

Fundação Joaquim Nabuco 170

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - SDR/PR

DESIGUALDADES REGIONAIS NO DESENVOLVIMENTO  
DO BRASIL: DÉCADA DE 70 E ANOS 80

Relatório Final

PARTE I

Fundação Joaquim Nabuco  
Instituto de Pesquisas Sociais  
Departamento de Economia  
Recife, julho de 1990

## SUMÁRIO

Apresentação .....	1
Desigualdades Regionais no Desenvolvimento do Brasil (década de 70 e anos 80): Síntese do Relatório Final (Moacir dos Anjos Júnior) .....	7
<b>PARTE II: O CONTEXTO NACIONAL E AS REGIÕES EM SEU CONJUNTO ..</b>	<b>30</b>
Capítulo 1. A economia nacional na década de 70 e nos anos 80 (Leonardo Guimarães Neto) .....	31
1. Dinâmica da economia .....	34
2. Algumas mudanças estruturais .....	46
2.1. Os agregados macroeconômicos .....	47
2.2. O setor industrial .....	50
2.3. O setor agropecuário .....	55
2.4. As exportações .....	64
2.5. Considerações finais .....	67
Capítulo 2. Questão regional no Brasil: reflexões sobre processos recentes (Leonardo Guimarães Neto) .....	69
1. Introdução .....	69
2. As formas recentes de articulação/integração das regiões: os três processos .....	70
2.1. O primeiro: a articulação comercial .....	70
2.2. O segundo processo: a integração produtiva .....	72
2.3. O terceiro: as formas de inserção do país na economia mundial .....	74
2.4. Outros processos .....	75
3. Impacto sobre a dinâmica das regiões .....	76
4. A regionalização das grandes frações do capital .....	103
4.1. Visão geral do país .....	104
4.2. Os casos do Nordeste e da Amazônia .....	114
5. Considerações finais .....	122

Capítulo 3. Aspectos sociais da questão regional nas décadas de 70 e 80 (Leonardo Guimarães Neto) .....	125
1. Introdução .....	125
2. Emprego e deslocamento espacial da população .....	127
3. As famílias pobres e sua evolução regional ..	154
4. As políticas sociais e as repercussões regionais: alguns indicadores .....	165
4.1. Saneamento básico .....	169
4.2. Educação .....	178
4.3. Saúde .....	185
5. Considerações finais .....	200
<b>PARTII: AS REGIÕES .....</b>	<b>205</b>
Capítulo 4. A dinâmica da região Norte e suas transformações (Constance Clark) .....	206
1. A dinâmica da região Norte .....	206
2. As transformações macroeconômicas .....	212
3. As transformações rurais .....	213
4. As transformações urbanas .....	221
5. O impacto social do processo de integração econômica .....	227
6. Balanço crítico do processo examinado .....	231
Capítulo 5. Dinâmica e transformação da economia nordestina na década de 70 e nos anos 80 (Renato Duarte) ..	237
1. Dinâmica do produto regional .....	237
2. Fontes de dinamismo regional .....	247
3. Comércio externo .....	264
4. A economia nordestina no contexto nacional ..	267
5. Dimensão social do crescimento econômico do Nordeste .....	268
6. Considerações finais .....	273
Capítulo 6. Rebatimento da crise econômica no âmbito regional nordestino (Ademir Alves de Melo) .....	276
1. Introdução .....	276
2. Breviário da crise .....	278
3. Condicionantes externos .....	279
4. O endividamento interno .....	284
5. A dinâmica econômica .....	286
6. A agropecuária .....	294
7. A indústria .....	298
7.1. A indústria extrativa .....	301
7.2. A transformação industrial .....	302
7.3. A política de incentivos .....	306
8. Comércio e serviços .....	314
9. O intercâmbio comercial .....	318
10. Finanças públicas .....	325

11. A dimensão social .....	332
11.1. Emprego .....	332
11.2. Renda .....	335
12. Conclusões .....	345
Capítulo 7. Sudeste: dinâmica e transformações recentes (Leonardo Guimarães Neto e Moacir dos Anjos Júnior) .....	349
1. Dinâmica da região .....	350
2. As transformações recentes .....	361
2.1. Os agregados macroeconômicos e o terciário .....	362
2.2. O setor industrial .....	367
2.3. O setor agropecuário .....	381
3. Impactos sociais .....	396
Capítulo 8. Região Sul: dinâmica e transformações recentes (Leonardo Guimarães Neto e Osnil Galindo) .....	407
1. Dinâmica da economia regional .....	410
2. As transformações na estrutura produtiva ....	428
3. As transformações sociais .....	456
Capítulo 9. O Centro-Oeste e sua dinâmica econômica (Osnil Galindo) .....	467
1. Uma breve introdução à formação econômica do Centro-Oeste .....	469
2. A dinâmica da economia da região .....	473
3. As transformações na estrutura produtiva ....	481
3.1. Setor agropecuário .....	481
3.2. Setor industrial .....	494
3.3. Setor terciário .....	503
4. As transformações sociais .....	506
<b>PARTIII: AVALIAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS IMPACTOS REGIONAIS .....</b>	<b>516</b>
Capítulo 10. Aspectos institucionais da questão regional no Brasil (Jorge Fernando de Santana) .....	517
1. Introdução .....	517
2. A questão regional na Constituição brasileira .....	522
2.1. Região e questão regional .....	523
2.2. Órgãos regionais .....	524
2.3. Planos regionais e programas regionais ..	525
2.4. Regionalização orçamentária .....	526
2.5. Instrumentos operativos regionais .....	527
3. Significado das inovações constitucionais ..	531
3.1. Importância dos aspectos considerados ..	532
3.2. Implicações institucionais .....	534

4. Proposta de regulamentação .....	539	3.4. O controle de capital na nova indústria .....	585
4.1. Tratamento de temas específicos .....	539	3.5. Considerações adicionais sobre os projetos industriais .....	687
4.2. Tratamento do tema genérico .....	543	4. Projetos agropecuários e agroindustriais ...	689
5. Apreciação geral .....	549	4.1. Impacto direto dos projetos em operação .....	689
5.1. Lacunas constitucionais .....	549	4.2. Integração intersectorial .....	693
5.2. Rumos propostos .....	552	4.3. Impacto social dos projetos .....	694
Capítulo 11. A estrutura regional das finanças públicas federais (Gustavo Maia Gomes) .....	556	4.4. Considerações adicionais sobre os projetos agropecuários e agroindustriais ..	697
1. Alguns estudos anteriores .....	557	5. Os empreendimentos de serviços e setoriais ..	699
2. Arrecadação ou incidência? .....	567	6. Considerações finais .....	701
3. Os indicadores selecionados .....	569	BIBLIOGRAFIA .....	706
4. Receita tributária federal por regiões, 1970-1975-1980 .....	571		
5. A despesa pública federal por regiões, 1970-1975-1980 .....	577		
6. Receita, despesa e transferências .....	583		
7. Despesas com pessoal e formação bruta de capital fixo .....	589		
8. A receita tributária federal por regiões, 1900-87 .....	595		
9. Conclusões .....	600		
Apêndice estatístico .....	602		
Capítulo 12. Avaliação das políticas explícitas na Amazônia (José Raimundo Vergolino e Olímpio de Arroxelas Galvão) .....	619		
1. A Amazônia dos grandes projetos: avaliações de impactos: sugestões de alternativas .....	619		
1.1. Introdução: avaliações de políticas num ambiente de rápida mutação .....	619		
1.2. A Amazônia dos grandes pólos .....	631		
1.3. A Amazônia dos grandes projetos .....	642		
2. O Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do Amazonas .....	653		
2.1. Introdução .....	653		
2.2. Objetivos do programa .....	653		
2.3. Custos do programa .....	659		
2.4. Avaliação dos resultados do PDRI-AM ...	661		
Capítulo 13. Considerações a respeito da política de investimentos do FINAM: aspectos macroeconômicos (Leonardo Guimarães Neto e Valdeci Montelero dos Santos) .....	666		
1. Introdução .....	666		
2. Visão geral dos empreendimentos incentivados .....	667		
3. Os empreendimentos do Setor Industrial .....	672		
3.1. Impacto direto dos projetos em operação .....	672		
3.2. Integração intersectorial .....	679		
3.3. Impacto social dos projetos industriais .....	681		

## APRESENTAÇÃO

A questão regional brasileira, não obstante muitas das lacunas existentes no que se refere aos dados básicos e estudos específicos, vem sendo muito estudada a partir, sobretudo, do final da década de 60, quando passou a se constituir centro de preocupação de políticas de âmbito nacional.

A questão da desigualdade regional no desenvolvimento da economia brasileira foi estudada em profundidade até o início da década de 70. Poucos estudos, porém, avançaram ao longo daquela década e muito menos alcançaram os anos 80, notadamente através de um exame do conjunto de todas as regiões brasileiras e das inter-relações entre elas.

O trabalho de reflexão e pesquisa de que resulta a apresentação do presente documento, objetiva a atualização das reflexões sobre as desigualdades regionais no desenvolvimento econômico e social do país, na década de 70 e nos anos 80, devendo-se tal escolha ao fato de, além de serem os referidos espaços de tempo os mais recentes, nos quais são mais escassos os estudos sobre as macrorregiões brasileiras, constituírem duas fases caracterizadas por alterações significativas na economia e na sociedade brasileiras, não consideradas nos estudos sobre a questão regional.

O estudo sobre as estruturas sócio-econômicas das cinco regiões brasileiras (adotando-se a divisão macro-regional do IBGE)

teve como ponto principal de referência uma concepção e explicitação da trajetória do desenvolvimento brasileiro recente, a partir de sua industrialização e da articulação e integração das várias economias regionais com o núcleo central da economia brasileira, centrado no Sudeste e, particularmente, em São Paulo.

Com base nesse contexto, procurou-se identificar as transformações ocorridas nas relações entre as regiões brasileiras, mais especificamente entre as regiões "periféricas" e o núcleo central e, a partir daí, as transformações verificadas no interior de cada uma dessas regiões.

Nessa trajetória da economia brasileira, foram considerados dois processos fortemente vinculados. Em primeiro, o da constituição do mercado interno brasileiro, que se consolidou mais recentemente, com as articulações das diversas regiões. Um segundo processo baseou-se na industrialização que, no país, se deu de modo extremamente concentrado e que se constituiu no fator fundamental da integração econômica entre as regiões e consolidação do mercado interno do país.

Por sua vez, em razão da presença marcante que tem o Estado brasileiro na modernização e diversificação da economia do país, e sobretudo na configuração do desenvolvimento da atividade nas suas regiões, examinou-se o papel do setor público e das políticas nacionais, setoriais e regionais na evolução das referidas regiões.

Em suma, pretendeu-se realizar não só uma atualização dos estudos sobre as regiões brasileiras, mas um exame que identificasse a consistência de uma tendência de desconcentração

regional da atividade econômica do país, notadamente num contexto, como o da presente década, no qual ocorre uma desaceleração da atividade produtiva.

O estudo intentou avançar não só na análise comparativa das regiões no que se refere à distribuição da atividade produtiva, mas também no exame das grandes transformações que sofreram, do ponto de vista da estrutura produtiva, da composição do emprego e dos indicadores sociais mais relevantes.

Por existirem trabalhos com interpretações e perspectivas novas, que apresentam uma articulação de idéias com outros estudos, de modo que se possam extrair lições de convergência, tornou-se de maior importância, numa primeira etapa do estudo sobre as "Desigualdades regionais no desenvolvimento do Brasil: década de 70 e anos 80", realizar um esforço de seletividade dos estudos desenvolvidos, sem o que a dispersão poderia conduzir os trabalhos a inconclusão ou a um esforço analítico a partir do qual não se chegasse a nenhuma síntese sobre o tema que se pretendia pesquisar.

Neste esforço seletivo partiu-se de algumas resenhas já produzidas e estudos básicos que apontavam os trabalhos de maior relevância e as constatações mais significativas. Assim, foi elaborado o primeiro relatório parcial do estudo, intitulado "Exame dos estudos recentes sobre o desenvolvimento regional do Brasil", contendo ao lado da resenha de estudos sobre a questão regional, de 179 trabalhos, e de um levantamento bibliográfico de cerca de 530 títulos, uma análise sumária dos estudos sobre a questão regional brasileira, visando, além da sua atualização, a identificação de lacunas relacionadas com a abordagem do tema.

Uma vez completada esta etapa, partiu-se para a elaboração do Relatório Final, que ora é apresentado, e que consta de 13 capítulos, divididos em 3 partes: (i) O contexto nacional e as regiões em seu conjunto (capítulos 1 a 3); (ii) As regiões (capítulos 4 a 9); e (iii) Avaliação das políticas públicas e os impactos regionais (capítulos 10 a 13).

O trabalho foi objeto de uma proposta inicial por parte do Departamento de Economia do Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco, proposta essa que, com o apoio do Ministério do Interior e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, permitiu sua realização.

Devido aos poucos recursos disponíveis e à dificuldade para sua obtenção, não foi possível realizar, na íntegra, o projeto inicial concebido. Isto é válido, principalmente, no que se refere à análise mais pética e abrangente das políticas regionais ou setoriais-nacionais, com impactos sobre as regiões que exigiam uma série de viagens ou contatos que não puderam ser concretizados dadas as limitações de recursos.

É importante ressaltar que as conclusões e constatações feitas no presente relatório têm por base a disponibilidade de informações sobre os estados e regiões brasileiras, muito escassas e por vezes contraditórias, o que, sem dúvida, muito influenciou a realização do estudo. A esse respeito, é conveniente ressaltar a desatualização das informações sobre os aspectos macroeconômicos das regiões e o injustificável atraso na publicação de censos realizados há mais de 5 anos.

Os estudos mostraram a necessidade de que os órgãos de pesquisa e os que têm sob sua responsabilidade o desenvolvimento regional ampliem o conhecimento da sociedade sobre a questão regional brasileira, não só produzindo os indicadores básicos sobre sua economia (produto, renda, formação de capital e comércio intra-regional), como estudos específicos sobre a dinâmica intra-regional, e uma mais ampla discussão a respeito da relação entre a evolução econômica regional e os impactos sociais e demográficos daí decorrentes. No momento em que se discute a necessidade de modernização da economia brasileira, uma análise dos impactos econômicos das políticas setoriais deste teor sobre as regiões não podem, também, deixar de ser consideradas.

A proposta original para a elaboração deste estudo foi preparada pelos economistas Leonardo Guimarães Neto e Osmi Galindo. Com base nessa proposta, foi realizado o 1º Relatório Parcial, em novembro de 1988, por uma equipe da qual faziam parte, além dos autores do projeto original, os economistas Constance Clark e Renato Duarte, contando ainda com a colaboração técnica das economistas Ana Eliza Medeiros V. de Lima, Magda Caldas Galindo e Susan Ricketts, da socióloga Rosa Maria do Nascimento Amorim e da bibliotecária Maria do Carmo Andrade M. de Oliveira. Nesta fase, os serviços de apoio administrativo estiveram a cargo de Iêda Maria de Barros Pires, Marcílio de Macedo Figueiredo, Maria de Fátima Barroca M. A. Correia e Maria José Pereira de Moraes.

Da versão do trabalho que ora se apresenta, participaram como elaboradores, pela ordem alfabética, os pesquisadores: Ademir Alves de <sup>Melo</sup> ~~Neto~~ (capítulo 6), Constance Clark (capítulo 4), Gustavo

Maia Gomes (capítulo 11), Jorge Fernando de Santana (capítulo 10), José Raimundo Vergolino (capítulo 12), Leonardo Guimarães Neto (capítulos 1, 2, 3, 7, 8, e 13), Moacir dos Anjos Junior (capítulo 7 e Síntese do Relatório Final), Olímpio de Arroxelas Galvão (capítulo 12), Osmi Galindo (capítulos 8 e 9), Renato Duarte (capítulo 5) e Valdeci Monteiro dos Santos (capítulo 13), contando também com a colaboração de Ana Eliza Medeiros V. Lima e Magda Caldas Galindo. Os serviços de secretariado foram assegurados por Maria Cristina Couto Ribeiro, Maria de Fátima Barroca M. A. Correia, Sérgio Henrique de Souza Pinheiro e Jair José da Costa, além dos trabalhos de reprografia a cargo de José Alberto de Almeida.

É importante registrar a colaboração, no Ministério do Interior, de Aluísio Tadeu Marques da Silva e Joaquim Anibal Sarão de Assunção, através do apoio institucional e mesmo pessoal, imprescindível para a realização do estudo.

Recife, julho de 1990.

Leonardo Guimarães Neto e Osmi Galindo,

(Coordenadores do estudo)

DESIGUALDADES REGIONAIS NO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL  
(DÉCADA DE 70 E ANOS 80): SÍNTESE DO RELATÓRIO FINAL

Moacir dos Anjos Júnior (\*)

Esta pesquisa tem como objetivo básico analisar o movimento da economia brasileira na década de 70 e anos 80 sob a perspectiva de sua diferenciação regional. Ou seja, pretende analisar de que modo a variação nos níveis de atividade e as transformações estruturais ocorridas naquele período na economia nacional, impactaram: i) na dinâmica econômica e social interna de cada uma das macro-regiões brasileiras e ii) nos mecanismos de articulação inter-regional. Neste contexto, é também fundamental destacar e examinar as principais políticas regionais propostas pelo Estado, circunscrevendo seu alcance e influência nas mudanças acima referidas. O conjunto destas abordagens tornará possível estabelecer a natureza e o atual estágio das desigualdades regionais no Brasil, indicando possíveis medidas que levem à superação das mesmas.

O período abordado é marcado por grandes modificações estruturais na economia brasileira e, simultaneamente, por um alto grau de instabilidade nos seus níveis de atividade. Alternam-se períodos de intenso crescimento (70-73), desaceleração (74-79),

(\*) Pesquisador do Departamento de Economia do INPSO/FUNDAJ.

crise e recessão (80-83), breve recuperação (84-86) e estagnação (87...),. Esta ciclicidade, contudo, não significa simetria em termos da intensidade de cada um dos momentos de ascensão e declínio dos níveis de atividade. Enquanto a década de 70 foi, em que pese a desaceleração na sua segunda metade, um momento em que foram alcançadas altas taxas de investimento e em que importantes transformações na estrutura produtiva foram introduzidas, os anos 80 se caracterizaram por breves períodos expansivos, baseados no aumento do consumo final e/ou em atividades exportadoras, sem grandes modificações estruturais.

Assim, na década de 70 a indústria cresceu de forma acelerada, apoiada, principalmente, nos segmentos produtores de bens intermediários, bens de capital e bens de consumo durável, levando a um aumento na produtividade média da indústria nacional e a um queda na relação importações/PIB. Também a agricultura apresentou grande dinamismo naquele período, absorvendo tecnologia e consolidando o processo de modernização e articulação com a indústria iniciada na década anterior, beneficiando-se da ampliação do movimento de urbanização e da consolidação dos instrumentos de crédito agrícola. Além disso, os incentivos à exportação e as mudanças no programa energético do país (PROALCOOL) também foram importantes para engendrar tal expansão do setor agrícola.

Já nos anos 80, marcados pela crise do padrão de financiamento da economia brasileira, registram-se mudanças relevantes em termos dos setores que apresentam maior dinamismo. Contrariamente à década de 70, o setor produtor de bens de consumo



umenta sua participação relativa no total do valor da produção industrial, em detrimento daqueles setores que puxaram o crescimento industrial na década anterior. Este fato exemplifica a queda nos investimentos e o estancamento das transformações estruturais que vinham em curso. A agricultura, por sua vez, mantém o processo de modernização e articulação com a indústria, ainda que a um ritmo mais arrefecido que na década anterior. As atividades exportadoras e aquelas vinculadas à substituição de energético são as principais responsáveis por este perfil de crescimento, penalizando a produção ligada a alimentos básicos. Outra característica preponderante da economia brasileira neste período é o grande dinamismo de seu setor exportador, com crescente presença dos produtos industrializados, induzido pela necessidade de geração de divisas face a crise cambial do país. Mas foi a própria crise financeira do país que impulsionou o setor que apresentou maior crescimento nos anos 80 - o setor serviços -, baseado, principalmente, nas atividades de intermediação financeira.

A complexidade dessas transformações, associada à heterogeneidade econômica, social e política das regiões brasileiras, implica em um impacto diferenciado em termos regionais destas mudanças ocorridas no período considerado. Tratar do dinamismo da economia brasileira sem levar em conta as diferenciações regionais, portanto, é perder de vista as próprias implicações destas modificações para a reestruturação recente da economia nacional.

Para entender esta dinâmica diferenciada é preciso, contudo, estabelecer os padrões de articulação entre as regiões

brasileiras nas últimas décadas e quais as variáveis que determinam seu movimento ao longo do tempo. O primeiro padrão de articulação considerado é aquele identificado com a própria gênese e desenvolvimento da indústria nacional, através do qual o pólo dinâmico da economia busca trocar seu excedente pelo das regiões menos densamente capitalizadas. Esta articulação comercial - que perdurou até os anos 50 - tinha por característica a quase inexistência de transferências de estímulos ao desenvolvimento produtivo das regiões menos industrializadas, quadro que era agravado pela debilidade de sua capacidade de acumulação de capitais. O segundo padrão de articulação - a inserção produtiva -, ao contrário, caracterizava-se pela transferência inter-regional de capitais produtivos, ampliando os anteriormente estreitos limites de investimento no interior das economias regionais menos industrializadas. Esse movimento - proporcionado pela conjunção de processos econômicos e políticos diversos - foi responsável pelas grandes transformações das economias regionais ocorridas nas décadas de 60 e 70. Por fim, e sobrepondo-se a este processo, a maior articulação da economia brasileira com o exterior ocorrida nos anos 70/80 também estimulou determinadas atividades produtivas no interior de cada região, definindo, portanto, outras formas de articulação inter-regional. Destes processos de articulação acima descritos, é preciso destacar: i) o papel preponderante exercido pelo grande capital na redefinição da divisão inter-regional de trabalho na economia brasileira e ii) a atuação cada vez mais marcante do Estado - através de políticas macroeconômicas e setoriais - na configuração deste processo.

São dois os resultados mais importantes desta crescente articulação inter-regional baseada em processos produtivos. O primeiro refere-se à soldagem do movimento dinâmico das distintas regiões; ou seja, as variações dos níveis de atividade das economias regionais se dão - ainda que a diferentes taxas - na mesma direção e com pequenas discrepâncias temporais. O segundo, por sua vez, relaciona-se aos próprios mecanismos de articulação inter-regional, muitas vezes apoiados em projetos específicos ligados a uma determinada atividade produtiva. Por conta disso, tende a haver uma forte articulação entre as regiões periféricas e aquelas mais industrializadas sem que, necessariamente, este processo implique numa maior articulação da base produtiva interna à cada região.

É preciso ter claro, ainda, que o dinamismo da economia brasileira no período considerado não teve como contrapartida uma melhor distribuição da riqueza gerada; ao contrário, este movimento foi acompanhado por uma maior concentração da renda nacional. E os efeitos sociais desta exclusão relativa de grande parte da população dos ganhos gerados neste período não ocorreram de forma homogênea para as diversas regiões. As desigualdades inter-regionais em termos de sua estrutura econômica, social e política (inclusive a atuação diferenciada do Estado) mederam os impactos decorrentes do movimento da economia brasileira, seja no sentido de ampliar ou de reduzir as desigualdades sociais existentes (inter e intraregionalmente). Assim, não existe relação direta entre crescimento econômico das regiões e melhoria de vida de suas populações. A permanência e mesmo ampliação dos déficits sociais em termos de saúde, educação, nutrição e moradia

são explicados pelo processo de mediação que a estrutura de poder regional impõe à sua resolução. Além disso, a própria estrutura do mercado de trabalho - em termos não só do crescimento do emprego mas também em relação à qualidade do mesmo - também não tem correspondência direta com a intensidade do crescimento observado em cada região, sendo referido à divisão de trabalho inter-regional e à estrutura sócio-política que a sustenta.

Por conta destas mediações, é preciso analisar o impacto do movimento da economia brasileira na estrutura social das regiões de forma diferenciada, de modo a apreender o comportamento de suas variáveis mais relevantes. Neste sentido, as políticas sociais do Estado (em seus diversos níveis) devem ser consideradas como centrais em tal processo, na medida em que são um dos <sup>loca</sup> ~~loca~~ privilegiados onde a diferenciação regional de poder se expressa, e onde os interesses corporativistas se chocam com a necessidade de superação dos graves déficits sociais existentes.

Passa-se, ainda que breveemente, a sumarizar a seguir os principais aspectos do movimento das economias regionais no período aqui considerado, destacando seus impactos sobre a diminuição/ampliação das desigualdades inter-regionais e sobre os níveis de atividade e a estrutura de cada uma dessas regiões.

#### REGIÃO NORTE

A Região Norte apresentou taxas de crescimento positivas nos anos 70, aumentando sua participação relativa no Produto Interno Brasileiro na segunda metade desta década. Em termos

setoriais, a indústria foi a grande responsável por este movimento, ampliando sua participação na composição do produto regional de 15,1% em 1970 para 37,2% em 1980, correspondendo a um crescimento anual de 25,2% no mesmo período. Isto se deu a despeito da ampliação das atividades primárias e terciárias, que cresceram anualmente, no mesmo intervalo de tempo, 10,2% e 11,4%, respectivamente. Nos anos 80, por sua vez, e seguindo o movimento da economia brasileira, houve uma grande desaceleração deste crescimento, intercalada por curtos períodos de recuperação.

Em relação às atividades rurais, houve um grande crescimento das lavouras permanentes e, em menor medida, das lavouras temporárias, acompanhado de um processo de tecnificação destas atividades a taxas superiores às observadas para o país como um todo, ainda que as diferenças absolutas dos graus de tecnificação entre esta região e o Sudeste, Sul e Centro-Oeste sejam muito grandes. Este crescimento se deu em detrimento das atividades ligadas ao extrativismo vegetal e das culturas alimentares, desarticulando estruturas produtivas secularmente assentadas. O desordenamento em que ocorreu este processo ampliou a luta pela posse da terra - aumentando a violência rural - e acelerou o desmatamento da região.

Quanto às atividades urbanas, é preciso destacar o crescimento da indústria de transformação e do extrativismo mineral, alicerçado, fundamentalmente, na consolidação da Zona Franca de Manaus e no Projeto Grande Carajás. Mas apesar desses empreendimentos terem criados meios de articulação inter-regional e mesmo internacional, os impactos intra-região ainda são

pequenos, não havendo uma difusão intensa daquelas transformações em termos de encaixamentos produtivos e comerciais no interior da própria Região.

É necessário assinalar ainda, e sobrepondo-se às mudanças acima destacadas, o papel desempenhado pelo Estado nestes processos, seja através da implementação da Zona Franca de Manaus, do estímulo a Carajás - no contexto da necessidade de geração de divisas -, da abertura de estradas, ou mesmo pela construção de hidrelétricas. Tudo isto impactou vivamente na estrutura sócio-econômica da Região, mudando seu perfil de integração inter-regional e ampliando as desigualdades intra-regionais em termos de processos produtivos e qualidade de vida de sua população.

O impacto social deste processo de integração econômica ocorreu refletir-se, principalmente, num aumento do emprego formal - ligeiramente acima do crescimento populacional -, no crescimento da migração interna rumo às zonas em expansão ou às regiões de fronteira e no estímulo à urbanização da Região, com tudo o que isto acarreta em termos de serviços implementados, por um lado, e "inchação" das cidades, por outro. Há, ainda, além disso, uma inequívoca deterioração do meio ambiente - causada, sobretudo, pela forma desordenada com que se promoveu a ocupação do solo, tanto pela agropecuária quanto pela mineração - e o simultâneo agravamento da questão indígena, que tem na crescente invasão pelas atividades mineradoras de terras demarcadas como propriedade indígena, um de seus aspectos mais evidentes.

## REGIÃO NORDESTE:

O principal fato a assinalar do comportamento da economia nordestina no período 70/80 é a crescente similaridade de suas taxas de crescimento com aquelas apresentadas pelo Brasil como um todo. Isto demonstra que, a despeito das especificidades regionais, o Nordeste tem criado canais pelos quais acentuou-se a integração de sua base econômica com aquela das regiões mais dinâmicas do país. Essa integração tem-se dado através, principalmente, da instalação de pólos dinâmicos (e.g. Camaçari), que são frutos da potencialidades de cada localidade onde são situados, por um lado, e da necessidade de atender demandas dos centros dinâmicos da economia nacional, por outro, principalmente em relação a bens intermediários. Como consequência, e apesar do impacto positivo nas taxas de crescimento da Região Nordeste, o processo de integração econômica inter-regional não possui grandes encadeamentos intra-regionais em termos de geração de estímulo às demais atividades econômicas.

Assim o pequeno dinamismo interno da Região e sua exposição às secas periódicas não têm se traduzido em quedas brusca do PIB nordestino em períodos recessivos da economia brasileira. Ao contrário, o comportamento da economia nordestina tem mostrado menor variabilidade de seus níveis de atividade que aquela observada para a economia nacional. Isto se deve às diferentes fontes de dinamismo para as economias nacional e nordestina, em que pese sua crescente articulação e integração. Enquanto, a nível de Brasil, a indústria e o setor exportador são os maiores responsáveis pelos níveis de atividade observados, no Nordeste o

Setor Público exerce um papel fundamental na determinação dos mesmos. É a maior estabilidade dos gastos públicos - apoiado seja em programas de longo prazo, como o Proálcool, seja em políticas emergenciais de construção de infra-estrutura física para atenuação dos efeitos sociais das secas - permite a manutenção de uma relativa estabilidade dos níveis de atividade da Região.

Em termos setoriais, o período aqui abordado (década de 70 e anos 80) demonstrou uma progressiva queda de participação da agricultura no PIB regional, associada a um crescimento do setor serviços, ilustrando o processo de urbanização e terciarização ocorrido, apoiado, de modo expressivo, nas atividades do Setor Público. O segmento Industrial, por sua vez, vem mantendo sua participação relativa na economia nordestina, assentando seu dinamismo, em grande parte, na produção de bens intermediários e no processamento de alimentos. Cerca de 54% do valor de transformação industrial no Nordeste em 1984, por exemplo, foi devido aos setores química e produtos alimentares, impactando tanto a nível de articulação inter-regional (o primeiro) quanto internamente à própria Região (o segundo).

O impacto social destas transformações pelas quais passou a economia nordestina neste período (e do dinamismo a elas associado), não se traduziu numa melhoria proporcional da condição de vida do homem nordestino. Ainda são grandes os déficits absolutos e relativos em termos de saúde, habitação, emprego, etc., quando comparados com os das regiões mais desenvolvidas do país. Esta situação é atenuada, tão-somente, em função do peso da economia informal na região (que, por si só, já ilustra a

incapacidade da economia regional absorver sua mão-de-obra formalmente) e por conta dos elevados índices de migração para outras regiões.

### REGIÃO CENTRO-OESTE:

A Região Centro-Oeste cresceu a um nível mais acelerado que o Brasil no período aqui considerado, quer se analisem os valores absolutos, quer se confrontem tais dados com o crescimento populacional observado. Em termos setoriais, o maior dinamismo decorreu do segmento industrial, fortemente estimulado pelas atividades agropecuárias e minerais da região. Tal crescimento, contudo, não implicou em impactos importantes na economia da Região, dado o pequeno peso deste setor na sua estrutura produtiva. Apesar disso, o crescimento das atividades industriais no Centro-Oeste fez com que parte da demanda por bens de consumo não-duráveis fosse atendida pela produção regional, por um lado, e que houvesse uma maior articulação inter-regional através da demanda por máquinas e equipamentos, por outro. São as atividades agro-pecuárias, porém, que, por sua magnitude e dinamismo, vão proporcionar à Região Centro-Oeste um crescimento tão expressivo.

A existência de áreas que possibilitavam a expansão da fronteira agrícola, associada a uma série de estímulos oficiais às atividades exportadoras, levaram à dinamização das culturas processáveis industrialmente e passíveis de serem colocadas no mercado internacional em condições competitivas. Além disso, os mecanismos de incentivo do Estado também proporcionaram o aumento

das atividades pecuárias na região, o que ocorreu de forma simultânea à diminuição das áreas dedicadas ao cultivo de produtos alimentares. Por conta destes processos, aumentou a importância do setor agropecuário da Região Centro-Oeste no total do setor no Brasil, ampliando sua participação no PIB agrícola nacional de 7,4%, em 1970, para 11,4%, em 1980.

Estes movimentos levaram a uma maior concentração fundiária na região na década de 70 (seguida de pequena reversão nos anos 80) e, principalmente, à consolidação da agro-indústria como atividade dinâmica e integradora da região. A incorporação de mão-de-obra assalariada - e, portanto, a ampliação da demanda por bens de consumo não-duráveis - e a demanda por implementos agrícolas, tratores e equipamento de beneficiamento geraram estímulos diretos e indiretos à indústria regional; além disso, a ampliação das atividades agro-industriais também levou a uma elevada taxa de incorporação de progresso técnico na agricultura do Centro-Oeste, face à exigência de produtividade e homogeneidade do produto destinado ao processamento industrial e à exportação.

O setor terciário, por sua vez, também apresentou grande dinamismo na região durante o período enfocado, sendo responsável por mais de 60% do total do PIB ali gerado. Esta performance decorreu, de um lado, da própria dinâmica do nível de renda e de movimentos populacionais - estreitamente relacionados com o crescimento das cidades, estimulados pelos projetos federais de expansão da fronteira agrícola - e, de outro, dos gastos públicos recorrentes da administração da capital federal.

Esta crescente urbanização - ocorrida principalmente na década de 70 - teve impactos sociais importantes para o nível de

vida da população da região Centro-Oeste. Aliado a uma transformação do perfil da mão-de-obra, que passa a ser mais especializada - em função da maior tecnificação do processo produtivo -, há um aumento da esperança de vida, queda no índice de mortalidade infantil, melhoria nas condições de saúde pública (saneamento e canalização de água), e aumento do número de alfabetizados. Desta forma, o processo de incorporação de uma parcela cada vez maior da economia regional do Centro-Oeste na dinâmica da economia nacional teve, ao contrário do ocorrido em outras regiões, impactos positivos em relação às condições de vida da sua população. A despeito disso, porém, ainda são grandes as desigualdades intra e inter-regionais existentes, seja em relação à estrutura produtiva, seja quanto à incorporação dos ganhos do dinamismo ali observado.

#### REGIÃO SUDESTE:

Dado o seu enorme peso na economia brasileira, e pelo fato de concentrar grande parte de seus segmentos mais dinâmicos, a economia sudestina apresentou um movimento ao longo da década de 70 e anos 80 bastante similar àquela observado para o Brasil como um todo: isto é, crescimento nos anos 70 e estagnação nos 80, com breves intervalos de recuperação. Apesar desta importância, porém, a economia da região Sudeste reduziu sua posição relativa frente às demais regiões do país em termos de nível de atividade econômica, embora mantendo sua posição de ser o possuidor do maior produto regional do país. Este movimento, que foi uma

característica da década de 70 e manteve-se nos anos 80, também se expressou em termos de mudanças na participação de cada um dos Estados que compõem a Região na renda regional. Neste sentido, é importante assinalar o crescimento de participação de Minas Gerais e Espírito Santo em detrimento do Rio de Janeiro, que vem paulatinamente contribuindo cada vez menos para a formação da renda regional, enquanto que São Paulo, maior PIB Estadual da Região, manteve sua participação em níveis estáveis.

Em relação à composição setorial do comportamento dos níveis de atividades da Região Sudeste no período abordado, observa-se um crescimento maior das atividades industriais - notadamente em Minas e Espírito Santo e durante os anos 70 -, em relação à renda gerada nas atividades agropecuárias e naquelas agrupadas no setor serviços.

Este comportamento está baseado nas transformações estruturais pelas quais passou a região Sudeste neste período, aumentando o peso das atividades industriais em detrimento das demais. Este movimento ocorreu desigualmente, tendo maior ímpeto no Espírito Santo e pouca expressão no Rio de Janeiro. Além disso, a queda das atividades agrícolas não se deu de forma homogênea, tendo, inclusive, crescido em Minas Gerais (por conta, principalmente, das plantações de café revalorizadas nos anos 70), explicando, em parte, o crescimento daquele Estado na década de 70. A mudança na composição setorial a favor das atividades industriais se deu através do aumento da participação das indústrias de bens intermediários, bens de consumo duráveis e bens de capital no total do produto industrial gerado na Região, em

perimento das indústrias produtoras de bens de consumo não-duráveis. Tal modificação ocorreu principalmente em São Paulo, acarretando um maior direcionamento da produção industrial para atividades exportadoras e permitindo o desenvolvimento da agro-indústria, expandindo a interiorização da indústria e modernizando o parque industrial regional. Estas transformações tiveram seu dinamismo bastante reduzido nos anos 80, por conta do agravamento da crise econômica e da desmobilização dos investimentos em curso e/ou planejados. A transformação estrutural mais relevante ocorrida nos anos 80, em termos setoriais, foi o aumento das taxas de crescimento das atividades terciárias em relação aos demais setores, explicado pelo incremento do processo de intermediação financeira proporcionado pelo próprio desenvolvimento da crise econômica.

Este comportamento da economia sudestina proporcionou, na década de 70, uma grande absorção de mão-de-obra urbana e uma maior formalização das relações de trabalho, apesar do crescimento do movimento migratório líquido em direção ao Sudeste. Nos anos 80, por sua vez, houve uma queda acentuada na oferta do emprego formal, que foi atenuada pelo papel compensatório do emprego público e provocou o crescimento do emprego informal. Apesar destas transformações, contudo, persistem os níveis de concentração de renda e as desigualdades intra-regionais. Ou seja, o grande dinamismo da economia sudestina no período analisado não foi capaz de, por si só, superar alguns dos problemas básicos da população daquela região. As políticas públicas sociais, porém, conseguiram atenuar alguns aspectos deste quadro social, melhorando o sistema de saneamento básico e mantendo os setores de

saúde e educação razoavelmente bem equipados para satisfazer as necessidades da população, embora estes avanços tenham se dado de forma desigual no interior da Região e tenham sido, ao menos parcialmente, interrompidos pela crise dos anos 80.

#### REGIÃO SUL:

O movimento da economia sulina da década de 70 e anos 80 acompanhou de perto a trajetória da economia brasileira no mesmo período, atestando sua estreita integração com as demais regiões, principalmente a região Sudeste. Neste sentido, é possível observar uma grande expansão de seus níveis de atividade durante a década de 70 - acompanhada de transformações significativas na sua estrutura produtiva - seguida de uma desaceleração do crescimento e desmobilização daquelas mudanças nos anos 80.

A expansão do Produto Interno Bruto da região Sul tem maior ímpeto no primeiro quinquênio da década de 70, quando os três setores básicos da economia - agricultura, indústria e serviços - cresceram a taxas elevadas. Já nos cinco anos subsequentes, contudo, o crescimento do produto sulino apoiou-se, fundamentalmente, no segmento industrial, posto que a agricultura quase que estagnou e o setor serviços cresceu a taxas mais modestas que as apresentadas anteriormente.

Estas diferenciações setoriais no crescimento do PIB regional tornam claras as mudanças na estrutura produtiva ali ocorridas. A uma diminuição da participação dos setores agricultura e serviços no produto gerado na região Sul na década

de 70, correspondeu o crescimento do setor industrial, que passou a responder por cerca de 1/3 do PIB regional em 1980, quando, dez anos antes, esta participação situava-se em torno de 1/5 do total. É mesmo a agricultura, em que pese sua perda de importância relativa, sofreu transformações significativas, ampliando a produção de exportáveis e restringindo a produção de alimentos. Este processo levou à mecanização da produção e à introdução de insumos modernos, proporcionando uma transferência dos estímulos dinâmicos da agricultura para segmentos da indústria.

Estas transformações acarretaram mudanças na importância relativa dos Estados na economia regional, em detrimento, principalmente, da posição ocupada pelo Rio Grande do Sul, enquanto que o Estado de Santa Catarina, por manter taxas de crescimento elevadas ao longo de toda década de 70, aumenta sua participação relativa no produto da região. Nos anos 80, por sua vez, não ocorreram modificações significativas nesta configuração, dado os baixos índices de crescimento da economia e, portanto, o pequeno dinamismo apresentado. É de se notar, apenas, o crescimento do setor terciário - com especial ênfase no Rio Grande do Sul - causado pelo aumento do processo de intermediação financeira, que, como assinalado posteriormente, tem seu dinamismo intimamente ligado à própria crise da economia nacional.

Os impactos sociais destas transformações na região Sul se deram na direção do crescimento do emprego formal e do processo de urbanização, associados - a partir de determinadas políticas sociais adotadas - a uma diminuição no índice de mortalidade infantil e na elevação da esperança de vida. A diminuição da

geração de empregos formais nos anos 80 - por conta da diminuição do nível de atividades - foi compensada, em parte, pelo aumento do emprego na administração pública federal.

#### ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA QUESTÃO REGIONAL:

O entendimento e a superação das desigualdades regionais também devem levar em consideração os aspectos institucionais a elas relacionados. Estes aspectos dizem respeito à concepção da questão regional, por um lado, e aos instrumentos criados para enfrentá-la, por outro. Em relação ao primeiro ponto, é preciso ter claro que as reduções das desigualdades regionais só será possível através da integração horizontal das regiões, permitindo que se articulem e se aproveitem as oportunidades potenciais regionais. Ou seja, é necessário que se reconheça o caráter diferenciado das regiões para que sejam superadas desigualdades anteriormente geradas. Isto implica na necessidade de transformação das estruturas - permitindo a integração inter-regional - e, portanto, na adoção de um tratamento não-assistencialista à questão regional, o qual tende a perpetuar as desigualdades ao invés de superá-las.

Esta concepção remete, assim, à necessidade de transformação dos instrumentos até então utilizados para atenuar as desigualdades regionais, o que só pode ser conseguido através de uma reestruturação institucional que incorpore tal concepção. Na base desta reestruturação devem estar a revisão e o reavivamento dos organismos regionais de desenvolvimento, que,



articulados e próximos aos Governos Federal e Estaduais ao Poder Legislativo, devem ser os responsáveis pela implementação dos planos regionais. Para que os objetivos pretendidos sejam alcançados, é preciso, porém, que tais planos se consubstanciem em programas sub-regionais integrados, através de programações multi-setoriais que articulem as regiões espacial e produtivamente, consolidando uma nova divisão inter-regional do trabalho.

Além disso, é preciso consolidar a institucionalização dos orçamentos regionais, dos fundos de recursos estáveis e dos incentivos governamentais, embora subordinados a uma estratégia de transformação estrutural e atrelados a programas e normas que visem a redução das desigualdades regionais. É preciso notar que a Constituição promulgada em 1988 avançou na direção tanto da concepção da Questão Regional quanto das transformações institucionais necessárias à operacionalização da mesma, embora ainda persistam lacunas constitucionais que precisam ser superadas para que se atinjam os objetivos ali propostos.

#### AS POLÍTICAS FISCAL E DE INCENTIVOS:

Outra dimensão relevante para o entendimento das desigualdades regionais e das tentativas de sua superação é a composição regional das finanças públicas federais. Ou seja, até que ponto o processo de arrecadação e gasto do Governo Federal é instrumentalizado no sentido de transferir recursos das regiões mais ricas para aquelas mais pobres, buscando reduzir as desigualdades entre elas. Se a origem dos fluxos dos recursos

fiscais do Governo Federal é analisada sob a perspectiva da arrecadação, observa-se que as regiões mais ricas (Sudeste e Sul) recolhem mais impostos que as demais, seja em termos per capita, seja por unidade de renda. Já em relação às despesas do Governo Federal, é possível observar que aquelas regiões que mais contribuíram para a arrecadação tributária federal tiveram uma participação menos que proporcional no total das despesas públicas regionalizáveis, ocorrendo o inverso com as demais, que tiveram uma participação menor nas receitas do que nas despesas do Governo Federal.

Destes quadros, pode-se concluir que houve um processo de transferência inter-regional dos recursos federais arrecadados, de forma a reduzir desigualdades existentes. Este resultado, contudo, deve ser relativizado quando, ao invés de usar-se o critério de arrecadação para mensurar a participação de cada região no total das receitas tributárias federais, usar-se o critério da incidência dos impostos. Nas regiões que possuem déficits comerciais com as demais (comumente aquelas mais pobres) o volume dos impostos pagos por seus residentes é frequentemente maior do que o arrecadado na região, posto que os impostos referentes ao volume das transações correspondentes ao déficit comercial são arrecadados na região superavitária, embora embutidos nos preços das mercadorias pagas pelos residentes da região deficitária. Assim, é preciso fazer ressalvas quando se analisa a dimensão da transferência de renda inter-regional a partir da composição regional das finanças públicas federais, além do fato de que este processo de transferência diminuiu de magnitude durante a década de 70, fazendo com que a política fiscal do Governo Federal

perdesse grande parte de seu caráter compensatório referente às desigualdades regionais.

Ainda dentre as formas de atuação do Estado que visam superar as desigualdades regionais existentes, devem ser destacadas a política de incentivos fiscais e a implantação de pólos de desenvolvimento. Este destaca-se justificada pela ênfase com que aparece nos programas de desenvolvimento formulados pelo Governo, por um lado, e, paradoxalmente, pela reduzida eficácia que têm demonstrado na consecução de seus objetivos, por outro. Desta forma, é preciso que se avaliem estas formas de intervenção e planejamento em relação à sua adequabilidade como instrumento na superação de desigualdades inter-regionais e na integração intra-regional.

De início, é necessário destacar um aspecto indubitavelmente positivo das políticas de incentivos fiscais na transformação da estrutura das economias regionais menos desenvolvidas, notadamente o Norte e o Nordeste. Com o auxílio deste instrumento, foram instalados importantes segmentos industriais até então inexistentes na estrutura produtiva daquelas regiões, principalmente aqueles ligados à produção de bens intermediários. Estas transformações tiveram importantes impactos dinâmicos não só intra-regionalmente mas também, de modo significativo, nas suas formas de articulação com as demais regiões do país e na redefinição de sua inserção no comércio exterior.

Por outro lado, porém, há um visível elemento de ineficiência destas políticas, que reside no deslocamento das

prioridades definidas e propostas nos planos de desenvolvimento dos mecanismos que visariam implementá-las. Assim é que, em relação às políticas de incentivos, o processo de concessão é fruto de avaliação microeconômica de cada projeto e é permeável a pressões corporativistas, sem levar em consideração a capacidade de irradiação de efeitos dinâmicos do mesmo em relação à base econômica pré-existente e à articulação dos projetos incentivados entre si. Ou seja, não há organicidade da política de incentivos fiscais ao investimento em relação aos objetivos que supostamente tal política pretendia atingir. Esta disfunção se expressa não só setorialmente - quando são negligenciadas as conexões inter-industriais e as articulações agro-industriais - mas também espacialmente, levando à extrema concentração de atividade econômica urbana e ampliando, portanto, os desequilíbrios das redes urbanas de cada região.

A idéia de implementar pólos de desenvolvimento também padece de problemas semelhantes, na medida em que sua instalação não se enquadra numa política de desenvolvimento para uma determinada região. Como consequência, os efeitos germinativos dos pólos são reduzidos, assim como o são os benefícios trazidos às populações dos locais onde tais empreendimentos são instalados. Além disso, a depender do tipo de investimento programado para o pólo, podem haver impactos ambientais perversos e irreversíveis, frutos da descon sideração da questão regional como um todo - articulada econômica e socialmente - e do privilegiamento de decisões particularistas. Isto não significa que a concepção de pólos de desenvolvimento não possa ser implementada como instrumento que vise a superação de desigualdades regionais e,

portanto, que procure atingir uma forma de crescimento mais integrada. Apenas é preciso destacar que, para que seus objetivos sejam alcançados, é necessário mudar substancialmente as formas de intervenção do Estado no que diz respeito à questão regional.

Em primeiro lugar, é preciso que a questão regional passe a ser vista de forma integrada à economia nacional, o que implica que as políticas industrial, agrícola, tecnológica, etc do país levem em consideração as desigualdades e articulações inter e intra-regional. Em segundo lugar, a operacionalização desta visão que incorpora as formas de articulação produtiva entre as regiões e no interior de cada uma delas, remete à necessidade de reestruturar os instrumentos de desenvolvimento econômico empregados pelo Estado. Ou seja, é preciso que se ampliem os mecanismos de articulação nas várias instâncias do poder público (municipal, estadual e federal), e que se definam competências para as mesmas no que diz respeito ao planejamento regional. Desta forma, evitar-se-á a sobreposição de projetos - muitos deles conflitantes ou mesmo incompatíveis - e devolver-se-á maior eficiência e eficácia ao planejamento regional. Além destas modificações institucionais - que também se aplicam à política de incentivos fiscais - é necessário dar maior transparência aos critérios que embasam a definição de diretrizes e projetos, tornando o planejamento público menos permeável às pressões particularistas e permitindo, portanto, que os projetos implementados a partir desta concepção tenham coerência entre si e em relação à base econômica da região onde se localizam.

## P A R T E 1

### O Contexto Nacional e as Regiões em Seu Conjunto

## CAPÍTULO I - A ECONOMIA NACIONAL NA DÉCADA DE 70 E NOS ANOS 80.

Leonardo Guimarães Neto(\*)

No período que vai de 1970 até o presente, a economia brasileira percorre uma trajetória bastante complexa que alterna ciclo expansivo com fase de desaceleração, crise e retomada com recaída em nova fase recessiva. Para o seu entendimento é necessário não somente a demarcação de fases bem características, como a explicitação das transformações mais relevantes que vêm ocorrendo na estrutura produtiva, nas formas de ação do Estado e no contexto político no qual está inserida a economia nacional.

A década de 70 foi, sem dúvida, um dos períodos nos quais a economia brasileira mais cresceu. Não obstante este fato, ela pode ser dividida em dois sub-períodos correspondentes, o primeiro, a fase dinâmica de maturação e término de um ciclo expansivo, até 1973, e outro sub-período de desaceleração que vai desse ano intermediário até o final da década de 70, mais precisamente os anos 1979/80. Nessa década assistiu-se não só a mudanças significativas na estrutura produtiva, com o esforço de integração da estrutura industrial, como a modernização e capitalização da agricultura, além do surgimento dos problemas da crise fiscal do Estado e de endividamento dos principais agentes econômicos, que trariam repercussões significativas sobre a vida econômica, social e política do país na década subsequente (v.

(\*) Pesquisador do Departamento de Economia do INPSO/FUNDAJ.

Gráfico 1) 1/.

Os anos 80 iniciam com a passagem da desaceleração, observada na segunda metade dos anos 70, para a crise, na qual a economia apresenta taxas negativas de evolução do produto. Esta fase, que vai de 1980 a 1983, é seguida por uma retomada da economia, que passa a viver um curto ciclo expansivo até 1986. Segue-se a este ano uma nova fase crítica na qual, até 1988, a economia brasileira praticamente estagna. Nos anos 80 a economia nacional, de modo geral, passa a ter curtos ciclos depressivos e expansivos estreitamente vinculados ao declínio ou expansão da demanda interna.

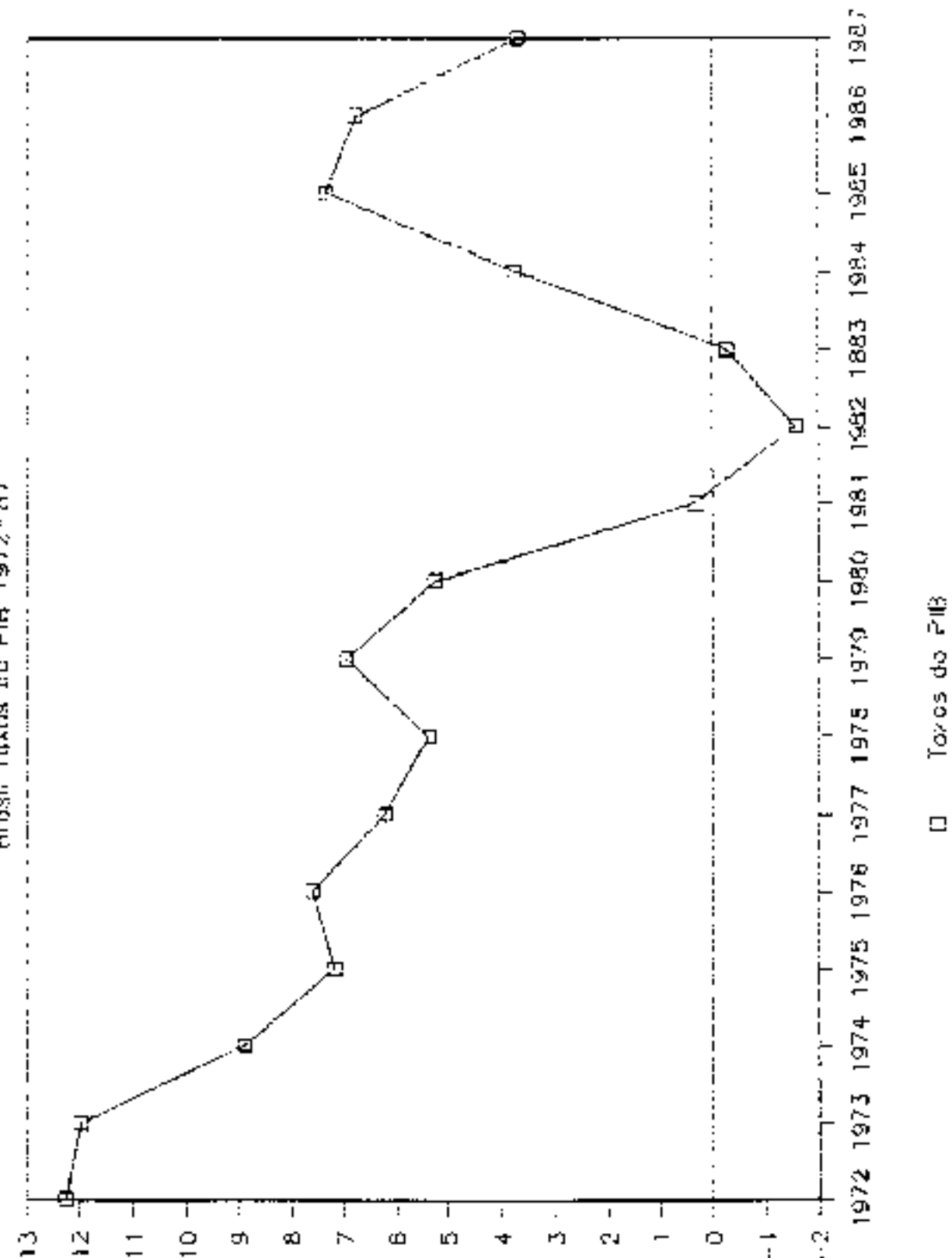
No presente texto o que se pretende é apresentar uma descrição e entendimento da evolução da economia nacional nos anos que vão de 1970 até os dias atuais, considerados necessários para a compreensão do desenvolvimento, neste mesmo período, das regiões brasileiras. Assim sendo, nos próximos itens apresentam-se os traços mais gerais do desenvolvimento do país: inicialmente da sua dinâmica, e posteriormente das transformações na sua estrutura produtiva.

Deverão ser considerados a seguir, relacionados com a evolução da economia nacional, os seguintes aspectos: (i) a dinâmica econômica do país, e (ii) as transformações na estrutura produtiva.

1/0 gráfico apresenta as taxas de crescimento do produto a partir de médias móveis estimadas considerando a seguinte relação:  $(A_{n-1} + 2A_n + A_{n+1})/4$ ; representando  $A_{n-1}$  a taxa de crescimento do ano  $n-1$ ;  $A_n$  a taxa do ano  $n$  e  $A_{n+1}$  a do ano imediatamente posterior.

GRÁFICO 1

Brasil: Taxas de PIB 1972-87



□ Taxas do PIB

FONTE: FGV/IBGE

Observação: médias móveis trienais.

1. Dinâmica da Economia

Com base no que se assinalou anteriormente, considerando-se sobretudo a evolução dos agregados macroeconômicos, dividiu-se cada uma das décadas em sub-períodos tidos como bem característicos da perspectiva da intensidade do crescimento da economia:

- a) na década de 70: (i) o sub-período de maturação e fim do ciclo expansivo chamado de "milagre econômico" (1970-1973); (ii) sub-período de desaceleração (1974-80);
- b) nos anos 80: (i) sub-período de crise (1981-83); (ii) de retomada (1984-86) e (iii) de desaceleração (1987-88).

Após a crise vivida pela sociedade brasileira na primeira metade da década de 60, as primeiras administrações do regime autoritário tomam um conjunto de medidas, entre as quais, interessam particularmente as relacionadas com (i) as reformas relacionadas com o setor público e o sistema financeiro; (ii) a política de estabilização e a (iii) ampliação da participação do Estado na economia.

No que se refere a política de estabilização, não obstante os resultados pouco significativos, ocorreu uma redução das pressões inflacionárias, apresentando a economia crescimento dos preços menor que o vigente no ano do golpe militar, mas ainda com taxas de inflação bem maiores que a vigente nos governos precedentes ao deposedo. As reformas realizadas no campo das finanças e do sistema tributário significaram o encaminhamento na solução do problema fiscal e financeiro da economia, através da implantação de um novo padrão de financiamento que constitui,

sem dúvida, um dos pilares para a retomada da economia, na segunda metade dos anos 60, com a consolidação de um ciclo expansivo que durou até 1973 1/.

No que se refere à presença do Estado, vale ressaltar que ao lado da centralização das finanças públicas na esfera federal, provocada pela reforma tributária, medidas adicionais carrearão excedentes significativos para a União, entre as quais cabe fazer referência à "verdade tarifária", e o arrocho salarial dos servidores, ao que resultou a recuperação da capacidade de investir do Estado Brasileiro. Não se deve esquecer que, após o golpe militar, o Governo Federal adquire as subsidiárias de energia elétrica, pertencentes a grupos internacionais, e empresas fornecedoras de outros serviços públicos. Algumas interpretações sugerem que por trás dessas aquisições estava a intenção de transferir e atrair capitais externos para outros setores produtivos. Não se deve esquecer, com relação à ampliação da ação governamental na economia, o papel fundamental do BNH e dos fundos criados voltados para a construção de habitações, de obras de saneamento básico e setores correlatos.

A política que deu suporte ao novo ciclo expansivo se caracterizou, sobretudo, pelas reformas (bancária, mercado de capitais, tributária e administrativa) e pela multiplicidade de fundos, incentivos e subsídios sobre os quais é concretizado o financiamento de parte significativa da acumulação privada de capitais.

-----  
1/TAVARES, Maria da Conceição & ASSIS, J. Carlos de. O grande salto para o caos. 2a. edição. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1984.

Convém lembrar que a expansão do crédito se deu não só no financiamento direto à atividade econômica, mas em relação ao consumo e demanda de um elenco de bens duráveis, notadamente voltados para os segmentos médios da sociedade.

No setor externo há que considerar não só os poderosos estímulos à exportação como o favorecimento à entrada de capitais externos e a abertura financeira da economia para o exterior, numa espécie de ensaio do que viria a ser o grande atrelamento da economia ao sistema financeiro internacional anos depois.

Deve-se, neste particular, considerar a grande disponibilidade de capitais de empréstimos originários sobretudo dos chamados euromercados, atraídos pela política cambial, pelas vantagens oferecidas pelas grandes empresas e bancos que se lançaram nestes mercados, objetivando a captação de tais recursos.

Os anos 70 assistem já a maturação do ciclo expansivo, iniciado em 1967 e fundamentado nas políticas anteriores e nas condições propícias, para o Brasil, vividas pela economia internacional, bem como o seu término e a fase de desaceleração que caracteriza a segunda metade.

Entre 1970 e 1980, o país apresentou um crescimento de 8,7% ao ano, sustentado em grande parte pelo dinamismo da sua indústria, que se expandiu a uma taxa média anual de 9% no decênio. Nos anos que corresponderam ao "milagre econômico", na referida década (1970/73) a taxa de crescimento ocorrida foi, em relação ao PIB, de 12,5%, com a indústria apresentando uma taxa de expansão de 14,3% (v. tabela 1). No entanto, o que mais caracterizou o dinamismo da economia brasileira nesta fase do

TABELA 1

Taxas de Crescimento do Produto Interno Bruto Total e por Setores, segundo Sub-Períodos (1970-88).

PERÍODOS e SUB-PERÍODOS	TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DO PIB			
	TOTAL	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS
1) 1970-80	8,7	4,7	9,4	9,0
a) 1970-73	12,5	4,6	14,3	12,8
b) 1974-80	7,1	5,4	6,4	6,9
2) 1980-88	2,1	3,3	1,1	2,5
a) 1980-83	-2,3	2,4	-4,9	-1,0
b) 1984-86	7,9	8,3	10,3	7,4
c) 1987	3,6	15,2	1,1	3,3
d) 1988	0,0	1,5	-2,6	2,4

Fonte: FGV e IBGE - (revisado, em 1989, para os dados dos anos 80).

Nota: Foram considerados nas estimativas das taxas apenas os anos extremos do período e sub-período considerados.

ciclo expansivo que alcança os anos iniciais da década de 70 foi o crescimento dos investimentos fixos. Em 1971 a taxa registrada foi de 13,3% em relação ao ano anterior, em 1972 sobe para 16,7% e em 1973 alcança o ponto máximo com uma cifra de 21%. O ano de 1974 já registra o final do ciclo expansivo e a entrada na economia numa fase de desaceleração: a taxa de investimento bruto fixo foi de 13,3%, reduzindo-se gradativamente a partir daí (v. tabela 2), até 1977, com uma ligeira recuperação até 1980.

Ao lado das medidas antes referidas, que seguramente se constituem as pré-condições para a retomada da economia após 1966/67, é importante considerar na explicação da dinâmica desta fase, os seguintes pontos 1/:

a) o crescimento da demanda de bens duráveis que refletiu uma maior concentração pessoal da renda, em razão da manutenção e elevação, na fase de semi-estagnação da economia, do poder de compra dos grupos de renda mais alta e média-alta e, por outro lado, a elevação das margens de endividamento das famílias, facilitada pelo desenvolvimento da intermediação financeira na compra de bens de consumo;

b) a retomada dos investimentos governamentais, tanto da administração direta quanto das estatais, ao lado dos investimentos na construção civil associados a presença do sistema financeiro de habitação recém implantado;

1/SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. & COUTINHO, Renata. Desenvolvimento capitalista no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1982, pp. 89-90.

c) o efeito-renda e as repercussões diretas e indiretas sobre o emprego, decorrentes de tais investimentos e da dinâmica que foi dada à indústria de bens de consumo duráveis e de bens de capital;

d) a presença da capacidade ociosa herdada do ciclo expansivo anterior e da fase de desaceleração que precedeu o período do "milagre econômico";

e) o crescimento das exportações, do que resultou uma acentuada abertura da economia brasileira para o exterior e uma grande disponibilidade de divisas, decorrente das exportações e das facilidades do endividamento externo.

Reside neste conjunto de aspectos, seguramente, parte relevante da explicação da retomada e do auge do ciclo expansivo que a economia brasileira viveu até fins de 1973. O crescimento de 63% dos investimentos e a expansão do produto de 42% no período 1970/73 dizem bem do dinamismo da economia brasileira no auge desse ciclo expansivo que teve início em 1967.

As análises a respeito da fase de desaceleração embora apresentem ênfases distintas em relação na explicação a respeito dos determinantes da desaceleração econômica do período 1974/80, ressaltam alguns pontos comuns na caracterização desse período. Em primeiro lugar, os desequilíbrios e as desproporções já presentes no ciclo expansivo e que foram se agravando à medida que a economia prosseguia na sua expansão. Entre os desequilíbrios são destacados 1/ aqueles relacionados com o atraso do crescimento da produção de bens de produção (máquinas, equipamentos e bens

1/SERRA, José. Ciclo e mudanças... Op. cit, pp. 91-94.

TABELA 1

Brasil: Taxa de Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da Formação Bruta de Capital (FBC) (1960-1987)

ANOS	PIB	FBC
1971	11,4	15,3
1972	11,9	16,7
1973	13,9	21,6
1974	8,0	13,3
1975	5,1	9,7
1976	10,2	7,8
1977	4,9	-1,2
1978	4,9	4,7
1979	6,3	3,9
1980	9,3	9,2
1981	-4,4	-12,3
1982	8,8	-6,2
1983	-3,5	-16,3
1984	5,1	8,2
1985	0,0	12,2
1986	7,5	22,2
1987	3,6	-0,4

FONTE: IBGE - Revisão de 1989.



(intermediários) relativamente à expansão da produção dos bens de consumo em geral (duráveis e não duráveis) e da construção civil. Tal desproporção foi, em parte, atenuada através da importação. Uma segunda desproporção está associada ao menor crescimento da produção agrícola voltada para o mercado interno comparativamente à produção industrial e à expansão da massa de salários.

Estes fatos contribuíram seguramente, à medida que se agudizavam, para o aumento das pressões inflacionárias internas que se somaram às pressões inflacionárias externas associadas ora à crise do petróleo, ora aos preços externos das matérias primas que rebatiam sobre os preços vigentes na economia brasileira.

A partir daí as ênfases dos analistas são colocadas ora no declínio da demanda de bens duráveis e não duráveis de consumo, associado à perda de poder de compra em razão da aceleração da inflação e à política salarial restritiva do governo 1/; ora aos problemas de realização dinâmica nos quais são destacados de um lado a elevação significativa da taxa de acumulação da economia que induziu à sobreacumulação, e de outro a demanda efetiva da indústria 2/; neste particular ocorreu uma defasagem que tendem a acentuar-se entre, de um lado, a capacidade produtiva que se amplia aceleradamente, e de outro a demanda efetiva da atividade industrial, que não se expandiu no mesmo ritmo.

1/SERRA, José. Ciclo e mudanças... Op. cit., p. 98.

2/Ver, particularmente, TAVARES, Maria da Conceição & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil; além de MELLO, João Manuel Cardoso de & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Reflexos sobre a crise atual; ambos publicados em BELLUZZO Luiz Gonzaga M. e COUFINHO, Renata. Desenvolvimento capitalista no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1982.

É importante destacar que já em 1974, segundo algumas análises, ficou evidenciado o problema da realização dinâmica quando a economia mantém o ritmo da acumulação e a produção industrial começa a desacelerar-se. Por trás desse processo que mostra seus primeiros sinais no referido ano está, (i) do lado da acumulação de capital, o fato de que ainda em 1973 as perspectivas para a indústria de bens de capital eram muito favoráveis e, por isto mesmo, a induziram, através de subsídios e de encomendas governamentais provenientes de projetos de grandes dimensões, a acelerar o seu ritmo de produção, (ii) e do lado da demanda agregada o fato de a dimensão relativa do setor de bens de capital ser muito reduzida para que este, sozinho, realimentasse uma demanda capaz de assegurar o ritmo de crescimento adequado para manutenção do equilíbrio dinâmico da economia, e o fato de que a massa de salários não cresceu no mesmo ritmo da produção. Este último aspecto está ligado ao ritmo menor do crescimento do emprego urbano, comparativamente à taxa de acumulação, e ao ritmo menor de crescimento do salário relativamente ao ritmo de expansão da produtividade. Agregue-se a isto, que a aceleração da inflação teve um papel relevante, neste período, como se assinalou, no declínio do poder de compra dos assalariados 1/.

É importante considerar que este contexto interno claramente desfavorável à continuidade do crescimento da economia, associado a condições negativas na economia internacional, não se traduziu em uma queda abrupta do produto e da formação de capital.

1/TAVARES, Maria da Conceição & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Notas sobre... Op. cit., pp. 130-132.

Vários fatores atuaram compensatoriamente, entre os quais cabe destacar o investimento público, principalmente o do segmento produtivo estatal. Em razão da capacidade de autofinanciamento de tais empresas, da sua capacidade de endividamento, da grande disponibilidade de recursos dos mercados financeiros internacionais e da disponibilidade dos fundos governamentais especiais, o país contou com uma espécie de política anticíclica que se sustentou até o final da década de 70.

Essa nova estratégia que ficou conhecida como da "marcha forçada" 1/ ocorreu num contexto muito adverso (desaceleração da economia nacional e internacional, deterioração dos termos de troca, crise energética), teve fôlego curto e provocou altos custos sociais e um endividamento brutal do país. No fundo, implicou o esforço de conclusão de um volume sem precedentes de investimentos que haviam sido decididos na fase anterior a partir do intenso crescimento do mercado interno, no auge do "milagre econômico". Entre 1974 e 1980 os investimentos fixos totais cresceram 5,5% ao ano, no entanto, considerando-se os anos iniciais da fase de desaceleração as taxas registradas foram 13,3% (1974), 9,7% (1975) e 7% (1976). É a partir de 1977 (-1,2%) que, de fato, se torna mais evidenciada a desaceleração da ótica da formação de capital (ver tabela 2). Deve-se no entanto registrar que, mesmo depois de 1977 os grandes projetos foram mantidos, mas a um ritmo consideravelmente menor. A tais investimentos seguramente "se devem a substituição de importações do setor de

1/CASTRO, Antonio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. A economia em marcha forçada. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985. Capítulo 2.

bens de capital e, já no final do período, no setor de suprimento de matérias-primas básicas, inclusive petróleo. Isso iria impedir o estrangulamento completo da atividade industrial quando, a partir de 1979 se agrava drasticamente a situação do balanço de pagamentos" 1/.

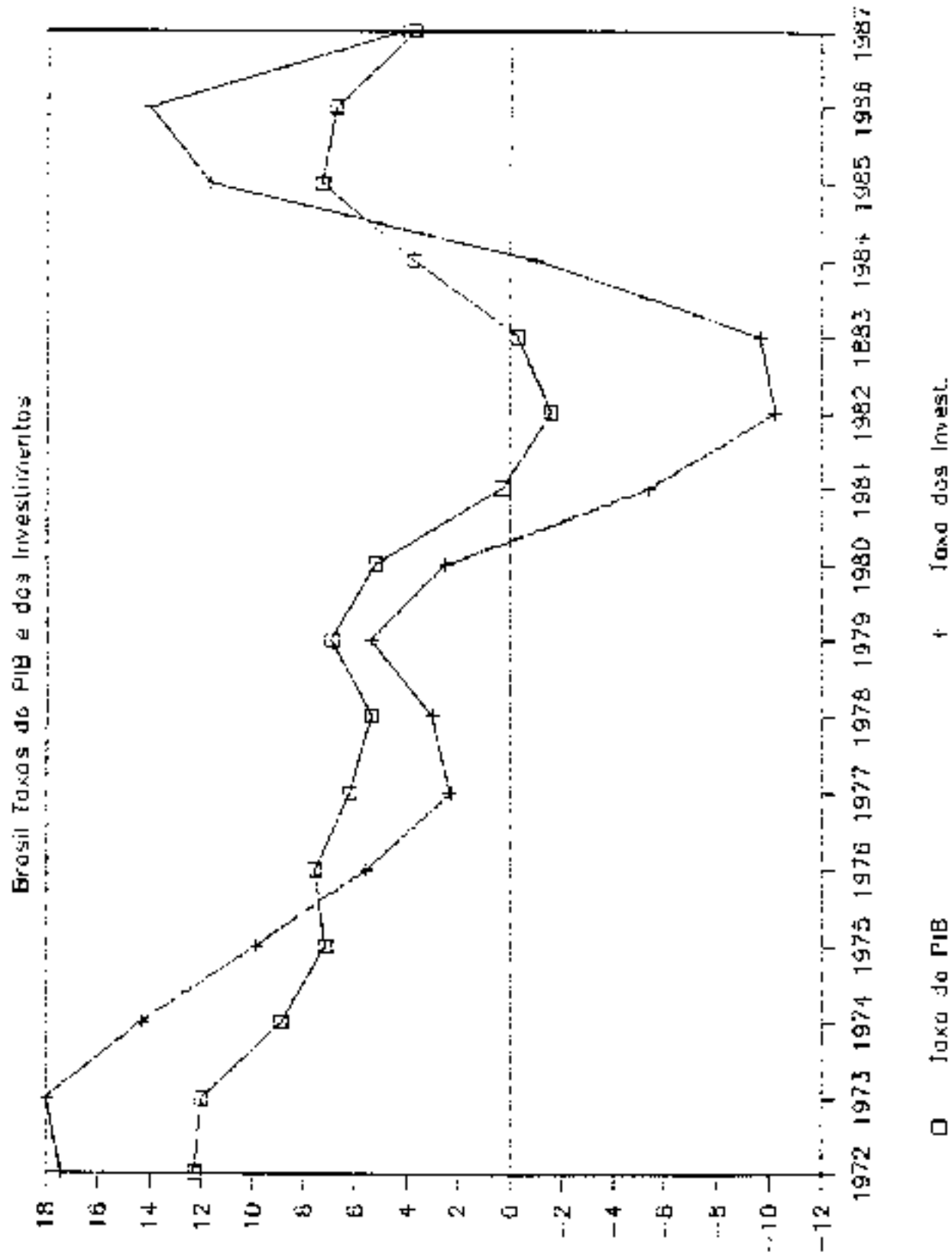
O Gráfico 2 que mostra a evolução do produto e dos investimentos fixos, a partir de médias móveis trienais das taxas de crescimento, sugere não só o papel que os investimentos exerceram, após o auge do ciclo expansivo do início da década de 70, na qualidade de redutor da desaceleração inicial da economia, como o seu papel na intensificação da desaceleração que deveria ocorrer a partir da segunda metade da década passada. O que é relevante considerar é que o investimento privado, a partir do ano de 1970 perde sua importância relativa no total dos investimentos, de 61,2% para 58% em 1975 e 56,3% em 1979. Nos dois últimos da anos década de 70, o investimento público ainda apresenta crescimento razoável, numa espécie de sobrevida do ciclo expansivo cujo auge se deu no período 1970-73 2/.

Nos anos 80 assiste-se a uma crise sem precedente, com os investimentos registrando taxas negativas relevantes, com impactos significativos sobre a atividade produtiva e sobre a capacidade de recuperação futura da economia (v. Gráfico 2). Um conjunto muito

1/TAVARES, Maria da Conceição & ASSIS, J. Carlos de. O grande salto. Op. cit, p. 61.

2/Ver REICHSTUL, Henri-Philippe & COUTINHO, Luciano G. Investimento estatal 1974-1980: ciclo e crise. In: BELLUZO, Luiz Gonzaga M. & COUTINHO, Renata. São Paulo, 1983, pp. 45-46.

GRAFICO 2



FONTE: FGV/IBGE

Observação: médias móveis trienais.

complexo de fatores explicativos estão por trás da crise e desaceleração dos 80 entre os quais cabe fazer referência ao endividamento externo associado à interrupção dos fluxos de financiamentos dos bancos credores, à crise fiscal do setor público em parte decorrente da dívida externa, à aceleração da inflação e à expectativa dos investidores diante da instabilidade da própria atividade econômica do país. As políticas de estabilização, sejam as de corte ortodoxo, inspiradas no FMI, ou de corte heterodoxo resultaram na intensificação da instabilidade de preços e das expectativas dos agentes econômicos.

## 2. Algumas Mudanças Estruturais.

Na seção anterior foram examinados os traços gerais da dinâmica da economia brasileira na década de 70 e 80. A seguir pretende-se examinar os aspectos mais relevantes das transformações ocorridas na estrutura da economia em seu conjunto, e dos setores mais relevantes, pontos importantes para a compreensão da evolução das economias regionais.

No exame das mudanças ocorridas é importante considerar separadamente as duas décadas. A de 70, em razão do crescimento a ritmo mais acelerado e do fato de que foram bem mais significativas as transformações ocorridas. E a de 80, pelo seu menor dinamismo, na qual a crise do início da década é seguida de uma retomada de curta duração, como se assinalou, sem alterações significativas na estrutura produtiva.

## 2.1. Os Agregados Macroeconômicos.

Iniciando-se pelos agregados econômicos, o que se constata (ver tabela 3) é um avanço do setor industrial na primeira das décadas referidas. A indústria, como se pode constatar nos dados apresentados, aumenta seu peso relativo até o final dos anos 70 e a agricultura avança até a segunda metade da referida década, reduzindo seu percentual a partir de 1980.

O setor terciário, que permaneceu praticamente no mesmo nível nos anos 70, aumenta seu peso relativo nos anos 80, em razão sobretudo do incremento verificado na participação na renda gerada nas instituições financeiras. Note-se, neste particular, que, comparativamente com o percentual registrado nos anos iniciais da série, houve, praticamente, a duplicação da importância relativa da intermediação financeira no produto interno bruto do país.

Por trás dessas alterações assinaladas estão questões muito complexas e que afetaram significativamente o comportamento dos agentes econômicos de uma para outra década. Em primeiro lugar, a perda do dinamismo dos setores produtores de bens, que passaram da fase de crescimento intenso na primeira metade dos anos 70 para uma desaceleração na metade seguinte, até a crise de 1981-83. Em segundo lugar, a crise financeira do Estado brasileiro, o seu enorme endividamento junto aos bancos (nacionais e internacionais) e à sociedade como um todo. Finalmente, as alterações na composição dos ativos dos agentes econômicos que passam, cada vez mais, a buscar valorização dos seus capitais, ou a defesa de sua poupança financeira, em relação à inflação que se

TABELA 3

Anexo: Participação dos Setores Produtivos no Produto Interno Bruto 1970-1983.

Setores	1970	1973	1975	1977	1980	1983	1985
Agricultura	14,55%	12,52%	11,25%	12,58%	9,99%	9,81%	9,81%
Indústria	35,87%	36,62%	37,41%	35,52%	38,11%	33,49%	34,43%
Extrativa Geral	2,78%	2,54%	2,62%	2,66%	2,54%	1,98%	1,64%
Transformação	27,43%	28,17%	28,18%	27,10%	29,20%	25,23%	24,83%
Construção	5,39%	5,13%	6,51%	6,22%	6,59%	5,30%	5,53%
Serv. Indust. de Util. Púp.	2,26%	1,97%	2,10%	1,54%	1,73%	1,76%	2,07%
Serviços	32,59%	36,16%	31,34%	30,29%	31,93%	36,70%	35,76%
Comércio	16,40%	16,73%	16,55%	15,00%	14,50%	13,36%	12,94%
Transportes	3,70%	3,29%	3,38%	3,65%	3,60%	3,82%	3,66%
Comunicações	2,61%	2,84%	2,75%	2,85%	2,83%	3,96%	2,86%
Instituições Financeiras	6,02%	5,72%	6,89%	7,58%	7,91%	11,55%	11,35%
Administrações Públicas	2,23%	2,65%	2,35%	2,76%	2,33%	3,46%	4,62%
Outros	16,62%	16,89%	15,92%	16,61%	16,71%	20,56%	20,34%
PIS	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

FONTE: FGV/IBGE.

torna mais acelerada, na especulação financeira, lastreada pelos títulos públicos, face às suas expectativas pessimistas quanto aos investimentos produtivos. O setor financeiro, com base no endividamento crescente do Estado, passa a ser o centro de convergência dos capitais e dos excedentes em busca de valorização ou proteção contra a desvalorização associada à inflação.

Contrariamente ao que ocorre em relação aos intermediários financeiros, a administração pública perde importância com o decorrer dos anos, trazendo a sua menor capacidade de gastos face o endividamento e à redução da sua carga tributária, motivada por vários fatores, entre os quais o declínio da atividade econômica e a própria aceleração da inflação com seu impacto negativo sobre a arrecadação. Adrege-se a isto as políticas de estabilização, notadamente as de corte ortodoxo.

No entanto, somente através de uma desagregação maior de cada setor é que se pode perceber a natureza das transformações ocorridas. Neste particular, pode-se iniciar pela análise mais detalhada pelo setor industrial.

Antes de considerar a divisão do referido setor, a partir das informações disponíveis, é importante levar em conta aspectos mais gerais da sua evolução. Na série de anos considerados, o Brasil desenvolveu um esforço considerável no sentido de completar a estrutura de seu parque industrial, substituindo importações de bens intermediários, que se haviam intensificado no último ciclo expansivo, ou superado pontos de estrangulamento que ficaram bem evidenciados nas fases anteriores de sua evolução. Isto se dá através, sobretudo, da concentração dos investimentos em segmentos específicos da produção industrial de bens intermediários e de

bens de capital. Além disso, a política industrial volta-se, cada vez mais, para o estímulo à produção manufatureira orientada para o mercado externo, visando diversificar a pauta de exportações.

No que se refere à agricultura, o avanço das relações capitalistas no campo e a modernização ocorrida na produção agrícola no período em análise, não tem precedentes na história do país. Isto resultou alterações relevantes na composição do produto agrícola e um intenso processo de substituição de culturas, tendo em vista sobretudo a orientação da produção agrícola no sentido do mercado externo e na produção de energéticos.

## 2.2. O Setor Industrial.

Iniciando pelo setor industrial, notadamente a indústria de transformação, os dados da tabela 4 mostram os aspectos mais relevantes. Antes porém de tecer alguns comentários a respeito, vale lembrar que, embora relevantes, as transformações ocorridas, na década de 70, na indústria, de modo nenhum são comparáveis com as verificadas na segunda metade da década de 50, quando se tratava não da complementação de uma estrutura industrial já implantada, como no período que se está examinando, mas de um novo padrão de industrialização.

Os dados da referida tabela mostram que, seguindo a tendência das décadas anteriores, ocorre na década de 70 o avanço do grupo de bens intermediários e de grupo de bens de capital e de consumo durável, em detrimento da indústria de produção de bens de consumo não duráveis. Note-se que praticamente todos os ramos

deste último grupo perdem, em termos relativos, a posição que detinham no início da década de 70.

No que se refere à indústria prevalentemente voltada para a produção de bens intermediários, deve-se chamar a atenção para a química e para a metalúrgica que, sobretudo na primeira metade da década de 70, foram as que mais sofreram alterações. Observe-se que a química continua seu avanço significativo mesmo após a primeira metade dos anos 70, chegando em 1980 com um percentual de 14,5% no total do valor de transformação industrial (VTI) do segmento da indústria de transformação do país. Quanto ao grupo de bens de capital e de bens duráveis de consumo, o destaque é dado para o ramo da mecânica. Esse aumenta o seu peso relativo até 1975, mantendo-se posteriormente no nível de 10% com relação ao valor da transformação industrial. Ao contrário do comportamento da indústria mecânica, os ramos de material de transporte e de material elétrico e de comunicações aumentam sua participação no total da indústria, na metade da década de 70.

Os dados da tabela 4 descrevem as linhas gerais das transformações ocorridas na indústria de transformação, neste esforço de consolidação do parque industrial do país na década de 70, na medida que (i) destacam o aumento da participação relativa dos grupos de indústria voltados para a produção dos chamados "meios de produção" (bens intermediários e bens de capital), sobretudo em relação aos químicos e petroquímicos, e, (ii) ao lado disto, o arrefecimento das mudanças entre 1975-80, na fase de desaceleração, quando a economia brasileira, num contexto interno e externo desfavorável, passa a depender, no seu crescimento, do

TABELA 4

Brasil: Participação dos ramos e grupos da Indústria no Valor da Transformação Industrial: 1957-80.

Ramos e Grupos	ANOS			
	1957	1970	1975	1980
I-Bens de Consumo Não duráveis	45,2	40,4	33,9	32,4
Alimentício	2,2	2,1	2,0	1,8
Farmacêutico	2,5	2,4	2,6	2,6
Ferroviária	1,4	1,5	1,2	1,9
Têxtil	12,0	9,3	6,2	6,2
Vestimenta e Calçados	2,6	2,9	3,8	4,3
Produtos Alimentícios	16,3	10,5	11,0	13,0
Bebidas	2,9	2,5	2,8	3,3
Têxtil	1,2	1,3	1,0	0,8
Editorial e Gráfica	3,8	2,7	3,7	2,6
II-Bens Intermediários	39,0	37,8	41,4	41,3
Metalúrgica	6,6	5,9	6,3	5,7
Metalúrgica	11,7	11,6	12,8	11,1
Madeira	3,2	2,5	2,9	2,7
Papel e Papelão	2,0	2,3	2,3	3,3
Couro e Peles	1,1	0,6	1,5	0,5
Química	8,5	10,0	12,3	14,5
Materia Plástica	0,9	1,9	2,3	2,4
Borracha	2,9	1,9	1,7	1,2
III-Bens de Capital e de Consumo	16,5	22,8	24,7	26,3
Mecânica	3,4	7,1	10,5	10,0
Mecânica	4,2	5,4	3,9	6,3
Material Elétrico e Com.	7,6	8,0	6,4	7,3
Material de Transporte	1,8	2,1	1,7	2,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Censos Industriais

investimento público e de um endividamento externo sem precedentes.

Vale lembrar que o resultado do esforço que foi desenvolvido no sentido de consolidação do parque industrial deu lugar a um "novo ciclo de fechamento estrutural" da economia brasileira ou do seu setor industrial em relação ao exterior, na perspectiva das importações. De fato, se no meado da década de 70, o total das importações de bens industrializados chegaram a representar 16,1% (1973), 21,1% (1974) ou de 18,1% (1975); no final da década tal percentual alcançou 12%, aproximadamente. Isto ocorre, como se verá mais adiante, no momento em que as exportações de manufaturados se intensificam e passam a ganhar posição relativa na pauta de exportações.

Nesta evolução da indústria ocorrem ganhos de produtividade que, embora não espetaculares, são significativos quando são comparados os anos extremos da série 1970/80, conforme tabela 5. No entanto, vale o registro de que tais ganhos foram, em sua maior parte, obtidos na primeira metade da década de 70. Além disso, como se verifica na tabela citada, eles ocorrem sobretudo na indústria de bens intermediários. São menos significativos, tais ganhos, na indústria de bens de consumo não duráveis e na de bens de capital e consumo duráveis.

A evolução que pode ser detectada nos anos 80 para a indústria brasileira, da perspectiva da participação dos grupos e dos ramos industriais, revelam tendências que contrariam o que se assinalou anteriormente para a década de 70, quando se registrou um avanço das indústrias vinculadas a produção de bens intermediários e bens duráveis e de capital. Contrariamente a

TABELA 5

Brasil: Crescimento da Produtividade (VTI/Passado Ocupado) na Indústria 1970-80

Grupos de Indústrias	Crescimento Anual da Produtividade (%)		
	1970/75	1975/80	1970/80
Bens de Consumo Não duráveis	1,7	1,3	1,4
Bens Intermediários	4,0	1,6	2,9
Bens de Capital e Consumo Duráveis	1,1	1,9	1,5
TOTAL	2,8	1,7	2,3

Fonte dos dados básicos: IBGE - Censos Industriais de 1970, 1975 e 1980.

Índice usado: deflator implícito do produto da indústria de transformação

Isto, o que se percebe é fundamentalmente a permanência da mesma participação negativa dos grandes grupos de indústria entre 1980 e 1987, com índices de aumento relativo da indústria de bens de consumo não duráveis, isto é, o grupo que nas décadas anteriores vinha, sistematicamente, perdendo posição relativa.

O menor crescimento da indústria nos anos 80 (v. tabela 1) não só alterou substancialmente a dinâmica da economia como um todo e do setor industrial, como significou uma inflexão nas transformações estruturais que se vinham processando na indústria nacional, com o aumento relativo dos ramos cuja utilização predominante dá-se sob a forma de meios de produção (bens intermediários e bens de capital). O fato que o leitor assistiu, nos anos das décadas anteriores, no sentido de consolidação de uma estrutura industrial mais complexa, apresenta um arrependimento nos anos 80. Ao crescimento reduzido segue-se uma evolução que não comporta modificações estruturais neste setor, na referida década (v. tabela 6).

### 2.3. O Setor Agropecuário.

Nos anos 70 a agricultura brasileira consolidou o processo de modernização, que já começava a generalizar-se desde a década anterior, abrangendo a maior parte das regiões, mas de modo muito desigual. Esta modernização está fundamentada: (i) na maior aplicação de insumos químicos, (ii) na aplicação da força mecânica, (iii) na melhoria provocada pela utilização mais difundida de insumos biológicos, com "novas variedades de plantas

TABELA 6

Brasil: Participação dos Ramos e Grupos Industriais no Valor Adicionado da Indústria de Transformação 1980-87.

Grupos e Ramos	1980-87 (%)			
	1980	1983	1985	1987
I Bens de Cons. Não Duráveis	31,7	34,2	34,3	32,8
Alcoólico	1,7	1,5	1,3	1,3
Farmacêutico	1,7	2,0	1,7	1,7
Perfumaria	1,0	1,1	1,0	1,0
Têxtil	5,6	5,5	7,0	5,1
Vestuarlo e Calçados	5,0	5,5	5,5	4,3
Produtos Alimentares	11,0	11,0	10,9	11,4
Bebidas	1,3	1,4	1,4	1,7
Fumo	0,7	1,0	0,9	1,2
Editorial e Gráfica	2,7	2,4	2,1	2,1
II Bens Intermediários	41,3	39,8	40,9	39,7
Mineiais não-metálicos	5,6	4,5	4,6	5,6
Metalmrgia	11,4	9,7	9,9	8,9
Madeira	2,6	1,4	1,6	1,5
Papel e Papelão	2,9	2,8	3,3	3,2
Couros e Peles	0,5	0,8	0,9	0,9
Química	14,6	17,1	17,3	15,3
Materia Plástica	2,4	2,0	1,8	1,6
Serracha	1,3	1,5	1,5	1,4
III Bens de Cap. e Duráveis	27,0	26,0	24,3	26,5
Mecânica	9,7	8,2	8,7	10,8
Material Elétrico e Con.	7,0	6,6	6,9	6,9
Material de Transporte	8,0	8,5	6,6	6,7
Diversos	2,3	2,5	2,1	2,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE - Departamento de Contas Nacionais.  
Indicadores IBGE - J.8 No.9. - 1989.



Numa periodização comumente aceita considera-se que a década de 60 assiste o início de um processo de modernização que nos seus anos finais torna evidente um momento de transição entre duas fases bem características de desenvolvimento de atividades agrícolas. É a partir desta data que ocorrem a modernização da base técnica, nos termos antes referidos, e a constituição do complexo agroindustrial. Para isto contribuíram seguramente, as repercussões sobre a oferta agrícola decorrentes da urbanização e do crescimento do emprego não agrícola e da massa salarial urbana; uma integração significativa da agricultura com o mercado externo, com diversificação da produção e o surgimento de novos produtos que provocaram grande dinamismo nas exportações agrícolas; e, finalmente, uma agressiva política de crédito rural que articulou intensamente a produção agrícola à produção industrial voltada para a modernização da base técnica da agricultura.

Salvo no que se refere ao abastecimento de gêneros alimentares básicos para o mercado interno, constituído em grande parte pela população de renda mais baixa, a evolução da agricultura deu-se no sentido de atender de modo eficiente às demandas que lhe foram feitas, notadamente no que se refere às exportações e à substituição energética a partir de biomassas.

1/KAGEYAMA, Angela. Modernização, produtividade e emprego na agricultura - uma análise regional. Campinas, 1986 (mimeog.). Ver também MARTINE, George & GARCIA, Ronaldo Coutinho (organizadores). Impactos sociais da modernização agrícola. São Paulo, Caetés, 1987; e DELGADO, Guilherme da Costa. Capital financeiro e agricultura no Brasil - 1965-80. São Paulo, Icone Edit., 1985.

através do Programa Nacional do Alcool. Nesta resposta, a agricultura evolui de forma muito diferente dos períodos históricos anteriores. Três elementos são conjugados na definição de grande projeto de modernização da agricultura brasileira:

a) "a constituição de um sistema de crédito nacional que irá substituir as antigas fontes financiadoras ligadas ao capital mercantil tradicional (comercial-usurário)";

b) "a consolidação dos complexos agroindustriais, com a instalação do departamento de bens de produção para a agricultura";

c) "o fortalecimento do sistema nacional de pesquisa e extensão rural, que traz embutida a idéia de uma política tecnológica para o setor" 1/.

É importante ressaltar que a consolidação dos complexos agroindustriais deu-se a partir de um duplo movimento no qual ocorreu (i) o desenvolvimento de segmentos industriais voltados para a transformação da base técnica da agricultura, através dos ramos fornecedores de bens de capital (tratores, máquinas e implementos agrícolas) e de insumos básicos industrializados; (ii) ou através da indústria processadora de matérias-primas de origem vegetal e animal. Com isto a integração inter-setorial torna-se cada vez mais intensa, e o setor agrícola passa a se diferenciar cada vez mais de suas formas anteriores de evolução, com impactos consideráveis sobre os processos de trabalho, sobre os níveis de emprego e as relações sociais de produção.

1/KAGEYAMA, Angela. Modernização... Op. cit., p. 16.

Na tabela 7 são apresentados alguns indicadores gerais que dão uma idéia do desenvolvimento da agricultura brasileira nos anos 1970/85. Chama-se inicialmente a atenção para o fato de que o desenvolvimento ocorreu sobretudo a partir da expansão das lavouras temporárias. Estas tiveram um crescimento da sua área plantada na década de 70 a uma taxa de 4% ao ano. Nos anos 1980/85 ocorreu um arrefecimento deste ritmo de crescimento, com a referida taxa situando-se no nível correspondente à metade do registrado anteriormente. As lavouras permanentes apresentam um crescimento bem menor que o das temporárias, registrando taxas negativas na primeira metade dos anos 80. O crescimento do rebanho bovino foi significativo na década de 70.

No entanto o que chama mais a atenção nas informações da tabela 7 é o crescimento anual do número de tratores utilizados nos estabelecimentos agrícolas: seu crescimento supera a taxa anual de 12% na década de 70, com uma redução do ritmo nos anos 80 (3,6%), o que não impede que se registre uma taxa anual de 9,6%, no período 1970/85.

Esta tecnificação da agricultura e sua evolução nos anos 70 e 80 fica evidenciada através dos dados da tabela 8. O que se observa é que a relação pessoal ocupado por trator utilizado reduz-se praticamente a um terço no período de 15 anos, seguindo tendência similar - um pouco mais moderada - a relação entre a área de lavoura e o número de tratores registrados pelos levantamentos censitários dos estabelecimentos agrícolas. Note-se que coerentemente com o movimento mais geral da economia brasileira, de sua agricultura particularmente, e da política de

TABELA 7

Índices e Indicadores Gerais de Evolução da Agricultura: 1970-85.

Indicadores	Taxa Anual de Crescimento (%)				
	1970/75	1975/80	1980/85	1970/80	1970/85
1. Número de estabelecimentos	3,3	2,7	2,0	2,5	1,1
2. Área dos estabelecimentos					
2.1 Total	2,7	2,4	0,5	2,2	1,8
2.2 Lavouras Permanentes	0,9	4,5	-1,3	2,7	1,4
2.3 Lavouras Temporárias	4,0	4,1	1,9	4,0	3,3
3. Número de Tratores	14,3	11,0	3,0	12,6	9,6
4. Efeito Bovino	3,2	3,8	1,6	4,4	3,2

Fonte: IBGE: Censo Agropecuario de 1970, 1975 e 1980;  
Censo Agropecuario de 1985: resultados preliminares.

TABELA 2

Brasil: Indicadores da Tecnificação da Agricultura 1970/85.

Anos	Pessoa Ocupada/Trator		Área de lavoura(ha)/Trator	
	Valores absolutos	Índice	Valores absolutos	Índice
1970	100.0	100	204.9	100
1975	63.4	59	123.8	60
1980	38.8	37	98.1	47
1985	35.7	34	88.3	39

Fonte: IBGE. Censos Agropecuarios de 1970, 1975 e 1980;  
Sinopse Preliminar do Censo de 1985.

e 1985 dos indicadores de tecnificação considerados.

Descendo ao exame mais detalhado da composição da produção, a tabela 9 mostra as alterações que se verificaram no período considerado, assinalando o sentido da evolução ocorrida. Através do exame da participação no valor da produção, dos produtos mais relevantes e das taxas de crescimento das suas quantidades, percebem-se as linhas gerais da evolução recentemente ocorrida no setor, com uma ênfase voltada para as atividades exportadoras e vinculadas à substituição de energético. O crescimento observado na produção de laranja, soja e cana-de-açúcar são relevantes a este respeito. Note-se que considerando-se os anos extremos da série, a quantidade produzida de laranja expande-se a uma taxa anual de 10,8%, a de soja a 16,3% e a de cana-de-açúcar 8,9%. Essas taxas são bem maiores que as observadas para os demais produtos, inclusive aqueles prevalentemente voltados para o abastecimento alimentar.

A respeito da natureza dessa modernização e sua pouca ênfase na produção de alimentos básicos, alguns estudos têm chamado a atenção para o fato de que as culturas para exportação e para a agroindústria sofreram alterações significativas nos seus processos produtivos ("uma forte ascensão tecnológica"), que não foram difundidas para as culturas básicas, o que implicou em desníveis significativos 1/.

1/Ver a respeito MARTINE, George & GARCIA, Ronaldo, C. A modernização agrícola e a panela do povo. In: MARTINE, George e GARCIA, Ronaldo Coutinho. Os impactos sociais da modernização agrícola... Op. cit. Examinar também MELO, Fernando Homem de. Prioridade agrícola: sucesso ou fracasso? São Paulo, FINE/Pioneira, 1985.

TABELA 9

Brasil: Evolução das Principais Culturas Agrícolas - 1970/84.

Culturas Agrícolas	Valor da Produção (2)				Produção física por hectareto anual			
	1970	1975	1980	1984	1970/75	1975/80	1970/80	1970/84
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0				
I - Prevalentemente voltadas para abastecimento alimentar	52,7	48,5	43,5	36,5				
Arroz	14,3	16,5	11,5	9,3	7,4	1,4	4,4	3,9
Fevão	3,5	5,8	14,5	6,7	1,6	3,5	1,3	4,0
Milho	17,7	14,8	13,9	12,3	2,3	1,8	1,1	3,7
Mandioca	9,4	5,9	5,3	6,7	-4,4	-1,1	-2,7	2,6
Batata	1,8	1,3	2,0	1,8	1,7	2,2	1,9	6,7
II - Voltadas para a Exportação e Processamento Industrial	24,6	46,5	41,4	47,8				
Algodão	9,1	4,6	4,2	6,0	-3,4	1,2	-9,6	3,1
Amendoim	2,5	0,8	0,5	4,5	-12,9	1,7	-3,7	-4,5
Cacau	2,9	2,8	3,7	3,6	3,1	3,2	5,3	3,5
Fumo	2,4	2,1	1,6	1,4	3,6	2,2	4,1	4,6
Laranja	3,0	2,2	2,9	5,7	8,3	11,3	9,8	10,8
Soja	5,1	15,9	16,6	19,2	35,8	7,9	21,1	16,3
Café	9,5	16,1	12,5	11,4	17,8	-3,3	6,4	6,7
III - Cana-de-açúcar	12,7	18,8	15,1	15,7	3,4	11,8	7,5	3,9

Fontes: IBGE, Censos Agropecuarios 1970, 1975 e 1980; Anuário Estatístico 1984.

Cabe, ainda, a respeito da evolução da agricultura o registro do fato de que ela se dá de modo desigual no espaço nacional, com características regionais muito precisas, não obstante alcançar todas as macrorregiões, bem como ocorre desigualmente com relação à dimensão da unidade produtiva rural, ou ao tamanho do estabelecimento. Neste último caso, o uso de tratores, por exemplo, não só aumenta com o tamanho do estabelecimento, mas, com o decorrer do tempo, os diferenciais ampliam-se cada vez mais. Isto é também verdade para o uso de outras máquinas e para implementos agrícolas, como, também, com relação ao uso de defensivos agrícolas.

#### 2.4. As Exportações.

As transformações ocorridas na economia brasileira nas duas últimas décadas são também perceptíveis a partir das exportações brasileiras. Antes de considerar as mudanças ocorridas cabe a observação a respeito da maior abertura da economia no período que se está analisando: o coeficiente de exportação que em 1970 era de 7% (exportação/PIB) passa para 8,9% em 1980 e para 12% em 1985. O valor em dólar, de cada ano, passa de um nível correspondente a três ou quatro bilhões de dólares no início dos anos 70 para mais de 25 bilhões no final da primeira metade dos anos 80.

Esta maior abertura para o exterior e este dinamismo das exportações ocorre com mudanças significativas na composição da pauta, quer se considere os grandes itens, quer se examine mais detidamente os produtos originários de cada setor específico.

Mesmo em relação aos produtos primários a expansão maior da exportação da soja e de sucos, sem dúvida trouxe modificações na pauta de produtos primários. Além disso a presença de produtos primários processados através da agroindústria implica em mudanças qualitativas na pauta das transações do país com o exterior.

No entanto a tônica das alterações, neste particular, é dada pela presença dos produtos industrializados, particularmente aqueles com grau maior de processamento: os manufaturados, segundo a classificação adotada. A tabela 10 ressalta pontos importantes dessas alterações ocorridas.

O conjunto dos produtos industrializados (semi-manufaturados + manufaturados) passa de 44,7% no ano de 1971, início da série de anos considerados, para aproximadamente 63% em 1985. Isto ocorre em detrimento dos produtos primários que, representando no início da década de 70 mais da metade do valor total das exportações em dólares (52,2% em 1971), reduzem-se a praticamente 1/3 em 1985 (33,7%).

O avanço dos produtos industrializados na pauta de exportações do país é explicado, principalmente, pelo crescimento inusitado das exportações de manufaturados (ver tabela 10) que participavam na pauta com o equivalente a 1/5, aproximadamente nos anos iniciais da década de 70, e alcançam no final da série a cifra de 42,4%. Em termos de dólares correntes, passam de 530 milhões de dólares em 1971 para 10,7 milhões em 1985. Entre os produtos manufaturados, na classificação adotada, merecem destaque os produtos da química e indústrias conexas, metais comuns e manufatura de metais, máquinas/aparelhos/material elétrico, e

TABELA 10

Brasil: Participação dos Produtos Exportados no Valor Total das Exportações (1971-1985).

Descrição	Anos Selecionados			
	1971	1975	1980	1985
I - TOTAL GERAL	100,00	100,00	100,00	100,00
II- Primários	52,19	40,89	37,57	33,70
1. Animais vivos e prod. do reino animal	5,21	1,47	2,26	2,73
2. Produtos do reino vegetal	33,15	22,00	15,86	10,60
3. Borrachas e óleos, ceras	2,71	3,08	3,45	3,31
4. Produtos minerais	11,12	14,34	11,00	13,64
III-Produtos Industrializados	44,67	56,78	65,87	64,99
a)Semi-manufaturados	26,46	32,61	32,03	22,61
1.Pele, couros, etc.	1,29	1,14	0,98	1,02
2.Madeiras, carvão vegetal, cortiça, etc.	3,95	1,62	1,92	1,18
3.Material da fabricação de papel/papel e suas aplicações	0,66	0,88	2,70	2,19
4.Prod. da indústr. de alimentos/bebidas	19,33	18,03	25,56	17,47
5.Manuf.de pedra, gesso, cimento, vidro	0,61	0,48	0,75	0,63
6.Pedras preciosas, perólas	0,62	0,46	0,27	0,12
b)Manufaturados	18,21	24,17	33,79	42,38
1.Indústria química e anexas	1,70	1,74	2,42	4,02
2.Materiais plásticos, éteres, borracha	0,36	0,55	1,23	2,57
3. Têxtil e suas manufaturas	7,96	6,18	4,55	3,90
4.Calçados, chapéus, guarda-chuvas etc.	1,03	1,96	2,06	3,77
5.Metals comuns e manuf. metais	2,33	2,99	5,94	11,33
6.Máquinas, aparelhos, mat. elétrico	3,64	5,59	9,17	14,47
7.Material de transporte	0,94	0,72	7,52	6,61
8.Instrumentos óticos, fotografias	0,11	0,30	0,50	0,46
9.Armas e munições	0,12	0,14	0,24	0,87
IV- Outros	0,13	0,28	0,27	0,24
V - Transações e operações especiais	3,01	2,05	1,29	1,07
TOTAL DAS EXPORT. (BILHÕES DÓLARES CORRENTES)	2,90	8,67	20,13	25,64

Fonte: IBGE. Anuários Estatísticos, vários anos.

Este avanço tornou-se possível não só em razão dos anos favoráveis vividos pela economia internacional que possibilitaram o surgimento de mercados acessíveis aos produtos manufaturados brasileiros, como de uma gama extremamente variada de estímulos (isenções de impostos, créditos subsidiados, tarifas, programa JEFICEX, etc) que possibilitou aos exportadores lucros significativos. Para que se tenha uma idéia é suficiente assinalar que recentes estimativas das transferências governamentais implícitas nestes mecanismos revelam que para cada dólar exportado o Governo concedia ao exportador, como média dos anos 1980/85, cerca de 32 centavos de dólar 1/.

#### 2.5. Considerações Finais.

A partir de distintas perspectivas, as informações assinalam a ocorrência de mudanças profundas na economia brasileira que, evidentemente, não se limitam ao surgimento de novos produtos ou a modificações na estrutura de cada setor produtivo ou da pauta de exportações. Não apenas novos produtos surgiram, pois as transformações atingiram os processos de trabalho, com inovações que foram incorporadas tanto no novos setores, como naqueles tradicionais que passaram a produzir de modo mais eficiente os mesmos bens que anteriormente produziam.

1/Ver BAUMANN, Renato & MOREIRA, Heloísa C. Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados, 1969-85. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, V. 17 No.2, IPEA, Rio de Janeiro, 1987.

O que é importante ressaltar é que a produção de novos bens, com o surgimento de novas atividades produtivas, assim como as inovações nos processos de trabalho, ocorrem de modo diferenciado na estrutura produtiva e nos espaços regionais. Além disso, os impactos sociais dessas transformações alcançaram o mercado de trabalho, as relações sociais de produção e as condições de vida da população.

As informações disponíveis sugerem com muita clareza que a economia brasileira, nas últimas décadas, viveu momentos bem distintos e que, seguramente, dada a heterogeneidade social e regional do país, assistiram a impactos e repercussões bastante diferentes, em cada espaço diferenciado. Não só, como sugerem muitos trabalhos, a expansão das economias regionais foram distintas, como o impacto social, decorrente do crescimento, é diferente, dadas as mediações extra-econômicas - políticas e culturais - e as formas diferenciadas através das quais o próprio Estado brasileiro atua nas regiões.

## CAPÍTULO 2 - Questão Regional no Brasil: Reflexões sobre Processos Recentes

Leonardo Guimarães Neto (\*)

### 1. Introdução

As considerações que seguem procuram dar uma visão do conjunto das regiões brasileiras, a partir da identificação de alguns processos relevantes que vêm ocorrendo - uns nas últimas décadas e outros desde fases mais remotas - e que provocaram transformações importantes nas economias regionais do país na sua dinâmica e na sua estrutura produtiva.

O texto presente está dividido em três partes:

- a) a primeira relaciona-se com uma descrição e considerações adicionais sobre as formas recentes de articulação e integração das regiões; aborda em particular o processo de articulação comercial, o de integração produtiva e examina as distintas formas através das quais a economia brasileira se insere na economia mundial e os rebatimentos dessa inserção sobre as economias regionais;
- b) a segunda parte diz respeito ao impacto desses processos sobre a dinâmica e a estrutura produtiva das regiões;
- c) a terceira aborda o tema específico da "regionalização"

(\*) Pesquisador do Departamento de Economia do INSP0/FUNDAJ.

das grandes frações do capital e o ajustamento a que se submetem as regiões neste processo.

### 2. As Formas Recentes de Articulação/Integração das Regiões

#### Os Três Processos

##### 2.1. O Primeiro: A Articulação Comercial

Já se afirmou, provavelmente com certo exagero, que a história econômica recente das regiões brasileiras se confunde com a história da industrialização do país e a da constituição e consolidação do mercado interno brasileiro. No âmbito que decorre dessas dois processos, formou-se conformando uma divisão inter-regional do trabalho e, neste contexto, foram-se definindo as estruturas produtivas e os papéis de cada região no interior da economia brasileira. Os ajustamentos que as regiões - no "arquipélago brasileiro" de espaços econômicos quase autônomos e mais vinculados com o exterior que internamente - tiveram que fazer à medida que avançava a industrialização e se consolidava o mercado nacional de bens, constituem objeto de investigação de vários trabalhos (1). Neste particular vale ressaltar o avanço que

(1) CANO, Wilson. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil - 1930/1970. Global Editora, Campinas, 1985. ARAUJO, Tânia Bacelar de. La Division Interregionale du Travail au Brésil et l'Exemple du Nord - Est. Université de Paris, 1979 (mimeo). MOREIRA, Raimundo. Una Política de Industrialización. El Nordeste Brasileño. Ediciones Siar - Plantep, Buenos Ayres, 1976. OLIVEIRA, Francisco de, Elegia para uma Releitura. Paz e Terra, Rio, 1977. GALVÃO, Olimpio Arroxelas. Regional Development in Brazil: A Study of Economic Integration in a Unevenly Developed Country. University College London, London, 1987 (mimeo).

teve a indústria de São Paulo sobre os mercados regionais, os momentos críticos das indústrias das regiões menos desenvolvidas diante do acirramento da competição inter-regional - recordar a crise dos anos 50 da têxtil nordestina - e a reação das lideranças regionais e nacionais ao agravamento das "desigualdades regionais", o que deu lugar, nos anos 60, a novas formas de atuação do Estado nas economias regionais: notadamente Nordeste e Amazônia, através do Governo Federal e das Superintendências e Bancos de Desenvolvimento Regionais, e no Sul a articulação dos governos estaduais definindo formas conjuntas de atuação (1).

Esta foi a forma prevalente de vinculação entre as regiões que se delineia com a concentração da indústria em São Paulo, em particular, e no Sudeste, de modo geral, num processo que se acentua até o final dos anos 60 e início dos anos 70. Sua base foi a troca de mercadorias de produtores regionais que, com maior ou menor sucesso, buscavam colocar nos mercados regionais os seus excedentes. Foram muito limitadas as transformações ocorridas nas regiões menos industrializadas nesta fase de articulação meramente comercial. Os ajustamentos que tais regiões tiveram que fazer ao impacto de avanço dos produtos industriais do Sudeste, sobretudo São Paulo, foram sem dúvida muito pouco significativos, dada a limitada capacidade de acumulação dos capitais locais visando reduzir o poder destruidor da competição inter-regional.

(1) Ver, em particular, FONSECA, Pedro Dutra. BRDE: da Hegemonia à Crise do Desenvolvimento. BRDE, Porto Alegre, 1988. MULLER, Geraldo. A Economia Política Gaúcha dos Anos 30 aos anos 60. In: JACANAL, José H. & GONZAGA, Sergius (organizadores). RS: Economia e Política. Mercado Aberto. Porto Alegre, 1979.

## 2.2. O Segundo Processo: A Integração Produtiva

Com início nos anos 60, em parte decorrente do próprio movimento do capital industrial, com seus fluxos e reflexos, em parte associado as novas formas de atuação do Estado nas economias menos industrializadas, em parte decorrente do próprio desenvolvimento industrial do país, a articulação comercial anterior ao suprêdo um outro processo que pode ser considerado de integração produtiva entre as regiões brasileiras. Este novo processo, que não nega, mas reforça o anterior, o de articulação comercial, tem por base o que se denominou de "regionalização do grande capital" (1), com a presença marcante da grande empresa estatal e dos grupos oligopolísticos e de grande parte do capital nacional em todas as macro-regiões brasileiras, além do Sudeste.

A importância em distinguir o processo de articulação comercial do processo de integração produtiva não decorre apenas de uma preocupação teórica que tenha como objetivo separar, no ciclo do capital, as relações entre espaços diferenciados que têm por base o capital comercial, do conjunto de relações que têm sua sustentação no capital produtivo. É a partir daí ressaltar que, no primeiro caso, são guardados em cada espaço sua diferenciação em termos de relações sociais e processos de trabalho, enquanto que no caso do capital produtivo, não se trata apenas da propagação de

(1) BRANDÃO, Maria de Azevedo. A regionalização da Grande Indústria do Brasil: Recife e Salvador na Década de 70. In Revista de Economia Política, Vol. 5, No. 4, out./dez. - 1985.



relações mercantis, mas de propensões e aprofundamento de relações de produção capitalista no interior de cada espaço diferenciado.

A distinção se faz sobretudo em razão do fato de que, enquanto prevaleceu o conjunto de relações mercantis, à base da chamada articulação comercial, o ajustamento das regiões no processo de consolidação do mercado interno brasileiro, deu-se a partir das próprias possibilidades e limitações das frações regionais ao capital que, acomodaram, na medida das suas possibilidades, as estruturas produtivas regionais à competição inter-regional que se intensificou à medida que avançava a indústria e a modernização do sistema e dos meios de transportes.

Com a transferência de frações do capital produtivo para as regiões menos industrializadas em busca de oportunidades de investimentos surgidos com o desenvolvimento das forças produtivas do país, ou a partir das políticas regionais baseadas em incentivos fiscais e financeiros, as transformações que ocorrem são bem mais radicais. Não há, agora, mais o limite da acumulação de capital decorrente da própria capacidade de investir das economias regionais. A transferência de capitais de fora da região ampliou tais limites e tornou possível através da grande empresa uma mais rápida alteração da base e da estrutura produtiva das regiões. Uma frase de Celso Furtado ressalta bem, em relação ao Nordeste, a fase vivida pela região: "os obstáculos que em outras partes do mundo limitam o processo de modernização - e que se originam na balança de pagamentos e na insuficiente dimensão do mercado interno face às emergências de tecnologia moderna - no

Nordeste são contornadas graças à integração industrial com o Centro-Sul" (1).

Esta constatação de Furtado feita para o Nordeste pode-se estender, pelo menos, à região Norte e ao Centro-Oeste. A presença do grande capital possibilitou dinamismo e transformações que não teriam ocorrido a partir da própria disponibilidade de recursos e dos agentes econômicos locais, no ritmo e intensidade verificado nas décadas de 60 e 70.

### 2.3. O Terceiro: As Formas de Inserção do País na Economia Mundial

Resta considerar um terceiro processo importante que é o das novas formas de inserção do país na economia mundial e os rebatimentos que isto implicou nas economias regionais. A abertura do sistema produtivo brasileiro que caracterizou a evolução econômica e as estratégias adotadas no período do ciclo expansivo de 1968/73, somou-se ao estreitamento dos laços com a economia mundial quando se definiu a urgente necessidade de geração de divisas, sobretudo para o pagamento dos serviços da dívida que se avolumara a partir da desaceleração da economia, na segunda metade dos anos 70.

Os exemplos mais evidentes que podem ser referidos, além dos estímulos e dos seus impactos sobre a economia industrial do Sudeste, são: (i) o da contribuição que a ênfase na abertura do

(1) FURTADO, Celso. O Brasil Pós-"Milagre". Paz e Terra, Rio, 1981, p. 122.

país às correntes comerciais externas trouxe para a região Sul e o intenso impacto sobre a modernização da agricultura sulina, em especial a do Paraná; (ii) a incorporação de extensas áreas do Centro-Oeste, particularmente do Mato Grosso e Goiás, com métodos modernos de exploração agrícola; (iii) a definição e a exploração das reservas minerais da Amazônia, particularmente do Pará.

Isto significa dizer que à presença do grande capital nas regiões menos industrializadas, aproveitando os incentivos fiscais financeiros e valendo-se da disponibilidade de terras e recursos naturais de outra ordem, visando o mercado interno brasileiro e a busca de uma complementaridade inter-regional, somando, agora, os estímulos governamentais vinculados à produção voltada para o mercado internacional, a ação direta de estatais dedicadas à extração mineral orientada para a exportação. Este fato reforçou a "regionalização" do grande capital que o desenvolvimento das forças produtivas do país e as exigências do seu mercado interno já haviam estimulado anteriormente.

#### 2.4. Outros Processos

Além desses processos referidos anteriormente, outros vinculados às políticas e interesses mais gerais, repercutiram profundamente em algumas economias regionais menos industrializadas. A continuidade do esforço e da política de substituição de importação, particularmente de produtos químicos e da petroquímica, por exemplo, foram responsáveis pelo impacto que, na economia industrial da Bahia e agora com extensão para Sergipe

e Alagoas, tiveram as decisões de montagem e consolidação do pólo petroquímico do Nordeste. Além desse, um processo mais geral, no qual se somam os interesses da comunidade de segurança nacional com o dos grandes empreiteiros e os interesses regionais, definiu uma articulação territorial de regiões e sub-regiões relativamente isoladas que, pouco a pouco, são incorporadas ao circuito e ao espaço econômico das regiões mais desenvolvidas: Mato Grosso, no Centro-Oeste, e Rondônia, e o Sul do Pará, no Norte do país, são exemplos frequentemente referidos.

Essas observações confirmam a constatação a respeito da importância marcante das políticas macroeconômicas nacionais e setoriais-nacionais, na configuração da estrutura econômica dos espaços regionais, redefinindo sua dinâmica, sua estrutura econômica e, além disso, as relações que determinada região mantém ou passa a manter com as demais regiões e com o pólo industrial do país. Em síntese, o grande capital - dependendo naturalmente da dimensão dos investimentos e da densidade econômica da região - redefiniu nestas fases recentes a própria divisão inter-regional de trabalho na economia brasileira.

#### 3. Impacto sobre a Dinâmica das Regiões

Dos processos anteriormente referidos decorreram impactos significativos sobre as regiões brasileiras, notadamente aquelas compostas de unidades da Federação menos industrializadas ou as que, em decorrência de sua maior disponibilidade de recursos naturais e matérias-primas estratégicas para o desenvolvimento das forças produtivas do país, e em razão das formas de inserção do

Brasil na economia mundial, foram chamadas para integrar o pólo dinâmico da economia nacional.

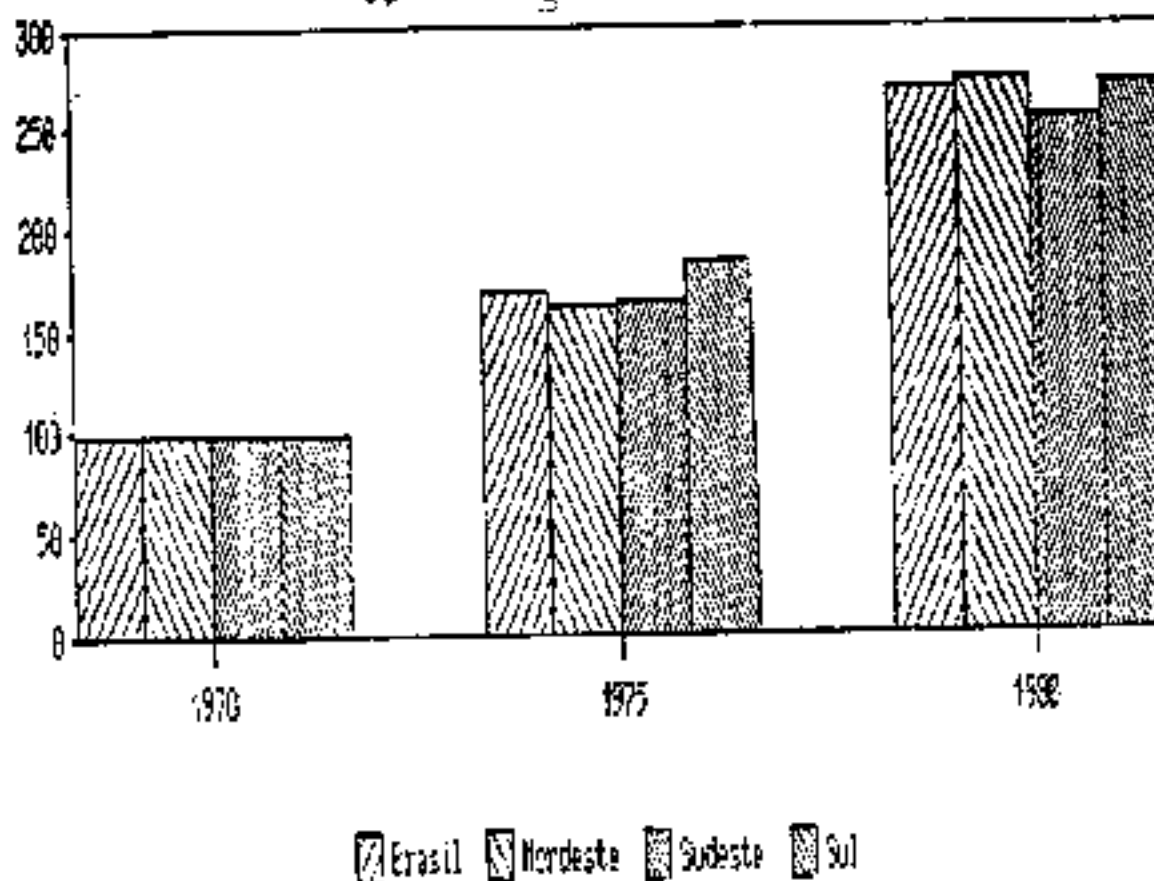
Além disso, não se deve deixar de ressaltar a regionalização de grandes frações do capital produtivo (estatal, privado nacional e multinacional) que, se dirigindo para as regiões menos industrializadas, foram os grandes protagonistas do processo de integração de algumas regiões, sobretudo Amazônia e Nordeste. Este tema será tratado mais adiante. No presente item pretende-se ressaltar, muito sumariamente, dois pontos: (i) o dos impactos dos processos antes referidos sobre a dinâmica econômica das regiões; e (ii) o das transformações na estrutura produtiva.

Na análise sumária que segue, optou-se pelo exame, através de gráficos, da dinâmica da economia regional levando-se em conta inicialmente o período 1970/80 e, em seguida, os anos 80, sobretudo sua primeira metade.

Os gráficos 1 e 2 mostram com clareza o fato já destacado por vários estudos que vêm discutindo a "reversão da polarização" na atividade produtiva regional nas últimas décadas, em particular nos anos 70 (1). Fica evidente, no confronto dos produtos regionais com o nacional, o crescimento maior das regiões periféricas, sobretudo a região Norte e Centro-Oeste, principalmente na segunda metade da década. Embora com menor intensidade, também o Nordeste e a região Sul apresentaram uma

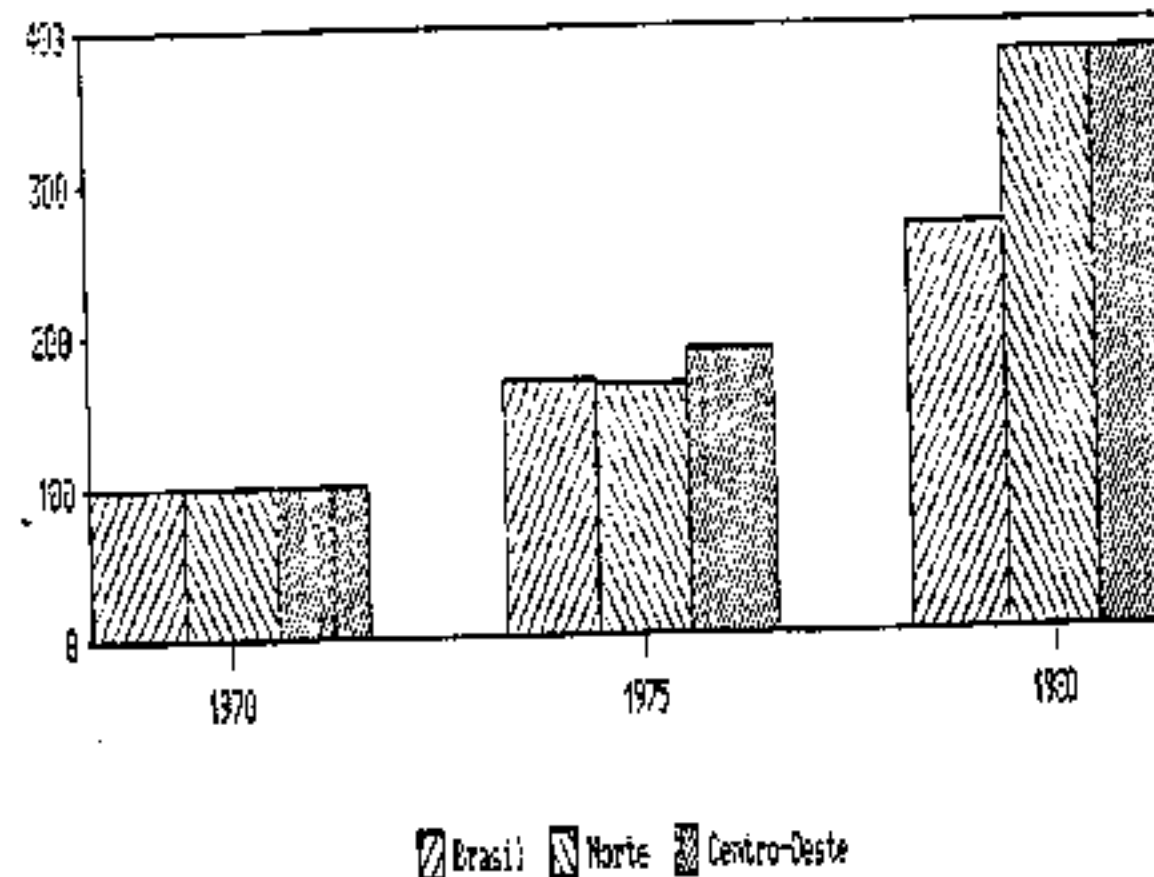
(1) AZZONI, Carlos Roberto. Indústria e Reversão da Polarização no Brasil. São Paulo. IPE. 1986. DINIZ, Clélio Campolina. Capitalismo, Recursos Naturais e Espaço: Análise do Papel dos Recursos Naturais e dos Transportes para a Dinâmica Geográfica da Produção Agropecuária e Mineral no Brasil e seus Efeitos no Padrão Regional Brasileiro. Campinas. UNICAMP. 1987.

Gráfico 1. Evolução do PIB: BR, NE, SE, SO e S - 1970-80



▨ Brasil ▨ Nordeste ▨ Sudeste ▨ Sul

Gráfico 2. Evolução do PIB: N, NE e CO - 1970-80



▨ Brasil ▨ Norte ▨ Centro-Oeste

expansão maior que a registrada para o Brasil. A única região que apresenta índices de expansão menor que a do país, é a região Sudeste, que concentrava mais a metade do produto brasileiro em 1980 (42,1%) e que, seguramente, definiu o comportamento da economia brasileira no seu conjunto.

No que se refere ao Norte e Nordeste, sua dinâmica nos anos 70 está sem dúvida associada às novas formas de ação do Estado, com início nos anos 60 por um conjunto de razões, a qual consolidada na década de 70 um crescimento industrial muito acelerado e dependente de um conjunto de incentivos fiscais e financeiros, suficientemente vigorosos para atrair para a região grandes frações do capital produtivo antes referido. No caso do Nordeste não se pode deixar de mencionar a disponibilidade de recursos naturais e sua associação com a política de substituição de importação de produtos estratégicos da química e petroquímica, bem como a modernização e diversificação do parque industrial da região que começa a se definir como produtora de bens intermediários para a atividade produtiva nacional, notadamente do Sudeste. No caso da região Norte, a criação de um pólo eletrônico, voltado para a produção de bens de consumo duráveis para o mercado nacional, e a expansão da extrativa mineral voltada para o mercado nacional e sobretudo internacional, além de um esforço de diversificação industrial a partir do estabelecimento de médio porte, definem a dinâmica da região e sua forte vinculação aos mercados nacionais.

O Centro-Oeste e sub-regiões da região Norte (sul do Pará e Rondônia) se transformam na nova fronteira agrícola, num

processo complexo que comporta a presença de grandes frações do capital em modernos empreendimentos agrícolas e pecuários, a presença do imigrante com capacidade de implantar seus empreendimentos em moldes capitalistas ou que apenas lhe permite a subsistência, o surgimento de cidades e atividades urbanas vinculadas a serviços ou intermediação, a exploração de recursos minerais sob diversas formas e o desenvolvimento de uma intensa atividade especulativa que está associada à aquisição de grandes glebas de terras.

Não menos complexo é o conjunto de processos ocorridos na região Sul. Neste caso, a década de 70 assiste a um intenso processo de inovação tecnológica da agricultura regional, a consolidação de modernos complexos agroindustriais e de segmentos industriais da região que se voltam para o mercado nacional e definem, nestes espaços, uma soldagem com a economia do Sudeste e das demais regiões brasileiras. Embora não se possa descartar a presença de frações do capital produtivo, comercial e bancário de outras regiões ou multinacionais na região Sul, é razoável a defesa da hipótese de que o atrelamento desta região ao pólo dinâmico do país se dá, em parte significativa, através das frações do capital regional que, neste processo de articulação/integração se "transformam" em nacionais, ou seja, grupos econômicos que anteriormente estavam voltados para o mercado regional ou local se voltam para os mercados nacionais ou internacionais, ou ainda se expandem através de novos empreendimentos em outras regiões brasileiras, inclusive as periféricas da parte setentrional do país.

É evidente que este crescimento desigual das regiões, próprio do sistema no qual se está inserido, também é desigual no interior de cada região. Isto fica muito evidente, no exame dos dados da Tabela 1. Merecem destaque neste particular, configurando segundo alguns estudiosos uma nova regionalização para o país, os seguintes aspectos:

- a) o crescimento explosivo constatado para a região Norte é, sem dúvida, muito heterogêneo, com Rondônia e Amazonas crescendo muito acima da média da região, e Amapá e Acre muito abaixo dessa marca;
- b) também no Nordeste, podem-se distinguir, a partir dos dados referidos, o dinamismo da Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará, do crescimento bem menor que a média regional de Pernambuco, Paraíba e Sergipe, na década de 70;
- c) o menor crescimento do Sudeste, comparativamente ao das demais regiões brasileiras, como se assinalou, não é seguido por Minas Gerais nem Espírito Santo; vale o registro, nesta região do caso específico do Estado do Rio de Janeiro, que se apresenta como um dos Estados menos dinâmicos de Federação nessa década;
- d) tomando como referência a média regional, na região Sul, o que se constata é o significativo dinamismo de Santa Catarina, seguido do Paraná, contrastando com o crescimento bem abaixo da média regional pelo Rio Grande do Sul;

e) crescendo bem acima da média nacional na década de 70, na região Centro-Oeste constata-se uma expansão acelerada de todas as suas unidades federadas, não obstante Goiás apresente taxa de crescimento menor que Mato Grosso e Mato Grosso do Sul reunidos e que Distrito Federal; note-se que este crescimento menor de Goiás é bem superior ao registrado para o Brasil.

Este crescimento diferenciado não deve induzir a se pensar numa dinâmica das regiões ou das unidades federadas desligada da dinâmica do pólo econômico nacional ou da área mais industrializada do país. Na verdade, os processos antes descritos, notadamente os da articulação comercial - constituição e consolidação do mercado interno brasileiro - e o de integração produtiva, consolidaram uma estrutura única na qual embora ocorra dinâmica econômica com taxas diferentes, a configuração do movimento cíclico da economia é a mesma, rebatendo-se sobre a totalidade do espaço brasileiro.

Em outras palavras, no contexto de regiões e unidades federadas que registram taxas distintas de expansão ou desaceleração da sua atividade produtiva, observa-se que os traços gerais do movimento cíclico da economia brasileira está presente em cada região ou Estado, confirmando o processo de integração que soldou todos espaços econômicos do país. Este tema será examinado mais adiante.

O que ocorreu em termos da evolução das regiões nos anos 80? Embora não estejam disponíveis informações a respeito do produto das regiões brasileiras, existem estimativas para algumas

Tabela 1  
Brasil: Índice do Crescimento Real do PIB,  
Segundo Unidades da Federação

País, Regiões, Unidades da Federação	Índice (1970=100,0)		
	1970	1975	1980
Norte	100,0	163,9	302,0
Rondônia	100,0	175,9	411,4
Acre	100,0	105,3	244,2
Amazonas	100,0	194,1	424,1
Roraima	100,0	130,1	354,4
Pará	100,0	162,0	372,5
Amapá	100,0	91,0	169,1
Nordeste	100,0	163,2	273,6
Maranhão	100,0	153,8	274,4
Piauí	100,0	172,6	276,0
Ceará	100,0	154,9	286,4
P. do Norte	100,0	137,4	204,8
Paraíba	100,0	167,9	244,8
Pernambuco	100,0	158,1	333,1
Alagoas	100,0	160,5	261,5
Sergipe	100,0	157,4	249,5
Bahia	100,0	167,7	305,4
Sudeste	100,0	165,5	254,6
Minas Gerais	100,0	173,3	299,8
Espírito Santo	100,0	152,3	230,0
Rio de Janeiro	100,0	155,8	227,7
São Paulo	100,0	168,0	254,2
Sul	100,0	182,1	271,9
Paraná	100,0	208,7	287,0
Santa Catarina	100,0	176,3	310,3
Rio G. do Sul	100,0	169,1	248,0
Centro-Oeste	100,0	186,2	300,9
Mato Grosso+M.G. do Sul	100,0	195,1	412,6
G. do C.	100,0	111,3	325,6
Distrito Federal	100,0	187,9	419,9
BRASIL	100,0	169,0	267,4

Fonte: FGV - IBGE.

Observação: Valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB do país. O total do país desta tabela não coincide com o de outras tabelas, que neste caso é a soma dos valores das regiões. A diferença reside na não regionalização dos valores de alguns segmentos produtivos.

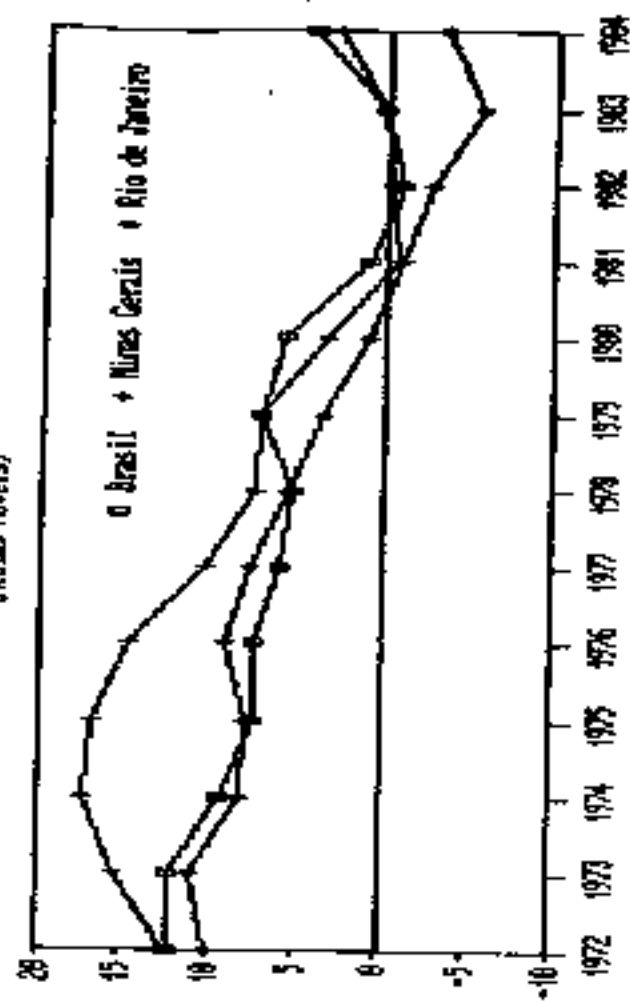
unidades federadas representativas que permitem que se tenha uma idéia do comportamento das regiões brasileiras na década atual, na entrada da crise e na curta retomada dos anos 1984-85. Uma advertência se faz necessária: é possível que existam diferenças metodológicas marcantes nas estimativas do produto feitas em diferentes unidades da Federação e por diferentes instituições de pesquisa. A rigor esta análise deveria ser realizada a partir de um exame acurado das propostas metodológicas de cada entidade responsável pelas estimativas. No entanto esta tarefa exigiria maior tempo e soma de recursos que não estão disponíveis no momento.

O gráfico 3, elaborado a partir de várias fontes (FGV/IBGE e entidades estaduais de planejamento e estatística) mostra a evolução da economia brasileira, nordestina, de Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e a economia goiana.

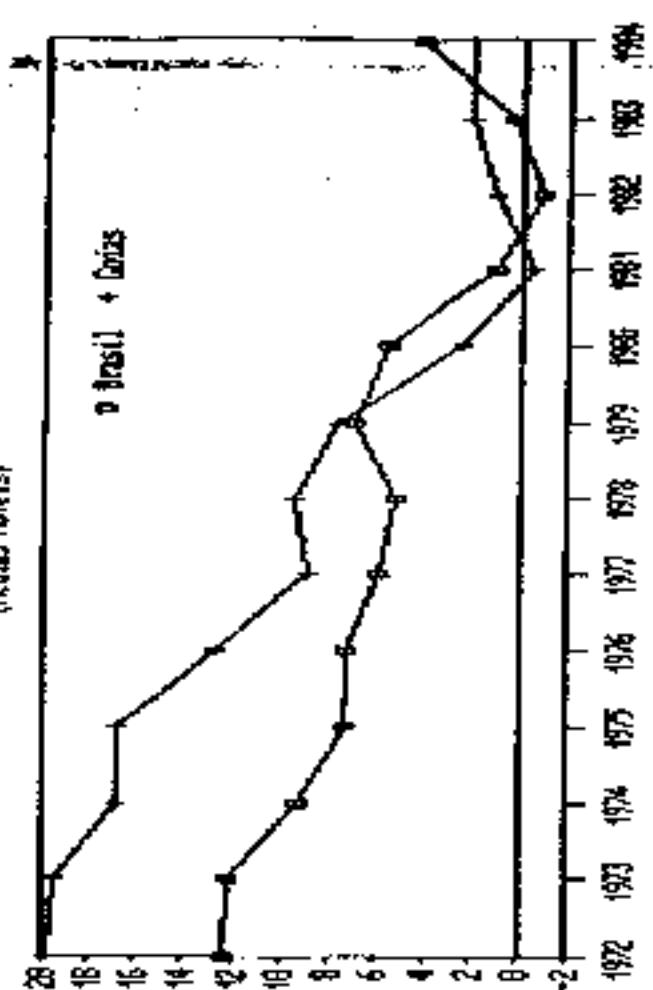
Fica mais uma vez evidenciando o maior impacto da desaceleração e da crise sobre as economias mais industrializadas ou aquelas nas quais a presença da atividade urbana é mais marcante. De fato, enquanto o crescimento do produto dos Estados de Minas Gerais e, sobretudo, Rio de Janeiro, permanecem no período 1980-85, com taxas menores que o país em seu conjunto, a "periferia" nordestina (com destaque para Pernambuco) e os Estados sulinos, superam de muito as taxas constatadas para o crescimento do país no período referido.

Em síntese, tanto no período do ciclo expansivo e na fase de desaceleração da economia brasileira nos anos 70, como na crise

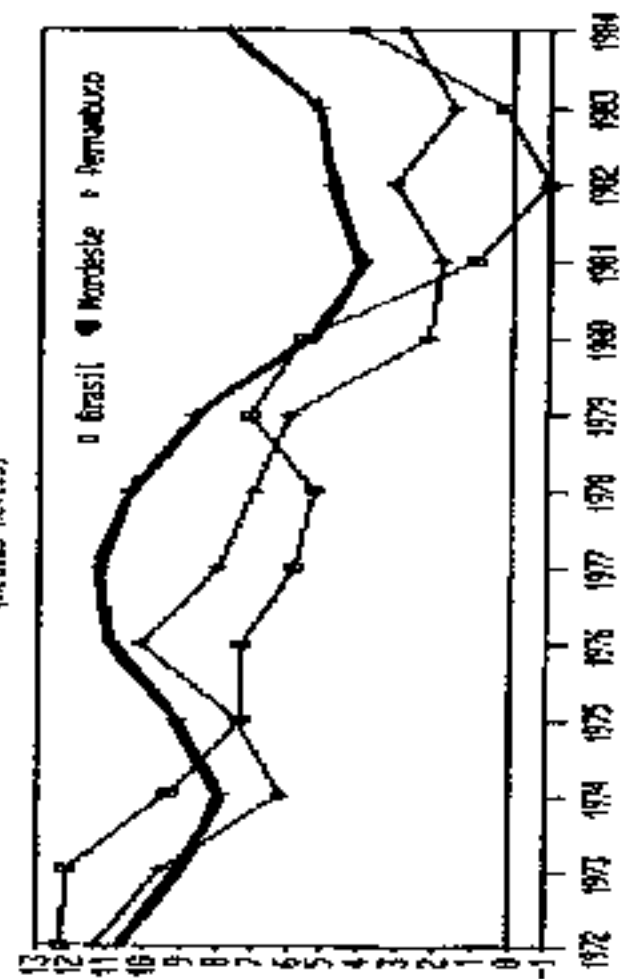
VARIAÇÃO ANUAL DO PIB: RJ, MG, RJ E GO.  
(Médias Móveis)



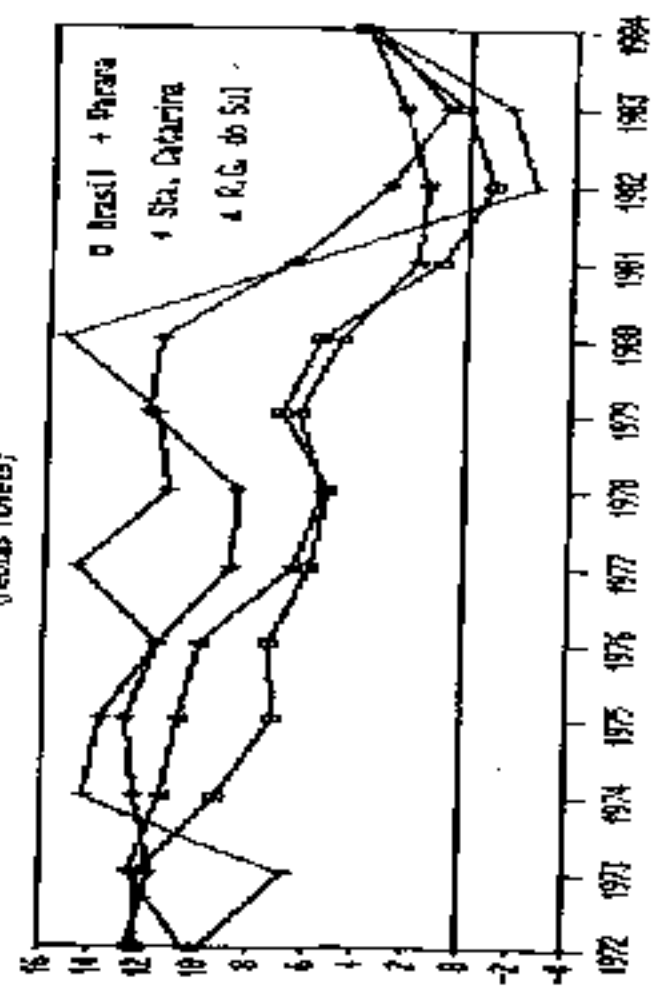
Variação Anual do PIB: RJ e GO.  
(Médias Móveis)



VARIAÇÃO ANUAL DO PIB: PE, SE, PE E PE.  
(Médias Móveis)



Variação Anual do PIB: PE, PE, SE e PE.  
(Médias Móveis)



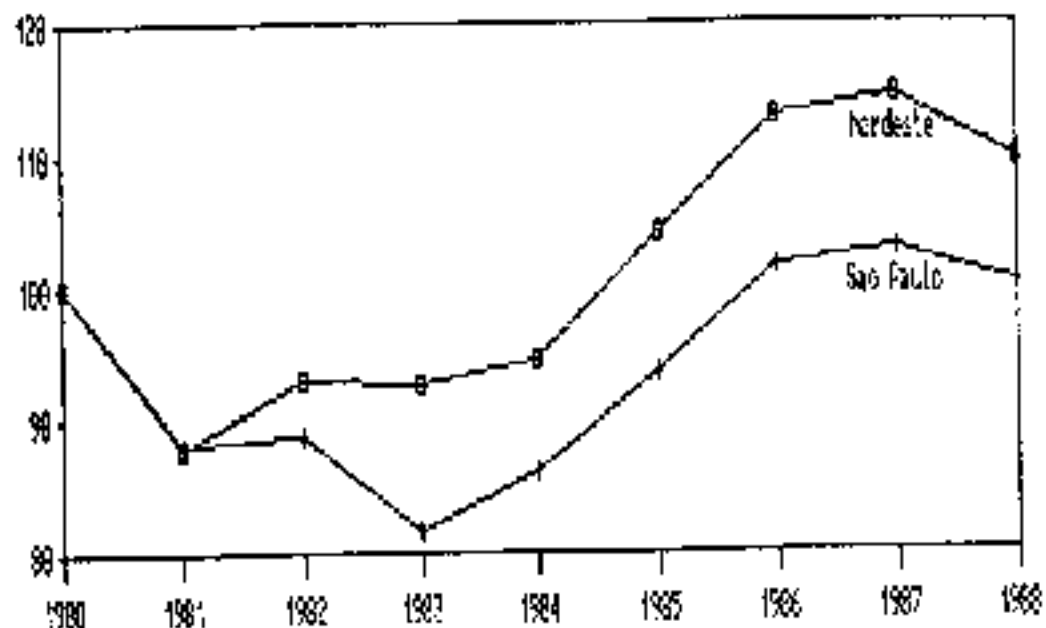
do início dos anos 80 e na curta recuperação que se seguiu, tudo leva a crer que se assistiu a uma reversão da grande concentração econômica nas regiões mais industrializadas que só se fez acentuar nos anos precedentes, sobretudo após a implantação da indústria pesada no Sudeste, na segunda metade dos anos 50.

O confronto entre os dados do produto interno total e os do setor industrial do Nordeste e de São Paulo revelam com muita nitidez os contornos das duas constatações anteriores: a referente ao declínio menor da economia menos industrializada relativamente àquela de maior grau de industrialização nos anos 80, e as semelhanças entre os comportamentos ou a configuração mais global do movimento cíclico das economias, não obstante as diferenças que possam ser registradas nas suas taxas anuais. O gráfico 4, faz o paralelo, de um lado, entre os dados do produto interno total do Nordeste e São Paulo, e de outro, entre as informações referentes para o setor industrial. No que se refere ao produto total, o que se observa, no interior do mesmo movimento de queda/desaceleração até 1983, de expansão (1984/86) e estagnação (1986/88) é um distanciamento cada vez maior entre o Nordeste e São Paulo, com esta última unidade da Federação registrando taxas menores de expansão.

No que se refere ao produto do setor secundário, são mais próximas ainda as tendências gerais do Nordeste relativamente a São Paulo. No entanto, como o impacto em São Paulo na fase de crise é bem mais intenso na indústria paulista, o movimento ascendente (1984-86) e estacionário/descendente (1987/88) seguido pela região e pela unidade federada referida registra uma distância entre o Nordeste e São Paulo, com a primeira crescendo

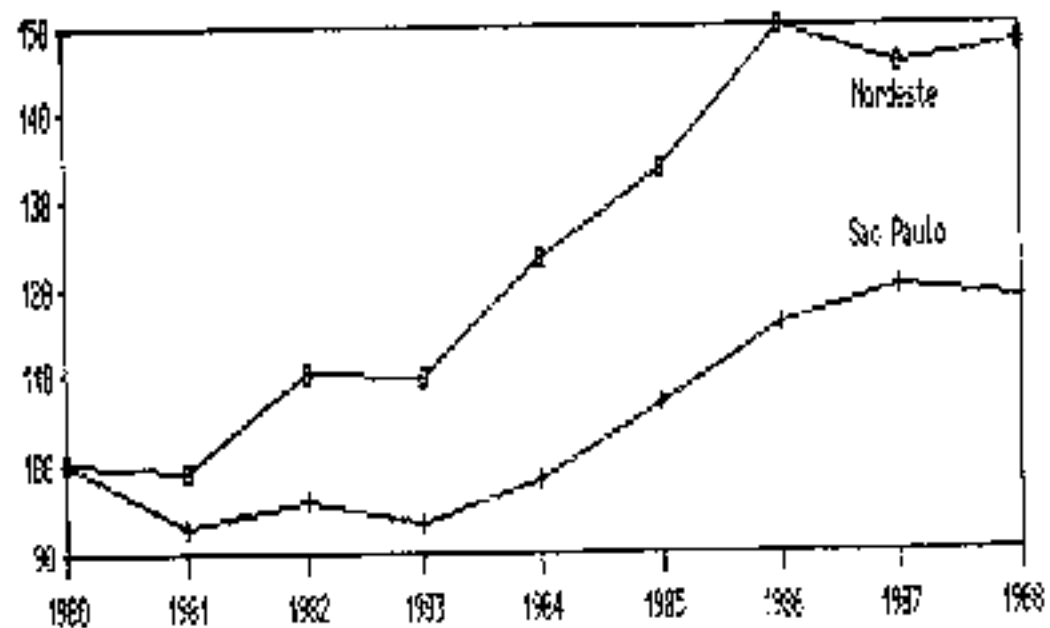
GRÁFICO 4

Nordeste e São Paulo: Evolução do Produto do Setor Industrial (1980=100)



Fonte: SUDENE e SEADE

Nordeste e São Paulo: Evolução do Produto Interno Total (1980=100)



Fonte: SUDENE e SEADE

relativamente mais.

É bem verdade que isto não garante o prosseguimento, para os próximos anos, das tendências constatadas para os anos 70 e 80. É, de fato, alguns trabalhos recentes apontam nesta direção (1). O que ocorre em relação à siderúrgica, ao alumínio, papel e celulose, associado às novas tecnologias e o seu caráter poupador de mão-de-obra, energia e matérias-primas convencionais, pode ter repercussões significativas em diversas regiões. Outra questão: a partir da expansão na nova tecnologia, sobretudo com base na eletrônica e na informática, é possível que as forças que atuam no sentido da concentração da atividade econômica venham a se fazer sentir. Enfim, as transformações tecnológicas em curso, a nível mundial, poderão alterar as tendências de "reversão da polarização" constatadas nas últimas décadas para as regiões brasileiras. Até que isto venha a se concretizar, o que se constatou a partir das informações apresentadas foi um maior dinamismo ou menor desaceleração das "regiões periféricas" tanto na fase do ciclo expansivo e da desaceleração nos anos 70, quanto na fase da crise e da curta recuperação na primeira metade dos anos 80.

Pode-se agora passar para o exame da afirmativa feita anteriormente a respeito de que, não obstante o crescimento diferenciado das regiões, o movimento cíclico da economia

(1) CANO, Wilson. Reestruturação Internacional e Repercussões Inter-regionais nos Países Subdesenvolvidos: Reflexões sobre o Caso Brasileiro. Campinas, 1989. (mimeog.).



brasileira em seu conjunto encontra uma expressão similar, muito clara, nas distintas regiões e unidades da Federação.

As informações disponíveis a respeito do produto interno de algumas unidades da Federação - não obstante as questões metodológicas mencionadas - permitem que se tenha uma idéia a respeito dessa expressão regional e estadual do movimento cíclico da economia. Uma primeira abordagem pode ser feita com base nos dados disponíveis para o que se poderia considerar as três fases da economia nacional de 1970 a 1985: (i) a de auge do ciclo expansivo denominado de milagre brasileiro 1970-74; (ii) a fase de desaceleração (1974-80), e (iii) a fase da crise e lenta recuperação dos anos 80: 1980-85.

As informações da tabela 2 mostram que os anos 1970-74 correspondem a uma fase de intenso crescimento da economia brasileira em todas as unidades da Federação, listadas na tabela. Além disso, no período seguinte (1974-80), em grande parte delas, verifica-se uma desaceleração econômica relativamente às taxas obtidas no período 1970-74; é o caso específico, além do Brasil, de Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Goiás. Já o Paraná, Santa Catarina, a região Nordeste em seu conjunto e, segundo alguns indicadores parciais, a região Norte, não apresentam sinais evidentes de desaceleração neste período. Os casos do Norte e do Nordeste podem estar associados ao fato de que políticas setoriais, voltadas para a exportação e as novas formas de inserção da economia nacional no comércio internacional - (caso da extrativa mineral na região Norte) e as políticas de substituição de importação de produtos químicos e petroquímicos

(caso do pólo de Camaçari na Bahia), contribuíram para dar continuidade a aceleração dessas economias regionais.

Tabela 2  
Taxas Anuais de Crescimento do Produto:  
Brasil, Nordeste e Algumas Unidades da Federação,  
1970-85

	Períodos		
	1970-74	1974-80	1980-85
Brasil	11,6	5,0	1,7
Nordeste	9,8	9,7	5,7
Pernambuco	7,5	6,7	2,9
Bahia	11,1	10,4	2,5
São Paulo (1)	-	7,1	1,3
Minas Gerais	13,7	10,1	1,0
Rio de Janeiro	8,7	6,1	-2,7
Paraná	10,1	13,1	3,4
Santa Catarina	12,6	11,3	4,0
Rio Grande do Sul	10,5	7,7	2,5
Goiás	16,3	10,4	0,9

(1) Observação: 1975-80

Fonte: FGV/IBGE, SUDENE e entidades estaduais de planejamento.

Voltando ao ponto central, o que os dados da tabela 2 e as informações constantes do gráfico 3 mostram é que dos processos anteriormente descritos, de articulação comercial e integração produtiva, resultou uma forte "soldagem" das economias regionais e estaduais nestas duas últimas décadas, de modo que o movimento cíclico da economia nacional encontra, em todo espaço brasileiro, independentemente de seu grau de desenvolvimento ou industrialização, sua expressão nítida e indiscutível. É bem verdade que taxas diferentes de crescimento podem ocorrer, com regiões e unidades da federação crescendo mais que outras, no entanto, em última instância, a configuração das economias

regionais ocorre de modo similar, acompanhando de perto o fluxo e refluxo da economia brasileira e das regiões mais industrializadas.

Os processos anteriores em seus impactos sobre as regiões menos industrializadas, na década de 70 não só dinamizaram as regiões periféricas e transformaram sua estrutura produtiva (como se verá) como soldaram suas economias através de uma multiplicidade de elos que vão desde a complementaridade na atividade produtiva aos elos comerciais e financeiros que se estabeleceram no decorrer do tempo. Os anos que seguiram a década de 70, com os fluxos e refluxos da sua atividade econômica confirmam com mais clareza a soldagem que não estava, ainda, clara na fase do ciclo expansivo.

É evidente que os impactos econômicos associados aos processos antes considerados e ao crescimento anteriormente registrado implicaram mudanças na estrutura produtiva do país e das regiões. Em termos de produto regional um aspecto central a ser considerado é o avanço, em todas as regiões, sem exceção, do produto industrial. De acordo com as estimativas da FGV/IBGE as alterações são significativas, principalmente nas regiões de menor grau de industrialização. A tabela 3 mostra que a participação da indústria do Norte salta de 15% em 1970 para 37% no produto total da região; o Centro-Oeste de 7% a 19%. O caso nordestino também merece destaque, passou-se de uma participação da indústria no total da região de 18% em 1970, para 21% em 1975 e 30% em 1980. Foram similares as transformações estruturais ocorridas, no que se refere à importância relativa da indústria, no Sul: de 22% em 1970 para 37% em 1980.

Em síntese, a produção industrial, na década de 70 se firmou mais presente nas regiões "periféricas", mesmo naquela, caso do Centro-Oeste, cuja característica fundamental, na divisão interregional de trabalho, foi a de voltar-se, fundamentalmente, para a produção agropecuária. Em outras palavras, o crescimento relativo da indústria, mesmo em regiões nas quais sua participação é pouco significativa, foi bem mais pronunciado do que o registrado em qualquer dos grandes setores produtivos, na referida década.

Este crescimento industrial ocorre, em todo Brasil, através do decréscimo da posição relativa do grupo da indústria de bens de consumo não duráveis (alimentares, bebidas, têxtil, vestuário, editorial e gráfica, mobiliário, farmacêutica, perfumaria, fumo), no qual estão grande parte dos ramos comumente classificados como os da "indústria tradicional", em favor dos grupos de bens intermediários (química, metalúrgica, minerais não metálicos, papel e papelão, madeira, plásticos, borracha, couros e peles) e bens de consumo duráveis e de capital (mecânica, material de transportes, material elétrico). No entanto, o que é importante destacar é que a direção geral das transformações neste sentido dá-se de modo diferenciado nas diversas regiões brasileiras.

De fato, começando pela região Norte, o que se constata é que (v. tabela 4) o segmento de bens duráveis e de capital, praticamente ausente na economia regional no período anterior à política industrial coordenada pela SUDAM e pela SUFRAMA, passa de 5% em 1970 para 44% em 1980. Este salto é explicado sobretudo a partir do conjunto de indústrias que se localizam vinculadas ao

rano de material elétrico e, em segundo lugar, do material de transporte. A indústria de bens de consumo duráveis, entre 1970 e 1980 expandiu-se a uma taxa anual de 34,1% ao tempo que a indústria regional, em seu conjunto, expandiu-se a uma taxa de 23,7% ao ano.

Com relação ao Nordeste, o declínio registrado, no caso nordestino e todas as regiões, da posição relativa da indústria de bens de consumo duráveis, dá-se em favor do maior peso da indústria de bens intermediários. Neste caso está-se diante de uma especialização da estrutura industrial do Nordeste em produtos industriais voltados para o consumo produtivo da indústria brasileira na área química (mais especificamente petroquímica), plásticos, papel e madeira e borracha. Isto implicou, na década de 70, a consolidação do eixo químico da região que atualmente se estende pela faixa litorânea, integrando o pólo petroquímico de Camaçari, o complexo integrado de base de Sergipe e o pólo cloroquímico de Alagoas. Os dados da tabela 4 revelam que o grupo de bens intermediários no Nordeste passou, de 1970 para 1980, de uma participação de 34% para 47%; o de bens não-duráveis registra um declínio relativo de 57% para 39%.

No caso da região Centro-Oeste, embora o exame da sua estrutura industrial, entre 1970 e 1980, mostre um avanço significativo do grupo de bens intermediários (de 28% para 40%), não se pode afirmar que estas mudanças assinalem uma especialização da região promovida por pressão do mercado nacional, repetindo o caso nordestino. No caso do Centro-Oeste, parte significativa dessas alterações estão vinculadas a uma indústria geralmente vinculada aos mercados locais, como a de

Tabela 3  
Brasil e Regiões: Participação Setorial no Produto Interno Bruto  
- 1970-80 -

Regiões e Anos	Agricultura	Industrial	Serviços	Total	
Norte	1970	24	15	61	100
	1975	22	20	58	100
	1980	16	37	47	100
Nordeste	1970	22	18	60	100
	1975	21	21	58	100
	1980	17	30	53	100
Sudeste	1970	7	37	56	100
	1975	5	37	57	100
	1980	6	42	52	100
Sul	1970	25	22	53	100
	1975	24	26	50	100
	1980	17	37	46	100
Centro-Oeste	1970	24	7	69	100
	1975	24	8	68	100
	1980	21	15	64	100
Brasil	1970	13	30	57	100
	1975	12	32	56	100
	1980	10	38	52	100

Fonte: FGV/IBGE

Tabela 4  
Brasil: Valor da Transformação Industrial Segundo Regiões e Grupos de Indústria  
- 1970 e 1980 -

Tipos de Bens	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Não duráveis	39	30	39	24	57	39	30	27	45	39	62	42
Intermediários	36	42	36	27	34	47	36	41	41	44	28	40
Duráveis e capital	22	26	5	44	6	8	25	30	12	14	4	7
Extrativa mineral	3	2	20	9	3	6	1	2	2	1	6	11
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE - Censos Industriais

minerais não-metálicos, e a indústria de madeiras. Neste último caso, o da madeira, endem-se assinalar uma vinculação aos mercados extra-regionais, do mesmo modo que em relação à extração mineral que passou de 6% para 11% no total do valor da transformação industrial do Centro-Oeste (v. tabela 4).

No caso específico da região Sul, o que os dados sugerem - além do declínio relativo, generalizado, do grupo de bens de consumo não duráveis e do pouco significativo aumento da indústria de bens intermediários - é o aumento de 17% em 1970 para 16% em 1980 da indústria de bens de consumo duráveis e de capital no valor da transformação industrial na região Sul. Tudo indica não ser irrealista a associação deste comportamento com o desenvolvimento da indústria de bens de capital sulista, notadamente a gaúcha, que vinculada anteriormente à produção agropecuária regional, na década de 70 diversifica seu mercado - com a expansão da moderna agricultura em outras regiões brasileiras e com a introdução de "ramos complementares na matriz de inter-relações industriais brasileiras" - e sua estrutura produtiva notadamente no tocante ao ramo material de transporte (1). A este respeito, vale assinalar que estudo recente do IBGE registra que a indústria de bens de consumo duráveis e de capital sulista entre 1970 e 1980 expandiu-se a uma taxa de 10,5% ao ano, sustentada principalmente pelos ramos da mecânica (19,7% ao ano).

(1) Ver a análise contida em ALMEIDA, Pedro Fernando de; MARCANTÔNIO, Roberto Silveira; LIMA, Rubens Soares de. A Indústria Gaúcha de Bens de Capital da Dinâmica da Economia Brasileira. FEE, Porto Alegre, 1986.

do setor elétrico (19,6%) (1).

O crescimento do produto por pessoa ocupada foi significativamente alto no país, na década 1970-1980, e foi generalizado em todas as regiões brasileiras (v. tabela 5). Não uma vez, os dados revelam que as regiões menos industrializadas, inclusive a região Sul, mostram taxas acima da média nacional e superiores ao Sudeste. De fato, as maiores taxas de crescimento do produto por pessoa economicamente ativa (PEA) entre 1970 e 1980 foram encontradas no Centro-Oeste (8,2% ao ano) e no Norte (8,0%), seguido do Nordeste (7,5%) e do Sul (7,1%). O Sudeste registra um acréscimo de PIB/PEA de 5,3%, abaixo da média nacional de 6,2%. Vale o registro de que neste época (mais exatamente 1970-82, segundo dados do Banco Mundial) o crescimento do produto segundo a força de trabalho foi de 1% nos Estados Unidos, 3,3% no Japão e 2,2% ao ano na Itália.

É evidente que este quadro muda nos anos da década de 80, quando a taxa de crescimento do produto brasileiro passa a ser extremamente reduzida (1,7% entre 1980-85, segundo tabela 2) e os níveis de emprego, pelo menos de acordo com as evidências da RAIS, PNAD e outros indicadores dos níveis de emprego, não desceram o suficiente para manter os patamares anteriores do crescimento da relação produto por pessoa economicamente ativa.

Voltando aos anos 1970-1980, vale a pena investigar como se comportaram os diversos setores produtivos no que se refere ao

(1) OLIVEIRA, Evangelina Gouvêa de Oliveira et alii. Indústria: uma visão Geográfica nos Anos 80. In: IBGE, Brasil: Uma visão Geográfica dos Anos 80. IBGE, Rio, 1988.

crescimento do produto por pessoa ocupada nas regiões brasileiras, destacando-se suas diferenças e semelhanças, notadamente o contraste entre as mais industrializadas e as demais.

Tabela 5  
Brasil: Taxa de Crescimento Anual do Produto por Pessoa Economicamente Ativa Segundo Regiões e Setores Produtivos - 1970-1980 -

Regiões e País	Total	Setores Produtivos		
		Agropecuária	Indústria	Serviços
Brasil	6,2	8,2	5,0	3,2
Norte	8,0	7,0	13,1	2,9
Nordeste	7,5	6,9	8,7	3,2
Sudeste	5,3	9,3	4,1	3,5
Sul	7,1	8,3	7,3	2,5
Centro-Oeste	8,2	12,3	13,0	3,2

Fonte: FGV/IBGE (para o crescimento do produto) e IBGE (para a expansão da população economicamente ativa)

OBS: (1) Os dados foram corrigidos pelo deflator implícito do produto interno do país; as informações sobre o Brasil correspondem à soma dos valores das regiões, que difere do total apresentado pela FGV-IBGE para o produto interno.

Através das informações constantes da tabela 5 o que se conclui é o seguinte:

- a) a evolução da economia na década de 70 caracterizou-se não só por um crescimento significativo do produto como da produtividade em todas as regiões; isto é, a relação produto/população economicamente ativa expandiu-se a taxas significativas em todo espaço nacional;
- b) a única região que no tocante ao produto total, apresentou a relação produto/população economicamente ativa abaixo da média

brasileira foi o Sudeste:

- c) em termos setoriais, o que as informações ressaltam é uma diferença significativa do crescimento da relação produto por pessoa ocupada no que se refere à indústria e uma maior homogeneidade das taxas - exceto a referente ao Centro-Oeste - no tocante ao setor agropecuário;
- d) com relação à indústria, as regiões menos industrializadas, por conta das significativas taxas de crescimento do produto obtidas, registram taxas de expansão do produto por pessoa ocupada, que são duas (caso do Nordeste) ou três (caso do Norte e Centro-Oeste) vezes maiores que a do Sudeste;
- e) já em relação à agropecuária deve-se considerar que esta similitude da taxa de crescimento do produto por pessoa ocupada esconde diferenças marcantes: enquanto a evolução da agricultura do Sudeste e do Sul, que registraram taxas do produto/pessoa ocupada de, respectivamente, 9,3% e 8,3%, ocorre uma redução significativa do número de pessoas ocupadas (-1,2% ao ano no Sudeste e -1,6% no Sul), na região Norte a expansão da atividade agropecuária está sustentada em um crescimento da mão-de-obra da ordem de 2,3% ao ano;
- f) vale ainda o registro dos níveis de crescimento relativamente baixos do produto por pessoa ocupada no terciário, em todas as regiões, e a homogeneidade de sua taxa anual.

Em síntese, o que se constata é uma convergência dos

níveis de produtividade no setor industrial com o produto por pessoa ocupada nas regiões menos industrializadas crescendo mais aceleradamente que o do Sudeste e, no setor agrícola, a manutenção das diferenças de produtividade, com as regiões de agricultura mais modernas - Sudeste e Sul - expandindo-se a base de inovações poupadoras de mão-de-obra. Isto traduz, da perspectiva do setor industrial, ora a transferência do capital produtivo das regiões mais industrializadas para o Norte e Nordeste, ora incentivos fiscais e financeiros, ora a abertura de espaços que o dinamismo da economia na década de 70, sobretudo, possibilitou a indústria do Sul e as indústrias incentivadas das duas regiões antes referidas. No que se refere à agropecuária, o dinamismo ocorrido está seguramente associado a complexos processos econômicos, sejam aqueles vinculados à constituição e consolidação da moderna agricultura brasileira, principalmente no Sudeste, Sul e, parcialmente, no Centro-Oeste, e a ampliação da fronteira agrícola no Centro-Oeste e no Norte.

O setor industrial e a indústria de transformação passaram por profundas modificações no país na década de 70, sobretudo nas regiões de menor grau de industrialização. O crescimento do segmento de transformação, que no país expandiu-se, entre 1970 e 1980, a 12,4% e no Sudeste a 11,3%, registrou, no Norte uma expansão anual de 25,3%, no Nordeste de 16%, no Centro-Oeste de 16,9% e no Sul 15,7%. As taxas maiores de crescimento no Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, relativamente ao país e ao Sudeste, são constatadas em todos os grandes grupos de indústrias (não-duráveis, intermediários e duráveis) (v. tabela 6). Partindo de uma base menor, a dinâmica da economia industrial se traduziu em

taxas significativas para alguns desses grupos de indústrias: 20,3% e 54,1% ao ano na indústria de bens intermediários e duráveis, respectivamente, na região Norte; 20,2% e 20,3% no mesmo grupo no Nordeste; 18,5% na indústria de bens de consumo duráveis e de capital no Sul; e 21,5% e 23,4% no segmento intermediário e de duráveis do Centro-Oeste.

Também da perspectiva do valor da transformação industrial por pessoa ocupada (v. tabela 6) as taxas de crescimento são maiores nas demais regiões, relativamente à média brasileira e ao Sudeste, o que sugere, como se ressaltou anteriormente, uma convergência dos níveis de produtividade na indústria brasileira localizada nas diferentes regiões. Registra-se além disso, que esta provável convergência ocorre em todos os distintos grupos de indústria.

Para concluir esta visão geral da dinâmica das economias regionais e de algumas transformações relevantes, são apresentadas na tabela 7 algumas informações relativas à participação do produto interno dos distintos setores produtivos das regiões no total do país.

O que se convencionou chamar de "reversão da industrialização" é mais perceptível, nas últimas décadas, com relação à indústria regional. De fato, coerentemente com as taxas de crescimento comentadas anteriormente, o que se percebe é que, alcançando seu ponto mais alto de concentração da indústria em 1970 (com 79,1%), o Sudeste reduz sistematicamente sua participação para 73,2% em 1975 e 69,1% em 1980. O espaço então deixado pela região mais industrializada é ocupado pelas demais, particularmente a região

Tabela 6

Brasil: Indústria de Transformação - Crescimento da Produtividade (VTI/Pessoa Ocupado) Segundo Grupos de Indústria e Regiões - 1970-1980 -

Regiões	Pessoa Ocupado			VTI			VTI/Pessoa Ocupado					
	Inter- Ano	Durá- vels e Índice	Total	Inter- Ano	Durá- vels e Índice	Total	Inter- Ano	Durá- vels e Índice	Total			
	Índice	Índice	Índice	Índice	Índice	Índice	Índice	Índice	Índice			
Brasil	4,7	6,5	8,5	5,7	9,3	14,0	14,4	12,4	4,3	7,0	5,4	6,3
Norte	6,0	13,3	30,0	12,0	15,4	29,5	50,1	25,3	3,9	5,4	18,5	11,9
Nordeste	9,7	9,0	11,0	6,3	12,0	29,2	29,3	13,0	6,0	10,3	7,6	9,1
Sudeste	3,4	5,7	7,6	5,2	7,7	12,8	13,3	11,3	4,2	6,7	5,3	5,8
Sul	7,8	6,7	11,7	7,6	14,0	16,4	19,5	15,7	5,8	9,1	6,1	7,5
Centro-Oeste	9,1	12,5	15,6	10,8	12,0	21,5	23,4	14,9	3,4	3,0	6,7	5,5

Fonte: IBGE - Censos Industriais.

Extraído de tabelas (paqs. 136, 137, 138 e 140) do trabalho do IBGE - Brasília: Carta Geográfica nos Anos 80. IBGE. Rio, 1998.

Sul, de 12% em 1970 para 16,2% em 1980; o Nordeste de 7% para 9,5% nos referidos anos; o Centro-Oeste e o Norte partindo de um percentual muito pequeno mais que duplicou suas participações. No caso do Nordeste, volta-se à participação que a região registrava antes da implantação da indústria pesada, no Brasil, em 1949.

No que se refere ao produto agropecuário, a perda da posição do Sudeste vem sendo registrada há décadas. Isto se dá em favor do Sul, Centro-Oeste e região Norte. A região Sul, avança sistematicamente até 1975, data a partir da qual o Centro-Oeste e o Norte melhoram sua participação relativa mais claramente. O Nordeste apenas acompanha, no tocante à agricultura, a evolução do país. Registra-se que em dois períodos censitários (1970 e 1980) a agricultura nordestina esteve submetida a severas estiagens, que afetaram a produção no setor.

Tabela 7

BRASIL: Distribuição do PIB por Setores (1949-80).

Setores e Regiões	ANOS (%)				
	1949	1959	1970	1975	1980
1. Agricultura	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	1,6	1,7	4,1	3,4	4,9
Nordeste	13,7	21,0	20,9	19,8	19,5
Sudeste	54,2	43,7	34,2	32,1	34,7
Sul	23,2	28,8	33,4	34,2	29,5
Centro-Oeste	3,3	4,8	7,4	8,3	11,4
2. Indústria	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	1,0	1,7	1,1	1,3	3,3
Nordeste	7,4	8,3	7,0	7,5	9,3
Sudeste	75,4	76,9	79,1	75,2	69,1
Sul	13,5	12,3	12,0	14,9	16,2
Centro-Oeste	0,7	0,8	0,8	1,1	2,2
3. Serviços	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	2,0	2,2	2,3	2,2	2,8
Nordeste	13,1	13,0	12,2	11,6	12,4
Sudeste	70,7	69,1	65,2	65,1	62,9
Sul	12,7	13,8	15,6	16,0	15,1
Centro-Oeste	1,3	1,9	4,7	5,1	6,8
4. Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	1,7	2,0	2,2	2,2	3,2
Nordeste	14,1	14,1	12,0	11,5	12,2
Sudeste	64,5	64,1	65,0	63,0	62,8
Sul	15,9	17,4	17,0	18,2	17,3
Centro-Oeste	1,8	2,4	3,8	4,3	5,1

Fonte: FGV-IBGE

Com respeito a terciário, vale o registro de que as alterações são significativas no que se refere ao Centro-Oeste, que aumenta, de muito, sua participação desde 1959, o que sem dúvida está associado ao crescimento do Distrito Federal e ao grande centro administrativo e de serviços em que Brasília se transformou a partir de então.

As mudanças não são tão significativas quando vistas a

partir do produto interno total. Destaque deve ser dado ao Centro-Oeste (3,8% em 1970 para 5,1% em 1980); e ao Sudeste, que claramente perde posição relativa (65% em 1970 para 62,2% em 1980).

Em resumo, dos processos em curso resultaram no lado de uma expansão significativa das regiões na década de 70, mudança na estrutura produtiva no interior de cada região e uma distribuição da atividade econômica entre as regiões que segue, em alguns setores como o industrial, um padrão distinto do que havia prevalecido até então. Com a desaceleração e crise dos anos 80 estes processos se interrompem; no entanto, como o impacto negativo concentrou-se em alguns estados do Sudeste, a "reversão da polarização" seguramente teve prosseguimento na década atual, agora num contexto de crescimento a taxas extremamente reduzidas.

#### 4. A Regionalização das Grandes Frações do Capital

Não se pretende, com os dados apresentados a seguir, defender que estaria ocorrendo, entre as regiões brasileiras, uma corrida dos investimentos das grandes empresas e dos grandes grupos oligopólios na direção das regiões menos industrializadas. O que se pretende registrar é que consistentemente com os dados que apontam na direção de uma maior participação das regiões menos industrializadas nos agregados macroeconômicos - como se constatou sobretudo para o setor industrial - há uma presença da grande empresa estatal, nacional e multinacional em algumas unidades da Federação menos industrializadas e desenvolvidas economicamente.

Dois tipos de informações foram utilizadas como base para

as considerações que seguem:

- a) informações referentes aos levantamentos feitos por algumas instituições (bancos de dados e revistas de negócios) relativas aos maiores empreendimentos;
- b) informações para regiões específicas, sobretudo aquelas que dispõem de fundos regionais para desenvolvimento de atividades produtivas nos mais distintos setores.

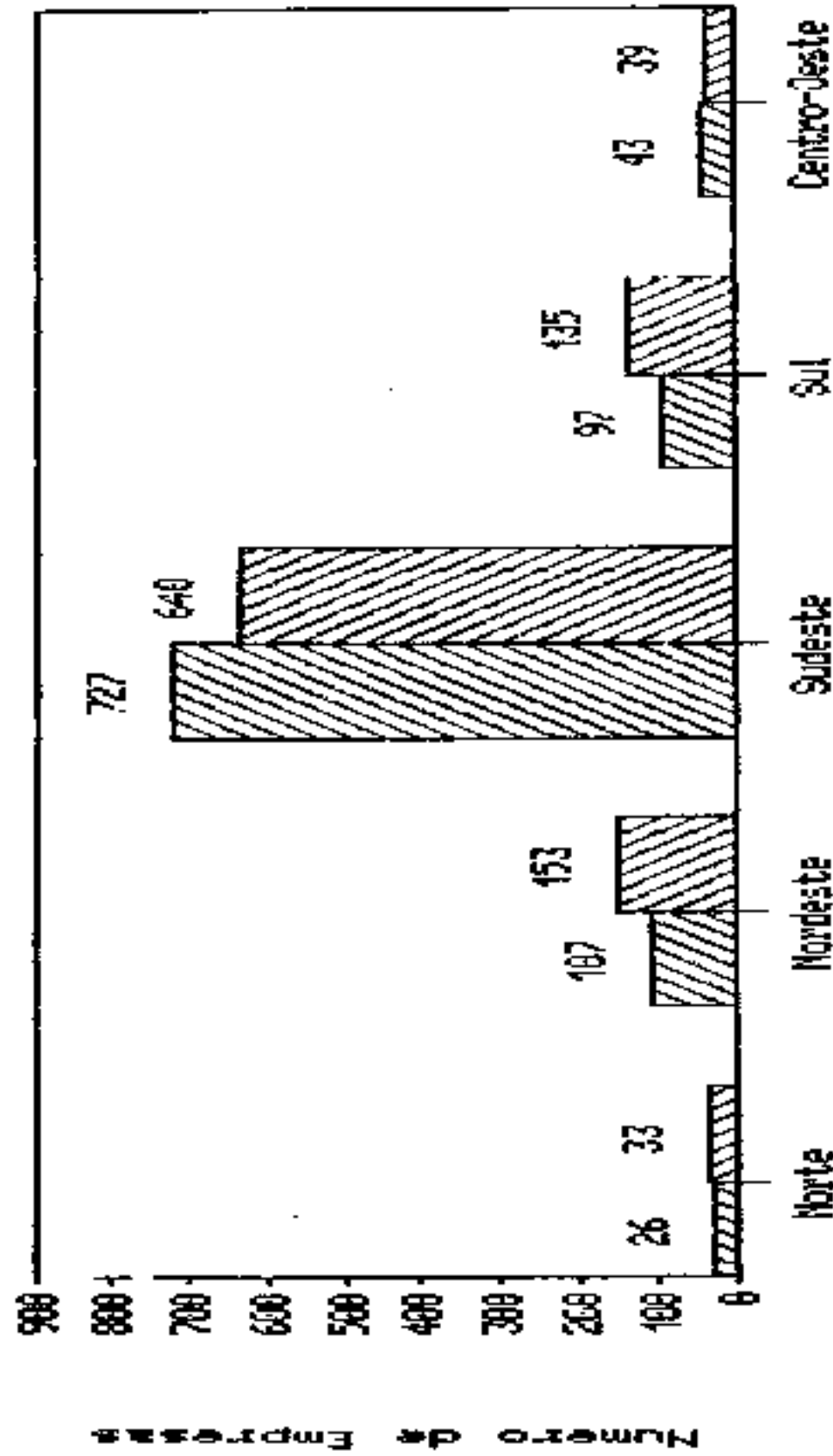
#### 4.1 Visão Geral do País

No que se refere ao primeiro conjunto de informações, cabe registrar que, no Sudeste, encontravam-se, em 1987, cerca de 64% do número das 1.000 maiores empresas registradas pelos editores da revista Visão, de acordo com o patrimônio líquido. Vale destacar que 10 anos antes, em 1977, esta mesma fonte, através dos mesmos critérios, registrava que no Sudeste estavam concentrados 73% dos maiores estabelecimentos industriais (1).

O gráfico 5 revela os traços gerais da evolução entre 1977 e 1987 da localização dos 1.000 maiores empreendimentos. Chama-se a atenção para o caso do Nordeste, onde se localizavam 107 empresas em 1977, que passou a abrigar 153 das 1.000 maiores empresas em 1987. É importante examinar-se a referida base de informações levando em conta a natureza do empreendimento

(1) Existem alguns problemas nessas estimativas, uma vez que muitas empresas com atuação em outras regiões registram sua sede em Brasília, São Paulo ou Rio e portanto aparecem como af localizadas.





Fonte: "Quem é Quem na Economia"

▨ 1977 ▩ 1987

(estatal, privado nacional, estrangeiro) e a atividade produtiva a qual está vinculado.

No que se refere à distribuição segundo a propriedade do capital, cabe o registro inicial de que entre as duas datas, ocorreu uma mudança na composição dos 1.000 maiores empreendimentos, com uma participação bem maior das empresas privadas nacionais - 58,9% em 1977 para 72,2% em 1987 - e uma redução marcante da empresa estrangeira - de 21,5% em 1977 para 13,2% em 1987 - e da estatal. Isto posto, vale examinar qual dos empreendimentos, ou das frações do grande capital têm sido responsáveis pelo processo de "regionalização" antes referido (v. tabela 9).

Analisando os valores apresentados para as regiões, o que se percebe é que se deveu sobretudo às empresas registradas como de capital privado nacional o avanço maior das 1.000 maiores empresas fora do Sudeste. Ocorreu nestes empreendimentos um aumento de aproximadamente 65%, ao tempo que os demais tipos de empreendimentos recuam proporcionalmente entre os maiores. Note-se que a redução constatada para as empresas estatais nas demais regiões que não o Sudeste é bem menor que na região mais industrializada do país.

O que sugerem os dados é que a "regionalização", em termos de número de empreendimentos - e não de montante do capital, do patrimônio ou da capacidade de produção - deu-se através sobretudo da empresa privada nacional que, ao aumentar sua proporção entre as 1.000 maiores em todo país, expandiu-se significativamente mais nas outras regiões do que no Sudeste. No caso referido do Nordeste

a grande empresa privada nacional praticamente duplicou o seu número: passou de 53 empreendimentos em 1977 para 113 em 1987. No Sul (de 71 para 115) e Norte (14 para 21) é menor o avanço, mais ainda assim significativo com respeito às empresas registradas como privadas nacionais (v. tabela 8).

Tabela 8

Brasil: Distribuição Regional dos 1.000 Maiores Empreendimentos Segundo a Propriedade do Capital

Espec. ficção	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Brasil	
	1977	1987	1977	1987	1977	1987	1977	1987	1977	1987	1977	1987
Estatal	11	9	32	28	95	65	15	15	34	29	137	146
Privada Nacional	14	21	63	113	445	463	71	115	9	10	598	722
Estrangeira	1	3	12	12	591	112	11	5	-	-	213	132
Total	26	33	107	153	727	640	97	135	43	39	1.000	1.000

Fonte: "Quem é Quem na Economia".

Da perspectiva da atividade produtiva, devemos registrar, inicialmente, as mudanças no interior das 1.000 empresas nos dois anos considerados. A estrutura segundo a atividade produtiva modifica-se pouco. Cabe no entanto registrar o declínio na participação, entre as 1.000 maiores, das atividades produtoras de bens (agropecuária, indústria extrativa e de transformação), além da construção civil (v. tabela 9).

As razões desse declínio são, provavelmente, distintas de acordo com cada atividade, no entanto o que se constata no setor da construção e engenharia (de 78 empreendimentos em 1977 para 48 em 1987), nos serviços públicos (de 105 para 86) e nos transportes e armazenagem (de 27 para 20) pode, sem dúvida estar associado a

Tabela 9

Brasil: Distribuição Regional dos 1.000 Maiores Empreendimentos Segundo as Atividades Produtivas - 1977 e 1987

Especificação	Sudeste		Outras regiões		Total	
	1977	1987	1977	1987	1977	1987
Agric. e Silvicultura	23	16	7	10	30	26
Ind. Extrat. e Transf.	416	320	150	207	566	537
Construção e Engenharia	67	37	11	12	78	48
Comércio	41	43	9	12	50	55
Serviços em Geral	122	174	32	53	144	227
Serviços Públicos	41	27	64	59	105	86
Transp. e Armazenagem	17	13	10	7	27	20
Total	727	640	273	360	1.000	1.000

Fonte: "Quem é Quem na Economia".

crise fiscal, quando o inusitado endividamento externo e interno do setor público, repercutindo sobre as condições financeiras do Estado, reduziu a importância relativa das empresas públicas e a capacidade governamental para financiar grandes obras públicas, continuar os programas sociais na área de saneamento básico e habitação popular, e dar prosseguimento à expansão e modernização do sistema de transporte.

Outro determinante foi, sem dúvida, a crise econômica e seu impacto sobre a indústria, em particular, notadamente o segmento de bens de capital concentrado no Sudeste, particularmente em São Paulo.

Esses impactos gerais, referentes a todo território nacional, tiveram repercussões diferenciadas sobre as regiões brasileiras, embora, como já se assinalou, haja uma coerência e uma aderência muito forte entre as formas de evolução das economias regionais e a do país em seu conjunto: e das regiões

região industrializadas com o Sudeste. Nesta circunstância é de suma importância chamar a atenção para o setor industrial, mostrando a redução do número de estabelecimentos entre as 1.000 maiores empresas consideradas, passa de 416 grandes empresas em 1977, para 309 em 1987, enquanto indústrias localizadas nas demais regiões, mantém sua participação entre as 1.000 maiores, passando de 153 para 207. Isto significa um aumento correspondente a 38%, num contexto em que, no país em seu conjunto, os estabelecimentos industriais passaram entre as 1.000 maiores de 153 para 207.

Este fato corrobora a hipótese relacionada com o fato de que algumas instituições nacionais e regionais que possibilitaram a continuidade de investimentos em empreendimentos especializados. De tudo isso, os órgãos nacionais podem apontar para a política de substituição de importação e de complementação da produção de insumos básicos no país. Constante do II PND como prática privilegiada regiões como o Nordeste, particularmente a Bahia. Ou ainda a política de exportação sobretudo de minérios, que teve impacto sobre a região Norte.

A tabela 10 desce a um detalhamento maior, agora apresentando o número de empreendimentos por cada região brasileira. O que se constata é que a maior participação registrada na tabela anterior com relação às regiões menos industrializadas, dá-se de modo bem mais acentuado do que se refere à extrativa mineral e à indústria de transformação, particularmente na região Norte que mantém qualifica o número de empreendimentos (de 10 para 23) e no Nordeste com uma expansão de 40% (de 67 para 96). Registre-se que não é desprezível o avanço verificado na região Sul (17,4%), quando o número de

empreendimentos passou, entre 1977 e 1987, de 69 para 81. Também as atividades artesanais, foram afetadas no Sudeste, onde ocorreu uma redução do número das grandes empresas voltadas para extração mineral e transformação industrial.

O declínio antes registrado da participação do Sudeste não foi maior em razão do aumento do número dos grandes empreendimentos dos "serviços em geral". No entanto, mesmo neste caso, há uma disseminação do número desses empreendimentos em todas as regiões, com exceção da região Norte e Centro-Oeste.

Quanto às empresas de serviços gerais, sua distribuição se mantém em todas as regiões, sobretudo no Sudeste, com aumento de 100 para 124, neste particular, houve um maior avanço em relação à região da Amazônia com o surgimento de 10 estabelecimentos.

Tabela 10  
Brasil: Distribuição Regional dos 1.000 Maiores Empreendimentos Segundo Regiões e Atividades Produtivas - 1977-1987

Especificação	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Brasil	
	1977	1987	1977	1987	1977	1987	1977	1987	1977	1987	1977	1987
Agric. e Silvicultura	2	1	0	0	23	16	0	7	3	2	38	26
Extrativ. e Transf.	18	23	67	96	416	338	69	81	4	7	566	537
Construção e Engenh.	2	1	5	5	67	37	2	5	2	1	79	49
Comércio	6	2	4	5	41	43	5	5	0	1	58	55
Serviços em Geral	1	1	6	20	122	174	5	25	10	7	144	207
Serviços Públicos	6	6	25	25	41	27	11	7	18	19	105	85
Transp. e Armazenagem	3	0	4	2	17	13	3	3	4	2	27	20
Total	26	33	187	153	727	646	97	125	43	39	1.000	1.000

Fonte: Inquérito à Economia

Em resumo, o que os dados das tabelas anteriores sugerem é que foi sobretudo o capital privado considerado como nacional que registrou uma maior disseminação de sua presença, entre os grandes empreendimentos, nas regiões menos industrializadas. E, além disso, que este processo ocorre, principalmente, a partir dos empreendimentos industriais, incluídos, entre eles, os voltados para a extrativa mineral e da transformação.

Desta expansão do grande empreendimento industrial nas regiões menos industrializadas resultou o surgimento de núcleos industriais que estabeleceram para algumas unidades da Federação uma "especialidade" bem definida no contexto da divisão inter-regional de trabalho. Na Bahia destacavam-se, em 1987, os 26 empreendimentos classificadas como química e petroquímica; no Pará 3 da metalurgia (metalurgia de não-ferrosos e produção metalúrgica diversa), 2 de mineração e 3 de produtos minerais não-metálicos; no Amazonas 9 de material eletrônico, uma de mineração e outra de metalurgia; no Rio Grande do Sul 7 de material de transporte (auto-peças e carrocerias: tratores, máquinas e implementos), 4 de metalurgia (siderurgia, laminação e fundição), 12 de química e farmacêutica. Deve registrar, ainda, na região Sul a presença de Santa Catarina nos segmentos produtivos de produtos alimentares (carnes frigorificadas e industrializadas), metalurgia e mecânica.

O que se deve considerar é que os, na verdade, há um processo de regionalização nos termos, antes referidos, isto não implicou uma desconcentração do patrimônio líquido de modo a reverter a extrema concentração espacial da atividade econômica no Sudeste e em São Paulo, particularmente. Os dados da tabela 11

Tabela 11  
Participação das UF's e Regiões no Patrimônio Líquido total das 1.000 Maiores Empresas do Brasil por Origem do Capital - 1987.

	ESTATAL	PRIVADO ESTRANGEIRO	TOTAL UF	REGIÃO
CENTRO-OESTE	26,45%	0,66%	0,00%	14,72%
DF	25,60%	0,25%	0,00%	14,19%
GO	0,58%	0,17%	0,00%	0,38%
MS	0,25%	0,13%	0,00%	0,19%
MT	0,22%	0,11%	0,00%	0,16%
				57,02%
SUDESTE	43,26%	66,81%	92,80%	
SP	15,82%	41,81%	54,15%	28,52%
RJ	37,34%	14,78%	31,49%	28,60%
MG	6,97%	9,26%	6,72%	7,79%
ES	3,14%	0,96%	0,45%	2,12%
NORDESTE	5,45%	15,68%	4,44%	9,51%
PE	2,48%	2,92%	0,99%	2,52%
PI	0,05%	0,10%	0,00%	0,07%
PB	0,06%	0,20%	0,00%	0,11%
RN	0,13%	0,80%	0,00%	0,38%
AL	0,09%	0,93%	0,00%	0,39%
SE	0,13%	0,33%	0,00%	0,19%
MA	0,31%	0,28%	0,00%	0,27%
BA	1,93%	7,17%	3,45%	4,70%
CE	0,26%	0,92%	0,00%	0,48%
SUL	3,89%	13,44%	2,07%	7,23%
PR	1,13%	3,05%	0,75%	1,00%
RS	1,46%	6,57%	0,52%	3,25%
SC	1,30%	3,82%	0,80%	2,18%
NORTE	0,74%	3,41%	0,70%	1,72%
AM	0,20%	1,28%	0,70%	0,64%
PA	0,49%	2,14%	0,00%	1,05%
AC	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
RO	0,05%	0,00%	0,00%	0,03%
RR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
AP	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
BRASIL			100,00%	100,00%

Fonte: Quem é Quem na Economia Brasileira.

mostram, não obstante as imperfeições existentes quanto à localização do patrimônio de algumas empresas (1), que 67% do patrimônio líquido são de empresas localizadas no Sudeste, sendo que a participação de São Paulo é de 39,5%, equivalente à do Rio onde o capital estatal tem uma presença marcante (v. Tabela 9).

O Nordeste participava com 9% do patrimônio líquido das 1.000 maiores empresas em 1987, cifra maior que a do Sul do país (7,2%). A presença do capital privado nacional na Bahia e das estatais explicam em parte essa maior importância do Nordeste.

A participação significativa de 14,9% do Centro-Oeste é explicada pela concentração no Distrito Federal do capital estatal, que, no total nacional, registrou em Brasília 1/4 do seu patrimônio líquido, em 1987. Sem isto a participação da região ficaria reduzida a cifra inferior a 1%. É evidente que está subestimada a participação da região Norte, sobretudo se se pensa em empresas como Eletrobrás que tem o registro do seu patrimônio fora da região.

Não obstante tais problemas, os dados comentados fornecem informações relevantes - e seguramente aproximadas - da origem do grande capital nas distintas regiões brasileiras. Na tabela 12 apresentam-se informações referentes às participações relativas da empresa estatal, privada nacional e estrangeira em cada região e unidade da Federação. Percebe-se que no Centro-Oeste - por conta

(1) O critério é o da localização da sede da empresa. Deste modo mesmo se tratando de empresas que tenham parte relevante do seu patrimônio em outras regiões, o patrimônio é registrado na região - sede do empreendimento. Isto explica, por exemplo, a grande presença do Rio e Brasília nos percentuais.

sobretudo de Brasília - e no Sudeste - em razão do caso específico do Rio de Janeiro - o caso das estatais é significativo no total do patrimônio líquido das 1.000 maiores empresas. No Centro-Oeste a estrutura do patrimônio revela que 98% do total é de propriedade da empresa estatal, bem maior que a média nacional que assinala para a empresa pública 55% do patrimônio líquido das referidas empresas.

O capital estrangeiro está presente sobretudo em São Paulo, onde se localiza 54% do patrimônio líquido total (v. tabela 11) e secundariamente no Rio. No Nordeste sua presença só se faz notar na Bahia e em Pernambuco, seguramente vinculada à "nova indústria" da região, decorrente dos estímulos fiscais e financeiros da política regional.

#### 4.2. Os Casos do Nordeste e da Amazônia

Não resta dúvida que na década de 60 assistiu-se no país a uma alteração significativa das formas de atuação do Estado brasileiro nas economias regionais menos industrializadas, particularmente o Nordeste e a Amazônia. No caso do Nordeste, passa-se de um Estado assistencialista (secas) e voltado para o apoio a tradicionais setores exportadores - notadamente o açúcar e o cacau - para um Estado que adota uma postura no sentido de planejar o desenvolvimento regional, coordenar os investimentos públicos, atrair capitais para a indústria regional e transformar a tradicional atividade econômica, com a modernização dos seus processos produtivos. No caso da Amazônia, o Estado quase ausente

Tabela 12  
 Origem do Capital das 711 maiores Empresas  
 do Brasil por Patrimônio Líquido - Percentuais  
 para as UF's, Regiões e Brasil - 1987.

	ESTATAL	PRIVADO	ESTRANGEIRO
CENTRO-OESTE	98,39%	1,62%	0,00%
DF	99,36%	0,64%	0,00%
GO	89,32%	10,68%	0,00%
MS	74,03%	25,97%	0,00%
MT	75,84%	24,16%	0,00%
SUDESTE	51,99%	36,47%	11,54%
SP	39,55%	53,62%	15,93%
RJ	71,91%	19,91%	9,18%
MG	49,09%	43,51%	7,20%
ES	81,69%	16,35%	1,70%
NORDESTE	12,96%	62,98%	4,06%
PE	54,31%	42,41%	3,28%
PI	43,38%	56,42%	0,00%
PB	32,47%	57,53%	0,00%
RN	19,64%	80,36%	0,00%
AL	12,49%	37,51%	0,00%
SE	38,33%	41,65%	0,00%
MA	62,21%	37,79%	0,00%
BA	22,55%	71,35%	6,11%
CE	30,12%	59,88%	0,00%
SUL	29,62%	68,00%	2,38%
PR	34,51%	62,01%	3,48%
RS	24,76%	73,90%	1,34%
SC	32,83%	64,13%	3,04%
NORTE	23,86%	72,76%	3,39%
AM	17,71%	73,18%	9,11%
PA	25,73%	74,27%	0,00%
AC	-	-	-
RO	100,00%	0,00%	0,00%
RR	-	-	-
AP	-	-	-
BRASIL	55,08%	36,58%	8,34%

Fontes: Quem é Quem na Economia Brasileira.

e voltado para o setor exportador sofre transformações relevantes abrindo os grandes eixos rodoviários, criando entidades regionais de planejamento (SUDAM, SUFRAMA, BAGA) e definindo, através de políticas regionais e associadas a interesses de geopolítica, importantes investimentos para a região.

As políticas regionais - ou, como se assinalou, as explicitamente regionais - somam-se políticas setoriais ou macroeconômicas que transformaram sobretudo na década de 60 e 70, a dinâmica, a estrutura produtiva e as relações dessas regiões com as demais.

As considerações que seguem estão centradas no exame de alguns fatos relevantes a respeito da "nova indústria" que no início dos anos 60 se impulsionou no Nordeste e na Amazônia, a partir de um complexo de determinantes que alteraram substancialmente as formas de atuação do Estado nas referidas regiões e de políticas mais gerais, associadas inclusive às novas formas de inserção da economia brasileira na economia mundial. Os aspectos que serão considerados são os seguintes: (i) a articulação da nova indústria das duas regiões referidas e com as demais; (ii) a propriedade do capital e (iii) seu impacto sobre as regiões onde se situam.

Começando pela Amazônia, as informações sobre um pouco mais de uma centena e meia de projetos industriais que se encontravam operando até 1985 revelam que eles em grande parte não são controlados pelas frações do capital da própria região (1). Os

(1) As informações foram extraídas de pesquisa direta da SUDAM, nos projetos aprovados até 1985.

fato informações levantadas em 168 projetos em operação do total de 173, revelam que apenas 35,7% do total das inversões fixas eram controladas pelo capital regional. A grande parcela das referidas inversões (42,9%) estava nas mãos das empresas de capital privado de outras regiões - 3,9% não foi possível identificar se o capital privado era regional ou não - 10,1% pertencia a multinacionais e apenas 2,4% a empresas públicas, no total dos projetos que passaram pela SUDAM/BRASA e se encontravam operando na referida área. Em resumo, do total investido na "nova indústria da Amazônia", um pouco mais de 1/3 das inversões estava sob controle das frações do capital regional.

Os dados sugerem uma espécie de divisão de trabalho entre as diversas frações do capital investido na indústria incentivada:

- a) a fração do capital originário da região voltasse, fundamentalmente, para a madeira (27,4% do total do capital regional), têxtil (15,9%), bebidas (16,1%) e minerais não metálicos (12,0%);
- b) já o capital privado das demais regiões brasileiras está concentrado na extrativa mineral (41,6%), minerais não-metálicos (11,6%), produtos alimentares (11,4%) e indústrias diversas (6,5%);
- c) as empresas multinacionais, do total investido até 1985, concentravam 70,1% nas indústrias de material elétrico e comunicações, 12,1% na de material de transportes e 8,7% na metalúrgica;

d) no que se refere às estatais, seus investimentos (85,6%) estão concentrados na madeira etc.

Com relação à articulação da "nova indústria" com a base produtiva regional, os dados revelam um "descolamento" da nova atividade implantada a partir dos incentivos fiscais e financeiros da SUDAM e do BRASA, da base produtiva da Amazônia e do mercado da própria região.

A articulação com a base produtiva que pode ser observado a partir do coeficiente da importação - isto é do percentual que é comprado em insumo fora da região em relação ao total de insumos - e a partir do percentual dos bens intermediários e da extrativa mineral que é vendida para fora ou na região, é seguramente muito reduzida. O setor industrial (transformação + extrativa) absorve 3/4 dos insumos de que necessita fora da região, basicamente nas demais regiões brasileiras. Na indústria de bens de consumo durável e de capital esta cifra chega a 82,5%. Isto significa que os "efeitos para trás" e, em consequência, a geração de emprego indiretos e renda decorrente da demanda da nova atividade industrial sobre a atividade econômica regional, não são, neste particular, significativos.

Quanto às vendas de bens intermediários manufaturados, que numa estrutura produtiva industrial integrada tendem a ser processadas na região, o que se observa nos dados levantados pela SUDAM é que quase metade do seu valor (48,7%) está constituído de vendas voltadas para os mercados de fora da região. Esta proporção certamente se reduz quando se considera entre os bens intermediários (no sentido amplo) a produção extrativa mineral.

Esta, segundo se desprende dos dados dos projetos aprovados pela SUDAM, e em operação, está voltada em sua quase totalidade para fora da região.

Quanto ao Nordeste, como se articulou com a região e qual o controle do capital da sua "nova indústria"? Embora os dados disponíveis estejam defasados - referem-se à situação dos empreendimentos industriais em 1977 - os aspectos relevados mostram alguns pontos de contatos com a realidade da Amazônia.

No que se refere ao controle do capital social, as informações da pesquisa da SUDENE e SUDAM revelam que apenas 39,1% do total pertencem a grupos econômicos da própria região: 37,8% de São Paulo, 31,3% do resto do país, 3,6% do exterior e 8,2% de entidades governamentais. Esta participação da região no controle do capital social aumenta significativamente quando se trata da produção industrial de bens de consumo não duráveis (52,0%) e reduz-se ainda mais quando se leva em conta a produção de bens intermediários (21,0%), no qual o peso maior reside nos capitais privado extra-regionais (São Paulo e demais estados), com 63,1% e estatais com 10,9%.

Quanto a aquisição de insumos, ou seja os impactos "para trás" da nova atividade produtiva industrial implantada através dos incentivos fiscais ou financeiros, a pesquisa registra que 47,5% dos insumos são adquiridos fora da região, no total de indústria extrativa mineral e de transformação, sendo que este percentual alcança a cifra de 60 a mais de 60% quando se considera o segmento produtor de bens intermediários, ou de bens de consumo duráveis e de capital (64,4%). Com relação ao destino das vendas, o Nordeste vende cerca de 57,9% do total para os mercados extra-

regionais, sobretudo os bens de consumo duráveis e de capital que produz (2/3 do total). Em relação aos bens intermediários e os provenientes da extrativa mineral, que poderiam passar por um processo adicional na própria região, os dados revelam que são vendidos na região, respectivamente, 48,2% e 7%.

A pesquisa realizada mostrou, também, para o caso nordestino, que do total de equipamentos adquiridos, apenas 4,2% foram comprados na região.

Algumas conclusões podem ser extraídas desses dados:

- a) a experiência nordestina e a da Amazônia revelam que o processo de integração produtiva teve como seu principal protagonista o capital de fora da região, induzido pelo elenco de incentivos oferecidos pelo setor público, diferentemente da experiência da região Sul na qual, provavelmente, o processo de integração produtiva está associado ao capital regional que na articulação inter-regional se volta para os mercados das demais regiões brasileiras;
- b) neste processo, a "nova" estrutura produtiva industrial no Nordeste e na Amazônia, estabeleceu sérios vínculos com a base econômica regional, tanto no que se refere às compras de insumos como no tocante à venda de sua produção, notadamente em relação a produtos que poderiam passar por processamento industrial adicional, gerando renda e emprego no interior da economia;
- c) não obstante estes fatos, as condições em que se implantaram e operam os empreendimentos incentivados nessas regiões,



permitiram o acesso aos mercados das demais regiões brasileiras, nas quais colocam maior parte da produção, dando lugar a níveis de produção maiores do que aqueles permitidos pelos seus próprios mercados, o que implica em efeitos dinamizadores sobre a renda e emprego, além dos que seus restritos mercados permitiriam.

Estes traços assinalados revelam a intensa soldagem das economias regionais brasileiras, que hoje constituem, seguramente não só o mercado nacional único e articulado, mas uma estrutura produtiva única e hierarquizada, comandada pelas grandes frações do capital cujo processo decisório está fora das regiões periféricas, notadamente Nordeste e Amazônia.

Para finalizar, é importante registrar que esta "nova indústria" regional tem hoje uma importância considerável na atividade manufatureira do Nordeste e da Amazônia. De fato, considerando-se a última pesquisa disponível sobre a indústria incentivada nordestina, para a segunda metade da década de 70, verifica-se que a indústria incentivada do Nordeste representando menos de 2% do total de estabelecimentos, alcançou 53% das vendas, 49% do emprego industrial e 43% do valor agregado da indústria regional a partir de valores do censo industrial de 1975 (1). No caso da região Norte, os valores encontrados para as vendas aproximam-se de 50% e para o emprego mais de 30%. O que foi

(1) Ver MAGALHÃES, Antônio Rocha, *Industrialização e Desenvolvimento Regional: A Nova Indústria do Nordeste*. IPEA/IPLAN. Brasília, 1983. pag. 278

implantado com base nos estímulos fiscais e financeiros do Nordeste e na região Norte, particularmente Amazonas e Pará representam uma nova estrutura produtiva, muito significativa, em termos relativos à região específica, que se superpõe à existente e com a qual não guarda relações econômicas e técnicas muito estreitas.

## 5. Considerações Finais

Nesta análise centrada em alguns processos econômicos relevantes para a compreensão da questão regional brasileira, foram assinalados aspectos da profunda articulação que nasceu e existe entre as regiões, não só da perspectiva do estreitamento das relações comerciais, como do aprofundamento da soldagem das estruturas produtivas regionais com a transferência de frações importantes dos capitais produtivos de uma para outra região.

Deste entrelaçamento e do desenvolvimento das relações marcantes e da integração produtiva resultaram transformações econômicas que alteraram, nas últimas décadas, o dinamismo das economias regionais e as relações inter-regionais. O que se constatou foi a ocorrência, nas bases mais dinâmicas da economia, de um crescimento maior das regiões menos industrializadas, que foi acompanhado, nas fases de crise e desaceleração, de um crescimento a taxas menores, da evolução das regiões de mais alta renda, sobretudo o Sudeste. Foi esta constatação, perceptível sobretudo quando são examinadas as informações sobre produto industrial, que abriu a discussão recente da "reversão da polarização", no qual se assinala que, recentemente, ocorreu alteração em processos

anteriores das quais resultaram a intensificação da concentração da atividade econômica, e sobretudo a industrial, no Sudeste. As informações apresentadas confirmam este processo, reconhecendo as suas limitações e o fato de ter ocorrido beneficiamento de áreas restritas das regiões menos industrializadas.

A constatação anterior deve-se ressaltar que esta maior articulação entre as economias regionais, apesar das diferenças na intensidade do seu crescimento econômico, definiu um mesmo movimento das economias regionais, e mesmo estaduais, no qual aceleram-se conjuntamente e reduzem seu crescimento ou registram declínio simultaneamente. Os dados apresentados ilustram bem esta evolução conjunta das várias regiões, num mesmo sentido embora com taxas, por vezes, distintas.

A análise mostrou, também, que esta articulação inter-regional deu-se em algumas experiências regionais notadamente na Amazônia e no Nordeste, a partir de determinadas atividades produtivas, nas quais as referidas regiões se "especializam" ou definem uma complementaridade com as regiões mais industrializadas e seus mercados. Neste particular resultou a montagem de uma estrutura que se articula muito mais com as áreas mais industrializadas do que com a base produtiva de cada uma dessas regiões periféricas.

O personagem principal na "regionalização" das grandes frações do capital, na direção das economias menos industrializadas do país foi o capital privado nacional, notadamente aquele vinculado à atividade industrial, extrativa mineral e transformação. Neste particular, ele constituiu núcleos produtivos modernos nas regiões atrasadas que configuram uma nova

divisão interregional do , embora, na qual não foi determinante a ação governamental, quer através dos incentivos fiscais e financeiros, quer através da ação complementar de algumas empresas estatais.

CAPÍTULO 3 - ASPECTOS SOCIAIS DA QUESTÃO REGIONAL  
NAS DÉCADAS DE 70 E 80

Leonardo Guimarães Neto(\*)

## 1. Introdução

O desenvolvimento recente do país foi caracterizado, nas últimas décadas, de um lado, (i) por transformações económicas muito relevantes e um crescimento intenso da economia, nos anos 70, seguido, tal crescimento, de uma desaceleração e crise nos anos 80, e de outro (ii) por uma grande concentração de renda que esteve presente tanto nas fases expansivas como nas de menor crescimento. Esta concentração de renda está associada a complexos mecanismos de desigualdades que foram reforçados no período autoritário, e tanto reduziram as repercussões positivas decorrentes de uma economia em expansão, como acentuaram os impactos negativos associados à desaceleração e à crise vivida pelo país.

O que se pretende a seguir é examinar, através das regiões brasileiras, os impactos sociais decorrentes da evolução recente da economia. Para isto foram seleccionados alguns indicadores, sem a pretensão de cobrir toda a gama de aspectos relacionados com a questão.

Antes de, entanto, de passar para o exame dos indicadores

(\*) Pesquisador do Departamento de Economia do INPSO/FUNDAJ.

referidos é importante resumir os traços marcantes da evolução económica do país nos anos 70 e 80, com destaque para as regiões brasileiras:

a) A economia brasileira cresceu significativamente nos anos 70; este crescimento verificou-se com maior intensidade nas regiões menos industrializadas, que, sobretudo na segunda metade da referida década, não acompanharam a desaceleração e o crescimento constatada para o Sudeste.

b) Nos anos 80, a crise e a desaceleração económica alcançaram, em seus aspectos económicos negativos, mais intensamente a região mais industrializada e urbanizada que, por estas características, sofreu o impacto maior de uma crise que se concentrou nas actividades urbanas e sobretudo no setor industrial.

c) As duas décadas foram bem distintas na sua evolução económica, de um lado, os anos 70 implicaram mudanças importantes na estrutura produtiva, nos níveis de produtividade, nas relações sociais de produção no interior de cada região e nas relações entre as regiões; de outro lado, os anos 80 foram muito problemáticos não só pela grande crise da sua primeira metade (1981-83), como pela curta retomada (1984-86) que vai desembocar, mais adiante (1987-89), na estagnação e instabilidade da economia. Todas as regiões, nesta última década, reduziram significativamente o ímpeto das mudanças e, seguramente, como se verá adiante, os ganhos em termos de melhoria social que o crescimento económico dos anos 70 possibilitou.

Como as regiões brasileiras são extremamente desiguais não só do ponto de vista dos níveis de rendimento médio, como na sua estrutura econômica e social, do avanço das relações capitalistas, da sua estrutura de poder e dos mecanismos produtores das desigualdades pessoais, é de se esperar que, mesmo que o crescimento econômico ocorresse com igual intensidade para o conjunto das regiões, que os impactos sociais, negativos ou positivos, dele decorrentes devam ser diferenciados em razão da mediação de fatores sociais, políticos e econômicos que condicionam tais repercussões. Além disso, é suficiente considerar as formas diferentes de atuação do Estado em cada região - condicionados seguramente pelas estruturas políticas regionais e de âmbito nacional - para que se tenha consciência das diferentes repercussões que um crescimento econômico com a mesma intensidade pode gerar sobre determinada estrutura social regionalmente localizada.

## 2. Emprego e Deslocamento Espacial da População

O exame sumário da evolução do emprego nas últimas décadas revela que os anos 70 se caracterizaram por um dinamismo muito grande do mercado de trabalho, traduzido na capacidade de absorção da mão-de-obra pela atividade produtiva. De fato, se entre 1960 e 1970 a população economicamente ativa (PEA) expandiu-se a 2,7% ao ano, entre 1970 e 1980 as informações censitárias revelam uma expansão à taxa de 3,9%. Mesmo considerando algumas questões

metodológicas existentes no confronto desses dados censitários 1/, são significativas as diferenças entre os anos 60 e a década de 70 em todas as regiões (ver Tabela 1). As diferenças mais importantes entre esses dois períodos ficam por conta da região Norte (salta de 2,7% em 1960/70 para 5,8% entre 1970/80) e Sudeste (2,6% e 4,3%).

Os dados relativos às regiões mostram, ainda, um crescimento muito desigual da PEA, mesmo quando se considera que entre as duas décadas as taxas cresceram significativamente em todas elas. O Nordeste, não obstante ter registrado um crescimento do produto maior que a economia brasileira, em seu conjunto, na década de 70, não foi capaz de absorver a população economicamente ativa na mesma intensidade que o país ou as demais regiões brasileiras, tanto na década de 60 como nos anos 70. Sua taxa anual de 2,3% no período 1960/80, é significativamente inferior às de todas as regiões e o país em seu conjunto (3,3% ao ano).

Cabe fazer referência, também, ao caso específico da região Sul, a única que, entre as décadas referidas, apresenta uma redução da sua taxa de crescimento. O que pode ser, em parte, explicado pelas radicais transformações ocorridas na sua economia agrícola, através de uma intensa modernização das relações de trabalho, do que resultou a diminuição da oferta de emprego no campo, e, em decorrência, um intenso processo de emigração destinado às cidades sulinas e a outras regiões brasileiras, como se verá.

1/Ver considerações feitas no texto do IBGE (Estatísticas Históricas do Brasil - IBGE, Rio 1987), na parte introdutória do capítulo referente à população economicamente ativa.

Tabela 1  
Brasil: Evolução da População Economicamente Ativa (PEA)  
Segundo as Regiões - 1960/1980.

Regiões	em 1000 pessoas:				Taxa de Crescimento Anual			
	1960	1970	1980	1980	1960	1970	1980	1980
NORTE	785,7	1.028,0	1.812,4	3,1	3,4	4,8	2,7	5,8
NORDESTE	7.076,5	8.353,8	11.158,5	29,9	28,3	24,8	1,7	2,9
SUDESTE	10.130,3	13.207,1	20.173,7	42,0	44,7	44,8	2,6	4,3
SUL	3.814,1	5.420,0	7.423,2	16,1	18,4	16,5	3,5	3,1
CENTRO-OESTE	943,6	1.539,4	2.005,9	3,9	5,2	5,3	7,4	3,6
BRASIL	22.750,1	29.557,3	43.235,7	100,0	100,0	100,0	2,7	3,9

Fonte: Idêl. Censos Demográficos/Estatísticas Históricas do Brasil, 1987.

A Tabela 1 revela também que em razão das diferenças de crescimento da PEA, resultaram alterações na participação relativa das regiões. O Nordeste que em 1960 participava com 29,9% da população economicamente ativa do país, reduziu para 24,8% seu peso relativo em 1980. As regiões que revelam um crescimento contínuo e persistente de suas participações relativas são Norte - por conta do processo de penetração das frentes pioneiras - e do próprio crescimento econômico urbano muito intenso, e o Centro-Oeste, na qual a presença do Distrito Federal, a implantação de empreendimentos agrícolas modernos e a ampliação da fronteira agropecuária consolidaram sua função de área receptora de migrantes.

Um balanço do processo de deslocamento inter-regional das populações, ajuda a entender a dinâmica da população e do mercado de trabalho nessas décadas, sem dúvida intimamente relacionada com a evolução das economias. Antes porém é importante considerar, para os três setores (primário, secundário e terciário), como evoluiu a população economicamente ativa em período recente.

A Tabela 2 revela que a grande expansão do emprego, traduzido da evolução da população economicamente ativa nos anos 70, ocorreu principalmente nas atividades urbanas. De fato, em todas as regiões ocorreu um sistemático declínio da participação relativa da PEA rural, mesmo nas regiões, como o Norte e o Centro-Oeste, que, como se sabe, se constituem o destino de fluxos de migrantes voltados para as atividades agrícolas, notadamente nas frentes pioneiras.

Tabela 2  
 Brasil: Evolução da PEA Segundo Regiões e  
 Setores Produtivos - 1960/1980.

Regiões	Participação Relativa de cada Região e no País					
	Primário		Secundário		Terciário	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
BRASIL	44,3	29,9	17,9	24,4	37,8	45,7
NORTE	57,8	43,2	11,4	17,5	31,6	39,3
NORDESTE	62,5	49,9	10,6	14,9	26,0	36,0
SUDESTE	26,6	16,2	25,2	31,6	40,2	52,2
SUL	34,1	33,7	14,4	23,6	31,5	42,7
CENTRO-OESTE	53,8	31,0	11,6	16,8	34,6	51,4

Fonte: IBGE Censos Demográficos.

Os dados permitem que se tenha uma idéia, a partir da composição da PEA, da estrutura produtiva das regiões quando se observa que em regiões como o Nordeste ainda se encontra, na agropesquiária, metade da população economicamente ativa: o que contrasta com o Sudeste que, em 1980, registrava apenas 16,2% da PEA nas referidas atividades.

A evolução entre 1970 e 1980, embora em todas as regiões siga a tendência antes referida, pode-se constatar diferenças regionais importantes. Na região Sul, o declínio significativo da PEA rural está, sem dúvida, associado à intensa modernização da atividade agrícola na década de 70, de que resultou taxa negativa de crescimento do emprego no setor primário (-1,46% entre 1970 e 1980); enquanto que no Norte, Centro-Oeste e Nordeste, isto ocorre num contexto de taxas positivas de expansão da PEA rural. No caso do Sudeste deve-se ressaltar que o declínio da população economicamente ativa rural, a taxas negativas, já vem ocorrendo desde a década de 60 (1960/70). No Centro-Oeste vale chamar a atenção para o salto registrado na participação da PEA no setor terciário, que passa de 34,6% para 51,4% (alcançando marca similar ao Sudeste) e que está associado, sem dúvida, ao crescimento do Distrito Federal e aos postos de trabalho oferecidos pela administração pública e pelos demais serviços urbanos na Capital Federal.

Além dessa tendência setorial de expansão mais acelerada das oportunidades de emprego nas atividades industriais e terciárias, é importante destacar, da perspectiva das posições nas ocupações, o processo generalizado (mas desigual) de assalariamento no mercado de trabalho brasileiro. Para o conjunto

do país, partindo-se de 54,7% em 1970, alcança-se quase 70% em 1980 (66,85%), na participação dos empregados no total da PEA. Esta cifra chega a quase 80%(78,8%) no Sudeste.

Esta tendência ao assalariamento é, no entanto, como se fez menção, desigual. Na região Norte, por exemplo, a participação dos assalariados é similar à dos autônomos em 1980 (48,2% contra 42,3%). Isto se repete, em menores proporções, no Nordeste (52,5% contra 37,9%). Estas duas regiões se constituem aquelas nas quais se registra o menor avanço das relações de assalariamento no país. Chamarse a atenção para a região Sul, onde não obstante o avanço do assalariamento da força de trabalho registra-se uma presença marcante, maior do que a do Norte e no Nordeste, da mão-de-obra não remunerada, seguramente vinculada às unidades familiares de produção agrícola (ver Tabela 3).

Foi seguramente a desigual oportunidade de emprego entre as regiões brasileiras, associada as diferentes condições de trabalho, regime de salário e rendimento, o que deu lugar a um intenso deslocamento da população brasileira entre as regiões, na década de 70. Por trás desses fatos estão não só a concentração dos investimentos produtivos em determinadas áreas e o processo diferenciado de urbanização, como as inovações tecnológicas que foram introduzidas pela modernização da agricultura do Sudeste e do Sul, principalmente, das quais também resultaram deslocamentos significativos de contingentes populacionais, no interior das referidas regiões e em direção de outras regiões.

As informações da Tabela 4 revelam, com mais clareza, o que as tabelas anteriores a respeito da população economicamente

Tabela 5  
BRASIL: Evolução da PEA Segmente Regiões  
e Posição na Ocupação - 1970/1980.

País e Regiões	Empregados		Autônomos		Empregadores		Não Regulados	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
BRASIL	54,7	66,8	33,9	25,6	1,5	2,8	9,9	5,4
NORTE	39,1	48,2	47,4	42,3	5,8	5,6	12,5	7,9
NORDESTE	39,1	52,5	47,4	37,9	8,9	1,7	12,4	7,9
SUDESTE	71,0	78,8	23,4	16,8	1,9	3,3	4,7	5,9
SUL	44,9	61,8	34,7	24,0	1,6	3,8	18,0	10,9
CENTRO-OESTE	44,9	66,8	46,3	27,6	5,7	0,7	7,1	2,7

Fonte: IBGE - Censos Demográficos

ativa apenas sugeriam. Em primeiro lugar registra-se o fato de que o Nordeste constitui-se, sistematicamente, em todos os anos considerados, a região que apresenta saldos negativos entre a entrada e saída de migrantes. Os valores para o Nordeste não só são negativos como os mais significativos. Note-se que o registro dos censos demográficos, de nordestinos fora da região é equivalente (mas um pouco maior) que o de não sudestinos vivendo no Sudeste, em todos os anos do censo.

Em 1980, assinalando-se transformações econômicas importantes ocorridas na década de 70, registram-se mudanças significativas no processo migratório. Em primeiro lugar, a presença marcante do Norte e Centro-Oeste, entre as regiões que se constituem destino de fluxos de migrantes, caracterizadas por grande extensão territorial, reduzida densidade demográfica e que foram ligadas territorialmente aos centros econômicos do país e áreas de maior densidade de população, muitos dos quais passaram por intensos processos de modernização. No caso do Centro-Oeste, a presença do Distrito Federal e a consolidação de Brasília como centro administrativo contribuem para o aumento dos fluxos destinados à região. Em segundo lugar, o surgimento de uma região brasileira com saldo negativo - além do Nordeste - que é o Sul. Esta região muda radicalmente sua função de destino de intensos fluxos migratórios para área de origem de fluxos que, como se verá, se dirigiram para o Sudeste e para o Centro-Oeste. (ver Tabela 4).

O Nordeste na década de 70 revete sua situação de região de emigração e o Sudeste a de região de destino da maior parte dos fluxos inter-regionais de migrantes do país.

Tabela 4  
Brasil: Saldo Entre Entrada e Saída de Migrantes  
Segundo Regiões e Lugar de Nascimento  
1960 - 1970 - 1980  
(em 1000 pessoas)

Regiões	1960			1970			1980		
	Entrada	Saída	Saldo	Entrada	Saída	Saldo	Entrada	Saída	Saldo
RTS	172	80	+84	226	124	+100	873	185	+688
NORDESTE	144	2.402	-2.258	315	3.730	-3.515	425	6.017	-5.592
SUDESTE	1.906	1.621	+285	3.099	2.476	+623	5.767	2.713	+3.054
SUL	1.381	212	+1.169	1.863	455	+1.408	1.414	1.479	-65
CENTRO-OESTE	818	100	+718	1.550	173	+1.385	2.360	445	+1.915

Fonte: IBGE - Censos Demográficos/Estatísticas Históricas do Brasil, 1987.



A Tabela 5 oferece uma idéia mais detalhada dos fluxos entre regiões, sugerindo alguns aspectos relevantes das relações existentes entre elas, no que se refere à migração inter-regional. Os pontos relevantes são os seguintes:

a) com relação ao Norte, as informações da primeira coluna da tabela referida permitem que se detecte o processo de ampliação da migração para a região, entre 1970 e 1980, de contingentes oriundos do Nordeste (179,9 mil para 442,4 mil) do Sudeste (18,4 mil para 196,3 mil), do Sul (4,3 mil para 115,4 mil) e mesmo do Centro-Oeste (23,5 mil para 119,1 mil); em resumo, enquanto que o censo demográfico registrava, no Norte, em 1960, 172,2 mil pessoas nascidas em outras regiões e o censo de 1970 cerca de 226,1 mil, o de 1980 apontava a existência de 873,2 mil pessoas.

b) verificou-se, portanto, segundo os dados não só a intensificação do contingente de imigrantes no Norte, como sua diversificação, uma vez que além dos nordestinos passam a marcar sua presença na região pessoas nascidas no Sul e no Sudeste; se em 1960, os nordestinos representavam 88% do total de migrantes na região Norte, em 1980 sua participação alcançou apenas 50,6%.

c) com relação ao Nordeste, os dados revelam a prevalência e a continuidade dos fluxos na direção das demais regiões, notadamente o Sudeste; no que se refere ao Sul, as informações sugerem um arrefecimento da emigração de nordestinos nessa direção, pois o censo de 1980 registra um número menor (287,8 mil) do que o que fora constatado em 1970 (395 mil); embora não com a

Tabela 5  
Brasil: Deslocamento Inter-regional da População  
Pelo Critério do Local de Nascimento.

Regiões (de Nascimento) e Ano do Censo	Local de Residência na Data do Censo						
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	TOTAL	
NORTE	1960	-	18.741	57.928	3.161	7.788	87.818
	1970	-	24.878	82.745	4.425	13.793	125.841
	1980	-	41.105	109.777	6.101	28.513	185.496
NORDESTE	1960	151.010	-	1.395.049	276.056	379.016	2.401.931
	1970	179.970	-	2.513.030	393.033	642.870	3.738.903
	1980	442.363	-	4.348.868	187.765	938.000	6.016.996
SUDESTE	1960	5.217	110.413	-	1.093.037	411.510	1.620.977
	1970	18.356	163.281	-	1.448.507	847.367	2.477.511
	1980	196.258	386.627	-	1.895.956	1.113.970	3.712.811
SUL	1960	1.300	8.773	181.495	-	19.982	211.750
	1970	4.264	14.059	380.870	-	54.713	454.706
	1980	115.433	26.506	1.047.645	-	279.102	1.478.686
CENTRO-OESTE	1960	13.694	6.431	71.750	7.719	-	99.594
	1970	23.499	12.326	121.959	14.742	-	172.526
	1980	117.073	40.670	261.061	24.197	-	443.001
TOTAL	1960	172.229	144.358	1.906.218	1.380.973	810.296	4.422.074
	1970	226.009	215.344	3.092.612	1.816.707	1.557.943	6.960.695
	1980	873.154	424.900	5.767.351	1.414.021	2.359.793	10.839.229

Fonte: IBGE - Censos Demográficos - Estatísticas Históricas do Brasil.

intensidade registrada com relação à região Sul, as informações relativas à presença de nordestinos no Centro-Oeste sugerem também um arrefecimento da emigração na direção do Centro-Oeste: esses fatos estão seguramente associados, no que se refere ao Sul, ao processo de modernização da agricultura regional, notadamente a do Paraná; e com relação ao Centro-Oeste à redução relativa do poder de atração do Distrito Federal e de Goiás em relação aos nordestinos.

d) ainda em relação ao Nordeste cabe mencionar a constatação do estudo de Melio Moura e Taís Santos a respeito da continuidade e permanência dos fluxos emigratórios, embora na década de 70 tenha-se verificado, segundo procedimento distinto de cálculo adotado pelos referidos autores, uma redução da sua intensidade 1/1

e) no que se refere ao Sudeste observa-se que simultaneamente com redução, na década de 70, da intensidade da saída de sudestinos na direção de outras regiões - em 1960 existiam 1.620,7 mil, em 1970 cerca de 2.477,2 mil e em 1980 2.712,3 mil - tem prosseguimento, com intensidade similar, a sua capacidade de absorção de imigrantes (1,9 milhões em 1960, 3,1 milhões em 1970 e 3,8 milhões em 1980); no que se refere à saída das demais regiões chama-se a atenção para o declínio entre 1970 (1,4 milhão) e 1980 (1,1 milhão) de pessoas nascidas no Sudeste.

1/MOURA, Melio A. de & SANTOS, Taís de Freitas. Dinâmica demográfica recente dos estados e microrregiões do Nordeste: 1960/1980. Recife, FUNDAJ, 1986.

que residiam, na data do censo, na região Sul; este fato influiu, seguramente, no declínio da emigração de sudestinos e está, mais uma vez, associado às transformações ocorridas na agricultura sulina; ressalte-se que, com exceção do Sul, as demais regiões, inclusive o Nordeste, assistiram a uma intensificação dos fluxos migratórios do Sudeste na sua direção, provavelmente, também, vinculados aos processos de inovação introduzidos no setor rural do Sudeste.

f) quanto à entrada de migrantes no Sudeste, é marcante a superioridade numérica dos nordestinos (89,6% em 1960; 81,1% em 1970; 75,4% em 1980) no total dos emigrantes registrados pelos censos no Sudeste, embora as informações apontem uma redução da sua participação nos anos 70; cabe chamar a atenção para a entrada de migrantes provenientes do Sul, notadamente na década de 70: de 380,9 mil em 1970 registra-se, em 1980, 1.047,6 mil;

g) quanto ao Sul, como se assinalou, de região - destino de intensos fluxos, principalmente do Sudeste e Nordeste, a referida região se transformou em origem de fluxos de emigrantes que se dirigem principalmente para Sudeste e Centro-Oeste, começando também a marcar presença no Norte, principalmente em Rondônia com participação significativa de paranaenses.

h) o Centro-Oeste consolidou na década de 70 sua função de região - destino dos fluxos migratórios, sendo superada, em 1980, apenas pelo Sudeste, constituindo-se ponto de convergência de emigrantes originários principalmente do Sudeste (sobretudo

Paulistas na direção do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), do Nordeste (maranhenses e baianos em Goiás, cearenses e baianos no Distrito Federal) e nos anos 70, do Sul (paranaenses no Mato Grosso do Sul e Mato Grosso).

Como se faz referência, os anos 70 assistem a uma desaceleração e crise da economia, em todas as regiões, com intensidade variada, o que vai repercutir negativamente no mercado de trabalho. Para fazer-se um marco de referência é importante levar em conta que a população economicamente ativa das atividades urbanas no país cresceu entre 1970 e 1980 a uma taxa de 6% ao ano, bem superior aos 3,9% constatados para o total da PEA. Além disso, considerando-se o crescimento da população ocupada no setor industrial (extrativa mineral e transformação), os dados do censo industrial revelam que a referida atividade foi capaz de gerar emprego industrial, nos anos 1970/80, a uma taxa de 5,4% ao ano.

Tais transformações referentes a uma fase muito dinâmica da economia, contrastam com os dados que serão apresentados a seguir referentes aos anos 80.

Começando com o emprego urbano "formal", para efeitos práticos aqui identificados, com os levantamentos da RAIS - Relação Anual de Informações Sociais (painel fixo) - levantados pelo Ministério do Trabalho, o que se nota é que entre 1980 e 1986, o referido emprego expandiu-se a uma taxa de 1,4% ao ano. (ver Tabela 6).

Esta taxa está seguramente influenciada pela crise dos anos 1980/83, quando se registrou, no conjunto das atividades

Tabela 6  
Brasil: Taxas de Crescimento do Emprego Urbano "Formal"  
Total Segundo Regiões - 1980-86.

País e Regiões	Taxas Anuais %		
	1980-83	1984-86	1980-86
BRASIL	-2.0	5.5	1.4
NORTE	1.4	7.6	4.1
NORDESTE	1.2	7.1	3.9
SUDESTE	-3.2	5.4	0.6
SUL	-2.2	4.5	0.7
CENTRO-OESTE	1.6	3.2	4.4

Fonte: MTB-RAIS Painel Fixo.

urbanas "formais" do país uma redução do emprego urbano a uma taxa anual de -2%. Entre 1984 e 1986 assiste-se a uma curta recuperação, quando então as taxas de crescimento voltam a se aproximar daquelas registradas nos anos 70. No entanto, provavelmente a partir de 1987, quando a economia brasileira inicia uma fase de estagnação, com a aceleração da inflação e o aprofundamento da crise fiscal do Estado, voltam a ser registradas taxas bem menores do crescimento do emprego urbano no setor "organizado".

Os dados da Tabela 6 mostram que embora o emprego "formal" urbano, nas diferentes regiões, apresentem em seus ciclos gerais um comportamento semelhante - decréscimo ou reduzida expansão nos anos 1980/83 e crescimento maior nos anos seguintes - ocorreu diferenças de valores nas suas taxas anuais de expansão. De fato, na fase mais crítica enquanto que as regiões menos industrializadas (e de menor grau de urbanização) apresentaram taxas positivas de crescimento, com o Norte registrando entre 1980 e 1983 a taxa de 1,1% ao ano, o Nordeste 1,2% e o Centro-Oeste 1,6%, as regiões de maior níveis de renda per capita apresentavam, juntamente com o país (-2%), decréscimo do emprego urbano "formal": Sudeste com -3,2% e Sul com -2,2%. Se as regiões menos industrializadas sofreram menos nos anos críticos da crise dos anos 80, na fase seguinte da curta recuperação, de 1984 a 1986, elas registraram taxas maiores de emprego, com exceção do Centro-Oeste, que, no entanto, na média dos anos 1980/86, registra a maior taxa positiva de crescimento do emprego "formal" urbano,

explicado, em parte pela presença do Distrito Federal e do emprego na administração pública.

A Tabela 7 desagrega o emprego "formal" urbano por regiões, considerando alguns setores relevantes da economia. O que chama a atenção em primeiro lugar é que o impacto negativo da desaceleração e da crise sobre o emprego industrial e o comércio "formal", em praticamente todas as regiões.

Com relação à indústria, chama-se a atenção para o impacto da crise dos anos 1980/83, quando no total do país o emprego, relativamente ao nível de 1979, caiu 14,3%, até 1983. Repete-se aqui, mais uma vez, o impacto negativo maior da crise sobre as regiões mais industrializadas. De fato, o declínio ocorrido no emprego "formal" da indústria foi de quase 20% entre 1979 e 1983 (mais exatamente 18,1%), e no Sul cerca de 9%. Com relação ao Norte, o que dados sugerem é um declínio de 1,2%, próximo à queda registrada para o Centro-Oeste (-1,5%). No tocante ao Nordeste os dados registram em 1983 praticamente o mesmo nível de emprego industrial "formal" alcançado em 1979. A partir de 1984 ocorre uma recuperação, no emprego industrial, em todas as regiões, com o Norte, Nordeste e o Centro-Oeste, novamente, alcançando taxas positivas de expansão maiores que o Sudeste e Sul. Em resumo, na crise o impacto negativo alcançou o nível do emprego industrial "formal" das regiões mais industrializadas com maior intensidade, na curta recuperação dos anos 1984/86, tais regiões reagem, em termos de emprego industrial "formal" com menor intensidade que as regiões periféricas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tabela 7  
 Brasil: Evolução do Emprego Urbano "Formal"  
 Segundo Regiões Brasileiras e Setores Selecionados - 1979-86.  
 (1979 = 100,0)

Regiões e País	Anos						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>TOTAL</b>							
Brasil	102,31	99,35	100,06	96,20	99,81	105,55	111,12
Norte	105,37	105,57	111,92	109,79	115,63	125,57	133,84
Nordeste	104,78	107,30	109,48	108,58	114,61	123,47	131,55
Sudeste	101,07	96,69	96,32	91,63	94,12	99,68	104,74
Sul	104,15	101,98	102,22	97,57	98,99	103,16	108,28
Centro-Oeste	102,91	101,73	104,17	107,91	125,21	127,99	133,26
<b>INDUST. TRANSFORMAÇÃO</b>							
Brasil	102,60	92,53	92,01	85,72	90,63	98,75	109,62
Norte	113,21	102,92	104,31	98,78	99,90	115,84	135,35
Nordeste	105,80	101,02	105,11	100,13	103,69	112,69	125,10
Sudeste	101,38	90,02	88,99	81,90	87,32	95,32	105,94
Sul	104,95	96,79	95,54	91,06	95,20	102,59	112,80
Centro-Oeste	103,91	96,89	99,57	98,50	104,33	112,00	124,11
<b>COMÉRCIO</b>							
Brasil	99,35	94,45	93,48	88,94	87,85	91,89	94,79
Norte	102,17	94,70	98,53	97,02	97,61	101,10	102,76
Nordeste	99,58	96,11	95,62	91,70	90,45	94,12	100,66
Sudeste	98,40	93,34	92,07	87,58	86,30	89,62	93,07
Sul	100,99	95,76	94,46	89,51	88,12	90,65	93,79
Centro-Oeste	101,91	97,69	97,82	91,21	92,97	96,79	99,36
<b>SERVIÇOS</b>							
Brasil	102,80	101,85	102,34	98,28	101,38	106,12	107,63
Norte	105,47	107,15	110,06	107,76	116,57	124,90	128,94
Nordeste	104,96	106,49	108,17	104,85	110,47	116,35	121,12
Sudeste	101,95	100,29	100,18	95,54	98,04	103,09	104,27
Sul	104,40	103,73	104,58	101,65	102,37	102,39	105,43
Centro-Oeste	102,48	102,27	105,75	106,39	114,91	120,42	122,47
<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>							
Brasil	105,60	112,09	119,15	122,40	132,13	140,20	150,86
Norte	102,00	116,99	124,54	142,75	159,58	180,90	207,98
Nordeste	106,99	115,42	122,21	133,98	146,66	163,96	190,98
Sudeste	103,01	110,40	114,79	115,86	119,23	125,61	133,04
Sul	109,03	112,61	126,81	121,27	124,31	128,84	136,44
Centro-Oeste	108,65	106,64	112,72	117,74	137,62	154,18	165,87

Com relação ao comércio "formal", foi também significativo o impacto sobre o emprego, com o agravante de que a recuperação é mais lenta que a ocorrida em relação à indústria, com algumas regiões registrando níveis de emprego em 1986 similar ou mais baixo que o de sete anos atrás (1979). Também em relação ao emprego "formal" no comércio as regiões menos industrializadas registram taxas positivas de crescimento maiores que o Sudeste e o Sul do país. Os serviços formais (transporte, comunicação, alojamento e alimentação, serviços pessoais, comerciais e entidades financeiras), seguem, com menor intensidade o movimento geral do emprego constatado para o comércio, com o impacto da crise e desaceleração alcançando sobretudo o Sudeste e a região Sul.

Evolução distinta, para o país e para cada região específica, apresentando o emprego na administração pública, quando comparada esta evolução com o comportamento do emprego "formal" urbano nos demais setores. A crise e a desaceleração que reduziu significativamente o ritmo de crescimento nos anos 80 não alcançou o emprego na administração pública. Este, entre 1980 e 1986, no Brasil, cresceu a uma taxa anual de 6,1%, mais de quatro vezes o emprego "formal" total do país, que como se assinalou, foi de 1,4% ao ano. No fundo tal política atuou compensatoriamente em relação ao declínio e a desaceleração no emprego "formal" urbano nos anos 80.

Com relação às regiões, é importante considerar que, embora em todas elas ocorresse uma expansão significativa, os índices mostram um comportamento muito diferenciado quando se considera o período 1979-1986.

O emprego público expandiu-se mais intensamente nas regiões mais atrasadas: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No Norte mais que duplicou o contingente empregado em 1986 (índice de 207,98) relativamente a 1979 (índice igual a 100,00). No Nordeste o crescimento foi de aproximadamente 81% no período 1979/86, ou 8,8% ao ano; no Centro-Oeste foi um pouco mais modesta a expansão: 65,9%. No Sul e no Sudeste a expansão também ocorreu, mas as percentuais não alcançaram os 40%: 33% para o Sudeste e 34,4% para o Sul.

Em síntese, o emprego "formal" prevalentemente privado nas regiões mais atrasadas teve impacto negativo menor, na desaceleração e na crise dos anos 80, e, além disso, o emprego público expandiu-se mais nessas regiões do que no Sul e Sudeste.

Estudos recentes, a respeito <sup>1/</sup>, assinalam que o crescimento verificado no emprego público deve-se fundamentalmente à expansão das contratações na esfera municipal, que entre 1982 e 1985 expandiu-se a 12% ao ano, e secundariamente à esfera estadual, que registrou neste mesmo período uma expansão de 4,7% ao ano. Note-se que o referido estudo registra para o Nordeste uma taxa anual de crescimento do emprego público municipal nos anos 1982-86 da ordem de 19,13% ao ano, a maior encontrada em todas as regiões. No Norte o emprego estadual expandiu-se nos referidos anos à taxa de 15,98% ao ano.

1/MAIA, Rosana & SALDANHA, Rosângela. Abrindo a caixa preta... (Estudo sobre a evolução do emprego na administração pública estadual e municipal) Texto para Discussão n. 12. Ministério do Trabalho, Brasília, 1988.

Este comportamento do emprego "formal" nos anos 80, reduzindo sua expansão em relação ao que se constatou para a década de 70, não obstante o crescimento compensatório do emprego público, implicou uma deterioração das condições de trabalho que pode ser detectada, em termos regionais, por alguns indicadores.

Um deles é o da "informalização" das relações de trabalho nas regiões. Antes porém de examinar esses aspectos algumas considerações gerais devem ser feitas. Em primeiro lugar, o que se deve ressaltar é que este processo pode ser identificado, a partir dos dados secundários, considerando-se, por exemplo, a redução do assalariamento (empregados) em relação a outros tipos de posição na ocupação, notadamente conta própria e população ocupada não remunerada. Isto significaria que a "informalização" teria ocorrido com a passagem da população da sua condição de assalariada para a condição de conta própria (autônomo) ou ~~de~~ ocupada sem remuneração (trabalho na unidade de produção do tipo familiar, por exemplo). Uma segunda indicação da "informalização" refere-se à redução, no conjunto das pessoas que têm relação de assalariamento, isto é, os empregados, daqueles que têm uma relação "formal" de trabalho a partir de carteira assinada pelo patrão. O processo, no caso, se daria através da passagem do empregado com carteira de trabalho assinada para a situação de empregado sem carteira. Estes dois processos podem ser detectados através de informações da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) do IBGE.

Na análise dos dados levantados e referentes ao período 1981-1983, é importante fazer-se o paralelo das transformações do

mercado de trabalho ocorridas nos anos 70, com o que se constatou para os anos 80, uma vez que os dados obtidos cobrem quase toda década (1981-88). Vale lembrar que entre 1970 e 1980 o assalariamento no país avançou de modo acelerado. Se em 1970, como se assinalou (ver Tabela 3), a população economicamente ativa total registrava 54,7% de empregados (assalariados) em 1980 esta proporção já alcançava 66,9%. Os dados para a década de 80 mostram o arrefecimento dos impactos econômicos sobre o mercado de trabalho. A PNAD revela que em 1981, a proporção dos empregados no total da população ocupada era de 64,3% e em 1988 alcançava 66,1%. Fazendo-se a mesma comparação para a região mais industrializada, o que se percebe é que os dados censitários acusavam o aumento de 71% para 78,8%, de 1970 para 1980, e os da PNAD registram, também para o Sudeste a participação de 74,3% (1981) para 74,6% (1988). No caso específico do Nordeste os valores são 39,3% (1970), 52,5% (1980), 54,2% (1981) e 55,7% (1988).

Em resumo, enquanto que na década de 70 assistiu-se a mudanças importantes nas relações de emprego no país, os anos 80, com a crise e o arrefecimento do crescimento econômico implicou uma quase ausência de alterações nas referidas relações, que se estabilizaram nos níveis e nas relações encontradas na passagem dos anos 70 para os 80.

Em que sentido se pode falar de "informalização" do mercado de trabalho nos anos 80, com base nos dados secundários, nas regiões brasileiras? Na Tabela B observa-se que, com relação ao total do país, considerando-se a participação dos empregados no total da população ocupada, não se pode falar de um aumento nas

Tabela B  
Brasil: População Ocupada segundo Posição  
na Ocupação e Regiões - 1981-1988.

Regiões		Posição na Ocupação				Total
		Empregado	Conta Própria	Empregador	Não Remunerado	
NORDE(1)	1981	66,7	27,6	2,1	3,3	100,0
	1984	67,7	26,1	2,0	3,9	100,0
	1985	68,3	25,6	2,4	3,7	100,0
	1987	70,4	26,0	2,8	-	100,0
	1988	67,6	26,8	2,9	2,7	100,0
NORDESTE	1981	54,2	31,4	1,8	12,6	100,0
	1984	51,1	32,5	2,3	14,1	100,0
	1985	52,2	31,7	2,0	14,1	100,0
	1987	56,0	30,9	2,2	10,9	100,0
	1988	55,7	30,0	1,9	12,1	100,0
SUDESTE	1981	74,3	17,2	3,8	4,7	100,0
	1984	74,2	17,7	3,9	4,2	100,0
	1985	75,2	16,8	4,0	4,0	100,0
	1987	74,7	17,4	4,2	3,7	100,0
	1988	74,6	18,1	4,1	3,2	100,0
SUL	1981	53,5	22,8	3,1	20,6	100,0
	1984	55,3	23,0	2,8	18,9	100,0
	1985	54,9	23,5	3,0	18,6	100,0
	1987	57,5	23,3	3,3	15,9	100,0
	1988	58,0	23,9	3,4	14,4	100,0
CENTRO-OESTE	1981	65,0	23,0	4,3	7,3	100,0
	1984	66,5	23,7	4,2	5,6	100,0
	1985	67,1	23,4	3,6	5,9	100,0
	1987	67,5	22,1	4,3	6,1	100,0
	1988	68,7	22,4	3,8	5,1	100,0
TOTAL	1981	61,3	22,6	3,2	9,9	100,0
	1984	63,6	23,0	3,3	9,6	100,0
	1985	64,5	22,8	3,2	9,5	100,0
	1987	66,0	22,6	3,5	7,9	100,0
	1988	66,1	23,0	3,3	7,6	100,0

Fonte: IBGE - PNAD

(1) Não foi considerada a população rural da região Norte

relações "informais" na economia brasileira, desta perspectiva 1/. Entre 1981 e 1984 nota-se, no país e no seu conjunto, uma pequena redução na participação da população na condição de empregado (64,9% para 63,8%), que no entanto volta a crescer nos anos subsequentes. No entanto (ver Tabela 9), um processo de "informalização" é mais claro quando se observa que, no país em seu conjunto, entre 1981 e os anos subsequentes de 1984 e 1985, há uma redução que pode ser considerada importante dos empregados com carteira assinada. Se em 1981 eles representavam, no país, 58,1%, em 1984 alcançavam 54,9% e em 1985 56,6%, retomando a marca de 1981 em 1987 e 1988. Desta perspectiva, pode-se afirmar, para o país e para, praticamente, todas as regiões, que houve a "informalização" das relações de emprego até pelo menos os anos iniciais da curta recuperação verificada na década de 80 (1984-86).

Voltando ao caso do total dos empregados (ver Tabela 8), pode-se constatar para o Nordeste um processo bem claro de redução da participação dos empregados entre 1981 (54,2%) e 1984 (51,1%) e, ainda, 1985 (52,2%), que ocorreu em favor do trabalho não remunerado, provavelmente de ocupados em pequenas unidades familiares, ajudando o chefe da família. Nas demais regiões não se evidenciam processos similares.

1/Não foram considerados os dados referentes ao ponto mais alto da seca no Nordeste (1982 e 1983) que dificulta a comparação, tendo em vista que as pessoas nas "frentes de trabalho" que superaram o contingente de dois milhões de pessoas foram registradas como "empregadas" na construção civil.

Tabela 9  
Brasil: Empregados Com e Sem Carteira Assinada  
Segundo as Regiões - 1981-1988.

Regiões		Empregados		
		Total	Com Carteira	Sem Carteira
NORTE(1)	1981	100,0	60,0	39,3
	1984	100,0	56,8	43,2
	1985	100,0	57,0	43,0
	1987	100,0	55,5	44,5
	1988	100,0	54,2	45,8
NORDESTE	1981	100,0	40,5	59,5
	1984	100,0	37,9	62,1
	1985	100,0	39,9	60,4
	1987	100,0	40,3	59,5
	1988	100,0	40,8	59,2
SUDESTE	1981	100,0	64,4	35,6
	1984	100,0	60,5	39,5
	1985	100,0	62,1	37,9
	1987	100,0	65,0	35,0
	1988	100,0	65,7	34,3
SUL	1981	100,0	65,7	34,2
	1984	100,0	63,6	36,4
	1985	100,0	65,2	34,8
	1987	100,0	66,0	34,0
	1988	100,0	67,4	32,6
CENTRO-OESTE	1981	100,0	48,6	51,4
	1984	100,0	46,1	53,9
	1985	100,0	48,5	51,5
	1987	100,0	49,0	51,0
	1988	100,0	48,6	51,4
TOTAL(1)	1981	100,0	58,1	41,9
	1984	100,0	54,9	45,1
	1985	100,0	56,6	43,4
	1987	100,0	58,3	41,7
	1988	100,0	58,7	41,3

Fonte: IBGE - PNAO

(1) Não foi considerada a população rural da região Norte



Já em relação à passagem dos empregados com carteira para aqueles sem carteira de trabalho, o processo de "informalização" é bem mais generalizado, e perceptível, sobretudo em relação ao Norte (mercado urbano de trabalho) e Sudeste (ver Tabela 9).

Em resumo, nos anos 80 os indicadores disponíveis apontam no sentido de um declínio dos níveis de emprego das atividades "formais" nas regiões sobretudo na primeira metade da referida década, compensado, parcialmente, pelo crescimento inusitado do emprego público, que ocorreu, com maior intensidade nas esferas municipal e estadual. Decorreu deste comportamento do emprego do setor "formal", um processo de "informalização" do mercado de trabalho na região que se expressou, mais claramente, segundo dados do IBGE/PNAD, no crescimento do assalariamento (emprego) sem carteira assinada, em detrimento do trabalho assalariado com carteira assinada e, portanto, com relações formais de emprego e cobertura do sistema de seguridade social). Finalmente, comparando-se as duas últimas décadas, o que fica patente é o contraste entre uma década de mudanças, a de 70, com um avanço no assalariamento em detrimento das demais relações de trabalho, e outra década, a de 80, na qual se assistiu a estagnação ou estabilidade das relações de trabalho, com indício, sobretudo nos anos de crise, de retorno a formas precedentes, através de um processo que poderia ser denominado de "informalização" das relações no mercado de trabalho.

### 3. As Famílias Pobres e sua Evolução Regional

Um dos indicadores regionais que podem mostrar a evolução social das regiões refere-se ao número e a participação regional das famílias situadas abaixo de uma linha de pobreza, definida arbitrariamente, e seu comportamento na década de 70 e 80. Para sua análise foram utilizados trabalhos de Rodolfo Hoffmann, Angela Kageyama, José Pastore, Hélio Zilberstein e Carmen Sílvia Pagufo, que serão referidos no decorrer da apresentação dos dados e comentários a respeito.

Na Tabela 10 são apresentados dados relativos à situação das famílias segundo as regiões, nos anos de 1970, 1980, 1983 e 1985. Além do número total das famílias, são representadas cifras relativas a famílias que, nos distintos anos, situavam-se abaixo da "linha de pobreza", definida como equivalente a um salário mínimo vigente em agosto de 1980, segundo critério adotado por Hoffmann e Kageyama 1/. Isto significa que considerou-se como pobre a família cuja renda estava abaixo do referido salário mínimo. Antes de iniciar a análise vale, desde logo, melhor qualificar a fonte dos dados que vão ser utilizados. O Censo Demográfico de 1980, muito mais do que o de 1970, preocupou-se em captar as remunerações ou rendimentos da força de trabalho, que

1/Ver HOFFMANN, Rodolfo, & KAGEYAMA, Angela A. Distribuição de renda entre famílias e pessoas em 1970 e 1980. ANPEC. São Paulo, 1984; HOFFMANN, Rodolfo. Evolução da distribuição de renda no Brasil, entre pessoas e entre famílias 1979/86. In SEDLACK, Guilherme L. & SARROS, Ricardo Paesleúti). Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea. IPEA/INPES. Rio 1989. HOFFMANN, Hélio. Pobreza e propriedade no Brasil: o que está mudando? In BACHA, Omar & KLEIN, Herbert S. Organiz. A transição incompleta Brasil desde 1945. Paz e Terra, Rio, 1986.

Tabela 14  
Brasil: Situação das Famílias Segundo  
as Regiões - 1970, 1980, 1983 e 1985.

Especificação	Anos	Brasil	Regiões				
			Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
I. Número total de famílias (em 1000)	1970	17.975	613	5.207	8.422	3.176	927
	1980	26.575	1.140	7.117	12.290	4.400	1.628
	1983	29.622(*)	-	7.928	14.344	4.676	1.933
	1985	32.134(*)	-	8.524	15.299	5.292	2.171
II. Número total de famílias situadas abaixo da linha de pobreza (em 1000)	1970	7.573	277	3.551	2.174	1.140	428
	1980	5.824	249	3.124	1.413	708	329
	1983	7.854	-	3.607	2.568	1.687	439
	1985	7.145	-	3.375	2.310	915	397
III. % das famílias pobres no total das famílias pobres no Brasil	1970	100,00	3,65	46,87	28,71	15,05	5,65
	1980	100,00	4,28	53,68	24,28	12,16	5,65
	1983	100,00	-	45,75	32,41	13,85	5,59
	1985	100,00	-	47,24	32,33	12,81	5,56
IV. % das famílias pobres no total das famílias em cada região e no Brasil	1970	42,20	45,19	68,20	27,10	35,89	46,17
	1980	21,90	21,84	43,89	11,58	16,09	20,21
	1983	26,54	-	45,49	18,10	22,29	22,71
	1985	22,24	-	39,59	15,10	17,29	18,29

Fonte dos dados básicos: IBGE - Censos Demográficos e PNADs. Tabela constituída a partir dos trabalhos de (i) HOFFMANN, Helga. Pobreza e Propriedade no Brasil: O Que Esta Mudando? In: BACHA, Eomar & KLEIN, Herbert S. A Transição Incompleta. Rio, Paz e Terra, 1984. (ii) e do ensaio de HOFFMANN, Rodolfo. Evolução da Distribuição da Renda no Brasil, Entre Pessoas e Entre Famílias, 1979/86. In: SEDLACEK, Guilherme Luis & BARROS, Ricardo Paes de. Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda: Uma Coleção. Rio, IUPERJ/INPEC, 1989.

(\*) Não estão incluídas as famílias da área rural da região Norte.

com diversas formas não-monetárias, são oferecidos pelos empregadores a determinadas categorias de trabalhadores. Isto pode ter influência na comparação entre os dados de 1970 e 1980, na redução, como se constata em seguida, das famílias pobres no total das famílias no país. Não foi possível, nesta análise, captar a influência dessa alteração. Fica aqui, apenas, o registro.

As primeiras constatações que os dados da referida tabela e das análises já feitas a respeito ressaltam podem ser assim resumidas:

a) Entre 1970 e 1980 ocorreu uma redução das famílias que se situavam abaixo da linha de pobreza, segundo estimativas de HOFFMANN e KAGEYAMA elas somavam 7,57 milhões de famílias em 1970 e passam para 5,82 em 1980. Isto significa dizer que de 42,2% do total, em 1970, as famílias pobres passam a representar, dez anos depois, 21,9%.

b) Este processo, entre as duas datas referidas, verificou-se em todas as regiões, com uma maior intensidade na redução relativa das famílias pobres nas regiões de maior nível de industrialização e de renda per capita (Sul e Sudeste); assim enquanto no Sudeste passa-se de 28,7% para 24,3% na participação das famílias pobres no Brasil, o Sul de 15% para 12,2%; as regiões "periféricas" do Norte e Nordeste, assistem, no total do país, o aumento da sua participação relativa: respectivamente, de 3,65% em 1970 para 4,28% em 1980, e de 46,89% para 53,68%. O Centro-Oeste permanece com a mesma posição relativa nos dois anos considerados: 5,65%. Em resumo, ocorreu uma redução do número absoluto e do peso relativo das famílias que se situavam abaixo da linha de pobreza,

nas 1980 se dá desigualmente, com uma intensidade maior no Sul e Sudeste.

c) Altera-se, substancialmente, a tendência nos anos 80, relativamente à década de 70: entre 1980 e 1983 volta a crescer, em termos absolutos, o número de famílias pobres no país: isto se repete no Nordeste, no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste <sup>1/</sup>.

d) Novamente a tendência constatada entre 1980 e 1983 ocorre com intensidade distinta, relativamente às regiões brasileiras: o impacto da crise 1981-83, ao incidir mais intensamente no Sudeste, aumenta a participação relativa desta região no total das famílias pobres no Brasil de modo muito significativo, de 24,28% em 1980 para 32,61% em 1983; também no Sul ocorre um aumento da participação das famílias pobres no total do país, mas de modo bem mais discreto do que o constatado para o Sudeste: o Nordeste, juntamente com o Centro-Oeste, apresentam uma redução da participação das famílias pobres residentes nos seus limites, seguindo tendência contrária à das regiões mais industrializadas e urbanizadas e que, por esta razão, sofreram o impacto maior da crise que foi sobretudo urbano e industrial.

e) Entre 1983 e 1985, ocorre o início da recuperação da economia brasileira, de curta duração, que esboçou uma redução na participação das famílias pobres das regiões mais industrializadas e o Centro-Oeste, no contexto do país; no entanto, em relação ao

<sup>1/</sup>Infelizmente não se dispõe de informações para a região Norte. A base de dados utilizada, a PNAD, não dispõe de informações relativas às famílias rurais da referida região.

Nordeste, entre 1983 e 1985 o que se constata é um aumento da participação da região nas famílias pobres do país: passou de 45,75% em 1983 para 47,24% em 1985.

Em síntese, o que as informações assinaladas sugerem é que, na fase de crescimento na década de 70 houve uma redução em termos absolutos das famílias pobres no país e em todas as regiões, tendência esta que foi alterada nos anos 80, quando, com a crise do início dos anos 80 volta a crescer, também em todas as regiões, o número de famílias em situação de pobreza. Tanto o crescimento do número das famílias que vivem abaixo da linha de pobreza nos anos 70, com o seu crescimento posterior ocorre de modo desigual nas regiões, seguindo uma evolução que sugere (i) que as regiões mais industrializadas - independentemente da intensidade de seu crescimento, que foi maior que o das regiões "periféricas" - são mais beneficiadas nas fases de expansão econômica, como nos anos 70, com uma redução mais intensa do número de famílias pobres; e (ii) que as regiões "periféricas" aumentam o referido número, numa intensidade maior quando ocorre a crise e desaceleração acentuada da economia, no início dos anos 80. A curta retomada dos anos 1984-85 confirma este fato, com as regiões mais industrializadas mantendo ou reduzindo a participação relativa no total das famílias pobres no país, e o Nordeste aumentando seu peso relativo, neste particular.

O que ocorreu no interior de cada região e do país é assinalado também na Tabela 10. Examinando-se os anos extremos (1970 e 1985) verifica-se que resultou para o país, em seu conjunto uma redução das famílias pobres de 42,2% para 22,2%, e em

termos absolutos passou-se de 7,57 milhões de famílias para 7,15 milhões; no Nordeste de 68,2% para 39,6%; no Sudeste de 27,1% para 15,1%; no Sul de 35,89% para 17,29%; e no Centro-Oeste, onde certamente a redução foi mais acentuada, de 46,17% para 10,29%.

No Gráfico 1 procurou-se resumir a evolução ocorrida com as famílias, registrando-se a participação relativa daquelas unidades familiares que estão abaixo da linha de pobreza, tanto em relação ao total do Brasil, como no interior de cada região.

Antes de aprofundar a análise desta situação e da evolução descrita anteriormente devem ser feitas algumas observações que qualificam melhor as computações anteriores. Vale repetir que o Censo Demográfico de 1980, muito mais que o de 1970, seguramente captou mais remunerações ou rendimentos da força de trabalho, que sob a forma de mercadorias ou de serviços são oferecidos aos empregados. Isto pode ter influenciado na redução constatada para as famílias pobres, embora não se possa negar o impacto positivo verificado a partir do crescimento econômico e de outras considerações feitas a seguir.

Outra observação diz respeito ao fato de que parte da explicação registrada ~~em~~ alguns autores para a redução (em termos absolutos e relativos) das famílias situadas abaixo da linha de pobreza na década de 70, reside na maior mobilização, no interior de cada família, de um número maior de integrantes da força de trabalho, que passaram a receber remuneração pelo desenvolvimento de atividades produtivas.

O texto de José Pastore e outros assinala, depois do exame de vários indicadores a respeito da inserção da família no mercado de trabalho, que na década de 70 o nível de emprego familiar

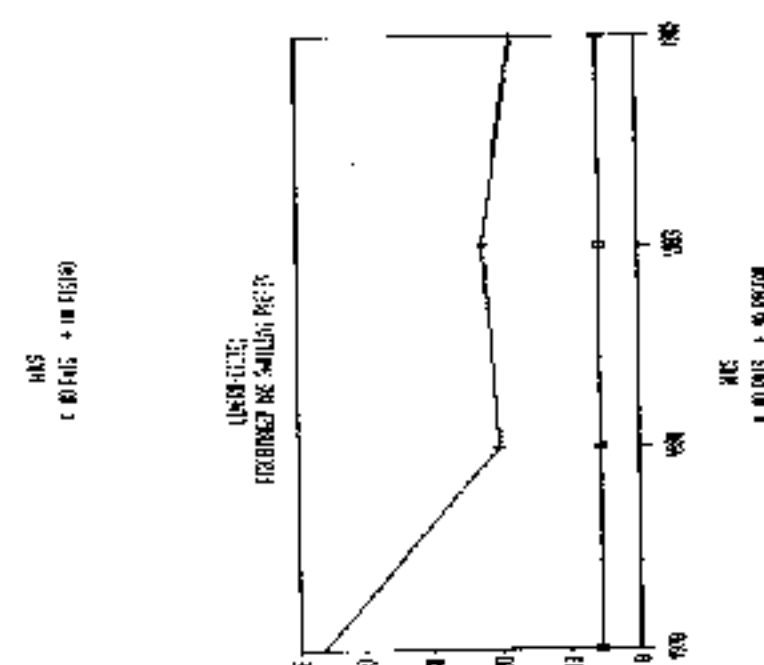
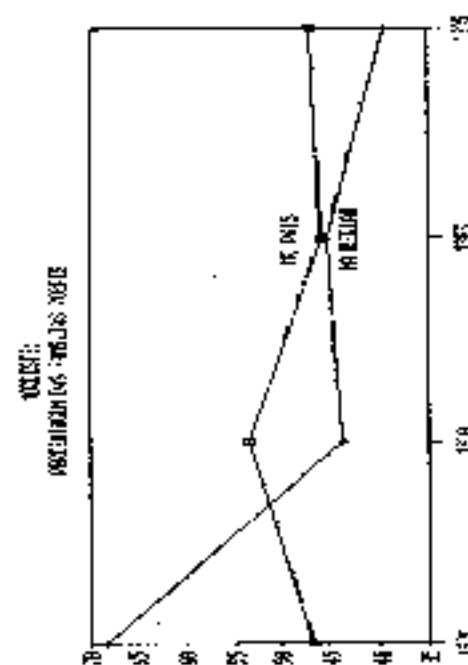
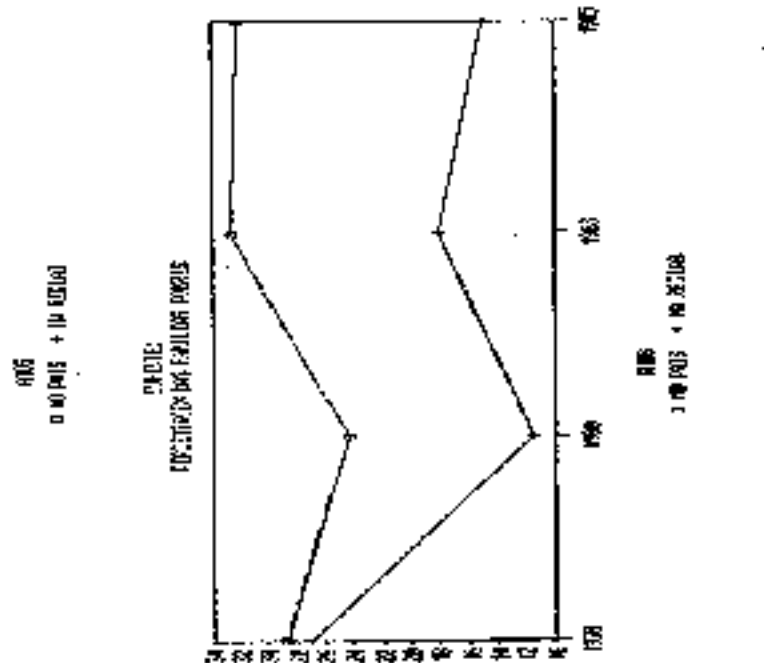
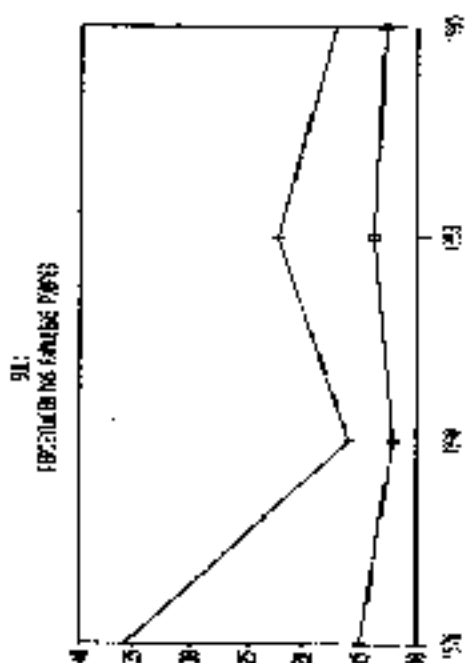


GRÁFICO 1



elevou-se tal fato foi devido principalmente à entrada de membros da família anteriormente desempregado e, ademais, que disso resultou um aumento da renda familiar. Os dados assinalados pelos autores vão desde a redução do percentual de famílias que tinham parte dos seus membros desempregados, o aumento da participação das famílias que tinham empregados todos os seus integrantes ou todos menos um, ou ainda a redução do percentual das famílias que tinham mais de um membro subempregado e o incremento da participação daqueles que não tinham nenhum membro subempregado <sup>1/</sup>. Pode-se ainda agregar a este fato dois aspectos demográficos de grande relevância: a) o envelhecimento da população brasileira, o que significa uma maior participação no âmbito de família da população em idade de trabalhar e b) a redução da participação relativa das famílias que possuíam maior número de membros, sobretudo as de 4 pessoas ou mais.

Em resumo, ao serem criadas oportunidades de emprego num momento em que a economia crescia e o mercado de trabalho apresentava grande dinamismo, mesmo num contexto de "archo salarial" que prevaleceu na década de 70 e que inclusive induzia a uma maior mobilização da força de trabalho disponível na família para complementar a renda dos que já trabalhavam e que, por conta da política salarial vigente tiveram reduzido suas remunerações, ainda assim é aceitável crer que tal mobilização implicou um

1/PASTORE, José; ZYLBERSTAJN, Hélio, & PAGOTTO, Carmen Sílvia. Mudança social e pobreza no Brasil: 1970-1980. Pioneira/FIPE São Paulo, 1983.

aumento da renda das famílias, permitindo a muitas delas ultrapassar a linha de pobreza definida na faixa de um salário mínimo de agosto de 1980.

Vale lembrar uma observação pertinente de Helga Hoffmann a respeito da década de 70 e do acelerado crescimento verificado: "Um processo de reconcentração enorme teria que ter ocorrido para que a pobreza não se atenuasse" <sup>1/</sup>. De fato, o dinamismo econômico ao abrir o leque de oportunidades de trabalho possibilitou o aumento da renda das famílias que tiveram condição de ocupar uma parte maior da sua força de trabalho, compensando as restrições que a política salarial da época impunha aos trabalhadores.

Se estes aspectos antes assinalados explicavam a redução relativa e absoluta das famílias pobres no país na década de 70, eles não explicavam as diferenças regionais. Para isto é necessário tecer, embora sumariamente, considerações sobre a natureza de alguns processos ocorridos nas regiões.

Deve-se ressaltar sobretudo a importância que tem não só a criação de empregos produtivos como a qualidade do emprego que as economias regionais puderam oferecer no referido período. A tabela II revela alguns pontos importantes que podem ser assim resumidos:

a) em nas regiões mais desenvolvidas (urbanizadas e industrializadas) a participação relativa dos empregos que poderiam ser considerados, em tese, da perspectiva dos rendimentos obtidos, qualitativamente inferiores, os quais aumentaram seu peso relativo nas regiões "periféricas" do Nordeste e na região Norte:

(\*) HOFFMANN, Helga. Pobreza e prosperidade... op. cit., pág. 96.

Tabela 11  
Regiões Brasileiras: Característica dos Empregos Oferecidos  
no Período 1970 - 1980.

Características do Chefe da Família	Regiões										TOTAL	
	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		1970	1980
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980		
Conta Própria	5,1	7,1	49,5	59,3	19,9	15,5	19,9	14,6	5,7	4,2	100,0	100,0
Parceiro/Meeiro	8,4	1,2	35,1	52,2	37,5	19,2	19,4	21,7	7,4	5,7	100,0	100,0
Ocupado na Agropecuária	3,4	4,7	43,4	54,9	29,6	21,6	18,3	14,9	5,3	4,5	100,0	100,0
Sem Instrução	3,5	4,8	45,9	48,8	32,1	29,9	33,3	18,4	5,2	6,8	100,0	100,0
Have ou mais anos de instrução	2,1	3,4	11,9	15,2	66,9	59,6	15,2	16,6	3,7	5,8	100,0	100,0
Ocupado no Secundário	2,8	2,8	14,4	13,3	65,5	63,6	16,8	17,8	1,8	3,8	100,0	100,0

Fonte dos dados básicos: IBGE - Censos Demográficos 1970 e 1980.  
Observação: tabela extraída do estudo de PASTORE, José et alii, *Mudança Social...* op. cit.

b) isto se expressa, por exemplo, no Sudeste, pela redução das famílias cujo chefe trabalhava por conta própria (de 19,9% para 15,5% de 1970 para 1980, no total do país), ou era meeiro/parceiro (de 37,5% para 19,2%), ou ocupado na agropecuária (de 29,6% para 21%), ou sem instrução (de 32,1% para 29,9%);

c) expressa-se, também, no Nordeste, através da maior participação da região das famílias de trabalhadores por conta própria em todo o país (de 49,5% em 1970 para 59,3% em 1980), de parceiros e meeiros (de 35,1% para 52,2%), de ocupados na agropecuária (de 43,4% para 54,9%), de trabalhadores sem instrução (de 45,9% para 48,8%);

d) ou ainda se expressa através de informações que mostram na região Norte o aumento relativo da sua participação nos chefes de família classificados como conta própria, parceiro ou meeiro, ocupada nas atividades agrícolas; ou no trabalhador chefe sem instrução.

Em resumo, existe ao lado da questão quantitativa de oferta de postos de trabalho na economia, a questão da qualidade do emprego oferecido, à medida que avança a economia e ocorre o seu processo de modernização. É evidente que ao lado dos determinantes econômicos não se pode deixar de ressaltar a presença de fatores políticos e institucionais que influem também não só nas relações de trabalho, como no regime de salários nas condições específicas de trabalho. Neste particular, é óbvio que o grau de organização e a força política dos sindicatos e

associações dos trabalhadores podem desempenhar papel relevante com impactos sobre a condição de vida da população, mesmo num contexto de oferta de empregos qualitativamente inferiores, da perspectiva do rendimento.

#### 4. As Políticas Sociais e as Repercussões Regionais: Alguns Indicadores

Não se pensa, a seguir, fazer um balanço completo das políticas sociais e examinar, a partir delas, as suas repercussões regionais. O que se pretende isto sim, assinalar, é um conjunto de indicadores sobre a situação social das regiões que permitam entender a evolução de alguns dos resultados significativos a respeito da ação do Estado na área social.

Antes de apresentar os dados é importante que sejam feitas considerações sobre a política adotada e a respeito dos pressupostos que fundamentaram a ação do Estado, nas regiões, neste particular. Em primeiro lugar, deve-se considerar que a ação governamental na área social tem-se caracterizado, nos países capitalistas, pelo reconhecimento de que a relação salarial, em si mesma, não atende às necessidades básicas da população e que, torna-se necessária, cada vez mais, inclusive nos países industrializados, uma ação clara do Estado, complementando, corrigindo, compensando distorções e contradições, que as relações sociais e de trabalho capitalistas vão evidenciando na evolução econômica e social dessas economias.

Num resumo da evolução das formas de atuação do Estado na questão social brasileira, George Martine <sup>1/</sup> ressalta que o primeiro conjunto de ações claras do Estado a respeito da problemática social tem lugar na década de 30, centrando em torno da questão trabalhista, voltado, neste particular, para regulamentação do mercado de trabalho industrial e para as condições de vida nas áreas urbanas, sobretudo, no pós-guerra, ampliando significativamente os aparelhos estatais na área social, notadamente na educação, previdência, habitação e relações de trabalho. A partir da década de 60 o conjunto de aparelhos do Estado expandiram-se significativamente, com a ampliação e centralização dos recursos na esfera federal. Não obstante esta forma de atuação, as repercussões sociais têm sido extremamente modestas - sendo suficiente confrontar os indicadores do Brasil com o de países latino-americanos de níveis de renda per capita similares - o que exige um exame mais detido do conteúdo e dos pressupostos básicos das políticas sociais adotado nas duas últimas décadas. É também necessário ter presente que não se pode dissociar a questão social brasileira das relações de trabalho vigentes no país, do regime salarial vigente e dos mecanismos de concentração existentes na sociedade brasileira. Isto, no entanto, não isenta as formas de atuação do Estado na área social, ressaltando o contraste entre a dinâmica e a complexidade da economia nacional, de um lado, com os baixos níveis de vida da população brasileira, de outro.

<sup>1/</sup>MARTINE, George, A política social, o crescimento e a pobreza: o passado, o presente e (o Futuro?). 1988. (versão 2) s/local (mimeo.).

Um ponto de partida para análise das políticas sociais, da década de 70 e da primeira metade dos anos 80, é a constatação inicial de que este período coincide com o regime autoritário, tutelado pelas forças armadas. O arrocho salarial e a repressão aos sindicatos foram a técnica da regulação das relações de trabalho.

A política social adotada caracterizou-se pelo seu posicionamento, num contexto de apoio significativos do Estado brasileiro à acumulação privada de capitais, como apenas um apêndice da política mais geral de crescimento e modernização da economia, no qual ao governo caberia atuar compensatoriamente, "amenizando as desigualdades crescentes provocadas pelo desenvolvimento capitalista" 1/. Como afirma Martine reduzindo a participação popular no campo social e acentuou-se o caráter assistencialista das ações nesta área.

Essa percepção é completada, logo em seguida, por um conjunto de programas na área social, estreitamente ligado ao funcionamento e às forças do mercado e que considerava como característica pública a sua auto-sustentação. Para isto era importante a criação de sistemas financeiros, baseado em fontes regulares de recursos, e no estabelecimento de regras bem definidas de retorno dos recursos aplicados nos programas sociais. A participação da iniciativa privada e de estatais gestoras e aplicadoras dos recursos deu lugar à criação de complexos sistemas de administração dos programas, entre os quais os mais conhecidos

1/MARTINE, George. A política social... op.cit. pag. 4.

foram o sistema de financiamento de habitações populares e o de saneamento básico. Citando mais uma vez Martine: "os recursos que circulavam pela área social passaram a ser estreitamente articulados com a política econômica, sendo subordinados, em várias áreas, ao critério de racionalidade econômica. A iniciativa privada foi, assim, convidada a assumir importantes fatias dos setores de habitação, educação, saúde, previdência, alimentação e seguro social. Com estas inovações, a política social passou, inclusive, a ser dinamizadora importante da empresa privada" 1/.

Este aparato público-privado que vai ser responsável pelo financiamento e execução da política social teve um desdoramento nas várias fases do movimento cíclico da economia brasileira a partir do milagre econômico (1967-73), conhecendo períodos áureos e dinâmicos e fases críticas, sobretudo nos anos 80, quando nos vários sistemas de financiamentos dos programas assiste-se o esgotamento de suas fontes e a impossibilidade de recomposição dos fundos criados para alimentar o programa. A crise econômica arrasta consigo a viabilidade de continuidade da política social do regime autoritário. De ponto que deve ser considerado é que esta lógica dos programas que mescla a ação governamental com os empreendimentos privado e mistura, também, o objetivo de eliminação dos déficits sociais com a auto-sustentação dos programas e o retorno imediato dos recursos aplicados, atua de modo diferenciado nas regiões brasileiras, sobretudo em razão dos diferentes níveis de renda que torna distinta a viabilidade de

1/MARTINE, George. A política social... op.cit. pag. 5.



implantação dos programas cujo pressuposto é a existência de uma demanda solvente para o pleno retorno dos recursos aplicados. Os dados que a seguir são analisados mostram os resultados alcançados através dos diferentes segmentos da política social, no período 1970-1985.

#### 4.1 Saneamento Básico

Iniciando a análise pelos programas de saneamento básico - abastecimento d'água e esgotamento sanitário - o que se observa é, de início, um significativo avanço no que se refere ao abastecimento d'água, contrariamente ao que se verifica com o esgotamento sanitário, no qual o que se percebe, com o decorrer do tempo, é o crescimento, em termos absolutos dos domicílios com precárias condições, neste particular 1/.

Os dados das Tabelas 12 e 13 mostram os traços gerais da evolução dos domicílios, segundo sua condição em termos de esgotamento sanitário, nas regiões brasileiras entre 1970 e 1984. Foram considerados os domicílios sem esgotamento da rede geral e sem fossa séptica, da perspectiva do seu crescimento e da sua participação no total dos domicílios segundo as regiões.

O que se constata é, em todo o país, um reduzido avanço nas duas décadas consideradas, neste particular. O país, em 1984 possuía 29,2 milhões de domicílios dos quais 15,2 milhões

1/A PNAD não vem divulgando depois de 1984 os dados relativos as condições de esgotamento sanitário.

Tabela 12  
Brasil: Domicílios sem Esgoto de Rede Geral e Fossa Séptica,  
Segundo as Regiões - 1970-1984.  
(Em 1000 Domicílios).

Regiões	1970			1980			1984			Taxa Anual de Crescimento(%)					
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	1970/80	1980/84				
NORTE	533,2	210,0	323,2	914,3	370,1	544,2	-	458,8	-	5,5	5,8	5,3	-	5,5	-
NORDESTE	4.731,9	1.763,2	2.968,7	6.408,7	2.478,9	3.929,8	6.525,8	2.295,4	4.230,4	2,5	3,5	1,2	2,6	6,6	-0,7
SUDESTE	4.433,5	2.567,5	1.866,0	4.576,6	2.888,4	1.788,2	4.354,6	2.278,8	2.075,8	0,3	1,2	-0,9	-1,4	-1,4	-1,2
SUL	2.466,6	804,3	1.662,3	2.610,9	1.127,3	1.483,6	2.371,2	1.124,9	1.246,3	0,6	3,3	-1,3	-2,3	-2,2	-2,4
CENTRO-OESTE	778,9	313,9	465,0	1.320,9	790,8	530,1	1.490,1	1.017,1	473,0	5,4	9,6	1,3	3,1	6,5	-2,5
TOTAL	12.944,2	5.737,6	7.206,6	15.470,7	7.754,6	7.716,1	15.285,9 (1)	8.535,0	6.750,9 (1)	1,6	3,1	0,7	-	2,4	-

Fonte: SUDENE  
IBGE - PNAD - 1984.  
(1) Exclusão População Rural da Região Norte.

Tabela 13  
Brasil: Participação no Total dos Domicílios sem Esgoto na  
Rede Geral e Fossa Séptica, Segundo as Regiões - 1970-1984.

Regiões	1970			1980			1984		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
NORTE	91,2	81,0	97,4	80,5	65,5	95,3	-	63,2	-
NORDESTE	92,8	81,5	97,7	83,6	69,1	98,0	83,9	73,1	97,0
SUDESTE	56,1	43,2	95,3	38,0	28,5	87,0	31,2	22,5	89,1
SUL	79,9	60,3	97,8	59,8	43,2	90,5	49,5	34,5	81,4
CENTRO-OESTE	85,0	70,4	98,8	80,8	72,1	48,5	76,1	68,7	98,5
BRASIL	73,4	55,8	98,0	58,5	42,6	93,8	52,1	33,9	92,2

Fonte: SUDENE. Indicadores Sociais do Nordeste: com base nos censos  
IBGE - PNAD - 1985.

(excluindo a população rural da região Norte), ou seja, quase a metade, não possuíam rede de esgoto nem fossa séptica, sem dúvida um nível muito baixo para os padrões internacionais, sobretudo para uma sociedade com uma estrutura produtiva da complexidade da brasileira.

Os avanços ocorridos entre 1970 e 1984, nestes aspectos, estiveram concentrados nas regiões mais industrializadas e de maior nível de rendimento e, principalmente, no seu segmento urbano. O processo seguido, perceptível a partir dos dados da Tabela 12, foi, no Sudeste e Sul, o de uma redução relativa dos domicílios sem esgoto e fossa séptica na década de 70, seguido nos anos 1980-84, de uma redução, em termos absolutos, dos referidos domicílios. O resultado foi que no Sudeste os domicílios sem as condições mínimas de esgotamento sanitário antes mencionados que se em 1970 representavam (ver Tabela 13) 56,1% do total alcançaram, no último ano, em 1984, 31,2%. No meio urbano cai para a metade o percentual: era de 43,2% em 1970 para 22,5% em 1984.

É marcante o contraste entre as cifras apresentadas pelo Sudeste e Sul, e a evolução que os dados assinalam para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nenhuma dessas últimas regiões, salvo o Centro-Oeste no tocante aos domicílios rurais, conseguiu, no período considerado reduzir, em termos absolutos, o número de domicílios sem ligações à rede de esgoto ou fossa séptica. No caso nordestino, os dados disponíveis sugerem, para o meio urbano, uma deterioração das condições de saneamento entre 1980 e 1984 (ver Tabela 13).

Há, seguramente, uma multiplicidade de fatores capazes de fornecer explicações para esta evolução regional desigual, que acentuou, neste particular, as diferenças regionais. A mais comum, entre as explicações é a de ausência de recursos para financiar os programas ou a desigualdade regional na distribuição dos mesmos. No entanto cabe mencionar um dos fatores que, seguramente, tem uma importância capital: a inadequação da política de esgotamento sanitário (e também de habitação popular) nos moldes definidos pelos regimes autoritários, com as características antes referidas de auto-sustentação, exigência de retorno imediato dos recursos aplicados e de uma demanda solvente, para as condições de vida de rendimento das populações das regiões menos desenvolvidas. De fato, sem condições para viabilizar econômica e financeiramente projetos de esgotamento sanitário e de habitação popular, as regiões menos industrializadas e suas populações pobres, que têm uma representatividade maior no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ficaram à margem dos benefícios dos programas que pudessem alterar substancialmente as condições sanitárias vigentes. Ademais, como se verá a seguir, dado o alto custo dos programas que poderiam reverter a situação vigente, neste particular, a prioridade na melhoria das condições de domicílios foram dados a outros programas, como o de abastecimento d'água, que avançou bem mais que o de esgotamento sanitário.

Os avanços em termos de abastecimento d'água, segundo os indicadores disponíveis, foram, sem dúvida, relevantes. Em 1970 existiam, no país, 7,5 milhões de domicílios sem abastecimento d'água da rede geral e de poço ou nascente, o que representava

42,6% do total de domicílios, enquanto que, em 1985, a referida cifra estava reduzida para 2,9 milhões de domicílios, que representavam 9,7% do total (ver Tabela 14).

Repetindo o que ocorreu em relação a esgotamento sanitário, anteriormente examinado, a evolução do encaminhamento de solução para o abastecimento d'água dos domicílios, segundo as regiões, foi muito desigual, avançando bem mais intensamente nas regiões mais industrializadas e de maior nível de renda per capita. Os dados das Tabelas 14 e 15 não deixam dúvidas a este respeito.

De fato, enquanto o Norte e o Nordeste, reduzem entre 1970 e 1980, o número de domicílios sem abastecimento d'água, nos termos referidos, a uma taxa anual de -4,6% e -2,5%, respectivamente, as demais regiões o fazem a taxas bem mais significativas, traduzindo uma redução absoluta dos domicílios bem mais acelerada: Sudeste -9,2% ao ano, o Sul -17,5%, e até o Centro-Oeste a -13,2% (ver Tabela 14). Em outras palavras (e através de outras relações), enquanto o Norte reduz a participação dos domicílios sem abastecimento de 63,3% em 1970 para 20,3% em 1980, e o Nordeste de 79,3% para 43,9%, o Sudeste passa de 21,5% para apenas 5,4% e a região Sul de 30,5% em 1970 para 3,2% em 1980. A redução foi também significativa no Centro-Oeste, de 46,5% para 6,4%, entre 1970 e 1980.

No período de 1980 a 1985, os dados apontam para a mesma evolução. A redução, no total de domicílios, no Nordeste dá-se a uma taxa de -4,9% ao ano e no que se refere ao Norte, os dados revelam para os domicílios urbanos (não existem dados para

Tabela 14  
Brasil: Domicílios sem Abastecimento d'água da Rede  
Beral e de Pocos ou Nascente, Segundo as Regiões - 1970-85.  
(Em 1000 domicílios).

Regiões	1970			1980			1985			Taxa Anual de crescimento					
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	1970/80			1980/85		
	(T)	(U)	(R)	(T)	(U)	(R)	(T)	(U)	(R)	(T)	(U)	(R)	(T)	(U)	(R)
N	347,5	87,2	260,7	231,0	34,2	192,6	-	46,3	-	-4,6	-7,9	-3,8	-	3,9	-
NE	4.074,4	5.255,2	2.824,2	3.185,3	406,8	2.254,5	2.456,0	899,8	1.655,1	-2,5	-3,2	-2,2	-4,9	-2,5	-6,0
SE	5.678,1	610,4	1.006,1	647,4	375,1	272,0	345,1	182,8	162,2	-9,2	-4,9	-12,9	-11,8	-13,4	-9,9
CO	941,3	191,4	750,2	137,6	82,7	54,9	45,2	34,6	10,7	-17,5	-8,0	-23,0	-19,9	-16,0	-27,9
CO-OESTE	426,0	105,7	319,3	503,8	48,8	55,0	51,4	27,5	23,9	-13,2	-7,5	-16,1	-13,1	-10,8	-15,3
S	7.511,8	2.258,3	5.253,5	4.285,7	1.453,6	2.832,0	2.994,3 (1)	1.042,1	1.952,0 (1)	-5,4	-4,3	-6,0	-7,2	-5,4	-8,1

tes SUDENE - Indicadores Sociais do Nordeste, com base nos dados censitários (1970 e 1980)  
IBGE - PNAD - 1985.

(1) Excluída a população rural da região Norte.

Tabela 15  
Brasil: Participação Relativa dos Domicílios sem Abastecimento  
d'água na Rede Beral e de Pocos ou Nascente, no Total dos  
Domicílios, Segundo Regiões, 1970-85.

Regiões	1970			1980			1985		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
NORTE	63,3	33,7	86,9	20,3	6,8	30,8	-	6,0	-
NORDESTE	79,3	58,1	94,7	43,9	25,3	62,3	30,7	17,6	48,0
PARANÁ	21,5	10,4	55,1	1,6	3,7	13,9	2,3	1,4	8,9
SUL	30,5	13,0	46,4	3,2	2,9	3,6	6,9	5,3	10,2
CENTRO-OESTE	46,5	23,9	67,9	6,4	4,5	10,2	2,5	1,0	4,5
BRASIL	42,6	22,0	71,5	16,2	8,0	34,4	9,7	4,8	25,0

Fonte: a) SUDENE - Indicadores Sociais do Nordeste, com base nos dados censitários.  
b) IBGE - PNAD - 1985.

domicílios rurais) um crescimento do número de residências sem abastecimento d'água.

Já para o Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste as taxas revelam um declínio bem mais significativo: -11,8 para o Sudeste, -19,9% para o Sul e -13,1% para o Centro-Oeste. O contraste maior entre estas últimas regiões e as demais fica patente quando se considera o caso do Nordeste. Em 1985 no Nordeste existiam 30,7% de domicílios particulares sem abastecimento d'água, enquanto que no Sudeste esta cifra foi de 2,3%, no Sul 4,9% e no Centro-Oeste 2,5%.

Nas regiões mais industrializadas os domicílios sem abastecimento d'água, sobretudo no meio urbano, podem ser considerados um resíduo em 1985. O contrário disto ocorre no Nordeste, onde o percentual embora tenha diminuído significativamente ainda alcança 30,7% no total, (7,6% no meio urbano e 48%, quase metade, no meio rural, em 1985. A diferença entre os percentuais das regiões mais industrializadas, comparativamente ao Nordeste, pode significar uma diferença qualitativa que aponta para os limites dos programas de saneamento básico e habitação popular, nos moldes como foram concebidos pelo regime autoritário para a melhoria das condições de vida das populações das camadas de mais baixa renda, residentes, em maior proporção, nas regiões mais atrasadas como o Nordeste. Em outras palavras, a redução significativa dos 30% dos domicílios nordestinos, por exemplo, que não são, minimamente, servidos por sistemas de abastecimento d'água (rede geral, poço ou nascente) só poderá ocorrer, um dia, considerando-se a persistência dos baixos níveis de renda, através de programas de concepção

qualitativamente distinta dos que foram desenhados no regime militar, que no fundo se caracterizaram por uma perspectiva claramente empresarial. É bem verdade que a crise da economia brasileira nos anos 80 aprofundou a insolvência dos sistemas financeiros que já se delineava a partir da desaceleração da economia. No entanto, a concepção dos programas revelou limites bem claros para a concretização do objetivo de universalização das condições adequadas de saneamento básico para a população brasileira, notadamente a das regiões atrasadas.

A Tabela 16 apresenta uma síntese da evolução das condições sanitárias dos domicílios, segundo as regiões e de acordo com os aspectos relacionados com esgotamento sanitário (rede e fossa séptica) e de abastecimento d'água (rede, poço ou nascente). As constatações, em resumo, são as seguintes:

a) os avanços na política de saneamento básico, deu-se principalmente no que se refere ao abastecimento d'água, com a redução absoluta e relativa dos domicílios sem ligações na rede geral ou não servidos por poço ou nascente, no que se refere a esgotamento sanitário cresceu em todo o país o número de domicílios sem condições mínimas, neste particular:

b) confrontando as regiões, o que se verifica é que os avanços (redução absoluta e relativa no tocante a abastecimento d'água, e diminuição relativa, apenas, no tocante ao esgotamento sanitário) concentram-se sobretudo nas regiões de maior nível de renda por habitante: o Sudeste e Sul no que se refere ao esgotamento sanitário e o Sudeste, Sul e Centro-Oeste com relação

Página 16

Brasil: Evolução dos Domicílios sem Esgotamento Sanitário (rede ou fossa séptica) sem Abastecimento d'água (rede, poço ou nascente), Segundo as Regiões, 1970-1984 e 1985. (1970 = 100,0).

Regiões		1970			1984			1985		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
NORTE	Esgotamento	100,0	100,0	100,0	171,5	176,2	169,4	-	218,5	-
	Abastecimento	100,0	100,0	100,0	62,4	43,8	68,2	-	53,1	-
NOROESTE	Esgotamento	100,0	100,0	100,0	127,9	140,6	119,6	138,9	191,8	112,4
	Abastecimento	100,0	100,0	100,0	77,6	72,4	80,4	60,2	63,8	58,7
SUDESTE	Esgotamento	100,0	100,0	100,0	103,7	112,6	91,4	98,1	106,4	86,8
	Abastecimento	100,0	100,0	100,0	38,2	60,7	25,3	20,3	29,6	15,0
SUL	Esgotamento	100,0	100,0	100,0	105,9	138,8	87,4	96,1	127,2	78,8
	Abastecimento	100,0	100,0	100,0	14,6	43,3	7,3	4,8	18,1	1,4
CENTRO-OESTE	Esgotamento	100,0	100,0	100,0	169,6	251,7	114,2	192,1	324,0	103,4
	Abastecimento	100,0	100,0	100,0	34,4	45,2	17,2	12,1	25,8	7,5
TOTAL	Esgotamento	100,0	100,0	100,0	119,5	135,2	107,1	-	148,7	-
	Abastecimento	100,0	100,0	100,0	57,1	44,4	53,9	-	48,4	-

Fonte: SUDENE, Indicadores Sociais do Nordeste (com base nos dados censitários) e PNAD - 1984 e 1985.

no abastecimento d'água; nesta perspectiva crescem as desigualdades regionais. Num período em que, do ponto de vista econômico elas diminuíram, com o crescimento maior da região menos industrializada nas décadas de 70 e uma menor desaceleração nos anos 80; em termos dos referidos indicadores sociais, as distâncias que já eram grandes em 1970, ampliaram-se bastante, no confronto entre as regiões mais industrializadas e as demais;

c) é importante considerar que os avanços foram significativos, de acordo com os dados, nos domicílios rurais, sobretudo em relação ao abastecimento d'água.

#### 4.2. Educação

É relevante examinar, sumariamente, como evoluiu na década de 70 e nos anos 80 os esforços da política de educação através de alguns indicadores. Deve-se antes ressaltar que o objetivo de universalização das oportunidades educacionais e a erradicação do analfabetismo estão presentes em todas as propostas, planos e normas voltados para a educação neste período mais recente, como uma necessidade da complexidade das relações que se estabelecem numa economia mais urbana e industrial.

O que os dados demonstram é que, como assinala estudo realizado pelo IBGE <sup>1/</sup>, embora ao longo do tempo esteja bem

<sup>1/</sup>STRAUCH, Lourdes Manhães de Mattos et alii. Educação e desigualdades regionais. In IBGE, Brasil: uma visão geográfica dos anos 80. Rio de Janeiro, IBGE, 1989.

defini-la uma tendência no sentido da universalização, o contingente sem acesso a tais oportunidades ou sem instrução é sem dúvida significativo. Em 1985, no Brasil, na população de 15 anos e mais, o número de pessoas não alfabetizadas representava mais de 17 milhões de pessoas, ou seja um pouco mais de 20% da população nesta faixa etária.

Os dados revelam, além disso, que, neste particular, não só as diferenças entre as regiões são significativas, como também ampliando nas últimas décadas, sobretudo quando se estabelece o confronto entre as regiões mais industrializadas e de maior nível de renda per capita do país, e as regiões "periféricas" do Norte e Nordeste.

A Tabela 17 mostra claramente a evolução diferenciada entre as regiões, ressaltando, em relação ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou o crescimento do número de pessoas de 15 anos e mais sem instrução, entre 1970 e 1985, ou seu reduzido declínio entre 1980 e 1985; diferentemente da evolução do Sul e Sudeste que registram um declínio contínuo, desde a década de 70 e nos anos 80, da população na referida faixa etária, que não sabia ler ou escrever. Embora as informações apresentem problemas de comparação, dada as diferentes concepções de população alfabetizada ou não, as tendências não podem ser negadas por esta razão.

Não resta dúvida que os recursos mobilizados e a natureza dos programas desenvolvidos favoreceram o avanço maior na universalização das oportunidades educacionais e na redução do analfabetismo nas regiões Sudeste e Sul. Daí resultou, também, uma maior ampliação das distâncias existentes, neste particular, entre

Tabela 17  
Brasil: População de 15 Anos e Mais sem Instrução  
Segundo Região: 1970-85.

Regiões	Em 1000 pessoas			1970 = 100,0		
	1970(1)	1980(2)	1985(3)	1970	1980	1985
NORTE	739,2	1.063,1	-	100,0	144,0	-
NORDESTE	9.184,3	10.007,3	7.010,7	100,0	109,0	98,1
SUDESTE	6.578,5	6.305,3	5.182,5	100,0	95,9	78,8
SUL	2.627,9	2.170,4	1.812,4	100,0	82,8	68,7
CENTRO-OESTE	1.091,5	1.216,3	1.003,2	100,0	111,4	91,9
BRASIL	20.222,4	20.773,4	17.283,9	100,0	102,7	85,5

Fonte: SUDENE - Indicadores Sociais (com base nos dados censitários)  
(IBGE - PNAD - 1985)

Notas (1) Sem instrução; (2) Sem instrução e menos de 1 ano de estudo;  
(3) Não alfabetizada; (4) Exclusiva população rural na região Norte.

elas e as regiões mais atrasadas, economicamente. Repita-se que o Norte e Nordeste, nos anos 70 e 80 cresceram, da perspectiva econômica, a ritmo mais acelerado do que, pelo menos, o Sudeste.

A Tabela 18 mostra os diferentes resultados obtidos pelas regiões na difusão das oportunidades de educação. O Sudeste e Sul não só reduzem, pela metade, o percentual de analfabetos na população de 15 anos e mais (de 27% em 1970 para 13% em 1985), enquanto o Nordeste reduz de 59,6% para 39,4%, como registram, o Sudeste e Sul, taxas de analfabetismo pouco significativas quando confrontadas com o caso extremo do Nordeste. Esta região que, em 1970, possuía 45,4% dos analfabetos de 15 anos e mais do total do país, em 1985 alcançou cifra de pouco mais de 50%.

Os dados da Tabela 19 permitem uma aproximação a respeito da evolução regional do esforço no sentido de atendimento das necessidades da população de 7 a 14 com respeito ao ensino do 1º grau. O conceito de déficit de matrícula adotado refere-se à diferença entre a população escolarizada na faixa de 7 a 14 anos, no ensino de 1º grau e a população escolarizável, ou seja o número de pessoas, na referida faixa etária, que pode ser considerado como constituído de alunos potenciais, que estão fora da escola.

O que os dados revelam é que há 15 anos do final do século XX o país ainda deixará fora do sistema educacional, do 1º grau, um contingente, no mínimo, de 4,5 milhões de crianças de 7 a 14 anos, embora se registre, em todas as regiões, sobretudo entre 1980 e 1985, um esforço no sentido de expandir as oportunidades de educação. O que se constata é que foi insuficiente para eliminar o déficit deste faixa etária, relacionado com o ensino básico. Vale

Tabela 18  
Brasil: População de 15 Anos ou Mais sem Instrução  
em relação a população Total de 15 Anos e Mais - 1970-85.

Regiões	Anos (%)		
	1970	1980	1985
NORTE	38,6	34,3	-
NORDESTE	59,6	49,6	39,4
SUDESTE	27,0	18,3	13,0
SUL	27,9	17,7	13,2
CENTRO-OESTE	39,3	27,2	17,9
BRASIL	35,5	27,9	24,5

Fonte: SUDENE - Indicadores Sociais do Nordeste (com base  
(com base nos dados censitários).  
IBGE - PNAD - 1985.

Tabela 19  
Brasil: Déficit de Matrícula na População de 7 a 14 anos  
no Ensino de 1º grau, Segundo as Regiões - 1970 - 1985.

Regiões	Em 1000 pessoas			(1970 = 100,0)		
	1970	1980	1985	1970	1980	1985
NORTE	304,0	502,4	-	100,0	165,3	-
NORDESTE	3.047,7	3.565,7	2.431,9	100,0	117,0	79,8
SUDESTE	1.756,6	1.730,5	1.365,3	100,0	98,0	77,3
SUL	929,3	843,4	485,4	100,0	90,8	52,2
CENTRO-OESTE	409,2	449,5	270,9	100,0	109,8	66,2
BRASIL	6.455,9	7.091,6	4.553,6 (1)	100,0	109,8	64,2 (1)

Fontes: para 1970 e 1980 - SUDENE, Indicadores Sociais do Nordeste  
(com base nos dados censitários).  
para 1985 - IBGE - PNAD - 1985 e MEC - Síntese Estatística do  
Ensino regular do 1º grau. - 1985.  
(1) Exclui-se região Norte.

registro, nos anos considerados, da evolução verificada na região Sul, onde o déficit entre 1970 e 1985 foi reduzido, em termos absolutos, à metade.

Embora seja difícil, com este nível de agregação que se está tratando o tema, procurar indicadores relativos à qualidade de ensino oferecido pelas distintas regiões, algumas indicações a respeito da qualificação do corpo docente permitem que se tenha uma aproximação a respeito. O exame da qualificação dos docentes mostra aspectos qualitativamente distintos da situação educacional das regiões mais industrializadas, paralelamente às regiões de menor nível de renda por habitante. De fato, enquanto para o Sudeste e Sul do país o percentual dos docentes com o 1o. grau incompleto representa uma cifra que pode ser considerada residual, 2% e 2,6% em 1985, respectivamente (ver Tabela 20), no Norte e Nordeste esta cifra alcança, ainda, 17,4% e 20%, respectivamente. Ou seja, parte significativa dos alunos destas últimas regiões recebem aulas de um corpo docente que possui um nível muito reduzido de qualificação para as funções que exercem. Embora só se disponha de informações para 1980 e 1985, o que se constata é um processo extremamente lento, no caso do Nordeste e um pouco menos no Norte, de redução do percentual de docentes sem, no mínimo, o 1o. grau completo. No meio rural é bem mais grave a situação. Dados para 1980 levantados pelo estudo do IBGE, citado, revelam que, enquanto no total do país cerca de 45,5% dos docentes no meio rural não possuíam 1o. grau completo, no Norte tal proporção alcança 62,6% e no Nordeste cerca de 65,0%. Tal situação contrasta com a do Sudeste (30,7%) do Sul (20,9%) e mesmo do Centro-Oeste (40,1%).

Tabela 20

Brasil: Participação dos Docentes com 1o. grau incompleto no Total dos Docentes em cada região 1980-1985.

Regiões	Docentes com 1o. grau incompleto	
	1980	1985
NORTE	26,9	17,4
NORDESTE	28,9	20,0
SUDESTE	5,0	2,0
SUL	7,2	2,6
CENTRO-OESTE	13,6	8,7
BRASIL	12,8	8,3

Fontes: IBGE - Brasil: Uma Visão Geográfica dos Anos 80

NEC - Síntese Estatística do Ensino Regular de 1o. grau - 1985.



Em resumo, nas regiões "periféricas" não só a cobertura da política educacional em relação ao público beneficiário é menor, como os avanços no sentido de ampliá-la foi bem mais lento nas últimas décadas, relativamente às regiões de maior nível de renda por habitante. Além disso, a qualidade do ensino, dependida do nível de qualificação dos docentes, é bem melhor nas regiões mais adiantadas economicamente (Sul e Sudeste em particular) e os resultados no sentido de melhorar o ensino, segundo se pode depreender do exemplo do Nordeste, têm sido bem mais lentos na "periferia".

#### 4.3 Saúde

As desigualdades sociais assinaladas anteriormente para vários indicadores repetem-se quando são examinadas as informações relativas à saúde. Iniciando pelo exame dos dados referentes à esperança de vida, o que se observa é que, também neste particular, são marcantes as diferenças: o Nordeste possuía em 1980 uma esperança de vida que não só é muito menor que a média brasileira, como era menor que a registrada em 1960 para o Brasil, isto é, 20 anos antes. A Tabela 21 registra a diferença dos coeficientes regionais e sua evolução nas últimas décadas para os quais se tem estimativas a respeito. De acordo ainda com as informações da referida tabela, partindo de uma base menor, as regiões periféricas, sobretudo Norte e Nordeste, tiveram um avanço maior que as demais regiões, inclusive o conjunto do país. Isto ocorre sobretudo na década de 70, pois, de acordo com estimativas do IBGE, foram muito pouco significativos os acréscimos

Tabela 21  
Brasil: Esperança de Vida ao Nascer  
Segundo as Regiões - 1960-1980.

Regiões	Coeficientes			%		
	1960	1970	1980	1960-70	1970-80	1960-80
Brasil	52,4	52,7	60,1	0,6	14,0	14,7
Norte	52,6	54,1	64,2	2,9	10,7	22,1
Nordeste	43,5	44,4	51,6	2,1	16,2	18,6
Sudeste	56,9	56,9	60,6	0,0	11,0	11,0
Sul	60,3	60,3	67,0	0,0	11,1	11,1
Centro-Oeste	56,4	56,0	64,7	-0,7	15,6	14,7

Fonte: IBGE - Estatística Histórica do Brasil.

constatados para a esperança de vida de todas as regiões nos anos 60. A expansão significativa ocorrida na economia nos anos 70, ou mais precisamente a partir do início do ciclo expansivo que começou em 1967, ampliando o mercado de trabalho e possibilitando o engajamento maior, como se assinalou, dos membros da família dos trabalhadores, está por trás, seguramente, deste comportamento registrado nos anos 70.

Vale no entanto, nesta evolução, a ênfase na constatação de que permanecem significativas as desigualdades regionais nos níveis da expectativa de vida. A diferença entre o Nordeste e o Sul, este com 67 anos de esperança de vida em 1980 e o Nordeste com 51,6 anos, reflete bem todo um conjunto de desigualdades econômicas, sociais e de acesso aos serviços e infra-estrutura social presentes, ainda, no país.

Os indicadores de mortalidade infantil segundo as regiões revelam uma realidade bem mais dramática que os coeficientes anteriores relativos à expectativa de vida ao nascer, tanto em relação às diferenças entre as regiões quando pela evolução que assinalam. Na Tabela 22 estão registrados os dados mais relevantes sobre a mortalidade infantil. Os níveis de mortalidade infantil no Nordeste durante o período que vai de 1960 até 1980 foram sempre duas vezes maiores que os coeficientes encontrados na região Sul. Ainda em 1980 os valores registrados para os nordestinos eram 42% maiores que a média brasileira e quase o dobro do nível encontrado no Sudeste, Centro-Oeste e mesmo o Norte.

Mais do que essas diferenças assinaladas para os valores absolutos dos coeficientes de mortalidade infantil, importa no exame da questão o comportamento temporal dos indicadores no

Tabela 22  
Brasil: Mortalidade infantil)  
Segundo as Regiões - 1960-1980.  
(Por 1000 Nascidos Vivos)

Regiões	Coeficientes			Percentual de Evolução		
	1960	1970	1980	1960/1970	1970/1980	1960/1980
Brasil	121,1	118,8	97,9	-1,9	-26,0	-27,4
Norte	114,2	109,1	74,3	-4,5	-31,9	-34,9
Nordeste	166,0	146,3	124,5	-11,9	-14,9	-25,0
Sudeste	100,6	98,3	71,6	-1,3	-27,2	-28,8
Sul	87,0	88,1	60,9	1,3	-30,9	-30,0
Centro-Oeste	101,2	92,3	73,5	-9,8	-20,4	-27,7

Fonte: IBGE - Indicadores Sociais  
Extraído do Trabalho de André Cezar Medici  
Estudo sobre a Infra-estrutura Social do Nordeste  
Capítulo 2: As Condições de Saúde do Nordeste. FUNDAJ.  
Recife, 1989 (mimeo).

período considerado. O que a Tabela 22 também assinala é o fato de que o Nordeste, a região onde ocorrem os maiores índices de mortalidade infantil, constitui-se o espaço regional onde o declínio, em termos relativos, dos coeficientes de mortalidade infantil ocorre com menor intensidade. Isto é particularmente válido para os anos 70, quando a economia nordestina cresceu a uma taxa maior que a do país, conjuntamente.

Se nos anos 60 o Nordeste pôde avançar mais rapidamente que o país, em seu conjunto, e mais que cada uma das regiões brasileiras, na década de 70 a redução ocorrida foi pouco significativa em comparação com o declínio registrado para as demais regiões brasileiras. Com exceção do Nordeste todas as regiões apresentaram declínio de suas taxas de mortalidade infantil maiores que 20% na década. Um conjunto muito complexo de razões podem explicar este fato, que está em contradição com outro relativo ao crescimento econômico maior do Nordeste, relativamente ao país e as regiões mais industrializadas, como a concentração da renda, o menor nível de organização dos trabalhadores, o acesso aos serviços básicos e à infra-estrutura social. Não se pode de modo algum descartar as características do mercado de trabalho, anteriormente apresentadas, tanto em relação à sua dinâmica quanto no que se refere ao tipo ou à qualidade dos postos de trabalho oferecidos pela economia regional. Embora a região Norte apresente uma taxa de mortalidade infantil maior que a do Sudeste e Sul, o mesmo ocorrendo com o Centro-Oeste em 1980, os dados mostram dois padrões distintos, neste particular: de um lado aquele do Nordeste, significativamente alto, e superior ao

coeficiente 100, e de outro lado o das demais regiões, situados, em 1980 entre um mínimo de 60,9 ( Sul ) e um valor máximo de 74,3 ( Norte ).

Estimativas realizadas a partir de outra base de dados que não os levantamentos censitários, permitem que se conheça a evolução da mortalidade infantil nas regiões brasileiras nos anos 80. A Tabela 23 registra o conjunto de informações mais relevantes para o caso. O que se constata de imediato é a continuidade do declínio das taxas de mortalidade infantil. Vale, no entanto, ressaltar que, na presente década, por conta da crise ocorrida nos anos iniciais, reduz-se a intensidade do referido declínio, comparativamente ao que se verificou na década anterior. Para algumas regiões, como o Norte e o Centro-Oeste, a mortalidade infantil entre 1981 e 1983 registra um acréscimo. De fato, no caso específico da região Norte, o que se observa é um aumento de 58,5 em 1981 para 63,5 em 1983; cifra similar a esta última é, ainda, encontrada em 1984 (65,8). Evolução similar ocorre no Centro-Oeste, sendo que neste caso já em 1984 constata-se um declínio. Chama-se a atenção para o caso do Nordeste que embora não registre uma expansão da mortalidade infantil entre 1981 e 1983, mostra que, entre 1981 e 1984 a referida taxa apresentou um acréscimo. Esse comportamento do Nordeste foi seguido pelo Sudeste e pelo região Sul.

Em resumo, nos anos 80, até 1986 pelo menos, o que se constata é a continuidade do declínio das taxas de mortalidade infantil em todas as regiões brasileiras, com uma interrupção do ritmo através do qual esta queda havia sido constatada. A crise dos anos 80, notadamente o impacto ocorrido sobre as condições de

Tabela 23  
Brasil: Taxas de Mortalidade Infantil  
Segundo as Regiões - 1981-1986.  
(Por 1000 Nascidos Vivos)

Regiões	Coeficientes						Percentual de Evolução		
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1986/1970	1970/1960	1986/1980
Brasil	69,7	62,7	63,0	66,2	55,0	53,0	-8,5	-16,9	-24,0
Norte	58,5	52,6	62,5	63,8	56,2	58,4	8,5	-8,0	-9,2
Nordeste	109,3	91,1	101,1	113,7	81,6	74,7	-7,5	-26,1	-31,7
Sudeste	58,1	47,8	44,9	46,5	39,4	38,4	-10,4	-14,5	-23,3
Sul	47,5	42,6	39,0	44,4	38,6	37,0	-17,9	-5,1	-22,1
Centro-Oeste	56,5	39,4	62,9	47,1	45,5	40,7	11,3	-35,3	-28,0

Fonte: Estatística do Registro Civil.  
Extraído do Trabalho de André Dezar Medice  
Estudo sobre Infra-estrutura... op. cit.

vida entre 1981 e 1984, impediu em alguns casos a melhoria das condições de vida e em outros reverteu essa tendência, aumentando a mortalidade infantil. Considerando-se os anos extremos, ocorreu uma melhoria nessas taxas em todas as regiões, com exceção da região Norte que, praticamente manteve, nos referidos anos, o mesmo nível da mortalidade infantil.

Com base neste quadro geral pode-se, agora, partir para o exame da oferta de serviços básicos vinculados às condições de saúde. Antes, é importante lembrar que vários aspectos da melhoria das condições de vida são muito mais dependentes do nível de renda e da sua distribuição do que da oferta dos serviços de saúde, e, isto, pode ser constatado a partir das indicações sugeridas pelas informações que vão ser analisadas.

Na Tabela 24 constata-se que em todos os indicadores apresentados observa-se o aumento da participação no total do país das regiões de menor nível de industrialização, comparativamente à demais regiões, especificamente Sudeste e Sul. De fato, isto é verificado em relação a leitos, com o aumento do percentual de leitos no Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Isto é, ainda, mais expressivo em relação ao Nordeste com respeito a médicos de organizações hospitalares e para-hospitalares. Também em relação a enfermeiros constata-se para as regiões mais industrializadas uma redução da sua participação no total desses profissionais existentes no país. É importante chamar a atenção para o fato de que o salto na oferta dos serviços básicos de saúde sugeridos pelos indicadores ocorre principalmente no Nordeste, entre 1980 e 1985.

Tabela 24  
Brasil: Indicadores da Oferta de Serviços de Saúde  
segundo as Regiões - 1970-85

Regiões	Valores Absolutos (Em 1000)			I			Taxa Anual de Crescimento	
	1970	1980	1985	1970	1980	1985	1970/80	1980/85
<b>a) Leitos (1)</b>								
Norte	9,7	14,8	16,2	2,8	2,9	3,0	4,1	1,8
Nordeste	13,7	87,8	99,8	15,2	17,2	18,6	5,8	2,4
Sudeste	214,2	277,8	287,2	68,4	54,6	54,1	2,6	8,7
Sul	64,0	96,5	93,1	10,1	19,0	17,5	4,2	-0,7
Centro-Oeste	12,5	32,1	36,3	3,5	4,3	6,8	9,9	2,5
Total	354,3	509,0	532,5	100,0	100,0	100,0	3,7	0,9
<b>b) Médicos (2)</b>								
Norte	5,4	3,3	4,9	2,2	2,2	2,4	9,8	8,2
Nordeste	7,5	20,2	47,1	15,0	17,9	23,7	10,7	12,4
Sudeste	48,3	85,4	113,1	63,7	58,6	57,1	7,8	5,8
Sul	9,8	21,4	21,6	15,5	16,8	16,9	9,1	-1,6
Centro-Oeste	2,3	7,7	11,7	3,6	5,2	5,9	12,6	8,7
Total	83,3	146,4	190,4	100,0	100,0	100,0	8,7	6,9
<b>c) Enfermeiros (3)</b>								
Norte	0,3	0,6	1,0	4,0	3,9	4,2	7,2	18,8
Nordeste	1,2	2,9	5,1	16,2	19,2	21,4	9,2	12,4
Sudeste	4,5	9,7	12,9	68,8	57,6	34,2	6,8	8,2
Sul	0,9	1,9	3,0	12,2	12,6	12,6	7,8	9,6
Centro-Oeste	0,5	1,0	1,8	6,8	8,6	7,6	7,2	12,5
Total	7,4	15,1	23,8	100,0	100,0	100,0	7,3	9,5

Fonte: SUDENE - Indicadores Sociais do Nordeste  
IBGE - Anuário Estatístico do Brasil

Notas: (1) Leitos hospitalares e para-hospitalares  
(2) Número de médicos de organizações hospitalares e para-hospitalares  
(3) Enfermeiros de organizações hospitalares e para-hospitalares de organizações públicas e privadas

Esta evolução, de um lado, é resultante da expansão da política tradicional de saúde, sustentada na prioridade estabelecida para a medicina curativa, para a ampliação da cobertura da previdência e na expansão das unidades hospitalares com internação. E de outro lado, resulta de uma preocupação crescente com uma atuação voltada para a saúde pública e a medicina preventiva que já se fazia sentir na década de 70. A este respeito, o estudo do IBGE 17 não constata o crescimento significativo do número de estabelecimentos hospitalares, no país, que praticamente triplicou entre 1970 e 1980, ressalta que esta expansão se dá sobretudo a partir dos estabelecimentos sem internação, o que, em grande parte, está associado a expansão da saúde no interior do país. De fato, se no início da década de 70 os estabelecimentos sem internação representavam um terço do total dos estabelecimentos, em 1980 alteram-se as proporções, passando os estabelecimentos sem internação a representarem aproximadamente 67% do total, isto é, um pouco mais de 2/3. Em resumo o crescimento da participação das regiões menos industrializadas e urbanizadas no total da oferta de serviços de saúde está associado (3) ao a realização de maiores investimentos (privados e públicos) nas referidas regiões, como a mudanças que já nos anos 70 se fizeram mais presentes na política de saúde no Brasil.

Para que se tenha uma idéia mais aproximada da situação da oferta de serviços de saúde no país, segundo as regiões, foi montada a Tabela 25 partindo de parâmetros estabelecidos pela

Organização Mundial de Saúde (OMS). Neste caso, admitiu-se como critério básico de atendimento que este seria satisfatório na medida que o número de leitos por habitante alcançasse a relação de 5 para 1.000. A partir daí se estabelece uma graduação, conforme está exposta na referida tabela.

O que a Tabela 25 apresenta são indicações de uma melhoria no atendimento, medido a partir da relação leito habitante, entre 1970 e 1980. Na verdade, se em 1970 existiam 3 unidades da Federação situadas acima do parâmetro estabelecido e 4 próximas ao referido parâmetro, em 1980 os referidos valores são 3 e 7, respectivamente. Entre 1970 e 1980, o Paraná e o Rio Grande do Sul, sobem na escala estabelecida, superando o parâmetro de 5 leitos por mil habitantes. Além desses Estados, Goiás na região Centro-Oeste, ultrapassa, também, o referido parâmetro. Vale mencionar que os Estados nordestinos, quase todos, com exceção de Pernambuco, que estavam situados abaixo de 50% do parâmetro, na condição de total insuficiência, passam, em grande parte (a exceção da Bahia, Piauí e Maranhão) em 1980, para uma posição intermediária, ainda precária, entre 50% e 75% do parâmetro de 5 leitos por mil habitantes. O ano de 1985 registra uma concentração das unidades da Federação nas posições intermediárias, entre 100% e 50% do parâmetro da OMS, explicada pelo declínio da posição constatada para São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná, entre 1980 e 1985 (superior ao parâmetro da OMS, ficou, em 1985 apenas o Rio de Janeiro). Registre-se na região Norte a perda da posição do Acre que se junta ao Pará e Amazonas numa posição extremamente precária, juntamente com a permanência, também nesta situação dos Estados nordestinos do Piauí, Maranhão e Bahia. A ênfase na

Tabela 25  
Brasil: Características da possibilidade de atendimento hospitalar por regiões, 1970, 1980 e 1985.

Características	UNIDADES DA FEDERAÇÃO POR REGIÃO													
	1970				1980				1985					
	REGIÕES		No. de Unidades da Federação	No. de Unidades da Federação	REGIÕES		No. de Unidades da Federação	No. de Unidades da Federação	REGIÕES		No. de Unidades da Federação	No. de Unidades da Federação		
	NE	SE	S	CO	H	NE	SE	S	CO	H	NE	SE	S	CO
Número de leitos acima do parâmetro (acima de 1000)														
	3													
Proximo de parâmetro (entre 700 e 1000)														
	4	RL,RO												
Número de leitos precário (entre 500 e 700)														
	7	AM,AC	AP	PE	ES	PR	DF							
Número de leitos insuficiente (abaixo de 500)														
	11	PA	RR,AM											

Fonte: IBGE - Brasil: Uma Visão Geográfica nos anos 80: Anuário Estatísticos de 1980 e 1987/88.

implantação de estabelecimentos sem internação, associada à política de saúde menos voltada para a medicina curativa, e, simultaneamente, o avanço do sistema de saúde tradicional, sobretudo privado, estimulado pela maior cobertura do sistema previdenciário nas regiões menos desenvolvidas, está certamente por trás da concentração das unidades da Federação, nas situações intermediárias, definidas com base no parâmetro referido.

As considerações feitas anteriormente, com base em indicadores parciais, sugerem que embora tenha ocorrido um avanço maior nas regiões periféricas, surgindo como tendência uma maior uniformidade, embora a disparidade de disponibilidade de infraestrutura seja ainda marcante, em termos regionais, este avanço não se refletiu na melhoria das condições de vida de modo a que, desta perspectiva, fosse possível falar-se em redução das desigualdades entre as regiões. Os indicadores da mortalidade ressaltam que ocorreu uma redução bem mais substancial nas regiões nas quais tais indicadores sugerem uma melhor condição de vida e de saúde da população. Esta situação, aparentemente contraditória, provavelmente encontra sua explicação nas condições econômicas da população, derivadas do seu nível de renda, dos níveis de concentração dos rendimentos e do poder político das classes subordinadas economicamente que podem ou não alterar a participação nos resultados da atividade econômica. No entanto, não se pode deixar de registrar que tal explicação pode estar, também, associada à ineficiência e à inadequação do sistema e da política de saúde, que não obstante sua expansão inclusive nas áreas periféricas, não resultaram na cobertura que diminuíssem as

distâncias sociais e de condições de vida nos residentes nas distintas regiões brasileiras.

Dois pontos merecem considerações adicionais, para finalizar. In primeiro é o respeito ao impacto da crise, sobretudo no período 1981-82 sobre as condições de vida da população, notadamente sobre a de mais baixa renda. A este respeito um estudo recente patrocinado pela UNICEF e coordenado pela IPE/USP<sup>1/</sup> chama a atenção para o efeito devastador que a crise e a política de ajustamento teve sobre vários aspectos das condições de vida - muitos dos quais não foram examinados no presente texto - particularmente sobre a população mais carente. Neste particular é impossível ao lado do aumento da mortalidade infantil e da redução dos gastos sociais com saúde, uma redução da produção de alimentos básicos por habitante, ao lado da deterioração do mercado de trabalho pelo crescimento do desemprego e da informalidade das relações de trabalho. Assim a década de 80, de modo geral interrompe um avanço, que mesmo a duras penas e num contexto de arrocho salarial e de um regime autoritário, dada as altas taxas de crescimento verificadas, foi possível obter. A crise no regime autoritário, na primeira metade dos anos 80, e a desaceleração e instabilidade da economia na "Nova República" que se mostrou incapaz de encontrar soluções para os grandes problemas herdados dos governos militares, tornou problemática a melhoria das condições de vida da população, em todas as regiões. Com as evidentes diferenças assinaladas anteriormente.

1/CHAHAD, José Paulo Z. & DERVINI, Rudson (organizadores) A Crise e a infância no Brasil - O impacto das políticas de ajustamento econômico. São Paulo, UNICEF E IPE/USP, 1988.

O outro não constante alterações na política de saúde no Brasil a partir de 1976, reduzindo a ênfase no modelo que tinha no hospital e centrando as ações em favor de uma estratégia mais voltada para a atenção primária de saúde e para uma ação preventiva, e, ademais, o fato de tal orientação ser como base o recurso financeiro do INAMPS, com base nos programas A(S) e B(S), os resultados não são ainda satisfatórios. De fato, se se considera como parâmetro nos serviços de consultas a relação 2,8 consultas por habitante<sup>(\*)</sup>, o que se constata é que não só grande parte das regiões estavam abaixo desse parâmetro, como as diferenças inter-regionais são significativas. Assim, enquanto em 1986 o número de consultas por habitantes no país era de 2,46, no Nordeste registrava-se 1,6, no Centro-Oeste 1,93 e no Sul 2,12. O Sudeste, com 2,22 era a única região que ultrapassava o parâmetro de 2,8. Além do país, os precários dados existentes a respeito (IBGE/ANS) relatam que em termos de sua evolução recente (7, o crescimento maior da relação consultas médicas por habitante foi constatado no Nordeste (6,3% ao ano), maior que o crescimento médio do país (4,3%) e que o do Sudeste (4,12) e Sul (2,3%). Em síntese estes dados sugerem um avanço, na periferia, dos serviços médicos vinculados à nova política, não obstante as diferenças regionais serem significativas: o coeficiente do Sudeste, em 1986, era duas vezes maior que o do Nordeste.

(\*) MEDICI, André César, Estudo... op.cit.

## 5. Considerações Finais

O que as informações e os indicadores utilizados na presente análise mostraram é que não existe, da perspectiva das regiões brasileiras, uma relação direta entre a intensidade do crescimento da economia regional e a melhoria das condições de vida da população. Então presentes, em cada região e de modo desigual e diferenciado, um conjunto muito complexo de mediações políticas, sociais e mesmo econômicas que atua de modo a permitir, ou não, que do crescimento da economia decorra, de imediato, uma redução dos déficits sociais da população medido através das condições de saúde, educação, nutrição e ~~condições de~~ domicílio.

As mediações antes referidas dizem respeito à estrutura do poder em cada região e as formas particulares através das quais ele é exercido regionalmente; às relações de trabalho e ao nível de organização dos trabalhadores, do qual decorre a maior ou menor possibilidade de apropriação dos resultados da atividade econômica e, particularmente dos ganhos de produtividade; às formas de atuação do Estado brasileiro em cada região específica, o que está associado à estrutura do poder antes referido; e, finalmente, à adequação ou não das políticas sociais às condições específicas das populações regionais: seu nível de renda, sua dispersão ou concentração espacial, suas condições culturais.

Um aspecto que chama a atenção inicialmente, quando se pretende examinar a evolução das condições de vida da população no contexto de uma determinada evolução econômica, é o relativo ao



mercado de trabalho. Neste particular, o que se observou no comportamento das regiões brasileiras nas últimas décadas foi não só diferenças marcantes no que se refere à intensidade do crescimento do emprego, como diferenças quanto à qualidade do emprego gerado, da perspectiva daquele trabalho que permite a obtenção de um nível maior ou menor de rendimento. É certamente a partir de tais aspectos que regiões menos industrializadas e urbanizadas como o Nordeste registram um impacto positivo menor sobre as condições de vida da sua população com base num determinado crescimento da sua economia. O menor crescimento do emprego, não obstante o produto ter registrado uma expansão maior que a média do país nas últimas décadas, ao lado de uma maior participação da região nos tipos de ocupação ou empregos caracterizados por baixos níveis de remuneração e condições de trabalho (na agropecuária, parceiro/meirop, sem instrução, conta própria) repercutem significativamente sobre a evolução das condições de vida. Esta é uma primeira mediação que merece ser considerada.

Além disso, não podem deixar de ser levadas em conta aspectos relacionados com a natureza e a concepção das políticas sociais implantadas. De fato, como se assinalou anteriormente, as políticas sociais desenvolvidas nas últimas décadas caracterizaram-se por uma firme preocupação com o retorno dos recursos aplicados e pela sua sustentação, em muitos dos seus segmentos importantes, com base em um fundo de financiamento que necessitava ser permanentemente recomposto. Daí decorria seu caráter empresarial que, por tal razão, tenderia a repercutir diferentemente em regiões com distintos níveis de renda e, em

decorrência, com distinto poder de compra dos serviços postos à disposição pelas políticas sociais assim concebidas. É a partir daí que se compreendem os impactos diferenciados que tiveram, nas distintas regiões brasileiras, os programas de habitação popular, de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário. Concebido para populações detentoras de um poder aquisitivo que viabilizasse o retorno dos investimentos feitos na construção das habitações ou na implantação do sistema de saneamento básico, tais programas sociais tenderam a marginalizar em todas as regiões mas, particularmente nas regiões de menor nível de renda, os segmentos sociais que não possuíam rendimento suficiente para adquirir a habitação ou o serviço básico eventualmente oferecido. A viabilidade econômico-financeira exigida para tais programas terminou por inviabilizar o acesso a parcelas da população e por resultar no aumento das desigualdades regionais nestes aspectos específicos.

O exame procedido sugere que mesmo no caso que os programas sociais obedecem a uma outra lógica, distinta daquela baseada no retorno dos recursos aplicados, os impactos sociais podem ser distintos. De fato, se as condições econômicas - associadas ao nível de renda e a sua concentração, às condições de trabalho e ao regime de salários, que, no fundo, constituem a base a partir da qual tomam expressão as condições de vida da população - não favorecem a uma melhoria do padrão de vida, parte significativa dos impactos esperados dos programas sociais podem não provocar resultados positivos na dimensão com que foram concebidos os referidos programas. Isto provavelmente ocorreu em

relação às políticas e programas voltados para a melhoria das condições de saúde da população, que embora registrassem, segundo alguns indicadores, avanços maiores em algumas regiões mais atrasadas economicamente, não melhoraram, na mesma proporção, as condições de vida e saúde da população das referidas regiões. Os indicadores referentes a mortalidade infantil mostram, para algumas regiões de menor nível de renda, não só uma contradição com o crescimento econômico maior, do qual, em princípio, se poderia esperar uma redução mais significativa da referida mortalidade, como uma contradição com o avanço registrado pelo sistema de prestação de serviços de saúde voltado, de acordo com seus objetivos para a melhoria das condições de vida, particularmente, as relações sociais de produção e as formas através das quais ocorre a apropriação dos resultados da atividade econômica, ao lado das dificuldades de acesso a outros bens e serviços fundamentais relacionados com alimentação, habitação e saneamento básico, atenuam ou anulam os efeitos positivos que os referidos programas de saúde poderiam trazer para as populações das regiões economicamente mais atrasadas. Acrescente-se a isto, no que se refere especificamente à política de saúde, o fato de que prevaleceu durante anos e ainda tem relevância nos programas governamentais, a orientação tradicional da medicina curativa, certamente inadequada para o encaminhamento de solução para os problemas da saúde pública de grandes contingentes mais pobres da população, nos quais indicadores como o da mortalidade infantil são altos e influenciam significativamente a média regional.

O que estas observações sugerem é que num país continental como o Brasil, com diferenças regionais marcantes não só da

perspectiva econômica, como sócio-político e cultural, é de maior relevância considerar na concepção e implantação das políticas, sejam as de natureza econômica ou sociais, tanto as referidas diferenças, como todo conjunto de mediações que condicionam e redefinem os resultados que se pode esperar de qualquer política de desenvolvimento. Seguramente parte importante dos fracassos ou dos pouco significativos resultados obtidos com as políticas sociais se deve não só ao desperdício e má administração dos recursos carreados para tais programas, como à uniformidade ou homogeneidade da sua concepção, sem levar em conta que se tratava de um conjunto de ações que deveriam encaminhar soluções para uma realidade nacional extremamente heterogênea e diferenciada social e regionalmente. Não se pode negar que nas últimas décadas assistiu-se a um intenso processo de articulações e integração regional que sugere, até, a negação das regiões individualmente, da perspectiva econômica. No entanto este processo de integração ocorreu sem que, do ponto de vista das relações de trabalho ou das condições de vida, decorra uma homogeneização correspondente. Por esta razão o tratamento específico e diferenciado é condição necessária para uma maior eficácia da ação governamental.

