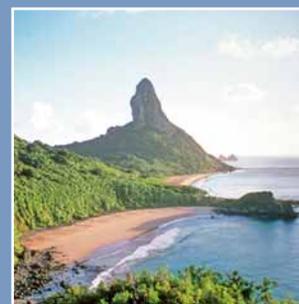


V – TERRITÓRIO E NAÇÃO





V – TERRITÓRIO E NAÇÃO



Com área territorial de 8,5 milhões de km², plataforma marítima de mais de 4 milhões de km² e população de 185 milhões de habitantes, o Brasil é considerado uma das três grandes “baleias” mundiais em desenvolvimento, juntamente com a China e a Índia. Paradoxalmente, o país carrega uma herança de desigualdades sociais e regionais, demonstradas pela alta concentração da renda e pela exclusão social, que se refletem em um grande número de pobres e indigentes.

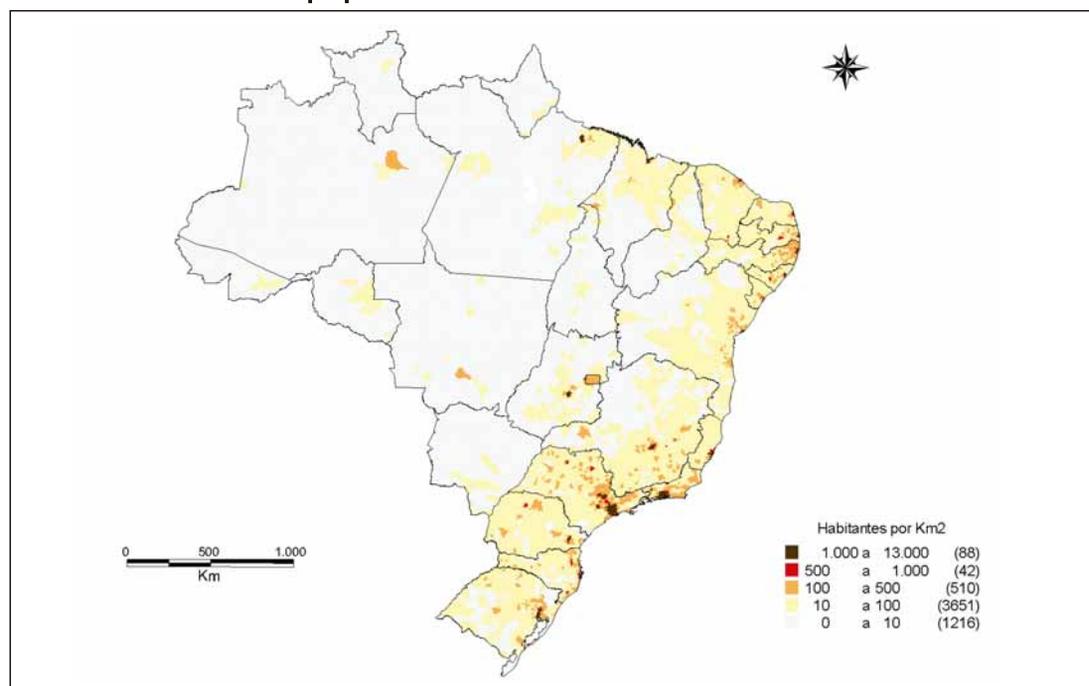
Por sua dimensão territorial e diversidade natural, o país constitui um dos maiores e mais diferenciados patrimônios naturais do mundo. Contém a maior floresta tropical do planeta (Amazônia), o extenso planalto central de cerrados – que se transformou na grande fronteira agrícola das últimas décadas –, o semi-árido nordestino – que vem sendo transformado pela agricultura irrigada –, o pantanal mato-grossense, até agora pouco explorado, uma extensa faixa costeira que se estende ao longo de 7.367 km, com resquícios de Mata Atlântica, férteis terras roxas no Sudeste e no Sul, flora e fauna diversificada, o maior volume de água doce do planeta, amplas e variadas reservas minerais, além da plataforma marítima, ainda pouco conhecida e explorada.

Do ponto de vista populacional e cultural, possui uma experiência valiosa e um grande potencial. Formado por raças e etnias diferentes (indígenas, africanos, europeus e asiáticos), as miscigenações daí derivadas formam uma cultura rica e multifacetada. O país mantém uma única língua, conservando, porém, toda a diversidade das culturas originais, com forte influência na cozinha, na música, na literatura, nos costumes e na economia das diversas regiões.

A ocupação desse vasto território tem sido lenta e irregular. Do descobrimento até meados do século XIX a ocupação foi predominantemente costeira (à exceção das regiões mineradoras do século XVIII), o que levou Frei Vicente de Salvador a escrever, em meados do século XVII, que os portugueses estavam arranhando a costa do Brasil, como caranguejos. O que, de fato, ocorria, inclusive pelos obstáculos e proibições que a metrópole impunha à ocupação do interior do país. Mais tarde, Jacques Lambert caracterizou a existência de dois Brasis: um da costa e outro do interior.

Essa herança marca a construção do território até os dias de hoje, o que pode ser observado pelo mapa da densidade demográfica e pela distribuição da produção entre as regiões brasileiras (ver mapa 1).

MAPA 1 – Densidade populacional



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Malha Municipal do Brasil (1997). IBGE. Censo Demográfico do Brasil (2000). Elaboração: Bernardo Palhares Campolina Diniz.

Entre meados do século XIX e meados do século XX, houve diversificação produtiva, crescimento industrial e urbano e integração do mercado. No entanto, esse processo implicou uma forte concentração populacional e econômica no Sudeste, especialmente em São Paulo, que resultou em grandes desigualdades econômicas e sociais entre as regiões brasileiras. Nesse sentido, a forte concentração econômica na área metropolitana de São Paulo estabeleceu as bases de uma relação centro-periferia dentro do país: São Paulo passou a exportar bens industrializados para o restante do país e importar insumos industriais e alimentos das demais regiões.

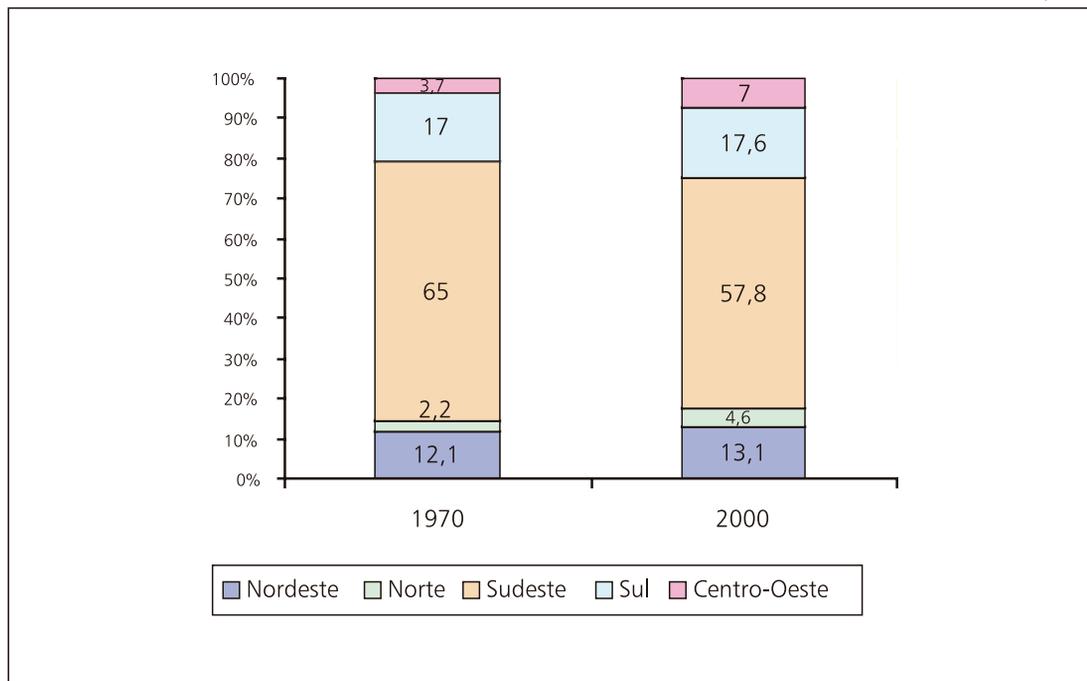
A partir da segunda metade do século XX, porém, essa dinâmica regional começa a se alterar. O crescimento das produções industrial, agrícola e mineral, a expansão e melhoria da infra-estrutura (transportes, energia elétrica, telecomunicações), a mudança da capital para Brasília, o acelerado

processo de urbanização e a criação do sistema de incentivos ao desenvolvimento regional acarretaram uma mudança no padrão locacional das atividades econômicas, com desconcentração industrial, expansão das fronteiras agropecuária e mineral, crescimento e desconcentração dos serviços.

O resultado é um novo e diversificado mapa populacional, social e produtivo do país, e, embora ainda fortemente concentrado no Sudeste e no Sul, o que se observa é a formação de um grande número de áreas produtivas em várias partes do território nacional, em setores diversificados, caracterizando um Brasil ao mesmo tempo integrado e fragmentado. A essas novas tendências produtivas se combinam novas dinâmicas territoriais da população e da formação da rede urbana e das metrópoles, indicando que está em curso uma nítida mudança no padrão territorial do país (ver gráfico 1).

Gráfico 1 – Distribuição do PIB por região, 1970 e 2000

(Em %)



Fonte: IBGE – Anuário Estatístico (1970). Contas Nacionais (2000).

Do ponto de vista social, a exclusão tornou-se menos rural e mais urbana, em especial nas grandes metrópoles, onde se combina a concentração da riqueza com a exclusão social e a marginalidade.

O presente capítulo procura discutir as diferentes dimensões do padrão regional brasileiro e de suas tendências e apontar os grandes temas que alimentam os debates em torno dos caminhos para a redução das desigualdades regionais e sociais e para um melhor ordenamento do território.

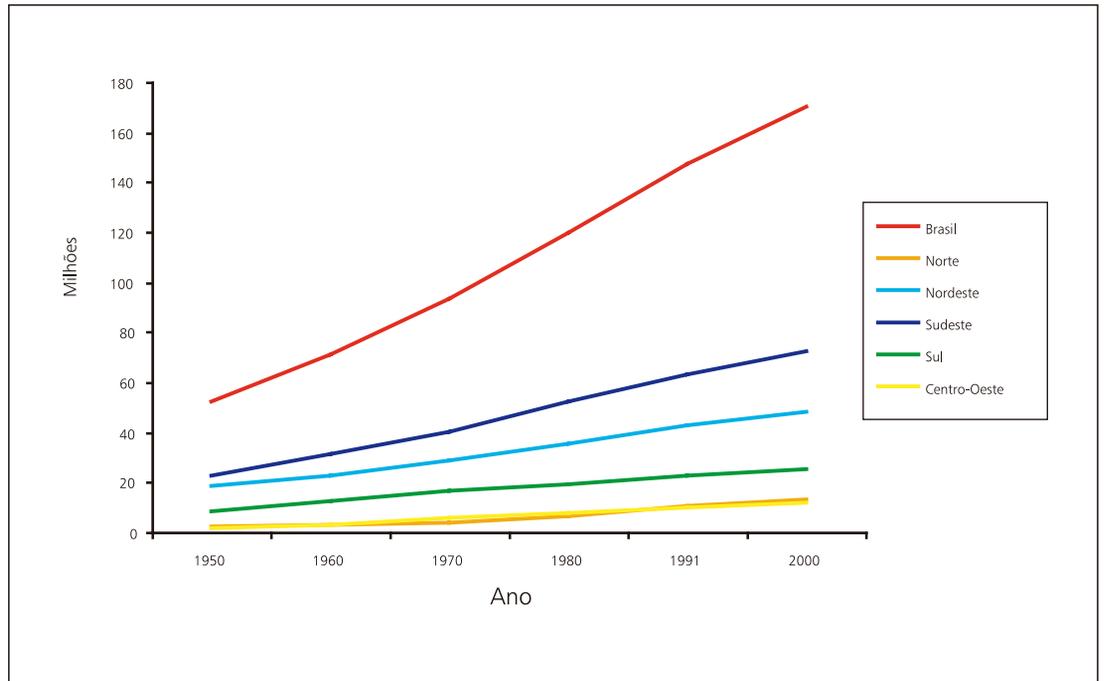
1. OS VÁRIOS BRASIS: COMO TEM MUDADO A DINÂMICA POPULACIONAL NO PAÍS?

Entre 1950 e 2000 a população brasileira mais do que triplicou, subindo de 52 para 170 milhões de habitantes. A previsão é de que alcance 200 milhões de habitantes por volta de 2012, embora a queda na taxa de crescimento demográfico tenha sido contínua nas últimas décadas¹.

Naquele período, a distribuição regional da população apresentou grandes mudanças, impulsionadas principalmente pelos movimentos migratórios e, em segundo lugar, em função das diferentes taxas de fecundidade nos estados brasileiros (ver gráficos 2 e 3). Inicialmente, os movimentos migratórios originários do Nordeste e do estado de Minas Gerais, regiões de ocupação antiga e estagnada, se dirigiam à cidade do Rio de Janeiro e ao estado de São Paulo e, posteriormente, também para outras regiões do país. Isso fez com que as participações do Nordeste e de Minas Gerais caíssem, respectivamente, de 47% e 20% do total nacional em 1872 (primeira contagem demográfica) para 28% e 11% em 2000.

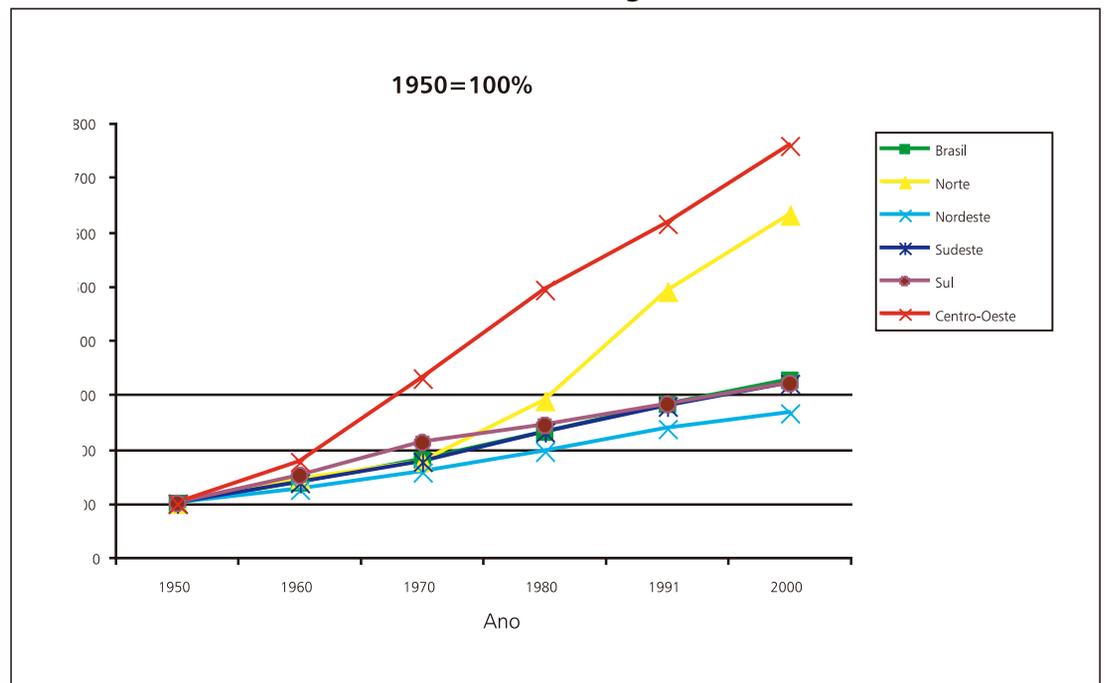
Nos últimos trinta anos², as mudanças populacionais aceleraram-se e apresentaram novas dimensões. A região Nordeste continuou perdendo população, mas o fenômeno ganhou ritmos diferentes em cada estado. Enquanto o Ceará e o Rio Grande do

Gráfico 2 – Evolução da população – Brasil e regiões, 1950-2000



Fonte: IBGE – Censos demográficos.

Gráfico 3 – Crescimento relativo – Brasil e regiões, 1950-2000



Fonte: IBGE – Censos demográficos.

Norte conseguiram reduzir a emigração, por força da expansão econômica e da geração de oportunidades de trabalho, os estados de

Pernambuco, Alagoas e Bahia não puderam conter a evasão populacional. Os dois primeiros, como consequência direta da crise econômica. Já a Bahia,

que aumentou ligeiramente a participação no PIB nacional nesse período, continuou pressionada pelo tamanho de sua população, uma vez que a expansão de sua economia se concentrou em atividades que geram pequena demanda de trabalho, como as indústrias petroquímica e de celulose e a cul-

tura da soja. De outra parte, embora o estado de São Paulo continue sendo o principal destino dos migrantes brasileiros, perdeu importância relativa no cenário nacional, em função da crise econômica, da redução das oportunidades de trabalho e do aumento do desemprego (ver tabela 1).

Tabela 1 – Evolução da distribuição da população – estados e regiões, 1950, 1970 e 2000

Grandes regiões e Unidades da Federação	População residente/participação na população		
	1950	1970	2000
Brasil	51.944.397	94.461.969	169 799 170
Região Norte	1.844.655	4.181.739	12.900.704
Rondônia	0,07	0,12	0,81
Acre	0,22	0,23	0,33
Amazonas	0,99	1,02	1,66
Roraima	0,03	0,04	0,19
Pará	2,16	2,32	3,65
Amapá	0,07	0,12	0,28
Tocantins		0,57	0,68
Região Nordeste	17.973.413	28.653.724	47.741.711
Maranhão	3,05	3,21	3,33
Piauí	2,01	1,84	1,67
Ceará	5,19	4,75	4,38
Rio Grande do Norte	1,86	1,70	1,64
Paraíba	3,30	2,59	2,03
Pernambuco	6,54	5,56	4,66
Alagoas	2,10	1,70	1,66
Sergipe	1,24	0,96	1,05
Bahia	9,31	8,02	7,70
Região Sudeste	22.548.494	40.324.647	72.412.411
Minas Gerais	15,06	12,32	10,54
Espírito Santo	1,76	1,71	1,82
Rio de Janeiro	9,00	9,64	8,48
São Paulo	17,59	19,01	21,81
Região Sul	7.840.870	16.676.637	25.107.616
Paraná	4,07	7,40	5,63
Santa Catarina	3,00	3,10	3,15
Rio Grande do Sul	8,02	7,15	6,00
Região Centro-Oeste	1.736.965	4.625.222	11.636.728
Mato Grosso do Sul		1,07	1,22
Mato Grosso	1,01	0,65	1,47
Goiás	2,34	2,60	2,95
Distrito Federal		0,58	1,21

Fonte: IBGE – censos demográficos.

No Sudeste, a partir de 1995, outra mudança importante ocorreu em Minas Gerais, que pela primeira vez em mais de um século deixou de perder população. Isso foi possível em função da diversificação da economia do estado, com a expansão da cafeicultura, da agricultura nos cerrados e a ampliação da rede urbano-industrial. No Norte, o estado que mais perdeu população nos últimos anos foi o Pará, boa parte dela tendo se

deslocado para outros estados da mesma região. Já na região Sul, o Paraná conseguiu conter a emigração, enquanto os gaúchos continuaram buscando oportunidades em outros estados. Por fim, Goiás destaca-se no Centro-Oeste por constituir o segundo destino mais procurado pelos migrantes brasileiros, condição estimulada pela atração exercida por Brasília e pela ampliação da área de influência do Distrito Federal (ver tabela 2).

Tabela 2 – Brasil: taxas líquidas de migração quinquenais por estados e regiões – população de cinco anos ou mais de idade, 1975-1980, 1986-1991, 1995-2000

Estados/regiões	Taxas líquidas de migração quinquenais (%)*		
	1975-1980	1986-1991	1995-2000
Região Norte	5,74	0,11	0,68
Rondônia	36,76	-9,46	1,04
Acre	-1,49	-0,31	-0,31
Amazonas	0,95	1,0	1,4
Roraima	10,2	15,6	12,43
Pará	5,25	0,71	-0,87
Amapá	4,24	6,92	7,33
Tocantins	-----	1,35	1,34
Região Nordeste	-2,97	-2,35	-1,74
Maranhão	-3,33	-3,18	-3,46
Piauí	-5,89	-2,95	-2,01
Ceará	-3,81	-2,21	-0,31
Rio Grande do Norte	-4,88	-0,03	0,31
Paraíba	-5,89	-3,03	-1,93
Pernambuco	-0,88	-2,3	-1,56
Alagoas	-1,81	-2,36	-2,85
Sergipe	-4,44	1,06	-0,26
Bahia	-1,89	-2,69	-2,23
Região Sudeste	2,22	1,21	0,83
Minas Gerais	-2	-0,73	0,31
Espírito Santo	-0,37	1,95	1,3
Rio de Janeiro	1,05	-0,28	0,47
São Paulo	5,17	2,7	1,18
Região Sul	-3,77	-0,85	0,15
Paraná	-8,74	-2,61	-0,06
Santa Catarina	0,54	1,17	1,39
Rio Grande do Sul	-0,98	-0,23	-0,31
Região Centro-Oeste	4,94	3,6	2,75
Mato Grosso do Sul	3,24	1,51	-0,13
Mato Grosso	11,92	6,17	2,32
Goiás	-1,29	3,15	4,58
Distrito Federal	16,91	3,82	1,73

Fonte: IBGE – Censos demográficos (1980, 1991 e 2000). Cálculos efetuados por Ricardo Alexandrino Garcia.

Nota: * Saldo migratório do quinquênio dividido pela população enumerada ao final do quinquênio (população de 5 e mais anos de idade).

Obs.: Há casos de pequeno saldo migratório, como em MG e, em parte SP, mas com grande número de imigrantes.

1.1. O acelerado processo de urbanização

No Brasil, o padrão de ocupação rural ao longo de vários séculos foi extensivo (baseado em grandes extensões de terras), em função de sua condição colonial e, mais tarde, de país primário exportador. Nessas fases, as cidades cumpriam o papel de centros políticos e de controle, e não de centros de produção ou de consumo, como ocorria nos países centrais (Christaller, 1966; Jacobs, 1961).

A partir do início do século XX, em sintonia com o crescimento da produção industrial e ampliação do mercado nacional, as cidades se expandem. O grande salto, de fato, ocorreu com o desenvolvimento da infra-estrutura, especialmente transportes e energia elétrica, a partir da administração de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Essa expansão foi mais expressiva na região Sudeste, por ser a mais populosa e mais desenvolvida do país.

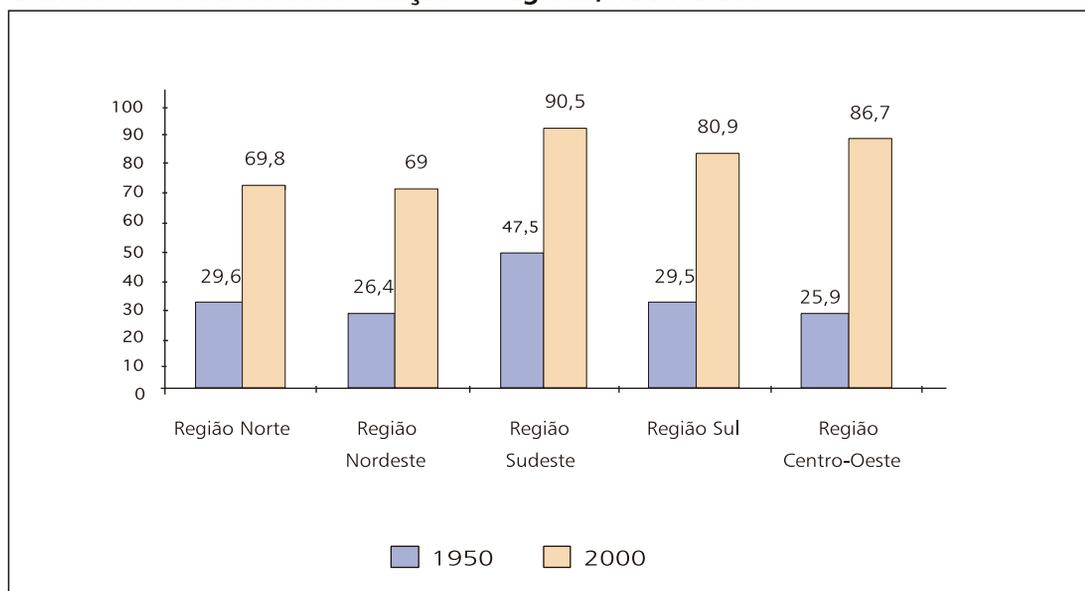
O crescimento demográfico foi acompanhado de um rápido processo de urbanização, impulsionado pelo

desenvolvimento da indústria e pelo seu impacto na renda dos trabalhadores e nos serviços urbanos. No campo, paralelamente, o avanço da mecanização e das transformações tecnológicas na agricultura reduziu a demanda por trabalho, o que levou grandes contingentes populacionais a fugir das precárias condições de subsistência. Assim, o ritmo da urbanização refletiu mudanças estruturais da economia brasileira relacionadas diretamente com emprego e renda, como a redução da importância relativa da agropecuária e da indústria e o aumento da participação dos serviços, localizados preferencialmente nas cidades.

Entre 1950 e 2000, o grau de urbanização subiu do patamar de 30% para 80% da população brasileira. Da mesma forma que o crescimento demográfico, o processo de urbanização ocorreu em ritmo desigual entre os estados e regiões do país (ver gráficos 4 e 5). Enquanto em algumas unidades o grau de urbanização superava 95%, como São Paulo e Rio de Janeiro, outros ainda apresentavam taxas em torno de 50%, como Maranhão e Pará.

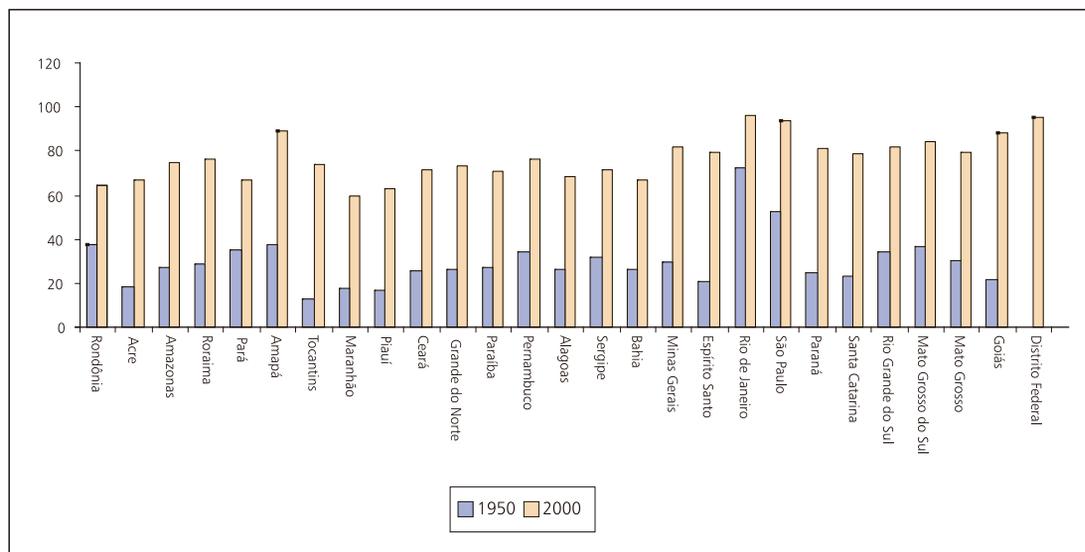
Grau de urbanização – É o índice correspondente à porcentagem da população que vive em áreas urbanas. São caracterizadas como zonas urbanas todas as sedes dos municípios (cidades) e todas as sedes dos distritos (vilas), independentemente do número de seus habitantes. Para calcular o grau de urbanização contam-se todos os moradores dessas áreas. De acordo com o Censo Demográfico de 2000, o grau de urbanização no Brasil era de 81,2%.

Gráfico 4 – Grau de urbanização – regiões, 1950 e 2000



Fonte: IBGE – Censos demográficos (1950 e 2000).

Gráfico 5 – Grau de urbanização – estados, 1950 e 2000

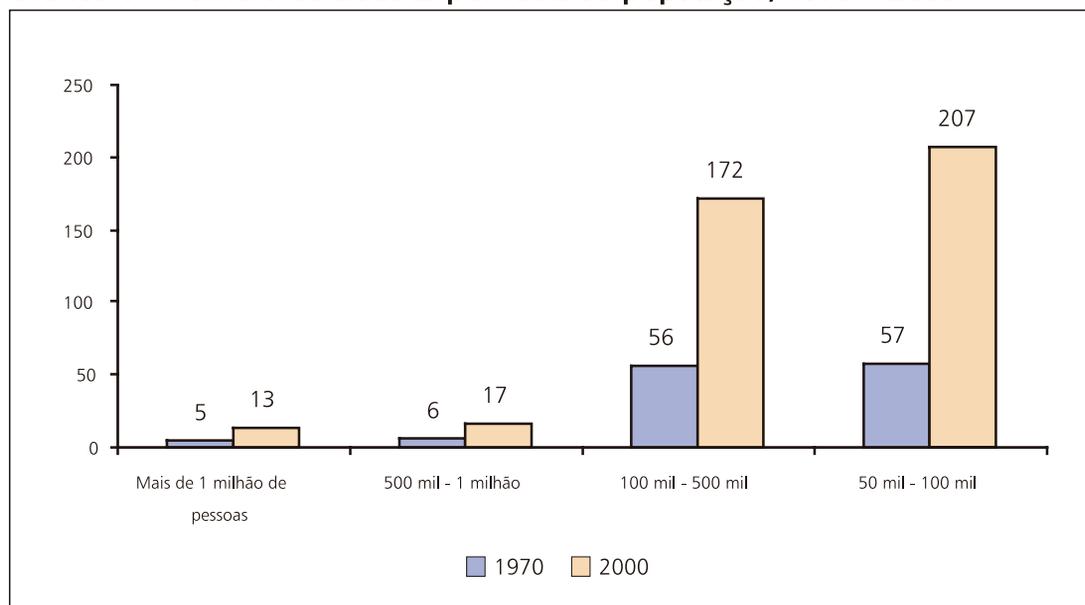


Fonte: IBGE – Censos demográficos (1950 e 2000).

O crescimento da população e o rápido processo de urbanização geraram o aumento de toda a rede urbana e das grandes cidades em particular. O número de cidades subiu de 1.889, em 1950, para 5.507, em 2000. Ao mesmo tempo, os núcleos urbanos expandiram-se fortemente: o número de cidades com população acima de 50

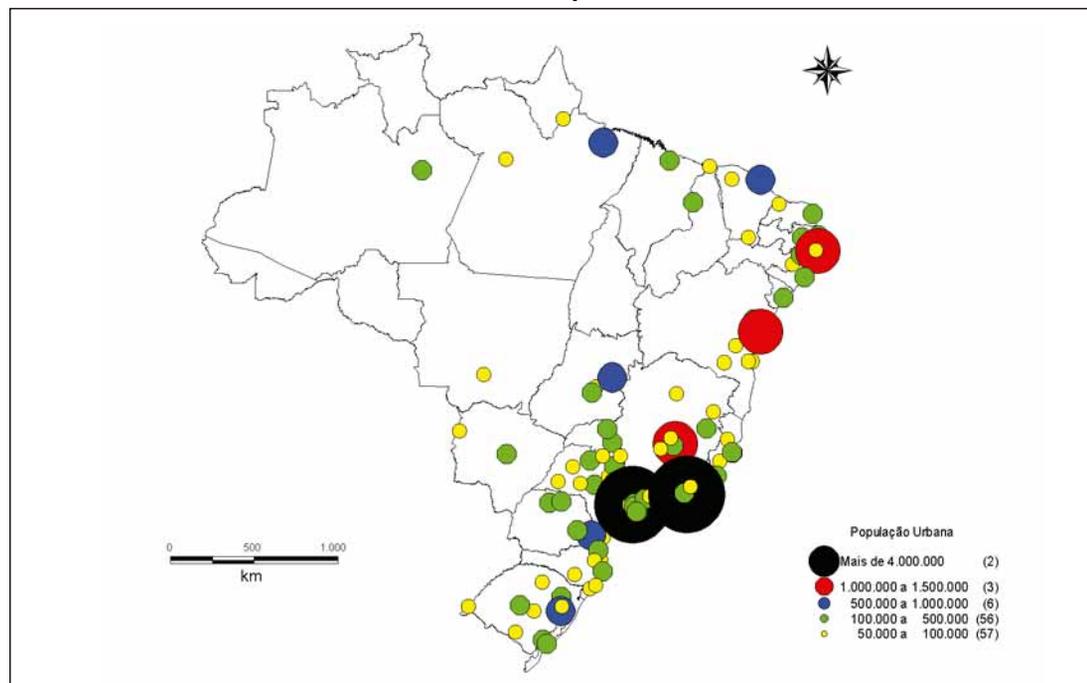
mil habitantes subiu de 38, em 1950, para 124, em 1970, e alcançou 409, em 2000 (ver gráfico 6 e mapas 2 e 3). Entre estas, 202 contam com população superior a 100 mil habitantes. Muitas dessas cidades têm suas áreas urbanas contíguas a outras, o que fez ampliar o tamanho das concentrações urbanas.

Gráfico 6 – Número de cidades por faixa de população, 1970 e 2000



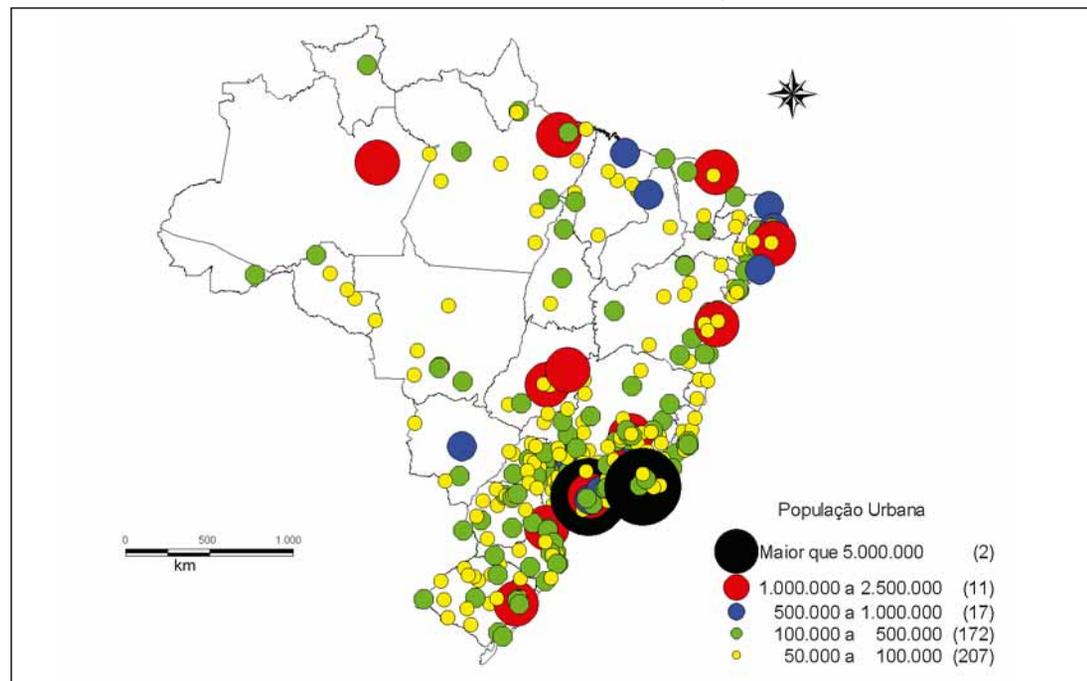
Fonte: IBGE – Censos demográficos (1970 e 2000).

MAPA 2 – Rede urbana – mais de 50 mil pessoas, 1970



Fonte: IBGE. Malha Municipal do Brasil (1997). IBGE. Censo Demográfico do Brasil (1970). Elaboração: Bernardo Palhares Campolina Diniz.

MAPA 3 – Rede urbana – mais de 50 mil habitantes, 2000



Fonte: IBGE. Malha Municipal do Brasil (1997). IBGE. Censo Demográfico do Brasil (2000). Elaboração: Bernardo Palhares Campolina Diniz.

A atual configuração da rede urbana reflete e ao mesmo tempo determina a nova geografia econômica. Como se pode observar no mapa 3,

a rede urbana das regiões Sudeste e Sul, onde estão concentradas as maiores parcelas da produção e da riqueza, é a mais densa do país. Nessas

regiões estão localizadas as grandes metrópoles nacionais, com destaque para São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba. A ampliação e melhoria dos sistemas de transportes e de comunicações fortalecem a integração econômica dessa macrorregião e reforçam a concentração espacial das indústrias e dos serviços. Observa-se também o crescimento das cidades médias nas regiões agrícolas mais desenvolvidas, tanto nas áreas consolidadas do Sudeste e do Sul, quanto nas zonas de agropecuária extensiva dos cerrados e da franja amazônica. Embora nessas sub-regiões a rede urbana ainda seja dispersa e a oferta de serviços limitada, elas vêm apresentando grande dinamismo em função da expansão econômica.

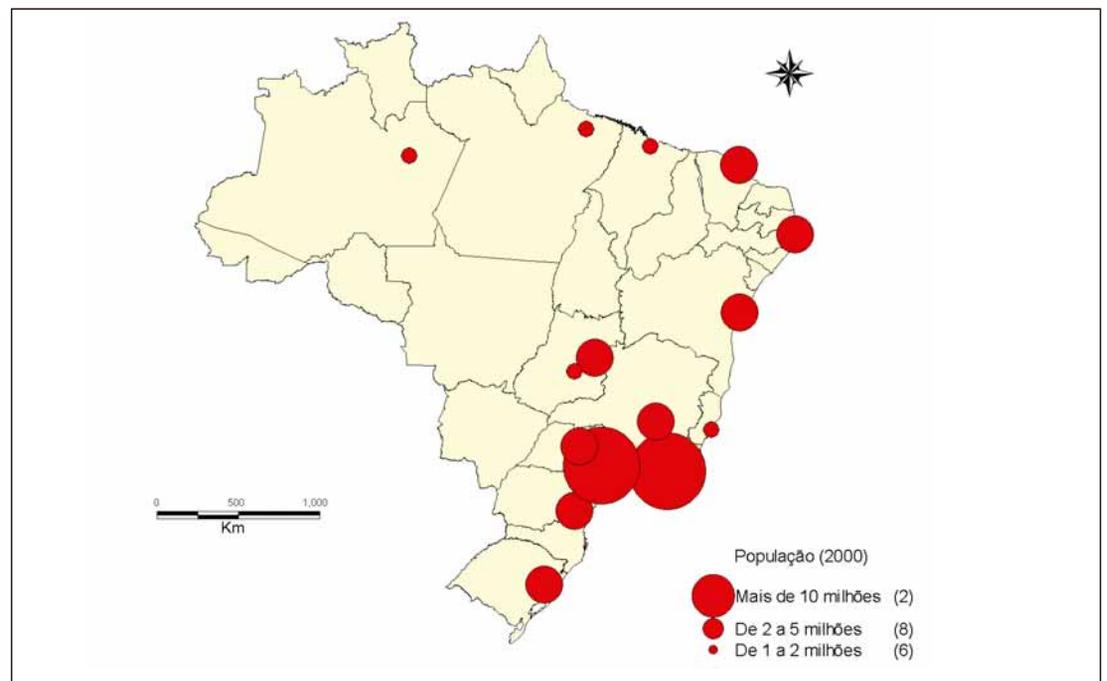
Mesmo no Nordeste, onde a alta concentração populacional limita-se a algumas metrópoles, como Salvador, Recife e Fortaleza, e são poucas as

cidades de porte médio, vem ocorrendo uma ligeira expansão da rede urbana. Ao lado do crescimento das demais capitais, novas cidades ganham dinamismo, como decorrência da ampliação das atividades agrícolas no cerrado e nas áreas irrigadas.

1.2. Concentração da pobreza: os desafios da gestão metropolitana

Existem hoje no Brasil 16 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes cada, lideradas pelas megametrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro (ver mapa 4). Tal concentração populacional, sem o correspondente crescimento da oferta de infra-estrutura física (moradias, saneamento, transporte público), social (educação, saúde, lazer), emprego e renda leva grande parte da população a viver, de maneira precária, em favelas ou cortiços, onde proliferam a miséria, a degradação humana e a violência.

MAPA 4 – Aglomerações metropolitanas com mais de um milhão de habitantes, 2000



Fonte: IBGE – Censo demográfico (2000).

Nesse sentido, o capítulo *Pobreza e Exclusão Social* mostra que, em 2002, o país possuía 49 milhões de pessoas na condição de pobres, sendo 19 milhões na condição de indigentes. Deste contingente, 10 milhões de pobres e 3 milhões de indigentes viviam nas nove regiões metropolitanas, oficialmente criadas na década de 70 (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém). Outros 25 milhões de pobres e 9 milhões de indigentes estavam em áreas urbanas fora das nove metrópoles mencionadas (ver capítulo *Pobreza e Exclusão Social*).

Essas dezesseis aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes continuam crescendo a taxas

elevadas, agravando os problemas sociais brasileiros (ver tabela 3). O maior exemplo é o da **Região Metropolitana** de São Paulo, com seus 17,8 milhões de habitantes em 2000 e um acréscimo anual de 250 mil a 300 mil habitantes, ou seja, mais de 1 milhão de habitantes a cada quatro anos. Nessa região, em um raio de até 100 km do centro de São Paulo, encontram-se outras importantes aglomerações urbanas, como São José dos Campos, Campinas, Sorocaba e Santos. Com a crescente comutação diária de pessoas entre essas cidades, está se formando uma superaglomeração de 25 milhões de habitantes, o equivalente a dois terços de toda a população da Argentina.

Região Metropolitana (RM)

– As RMs foram criadas pelo governo federal em 1973, a partir das seguintes características: população superior a 800 mil habitantes, mobilidade populacional permanente dentro da região, disponibilidade de serviços públicos de interesse comum, existência de metrópole de importância nacional e de outras cidades vinculadas à metrópole principal. Até 1988, a competência de se formalizar a criação de regiões metropolitanas era do governo federal. A Constituição de 1988 delegou a criação das RMs aos estados. Atualmente, há 30 regiões metropolitanas.

Tabela 3 – Aglomerações metropolitanas, população e taxa de crescimento

Especificações	População em 2000 em mil habitantes	Taxa média anual de crescimento		
		Anos 70	Anos 90	1970-2000
São Paulo	17.834	4,5	1,6	2,6
Rio de Janeiro	10.872	2,4	1,1	1,5
Belo Horizonte	4.241	4,6	2,4	3,2
Porto Alegre	3.508	3,8	1,6	2,7
Recife	3.332	2,7	1,5	2,0
Salvador	3.018	4,4	2,1	3,3
Fortaleza	2.843	4,3	2,3	3,4
Curitiba	2.718	5,5	3,2	3,9
Campinas	2.198	6,6	2,4	4,2
Brasília	2.043	8,2	2,7	4,6
Belém	1.795	4,3	2,8	3,3
Goiânia	1.675	6,2	3,1	4,3
Manaus	1.596	5,0	3,3	4,6
Baixada Santista	1.475	3,9	2,1	2,8
Vitória	1.337	6,2	2,6	4,2
São Luís	1.068	5,1	3,0	4,3
Subtotal	61.553	--	--	--
Brasil	169.591	2,5	1,6	2,0

Fonte: IBGE – Censos demográficos, vários anos.

Valor da Transformação Industrial (VTI) – É o valor gerado (adicionado) durante o processo produtivo, por meio da incorporação do trabalho e da remuneração ao capital. Corresponde ao produto do setor industrial e resulta do valor bruto da produção do qual são subtraídos os custos das operações industriais (matérias-primas, insumos e serviços e materiais auxiliares).

Mesmo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que teve sua taxa de crescimento demográfica reduzida desde a década de 80 para cerca de 1% ao ano, ainda apresenta um nível de expansão elevado (da ordem de 100 mil pessoas ao ano), considerando seu tamanho e as dificuldades econômicas e sociais do estado.

Da mesma forma, cidades como Belo Horizonte e Porto Alegre são alvos de preocupação. Com populações que se aproximam dos 5 e 4 milhões de habitantes, respectivamente, seguem reproduzindo as condições precárias de vida dos maiores centros brasileiros. No caso das metrópoles nordestinas, como Salvador, Recife e Fortaleza, o drama social é ainda agravado pelos menores níveis de escolaridade e de renda regionais e pelas reduzidas oportunidades de trabalho.

Um grande desafio para o país é a administração dessas aglomerações urbanas, muitas delas com dezenas de municípios. Em face da autonomia municipal, a gestão pública dessas aglomerações torna-se um problema bastante complexo e exige um grande esforço de articulação e de cooperação intergovernamental.

2. QUAIS OS PRINCIPAIS DETERMINANTES DO PADRÃO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO?

Na origem das mudanças apontadas estão transformações importantes ocorridas nos últimos trinta anos na indústria e na agricultura brasileiras, em conjunto com a dinamização de setores modernos da prestação de serviços.

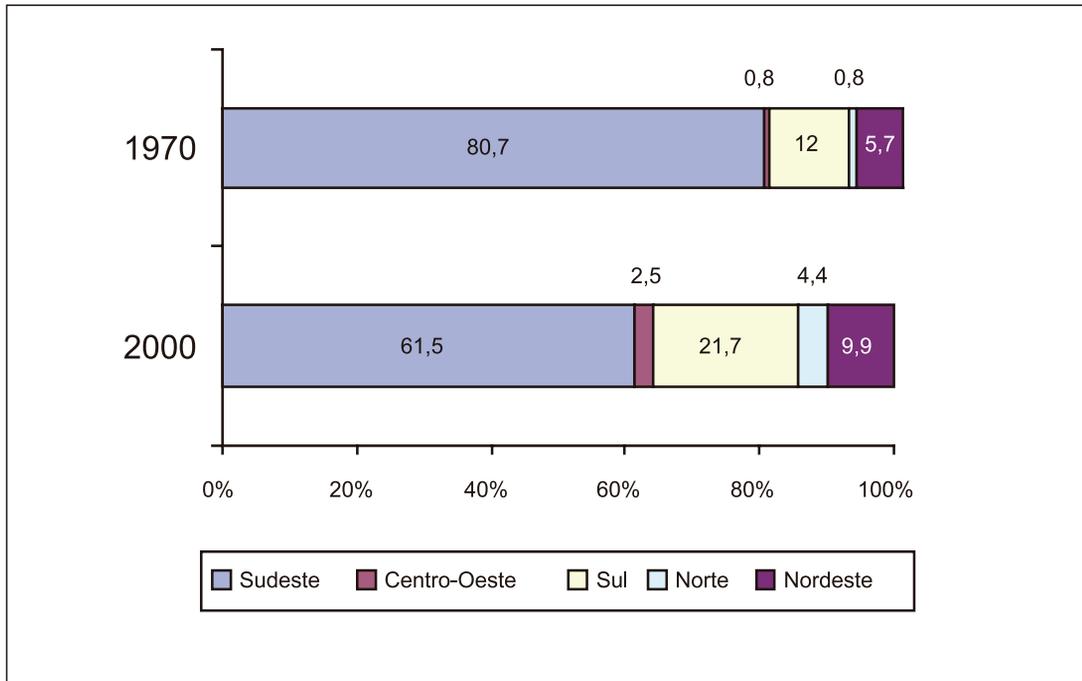
Com relação à indústria, combinaram-se quatro grandes tendências: ampliação do espaço de influência da Região Metropolitana de São Paulo,

que alcançou as aglomerações urbanas vizinhas; alta concentração de indústrias na área compreendida entre o centro de Minas Gerais e o nordeste do Rio Grande do Sul; deslocamento de indústrias tradicionais para o Nordeste e criação de novas indústrias nessa região; e surgimento de núcleos agro-minero-industriais no centro-oeste e norte do país. Na agricultura, três movimentos simultâneos contribuíram para reforçar o impacto dessas transformações: o deslocamento da produção agropecuária extensiva para a região dos cerrados, a mudança no padrão de produção nas áreas já consolidadas e o crescimento da agricultura irrigada no Nordeste. Os serviços, por sua vez, seguem uma dinâmica semelhante de desconcentração geográfica da produção industrial e agropecuária, com o deslocamento da população e o crescimento da rede urbana.

2.1. Ampliação da área metropolitana de São Paulo

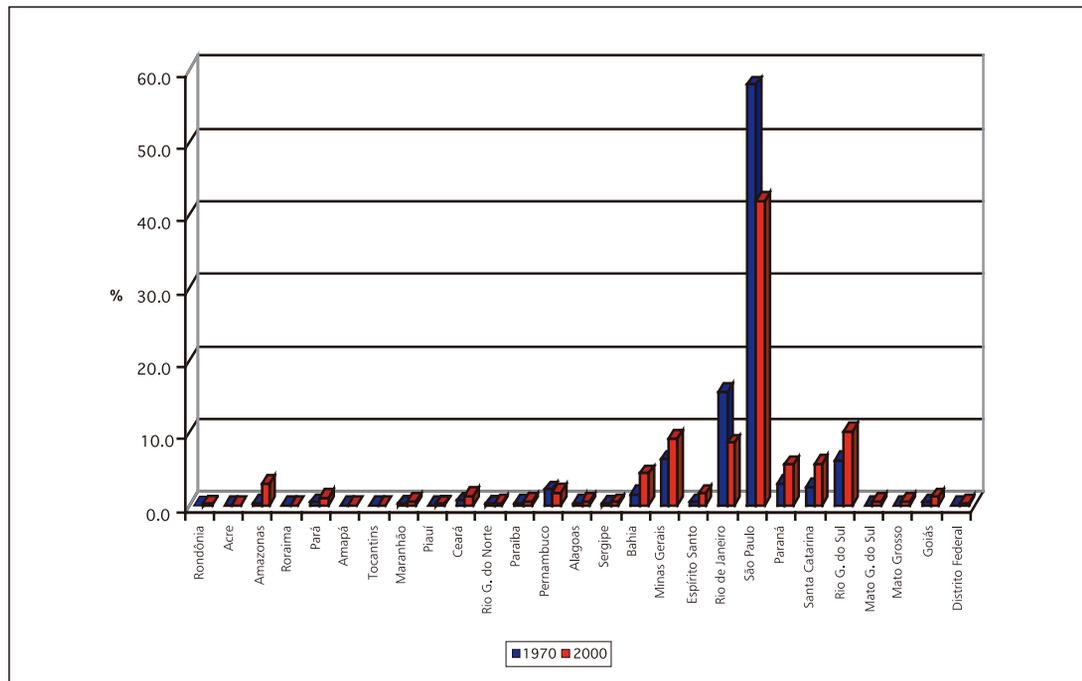
As mudanças na distribuição da indústria no território foram desencadeadas pelo crescimento acelerado da economia verificado a partir de meados da década de 60 até o final da década de 70. Nesse período, todos os estados cresceram, inclusive o próprio estado de São Paulo e sua área metropolitana. No entanto, a maioria dos estados, exceto Rio de Janeiro e Pernambuco, cresceu mais que São Paulo, favorecendo uma ampla desconcentração industrial, viabilizada pelo deslocamento de investimentos para outras regiões. É o que mostram os gráficos 7 e 8, com a evolução do **Valor da Transformação Industrial (VTI)** para as regiões e os estados brasileiros, no período entre 1970 e 2000.

Gráfico 7 – Valor de transformação industrial nas regiões, 1970 e 2000



Fonte: IBGE – Censos Industriais (1970) e Contas Regionais (2000).

Gráfico 8 – Distribuição do VTI por estados, 1970 e 2000



Fonte: IBGE – Censos Industriais (1970) e Contas Regionais (2000).

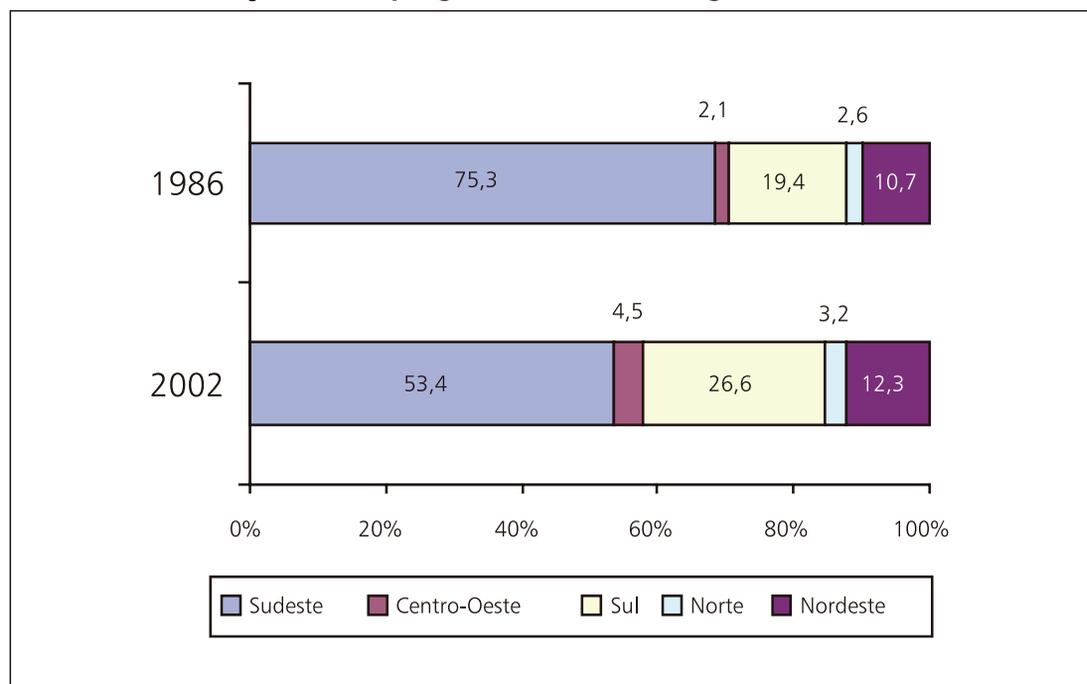
A partir da década de 80, a crise econômica e profundas mudanças tecnológicas e organizacionais reduziram esse movimento e provocaram um forte processo de reestruturação

da indústria brasileira. Como consequência direta, houve queda no emprego industrial, que afetou em grande proporção a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Segundo a Rais (Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho), entre 1986 e 2002, quase 1 milhão de empregos industriais desa-

pareceu na Grande São Paulo, enquanto no restante do país a redução foi de cerca de 700 mil empregos no setor (ver gráfico 9).

Gráfico 9 – Evolução do emprego industrial nas regiões, 1986 e 2002



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MPE) – Relação Anual de Informações Sociais (Rais, 1986 e 2002).

Embora tenha perdido importância relativa na produção industrial, a área metropolitana de São Paulo reforçou seu papel de centro econômico nacional, à medida que concentrou a produção de serviços modernos, constituindo-se na principal base de integração econômica à rede de metrópoles mundiais. Em São Paulo, intensificaram-se as atividades financeiras (bancos, corretoras e bolsas de ações, mercadorias e títulos), atividades comerciais, serviços educacionais e de pesquisa (universidades, institutos de pesquisa), serviços de consultoria e apoio (marketing, advocacia, auditoria, engenharia, consultoria econômica, informática), sedes de empresas, órgãos de representação econômica, serviços de transporte de cargas e passageiros, hotelaria e

restaurantes, medicina avançada, e as atividades culturais e de lazer.

Analisando a distribuição regional das patentes concedidas no Brasil no período 1999-2001, Diniz e Gonçalves (2000) demonstram que a grande concentração estava exatamente na área metropolitana de São Paulo e nas regiões próximas, formando um verdadeiro corredor entre São José dos Campos e Uberaba, passando pela área metropolitana de São Paulo, Campinas, São Carlos, Ribeirão Preto e áreas próximas, reproduzindo o efeito de transbordamento e de proximidade decorrente dos processos de inovação. Lemos *et alii* (2005, no prelo) chega a conclusões semelhantes, partindo do desempenho das firmas industriais exportadoras em termos de inovação, com base nos dados da PIA-IBGE e da Pintec.

Levantamentos realizados por Tolosa (2002), considerando os investimentos programados em 37 atividades privadas, para o período 1995-2000, concluiu que um volume em torno de US\$ 33 bilhões dirigiu-se à Região Metropolitana de São Paulo³, US\$ 16 bilhões para a região de Campinas e US\$ 11 bilhões para a região de São José dos Campos, totalizando US\$ 59 bilhões, o que demonstra a força polarizadora de São Paulo e de seu entorno (ver quadro 1). Soma-se aos investimentos privados a maior obra de infra-

estrutura do país, que é o anel rodoviário de São Paulo (Rodoanel), com extensão aproximada de 200 km e investimento estimado em US\$ 5 bilhões. Esse anel corta os grandes eixos viários que saem da cidade de São Paulo e facilita a integração direta entre Santos, Sorocaba, Campinas e São José dos Campos. Além de contribuir para resolver os problemas de tráfego e congestionamento no município de São Paulo, o projeto reforçará a importância dessa mesorregião no cenário industrial do país.

QUADRO 1 – Eixo de ciência e tecnologia

Em um raio de até 100 km em torno da cidade de São Paulo concentra-se 60% da ocupação industrial brasileira. A integração da RMSP com as regiões de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos aumenta a importância econômica e estratégica dessa mesorregião na economia brasileira (Diniz e Diniz, 2004).

Os municípios de Campinas e São José dos Campos possuem uma das mais avançadas infra-estruturas de ciência e tecnologia do país. Além de importantes universidades como a Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) e o ITA (Instituto Tecnológico de Aeronáutica), possuem um conjunto de instituições de pesquisa, como o CPqD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações), LNLS (Laboratório Nacional de Luz Síncrotron), IAC (Instituto Agrônomo), CTA (Centro Técnico Aeroespacial), amplo mercado de trabalho especializado e uma infra-estrutura física, que conta ainda com crescente transporte aéreo pelo Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas. Possuem também importante base industrial, com grande presença de empresas multinacionais e brasileiras de tecnologia, a exemplo da Embraer, em São José dos Campos, IBM, Compaq, Rhodia, em Campinas, entre outras (Diniz e Razavi, 1999). Essa região concentra, portanto, condições muito favoráveis para o desenvolvimento industrial e dos serviços nos segmentos tecnologicamente mais complexos e sofisticados.

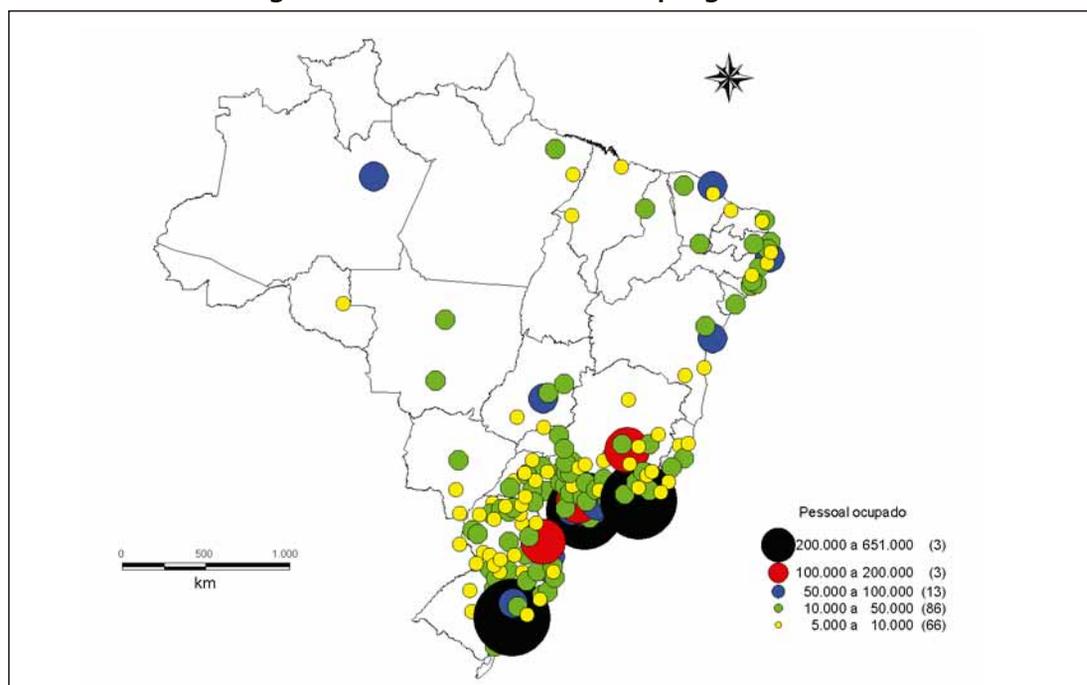
2.2. A reaglomeração macrorregional do centro de Minas Gerais ao nordeste do Rio Grande do Sul

Ao mesmo tempo em que a indústria paulista expandia-se, o movimento de desconcentração da produção e da população resultou na formação de uma ampla rede urbano-industrial que alcançou as regiões Sudeste e Sul do país (ver mapa 5), configurando um polígono cujos vértices são: Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Porto Alegre, Florianópolis e São José dos Campos. Nesta extensa área concentram-se indústrias como a metal-

mecânica, eletroeletrônica e química, que possuem fortes ligações entre si e são capazes de influenciar a constituição de redes em função da proximidade ou vizinhança com outras indústrias e com centros urbanos dotados de serviços modernos, gerando as chamadas **economias externas e de aglomeração**⁴. Em consequência, entre 1970 e 2000, a participação dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, excluída a área metropolitana de São Paulo, foi ampliada de 33% para 48% na produção industrial brasileira.

Economia de aglomeração
– É a redução dos custos de produção em função das externalidades (vantagens ou facilidades) proporcionadas pela existência de outras atividades que se situam próximas (aglomeradas). Por exemplo, a existência de mão-de-obra, produtores de insumos, comércio, serviços, assistência técnica etc., concentrados e próximos à unidade de produção.

MAPA 5 – Microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais, 2002



Fonte: IBGE. Malha Municipal do Brasil (1977). Rais/IMTE (2002). Elaboração: Bernardo Palhares Campolina Diniz.

A constituição desse novo espaço de concentração da atividade econômica, dotado de condições importantes para o desenvolvimento de indústrias intensivas em conhecimento e inovação, deverá manter a tendência de localização de indústrias modernas – que utilizam tecnologia avançada, como a

microeletrônica, informática, telecomunicações, química fina e biotecnologia – no referido polígono industrial. Com isso, ganha impulso o crescimento de metrópoles como Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, além das cidades médias, especialmente aquelas localizadas nas regiões Sudeste e Sul.

Além da Região Metropolitana de São Paulo, cabe mencionar as mesorregiões com desempenho industrial positivo nos últimos anos e condições locacionais favoráveis, a saber: a) Porto Alegre, Caxias do Sul; b) Florianópolis, Itajaí, Blumenau, Jaraguá do Sul, Joinville; c) Curitiba, Ponta Grossa; d) Londrina, Apucarana e Maringá; e) São José dos Campos, Taubaté; f) Campinas, Piracicaba, São Carlos, Araraquara e Moji-Guaçu; g) Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Franca; h) Pouso Alegre, Santa Rita do Sapucaí, Itajubá, Poços de Caldas; i) Belo Horizonte, Sete Lagoas, Divinópolis, Itaúna; j) Uberaba, Uberlândia, Santa Helena e Catalão.

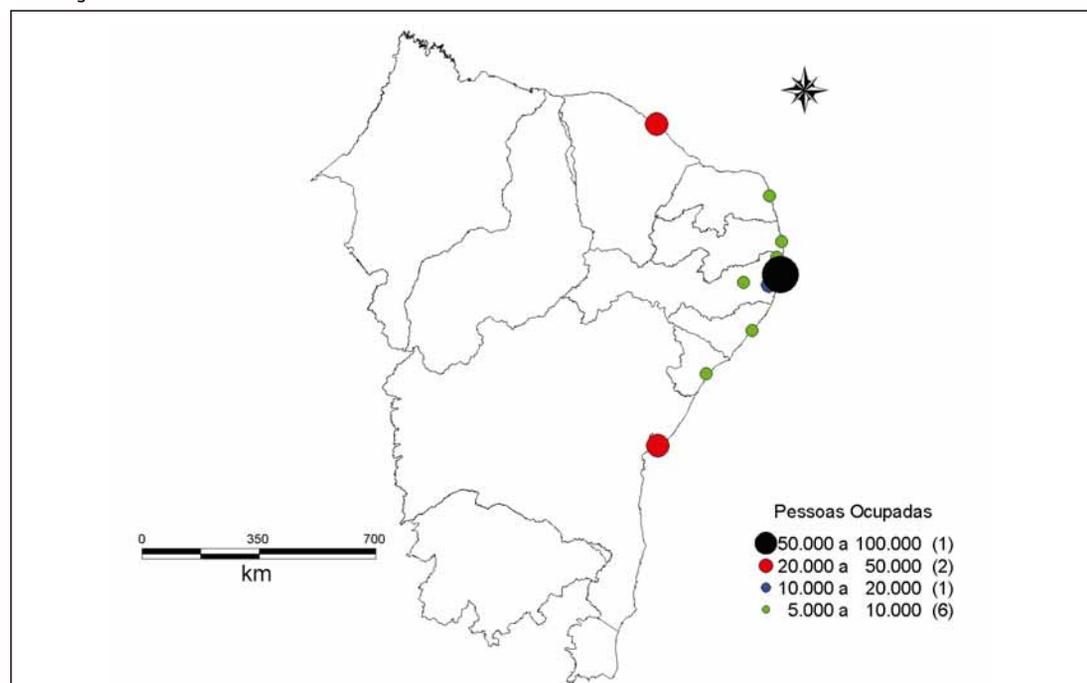
2.3. O crescimento industrial do Nordeste brasileiro

Apesar de seguir o padrão de concentração assinalado, a indústria dis-

semina-se por todas as regiões brasileiras. No Nordeste, o sistema de incentivos fiscais administrado pela Sudene e a melhoria da infra-estrutura regional permitiram o fortalecimento do setor, que aumentou sua participação na produção industrial brasileira de 5,7% para 8,3%, entre 1970 e 2000 (Diniz e Basques, 2005, no prelo) (ver mapas 6 e 7).

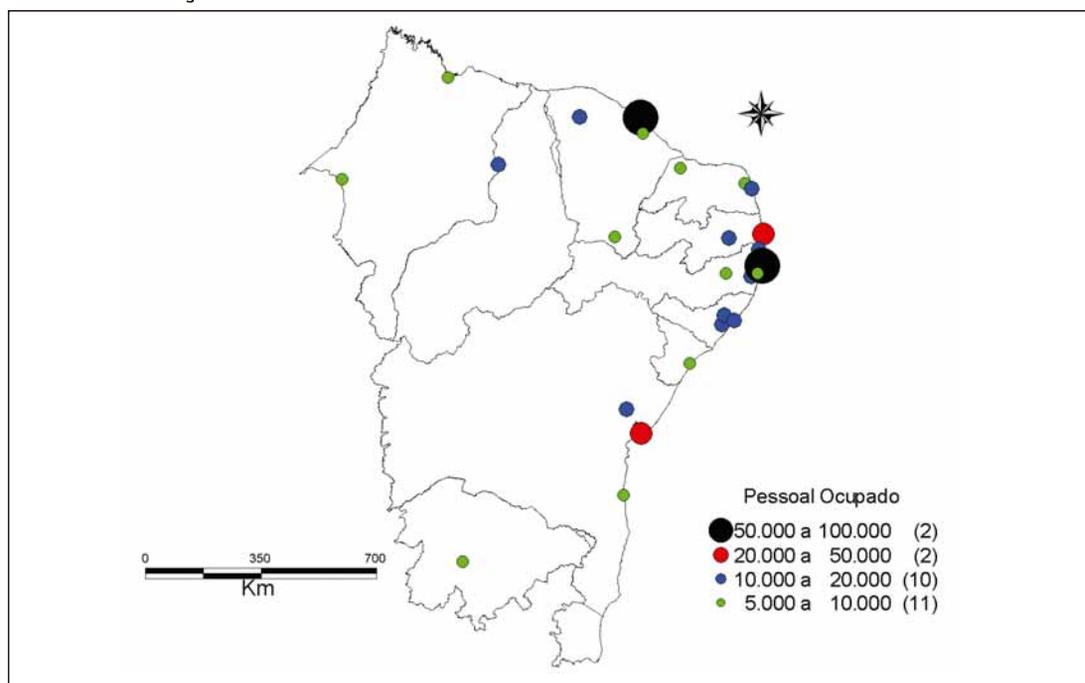
Bahia e Ceará foram os estados que mais se destacaram. No caso baiano, a expansão industrial foi decisivamente influenciada pela instalação e ampliação do pólo petroquímico, uma iniciativa do governo federal, sustentada pela Petrobras e viabilizada por capital de origem diversa: público federal, estrangeiro e privado nacional. A esse projeto somam-se a nova unidade automotiva da Ford e outras indústrias atraídas mais recentemente, como a de papel no sul do estado e a de calçados.

MAPA 6 – Microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais na área de atuação da Sudene, 1970



Fonte: IBGE. Malha Municipal do Brasil (1997). IBGE. Censo Demográfico (1970). Elaboração: Bernardo Palhares Campolina Diniz.

MAPA 7 – Microrregiões com mais de 5 mil empregos industriais na área de atuação da Sudene, 2000



Fonte: IBGE. Malha Municipal Digital (1997). IBGE. Censo Demográfico (2000). Elaboração: Bernardo Palhares Campolina Diniz.

Já no Ceará houve a combinação de dois movimentos: a atração de indústrias têxteis, de confecções e de calçados dos estados da região Centro-Sul, e o crescimento das empresas locais, como resultado de uma articulação entre o poder político e a ascensão de uma nova elite empresarial, apoiada em incentivos fiscais e mão-de-obra barata (Coimbra e Rosa, 1999). Embora importantes para o aumento do emprego e da renda, essas atividades não apresentam condições de gerar grandes e diversificadas aglomerações industriais, ainda que a região de Fortaleza reúna uma série de atributos que poderiam ampliar esse parque industrial, como o nível de qualificação profissional, escala, capacidade de gestão e de marketing etc. Essas condições poderão ser reforçadas pelos novos investimentos no complexo portuário do Pecém.

Como consequência da dinamização industrial do Nordeste, entre 1970 e

2000, o estado do Ceará aumentou sua participação no valor agregado da indústria do Nordeste de 13% para 21%, e a Bahia, de 27% para 44%, enquanto Pernambuco viu sua participação cair de 38% para 14%. Com a expansão foram criados centros industriais com características diversificadas (ver quadro 2).

É importante ressaltar que o desenvolvimento da agricultura irrigada estimula a agroindústria em Petrolina (PE)/Juazeiro (BA) e Mossoró/Açu (RN), enquanto a expansão da agricultura extensiva de grãos nos cerrados poderá facilitar a sua implantação em localidades como Imperatriz (MA), Barreiras (BA), Balsas (MA) e Uruçuí (PI).

2.4. Crescimento industrial nas regiões Centro-Oeste e Norte do país

Na região Norte destacam-se dois centros industriais: Manaus e Belém.

O distrito industrial de Manaus foi constituído por decisão governamental como parte de uma estratégia geopolítica de ocupação da Amazônia. Foi apoiado por um forte sistema de incentivos fiscais e especializou-se na produção de bens duráveis de consumo, predominantemente eletrônicos. Essa indústria cresceu de forma rápida nas décadas de 70 e 80 e entrou em crise com a abertura da economia promovida a partir de 1990 (Diniz e Santos, 1999). Para adap-

tar-se ao novo contexto econômico, ela passou por reestruturações, incorporando inovações tecnológicas significativas, que lhe dão uma nova dimensão e importância regional e nacional (Figueiredo e Diniz, 2000). Belém, por sua vez, transformou-se em base de prestação de serviços para a Amazônia. Sua produção está baseada na agroindústria, na indústria da madeira e em produtos de consumo para o mercado local e regional.

QUADRO 2 – Novas aglomerações industriais no Nordeste

O impacto do deslocamento de indústrias para a região Nordeste nas últimas décadas pode ser medido pelo número de microrregiões que possuem mais de 5 mil pessoas ocupadas na indústria. Elas aumentaram de 10, em 1970, para 26, em 2000. Essas aglomerações, que concentram 81% do emprego industrial da região Nordeste, em 2003, podem ser assim caracterizadas:

- *Centros industriais urbanos, de dimensão média, em expansão, que passaram a atrair investimentos em setores industriais leves, especialmente nos segmentos têxtil, de confecções, calçados e produtos alimentares. Concorrem com as grandes capitais nordestinas por apresentar melhoria da infra-estrutura e da oferta de serviços, boas condições habitacionais e salários ainda menores (Diniz e Basques, 2005 no prelo): Aracajú, Maceió, João Pessoa, Natal, Teresina, Campina Grande e São Luís. Esta capital destaca-se ainda pelo crescimento proporcionado pelos impactos da ferrovia que a liga a Carajás, pelo movimento de exportações (minério, produtos siderúrgicos, grãos) e pelos investimentos atraídos por essa infra-estrutura e pela base exportadora lá montada.*
- *Áreas industriais de menor dimensão e com maiores limitações na oferta de serviços urbanos: Ilhéus-Itabuna, Feira de Santana, Caruaru.*
- *Grande unidade industrial isolada: Sobral.*

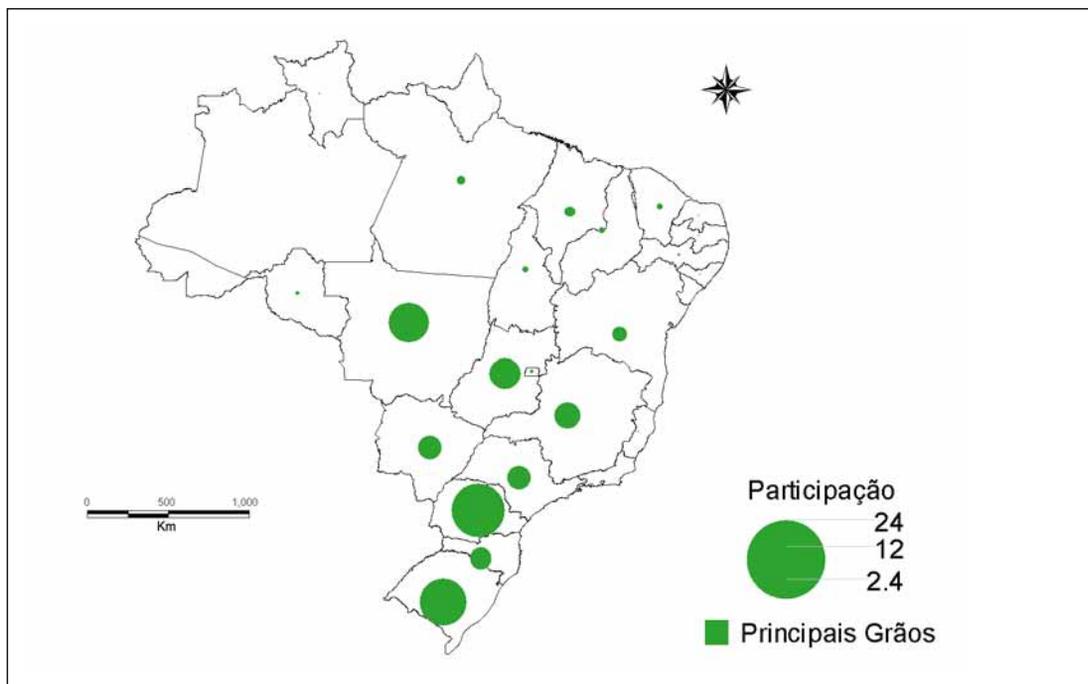
No Centro-Oeste, a cidade de Goiânia mantém-se como um pólo de serviços para a atividade agrícola da região, mas transforma-se continuamente, desenvolvendo um parque industrial mais sólido. O destaque é a formação de um corredor industrial entre Goiânia e Anápolis, especializado em produtos farmacêuticos e veterinários. Com a expansão da agricultura nos cerrados, a agroindústria também instala-se em Campo Grande, Iguatemi e Dourados, no Mato Grosso do Sul, Sinop, Cuiabá e Rondonópolis, no Mato Grosso, Rio Verde e Itumbiara,

em Goiás, além da implantação de várias indústrias na periferia de Brasília.

2.5. Os três movimentos simultâneos da produção agropecuária

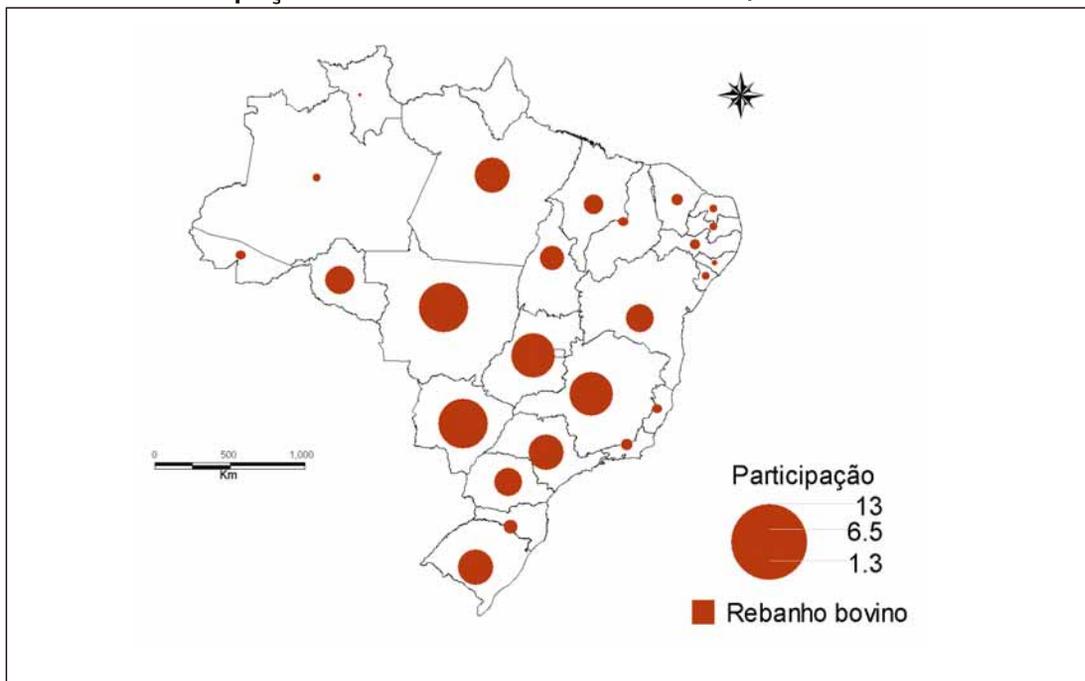
A dinâmica regional da produção agropecuária no Brasil pode ser sintetizada em três grandes movimentos espaciais: o deslocamento da produção pecuária, de grãos e de algodão para a região dos cerrados; a intensificação produtiva nas regiões mais desenvolvidas; e o crescimento das áreas irrigadas do Nordeste (ver mapas 8 e 9).

MAPA 8 – Participação dos estados na produção de grãos (arroz, feijão, milho, soja e trigo), média 2000-2002



Fonte: IBGE. Malha Municipal Digital (2000). IBGE. Pesquisa Agrícola Municipal. Elaborado por: Bernardo Palhares Campolina Diniz.

MAPA 9 – Participação dos estados no efetivo bovino, 2000



Fonte: IBGE. Malha Municipal Digital (2000). IBGE. Pesquisa Pecúaria Municipal. Elaborado por: Bernardo Palhares Campolina Diniz.

Expansão da produção extensiva nos cerrados

A expansão da produção agropecuária nos cerrados foi viabilizada pelas transformações tecnológicas que possibilitaram a incorporação produtiva dos cerrados a partir da década de 70 e pela intencionalidade da política econômica em termos de construção da infra-estrutura e barateamento da formação de capital por meio de incentivos governamentais.

Para o avanço tecnológico foi decisiva a participação da Embrapa, em conjunto com as universidades, centros de pesquisa e cooperativas de produtores (ver quadro Inovações na Agropecuária, no capítulo *Inovação e Competitividade*). No que se refere à infra-estrutura, além da expansão do sistema

rodoviário foi implantada a ferrovia Ferronorte, ligando Cuiabá a São Paulo.

Os cerrados estão especializando-se na produção de grãos, algodão e pecuária bovina. A produção brasileira dos cinco principais grãos (arroz, feijão, milho, soja e trigo) multiplicou 3,6 vezes em três décadas, subindo da média anual de 25 milhões de toneladas, no triênio 1968-1970, para 95 milhões de toneladas, no triênio 2000-2002. Do ponto de vista da participação regional, as mudanças foram significativas. Enquanto a participação do Sul estabilizou-se entre 46% e 47% do total nacional, a do Sudeste caiu de 31% para 14%, e a nordestina de 12% para 7%. Em contrapartida, a participação do Centro-Oeste subiu de 11% para 30% no mesmo período (ver tabela 4 e gráfico 10).

Tabela 4 – Distribuição do valor da produção na agropecuária da produção de grãos, do efetivo de bovinos e do pessoal ocupado, por estados selecionados

Estados	Valor do produto agropecuário		Produção de grãos*		Efetivo bovino*		Pessoal ocupado*	
	1970	1996	1968/70	2000/02	1970	2002	1970	1996
Maranhão	2,1	1,5	3,8	1,7	1,9	2,6	6,7	7,4
Piauí	0,8	0,7	0,8	0,5	1,5	1,0	3,0	3,7
Paraíba	1,4	1,0	1,0	0,1	1,1	0,5	3,3	2,7
Bahia	6,1	4,4	2,1	3,3	7,2	5,3	12,1	14
Mato Grosso do Sul**	---	4,6	---	5,3	---	12,5	---	1,1
Mato Grosso	3,2	4,2	2,9	14,7	12	12	2,1	1,8
Goiás	4,2	5,4	7,9	9,6	9,9	10,8	3,1	2,6

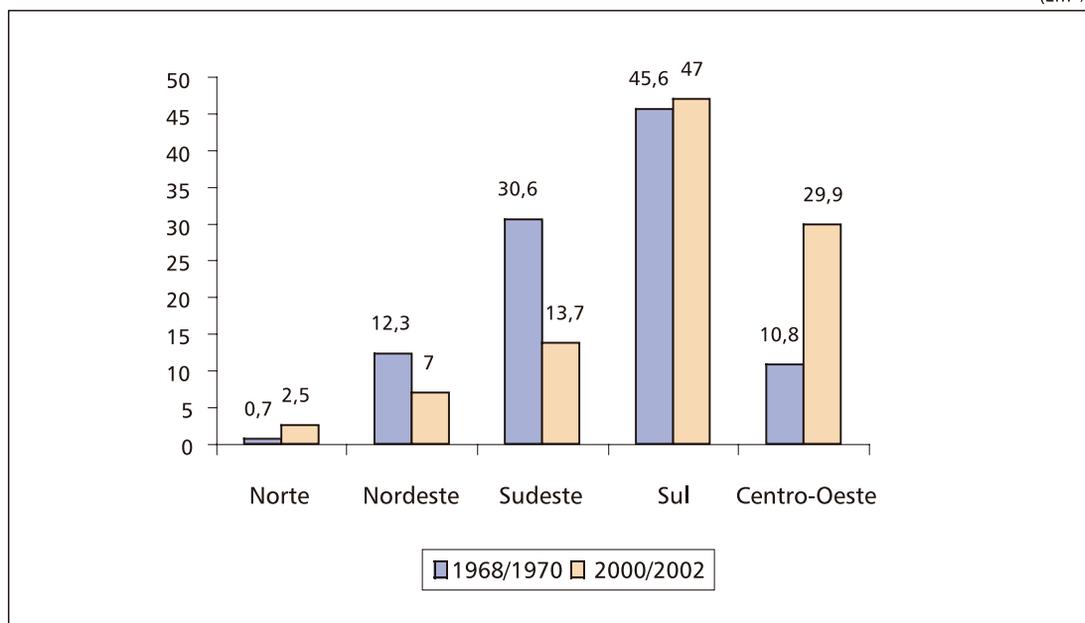
Fonte: IBGE – Censos Agropecuários (1970 e 1995/1996, previsão de safras).

Notas:* Produção de grãos em mil toneladas, efetivo bovino em milhões de cabeças e pessoal ocupado em mil pessoas.

** Em 1970 os dados estão somados aos do Mato Grosso.

Gráfico 10 – Produção de grãos – por regiões, médias trienais, 1968-1970 e 2000-2002

(Em %)



Fonte: IBGE – Anuários Estatísticos (1968, 1969 e 1970). Pesquisa Agrícola Municipal (2000, 2001 e 2002).

Outra mudança relevante foi a introdução e rápida expansão da cultura de algodão no estado do Mato Grosso. Além do crescimento quantitativo, a adaptação tecnológica e climática tem permitido produzir algodão de excelente qualidade. Está em curso também a experiência inédita de produção de algodão colorido, graças ao avanço das pesquisas da unidade da Embrapa de Campina Grande (PB). Entre 1990 e 2002, o aumento da participação de Mato Grosso na produção nacional de algodão foi expressivo: o estado saltou de 3% para 53%, seguido por Goiás, que subiu de 3% para 14%. Enquanto isso, a participação de São Paulo caiu de 27% para 7% e a do Paraná despençou de 48% para 4%.

O mesmo deslocamento na direção centro-oeste e norte do país também pode ser observado com relação à pecuária. O rebanho bovino brasileiro aumentou de 79 milhões para 185 milhões de cabeças, entre 1970 e 2002. Nesse período, as participações do Centro-Oeste e do Norte no total

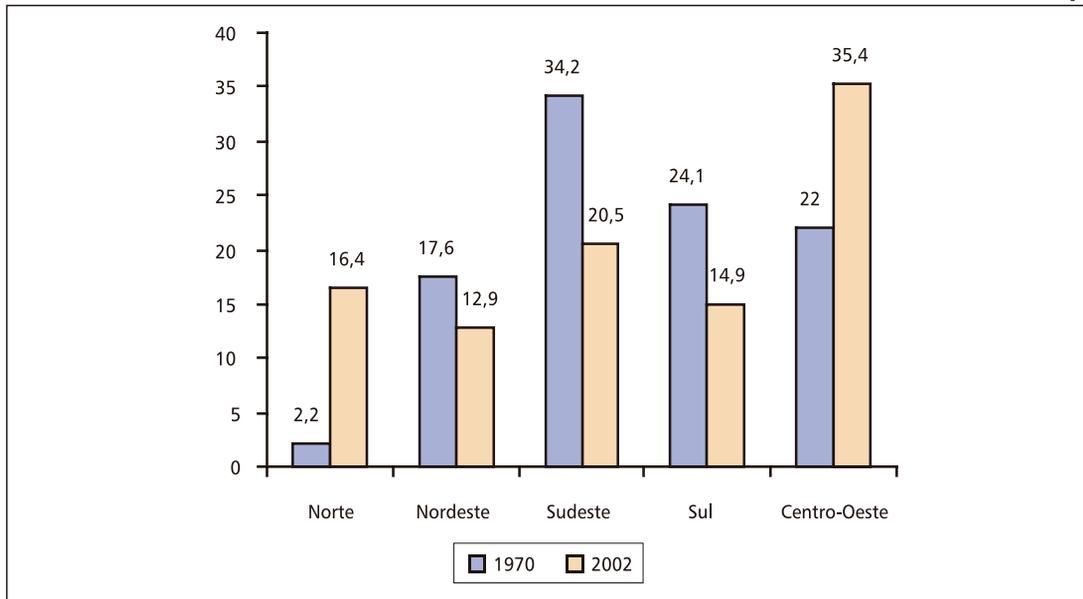
nacional subiram de 22% para 35%, e de 2% para 16%, respectivamente, enquanto a do Nordeste caiu de 18% para 13%, e a do Sudeste de 34% para 21% (ver gráfico 11).

A ampliação de pastagens plantadas, as melhorias genéticas, o aperfeiçoamento do controle sanitário e do manejo pecuário têm colocado o Brasil em posição privilegiada. Hoje o país tem capacidade de atender o mercado interno e expandir as exportações. Beneficiando-se das grandes extensões de terras, desenvolve-se a alimentação de animais em pastagens naturais, daí derivando a denominação “boi verde”. Desse processo obtém-se uma carne mais saudável, em oposição ao confinamento usado nos países desenvolvidos, e de grande aceitação no mercado externo.

Essa dinâmica vem atingindo também os cerrados nordestinos (Bahia, Piauí e Maranhão), onde a produção de soja expande-se de forma significativa. Os cerrados nordestinos possuem características produtivas semelhantes às das

Gráfico 11 – Efetivo bovino – Regiões, 1970 e 2000

(Em milhões de cabeças)



Fonte: IBGE – Censo Agropecuário (1970). Pesquisa Pecuária Municipal (2002).

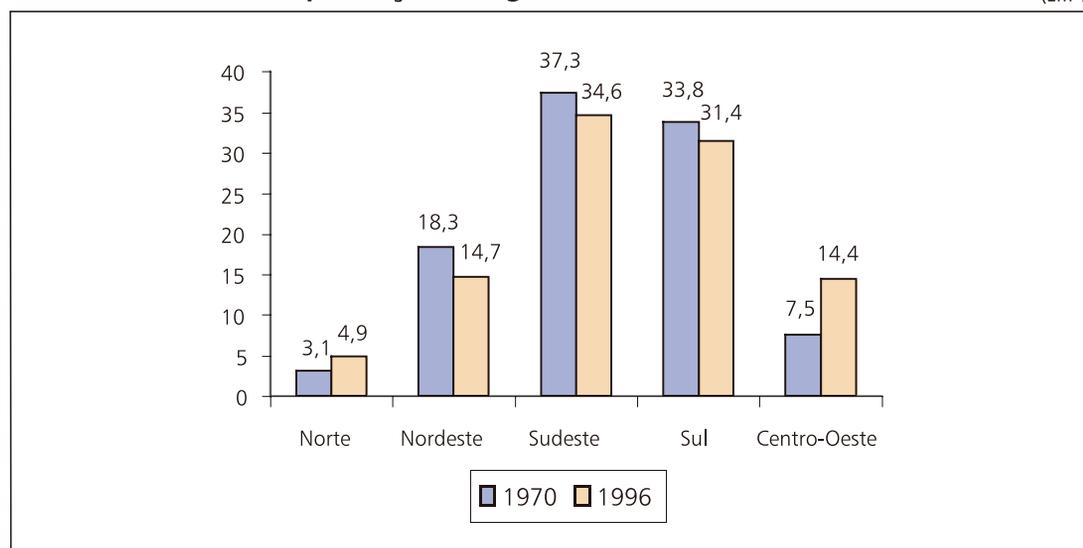
demais regiões de cerrados, com a vantagem da proximidade da ferrovia Carajás-São Luís e do trecho da ferrovia Norte-Sul e do porto de São Luís, com menores custos de transporte, armazenagem e embarque.

Esse movimento da agricultura indica o afastamento da produção agrícola extensiva e mecanizada, de bens de menor valor por área (grãos, algodão,

pecuária), para as regiões de terra mais barata. Isso fica evidente quando se compara a participação na produção de grãos com a participação no valor da produção agropecuária e no emprego. O Centro-Oeste participava no triênio 2000-2002 com 30% da produção de grãos, com 14% do valor da produção agropecuária, e com apenas 6% do pessoal ocupado (ver gráficos 12 e 13).

Gráfico 12 – Valor da produção – Regiões, 1970 e 1996

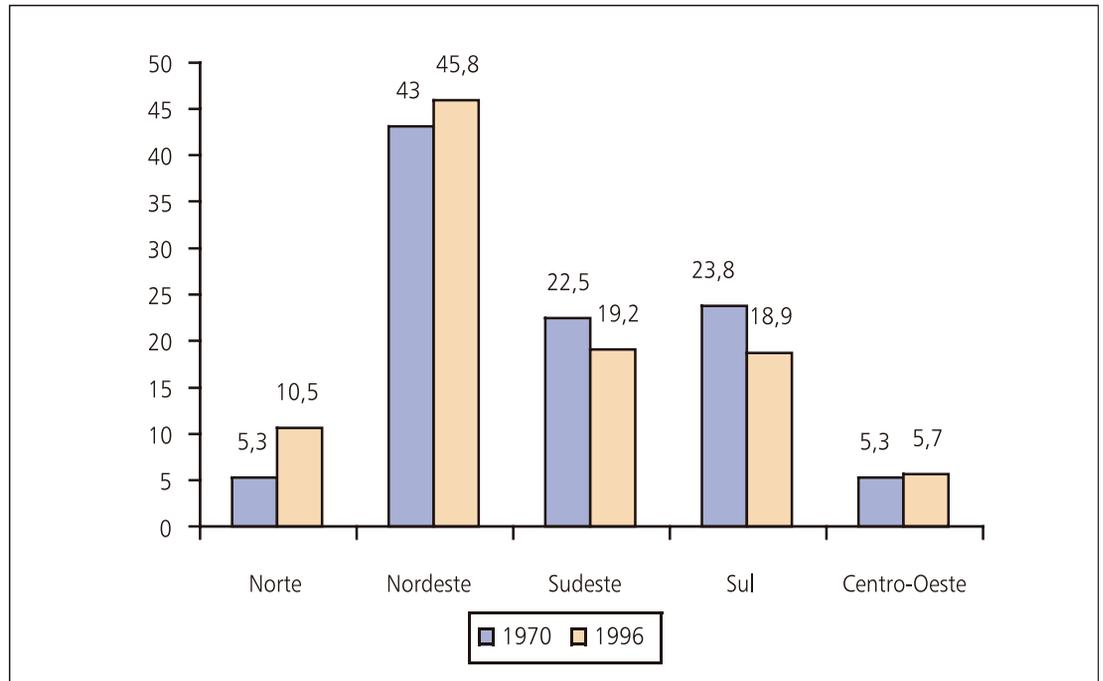
(Em %)



Fonte: IBGE – Censos Agropecuários (1970 e 1995-1996).

Gráfico 13 – Distribuição do pessoal ocupado na agropecuária – Regiões, 1970 e 1996

(Em %)



Fonte: IBGE – Censos Agropecuários (1970 e 1995-1996).

Em contraste, São Paulo participava com 6% da produção de grãos, 18% do valor da produção agropecuária, e 5% do pessoal ocupado. Tratam-se de agriculturas modernas, capitalizadas e mercantis, mas a diferença reside na estrutura da produção. Em sentido oposto, caracterizando atraso do setor agropecuário, o Nordeste participava com 15% do valor da produção agropecuária, 7% da produção de grãos e 46% do pessoal ocupado, indicando a baixa produtividade do setor.

O deslocamento da produção agropecuária tem várias implicações econômicas, sociais e ambientais. A expansão da produção em padrões modernos e em regiões de baixa densidade demográfica exerce um forte efeito econômico sobre as atividades urbanas, pela demanda de insumos, máquinas e equipamentos, serviços bancários e comerciais etc. Por sua vez, a oferta de bens agrícolas como insumo à produção industrial atrai

vários projetos de processamento dessa produção. Como conseqüência da expansão da produção e do emprego, há aumento de renda e da demanda generalizada de bens e serviços (habitação, escola, comércio, lazer). Esse conjunto de efeitos exerce poder multiplicador e expansivo das atividades urbanas regionais, comprovado pelo crescimento das cidades localizadas nas regiões de produção agrícola moderna e expansiva. Do lado social, o dinamismo das regiões Centro-Oeste e Norte do país vem atraindo migrantes originários do Nordeste, atenuando a pressão sobre as grandes áreas metropolitanas, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, nas quais se agravam os problemas sociais e de desemprego.

Contudo, a expansão acelerada da produção aumenta os riscos de degradação ambiental, pelo desmatamento descontrolado e muitas vezes clandestino, pela poluição das águas e

pelos efeitos do uso de agentes químicos sobre a flora e a fauna. Assim, da mesma forma que o alargamento das fronteiras agropecuárias amplia o potencial para a expansão econômica, favorecendo o processo de desconcentração regional e de geração de emprego e renda, ele aumenta os riscos e a necessidade de cuidados e controle sobre o meio ambiente.

As transformações estruturais da agropecuária nas regiões consolidadas

O deslocamento da **agricultura extensiva** da produção de grãos, algodão e pecuária para as regiões Norte e Centro-Oeste foi acompanhado de importantes transformações estruturais na agropecuária do Sudeste. Em São Paulo, há crescimento da produção de cana-de-açúcar e laranja, além de horticultura e fruticultura, sinalizando para a opção por produtos de maior valor econômico por área plantada, coerentemente com o maior preço da terra. Em decorrência, o estado de São Paulo reduziu sua participação no valor da produção de grãos, entre 1970 e 2002, ao contrário do que ocorreu na região Sul e principalmente no Centro-Oeste (ver gráfico 10). Fenômeno semelhante ocorreu em Minas Gerais, Goiás e alguns estados do Sul. Além de ser mais intensiva (maior produção por área plantada), essa atividade é influenciada pela proximidade dos grandes mercados urbanos. No caso de Minas Gerais, também tem destaque a expansão da produção de café e leite.

No Nordeste, dois fenômenos recentes alteram o panorama da produção agrícola regional: a expansão da produção de grãos nos cerrados da Bahia, Piauí e Maranhão, já abordada, e o desenvolvimento de projetos de irrigação em regiões semi-áridas. Entre os

principais projetos estão os do Vale do Rio São Francisco, nos estados da Bahia e Pernambuco, da região de Mossoró Açu, no Rio Grande do Norte, do Vale do Rio Acaraú, no Ceará, e do Vale do Rio Parnaíba, no Piauí. A atividade principal tem sido o plantio de frutas como uva, manga, mamão, melão, banana e melancia. A produção contínua ao longo do ano, facilitada pelo clima quente e seco, tem permitido o abastecimento regular do mercado brasileiro, anteriormente sujeito a ofertas sazonais, além de crescente expansão de exportações. Os efeitos positivos sobre a geração de renda e emprego nas respectivas regiões somam-se às novas possibilidades de integração produtiva com a indústria e o impacto sobre a demanda de serviços e o crescimento urbano. Para o desenvolvimento da agricultura irrigada, a Embrapa teve, uma vez mais, importante papel.

O deslocamento da produção mineral: região Amazônica e petróleo no mar

Historicamente, como o próprio nome indica, a produção mineral restringia-se ao estado de Minas Gerais. No restante do território nacional, uma produção incipiente e dispersa limitava-se a atividades simples ou artesanais, principalmente para a produção de material para construção civil. As exceções eram os bens energéticos: o carvão, em Santa Catarina, e o petróleo, no Nordeste. Por volta de 1970, a situação não era muito diferente: o estado de Minas Gerais era responsável por 46% do valor da produção mineral brasileira, seguido pelos demais estados da região Sudeste. Os outros estados com alguma importância eram Santa Catarina (carvão) e Rio Grande do Norte (petróleo).

Agricultura extensiva e intensiva – A agricultura extensiva caracteriza-se por seu crescimento via incorporação de novas terras ou exigência de uma grande quantidade de terras. Em geral, é pouco intensiva em tecnologia e insumos modernos. São exemplos a expansão da produção de soja e da pecuária de corte. A agricultura intensiva tem um grande volume ou valor da produção por área, utiliza tecnologia e insumos modernos e é, em geral, localizada em terras mais caras e mais próximas aos grandes mercados. São exemplos a horticultura, a moderna pecuária leiteira e a fruticultura irrigada.

Nas últimas décadas a transformação foi grande, em consequência da expansão de novas regiões produtoras de minerais metálicos no norte do país, em especial o ferro e o alumínio no estado do Pará, e o petróleo na plataforma marítima do estado do Rio

de Janeiro. Em 2000, a participação relativa de Minas Gerais no valor da produção mineral havia caído para 13%, enquanto a do Rio de Janeiro subiu para 48% e a do Pará para 7%, seguidos pelo Rio Grande do Norte com 5% e a Bahia com 4,7% (ver tabela 5).

Tabela 5 – Valor da produção mineral por estado, 1970 e 2000

(Em %)

	1970	2000
Região Norte	1,0	11,2
Rondônia	0,9	0,2
Acre	-	0,0
Amazonas	0,0	3,3
Roraima	-	0,0
Pará	0,1	7,1
Amapá	-	0,5
Tocantins	-	0,1
Região Nordeste	10,9	15,6
Maranhão	0,5	0,1
Piauí	0,1	0,1
Ceará	1,0	1,2
Rio Grande do Norte	5,6	5,0
Paraíba	0,7	0,5
Pernambuco	0,2	0,6
Alagoas	0,3	0,7
Sergipe	0,1	2,8
Bahia	2,4	4,7
Região Sudeste	70,9	66,7
Minas Gerais	45,9	13,4
Espírito Santo	5,1	1,2
Rio de Janeiro	7,7	48,2
São Paulo	12,2	4,0
Região Sul	15,3	3,6
Paraná	2,2	1,4
Santa Catarina	9,4	1,4
Rio Grande do Sul	3,7	0,9
Região Centro-Oeste	1,9	2,9
Mato Grosso do Sul	-	0,2
Mato Grosso	-	0,2
Goiás	1,9	2,3
Distrito Federal	-	0,2
Brasil	100	100

Fonte: IBGE – Censo Industrial (1970) e Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Anuário Mineral Brasileiro (2001).

Tanto a implantação e o desenvolvimento do complexo de Carajás-São Luís, que envolve mineração, ferrovia e porto, quanto o sucesso tecnológico do descobrimento e exploração de petróleo em águas profundas, foram possíveis graças à competência e correta orientação estratégica de duas grandes empresas estatais brasileiras: no primeiro caso, a Companhia Vale do Rio Doce (privatizada) e, no segundo, a Petrobras. Carajás ganha importância na exportação e viabiliza atividades de transformação com o parque siderúrgico que vem sendo instalado ao longo da linha ferroviária. Têm destaque as regiões de Marabá e Açailândia e as iniciativas relacionadas ao porto de São Luís. Da exploração de petróleo na Bacia de Campos, que se estende no sentido do litoral capixaba, decorreu a grande expansão da produção brasileira de petróleo que está aproximando o país

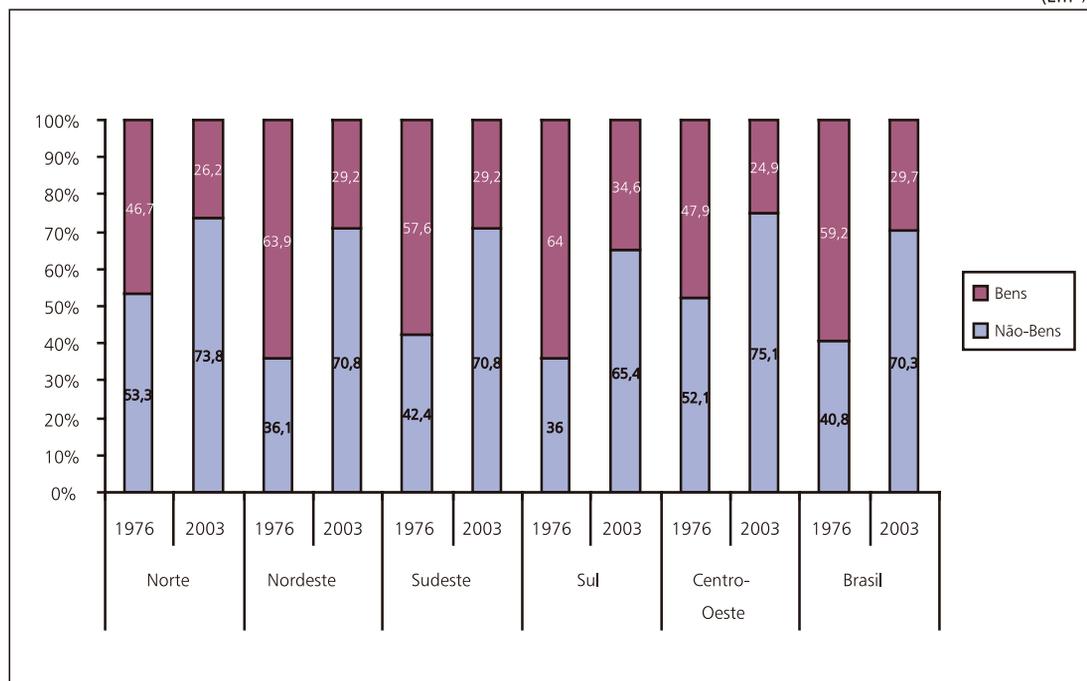
da tão almejada auto-suficiência. Esse dinamismo tem contribuído para a recuperação da economia fluminense.

2.6. Crescimento e distribuição regional dos serviços

As mudanças estruturais da economia brasileira nas últimas décadas, seguindo os mesmos padrões das economias mundiais, têm acarretado o crescimento dos serviços na formação da renda e da ocupação.⁵ A análise de dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), para os anos de 1976 e 2003, indica que a participação dos setores não produtores de bens (excluídos, portanto, agricultura, mineração, indústria e construção) na renda total do trabalho no Brasil subiu de 41% para 70%, enquanto a ocupação da mão-de-obra cresceu de 35% para 60% (ver gráficos 14 e 15).

Gráfico 14 – Participação setores de bens e não-bens no total da renda, 1976 e 2003

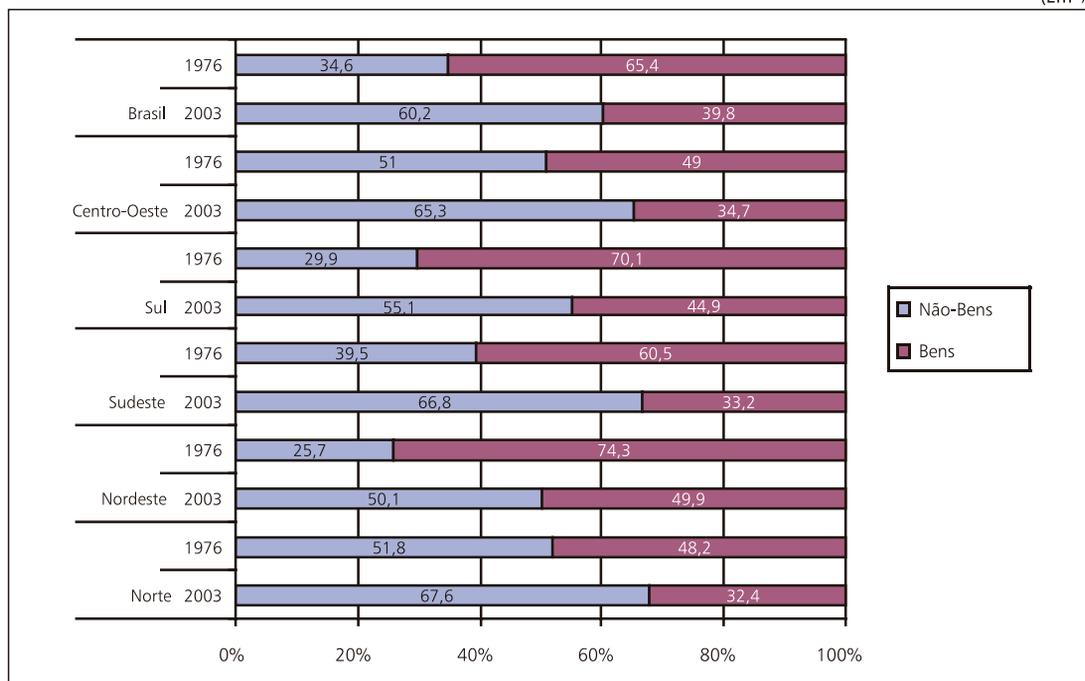
(Em %)



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad, 1976 e 2003).

Gráfico 15 – Participação setores de bens e não-bens no total da ocupação, 1976 e 2003

(Em %)



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (1976 e 2003). Elaboração própria.

O crescimento dos serviços ocorreu em ritmo acelerado nas últimas décadas, seguindo o processo de urbanização. Embora concentrem-se nas metrópoles, os serviços expandem-se para cidades grandes e médias, facilitado pela melhoria dos transportes, das comunicações e da infra-estrutura urbana em geral. Entre 1976 e 2003, a participação da ocupação dos serviços na rede urbana não-metropolitana subiu de 51% para 64%. Ao mesmo tempo, observa-se a tendência de desconcentração regional também verificada na produção de bens e no movimento das populações. As participações do Sudeste na renda do trabalho e da ocupação do setor de serviços do Brasil caíram, respectivamente, de 63% para 54% e de 57% para 48%, influenciados pelas quedas do Rio de Janeiro e de São Paulo (ver gráficos 16 e 17). Nas demais regiões houve aumento da participação na renda do trabalho e da ocupação, exceto na região Sul, que apresentou um ligeiro decréscimo na ocupação.

Cabe destacar que, além do crescimento dos serviços em função das mudanças estruturais da economia, o crescimento do turismo tem beneficiado inúmeras regiões, especialmente no litoral. Do ponto de vista do turismo internacional, segundo o relatório da Embratur, o número de entradas no país subiu da casa dos 250 mil turistas por ano, no início da década de 70, para 4 a 5 milhões por ano, a partir de 2000.

Os principais pontos de entrada dos turistas estrangeiros por via aérea continuam sendo as cidades de São Paulo (40%) e Rio de Janeiro (15%). No entanto, muitos turistas se deslocam para outras regiões do país, como as capitais e praias do Nordeste. Vêm ganhando importância as entradas diretas pelo Nordeste (Bahia, Pernambuco, Ceará), com predominância de turistas dos países mediterrâneos (Portugal, Espanha e Itália). Entre as 10 cidades mais visitadas no Brasil, quatro são do Nordeste (Salvador, Recife, Fortaleza e Natal). No Sul, predomina a entrada de turistas argentinos, boa

parte por via terrestre, com grande impacto nas praias do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina.

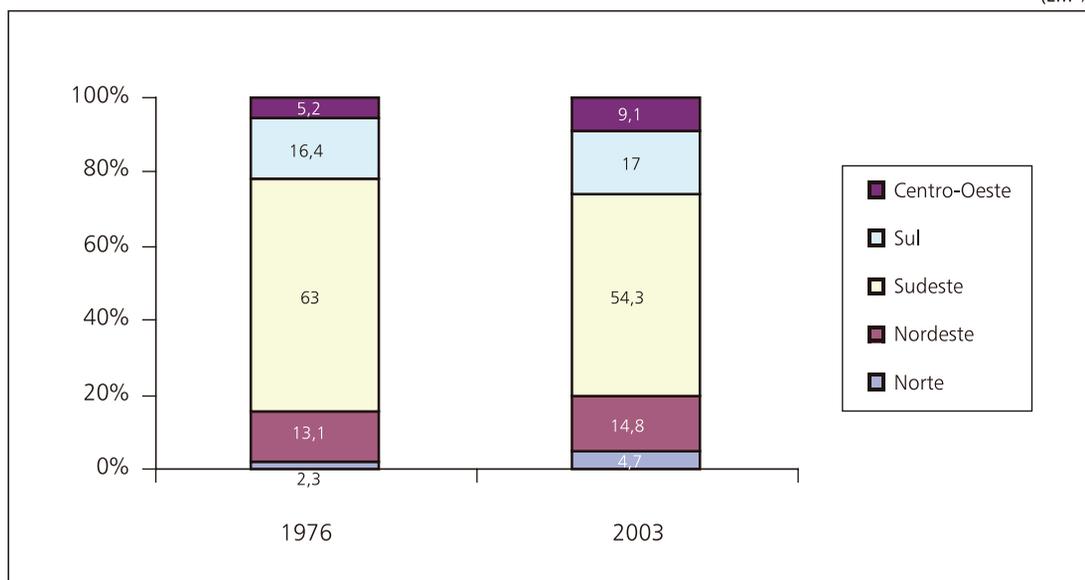
O resultado é muito expressivo para o setor serviços, considerando-se que a estada média dos turistas estrangeiros no país é de quinze dias, com gastos da ordem de US\$ 90 por dia, o que resulta em uma receita anual de cerca de US\$ 5 bilhões, segundo a Embratur.

Há também o turismo interno, que deve ser contabilizado. Além de toda a

movimentação por via terrestre, os aeroportos nacionais registram um movimento anual de 30 milhões de passageiros, sendo 18% para o Nordeste. Considerando apenas o turismo aéreo, o arranjo das operadoras de turismo, em acordo com as empresas aéreas e o sistema hoteleiro, tem ampliado o sistema de pacotes semanais, a preços adequados, permitindo um grande afluxo de turistas originários das regiões Sudeste e Sul para o Nordeste.

Gráfico 16 – Participação relativa das regiões na renda do trabalho no setor de não-bens, 1976 e 2003

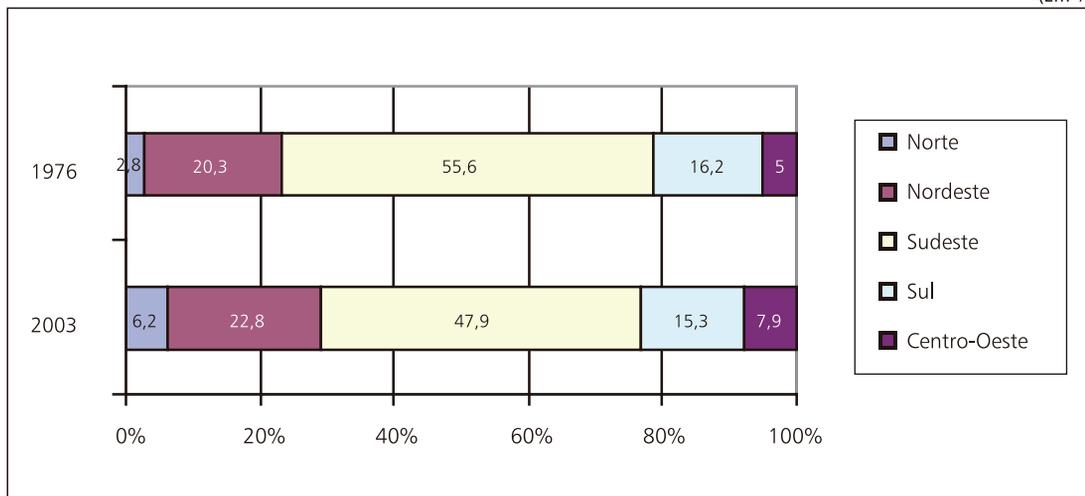
(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad (1976 e 2003). Elaboração própria.

Gráfico 17 – Participação relativa das regiões na ocupação no setor de não-bens, 1976 e 2003

(Em %)



Fonte: Microdados da Pnad (1976 e 2003). Elaboração própria.

3. QUAIS AS IMPLICAÇÕES DOS PROCESSOS E DAS MEDIDAS EM CURSO NO PAÍS?

Embora a economia brasileira ainda esteja fortemente concentrada nas regiões Sudeste e Sul e, em especial, no estado de São Paulo, nas últimas décadas, como foi ressaltado, ocorreram mudanças significativas nessa distribuição. Em primeiro lugar, pela relativa desconcentração da produção industrial, criando alternativas diferenciadas não só dentro das regiões Sudeste e Sul, como também pela

expansão da indústria nordestina e pela criação de vários núcleos industriais nas regiões Centro-Oeste e Norte do país. Em segundo lugar, pela significativa expansão da produção agrícola na ampla região dos cerrados e pelo desenvolvimento da agricultura irrigada na região Nordeste. Por fim, e articulado aos itens anteriores, vem ocorrendo o deslocamento espacial da população, com o crescimento da rede urbana e da produção de serviços. A tabela 6 traz a distribuição do PIB entre os estados brasileiros em 1970 e em 2000.

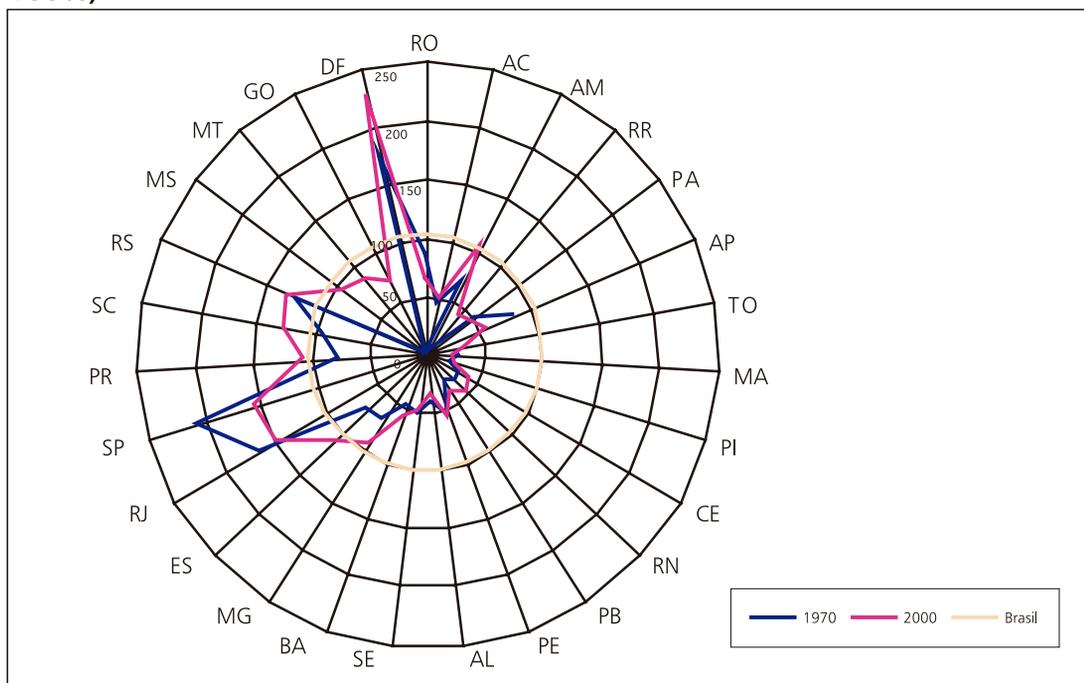
Tabela 6 – Participação dos estados no PIB – Brasil, 1970 e 2000

(Em %)

	1970	2000
Rondônia	0,1	0,5
Acre	0,1	0,2
Amazonas	0,7	1,7
Roraima	--	0,1
Pará	1,2	1,7
Amapá	0,1	0,2
Tocantins	--	0,2
Maranhão	0,9	0,8
Piauí	0,4	0,5
Ceará	1,5	1,9
Rio Grande do Norte	0,6	0,8
Paraíba	0,7	0,8
Pernambuco	3,0	2,6
Alagoas	0,7	0,6
Sergipe	0,5	0,5
Bahia	3,8	4,4
Minas Gerais	8,3	9,6
Espírito Santo	1,2	2,0
Rio de Janeiro	16,1	12,5
São Paulo	39,4	33,7
Paraná	5,5	6,0
Santa Catarina	2,8	3,9
Rio Grande do Sul	8,7	7,7
Mato Grosso do Sul	--	1,1
Mato Grosso	--	1,2
Goiás	--	2,0
Distrito Federal	1,0	2,7

Fonte: IBGE – Anuário Estatístico (1970). Contas Regionais (2000).

Gráfico 18 – PIB per capita dos estados – 1970 e 2000 (PIB per capita Brasil = 100%)



Fonte: Anuário Estatístico (1970). Contas Regionais (2000).

Convergência de renda – Trata-se da redução da diferença das rendas per capita entre as regiões, o que ocorre no caso de as regiões mais atrasadas crescerem a uma taxa superior à das mais desenvolvidas.

As evidências apresentadas comprovam a perda relativa da região Sudeste no PIB, nas produções industrial, agropecuária e de serviços, embora tenha mantido sua participação na população. Ainda insuficientes, houve melhora nos indicadores sociais das regiões mais pobres, especialmente das áreas rurais, cujo número de pobres caiu de 19 milhões para 14 milhões entre 1993 e 2003, e o número de indigentes de 11 milhões para 7 milhões (ver capítulo *Pobreza e Exclusão Social*).

O processo de desconcentração também se reflete nos indicadores de **convergência de renda** entre as regiões brasileiras. Nesse sentido, vários autores demonstraram essa convergência, seus determinantes e sua persistência. Ferreira e Diniz (1994), analisando o período 1970-1985 concluíram que dezesseis entre os 25 estados brasileiros aproximaram suas rendas per capita da média nacional. Cinco deles melhoraram ainda mais suas já favoráveis posições, sendo que

esse avanço permitiu que três entre eles (Amazonas, Paraná e Santa Catarina) ultrapassassem a média nacional. Apenas quatro estados (Acre, Rondônia, Amapá e Pernambuco) caminharam na direção contrária. É possível notar que a melhoria acentuou-se com o passar do tempo: entre 1970 e 1985 o número de estados que convergiram suas rendas foi de 11, passando para 18 entre 1975 e 1980, e para 19 entre 1980 e 1985.

A convergência, porém, foi atenuada pela crise e pelo baixo crescimento econômico das décadas de 80 e 90. Vários outros trabalhos analisaram diferentes dimensões da convergência de renda⁶ nos anos recentes. Diniz (1993, 1995) e Ferreira e Diniz (1994) sintetizam as grandes transformações que estão promovendo essa convergência no Brasil: a) ampliação da infra-estrutura; b) movimento das fronteiras agrícola e mineral; c) políticas regionais explícitas por meio de fundos públicos e de incentivos fiscais; d) crises econômica, social e

política do Rio de Janeiro; e) transferência da capital para Brasília; f) desconcentração da produção industrial; g) movimentos migratórios; h) previdência rural; i) melhoria da escolaridade⁷.

4. QUAIS AS DIMENSÕES DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL?

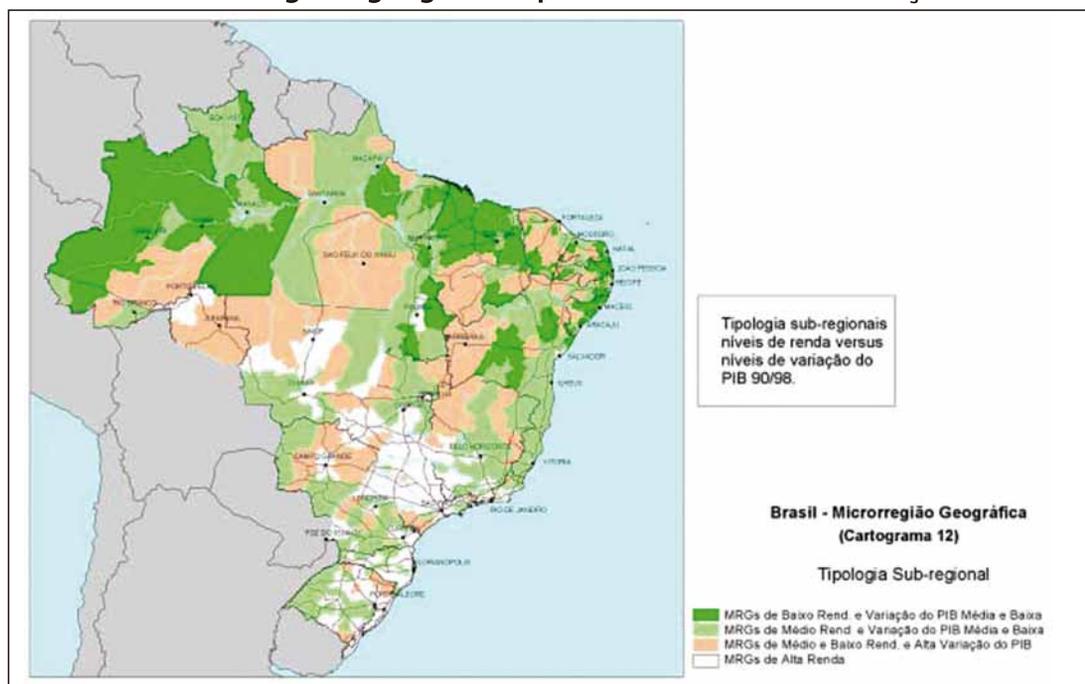
As mudanças assinaladas no padrão de ocupação do território brasileiro ressaltam a impropriedade de basear as análises e as políticas regionais na tradicional divisão entre as cinco grandes macrorregiões. Seus diferentes tamanhos, diversidade socioeconômica e dinâmicas internas diferenciadas não permitem uma apreciação adequada dos problemas regionais brasileiros e, portanto, não favorecem o encaminhamento de melhores soluções. A isso se somam a não justaposição dos recortes territoriais que marcam as diversidades apontadas com as divisas estaduais e os limites municipais, e as dificuldades em promover a cooperação intergovernamental nas políticas públicas, o que é indispensável para o desenvolvimento equilibrado do país. Um bom exemplo do mosaico de situações que hoje em dia caracteriza a Federação brasileira é fornecido pelo estado de Minas Gerais, que abriga áreas que estão entre as mais atrasadas do país, como os vales dos rios Jequitinhonha e Mucuri e o norte do estado, ao lado de áreas relativamente desenvolvidas, dinâmicas e em processo de modernização, como a Região Metropolitana de Belo Horizonte, do sul do estado e o Triângulo Mineiro.

De forma coerente com essa necessidade, o atual governo vem construindo paulatinamente uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Concebida no âmbito da retomada do crescimento econômico

com inclusão social e redução das desigualdades regionais, baseia-se em algumas premissas e objetivos. Em primeiro lugar, propõe uma política de caráter nacional e não uma soma de iniciativas setoriais ou regionais isoladas, como historicamente se fez no Brasil. Dessa forma, parte-se de uma visão ampla do país e de seus diferentes recortes territoriais (macrorregiões, mesorregiões, microrregiões, localidades), superando a noção de que a problemática regional é específica do Nordeste ou do Norte, como se convencionou discutir a questão no país. Em segundo lugar, ela deve ser formulada e implementada em múltiplas escalas territoriais, segundo a natureza dos objetivos ou da dimensão regional dos projetos. Por fim, dentro da concepção de valorização do patrimônio natural, a nova política regional considera a diversidade ambiental, econômica, social e cultural como vantagens a serem exploradas e não como problemas potenciais.

A base para a formulação dessa nova política é o reconhecimento do caráter multifacetado da questão regional brasileira. O mapa 10, construído com base no cruzamento dos dados de renda domiciliar média em 2000 e variação do PIB na década de 1990 para as 583 microrregiões geográficas estabelecidas pelo IBGE, permite classificar essas microrregiões em quatro grupos, segundo o nível de renda e o dinamismo de suas economias: a) renda alta; b) renda média com médio ou baixo crescimento; c) renda baixa com médio ou baixo crescimento; e d) renda média ou baixa com alto crescimento. A diversidade de situações deixa claro que a tradicional abordagem macrorregional na formulação de políticas de desenvolvimento regional não é capaz de dar conta de tão diferentes ambientes socioeconômicos por uma mesma via.

MAPA 10 – Microrregiões geográficas por níveis de renda e variação do PIB



Fonte: Ministério da Integração. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília (2004), cartograma 12.

Além das dificuldades em adotar uma nova abordagem que rompe com uma tradição existente no Brasil há décadas, a implementação de uma nova política nacional de desenvolvimento regional compatível com a realidade atual do país impõe pelo menos três grandes exigências: a reestruturação das fontes de financiamento, mudanças institucionais que promovam a cooperação entre as diferentes instâncias governamentais (federal, estadual, municipal), e a parceria entre instituições públicas, organizações privadas e a sociedade civil. Deve também levar em conta a importância da ciência e da tecnologia para ampliar as chances de desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

4.1. Inovação e desenvolvimento regional

Os estudos sobre inovação e desenvolvimento tecnológico têm defendido que, em uma sociedade crescentemente dominada pelo conhecimento,

as vantagens comparativas estáticas baseadas em recursos naturais perdem importância enquanto ganham destaque as vantagens construídas e criadas, centradas no processo de inovação. No caso do Brasil, essa questão precisa ser qualificada, pela importância do patrimônio natural e pelo recente sucesso inovativo em setores baseados em recursos naturais (descoberta e extração de petróleo em águas profundas, agricultura de cerrados, agricultura irrigada no semi-árido, álcool combustível etc).

Assim, não há nenhuma incompatibilidade entre a disponibilidade de recursos naturais e a necessidade de inovação. Ao contrário, o que se busca é potencializar as vantagens oferecidas pelo patrimônio natural com um tipo de exploração economicamente eficiente e ambientalmente sustentável, o que somente é possível por meio de um esforço sistemático e prioritário de inovação. Essa visão é coerente com as propostas abordadas nos capítulos *Inovação e Competitividade* e *Amazônia: sobera-*

Arranjo ou sistema produtivo local – É o conjunto de atividades de uma determinada especialização ou complementares, situadas em uma mesma localidade. São exemplos no Brasil o conjunto de indústrias de calçados do Vale dos Sinos (RS) ou de Franca (SP), as indústrias de equipamentos de telecomunicações de Santa Rita do Sapucaí (MG), e as indústrias de confecções de Santa Cruz do Capibaribe (PE).

nia e desenvolvimento. O primeiro defende um grande esforço em pesquisa e tecnologia como base para a inovação. O segundo defende uma revolução técnico-científica para o aproveitamento das vantagens conferidas pela biodiversidade da região amazônica.

Entre as condições propícias à inovação estão: a capacidade empresarial de promover pesquisa e desenvolvimento e identificar novos produtos ou processos que assegurem o sucesso econômico (produtivo e comercial) da empresa e a capacidade local de aprender, no sentido de se criar uma atmosfera de transformação e progresso para o aprendizado regional e coletivo (Florida, 1995; Aydalot e Keeble, 1988). Em função dessa dinâmica, o aprendizado pode ser visto como um fenômeno localizado, que decorre da interação entre pesquisa, experiência prática e ação. Os processos de aprender fazendo, usando, interagindo e aprendendo sintetizam a chamada economia do aprendizado (Cooke e Heidenreich, 1998; Lundvall e Johnson, 1994).

Assim, regiões ou localidades tornam-se pontos de criação de conhecimento e aprendizado, na era do capitalismo intensivo em conhecimento. Florida (1995) diz que “regiões devem adotar os princípios de criação de conhecimento e aprendizado contínuo; elas devem, com efeito, tornar-se *regiões que aprendem*”. Para isso, as regiões devem se preparar para oferecer uma infra-estrutura que possa facilitar o fluxo de conhecimento, idéias e aprendizado e que, ao mesmo tempo, desenvolva uma capacidade de governança local.

Mas não se pode esperar que todas as regiões ou localidades gerem conhecimento de fronteira e se insiram na produção de bens de última geração tecnológica. Muitas regiões ou localidades continuarão especializadas na produção tradicional, inclusive de bens primários ou de serviços simples. Como

mostram Lundvall e Johnson (2000), a economia do aprendizado não é necessariamente uma economia de alta tecnologia, mas “(...) é uma economia onde a habilidade para aprender é crucial para o sucesso econômico dos indivíduos, empresas, regiões e países. Aprendizado é uma atividade que se insere em todas as partes da economia, incluindo os setores tradicionais e de tecnologia simples”.

No Brasil, o sucesso tecnológico em várias frentes (Embraer, petróleo, cerrados) e o surgimento de **arranjos e sistemas produtivos locais** confirmam que o país possui base produtiva e experiências acumuladas localmente, que podem servir de referência para a articulação das políticas públicas e privadas. Um programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico do país deveria estabelecer diretrizes regionais levando em conta a dimensão geográfica do território brasileiro, as diferenças naturais, as bases produtivas existentes e o potencial econômico de cada região ou localidade.

4.2. Uma nova regionalização em tempos de globalização

As transformações socioeconômicas contemporâneas, relacionadas com o processo de globalização e a crescente mobilidade do capital, aumentam a velocidade das mudanças territoriais. O processo de globalização tende a integrar os diferentes países e regiões, por meio de uma rede (Castells, 1999) e, ao mesmo tempo, os avanços do meio técnico-científico tendem a comprimir o espaço-tempo, reduzindo a importância da distância física (Harvey, 1973). Essas novas condições resultam na desvinculação das relações econômicas, sociais e políticas de suas condições locais e territoriais. Contudo, esse movimento é contrariado pela rigidez do capital historicamente imo-

bilizado nos países, regiões e cidades desenvolvidos. As clássicas escalas territoriais, simplificada e caracterizadas como local, urbano, regional, nacional e internacional passam a se sobrepor e interpenetrar, com tendência ao enfraquecimento das escalas intermediárias e aumento da importância dos extremos: o global e o local.

A melhoria do sistema de comunicações e o acesso imediato à informação, em um contexto marcado por desigualdades regionais, dão origem a um fenômeno novo que é a possibilidade da articulação do “local” com o “global”, sem a necessária mediação de uma instância nacional. Isso significa que, no lugar da homogeneização dos espaços econômicos nacionais, o processo de globalização pode destacar e fortalecer as diferenças entre as regiões de um mesmo país, ampliando a competição entre as localidades. Diante dessa perspectiva, as políticas regionais clássicas adotadas no Brasil, voltadas para a promoção conjunta dos espaços intermediários, correm o risco de enfraquecer-se. Isso reforça a necessidade de uma política nacional, operacionalizada segundo diferentes escalas territoriais.

Uma outra dificuldade está relacionada com os movimentos de mobilidade do capital, da produção e do

comércio em face da imobilidade da organização político-institucional-administrativa, e dos limites territoriais, em função da presença do Estado-nação, de estados federados, regiões metropolitanas, municípios ou outras formas de divisão político-territorial historicamente estabelecidas.

Nesse contexto, instituições supranacionais e multilaterais ganham peso, importância e influência sobre o espaço nacional, ao mesmo tempo em que se observa o reforço de organizações e instituições locais, a exemplo das agências locais de desenvolvimento, dos parques tecnológicos, dos arranjos produtivos locais, dos “clusters”, das incubadoras, ou outras formas de organização local.

No Brasil, a grande dimensão geográfica e as desigualdades econômicas e sociais entre as regiões ampliam as dificuldades para lidar com essas novas questões. A consciência dessas dificuldades, na década de 90, gerou o estabelecimento da política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, superando a idéia de pólos ou regiões isoladas e procurando definir diretrizes de desenvolvimento de forma a se criar efeitos complementares e sinérgicos entre infra-estrutura física, social e atividades produtivas (ver quadro 3).

QUADRO 3 – Critérios para uma nova regionalização

Uma regionalização que atenda à diversidade regional e à dimensão dos diferentes objetivos e projetos exige um recorte territorial em múltiplas escalas. Cada uma delas seria adotada segundo os objetivos e a dimensão territorial dos projetos. Além de servir como referência para as políticas regionais, a nova regionalização deveria balizar a atuação do conjunto do setor público e a articulação com as atividades privadas e representações da sociedade civil.

Com tais propósitos, essa regionalização deve levar em conta três critérios complementares e articulados: econômico, ambiental e político. O critério econômico deve apoiar-se nos efeitos da polarização exercida pelas cidades para a definição de macropólos, mesopólos e micropólos, em torno dos quais se recortariam as macrorregiões, mesorregiões e microrregiões. Soma-se a essa análise a caracterização das localidades com potencial de comutação diária de pessoas por via terrestre. O critério ambiental buscaria ajustar os recortes territoriais às possibilidades de aproveitamento econômico do patrimônio natural e às necessidades de preservação ambiental. Por fim, o critério de representação política deveria preservar a relação entre o recorte territorial e a identidade cultural e política da população e de seus agentes com as respectivas regiões e, ao mesmo tempo, abordaria aspectos da geopolítica e da soberania nacional.

5. O GRANDE DESAFIO: COMO CONSTRUIR UM PROJETO DE NAÇÃO A PARTIR DA INTEGRAÇÃO NACIONAL?

Uma nova política de desenvolvimento regional terá o grande desafio de combinar os interesses da nação brasileira com as condições colocadas pelas transformações decorrentes da crescente integração da economia mundial. A globalização e a abertura da economia têm colocado o aumento da produtividade e da competitividade como prioridades na ação governamental. Sabe-se que, em geral, são as regiões mais desenvolvidas que detêm maior potencial para o aumento da produtividade e da competitividade. Como, então, combinar a busca de eficiência com uma maior equidade regional e social, no contexto definido por Santos (2001) como um novo período técnico-científico-informacional, em que as escalas, o tempo e a ciência se combinam para dar uma nova dinâmica aos processos? Este é o desafio básico que encontrará a política regional para as áreas menos desenvolvidas.

Nesse sentido, rever a questão regional no Brasil evidencia a necessidade de desenvolver um projeto de médio e longo prazos que tenha como meta a coesão social – por meio da redução das desigualdades regionais e sociais –, um melhor ordenamento do território e uma visão de estratégia geopolítica que inclua nossa articulação com os países vizinhos.

Um projeto de tal natureza apóia-se na integração nacional, vista em quatro grandes dimensões complementares e articuladas: integração físico-territorial, econômica, social e política.

A *integração físico-territorial* se baseia na construção da infra-estrutura física, especialmente transportes, energia e telecomunicações, e na rede de

cidades. Os traçados das novas vias de transporte (ferrovias, rodovias, vias de navegação, linhas aéreas) terão impactos decisivos sobre o sentido dos fluxos e sobre a integração da economia e da sociedade brasileiras. Por essa razão, eles têm papel determinante sobre a forma e as características da articulação e da integração do espaço econômico e social do país. As cidades e sua capacidade de centralização articulam e orientam a ocupação do espaço. A combinação entre a infra-estrutura de transportes e as cidades devem ser o ponto de partida para o desenvolvimento regional e o ordenamento do território. O mapa 11 mostra a infra-estrutura atual de transportes no Brasil.

Em contraste com a alta concentração populacional nas metrópoles da faixa atlântica, a criação de novas centralidades nas regiões de menor densidade populacional atenderia a dois objetivos centrais. Em primeiro lugar, funcionariam como centros de produção industrial e de serviços que, além de seu próprio crescimento, serviriam como suporte ao desenvolvimento econômico de seu entorno. Além disso, os novos centros serviriam para reorientar os fluxos migratórios e frear o crescimento demográfico das grandes metrópoles, contribuindo para uma melhor distribuição produtiva e populacional no país.

O segundo aspecto da integração é a *econômica stricto sensu* entendida como a relação de complementaridade que se estabelece entre as atividades produtivas de determinados setores ou regiões. Essa integração provoca a criação de cadeias produtivas que reforçam as especializações regionais e potencializam o aproveitamento das vantagens comparativas de cada região, ao mesmo tempo em que favorecem a integração técnica e a

MAPA 11 – Rede multimodal de transportes, 2002



Fonte: Agência Nacional dos Transportes Terrestres. www.antt.gov.br, acessado em 21/06/2003.

cooperação econômica entre setores, empresas e regiões. No entanto, essa integração deveria, também, propiciar uma maior solidariedade entre as regiões e estados, coibindo as guerras fiscais que vêm sendo praticadas no Brasil.

O terceiro aspecto da integração é o *social*, compreendido como o processo de incorporação da grande parcela da população brasileira ao mercado e a padrões dignos de vida. Essa inclusão só se efetivará, de forma plena, quando toda a população brasileira tiver acesso aos serviços sociais básicos (educação e saúde, principalmente), a condições adequadas de moradia e oportunidade de trabalho e emprego que lhe asse-

gure um padrão de renda compatível com as necessidades básicas de consumo, como está analisado nos capítulos *Pobreza e Exclusão Social e Cidadania e Participação*.

Por fim, a integração política é a base para o reforço da solidariedade nacional e para um projeto de nação. Ela pressupõe uma reformulação do quadro normativo do sistema federativo, maior descentralização política e financeira do governo e o esforço de envolvimento e incorporação da sociedade civil na construção coletiva da nação.

Tendo em conta as grandes desigualdades regionais e sociais, o atual estágio do desenvolvimento brasileiro e os obje-

tivos assinalados, não é possível pensar um projeto de desenvolvimento econômico e social sem a forte presença do Estado, por meio das diferentes escalas ou esferas de governo: federal, estadual, municipal ou local. Embora

reconhecendo o papel do governo federal como instância coordenadora e promotora do desenvolvimento nacional, a ação das diferentes esferas de governo deve ser feita de forma articulada e complementar.

NOTAS

- ¹ 3,1% na década de 50, 2,9% na década de 60, 2,5% na década de 70, 1,9% na década de 80 e 1,6% na década de 90.
- ² Os censos demográficos apuram os residentes de cinco anos ou mais que migraram durante o último quinquênio. Uma estimativa mais precisa dos saldos migratórios é prejudicada pela inexistência de dados sobre as migrações para o exterior. Estima-se que na década de 80 tenha emigrado do Brasil para o exterior mais de um milhão de pessoas.
- ³ Segundo Comin *et alii* (2002), deste total, US\$ 28 bilhões estariam no município de São Paulo.
- ⁴ Este tem sido um tema recorrente na literatura sobre desenvolvimento regional e padrões locacionais da indústria, desde a concepção de distritos industriais, por Marshall, no final do século XIX, passando pela contribuição de Weber no início do século XX sobre o papel dos custos de transporte e das economias de aglomeração, pelas análises de insumo-produto e complexos industriais no pós Segunda Guerra (Isard, 1956) e, novamente, em tempos recentes, com distintas denominações: novos distritos industriais (Harrison, 1992), complexos industriais (Prado, 1981), parques tecnológicos e conglomerados regionais (Piore e Sabel, 1984), redes de firmas e indústrias, distritos e “milieus” inovativos (Bergman, Maier e Todtling, 1991), aprendizado coletivo e regiões inovativas (Keeble *et alii*, 1998), ou mesmo modelos formais de retornos crescentes e “clusters” (Fujita, Krugman e Venables, 1999).
- ⁵ No caso brasileiro, há que ressaltar que o processo de terciarização (transferência de atividades antes realizadas internamente aos setores produtores de bens para o setor de serviços) foi muito acentuado nas últimas décadas. Além do mais, a orientação da política macroeconômica tem dado grande importância ao setor financeiro, o que contribuiu para o aumento do peso do setor serviços.
- ⁶ Trabalhos que analisaram convergência de renda em anos recentes: considerando macrorregiões e clubes de convergência entre estados e municípios (Gondin e Barreto, 2004; Laurini, Andrade e Pereira, 2003) e entre regiões metropolitanas (Menezes e Azzoni, 2000). Em geral os trabalhos concluem pela existência de convergência, diferindo apenas em termos de intensidade e períodos.
- ⁷ A literatura internacional arrola um conjunto de variáveis a serem consideradas na análise da convergência, a exemplo de escolaridade, PIB per capita, expectativa de vida, consumo do governo, investimento em P&D, estabilidade política, déficit fiscal, inflação, abertura externa etc., sem contudo conseguir uma precisão analítica e demonstração empírica do papel dessas variáveis (ver Sala-i-Martin, 2001).

