

Desigualdades intermunicipais de renda no Rio Grande do Sul: 1985-2001

José Antônio Fialho Alonso*

Economista, Pesquisador da FEE.

Rafael Quevedo do Amaral*

Bolsista da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul.

Resumo

A proposição central contida neste artigo é avaliar a evolução das desigualdades intermunicipais de renda "per capita" no Rio Grande do Sul, no período 1985-2001, em anos selecionados. Para tanto, escolheu-se o município como base territorial para o exame das disparidades. É essa instância espacial que proporciona maior nitidez do fenômeno, além de ser uma formação política, econômica e social que representa uma certa unidade. Os resultados tendenciais dos coeficientes de desigualdades são contrastados com as hipóteses neoclássica e "myrdaliana" e também com algumas conclusões correntes de trabalhos desenvolvidos em nosso meio, que afirmam que a prática emancipacionista leva, automaticamente, ao desenvolvimento local e regional, portanto, do Estado como um todo.

Palavras-chave

Desigualdades regionais; desenvolvimento regional; regiões do Rio Grande do Sul.

Abstract

The authors' main objective in this paper was to evaluate the evolution of inequalities concerning per-capita income among the counties in Rio Grande do Sul, in selected years during the period of 1985-2001. The exam of disparities

* Os autores agradecem a leitura atenta e a crítica, bem como as sugestões, do Professor Pedro Silveira Bandeira (UFRGS), isentando-o por eventuais equívocos remanescentes. Agradecem também a valiosa assessoria estatística do colega Jéferson Daniel de Matos.

was based on territorial municipalities. The counties is the territorial unit that allows a more reliable evaluation of the inequality phenomena because of its economic, political and social boundaries. The results of the coefficients of inequalities were then compared with the neoclassic and "myrdalian" hypothesis as well as with some findings of other papers written by authors living in our state. The papers consulted affirm that the practice of emancipation leads, automatically, to the regional development, thus positively affecting the growth of the State as a whole.

Key words

Regional inequalities; regional development; regions in Rio Grande do Sul.

Classificação JEL: R11, R12.

Artigo recebido em 27 set. 2004.

Introdução

Este trabalho tem por objetivo o exame de um dos temas mais relevantes do desenvolvimento, ou seja, a questão das desigualdades, que abrange um espectro amplo de abordagens, que vai desde as desigualdades interpessoais, passando pela dimensão regional num estado ou no País, até alcançar a disparidade entre nações.

Nesse caso, nosso objeto territorial é o Rio Grande do Sul, estado com uma rica experiência de desenvolvimento no contexto do capitalismo brasileiro. Ao longo da história, a economia gaúcha integrou-se ao desenvolvimento da economia brasileira, acompanhando suas fases de expansão e de declínio. Tais movimentos, associados a fatores de caráter endógeno, acabaram por determinar, de forma diferenciada, o desenvolvimento "privilegiado" de certas áreas em detrimento de outras, configurando, desse modo, um cenário acentuado de disparidades.

Na verdade, os desníveis regionais do Estado parecem ter aumentado a partir dos anos 40 do século XX, tendo sido estudados esporadicamente (Alonso, 1984; Alonso; Bandeira, 1990; Alonso; Bandeira; Benetti, 1994). A tendência à

estagnação econômica em várias partes do território gaúcho tem despertado o interesse da sociedade sul-rio-grandense em anos recentes, o que acabou sensibilizando as instâncias políticas, levando-as a incluírem o tema nas pautas da Assembléia Legislativa e do Executivo. Todavia há mais discurso do que prática, parecendo não haver clareza quanto ao que fazer ou como formular encaminhamentos concretos para reduzir as disparidades regionais.

A formação das disparidades regionais é própria do desenvolvimento capitalista, contudo a ocorrência de padrões elevados e oscilações com tendência à elevação dos mesmos não são desejáveis, pois podem levar algumas dessas economias a crescerem abaixo das suas capacidades potenciais ou, ainda, a introduzirem mecanismos que tendem a criar descontinuidades nas cadeias produtivas e a estabelecer focos de ineficiência sistêmica regional. Ou seja, níveis elevados de desigualdades podem se constituir em sérias restrições à expansão econômica regional ou nacional. O Rio Grande do Sul parece não apresentar restrições ambientais que constituam obstáculos sérios ao desenvolvimento, como ocorre em outras regiões do País. Se essa afirmação é verdadeira, por que, então, o fosso entre os diversos recortes territoriais do Estado tem se mantido elevado e/ou com tendência crescente?

O bom desempenho da economia gaúcha, se comparado à *performance* dos demais estados da Federação, do pós-guerra até o início deste novo século, encobre, de certa forma, o fenômeno das desigualdades regionais no Estado. Uma breve mirada no cenário regional do Estado permite verificar que as disparidades se manifestam profundas em qualquer divisão regional que se venha a adotar. Tomando como exemplo as Macrorregiões Sul, Norte e Nordeste — certamente o nível mais agregado de divisão regional em uso —, observamos que a primeira apresenta uma tendência secular de queda na sua participação relativa no produto estadual. Em 1939, sua produção representava 38,33% do PIB do Rio Grande do Sul, tendo diminuído para 23,09% em 1980 (Bandeira, 1984, p. 35). Considerando outra série do produto para um período mais recente, verificamos uma continuidade da tendência. Em 1990, a sua participação era de 19,24%, passando para 17,75% em 2001 (Alonso, 2003, p. 103). Se considerarmos que a Macrorregião Sul abrange aproximadamente 53% do território do Estado e apresenta o desempenho acima exposto, esse problema torna-se, no mínimo, preocupante não só para os analistas, mas também para toda a sociedade gaúcha.

A proposição central contida neste artigo é avaliar a evolução das desigualdades intermunicipais de renda *per capita* no Rio Grande do Sul, no período 1985-2001, em anos selecionados, trabalhando com uma divisão regional que proporcione a maior nitidez possível do fenômeno; depois, contrastar os resultados com as hipóteses neoclássica e “myrdaliana” sobre disparidades regionais e os resultados deste estudo com algumas conclusões de alguns trabalhos

desenvolvidos no Estado que afirmam que o processo de emancipação leva, automaticamente, ao desenvolvimento local e regional, portanto, do Estado como um todo.

1 - Aspectos metodológicos

Uma das questões relevantes em um estudo sobre desigualdades que tenha como referência a territorialidade é a relativa ao conceito de região e à escolha da divisão regional a ser adotada. Esses dois aspectos apresentam-se como pré-requisitos essenciais para o estudo dos fenômenos econômicos regionais. Uma discussão mais detalhada sobre o conceito de região pode ser encontrada em Breitbach (1988) e em Palácios (1983), e sobre os aspectos que envolvem a questão da divisão regional, em Alonso (1984, p. 17-21) e Mesquita (1983). Neste trabalho, seguiremos a lição de Richardson (1975, p. 221-8), segundo a qual uma das formas para superar o problema da regionalização e da organização da base empírica é trabalhar com as regiões administrativas adotadas pelos órgãos governamentais, pois os dados só são disponíveis em relação às regiões reconhecidas oficialmente. Nesse sentido, trabalharemos com o município como sendo nossa “unidade regional” básica ao longo do período 1985-2001.

A opção do uso do município como unidade básica exige alguns comentários que justifiquem a escolha. Em primeiro lugar, o município é a menor base espacial à qual está referenciada a maioria das informações disponíveis.¹ Em segundo lugar, o município é, inegavelmente, um espaço de organização e política onde se articulam interesses sociais, econômicos e políticos que lhe dão unidade e que o levaram a existir, para o bem ou para o mal. Em terceiro lugar, o uso do município tende a assegurar um cenário mais transparente para a análise do fenômeno que se quer estudar. Dito de outra forma, o que queremos enfatizar é que, quanto maior a agregação espacial, mais encoberto tenderá a ficar o fenômeno. Portanto, a instância municipal é uma base adequada para os propósitos deste trabalho. A Tabela 1 do **Apêndice Estatístico** corrobora essa afirmação através da comparação do coeficiente de

¹ É claro que há bases espaciais menores do que o município. Todavia elas são raras. Uma delas é o distrito (subdivisão municipal), que o IBGE utiliza para divulgar os dados de população em cada censo. Há também dados referenciados a setores censitários ou a agregados destes, mas, nesses casos, a obtenção da informação depende de tabulações especiais, que, em geral, são acessíveis somente mediante pagamento. Além disso, são informações que têm registro apenas de 10 em 10 anos.

desigualdade (V_w) calculado para duas divisões regionais que podem ser consideradas extremas, isto é, a mais detalhada (divisão municipal) e a mais agregada (divisão macrorregional, Regiões Norte, Sul e Nordeste).

O uso do município como unidade espacial básica em um estudo sobre desigualdades de renda requer algumas qualificações a respeito. Estamos nos referindo ao intenso processo de parcelamento territorial que decorre das freqüentes emancipações municipais. O período 1985-2001 foi particularmente pródigo nesse sentido, dado que o número de municípios mais do que dobrou nesse tempo.² Normalmente, os estudos que tratam desse tema no longo prazo usam divisões regionais que mantêm unidades espaciais com fronteiras estáveis ao longo do tempo. No caso deste estudo, ao contrário, as unidades espaciais são móveis em número e tamanho ao longo do período estudado, portanto, acompanhando a própria dinâmica econômica, social e política que a determina em certo sentido.³ Essa condição, mensuração do grau de desigualdade ao longo de um período com unidades espaciais variando em número e extensão territorial, permitirá verificar até que ponto o processo emancipatório tem sido benéfico para as localidades e para o Estado como um todo.

A mensuração do grau das desigualdades intermunicipais de renda será realizada mediante o uso dos mesmos coeficientes utilizados por Williamson (1977). Segundo esse autor, uma medida de desigualdade pode ser obtida por:

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^n (Y_{pc, i} - Y_{pc, E})^2 \frac{P_i}{P_E}}}{Y_{pc, E}}$$

Onde:

$Y_{pc, i}$ = renda *per capita* do i-ésimo município;

$Y_{pc, E}$ = renda *per capita* do Estado;

P_i = população do i-ésimo município;

P_E = população do Estado.

² Em 1985, o RS tinha 244 municípios; em 1990, 333; em 1996, 427; em 1997, 467; e, em 2001, 497.

³ Não cabe discutirmos aqui as razões que levam as comunidades a empreenderem a luta pelas emancipações municipais. Há um longo debate sobre as vantagens e as desvantagens do processo. Consideramos apenas que o parcelamento territorial é o resultado de processos sociais, econômicos e políticos por espaços nessas três áreas, que ocorrem em meio a uma dinâmica mais abrangente em vigor no País e no Estado. Uma discussão mais sistematizada sobre o tema pode ser encontrada em Hessel (1976).

O coeficiente V_w é um indicador ponderado de variação que mede a dispersão dos níveis de Y_{pc} municipal relativamente à média estadual, nesse caso, sendo cada desvio regional ponderado pela participação do respectivo município na população do Estado. Assim sendo, quanto maior for V_w , maior será o diferencial da renda em termos espaciais.⁴

As medidas de desigualdade concebidas por Williamson têm algumas limitações que não permitem revelar todos os aspectos envolvidos na questão das desigualdades, na medida em que são determinadas, de certo modo, pela Y_{pc} . A suposição de que a Y_{pc} expresse o nível de bem-estar envolve certo risco para a veracidade dos coeficientes, que podem ser afetados negativamente em períodos de fortes migrações, além do fato de que esse indicador não expressa a distribuição interpessoal da renda. Mesmo com essas limitações, esses coeficientes têm sido largamente utilizados em estudos dessa natureza, até mesmo pela escassez de outros que possam substituí-los.

As fontes de informações são o Núcleo de Contas Regionais da FEE para o caso das rendas ($Y = \text{PIB}$) municipais e o IBGE para o das populações nos anos censitários. Para os anos intercensitários, são utilizadas estimativas elaboradas no Núcleo de Indicadores Sociais da FEE.

Por fim, fazemos uma breve justificativa sobre a escolha do período (1985-2001) abrangido por este estudo. O período e, de certa forma, os anos selecionados foram determinados pela disponibilidade de informações, em especial da renda municipal, mas não somente por isso. Na verdade, esses 16 anos de final de século foram “notáveis” em termos de modificações no cenário social, econômico e político do País. Foi nesse período que o País definiu uma nova Constituição, recuperou a democracia em meio a uma persistente crise, caracterizada por baixo crescimento e inflação galopante, abriu a economia, diminuiu o tamanho do Estado e desregulamentou diversos setores da vida nacional. Experimentou tudo isso permeado por renovadas expectativas coletivas de recuperação do País como nação. Isso terá provocado divergência ou convergência nos padrões de renda municipal? Essa é uma das questões a serem discutidas neste texto.

⁴ Há dois outros indicadores no modelo de Williamson. O primeiro, denominado V_{uw} , diferencia-se do V_w apenas por não considerar a ponderação dada pelo termo P_i/P_E , substituindo-o por $1/N$, sendo N o número de municípios. Nesse caso, portanto, não há ponderação. O segundo é um indicador M_w , análogo a V_w , diferindo apenas por considerar os desvios absolutos em relação à média ao invés do quadrado dos desvios. Trata-se de uma medida alternativa que serve para testar os resultados de V_w , pois este, ao elevar ao quadrado as diferenças, pode tornar-se desnecessariamente sensível aos poucos desvios extremos da Y_{pc} municipal.

2 - Contextualização econômica e social das desigualdades intermunicipais de renda no Rio Grande do Sul

Os ambientes nacional e estadual passaram por muitas mudanças no período 1985-2001. Do ponto de vista político, a sociedade brasileira continuava seus esforços no sentido de redemocratizar o País, o que culminou com o estabelecimento da Constituição de 1988, que devolveu o País à normalidade democrática. Do ponto de vista econômico, grande parte do período de 1985 a maio de 1994 foi caracterizado por uma persistente crise econômica, cujos resultados foram: baixas taxas de crescimento, altas taxas de desemprego, inflação galopante e queda generalizada das rendas individuais, em especial dos salários. A partir de meados de 1994, novas medidas de política econômica foram implementadas (Plano Real), tendo como resultado imediato uma redução drástica da inflação e uma recuperação relativa do emprego e da renda real dos trabalhadores, pelo menos até meados de 1996. Todavia os novos fundamentos da política de estabilização introduziram mecanismos de vulnerabilidade externa na economia brasileira, expondo-a a instabilidades ocorridas pelo mundo afora, como as crises do México, dos emergentes asiáticos, da Rússia, da Argentina e, por fim, a da própria insustentabilidade de alguns fundamentos do Plano Real, que desembocaram na maxidesvalorização do real frente ao dólar, em janeiro de 1999.

Qual foi o comportamento da economia gaúcha nesse contexto? Antes de qualquer afirmação, convém lembrarmos que a mesma sempre operou de forma muito integrada ao resto do País, especialmente à economia da Região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), portanto, seu desempenho depende, em parte, da dinâmica nacional. É necessário também considerarmos a forte ligação da economia do Estado com a economia internacional,⁵ além da considerável capacidade endógena de gerar seu próprio crescimento, quando comparado com a média dos estados brasileiros.

A média das taxas de crescimento anual do produto total do Rio Grande do Sul, entre 1986 e 2001, foi de 2,38%, tendo a agropecuária crescido à média anual de 2,63%; a indústria, à de 2,70%; e os serviços, à de 2,11%. Esses níveis de desempenho da economia gaúcha podem ser considerados medíocres

⁵ Em 1998, as importações de bens e serviços internacionais e interestaduais representavam 21,24% da oferta global do Estado, e as exportações atingiram 23,28% da demanda global de bens e serviços (MIP/FEE, Tabela 22).

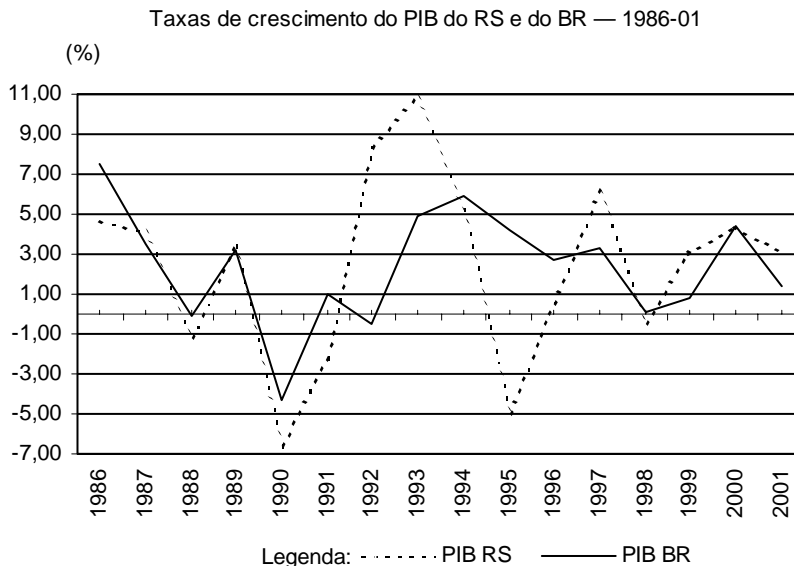
face às necessidades socioeconômicas, ainda que possam ser mais elevados do que a média nacional ou à de muitos outros estados do País. Esse desempenho pode ser ainda examinado tendo por base uma periodização que permita verificar o grau de oscilação das taxas de crescimento em função das especificidades conjunturais vigentes em cada subperíodo (Tabela 2 do **Apêndice Estatístico**).⁶

Observando a performance da economia gaúcha por subperíodos, constatamos uma tendência de queda suave na média das taxas de crescimento a partir de 1986, sendo que os piores resultados foram alcançados em 1994-98, quando o desempenho ficou muito abaixo da média do País (Gráfico 1). Sendo uma economia com “alto” grau de abertura para o mercado internacional, a economia do RS foi atingida frontalmente pelo câmbio apreciado, que restringiu o segmento exportador, o mais competitivo da economia gaúcha. Além disso, a combinação de fronteiras relativamente livres com dólar barato permitiu o ingresso de grande volume de bens importados a baixo custo, substituindo uma diversificada produção interna e levando as empresas gaúchas ao desaparecimento ou à redução de sua participação no mercado.

É óbvio que há outras causas para o baixo desempenho da economia do Rio Grande do Sul, como os preços internacionais de produtos agrícolas, os “humores de São Pedro” (comportamento do clima em geral) e a disponibilidade de crédito agrícola, dentre outras. O mercado interno, aparentemente, registrou tendência à queda no consumo ou a crescimento muito baixo entre 1986 e 2001, exceto entre os anos de 1994 e 1997, quando aumentou a renda real por efeito de decréscimo da inflação, mas esse aumento da demanda foi atendido, em grande parte, por importações.

⁶ A periodização do período 1985-2001 obedeceu certa dose de arbitrariedade do analista. O subperíodo 1985-1989 abrange uma fase na qual a sociedade brasileira encaminhava a recuperação do estado democrático mediante a formulação de um novo marco constitucional, concluído em 1988, e a eleição direta para todos os níveis da Federação. O subperíodo 1990-1993 foi demarcado pela assunção do Presidente da República — eleito pela via direta depois de um jejum de muitos anos —, pelo ambiente político tumultuado e pela continuidade da crise econômica e da inflação galopante vigente desde a década anterior. Faz parte dessa fase o encaminhamento das precondições do Plano de Estabilização, que seria implementado em meados de 1994. O subperíodo 1994-1998 foi delimitado levando em conta a vigência do Plano Real em sua concepção original (câmbio “quase ao par”, aprofundamento da abertura comercial, redução drástica do tamanho do Estado e flexibilização em vários setores da economia). O subperíodo 1999-2001 difere do anterior, devido ao fim do Plano Real em sua concepção original, causado pela maxidesvalorização do real, e a outras medidas, como o sistema de metas de inflação e o estabelecimento de austeridade fiscal, agora para valer, com as metas de superávit primário monitoradas pelas agências multilaterais.

Gráfico 1



FORNTE: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

Uma síntese dos principais movimentos que afetam mais diretamente as rendas *per capita* municipais, seja pelo lado da renda global, seja pelo lado da população, é formulada a seguir. O período 1985-2001 foi caracterizado por grandes flutuações nos produtos total e setorial. Tais flutuações estão relacionadas a certos movimentos da dinâmica nacional, do que resultou a periodização para a economia do Rio Grande do Sul, já explicada anteriormente. Além disso, foi um tempo de grandes mudanças institucionais, das quais destacamos duas em especial, que têm a ver diretamente com a instância territorial utilizada neste trabalho, portanto, com tendência a afetar o comportamento dos coeficientes de desigualdades (V_w). A primeira foi a Constituinte de 1988, que teve um caráter descentralizador das rendas públicas, elevando a parcela dos municípios na partilha da arrecadação tributária do País. A segunda mudança que se operou ao longo do período foi o grande número de emancipações ocorridas, que mais do que duplicou a quantidade de municípios entre 1985 (244) e 2001 (497).

Por fim, um breve comentário sobre as políticas de desenvolvimento regional no período. Em nível nacional, pelo menos até 1995, a ação foi no sentido de desmontar as estruturas existentes para esse fim, que, aliás, não funcionavam

com a eficiência requerida. Daí em diante, as propostas de políticas para o âmbito regional estavam contidas tanto no Projeto Brasil em Ação (1995-98) quanto no Projeto Avança Brasil (1999-02), tendo como alvo principal o reforço das áreas mais prósperas do País (as ilhas de prosperidade) em detrimento dos espaços pouco ou não competitivos.⁷ No plano estadual, não é possível afirmar que tenha havido políticas de desenvolvimento regional, apesar de algumas iniciativas governamentais (criação de órgãos, estabelecimento de incentivos diferenciados e ampliação do debate a respeito) nesse sentido. Todavia essas iniciativas têm sido absolutamente impotentes para, pelo menos, sinalizar algum início de mudança no cenário dos desníveis regionais.

3 - Padrão das desigualdades intermunicipais de renda no Rio Grande do Sul

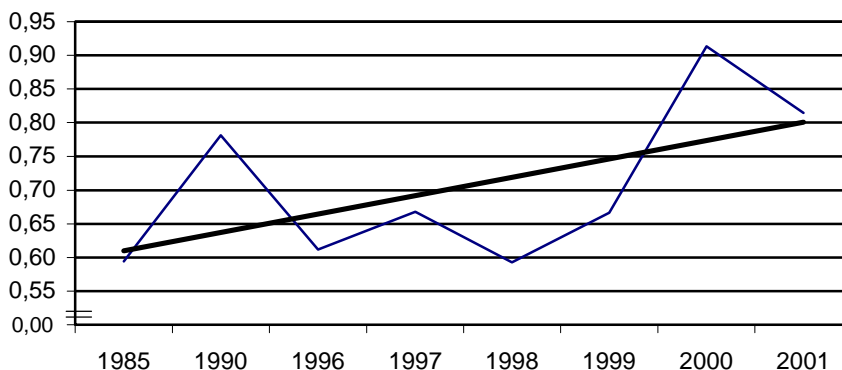
O comportamento do coeficiente de desigualdade (V_w) usualmente é flutuante, alternando movimentos que caracterizam tanto convergência quanto divergência dos níveis de rendas inter-regionais. Esse fato dificulta a leitura e a interpretação do fenômeno, quando a série é constituída por observações muito próximas no tempo. Dificulta especialmente a verificação da tendência convergente ou divergente ao longo do período em estudo. A solução é ajustar uma função que mostre com clareza a referida tendência. O Gráfico 2 indica que o fenômeno das desigualdades intermunicipais de renda no Rio Grande do Sul foi crescente no período 1985-2001. Isso significa dizer que, em geral, se alargou a distância entre a renda dos municípios mais ricos e a daqueles considerados mais pobres.

Há pelo menos três fatores que agem diretamente e de forma combinada na determinação do grau de desigualdade (V_w) de renda intermunicipal no Rio Grande do Sul, quais sejam: o Produto Interno Bruto municipal, o crescimento demográfico municipal e o número de municípios novos. É difícil dizer qual deles tem um papel mais decisivo nesse processo. Todavia é certo que os dois primeiros têm um peso maior. A performance dos PIBs municipais no Rio Grande do Sul depende de muitos outros fatores, como, por exemplo, da dinâmica da

⁷ Uma excelente síntese das ações da União Federal no Desenvolvimento Regional pode ser encontrada em Araujo (2000).

economia nacional, dos mercados internacionais, dos preços das *commodities*, dos fatores climáticos, da infra-estrutura (logística), do capital humano, da política econômica, dentre outros. Todos esses fatores agem de forma diferenciada nos diversificados territórios regional e municipal do Estado. A própria crise manifestou-se diferentemente em cada um dos recortes territoriais considerados.

Gráfico 2

Coeficiente de desigualdade intermunicipal no RS (V_w) — 1985-2001

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

O crescimento demográfico municipal pode assumir um papel relevante na determinação do V_w , desde que ocorram grandes mudanças da população no âmbito local. As taxas de crescimento médio anual por município, entre 1990 e 2000, revelaram alterações relevantes, capazes de afetar de modo importante as rendas *per capita* e, com isso, os V_w , embora as taxas equivalentes para o Estado registrem tendência cadente⁸ nos últimos 50 anos e tenham alcançado 1,23% ao ano na década de 90. Contrastando essa taxa com as respectivas taxas municipais, podemos ter uma idéia do papel que essa variável teve na determinação das desigualdades regionais do Estado. As taxas líquidas anuais

⁸ Nos anos 50, a taxa de crescimento médio anual do Estado foi de 2,56% ao ano; nos 60, de 2,19%; na década de 70, de 1,55%; e, nos anos 80, de 1,49%.

de migração interestadual também têm sido cadentes nas últimas décadas, tendo sido de 0,03% entre 1990 e 2000.⁹ Estamos destacando esse aspecto do crescimento demográfico para mostrar que o papel do saldo migratório interestadual foi irrelevante ou quase neutro na formação do crescimento populacional do Estado e de seus municípios, nos anos 90. Portanto, o comportamento demográfico municipal foi determinado pelas taxas de fecundidade e de mortalidade, que são baixas no Rio Grande do Sul, e pelas migrações internas. Embora os fluxos de migrações internas venham diminuindo nas últimas décadas (Bandeira, 2000, p. 541), elas ainda são consideradas elevadas, sendo grandes responsáveis pelo crescimento demográfico de muitos municípios gaúchos nos anos 90.

Temos, então, um quadro de desigualdades intermunicipais de renda com tendência ao agravamento, ao longo do período, no Estado. É interessante saber como se processou esse agravamento entre os municípios, bem como quais foram as regiões que mais contribuíram para a piora desse cenário. Para tanto, introduzimos dois procedimentos que permitirão desvendar essa questão. O primeiro é trabalhar também com as macrorregiões (Norte, Sul e Nordeste), que são as formações regionais básicas do Rio Grande do Sul (Alonso, 1984), e com seus respectivos municípios. O segundo é classificar as rendas *per capita* municipais por quartis, para quatro anos selecionados (1985, 1990, 1997 e 2001), e, a partir daí, observar o movimento do número de municípios, por macrorregião, nos quartis extremos. O Quartil 1 abrange os municípios de renda *per capita* mais baixa (os mais pobres da escala), e o Quartil 4 abarca os de renda alta (os mais ricos da escala). Os quartis intermediários não afetam substancialmente o grau de desigualdade (V_w), por essa razão, não serão analisados no âmbito deste trabalho.

A Tabela 3 do **Apêndice Estatístico** e os Gráficos 3 (Macrorregião Sul), 4 (Macrorregião Norte) e 5 (Macrorregião Nordeste) mostram a movimentação do número de municípios por macrorregião que, ao longo do período, ingressaram ou saíram dos Quartis 1 e 4, significando que “empobreceram” ou “enriqueceram”, influenciando diretamente na determinação do coeficiente de desigualdade (V_w) intermunicipal de renda.

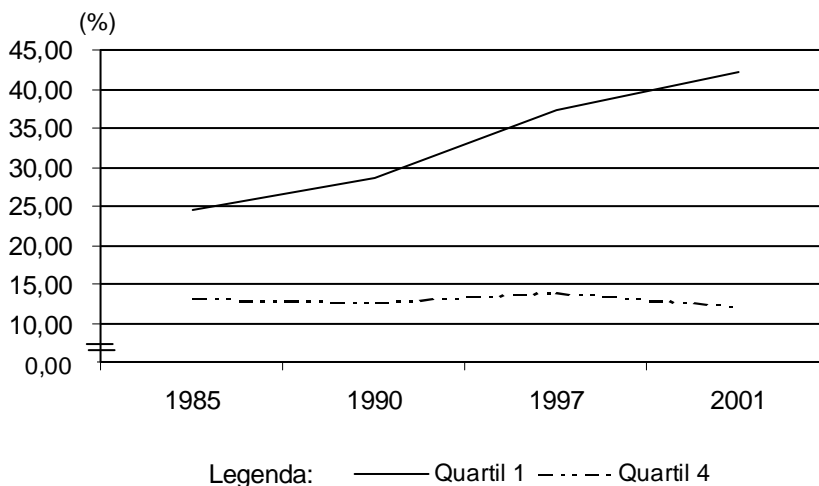
Uma primeira constatação é que a movimentação do número de municípios de um quartil para outro reflete, de alguma forma, a dinâmica e o padrão de desenvolvimento da macrorregião a que pertencem. Nesse sentido, a Macrorregião Sul (Metade Sul), comprovadamente uma região com sérios problemas de

⁹ Entre 1970 e 1980, a taxa líquida migratória foi de 0,3% e, entre 1980 e 1990, registrou 0,12%.

dinamismo, apresentou um número crescente de municípios que ingressaram no quartil de renda mais baixa do Estado. Em 1985, aproximadamente um quarto dos municípios dessa macrorregião fazia parte do quartil de menor renda *per capita* do Estado. Esse percentual cresceu continuamente até alcançar 42,22% em 2001. O percentual de municípios da Macrorregião Sul que se situam no quartil mais elevado de renda *per capita* permaneceu praticamente estável, girando entre 12,22% e 13,95%. Essa situação é representada no Gráfico 3, que mostra um distanciamento crescente entre os municípios que “empobrecem” e aqueles que podem ser considerados “ricos” em termos de rendimento por habitante. Percebe-se claramente que os municípios da Macrorregião Sul contribuíram, em grande medida, para o aprofundamento das disparidades, não só no plano interno, mas também no Rio Grande do Sul. Em outras palavras, o efeito divergência dá-se pelo empobrecimento relativo dos municípios dessa parte do Estado.

Gráfico 3

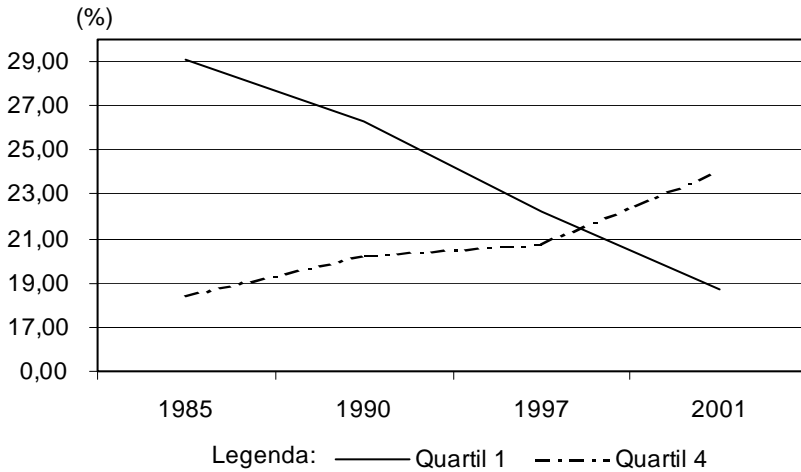
Participação percentual do número de municípios da Macrorregião Sul nos Quartis 1 e 4 do RS — 1985-2001



FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

Gráfico 4

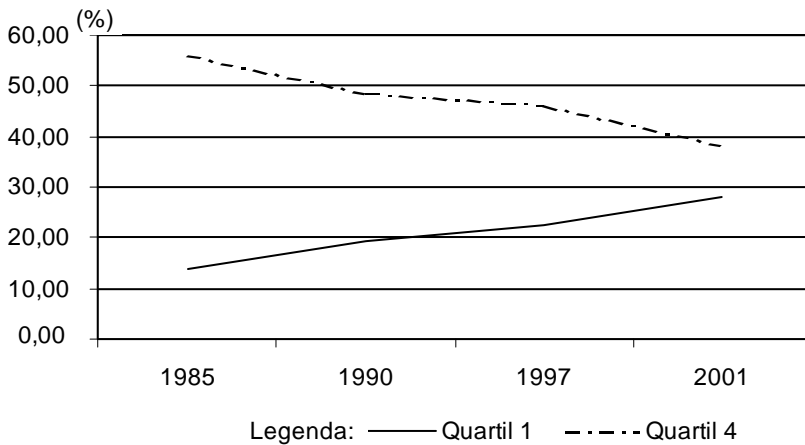
Participação percentual do número de municípios da Macrorregião Norte nos Quartis 1 e 4 do RS — 1985-2001



FONTES DOS DADOS BRUTOS: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

Gráfico 5

Participação percentual do número de municípios da Macrorregião Nordeste nos Quartis 1 e 4 do RS — 1985-2001



FONTES DOS DADOS BRUTOS: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

A Macrorregião Norte apresentou um desempenho municipal diverso do que constatamos para a Macrorregião Sul do Estado. Embora, em 1985, a Macrorregião Norte tivesse um percentual de municípios (29,08%) maior do que a Macrorregião Sul (24,52%) no Quartil 1 (renda mais baixa), essa relação se inverteu ao longo do período, registrando, em 2001, os percentuais de 18,67% para a Norte e de 42,22% para a Sul. O Gráfico 4 mostra a trajetória cadente dos municípios da Macrorregião Norte que saem do Quartil 1 (renda *per capita* mais baixa) e ingressam no âmbito de outros quartis de renda mais elevada e, simultaneamente, a trajetória ascendente de municípios que ingressam no quartil de renda *per capita* mais elevada da economia gaúcha.

Os municípios da Macrorregião Nordeste apresentaram performances distintas das demais macrorregiões com relação ao grau de desigualdades intermunicipais de renda do Rio Grande do Sul (Gráfico 5). Nesse caso, aumentou¹⁰ o percentual de municípios da Macrorregião no quartil de renda *per capita* mais baixa, e, simultaneamente, diminuiu o percentual de localidades que se situavam no quartil de rendas *per capita* mais elevadas.¹¹ Portanto, na macrorregião considerada mais rica, observa-se uma tendência à queda relativa das rendas *per capita* tanto dos municípios que fazem parte do Quartil 1 (rendas mais baixas) quanto dos do Quartil 4 (rendas mais elevadas).

Uma síntese do que já observamos até agora compreende o fato de que as desigualdades intermunicipais de renda *per capita* se agravaram entre 1985 e 2001. Observamos também que houve grande flutuação nas taxas de crescimento do PIB do Rio Grande do Sul (Gráfico 1), conseqüentemente, nos respectivos municípios e regiões. Com relação ao crescimento da população do Estado, constatamos a continuidade das décadas anteriores, isto é, taxas cadentes e estáveis, tendo atingido a média anual de 1,23% entre 1991 e 2000. Todavia, quando observamos o comportamento demográfico por macrorregião e municípios, o quadro é bastante diferenciado.¹² Entre os municípios, a assimetria é maior ainda, sendo que 42% dos mesmos, no Estado, apresentaram taxas negativas de crescimento demográfico, ou seja, tiveram perda líquida de população. Na Macrorregião Norte, 61% dos municípios tiveram suas populações reduzidas em termos absolutos. Na Macrorregião Sul, cerca de 18% das localida-

¹⁰ O percentual de municípios da região que ingressaram no Quartil 1 (renda mais baixa) dobrou de 14% para 28% entre 1985 e 2001 (Tabela 3).

¹¹ Em 1985, a Macrorregião Nordeste tinha 56% dos seus municípios contidos no Quartil 4 (renda mais elevada), passando para 38,32% em 2001 (Tabela 3).

¹² As taxas médias anuais de crescimento demográfico das macrorregiões entre 1991 e 2000 foram: Norte, -0,26; Sul, 0,79; e Nordeste, 2,20, uma assimetria considerável.

des perderam população, e, na Macrorregião Nordeste, apenas 8% apresentaram o mesmo desfecho.

Uma primeira conclusão dessa análise demográfica é que as correntes migratórias internas tiveram como origem principal os municípios da Macrorregião Norte e como destino predominante os municípios da Macrorregião Nordeste. O efeito imediato é que se elevaram relativamente as rendas *per capita* na Macrorregião Norte e se retraíram, em alguma medida, as rendas *per capita* nas localidades da Nordeste, afetando diretamente a determinação dos coeficientes de desigualdade V_w . Que lições podemos tirar desses fatos?

A Macrorregião Norte tem apresentado taxas de crescimento do PIB acima da média do Estado, impulsionadas por uma agricultura dinâmica, mas não em todos os municípios, e por um parque industrial moderno, porém somente em algumas poucas localidades. Por que a população migrou de modo tão intenso? Por duas razões. A primeira é devido à própria modernização da agricultura, que necessita, cada vez menos, de trabalhadores em suas atividades. A segunda razão é devido, justamente, aos municípios que têm estruturas agrícolas atrasadas tecnicamente, descapitalizadas e sem políticas que as estimulem. Portanto, estamos diante de dois tipos de “economia”, ambas liberando força de trabalho. Efeito disso tudo: evasão de população. Com a Macrorregião Nordeste ocorre o contrário, ela é receptora de população, leia-se de força de trabalho. Sendo a macrorregião mais dinâmica do Estado, é natural que gere expectativas em outras regiões, atraindo grandes contingentes populacionais.

Resumindo nosso cenário, temos uma economia que apresenta grande assimetria entre as rendas *per capita* municipais, do que resulta tendência crescente do grau de desigualdade (V_w) num período com grande e livre mobilidade espacial de população (força de trabalho) e de capitais. A realidade parece invalidar a hipótese neoclássica,¹³ segundo a qual, numa economia de mercado com livre movimentação de fatores, a tendência é para o equilíbrio ou equalização, pelo menos relativa, das rendas em geral (salários e lucros). Ora, não há barreiras institucionais ou legais à livre movimentação geográfica de capitais, nem da força de trabalho. O extraordinário movimento de migrações internas (demográficas), especialmente da Macrorregião Norte para a Macrorregião Nordeste, é uma prova da livre mobilidade que a força de trabalho exerceu no período. A realidade parece dar razão a Myrdal (1968), cuja proposta pode ser

¹³ Formulação originalmente concebida por Eli Heckscher e Bertil Ohlin em trabalhos publicados originalmente em 1919 e 1933 respectivamente. Eles buscavam explicar os efeitos do comércio externo na distribuição da renda. Uma discussão interessante sobre essa formulação pode ser encontrada em Rofman (1974, p. 77-87).

resumida na assertiva de que as disparidades regionais tendem a aumentar e não a diminuir em economias capitalistas, embora possam ocorrer efeitos compensatórios aos “efeitos regressivos” nas regiões mais pobres a partir dos “efeitos propulsores” com origem nas regiões mais ricas.¹⁴

Outra lição relevante é relativa ao papel que as emancipações municipais têm no processo de desenvolvimento local e regional. Alguns estudos divulgados no período concluíram que as emancipações constituíam uma estratégia que levava a resultados positivos tanto local quanto regionalmente. O Professor Klering, em suas análises do desempenho dos municípios do Estado, muitas vezes concluiu seus trabalhos afirmando que “Geralmente o desmembramento dos municípios é benéfico para eles mesmos e para o Estado: a maioria dos municípios emancipados em 1982 teve desempenho econômico muito acima da média do Estado” (Klering, 1989, p. 24).

“(…) os municípios novos crescem mais do que os desmembrados, e esses, mais do que os demais municípios não afetados por qualquer desmembramento” (Klering, 1990, p. 395).

“Progridem mais facilmente os municípios mais novos, com menos população e áreas menores para cuidar, propriedades rurais menores, situados em locais menos distantes de POA (ou outros grandes centros de influência), e maior receita *per capita* para fazer frente às despesas e necessidades de investimentos” (Klering, 1997, p. 191).

“(…) as emancipações que ocorreram no Estado a partir de 1982 trouxeram inequívocos benefícios econômicos e sociais para o Estado” (Klering, 2001, p. 54).

O mesmo autor declarava ao **Correio do Povo** (1991, p. 2) que

“(…) o crescimento econômico do norte do Estado se deve principalmente ao grande número de municípios que estão se emancipando (...). Observa, porém, ser necessário que os municípios da parte sul do Estado procurem a emancipação e sugere a criação de uma lei que proíba as emancipações na parte norte”.

A análise de Klering parece não levar em conta dois aspectos relevantes que envolvem a criação de novos municípios. De um lado, o fato de que algumas localidades mais dinâmicas, ao obterem a emancipação, continuam crescendo, sendo esse processo o reflexo do dinamismo já existente no local. Nesse caso,

¹⁴ Myrdal acredita que o Estado tem um papel importante a desempenhar, no sentido de reduzir as disparidades regionais, atuando através da política econômica, para neutralizar as forças de mercado que provocam os “efeitos regressivos” e apoiar aquelas que promovem os “efeitos propulsores”.

a emancipação é consequência e não causa da expansão econômica do novo município. De outro lado, localidades pouco dinâmicas, em geral esquecidas pela administração municipal, obtêm a emancipação com a expectativa de atingir padrões mais elevados de desenvolvimento. Nesses casos, a situação tende a melhorar, pelo menos no curto prazo, por efeito dos fluxos financeiros de ordem fiscal que se estabelecem em decorrência da própria emancipação. No longo prazo, entretanto, se o novo município não tiver escala e uma estrutura econômica competitiva, certamente se tornará mais um candidato ao empobrecimento, com perda de população, capitais e tudo o mais. Portanto, a emancipação pura e simples não constitui uma panacéia como muitos pensam.

A tendência crescente dos coeficientes de desigualdades (Gráfico 2) mostra o contrário. O número de emancipações cresceu rapidamente (mais do que dobrou) entre 1985 e 2001, ao mesmo tempo em que cresceu a disparidade de renda entre os municípios do Estado. Assim, não foi por falta de desmembramentos que as desigualdades se elevaram. É claro que as emancipações tendem a gerar alguma expansão e melhoria local nos primeiros anos de vida dos novos municípios, principalmente pela disponibilidade imediata de fundos e de retornos fiscais que antes não existiam para aquela área. Todavia, no médio e no longo prazo, apenas aquelas áreas que já dispunham de uma estrutura econômica com razoável extensão de externalidades e com inserção favorável, portanto, competitiva, nas dinâmicas nacional e internacional podem alcançar padrões de renda elevadas e sustentáveis no tempo. Não há evidência consistente para se afirmar que a simples emancipação de um local leve automaticamente à sua redenção social e econômica. Por fim, parece claro que a visão, singela e dual, de que o Rio Grande do Sul é constituído por duas regiões — a Metade Norte, considerada rica, e a Metade Sul considerada pobre — é, no mínimo, um equívoco.

4 - Considerações finais

A questão das desigualdades regionais tem estado cada vez mais presente na agenda da sociedade gaúcha. Há sólidas razões para que isso aconteça, na medida em que o fenômeno, aparentemente, está mais exposto aos olhos da população. Talvez a explicitação do fato esteja vinculada à situação de crise prolongada que tem caracterizado tanto a economia brasileira quanto a gaúcha. A média das taxas de expansão do produto no Rio Grande do Sul foi de 2,38% entre 1985 e 2001. Na verdade, uma taxa de crescimento modesta. Esse desempenho ocorre de forma muito diferenciada regionalmente, mais diferenciada ainda no âmbito dos municípios.

O comportamento do coeficiente de desigualdade V_w ao longo do período foi tendencialmente crescente (Gráfico 2), o que significa um alargamento do fosso que separa os municípios mais ricos dos mais pobres. Organizando as rendas *per capita* dos municípios do Estado por quartis em quatro anos selecionados (1985, 1990, 1997 e 2001) e separando as localidades por macrorregiões (Norte, Sul e Nordeste), podemos examinar o movimento dos municípios interquartis, levando em conta a formação regional a que pertencem.

Na Macrorregião Sul, aumentou o percentual de municípios no Quartil 1 (mais pobres), e manteve-se relativamente estável o percentual de municípios no Quartil 4 (mais ricos), refletindo a tendência histórica ao empobrecimento da Região. Na Macrorregião Norte, o percentual de municípios que se situavam no Quartil 1 se reduziu permanentemente, enquanto o percentual das localidades situadas no Quartil 4 (renda mais alta) aumentou, significando uma melhoria no padrão de renda *per capita* regional. Todavia convém salientarmos que essa macrorregião apresentou crescimento demográfico negativo, indicando perda absoluta de população, o que levou muitos municípios a “elevarem” suas rendas *per capita* mudando de quartil, não indicando, necessariamente, enriquecimento. Pode-se afirmar que quase todos os municípios que perderam população em termos absolutos pioraram a sua situação econômica. A Macrorregião Nordeste foi, certamente, a grande receptora da população liberada pela Macrorregião Norte via migração. Isso fez com que muitos municípios tenham ingressado no Quartil 1 (mais pobre) e outros tenham saído do Quartil 4 (mais rico).

Disso se conclui que os municípios mais pobres não estão concentrados em apenas uma parte do Estado (Metade Sul), como é o senso comum, mas, sim, disseminados por todo o território sul-rio-grandense, inclusive na Macrorregião Norte, onde 61% dos municípios tiveram perda absoluta de população (taxas negativas de crescimento), o que não é sinal de prosperidade. Essa constatação derruba a tese segundo a qual emancipações, em quaisquer circunstâncias, levam a melhores padrões de desenvolvimento. É preciso considerarmos que muitos desses municípios — talvez a maior parte — se emanciparam nas últimas duas décadas e nem por isso se desenvolveram. É necessário, portanto, repensarmos os critérios exigidos para novas emancipações, introduzindo exigências que considerem, de fato, a estrutura econômica local e regional e o tipo de inserção na dinâmica da economia gaúcha e na da nacional.

Finalmente, um breve comentário sobre as possibilidades de se iniciar um trabalho visando mitigar ou frear a trajetória crescente das desigualdades de renda entre os municípios e entre as regiões do Rio Grande do Sul. O Estado parece não ter restrições de ordem ambiental para o desenvolvimento da agropecuária, tanto que, mesmo produzindo abaixo da capacidade potencial,

ainda assim seu produto setorial é menor apenas do que o de São Paulo. Poderia, portanto, ampliar a produção primária mediante a incorporação de áreas hoje ociosas e a diversificação do perfil produtivo. No campo industrial e dos serviços, há possibilidades de ampliar e diversificar a produção e a prestação de serviços, processo que já vem ocorrendo em alguma medida. Para tanto, o Estado conta com uma rede urbana privilegiada, que deve ser considerada como um ativo extremamente útil em qualquer política que vise reduzir as desigualdades. Mais ainda, o Estado dispõe de dois outros insumos que o diferenciam da média nacional: a sua história social e econômica e o seu capital humano.

Há, todavia, três tipos de ingenuidade que não podem estar presentes em qualquer esforço para diminuir as disparidades. A primeira é imaginarmos que é possível alcançar esses objetivos somente com políticas públicas. A segunda, mais perigosa, é imaginarmos que o livre funcionamento das forças do mercado, com mobilidade plena de capitais e força de trabalho, seja suficiente para atingirmos padrões mais decentes de desigualdade. Por fim, resultados a curto prazo: nenhum. É mais do que ingênuo pensarmos que seja possível mudarmos esse quadro imediatamente. Portanto, pensemos a longo prazo.

Apêndice estatístico

Tabela 1

Coeficientes de desigualdade (V_w) intermunicipal e intermacrorregional de renda no Rio Grande do Sul — 1985-2001

ANOS	DIVISÃO MUNICIPAL	DIVISÃO MACRORREGIONAL
1985	0,5941	0,1736
1990	0,7815	0,2096
1996	0,6119	0,1493
1997	0,6679	0,1548
1998	0,5926	0,1291
1999	0,6665	0,1418
2000	0,9132	0,1963
2001	0,8144	0,1641

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

Tabela 2

Média das taxas de crescimento anuais do PIB total e setorial
do Rio Grande do Sul — 1986-01

(%)

PERÍODOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL
1986-89	1,38	3,10	2,60	2,75
1990-93	3,13	3,00	2,35	2,58
1994-98	0,24	1,44	1,44	1,26
1999-01	7,60	3,87	2,23	3,50

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

Tabela 3

Número e participação percentual, por renda *per capita*, dos municípios das Macrorregiões
Norte, Sul e Nordeste nos Quartis 1 e 4 do Rio Grande do Sul — 1985-2001

ANOS E MACRORREGIÕES	QUARTIL 1		QUARTIL 4	
	Número de Municípios	Participação %	Número de Municípios	Participação %
1985				
Norte	41	29,08	26	18,44
Nordeste	7	14,00	28	56,00
Sul	13	24,52	7	13,21
1990				
Norte	52	26,26	40	20,20
Nordeste	14	19,44	35	48,61
Sul	18	28,57	8	12,70
1997				
Norte	62	22,22	58	20,79
Nordeste	23	22,55	47	46,08
Sul	32	37,21	12	13,95
2001				
Norte	56	18,67	72	24,00
Nordeste	30	28,04	41	38,32
Sul	38	42,22	11	12,22

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

Referências

- ALONSO, J. A. F. **Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna no Rio Grande do Sul: 1939-70**. Porto Alegre: FEE, 1984. (Teses, n. 9).
- ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul, nos anos 80. In: ALMEIDA, P. F. C. de (Coord.). **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre: FEE, 1990.
- ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S.; BENETTI, M. D. **Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.
- ALONSO, J. A. F. O cenário regional gaúcho nos anos 90: convergência ou mais desigualdade. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 3, p. 97-118, 2003.
- ARAUJO, T. B. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, ANPUR, v. 2, n. 2, 2000.
- BANDEIRA, P. S. Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. In: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional**. São Paulo: Unesp/ANPUR, 2000.
- BANDEIRA, P. S. A produção gaúcha na economia nacional: resposta a uma crítica. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 137-149, 1984.
- BREITBACH, A. C. M. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: FEE, 1988.
- CAVES, R. E.; FRANKEL, J. A.; JONES, R. W. **Economia internacional: comércio e transações globais**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CORREIO DO POVO. Porto Alegre: Empresa Jornalística Caldas Júnior, 26 dez. 1991. p. 2.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. **Matriz de insumo produto — 1998**. Porto Alegre: FEE, 2002. (CD-ROM).
- HESEL, J. R. **Criação de municípios no Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: FVG/EBAP, 1976. (Dissertação apresentada no IEPE-UFRGS).

KLERING, Luis Roque. O crescimento dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Análise**, Porto Alegre, PUC, v. 1, n. 1, p. 15-32, 1989.

KLERING, Luis Roque. Análise do desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul em 1989. **Análise**, Porto Alegre, PUC, v. 1, n. 4, p. 373-400, 1990.

KLERING, Luis Roque. Análise do desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul em 1996. **Análise**, Porto Alegre, PUC, v. 8, n. 2, p. 143-193, 1997.

KLERING, Luis Roque. Análise do desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul em 1999. **Análise**, Porto Alegre, PUC, v. 12, n. 1, p. 7-55, 2001.

MESQUITA, Z. Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 95-146, 1984.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

PALÁCIOS, J. J. El concepto de region la dimensión espacial de los procesos sociales. **Revista Interamericana de Planificación**, Buenos Aires, SIAP. v. 17, n. 66, p. 56-68, 1983.

RICHARDSON, H. W. **Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

ROFMAN, A. **Desigualdades regionales y concentración económica: el caso argentino**. Buenos Aires, SIAP, 1974.

WILLIAMSON, J. G. Desigualdade regional e o processo de desenvolvimento nacional: descrição de padrões. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.