gastos na provisão mais eficiente de serviços públicos.
- d) É um requisito indispensável que tais transferências sejam acompanhadas de claras diretrizes e outros mecanismos de controle, envolvendo efetiva participação das unidades federadas e de seus municípios na elaboração de projetos prioritários, no monitoramento de sua execução e na avaliação periódica dos resultados. Deve ser crescentemente exigida a coparticipação das entidades estaduais e municipais mediante a contribuição de recursos próprios com aportes adicionais de seus orçamentos, no cofinanciamento de projetos e programas prioritários, com o objetivo de se desenvolver a ideia de que todos os beneficiários das transferências são parceiros de um esforço nacional de redução da pobreza e das desigualdades regionais.
- e) Dentro da entidade de planejamento nacional deve ser criado um setor especialmente destinado ao apoio e à assistência técnica aos estados

<sup>6</sup> Merece menção o fato, na verdade bastante óbvio, de que a simples presença de empreendimentos de grande porte em uma região exerce uma grande atração sobre a mão de obra de outras regiões do país, sobretudo a mais qualificada. A imigração de trabalhadores foi considerada, em muitos casos, como de muita importância para as novas empresas – mas essa mão de obra de fora sempre constituía uma pequena parcela do total da população local (e regional) formada, tal como acima ressaltado.

e municípios, para identificação de prioridades, elaboração de programas e projetos e para a fiscalização conjunta da correta utilização dos recursos transferidos.

Além dessas preliminares, o Brasil, como no caso europeu, deveria criar um grande fundo nacional de desenvolvimento regional, ou vários fundos com destinações específicas, com o objetivo de remover os principais obstáculos que impedem o desenvolvimento endógeno de cada unidade territorial.

Os recursos desses fundos, em grande parte a serem aplicados a fundo perdido (na forma de investimentos públicos), devem objetivar essencialmente o fortalecimento e a modernização da base econômica das regiões menos desenvolvidas de modo a torná-las, ao longo do tempo, menos dependentes de assistência do governo central. As prioridades para investimento desses fundos deverão variar de ênfase em cada área do país em função de seu nível de desenvolvimento, mas o foco deverá ser, como na União Europeia, nas necessidades básicas da cada unidade territorial: infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, transporte público) e infraestrutura social (educação, saúde, saneamento, oferta de água potável, coleta e tratamento de resíduos, segurança e habitação).

Ao mesmo tempo, transferências deverão ser realizadas mediante rígidas condicionalidades, na forma de obediência às prioridades definidas por entidades de planejamento, da exigência gradual de aporte adicional pelos estados e municípios aos recursos da União, aos projetos e programas financiados com dinheiro dos fundos de desenvolvimento regional e da obrigatoriedade do bom gerenciamento, da busca da eficiência no uso dos recursos e da detalhada prestação de contas pelos estados e municípios assistidos de todos os valores transferidos pela União.

Alguns requisitos são fundamentais para uma bem-sucedida política de transferências federais para finalidades de desenvolvimento regional: uma boa articulação entre a entidade nacional de planejamento e as dos governos dos estados e dos municípios; a assistência técnica necessária para capacitação de secretarias estaduais e municipais na definição de prioridades e para a elaboração de programas e projetos; o acompanhamento de todo o processo de programação pelas entidades de pla-

nejamento; e a auditoria dos recursos transferidos, por consultores independentes, para comprovação da correta utilização dos valores transferidos, mediante rígidos critérios de monitoramento, controle, avaliação e fiscalização do uso dos recursos transferidos.

Como conclusão final, a ideia central de uma nova política de desenvolvimento regional é de que os mecanismos de promoção do crescimento e da convergência garantam um tratamento justo a todos os territórios para que, em prazo razoável de tempo, seja efetivamente alcançado um melhor equilíbrio espacial e um desenvolvimento do tipo policêntrico, que possibilite à totalidade da população o acesso universal aos serviços básicos que tenham implicações sobre o bem-estar e o fortalecimento de uma tendência a uma maior equalização das condições materiais de vida entre as áreas geográficas mais ricas e os outros espaços mais atrasados do território nacional. Um melhor equilíbrio espacial, como argumentado no trabalho, será bom para todo o país.

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D. **Introduction to modern economic growth**. Versão preliminar, no site do autor, 2008.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why nations fail – The origins of power, prosperity, and poverty**. Crown Publishers, Ramdon House, USA, 2012.
- BARRO, R. J. Economic growth in a cross section of countries. **Quarterly Journal of Economics**, v. 106, 1991.
- BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic Growth**. New York: McGraw-Hill, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Convergence*. **Journal of Political Economy**, v. 100, Apr. 1992.
- \_\_\_\_\_. Convergence across states and regions. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 1, 1991.
- BOLDRIN, M.; CANOVA, F. Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. **Economic Policy**, abr. 2001.
- CAMMACK, P. The political economy of the "Politics of the States": Minas Gerais and the Brazilian Federation, 1989-1900. **Bulletin of La-**

- tin American Research**, v. 2, n. 1, out. 1982.
- CUADRADO-ROURA, J. R.; PARELLADA, M. (Ed.). **Regional convergence in the European Union: facts, prospects and policies**. [S.I]: Springer, 2002. (Coleção Advances in Spatial Science), UK: Blackwell Publishing Ltd., 2006.
- EUROPEAN COMMISSION: **EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future**. Inforegio Panorama, nº 26, jun.2008, Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/en.pdf). Acesso em: 05 ago. 2008.
- EUROPEAN UNION, EUROPEAN COMMISSION. **TREATY OF ROME**, 1957. Disponível em: <http://www.europa.eu.int>. Acesso em: 02 ago. 2008.
- \_\_\_\_\_. **First report on economic and social cohesion**, 1996. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/history/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_pt.htm). Acesso em 29 jul. 2008.
- \_\_\_\_\_. Enlarging solidarity, uniting Europe. **Second report on economic and social cohesion**, 2001. European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, jan. 2001.
- \_\_\_\_\_. A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation. **Third report on economic and social cohesion**, 2004. European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, fevereiro, 2004.
- \_\_\_\_\_. Growing regions, growing Europe: **Fourth report on economic and social cohesion**. European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, maio 2007.
- FINGLETON, B. (Ed.). **European regional growth**. [S.I]: Springer, 2003. (Coleção Advances in Spatial Science).
- GINSBORG, P. **Italy and its discontents: family, civil society, state**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas regionais**, 2003-2006. [2006]. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 14 nov. 2008.
- \_\_\_\_\_. **Contas regionais**, 2003-2007. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: ago. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais**, 2018.
- Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: abr. 2019.
- ISLAM, N. What have we learnt from the convergence debate? **Journal of Economic Surveys**, v. 17, n. 3, 2003.
- IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Contas regionais**, 2000-2004. Rio de Janeiro: IPEA, [2004]. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: fev. 2009.
- \_\_\_\_\_. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por regiões e por estados no Brasil**. Comunicados do IPEA, n. 58, Rio de Janeiro: Ipea, 2010.
- GALVÃO, O. J. A. **Políticas regionais na União Europeia e lições para o Brasil – com um estudo de caso sobre a Itália**. Fortaleza: BNB, 2012.
- \_\_\_\_\_. Políticas regionais na União Europeia desde o Tratado de Roma e lições para Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, 2014.
- \_\_\_\_\_. Federalismo desigual, políticas cafeeiras e equilíbrio espacial paretiano. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 3, 1999.
- KALDOR, N. The case for regional policies. **Scottish Journal of Political Economy**, v.17, 1970.
- KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge: MIT Press, 1991a.
- \_\_\_\_\_. **Development, geography, and economic theory**. Cambridge, MIT Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3, 1991b.
- KUZNETS, S. Economic growth and income inequalities. **American Economic Review**, n. 5, mar. 1995.
- LEVINE, R. M. **Pernambuco in the Brazilian Federation: 1989-1934**. Palo Alto, Stanford University Press, 1978.
- LOVE, J. L. **Rio Grande do Sul and the Brazilian regionalism: 1982-1930**. Palo Alto, Stanford University Press, 1971.
- \_\_\_\_\_. **São Paulo in the Brazilian federation: 1989-1910**. Palo Alto, Stanford University Press, 1980.
- LUCAS, R. E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, 1988.

- MANKIW, N. G. The growth of nations. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 1, 1995.
- MIDELFART, K-H.; OVERMAN, H. G; Dislocation and European integration: is structural spending justified? **Economic Policy**, v. 35, 2002.
- MIDELFART, K-H.; OVERMAN, H. G; VENABLES, A. J. Monetary Union and the economic geography of Europe. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 41, n. 5, 2003.
- PADOVANO, F. **The politics and economics of regional transfers: decentralization, interregional redistribution and income convergence**. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- REBELO, S. Long-run policy analysis and long-run growth. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3, 1991.
- ROMER, P. M.: Increasing returns and long-run growth. **Journal of Political Economy**, v. 94, n. 5, 1986.
- SAPIR, A. et al. **An agenda for a growing Europe – Making the EU Economic System Deliver**. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Julho, 2003, Bruxelas, Bélgica.
- SOLOW, R. M. Reflections on growth theory. In: AGHION, P.; DURLAUF, S. N. (Ed.). **Handbook of economic growth**. Elsevier/North Holland, v. 1A, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Growth theory: an exposition**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, fev. 1956.
- TONDL, G. **Convergence after divergence? Regional growth in Europe**. Wien: Springer, 2001.
- WIRTH, J.D.: **Minas Gerais in the Brazilian federation: 1889-1937**. Palo Alto, Stanford University Press, 1977.
- YANG DU et al.: The Impact of the guest-worker system on poverty and the well-being of migrant workers in urban China. In: Garnaut, R. e Song. L. (Eds.): **The Turning Point in China's Economic Development**. The Australian National University Press, 2006.

---