

A dimensão espacial nos estudos de economia regional, no Brasil: temas e interrogações recentes

Áurea C. M. Breitbach

Economista da FEE, Doutoranda em Geografia pela
Université de Paris I - Panthéon - Sorbonne.

Resumo

No texto, tratamos da dimensão espacial dos fenômenos econômicos no Brasil enquanto tema de estudos e pesquisas produzidos na última década. Tomando por base as contribuições de alguns autores, colocamos em evidência assuntos recorrentes nessa literatura, esboçando, de certo modo, uma pauta para estimular o leitor interessado a dar continuidade à reflexão. Procuramos combinar a problemática da concentração espacial do desenvolvimento econômico brasileiro com outros temas, como os pólos tecnológicos, a "guerra fiscal", as aglomerações industriais, a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento regional. As desigualdades regionais brasileiras continuam sendo o pano de fundo sobre o qual repousam os demais assuntos, na medida em que elas se constituem no maior desafio tanto para a pesquisa como para a elaboração de políticas econômicas regionalizadas.

Palavras-chave

Economia regional; desenvolvimento econômico; economia brasileira.

Abstract

The article deals with the spatial dimension of the economic phenomena in Brazil while subject of studies and researches produced in the last decade. Based on the contributions of some authors, recurrent subjects in this literature are taken in evidence, as sketching a guideline to stimulate the interested reader to further reflections. The article combines the spatial concentration problematic of the Brazilian economic development with other subjects as the technological poles regions, the "fiscal war", the industrial agglomerations and the absence of national

politics of regional development. The Brazilian regional inequalities continue being the background to the other subjects, since they consist in the biggest challenge for the research as for the elaboration of regionalized economic policies.

Classificação JEL: R11

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 13.05.03.**

Se levarmos em conta a imensidão e a diversidade do território brasileiro, a importância de sua economia no contexto dos ditos países emergentes e a não menos vasta desigualdade social com a qual convivem seus habitantes há várias décadas, haveremos de convir que uma reflexão persistente e rigorosa sobre a dimensão espacial da economia brasileira está na ordem do dia. A prova disso é a crescente produção de trabalhos e de pesquisas que abordam, sob os mais diferentes ângulos, as manifestações espaciais dos fenômenos econômicos em nosso país.

No presente artigo, pretendemos contribuir com essa reflexão comentando algumas idéias presentes na bibliografia sobre o tema, produzida, sobretudo, de 1990 em diante. Tomando por base as contribuições de alguns autores, nossa intenção é tão-somente colocar em evidência temas e questões recorrentes nessa literatura (cuja lista não se pretende exaustiva), esboçando, de certo modo, uma pauta para estimular o leitor interessado a dar continuidade à reflexão. Dentro do espírito que norteia este artigo, não cabem, portanto, aprofundamentos dos temas tratados, mas tão-somente a sua apresentação comentada. Isso, porém, não implica a ausência de uma tomada de posição quanto aos temas e às formas de abordá-los, mas, bem o contrário, a escolha dos autores, na origem da preparação do texto, já exprime claramente um ponto de vista. Ao leitor que espera encontrar aqui uma revisão bibliográfica sistemática, objetiva e abrangente sobre os estudos de economia regional no Brasil sugerimos que reveja suas expectativas, pois esse não é o caso do presente artigo.

No que diz respeito à construção do texto, procuramos combinar a problemática da concentração espacial do desenvolvimento econômico brasileiro — tema presente há várias décadas na literatura especializada — com outros temas que se impõem no cenário da economia regional a partir dos anos 90, como os pólos tecnológicos, a "guerra fiscal", as aglomerações industriais, a

ausência de políticas nacionais de desenvolvimento regional. O tema da desigualdade regional do desenvolvimento brasileiro continua sendo o pano de fundo sobre o qual repousam os demais assuntos, tendo em vista que, de fato, os desequilíbrios espaciais da atividade econômica constituem ainda — e cada vez mais — o maior desafio tanto para a pesquisa como para a elaboração de políticas na área da economia regional.

Antes de começar, convém enfatizar que a noção de espaço no Brasil está condicionada pela dimensão continental de seu território, à qual nós, brasileiros, já estamos acostumados: espaço para nós não é problema. A imensidão do País assume um caráter mais realista, digamos assim, quando comparamos o nosso território a outros e concluímos que seus 8,5 milhões de quilômetros quadrados representam 21% do continente americano e 41% da América do Sul. Talvez essa relativa abundância de terras possa explicar o escasso interesse que os economistas brasileiros dedicaram ao estudo da espacialidade dos fenômenos econômicos, há até algumas décadas.

1 - A concentração espacial da atividade econômica

Não é demais relembrar que a história econômica do Brasil, a partir da chegada dos portugueses, foi pontuada por ciclos sucessivos, que deram origem ao processo de ocupação do espaço. Cada período viveu o apogeu de uma produção destinada à exportação, em torno da qual cada região foi povoada e organizada.¹ Esse modelo de ocupação do território se caracterizou pela dinâmica de economias regionais baseadas na atividade agroexportadora, onde as relações comerciais internacionais preponderaram em relação ao mercado interno. Assim, as trocas e as relações interregionais eram de tal modo inexpressivas que não foi criada uma rede eficiente de transportes, e a integração do mercado interno brasileiro não foi sequer cogitada.

Ligadas à economia agroexportadora, as indústrias tradicionais desenvolveram-se regionalmente, produzindo bens de consumo corrente para os mercados locais (produtos alimentares, têxteis, confecções, dentre outros). Devido ao isolamento econômico das regiões e às limitações do mercado, esse movimento esgotou-se rapidamente.

¹ Os ciclos econômicos mais significativos foram o do açúcar, na Região Nordeste, o do ouro, em Minas Gerais, o do café, em São Paulo, e o da borracha, na Amazônia.

O conjunto dos ciclos econômicos constitui a primeira fase do desenvolvimento econômico-espacial do Brasil², que foi marcada pelo isolamento relativo das regiões, origem da expressão "período dos **arquipélagos regionais**".

Originária da economia do café, uma dinâmica industrial vigorosa começou a se verificar em São Paulo, com extensões para o Rio de Janeiro, durante o século XIX. Essa dinâmica configurou um processo de concentração, amplamente analisado por Cano (1981), que se caracterizou como padrão espacial da indústria brasileira desde o início do século XX.

No decorrer de sua evolução, esse padrão se estendeu progressivamente sobre o território, concentrando-se na Região Sudeste. Conforme Guimarães Neto (1997), trata-se da segunda fase do desenvolvimento econômico-espacial do País, que se estendeu até a década de 60, caracterizando-se por uma "articulação comercial" entre a região nuclear e o resto do País.

Evidentemente, a concentração da indústria na Região Sudeste engendrou desequilíbrios na distribuição dos benefícios do crescimento econômico entre os estados brasileiros. As desigualdades regionais são objeto de preocupação e de gestão política desde os anos 30, mais precisamente a partir do segundo Governo Vargas (Cano, 1994).

"Esta temática [as desigualdades regionais] adquire um corpo de maior reflexão, de teorização, de ação política e de ação de política econômica principalmente pós 1960, que é a segunda fase da integração do mercado nacional. É quando as assim chamadas políticas de desenvolvimento regional passam a figurar oficialmente na agenda do Estado" (Cano, 1994, p. 312).

Entre 1960 e 1980, *grosso modo*, constitui-se a terceira fase do desenvolvimento econômico-espacial do Brasil. É a fase da "integração produtiva", onde as economias regionais tiveram que se submeter à lógica dominante da Região Sudeste. Efetivamente, o "coração industrial" conduziu o processo por meio de dois mecanismos complementares: por um lado, o bloqueio de toda possibilidade de industrialização autônoma fora de sua área de controle; e, por outro, pela criação de complementaridades inter-regionais e de "especializações" regionais importantes.³

² Para as fases do desenvolvimento industrial do Brasil, fazemos uso do esquema proposto por Guimarães Neto (1997).

³ Segundo Araújo (1997, p. 1071), os exemplos de "especializações" regionais são: o pólo eletroeletrônico da Zona Franca de Manaus, a exploração mineral no Pará, a produção de bens intermediários químicos na Região Nordeste oriental, a indústria têxtil no Ceará e no Rio Grande do Norte, dentre outros.

Assim, foi construída "uma economia nacional regionalmente localizada", nos termos de Oliveira (1990), na qual as heterogeneidades internas às macrorregiões serviram à integração produtiva a cargo dos grandes capitais industriais⁴ e do Estado.

Considerando o papel essencial do Estado, parece-nos interessante relembrar os aspectos mais significativos da sua intervenção. Desde os anos 30, o Estado brasileiro participa cada vez mais da estruturação do desenvolvimento nacional, estimulando o progresso industrial através de políticas setoriais e da regulamentação do mercado de trabalho. O papel do Estado foi igualmente decisivo na construção de infra-estruturas em energia, transporte e comunicações. Do ponto de vista financeiro, convém notar que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado pelo Estado em 1952 e se tornou o grande responsável pelos financiamentos de longo prazo. O investimento público direto na produção também teve sua parcela de importância, na medida em que permitiu a alavancagem de setores da indústria pesada, principalmente a produção de bens intermediários (química, siderurgia e metalurgia pesada). Como a maioria desses setores se localizava nas Regiões Sudeste e Sul, há que se concluir que o investimento público direto também contribuiu para a concentração espacial da atividade econômica.

Durante os anos 70, o Estado continuou a investir fortemente em infra-estruturas viárias e em redes de comunicação tanto através de grandes empresas públicas como de créditos subsidiados. Lembremos que, durante o período do chamado "milagre econômico" (1967-74), o crescimento excepcional verificado teve por base um Estado fortemente estruturador. O chamado "setor produtivo estatal", com suas grandes empresas, bem como os grandes oligopólios privados forneceram os bens intermediários e de capital necessários para estimular o processo de industrialização e de modernização do País.

Pode-se dizer que, a partir daí, se efetivou o processo de "integração produtiva". Deve-se, entretanto, considerar que a integração territorial do mercado interno não eliminou as singularidades das estruturas produtivas regionais, homogeneizando o espaço econômico nacional. Mas, ao contrário, sabe-se bem que "esse processo criou e recriou espaços econômicos dotados de características particulares cuja evolução permite compreender o papel das regiões frente à crise e à reestruturação produtiva recente" (Egler, 1996, p. 211). A expansão

⁴ O papel do capital estrangeiro foi particularmente importante nesse processo. Filiais de grandes empresas multinacionais instalaram-se na Região Sudeste, produzindo bens de produção e bens de consumo durável, dinamizando, portanto, a indústria já existente nessa região do País.

da fronteira agrícola para a Região Centro-Oeste, inicialmente, e, depois, para a Região Norte integrou esses espaços à economia nacional. Convém, ainda, considerar que a exploração mineral da Região Norte, da qual o Projeto Grande Carajás é um bom exemplo, exerceu um papel decisivo na integração dessa região a um contexto econômico maior, inclusive aos mercados internacionais. Disso resulta que essas atividades indiretamente industriais contribuíram para completar o quadro econômico-espacial do Brasil, reforçando a dominância da atividade industrial da Região Sudeste nesse processo.

Note-se que a assimilação dessas regiões ditas periféricas à Região Sudeste não teve como consequência uma melhoria na distribuição dos frutos do crescimento, como seria o esperado.

2 - A desigualdade na distribuição regional da indústria brasileira

O processo de concentração econômica e demográfica na Região Sudeste deu-se, progressivamente, no decorrer de todo o século XX, tendo como epicentro a Região Metropolitana de São Paulo. Como foi evocado anteriormente, o modelo de desenvolvimento econômico-espacial do período da "integração produtiva" (1960-80) intensificou essa concentração, mesmo considerando o papel da extensão da fronteira agrícola e das explorações minerais. Isso fez com que a Região Sudeste consolidasse seu papel de "carro-chefe" da economia brasileira. Diversos estudos testemunham a concentração — principalmente industrial — na Região Sudeste,⁵ e os dados da Tabela 1 permitem uma visualização mais detalhada do fenômeno.

A Tabela 1 permite constatar que a indústria brasileira tem estado fortemente concentrada espacialmente, e esse processo teve seu auge nos anos 70, quando somente o Estado de São Paulo detinha mais de 56% da produção industrial do País. Na mesma época, a Região Sudeste — que ocupa 11% do território nacional — abrigava quase 80% do PIB industrial brasileiro. De outro lado, as Regiões Norte e Nordeste — com 60% do território — foram responsáveis por apenas 8% do produto industrial do País.

As transformações da economia brasileira, da década de 70 em diante, provocaram um tênue movimento no sentido da desconcentração territorial da

⁵ Ver, especialmente, Diniz (1995), Haddad (1989), Guimarães Neto (1997), Cano (1994).

indústria, como se pode observar na Tabela 1. Houve um aumento de participação das regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e um declínio relativo da região mais industrializada (Sudeste). Sobressai o desempenho industrial da Região Sul, que quase dobrou sua participação no PIB industrial brasileiro entre 1970 e 1999, graças à sua base industrial preexistente. O Rio Grande do Sul é o estado mais industrializado da Região Sul, tendo obtido um ganho de participação bastante significativo no período analisado (de 6,29% a 10,04%).

Tabela 1

Distribuição regional da produção industrial
no Brasil — 1970-1999

	(%)			
REGIÕES E BRASIL	1970	1980	1990	1999
Norte	1,07	3,00	3,85	3,96
Nordeste	7,01	9,49	8,89	10,20
Sudeste	79,08	69,05	65,44	61,86
Minas Gerais	6,87	8,66	8,08	9,03
Espírito Santo	0,50	1,24	1,41	1,73
Rio de Janeiro	15,26	11,92	7,69	9,31
São Paulo	56,45	47,23	48,25	41,79
Sul	11,95	16,24	20,34	21,52
Paraná	2,99	4,93	6,38	5,73
Santa Catarina	2,67	3,91	4,42	5,76
Rio Grande do Sul	6,29	7,40	9,54	10,04
Centro-Oeste	0,88	2,22	1,48	2,45
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, v. 41, n. 5, 1987.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 1985-1997**. Rio de Janeiro, 1999. 104p.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 2000**. Rio de Janeiro, 2002. 119p.

Na Tabela 1, vemos, ainda, que a queda de participação da Região Sudeste deve-se, basicamente, ao comportamento do Estado de São Paulo, que perdeu 14% de participação ao longo do período considerado. A "desindustrialização" do Estado do Rio de Janeiro também pesou, mas não tão significativamente.

Quais seriam as razões dessa desconcentração espacial da indústria brasileira nas últimas décadas? Tendo sido objeto de muitos estudos,⁶ as origens da desconcentração industrial a partir de São Paulo, de uma maneira geral, estão ligadas às deseconomias de aglomeração na região metropolitana paulista e à capacidade de desenvolvimento de outras regiões industriais do País. É inegável que as melhorias nas redes de transporte e de comunicações, bem como a expansão das fronteiras agrícolas e de exploração mineral tenham exercido um forte poder atrativo por parte das regiões ditas periféricas.

No que concerne estritamente ao ocorrido no Estado de São Paulo, Guimarães Neto (1997, p. 65-66) destaca como fatores que estimularam a desconcentração industrial:

- consolidação de complexos agroindustriais voltados à exportação, como café, soja, laranja, carne bovina, todas atividades localizadas longe da zona metropolitana;
- produção de álcool combustível a partir da cana-de-açúcar, igualmente localizada no Interior;
- estratégia do setor petroquímico estatal que estimulou a implantação de refinarias fora da zona metropolitana;
- implantação de centros de pesquisa em cidades médias e as sinergias entre estes e a atividade econômica local;
- políticas de proteção ao meio ambiente e outras deseconomias externas impõem aos novos projetos industriais uma localização fora da área metropolitana;
- organização dos sindicatos de trabalhadores da região metropolitana e perimetropolitana estimula a procura de outras localidades para instalação de indústrias.

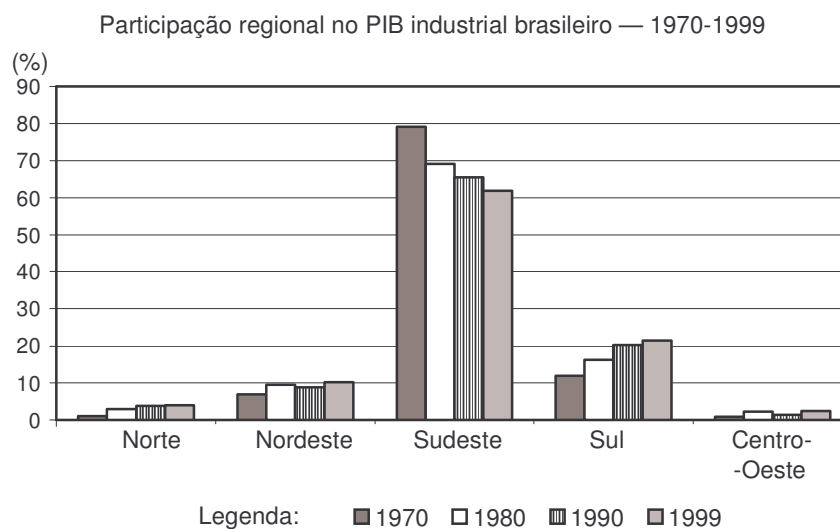
No nosso entender, esses fatores trouxeram consequências para além das fronteiras do Estado de São Paulo, atingindo Minas Gerais e os estados da Região Sul. Pacheco (1999) chama atenção para o fato de que esses estados apresentaram um intenso crescimento populacional de suas cidades médias durante os anos 70, o que comprova o início do processo de "industrialização do Interior".

Convém lembrar, ainda, que a desconcentração espacial da indústria foi favorecida pelo excepcional crescimento da economia como um todo. De fato, durante a década de 70, o PIB brasileiro teve um aumento médio anual de 9% aproximadamente. Foi um período em que, nas palavras de Diniz (1993, p. 48), "todas as regiões cresceram, embora diferentemente".

⁶ Ver, por exemplo, Caiado e outros (1995), Diniz (2000), Crocco e Diniz (1996).

O Gráfico 1 expressa claramente a queda de participação da Região Sudeste no conjunto da indústria brasileira, nas últimas décadas. Através dele também se pode constatar a persistência da grande desigualdade regional da atividade industrial, pois, embora tenha perdido participação, a Região Sudeste representa quase o triplo da participação da Região Sul, que é a segunda mais industrializada. As demais continuam tendo pouca representatividade no conjunto da indústria brasileira.

Gráfico 1



FONTE: CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, v. 41, n. 5, 1987.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 1985-1997**. Rio de Janeiro, 1999. 104p.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 2000**. Rio de Janeiro, 2002. 119p.

Embora longe de significar uma distribuição territorial mais eqüitativa da atividade industrial, o deslocamento da indústria para outras regiões não deixa de ser um fenômeno novo, ensejando uma série de estudos e interpretações. Como não é nossa intenção examinar a fundo essas abordagens, tomamos a contribuição de Campolina Diniz como representativa.

Segundo esse autor (Diniz, 1993, p. 35), deve-se ver com certa prudência tal processo de desconcentração industrial em direção a outras regiões do País, "especialmente porque os novos centros estão no próprio Estado de São Paulo ou relativamente próximos a ele". De fato, não há evidências de que estejamos assistindo a um movimento de reversão da polarização, pois o que se observa é muito mais uma ampliação da área tradicional de concentração. Dito de outra forma, Diniz identifica uma "reconcentração amplificada" no interior da zona mais desenvolvida do País, ou seja, nas Regiões Sudeste e Sul. Essa área pode ser representada por um polígono medindo 1.700km de extensão, que parte da região central de Minas Gerais e termina no nordeste do Rio Grande do Sul. As cidades de Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Maringá, Porto Alegre, Florianópolis, São José dos Campos — ligadas através de uma linha imaginária — formariam o perímetro do referido polígono. Salientamos que a grande maioria dos pólos tecnológicos brasileiros (aos quais faremos referência posteriormente) se situam no interior dessa zona.

Segundo Diniz (1995, p. 13), a tendência à reconcentração amplificada deve-se não somente às deseconomias de aglomeração da Região Metropolitana de São Paulo — fator em jogo desde a década de 70 —, mas, mais recentemente,

"(...) esse movimento está relacionado com as mudanças tecnológicas e com a reestruturação produtiva, as quais tendem a alterar os requisitos locais, especialmente daquelas atividades mais intensivas em conhecimento. Além disso, as mudanças ideológicas e políticas no que diz respeito ao papel do Estado, a abertura externa da economia, em especial do Mercosul (...) têm efeitos decisivos sobre a configuração regional da indústria no Brasil".

Os especialistas são unânimes em reconhecer o movimento de desconcentração relativa da indústria, em termos espaciais, mas as divergências surgem quando se trata de avaliar a sua continuidade no tempo. Quer dizer: a desconcentração continua, ou tende a continuar? Ou cessou? Alguns autores evocam o esgotamento do processo, outros identificam uma simples desaceleração. O essencial, entretanto, é que a desconcentração relativa da indústria — evidenciada pelos dados — teve como consequência principal uma ampliação da zona mais industrializada do País, situando-se como sempre nas Regiões Sudeste e Sul.

Paralelamente à tese da desconcentração industrial no interior do "polígono desenvolvido", há outra interpretação presente na literatura especializada. Sem fazer oposição à primeira, a segunda tese trata da fragmentação do espaço econômico brasileiro. Essa interpretação se baseia no fato de que outros núcleos dinâmicos se formaram sem estabelecer laços sólidos com a economia do Sudeste. Como foi tratado anteriormente, a capacidade de desenvolvimento de certas zonas nas regiões ditas periféricas foi um dos elementos que favoreceu a

desconcentração industrial de São Paulo. Lembramos que os núcleos dinâmicos a que nos referimos aqui correspondem às chamadas "especializações regionais", anteriormente aludidas (Araújo, 1997).⁷

A tese da "reconcentração amplificada" no interior do polígono desenvolvido enfatiza a tendência atual — presente em nível mundial e resultante do novo paradigma tecnointustrial —, segundo a qual as indústrias modernas, de tecnologia de ponta, procuram se instalar em zonas perimetropolitanas para se beneficiarem de serviços especializados e da concentração de conhecimento que os meios urbanos densos podem oferecer.

A tese da fragmentação, por outro lado, chama atenção sobre as potencialidades dinâmicas de certos setores industriais localizados, relativamente especializados e ligados a circuitos comerciais importantes, inclusive internacionais. Essas atividades desenvolveram-se a partir da década de 80, através da

"(...) exploração de algumas poucas opções exportadoras, desatreladas de nexos mais orgânicos com a estrutura produtiva implantada até então. Estruturado em torno da produção de bens intermediários industriais e dos oriundos da agroindústria, esse processo autonomizou determinados circuitos produtivos e comerciais e deu lugar ao surgimento de dinâmicas localizadas de crescimento" (Galvão; Vasconcelos, 1999, p. 8).

Por enquanto, as repercussões do funcionamento desses setores sobre o conjunto da economia brasileira são modestas. Em contrapartida, os efeitos em nível regional fazem-se sentir mais fortemente, na medida em que estimulam a heterogeneidade interna dos espaços econômicos locais.

Ainda segundo Galvão e Vasconcelos (1999, p. 8),

"(...) a tese da fragmentação espacial do desenvolvimento brasileiro não diverge radicalmente da idéia de uma tendência genérica de reconcentração da dinâmica econômica em torno de um polígono localizado no interior do Sul/Sudeste. Muito ao contrário, ela salienta a necessidade de incorporar à análise algumas frações exógenas ao território considerado pela tese do desenvolvimento poligonal".

No mesmo sentido, Pacheco (1999) mostra que, atualmente, a dinâmica regional da indústria no Brasil é resultante de duas forças complementares. De um lado, a desconcentração progressiva no interior do polígono desenvolvido. De outro, o surgimento de "ilhas de produtividade", presentes em diversas regiões do País. Da interação dessas duas forças resulta um crescimento relativamente

⁷ Ver nota 3.

mais intenso das antigas periferias nacionais, ao mesmo tempo em que as cidades médias crescem mais que as regiões metropolitanas.

3 - A reorganização espacial da economia brasileira a partir da reestruturação industrial

Os efeitos da crise dos anos 80, a retração do Estado como agente econômico de peso, a abertura dos mercados e a criação do Mercosul são os principais elementos em jogo, na década de 90, no que concerne à organização territorial da economia brasileira.

Antes de tudo, duas observações preliminares fazem-se necessárias. Em primeiro lugar, deve-se considerar que os efeitos da reestruturação industrial sobre o território têm que ser examinados à luz da grande heterogeneidade econômico-espacial do Brasil, uma vez que as estruturas econômicas regionais são fortemente díspares, como referimos no item anterior. Em segundo lugar, é evidente que o impacto da reestruturação industrial por meio da modernização tecnológica, dos ganhos de produtividade, da terciarização e do aumento do emprego informal é bem mais sensível nas zonas mais industrializadas do País.

Se considerarmos a importância histórica do Estado como estimulador do processo de desconcentração espacial, sua saída de cena representa uma alteração profunda no padrão de repartição espacial das atividades.

"A profunda crise fiscal da União e dos estados, reduzindo a capacidade pública de investimento, e as mudanças na concepção do Estado, em prol da privatização das empresas estatais e de outros serviços oferecidos pelo setor público, indicam que o Estado brasileiro não voltará a assumir o papel histórico que cumpriu em favor da desconcentração produtiva. As mudanças estruturais em curso e a ausência do Estado em termos de política regional seguramente contribuirão para que a 'lógica do mercado' amplie as desigualdades regionais e sociais, com graves consequências sociais e políticas para o país." (Diniz, 2000, p. 39).

Na análise de Guimarães Neto (1997), fica clara a perda de influência do Estado, sobretudo entre 1985 e 1995, período de grande instabilidade econômica, quando os governos que se sucederam privilegiaram o controle da inflação. Em tal contexto, as preocupações de curto prazo (políticas de estabilização da moeda e capacidade de pagamento da dívida externa) eram prioritárias em relação às

políticas de desenvolvimento econômico e social que, por sua natureza, são de longo e médio prazos.

"A redução e quase eliminação da capacidade de exercer políticas de desenvolvimento econômico e social, por parte do setor público (...) terminaram por marginalizar os projetos e planos regionais de desenvolvimento e as propostas mais gerais de redução das desigualdades entre os espaços mais desenvolvidos e os economicamente atrasados do país. O Estado Nacional, nos anos 80, perdeu o caminho que, por meio de erros e acertos, começava a trilhar, de redução das diferenças entre as condições de vida dos brasileiros residentes em distintas regiões." (Guimarães Neto, 1997, p. 69).

A abertura dos mercados à concorrência internacional teve consequências muito diferentes não somente quanto aos setores da indústria, mas também quanto às regiões. As análises sobre esse assunto não são definitivas, mas algumas formulações merecem ser salientadas.

Uma delas se refere ao enfoque das "ilhas de produtividade", apontadas como responsáveis pelo dinamismo local em certas periferias regionais do Brasil. Com a abertura dos mercados, alguns setores passaram a procurar no Exterior os fornecedores adequados, bem como os mercados para a sua produção. Assim, eles foram se integrando aos circuitos internacionais, e diretamente, isto é, sem o intermédio do centro industrial do País. Portanto, a abertura dos mercados ensejou uma dinâmica relativamente autônoma em espaços anteriormente marginalizados e dependentes do centro econômico, o que levou a uma nova configuração territorial da economia, que se convencionou chamar de fragmentação do espaço econômico brasileiro.

Vale a pena lembrar que o padrão do desenvolvimento regional brasileiro ocorrido até o princípio dos anos 80 se caracterizava por "laços de solidariedade", na expressão de Galvão e Vasconcelos (1999, p. 8). Isto porque o crescimento das regiões ditas periféricas era firmemente articulado ao da Região Sudeste, notadamente ao do Estado de São Paulo. Segundo os autores, as opções produtivas das regiões periféricas

"(...) encaminhavam-se para um papel complementar ao da economia do pólo, e havia pouca chance de se duplicarem determinados compartimentos produtivos ali instalados. Em outras palavras, o crescimento das áreas periféricas dependia diretamente do aproveitamento de oportunidades complementares à economia paulista, em uma busca incessante por novas e melhores ligações para frente e para trás com a indústria paulista".

Nesse contexto, a abertura dos mercados deu origem às condições que levaram à ruptura desse padrão.

Outra consequência da abertura dos mercados e da reestruturação industrial sobre o território tem a ver com a possibilidade técnica de separação entre as funções produtivas da indústria. Como tem mostrado a literatura especializada, o fenômeno do fracionamento interno da atividade industrial está presente no mundo inteiro e constitui uma das características do modo de produção flexível. Em consequência disso, a empresa pode separar, geograficamente, suas funções de acordo com sua estratégia de funcionamento. No Brasil, se bem que o fenômeno não seja generalizado, julgamos que deva ser enfatizado, tendo em vista que se trata de um elemento novo no contexto das transformações econômico-territoriais dos anos 90.

Diversos estudos dão conta de que alguns setores tecnologicamente tradicionais e intensivos em mão-de-obra, como vestuário e calçados, têm implantado estabelecimentos ligados diretamente à produção em sub-regiões do Nordeste, à procura de uma mão-de-obra mais barata e menos organizada sindicalmente.⁸ As repercussões desse movimento no conjunto do território brasileiro são ainda pouco significativas, tendo em vista que não se trata de setores de ponta, nem de investimentos vultosos.

Por outro lado, poder-se-ia pensar que a implantação, na Região Nordeste, de estabelecimentos produtivos intensivos em mão-de-obra poderia constituir-se num elemento propulsor do desenvolvimento local. Entretanto os efeitos multiplicadores desses investimento são mínimos. Por um lado, os vínculos interindustriais são fracos ou inexistentes, principalmente se considerarmos que as matérias-primas vêm de outras regiões do País. Por outro lado, o acréscimo de renda que fica na região é de pouca monta e, mais, tende a ser gasto unicamente em consumo básico, tendo em vista o estado de pauperização em que se encontram essas populações. Alia-se a isso o fato de que as empresas que se deslocam para o Nordeste visam unicamente a uma mão-de-obra de baixo custo, dentro do que se caracteriza como uma estratégia "defensiva", na qual predomina uma visão de curto prazo, baseada na redução do custo do trabalho.⁹ Em definitivo, devemos convir que o desenvolvimento dessas regiões

⁸ Nesse sentido, o caso da indústria de calçados é ilustrativo. "Enquanto a indústria de calçados no Nordeste paga em média um salário mínimo ao trabalhador de 'chão-de-fábrica', por exemplo, na região do Vale do Sinos paga-se entre 2 e 2,5 salários mínimos. A diferença aumenta quando se considera a formação de cooperativas de trabalho, que é um modo de subcontratação de mão-de-obra sobre o qual não incidem encargos trabalhistas" (ALEXIM et al., 2002, p. 75).

⁹ Leborgne e Lipietz (1990) apresentam, esquematicamente, dois tipos de estratégia rumo à flexibilidade: a defensiva e a ofensiva. Um resumo a esse respeito encontra-se em Breitbach (2002, p. 436).

não figura entre os objetivos das empresas que se deslocam para as periferias econômicas brasileiras.

Durante os anos 90, além das transformações advindas da abertura dos mercados e da retração do Estado, a organização territorial da economia brasileira começou a sentir os efeitos do Mercosul, em funcionamento desde 1991. Os resultados dessa integração, em termos de desenvolvimento do comércio entre os países-membros, são expressivos. O total das trocas (exportações e importações) entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai passou de US\$ 2,5 bilhões em 1990 para US\$ 19 bilhões em 1997 (Diniz, 2000, p. 56).

Grande parte das análises convergem sobre o fato de que as Regiões Sul e Sudeste são privilegiadas no quadro das relações comerciais com o Mercosul. Como bem mostra Diniz (2000, p. 57), em 1996, as Regiões Sul e Sudeste efetuaram 91,4% das exportações brasileiras para o bloco. Tomando informações mais recentes, podemos constatar que a tendência se mantém.

Como se observa na Tabela 2, do total das exportações brasileiras para o Mercosul em 2001, a participação dos estados das Regiões Sul e Sudeste é largamente majoritária: 58% são provenientes dos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul unicamente. Se considerarmos os estados nominados nessa tabela, retirando a Bahia e outros estados, fica-se com uma participação de 84,4% no total das exportações. No que concerne às importações, a melhor repartição geral entre os estados não disfarça a preponderância dos estados gaúcho e paulista.

Levando-se em conta as características estruturais das Regiões Sul e Sudeste, não é surpreendente que elas tenham as melhores condições de responder aos estímulos do comércio internacional. Em particular, a sub-região constituída pelo "polígono" anteriormente referido sobressai por dispor de um sistema produtivo dinâmico, de uma boa infra-estrutura de transportes e comunicações e de uma rede de serviços modernos capazes de apoiar as atividades de exportação. Não é demais lembrar que os mais modernos centros de pesquisa e as mais importantes universidades estão ali situadas. Nessas condições, não há como negar que o Mercosul reforça a concentração econômica nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil, contribuindo notoriamente com o quadro de desigualdades econômico-espaciais do País.¹⁰

É importante considerar, de outro lado, que o Mercosul tem um papel estratégico novo nas decisões econômicas das empresas, não somente quanto

¹⁰ Como enfatizam Araújo (1997, p. 1076), Diniz (2000, p. 56), Galvão e Vasconcelos (1999, p. 9), Amaral, Garcia, Lavinias (1997, p. 18).

à ampliação das perspectivas comerciais com os demais países, mas também no que concerne às melhorias tecnológicas e organizacionais, favorecendo a readaptação do tecido produtivo dos países-membros, principalmente das economias brasileira e argentina.

Tabela 2

Participação dos estados no comércio do Brasil
com o Mercosul — 2001

ESTADOS E BRASIL	(%)	
	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES
Bahia	4,0	8,3
Minas Gerais	8,3	7,1
Paraná	8,2	11,7
Rio de Janeiro	4,5	11,9
Rio Grande do Sul	13,2	17,3
Santa Catarina	5,8	3,0
São Paulo	44,5	27,6
Outros estados	11,6	13,1
BRASIL	100,0	100,0

FONTE: Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet: ALICE-Web.**
Disponível em: <http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/>

Do ponto de vista geográfico *latu sensu*, as tendências indicam uma integração mais forte entre os espaços econômicos do Cone Sul. Diversos estudos mostram os laços que se reforçam entre as metrópoles e as principais cidades do Mercosul: São Paulo, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Porto Alegre, Montevideu, Buenos Aires, Córdoba, Mar del Plata, Assunção. Diniz (2000, p. 58) aponta "o estabelecimento de uma rede de metrópoles integradas e complementares na macrorregião sul do continente americano".

No essencial sobre a evolução recente da organização espacial da economia brasileira, a grande maioria dos trabalhos consultados aponta para a concentração de atividades nas Regiões Sul e Sudeste. Mesmo se levando em conta o aparecimento de dinâmicas localizadas (as "ilhas de produtividade" ou as "especializações regionais"), observa-se que a zona mais industrializada ainda é a que detém as preferências de localização das atividades de tecnologia avançada. O conjunto de cidades médias, localizadas no "polígono desenvolvido", é atualmente

dotado de infra-estruturas adequadas e se beneficia da proximidade com as grandes metrópoles, sem, entretanto, arcar com os custos de aglomeração destas, "inaugurando um modelo de localização industrial relativamente disperso, como se observa em nível mundial" (Crocco; Diniz, 1996, p. 88).

4 - Experiências recentes: tecnopolos e "guerra fiscal"

Se nos detivermos no estudo da reconcentração amplificada no interior das Regiões Sul e Sudeste, convém mencionar a presença de pólos tecnológicos, pois, com exceção de Campina Grande (Paraíba), todos os pólos brasileiros se encontram nessa área.

Identificados como os territórios das novas tecnologias, os pólos tecnológicos constituem um fenômeno relativamente recente no Brasil. A partir dos anos 80, a expressão tornou-se moda, e, para evitar deslizes, cremos que é bem útil fazermos referência a uma definição confiável, como a de Medeiros (1990). Segundo ele, um pólo tecnológico (ou um pólo científico-tecnológico) é resultado de quatro elementos:

- a) existência de estabelecimentos de ensino e pesquisa especializados em uma tecnologia nova;
- b) presença de um conjunto de empresas voltadas para o desenvolvimento de novas tecnologias;
- c) surgimento de projetos de inovação tecnológica comum aos agentes locais, estimulados pelo Governo;
- d) identificação de uma estrutura organizacional formal ou mesmo informal.

Como salienta Medeiros, as empresas com alto valor agregado em termos tecnológicos apóiam-se, basicamente, em recursos humanos, laboratórios, material e equipamentos dos centros de pesquisa e ensino. Dito de outra forma, o tecnopolo resulta da concretização de um intercâmbio sistemático entre esses dois parceiros, aos quais se soma o Governo como um terceiro agente importante. É necessário, igualmente, um órgão coordenador, com o objetivo de facilitar o intercâmbio e a difusão de informações. No Brasil, a coordenação do pólo é exercida, geralmente, por uma fundação privada ou por uma associação sem fins lucrativos.

Ao contrário do que comumente se pensa, os tecnopolos não surgem nem de um projeto, nem de um decreto. Eles resultam de uma combinação de elementos preexistentes num dado território. O essencial, nesse contexto, é a

manifestação de uma predisposição ao intercâmbio a partir da necessidade expressa pelos agentes locais de efetuar ações convergentes.

No Brasil, os tecnopolos criaram-se em cidades médias ou em certos bairros de grandes cidades, sendo que sua localização se explica pela proximidade com centros de pesquisa e com universidades, por facilidades de transporte e de comunicações, por um clima favorável aos negócios fora dos grandes centros urbanos tradicionais. Uma vez que a análise de cada pólo tecnológico transcende os objetivos deste artigo, é justo que os apresentemos em lista, indicando os setores de sua especialização:

- Campinas (SP) - física, telecomunicações, informática, química fina;
- São Carlos (SP) - polímeros, novos materiais, ótica, mecânica de precisão, instrumentação, automação, informática;
- São José dos Campos (SP) - material aeroespacial, armamentos, novos materiais, eletrônica;
- Santa Rita do Sapucaí (MG) - eletrônica, telecomunicações;
- Curitiba (PR) - informática, automação industrial, telemática;
- Campina Grande (PB) - eletroeletrônica, informática, telecomunicações;
- Florianópolis (SC) - informática, mecânica de precisão, eletrônica.

Sobre a real capacidade de os pólos tecnológicos brasileiros recuperarem, pelo menos em parte, o atraso tecnológico em que se vê mergulhado o País¹¹, os analistas mostram-se reticentes. Se, de um lado, as experiências são recentes demais para merecerem uma avaliação rigorosa, de outro, alguns entraves e limitações são evocados.

Referindo-se, particularmente, aos três pólos tecnológicos paulistas, Caiado e outros (1995) fazem algumas considerações acerca dos fatores externos que contribuem para a sua performance medíocre. Os elementos macroeconômicos relativos ao clima geral de recessão, com a queda dos investimentos privados, aliados à crise fiscal do Estado e à conseqüente carência de recursos, formam um pano de fundo desfavorável aos pólos tecnológicos. Entretanto há que se levar em conta também as razões internas a eles, como a fraqueza das articulações entre as empresas e o meio político, o insuficiente grau de cooperação entre os parceiros públicos e os privados, bem como a pouca capacidade de

¹¹ Ainda que exiba um oitavo lugar na produção industrial dos países ocidentais, o Brasil tem "um pé" no Terceiro Mundo quando o assunto é ciência e tecnologia. Conforme Droulers (1992, p. 403 e 414), a participação do Brasil no total mundial de pesquisadores e de publicações científicas é de 0,6%, enquanto a taxa dos Estados Unidos é de 37%, a do Reino Unido é de 8,2%, e a da França é de 5,1%.

participação na dinâmica industrial mais ampla da região de inserção. Esse conjunto de causas leva os autores a concluir que

"(...) os pólos tecnológicos [de São Paulo] têm funcionado como uma imagem construída por pessoas egressas da universidade, mais do que como efetivo instrumento de mobilização do potencial científico, tecnológico e industrial dessas regiões. Na verdade, o grande problema das políticas propostas pelos pólos tecnológicos é sua escassa aderência à dinâmica industrial regional. (...) É isso que explica o fato de que os benefícios da ação dos pólos tecnológicos — acumulação de recursos e difusão de resultados sobre o ambiente — para as economias local e regional tenham sido, até agora, pequenos" (Caiado et al., 1995, p. 270).

Ao encontro dessa avaliação, Medeiros (1990, p. 18) critica também a frágil repercussão das tecnópoles brasileiras sobre o tecido industrial como um todo, salientando que elas não passam de "ilhas de tecnologia". Segundo ele, o ideal seria que elas pudessem transferir os conhecimentos produzidos para o conjunto da economia do País, principalmente para os setores produtivos de grande escala, como alimentar, têxtil, calçados, construção.

Enquanto "territórios das novas tecnologias", os tecnopolos evocam o que há de mais avançado em termos de desenvolvimento científico e tecnológico no contexto internacional. Por isso, esse tema ocupa um lugar relevante nos estudos de economia espacial, no Brasil, país que está à procura de formas de superar o atraso tecnológico em que se encontra. Por outro lado, o interesse em estudar a localização dos tecnopolos insere-se no tema do desenvolvimento local e regional, na medida em que se pode admitir, pelo menos teoricamente, que eles podem ser capazes de dinamizar economicamente os espaços onde se inserem.

Ainda que sucintas e lacunares, essas considerações sobre os tecnopolos permitiram salientar a importância do tema, insistindo no fato de que sua performance depende, diretamente, da dinâmica macroeconômica e do efeito difusor de tecnologias. Por outro lado, reiteramos que a localização dos tecnopolos, massivamente na região mais moderna do País, nada mais faz do que confirmar a tese da "reconcentração amplificada" da atividade industrial no território brasileiro.

Outro assunto que tem sido privilegiado pelos estudos sobre a distribuição espacial da indústria no Brasil é a chamada "guerra fiscal" entre os estados. Atualmente, esse mecanismo exerce um papel primordial, no que se refere à atração de investimentos industriais. Não são poucos os autores a considerarem que a "guerra fiscal" substitui, de uma certa maneira, os instrumentos de política regional anteriormente existentes, e que se mostraram progressivamente ineficazes. As Superintendências Regionais de Desenvolvimento (Suds), organismos

responsáveis por essas políticas, trabalhavam concertadamente no âmbito do Governo Federal, ao passo que a "guerra fiscal" é conduzida pelos estados individualmente, sem nenhuma coordenação geral.

Em sua essência, a "guerra fiscal" consiste na disputa entre os estados para atrair grandes investimentos industriais, em sua maioria originários de capitais internacionais, fazendo uso de benefícios fiscais. Essa prática foi estimulada pela Constituição de 1988, que permitiu aos estados e aos municípios uma participação maior na arrecadação federal, aumentando sua disponibilidade de recursos próprios.

Os atrativos oferecidos variam conforme o estado da Federação, mas pode-se dizer que, em sua maioria, eles consistem em benefícios fiscais e incentivos financeiros.¹² O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o imposto mais utilizado, pois ele é a principal fonte de receita dos estados e um dos impostos mais importantes do País, cujo montante pode atingir 9% do PIB (Perobelli; Piancastelli, 1996, p. 8). Um dos mecanismos mais difundidos é a concessão de créditos às empresas com base no valor do ICMS presumido, a taxas de juros inferiores às de mercado. A concessão desses créditos não é, em geral, condicionada à finalidade quanto à aplicação dos recursos, podendo estes serem direcionados tanto à aquisição de máquinas e equipamentos como a construções, a obras, a reformas, ou a financiar o capital de giro, ou, ainda, ao desenvolvimento tecnológico e à pesquisa.

Se, por um lado, a "guerra fiscal" se tornou um mecanismo generalizado em nosso país, por outro, devemos admitir seu caráter generalista, isto é, o fato de que todos os ramos industriais podem estar em jogo, e os setores aptos a receberem os benefícios são os mais variados. Com efeito, a "guerra fiscal" não concebe critérios seletivos para investimentos, de forma que não se tem clareza de quais áreas ou setores os governos estaduais pretendem, de fato, incentivar. Com isso, fica descartada uma verdadeira política industrial que poderia ser construída com base em vantagens comparativas regionais e/ou estaduais.

Ainda em consequência do caráter generalista assumido pela "guerra fiscal", resulta uma perda do poder competitivo dos estados, tendo em vista que todos praticam mais ou menos as mesmas ações, todos utilizam os mesmos instrumentos. No dizer de Perobelli e Piancastelli (1996, p. 26), "(...) uma vez que todos os estados adotam os mesmos instrumentos, os benefícios fiscais e creditícios tendem a se anular, deixando de atuar como fatores contribuintes para a decisão locacional".

¹² Ver Perobelli e Piancastelli (1996, p. 27), em especial o Quadro 1, onde são apresentadas as concessões de incentivos do ICMS por estado.

No conjunto do espaço econômico brasileiro, a "guerra fiscal" termina por minimizar o valor das características locais, como economias de aglomeração, qualificação da mão-de-obra, qualidade de vida, dentre outras. Temos que reconhecer que as vantagens comparativas locais são dissolvidas por esse procedimento, quando, ao contrário, deveriam ser encaradas favoravelmente, como um fator de diferenciação a ser destacado como atrativo para a localização de projetos industriais.

Do ponto de vista da distribuição territorial da indústria, deve-se admitir que as consequências da "guerra fiscal" aprofundam as desigualdades regionais. O caráter concentrador desse procedimento se revela facilmente, se considerarmos que os estados mais industrializados — e, portanto, os mais dinâmicos — têm uma situação privilegiada quanto à arrecadação do ICMS, podendo conceder maiores subvenções às empresas. Essa competição desigual dá lugar a mais desigualdade, na medida em que os estados menos desenvolvidos se vêem pressionados a efetuar um esforço extra para poder participar da "guerra fiscal". Ora, esse esforço extra tende a sacrificar gastos públicos destinados à área social, justamente onde a situação é, não raro, precária. É nesse sentido que a "guerra fiscal", nos moldes como vem sendo praticada, contribui para o aprofundamento das desigualdades de desenvolvimento entre regiões brasileiras.

Os dados da Tabela 3 comprovam o peso econômico das Regiões Sul e Sudeste frente às demais regiões, no que concerne, desta vez, ao montante do ICMS recolhido. O Estado de São Paulo, sozinho, participa com 37% no total do Brasil. Bastante industrializado, detentor de uma série de elementos favoráveis a novos investimentos, é compreensível que esse estado não se interesse em participar diretamente da "guerra fiscal" com outros estados. Os participantes mais assíduos da competição têm sido: Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia e Espírito Santo. É assim que os novos investimentos industriais tendem, por intermédio da "guerra fiscal", a se localizar naquelas regiões mais desenvolvidas do País, reforçando a tese, anteriormente citada, da reconcentração amplificada no interior do "polígono".

Note-se que as posições favoráveis à "guerra fiscal" salientam as repercussões positivas, tais como a criação de empregos e a perspectiva de incremento de receita fiscal oriundo dos novos investimentos. Efeitos em cadeia são igualmente evocados como propulsores do desenvolvimento local. Entretanto tal procedimento de atração de investimentos conserva um caráter controverso, uma vez que os resultados obtidos são instáveis e estão a merecer constantes discussões. Os políticos tendem a se posicionar a favor da "guerra fiscal", mantendo coerência com sua perspectiva preferencial de curto prazo. Por outro lado, na interpretação de analistas e pesquisadores, uma visão mais global é necessária para permitir um exame crítico do fenômeno.

Tabela 3

Distribuição regional do ICMS no Brasil — 2000

				(%)
REGIÕES E BRASIL	ICMS	REGIÕES E BRASIL	ICMS	
Norte	4,24	Centro-Oeste	7,37	
Acre	0,13	Mato Grosso do Sul	1,26	
Amapá	0,12	Mato Grosso	1,72	
Amazonas	1,71	Distrito Federal	1,72	
Pará	1,44	Goiás	2,67	
Rondônia	0,63			
Roraima	0,13	Sudeste	58,77	
Tocantins	0,34	São Paulo	37,22	
		Rio de Janeiro	9,93	
Nordeste	13,85	Minas Gerais	9,19	
Paraíba	0,89	Espírito Santo	2,44	
Maranhão	0,77			
Alagoas	0,66	Sul	15,50	
Ceará	2,27	Rio Grande do Sul	6,86	
Sergipe	0,60	Paraná	5,29	
Piauí	0,52	Santa Catarina	3,35	
Pernambuco	2,61			
Bahia	4,57			
Rio Grande do Norte	0,96	BRASIL	100,00	

FONTE: IPEA. **IPEADATA**: base de dados macroeconômicos sobre o Brasil. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>

Diversos autores assinalam que a "guerra fiscal" contribui para o agravamento da situação financeira dos estados, considerando o problema já existente de sua dívida para com a União. Num contexto financeiro difícil, portanto, a utilização de parte das receitas para subsidiar investimentos privados leva os estados a aprofundarem seus problemas orçamentários, ao mesmo tempo em que se acirra uma concorrência predatória entre eles.

Outra face da mesma moeda: a renúncia fiscal significa menos investimentos em educação, saúde, habitação e em outras áreas onde a carência de recursos gera condições de precariedade crescentes em diversas regiões do País. Assim, a política de exonerações fiscais revela-se injusta do ponto de vista social.

No dizer de Bonelli e Brito (1997, p. 14),

"(...) os maiores ganhadores com a guerra fiscal são, possivelmente, as empresas multinacionais montadoras de automóveis. Com a

disputa, essas empresas estão tendo a oportunidade de instalar suas fábricas-filiais muitas vezes com custo próximo de zero. Não é uma especulação descabida supor que essas empresas viriam instalar suas fábricas no País **mesmo se os incentivos fiscais estaduais não existissem** [grifo dos autores]. Os estados poderiam até ser, ironicamente, os perdedores: não conhecemos nenhum estudo ou estimativa em nível estadual de custo-benefício que coteje o aumento do nível de atividade (isto é, criação de renda e emprego) nas regiões em que as fábricas se instalam com a renúncia fiscal e os custos (em infraestrutura na porta da fábrica, energia elétrica, água e saneamento básico, doação de terrenos, etc.) necessários para atraí-las".

A eficácia da "guerra fiscal" como instrumento de atração de investimentos continua sendo duvidosa, e diversos analistas apontam a necessidade urgente de estabelecer normas claras, em nível nacional, que orientem a concessão de benefícios fiscais via ICMS. Com isso, os estados seriam estimulados a estabelecer uma política industrial baseada nas vantagens locacionais existentes, imprimindo um caráter seletivo aos benefícios fiscais concedidos.

5 - Abordagens microrregionais e políticas regionais de desenvolvimento: novos desafios

Entre os estudos recentes sobre a organização espacial da economia brasileira, observamos uma preocupação nova, concernente à melhor escala para analisar os fenômenos regionais. Vários autores manifestam um certo desconforto em relação à tradicional divisão do território brasileiro em cinco grandes regiões (também conhecida como divisão macrorregional), que há muito teria deixado de ser adequada à apreensão dos fatos econômicos espacializados.

Com efeito, é inegável que as mudanças econômicas recentes trazem consequências territoriais marcantes, o que leva, por sua vez, a reformulações metodológicas no âmbito da ciência regional, onde um questionamento sobre as escalas de análise se mostra totalmente legítimo. Conforme tratamos anteriormente, a distribuição espacial da atividade econômica no Brasil viveu, recentemente, um período de novos investimentos em regiões periféricas, acentuando a heterogeneidade interna desses espaços. Com isso, numa única macrorregião, passaram a conviver realidades microrregionais ou locais muito diferentes entre si. Por outro lado, a dinâmica industrial tem mostrado o surgimento de zonas industriais novas,

sobretudo em cidades médias. Constatções desse tipo levaram os pesquisadores a reconhecer que a escala local ou sub-regional deve ser privilegiada para melhor captar os fenômenos econômicos ligados ao espaço. E já não era sem tempo, considerando o país de dimensões continentais que é o Brasil!

Entretanto tem-se que constatar que abordagens microrregionais não são freqüentes no caso brasileiro, apesar do reconhecimento de sua importância atual. Autores como Suzigan (2001, p. 36-37) têm enfatizado a carência de conhecimentos adequados acerca de temas emergentes, tais como as novas aglomerações industriais no Brasil. Segundo ele, "(...) o Governo Federal vem procurando definir políticas de apoio a sistemas locais de produção e inovação sem uma base adequada de conhecimento quanto às características das aglomerações existentes". O autor defende a implementação de políticas públicas de acordo com as realidades locais, e, para isso, é preciso que se produzam estatísticas e estudos de caso sobre essas realidades. A escala microrregional sobressai-se como a mais adequada para esses estudos, mesmo que a divisão territorial do Brasil em microrregiões, efetuada e atualizada pelo IBGE em 1990, possa, e talvez deva, sofrer reformulações e adaptações. Esse é, sem dúvida, um próspero campo de estudos.

No mesmo caminho, Guimarães Neto (1997, p. 84) salienta a importância da escala microrregional.

"Diante das mudanças que ocorreram e das quais resultou uma grande diferenciação das sub-regiões no interior das grandes regiões brasileiras, as políticas de desenvolvimento devem adequar-se a cada sub-região, atendo-se às suas exigências próprias; ora enfatizando a maior disponibilidade de infra-estrutura, ora a inovação tecnológica e a sua difusão em segmentos específicos, ora a formação, capacitação e treinamento da força de trabalho, ora a reestruturação produtiva de sub-regiões críticas. O que se propõe é o tratamento por meio de uma espécie de 'sintonia fina' que considere, simultaneamente com a 'mobilização local', as formas de interferência do poder público que possam consolidar ou despertar as potencialidades de cada sub-região."

A preocupação com o problema da escala ideal para as análises de economia espacial no Brasil — bem como para a intervenção política — tem importância crucial para a continuidade desse campo de pesquisa. Embora estudos microrregionais não abundem na literatura especializada, temos visto que a atenção dos autores vem se voltando, recentemente, para as aglomerações industriais, o que já é um reconhecimento de que o território pode ter alguma importância para a atividade industrial. Expressões como *clusters*, distritos industriais, sistemas produtivos locais, arranjos produtivos vêm, progressivamente,

ganhando espaço na produção científica da área de economia notadamente. Inspiradas na bibliografia internacional, essas expressões demonstram a preocupação temática dos pesquisadores na busca de interpretação de novos fenômenos.

Fazer um levantamento das contribuições sobre esse assunto foge ao nosso escopo¹³ no presente texto, cabendo apenas referir o ganho de importância que o assunto vem tendo, principalmente como subsídios à formulação de políticas de desenvolvimento industrial. Dito de outra forma, começa-se a reconhecer que as potencialidades locais merecem uma valorização especial na busca de melhorias de competitividade para parques industriais situados fora dos tradicionais centros urbanos brasileiros.

De uma forma geral, pode-se dizer que o grande interesse atribuído pelas administrações públicas estaduais e municipais ao tema das aglomerações industriais está ligado à intenção — implícita, muitas vezes — de transformar as experiências mais exitosas em modelos a serem aplicados a outras situações. Eis aí uma questão interessante: seria possível reproduzir intencionalmente uma aglomeração industrial através de uma política determinada? Tal questão pode parecer um tanto reducionista, mas, no nosso entender, ela exprime uma preocupação subjacente a diversos estudos sobre o tema. Aliás, é sobejamente compreensível que se busque a reprodução de uma fórmula que se mostrou eficaz. Essa posição, entretanto, exige uma dose elevada de prudência e muita reflexão, pois sabe-se que a realidade das aglomerações industriais (bem como do desenvolvimento local, mais amplamente concebido) é bastante complexa.

Não é este o momento de aprofundarmos uma análise sobre a natureza das aglomerações industriais. Cumpre, entretanto, ponderar que se trata de realidades que têm origens muito diferentes, cada uma efetuando trajetória singular, no bojo da qual os dados culturais e históricos podem divergir bastante. Nessas condições, seria difícil — e mesmo temerário — construir um "modelo básico" de aglomeração industrial a ser seguido. Há mesmo um consenso, na literatura especializada, sobre o papel que exercem as características específicas locais no sucesso de uma aglomeração industrial, e, inclusive, do caráter aleatório de que, muitas vezes, se reveste a combinação dessas características num dado território. Em assim sendo, fica muito difícil imaginar uma fórmula que pudesse ser generalizada. Aliás, como salienta Suzigan (2001, p. 37),

"(...) não se trata de propor a criação de aglomerações industriais; em princípio, o mercado é muito mais eficiente que qualquer burocrata

¹³ Para uma visão geral sobre as aglomerações industriais no Brasil, ver Tironi (2001).

para localizar economias externas geograficamente restritas. (...) Estudos de aglomerações industriais devem visar apenas entender e avaliar empiricamente fenômenos de organização industrial no espaço geográfico".

Tornam-se paulatinamente mais numerosos os pesquisadores interessados no tema das aglomerações industriais no Brasil, o que é fortemente louvável. Esse incipiente interesse pela escala local ocorre ao mesmo tempo em que se questiona a pertinência, do ponto de vista macrorregional, das análises econômico-espaciais. Entretanto gostaríamos de ressaltar que a simples identificação de aglomerações industriais e a criação de políticas que as façam progredir não vão resolver o problema das desigualdades regionais no Brasil, infelizmente. Conforme evocamos anteriormente, esse problema exige uma política nacional concertada e que tenha fortes ligações com as particularidades regionais e locais. E é sob esse ângulo que os estudos sobre as aglomerações industriais se tornam pertinentes.

6 - Em conclusão

Embora nossa intenção não tenha sido a de aprofundar a análise dos temas relacionados à economia espacial no Brasil, a breve síntese que fizemos permite identificar as principais preocupações que norteiam os trabalhos recentes. De uma maneira geral, podemos constatar que os principais temas evocados neste artigo podem se organizar em torno de dois grandes eixos.

O primeiro enfatiza o desenvolvimento macrorregional no Brasil, em particular ocupando-se do problema das desigualdades regionais. Esse eixo engloba desde proposições de política, visando combater esses desequilíbrios, até a defesa da atuação do Estado como a única instância capaz de garantir um certo equilíbrio entre a lógica social e os interesses privados.

O segundo eixo de preocupações privilegia a escala microrregional. Em nosso entender, a maioria das abordagens desse grupo se baseia na busca de uma "inserção competitiva" de setores da indústria, muito mais do que em critérios que possam contribuir para o desenvolvimento regional propriamente dito. Assim, estamos em face de uma simplificação que consiste em considerar o desenvolvimento nada mais do que uma forma exitosa de inserção competitiva de setores econômicos nos mercados (nacionais e internacionais).

Claro que essa separação em dois grandes eixos de análise, embora útil para compreender os principais aspectos em questão, não dá conta da diversidade de abordagens, ao mesmo tempo em que não contempla as nuances existentes

no âmbito dos numerosos trabalhos sobre o assunto. Devemos convir que são ainda raras as abordagens capazes de perceber as aglomerações industriais como força motriz de um processo — mais complexo — de desenvolvimento regional.

É de se esperar que a adoção de uma estratégia de "integração competitiva" tenha que se pautar pela lógica de mercado, onde o critério da eficiência produtiva de um setor predomina sobre o princípio da equidade territorial do desenvolvimento econômico do conjunto do País. Entretanto alguns autores salientam enfaticamente que a lógica de mercado tende a reforçar as desigualdades regionais no Brasil, pois privilegia as regiões mais modernas e desenvolvidas. Conforme Araújo (1997, p. 1087), por exemplo,

"(...) parece claro que as tendências de mercado podem aprofundar as diferenciações regionais herdadas do passado e fragmentar o País, destacando os 'focos de competitividade e dinamismo' do 'resto' do país. A inclusão seletiva promovida pelas novas tendências terá como contraface da mesma moeda as 'áreas de exclusão'".

Por outro lado, Cano (1994, p. 317) aponta as conseqüências da reestruturação industrial e da ausência do Estado da esfera do desenvolvimento econômico-espacial no Brasil. Segundo ele,

"(...) se a equidade saiu de moda, como se pode continuar executando políticas de desenvolvimento regional? Esta é a questão. Não se trata, no fundo, de políticas 'verdadeiramente' de desenvolvimento regional. Trata-se, sim, de políticas econômicas nacionais regionalizadas, se possível. (...) Assim, quais são os parâmetros que delimitam essas políticas? A abertura comercial? Graus crescentes de internacionalização? Desenvolvimento de um terciário moderno com a presença de serviços nobres de informática e de telecomunicações? Novas formas de relacionamento com o capital internacional? Treinamento e reciclagem de mão-de-obra, tecnopolos e um tratamento especial às pequenas e médias indústrias também são contemplados. Sim, desde que com competitividade e eficiência, e não por uma questão de equidade social".

Em face dessas tendências, diversos autores defendem o retorno do Estado à cena do desenvolvimento regional no Brasil, devido a seu papel decisivo como agente de equilíbrio geral. "É evidente que sem a restauração do Estado, de sua capacidade de investir ou induzir investimentos privados, não se pode pensar na restauração da política de desenvolvimento regional" (Guimarães Neto, 1997, p. 87).

Referências

- ALEXIM, F. et al. Deslocamento de empresas para os Estados do Ceará e da Bahia: o caso da indústria calçadista. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro; v. 15, p. 63-82, mar. 2002.
- AMARAL, M.; GARCIA, E.; LAVINAS, L. **Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica**. Rio de Janeiro, IPEA, 1997. 29p. (Texto para discussão; n. 466).
- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. Distribuição espacial da indústria: possibilidades atuais para sua investigação, **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 207-231, abr./jun. 2000.
- ARAÚJO, T. Dinâmica regional brasileira e integração competitiva. In: Encontro Nacional da ANPUR, 7, 1997, Recife. **Anais...** Recife, ANPUR, 1997. p. 1070-1099.
- BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre, FEE/UFRGS, 2001. 280p.
- BONELLI, R.; BRITO, A. **Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 1997. 36p. (Texto para discussão; n. 492).
- BORBA, S. Impacto urbano das transformações da economia industrial na região nordeste do Rio Grande do Sul. In: Castilhos, Clarisse et al. **Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, FEE/FINEP, 1999. p. 115-146.
- BOTELHO, M. Distritos industriais e política industrial: notas sobre tendências recentes. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 19, n.1, p. 103-124, 1998.
- Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet**: ALICE-Web. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>
- BREITBACH, A. C. M. O desenvolvimento regional no contexto da globalização. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, v. 27, p. 24-39, dez. 2001.
- BREITBACH, A. C. M. Sobre o desenvolvimento da região de Caxias do Sul. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, p. 421-441, v. 23, n. especial, 2002.

CAIADO, A. et al. A nova realidade regional paulista: subsídios para a política de desenvolvimento regional. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 242-276, 1995.

CAMPOS, R.; CARIO, S.; NICOLAU, J. Cluster e capacitação tecnológica: a experiência na indústria cerâmica de revestimento de Santa Catarina. **Ensaio FEE**, P. Alegre, v. 21, n. 1, p. 144-161, 2000.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo, DIFEL, 1981. 318p.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. São Paulo, Global Editora, 1985. 379p.

CANO, W. Perspectivas para a questão regional no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 312-320, 1994.

CARLEIAL, L.; LAVINAS, L.; NABUCO, M. R. (Org.) **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. S. Paulo, ANPUR/HUCITEC, 1993. 205p.

CASSIOLATO, J.; LASTRES, H. **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul**. Brasília, IBICT/Ministério de Ciência e Tecnologia, 1999. 799p.

CASTILHOS, C. (Coord.) **Programa de apoio aos sistemas locais de produção: a construção de uma política pública no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, FEE/SEDAI, 2002. 186p.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, FGV, v. 41, n. 5, 1987.

COSTA, A.; FLIGENSPAN, F. **Avaliação do movimento de relocação industrial de empresas de calçados do Vale do Sinos**. Porto Alegre, NETIT/ /UFRGS/SEBRAE-RS, 1997. 132p.

COURLET, C. Novas dinâmicas de desenvolvimento e sistemas industriais localizados. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, FEE, v. 14, n. 1, p. 9-25, 1993.

CROCCO, M. A.; DINIZ, C. Campolina. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 77-103. jul. 1996.

DINIZ, C. Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

DINIZ, C. Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Rio de Janeiro, IPEA, 1995. (Texto para discussão; n. 375).

DINIZ, C. Campolina. Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, L.C. (Dir.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro, REVAN/FASE, 2000. p. 21-60.

DROULERS, M. Brésil: défi technologique et organisation spatiale. In: DROUVOT, H. Et al. (Dir.). **Innovations technologiques et mutations industrielles em Amérique Latine**. Paris, IHEAL, 1992. p. 402-414.

EGLER, C. Crise e dinâmica das estruturas produtivas regionais no Brasil. In: CASTRO, I.; CORREA, R.; GOMES, P. C. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. (S. l: s. n.), 1996. p. 185-220.

GALVÃO, A.C.; VASCONCELOS, R. **Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. 29p. (Texto para discussão, n. 665).

GALVÃO, O. Clusters e distritos industriais: estudos de casos em países selecionados e implicações de política. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 3-49, jun. 2000.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 15, p. 41-95, jun. 1997.

HADDAD, P. R. A economia regional no Brasil: velhas dimensões, novas perspectivas, **Análise Econômica**, Porto Alegre, FCE/UFRGS, v. 7, n. 11, p. 131-148, mar. 1989.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 1985-1997**. Rio de Janeiro, 1999. 104p.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 2000**. Rio de Janeiro, 2002. 119p.

IBGE. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Rio de Janeiro, 1991.

IPEA. **IPEADATA**: base de dados macroeconômicos sobre o Brasil. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. Flexibilidade defensiva e flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (Org.). **Reestruturação urbana, tendências e desafios**. Rio de Janeiro, Nobel/IUPERJ, 1990. p. 17-43.

LINS, H. **Reestruturação industrial em Santa Catarina: pequenas e médias empresas têxteis e vestuaristas catarinenses perante os desafios dos anos 90**. Florianópolis: UFSC, 2000. 304p.

MEDEIROS, J. **Les nouvelles technologies et la formation des pôles technologiques brésiliens**. Paris, (s. n.), 1990. 21p. Notas do CRBC (EHESS).

OLIVEIRA, F. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 27, p. 67-92. 1990.

PACHECO, C.A. **Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial**. Brasília, IPEA, 1999. 38p. (Texto para discussão; n. 633).

PEROBELLI, F.; PIANCASTELLI, M. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Brasília, IPEA, 1996. 59p. (Texto para discussão; n. 402).

SCHÄFFER, N. Espaço regional e dinâmica global: novos investimentos no sul do Brasil, **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, n. 25, p. 91-106, 1999.

SUZIGAN, W. Aglomerações industriais como focos de políticas, **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 3, p. 27-39, jul./set., 2001.

TAVARES, H. Novos espaços industriais: o papel do Estado. In: GONÇALVES, M. F. (Org.) **O novo Brasil urbano**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1993. p. 203-215.

THISSE, J. F. L'oubli de l'espace dans la pensée économique. **Région et Développement**, Centre d'Economie Régionale, Aix en Provence, L'Harmattan, 1997. p. 13-39.

TIRONI, L. F., (Org.). **Industrialização descentralizada: sistemas industriais locais**. Brasília, IPEA, 2001. 533p.