

INTERPRETAÇÕES SOBRE A ORIGEM DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E DA QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA¹

Simone Affonso da Silva²

Resumo

A formulação política e teórica da questão regional brasileira apresenta algumas discordâncias, embora haja certo consenso na literatura pertinente ao tema sobre o momento a partir do qual as desigualdades regionais no país se intensificaram e ganharam a configuração atual, entrando na agenda governamental. Pesquisadores como Ruy Moreira, Francisco de Oliveira, Celso Furtado e Wilson Cano apresentam diferentes interpretações sobre a origem das desigualdades regionais que caracterizam o panorama brasileiro na história recente. Ao analisar a formação socioespacial brasileira, tanto Ruy Moreira como Francisco de Oliveira apontam que somente é possível identificar desigualdades regionais no Brasil a partir do surgimento da divisão regional do trabalho, que emergiu com o processo de industrialização do país entre 1880 e 1930, intensificando-se a partir de 1950. Por outro lado, autores como Celso Furtado e Wilson Cano compreendem a emergência da questão regional brasileira sob a ótica dos desequilíbrios regionais, ou seja, sob o viés das crescentes disparidades socioeconômicas entre as regiões do país, que teriam surgido no arcabouço da dinâmica interna de cada região, ainda que relacionadas às diferenciações no âmbito espacial dos processos de industrialização do país e de formação do mercado nacional. Todavia, a análise das desigualdades regionais pressupõe o uso de uma regionalização do espaço como referência, sob a qual incidirá os critérios de comparação escolhidos pelo pesquisador. A nosso ver, cada regionalização está relacionada a uma dada interpretação de um tempo histórico específico. Deste modo, somente durante o período em que as disparidades socioeconômicas ganham os contornos de determinada regionalização é que se torna pertinente adotá-la para a análise das dinâmicas regionais. Porém, não obstante exista certa correlação entre uma divisão regional oficial e a questão regional é no âmbito desta que devemos identificar os determinantes das desigualdades regionais, analisando tanto os determinantes oriundos de períodos anteriores que ainda vigoram em seu arcabouço como aqueles que surgiram mais recentemente. Tal observação é válida tanto para elaborar reconstituições históricas como para examinar o panorama atual, uma vez que os processos que regem a dinâmica regional são em parte independentes da divisão regional oficial tomada como referência.

Palavras-Chave: Desigualdades regionais no Brasil; Questão regional brasileira.

¹ Trabalho apresentado no XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina, “Geografía viva desde el corazón de América Latina”, Eixo Temático 1 – Epistemologia, Teoría e Historia de la Geografía, realizado em La Paz – Bolívia, de 26 a 29 de abril de 2017.

² Possui graduação (2009) e mestrado (2014) em Geografia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana nesta mesma universidade. Pesquisa temas relativos à teoria da região e regionalização, planejamento regional brasileiro e regionalização do espaço brasileiro. E-mail: <simone.affonso.silva@gmail.com>.

Introdução

Qual é a origem das desigualdades regionais que caracterizam a atual configuração regional brasileira? Esta indagação norteia o presente artigo, uma vez que a análise da dinâmica recente das desigualdades regionais tem sido um tema de destaque tanto no âmbito acadêmico como governamental, face ao ciclo de crescimento econômico e ascensão social de parte da população brasileira que marcou o período de 2003 a 2013.

Note-se que interpretações díspares sobre a origem e os determinantes atuais das desigualdades regionais conferem conteúdos específicos ao que se entende por “questão regional” – a identificação pelo Poder Público da existência de um conjunto de problemas decorrentes das desigualdades regionais e a decisão de intervir política e economicamente visando alterar o *status quo* a ele associado – e, conseqüentemente, às políticas de desenvolvimento regional.

A origem das desigualdades regionais e da questão regional brasileira segundo Ruy Moreira, Francisco de Oliveira, Celso Furtado e Wilson Cano

Observando as fases da formação espacial brasileira, Ruy Moreira (2014, p.63) aponta que “a interação espacial é uma noção que se define para cada época, ao nível da estrutura de produção. Cada tempo histórico estabelece seus termos próprios de regionalização e relações inter-regionais”.

Para o autor, no período colonial, o espaço arrumava-se em macroformas e não necessariamente numa divisão inter-regional do trabalho. Logo, no final do século XVIII, havia como macroformas

o espaço agrícola, o espaço pastoril, o espaço extrativo-vegetal e o espaço urbano. O trabalho escravo e o caráter exportador são as relações gerais que dão conformidade unitária ao conjunto desses recortes de espaço. Mas em cada macroforma estas relações se amoldam dentro de determinadas especificidades. Por isto essas formas gerais ao mesmo tempo se distinguem e se confundem na totalidade. E superpõem-se, aqui e ali, numa tessitura de limites imprecisos e natureza diversa (Ibid., p.64).

Destarte, o espaço arruma-se em recortes regionais, que embora tenham sido vistos como “arquipélagos”, mantinham interações e estavam ligados à viabilização do eixo principal de existência do empreendimento colonial, que sustentava a unidade deste espaço total por meio da atuação da Coroa portuguesa.

Na transição do estado colonial português para o Estado nação cinco macroformas passaram a compor o espaço brasileiro: o espaço cafeeiro, o espaço seringueiro, o espaço canavieiro-usineiro, o espaço colonial imigrante e o espaço pastoril. Manteve-se, assim, o caráter dominante das oligarquias rurais.

Para Ruy Moreira (2014, p.249), pode-se falar em divisão territorial do trabalho no Brasil apenas a partir da evolução industrial moderna, iniciada nos anos 1880. “Desde então, diferentes modos de organização de espaço são conhecidos, numa relação entre sociedade e espaço que espelha a divisão territorial do trabalho e de trocas então

existente”. Quatro divisões territoriais do trabalho e configurações de espaço-tempo correspondentes se sucederam, cada qual com duração média de 20-30 anos:

- a) de 1880 a 1920 – fase da dispersão e da indiferenciação industrial: o início desta fase foi marcado pela abolição do trabalho escravo e pela instituição de um estado republicano. Dois tipos de indústria se destacavam: a indústria de beneficiamento e a indústria doméstica, ambas fundadas na agroexportação, típica da fase de hegemonia mercantil. A economia nacional abria-se para uma divisão territorial interna do trabalho, unindo a agropecuária de exportação, a lavoura de subsistência, a indústria e os serviços urbanos (meios de comunicação e transportes). “Daí a distribuição dispersa, a natureza rural, a qualidade inferior dos produtos e a precariedade das condições de funcionamento dessa nova indústria” (Ibid., p.253).
- b) de 1920 a 1950 – fase inicial da divisão regional e da concentração industrial: ocorreu a concentração quantitativa da indústria no Sul/Sudeste, ainda que qualitativamente houvesse forte indiferenciação entre as regiões, já que a estrutura setorial era igual em todos os estados, destacando-se as indústrias de bens de consumo não duráveis, têxteis e alimentícias. A moderna fábrica já predominava sobre a indústria rural em todos os estados, mas em muitas regiões e estados a indústria pré-fábrica ainda era numerosa. Assim, a regionalização do país era feita com base em regiões homogêneas.
- c) de 1950 a 1970 – fase da concentração, polarização e diferenciação do Sul/Sudeste: desenvolveram-se as indústrias de base, de bens intermediários, de infraestrutura de transportes, de comunicações e energia, de bens de capital e de bens de consumo duráveis. Contudo, esses ramos se concentraram em São Paulo, criando tanto uma diferenciação territorial como estrutural-qualitativa da indústria. Instalou-se uma organização do espaço de padrão polarizado, concentrado e diferenciado, típica da fase de hegemonia industrial-financeira, com polo nacional em São Paulo. Este passou a orientar os fluxos de relações cidade-campo, intersetoriais e inter-regionais no conjunto do território brasileiro, levando ao desigual desenvolvimento inter-regional.
- d) de 1970 a 2000 – fase da reestruturação industrial: a concentração-diferencial industrial chegou a um grau insustentável, logo, os governos pós 1964 mobilizaram um conjunto de estratégias redistributivas da indústria por meio dos PNDs. Houve uma relativa desindustrialização de São Paulo e reindustrialização dos demais estados. Essas transformações reconfiguraram a divisão territorial do trabalho no país, culminando em quatro porções espaciais: a fronteira bio(tecno)lógica (Amazônia), a difusão da agroindústria de fruticultura irrigada (Nordeste), o complexo agroindustrial (Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Nordeste ocidental) e o polígono industrial (Sudeste e Sul)

Por fim, Ruy Moreira (2014, p.307) destaca o modelo de organização espacial pós-industrial que emergiu após os anos 1980, de caráter rentista e centrado na combinação indústria-agricultura-serviços. Neste contexto, a matriz espacial da organização geográfica brasileira tem se pautado na integração de regiões com estágios de desenvolvimento bastante díspares, fazendo do país um espaço de combinação extremamente desigual.

O autor assinala que “a sociedade brasileira é uma sociedade historicamente concentradora e excludente. Concentradora no sentido da distribuição desigual da riqueza e da renda. Excludente no sentido da marginalização da maioria da população do poder de decisão dos caminhos e formas de organização da sua própria forma de sociedade” (Ibid., p.299). A origem da concentração econômica e da exclusão política é o fato de nossa sociedade ser centrada no monopólio: de escravos, de terras, da renda, do dinheiro, do consumo e dos serviços básicos, do período colonial à atualidade.

Em síntese, para Ruy Moreira (2014), existem fases distintas da formação espacial brasileira, conforme as relações de produção (trabalho escravo, colonato, parceria, assalariamento, dentre outros) e suas formas de apropriação dos meios de produção (maior ou menor concentração fundiária, da renda etc.). No entanto, de forma geral, no período colonial havia certa correlação entre a localização das atividades econômicas e as condições naturais, uma vez que cada arranjo geoeconômico demandava certo arranjo geobotânico, não sendo correto falarmos numa divisão territorial do trabalho. Nesse período, os recortes regionais aparecem sob a configuração de macroformas espaciais (não arquipélagos econômicos, uma vez que há interação entre essas áreas). Com a emergência da industrialização em 1880, extingue-se a correlação entre arranjos geoeconômicos e geobotânicos e surge a divisão territorial do trabalho, especialmente a partir de 1950, quando se atinge a integração nacional e também passa a haver diferenciação qualitativa na concentração industrial, gerando a centralização em São Paulo e o seu comando sobre o restante do país. A problemática das desigualdades regionais surge a partir dessa diferenciação ocasionada pela concentração-centralização industrial e posteriormente financeira no Sul/Sudeste, especialmente em São Paulo. Embora a atual desindustrialização relativa de São Paulo reconfigure a divisão territorial do trabalho, ela não elimina as desigualdades regionais.

Na percepção de Francisco de Oliveira (2008, p.149), a emergência da questão regional deve ser compreendida sob a ótica da divisão regional do trabalho, não sob o enfoque dos desequilíbrios regionais. A formulação política e teórica da questão regional brasileira ocorreu em meados do século XX sob o viés das crescentes disparidades entre as regiões, segundo a analogia entre centro-periferia da formulação cepalina, destacando-se a interpretação de Celso Furtado (OLIVEIRA, 2006, p.39).

No caso do Nordeste, Oliveira (2008, p.153) assinala que a própria consciência ou reconhecimento da região tem sofrido modificações importantes no curso da história econômica e social nacional. Seja sob a ótica da divisão regional do trabalho ou na ótica das desigualdades socioeconômicas, na opinião pública ou nas políticas governamentais, somente a partir de meados do século XIX, e sobretudo no século XX, a região Nordeste com os contornos atuais torna-se reconhecível.

Há, na história nacional e regional, vários “nordestes”, ressalta Oliveira (2008, p.153 *et seq.*). No período colonial, por exemplo, reconheciam-se “regiões” dentro do que é hoje o Nordeste: o espaço compreendido pelos atuais estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas, marcados pela economia açucareira; o espaço abrangido pelos atuais Ceará e Piauí, relativamente indiferenciados, com atividades econômicas de pouca expressão na economia colonial; o espaço do atual estado do Maranhão, ligado ao capitalismo mercantil; os espaços da atual Bahia e Sergipe, embora também produtores

de açúcar, ligados diretamente às metrópoles coloniais e, conseqüentemente, com sua classe social proprietária autônoma aos demais espaços.

A emergência da economia pecuário-algodoeira em fins do século XIX teria modificado o quadro regional supracitado, complexificando-o. Num momento posterior, a emergência da economia cafeeira – além de ter resultado no surgimento da “região do café” com características diferentes no tocante aos mecanismos de reprodução do capital e as relações de produção – e sua seguinte transformação em “região da indústria”, forjou a integração nacional e uma nova divisão regional do trabalho nacional, em substituição ao “arquipélago” de economias regionais existente, que eram determinadas mormente por suas relações com o exterior e protegidas da competição interna devido à inexistência de um espaço econômico nacional unificado (OLIVEIRA, 2008, p.156 *et seq.*, p.199).

O aumento das disparidades regionais teria ocorrido justamente neste contexto, assinala Oliveira (2008, p.201 *et seq.*), como um sinal e um momento da integração nacional promovida pelo processo de industrialização, num movimento dialético que destruiu a economias regionais para concentrar e centralizar o capital na região Sul comandada por São Paulo. A integração, entendida como “um momento do processo de nacionalização do capital”, se realiza quando as economias regionais até então ligadas diretamente ao exterior passam a ser comandadas pela região interna que assume o comando do processo de expansão do capitalismo no território nacional (Ibid., p.203).

Por conseguinte, as disparidades são o sinal do movimento diferencial de acumulação nas relações entre as regiões (OLIVEIRA, 2008, p.203), num processo geral que levou o sistema a uma implacável “concentração da renda, da propriedade e do poder” (OLIVEIRA, 2003, p.60), a partir da “substituição das classes proprietárias rurais na cúpula da pirâmide do poder pelas novas classes burguesas empresário-industriais”, sem nenhuma possibilidade de ruptura em favor das classes trabalhadoras (Ibid., p.62).

O efeito destruidor sobre os “Nordestes” e também sobre o Extremo-Sul, por exemplo, somente teria ocorrido porque lá existiam “economias regionais”, ou seja, circularidades específicas do processo de reprodução do capital na escala regional. Este efeito não teria ocorrido na região Centro-Oeste, pois neste caso, a divisão regional do trabalho comandada pela expansão capitalista do Centro-Sul tomou claramente formas de “criação” numa área relativamente “vazia” que foi incorporada à “região da indústria” (OLIVEIRA, 2008, p.162). Desse ponto de vista, privilegia-se

(...) um conceito de região que se fundamente na especificidade da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classes peculiar a essas formas e, portanto, também nas formas da luta de classes e do conflito social em escala mais geral (OLIVEIRA, 2008, p.145).

Portanto, existem regiões em determinado espaço nacional de acordo com a diferenciação dos processos supracitados. Embora num sistema econômico capitalista exista a tendência para a completa homogeneização da reprodução do capital e de suas formas, sob a égide do processo de concentração e centralização do capital, fazendo desaparecer as regiões, esta tendência nunca chega a concretizar-se de forma completa e acabada, pelo próprio fato de que o processo de reprodução do capital é por definição desigual e combinado. Assim, verifica-se na face interna das principais economias

capitalistas mundiais a homogeneização do espaço econômico, enquanto em sua face externa predomine para o seu proveito próprio a utilização das diferenças regionais e até mesmo a sua criação. Na acepção de Francisco de Oliveira (2008, p.146), a divisão regional do trabalho nacional deriva do próprio processo de reprodução do capital, por definição desigual e combinado, logo, a existência de regiões é uma evidência histórica irrefutável.

As contradições da reprodução do capital e das relações de produção em cada uma, ou pelo menos, nas duas principais regiões do país, o Nordeste açucareiro/pecuário-algodoeiro e o Sudeste cafeeiro/industrial, começam a aparecer como conflito entre as duas regiões, uma em crescimento, outra em estagnação. É neste contexto que, sob a ótica das disparidades regionais, nasce o planejamento regional para o Nordeste, que se tornou um modelo posteriormente expandido para outras regiões, e a leitura tradicional da questão regional brasileira, destaca Oliveira (2008, p.163).

A nova divisão regional do trabalho que surgiu com processo de industrialização e completou-se no início dos anos 1980, segundo Oliveira (2006, p.42), foi comandada pela homogeneização monopolística-oligopolística do espaço econômico nacional e financiada pelos incentivos fiscais que marcaram a atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional, especialmente a Sudene e a Sudam.

Na leitura de Celso Furtado exposta na obra *Formação econômica do Brasil* (2007, p.71), do ponto de vista de sua estrutura econômica, o Brasil da metade do século XIX não diferia muito do que fora nos três séculos anteriores. Teria sido justamente a expansão cafeeira realizada a partir deste momento que teria propiciado as modificações na base do sistema econômico, numa transição econômica que, juntamente com a transição política ocorrida na primeira metade do século XX, encerrou definitivamente a etapa colonial. Até então, "(...) nenhuma das regiões do país dispunha de suficiente ascendência sobre as demais para impor a unidade" (Ibid., p.143). Além disso, os interesses regionais eram mais palpáveis que a unidade nacional até a transição econômica que se consolidou com a industrialização do país, promovendo a articulação das regiões num mercado nacional ao mesmo tempo que culminou com a concentração regional da produção e da renda e, portanto, com as notáveis disparidades regionais. Contudo, a decadência econômica e o atraso estrutural de algumas regiões brasileiras são anteriores à plena articulação do mercado nacional em torno do Sul/Sudeste industrializado. Ainda assim, uma nova forma de integração das regiões seria essencial para a superação das desigualdades regionais.

Da mesma forma, no documento *A Operação Nordeste*, Celso Furtado (2009b, p.30) afirma que as desigualdades regionais surgiram na primeira metade do século XX, no arcabouço do processo de integração econômica e política das regiões, em consequência da industrialização do país. Até então, as regiões mantinham-se desarticuladas, cada qual apresentando maior ou menor crescimento econômico segundo os ciclos econômicos que as animavam, de caráter fundamentalmente agrário ou extrativo (Ibid., p.31).

Para Furtado (2009b, p.31), a integração do mercado nacional continha os germes da problemática regional, uma vez que "(...) reproduzia o mesmo esquema de divisão geográfica do trabalho que viciaria todo o desenvolvimento da economia mundial, com suas metrópoles industrializadas e colônias produtoras de matérias primas". Em consequência deste padrão, na medida em que a industrialização avançava as desigualdades dentro do Brasil tendiam a acentuar-se, já que a coexistência de um

sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas tendia a criar relações econômicas de exploração (Ibid., p.32).

Assim, a consciência sobre a gravidade das desigualdades regionais surgiu no final da Era Vargas (1930-1945), em meio ao processo de unificação do mercado nacional e da intensificação do processo de industrialização do país, fortemente concentrada na região Sul/Sudeste (FURTADO, 2013e, p.380).

Retomando Celso Furtado, Tânia Bacelar de Araújo (2009, p.34) assinala que as diferenças regionais que vinham sendo construídas há muito tempo ficaram mais fortes a partir da intensificação da industrialização no governo de Juscelino Kubitschek. Nesse momento é que se evidencia a “questão regional” e o debate sobre o tema ganha força, lastreado pela discussão sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento.

Conforme assinala Carlos Brandão (2013b, p.27 *et seq.*), para Celso Furtado as desigualdades regionais se inserem num processo de malformação estrutural, que está no cerne do subdesenvolvimento, no qual as dimensões ecológica, econômica, social e política se entrecruzam. Assim, em traços gerais, as raízes do atraso estrutural da região Nordeste seriam as arcaicas estruturas de poder de base patrimonial – a concentração de renda, riqueza e poder secularmente associada à questão agrária –, agravadas pelo contexto de baixo crescimento econômico dos últimos séculos. O resultado seria o divórcio entre as formas de vida e o contexto ecológico regional.

Contudo, o atraso relativo do Nordeste não repousa apenas na região semiárida. A Zona da Mata e o Agreste também apresentam atividades econômicas de baixa produtividade, subutilização de terras, insuficiente produção de alimentos, baixa cobertura de serviços públicos essenciais e elevados níveis de pobreza, de desemprego e subemprego (FURTADO, 2009a, p.175, 2009d, p.76, 2014, p.232).

Conforme assinala Marcos Costa Lima (2009, p.264), para Celso Furtado o Nordeste é uma região periférica, satélite dos interesses políticos e econômicos dominantes no país, exercendo determinados papéis num quadro geral de dependência dentro da dependência. Pensando em termos de estruturas, a heterogeneidade regional do Brasil em meados do século XX formava uma constelação de formas de subdesenvolvimento gerada no âmbito de um processo histórico, argumenta Furtado (MENEZES; FILHO, 2009, p.268). Tal constelação de regiões de distintos níveis de desenvolvimento, com uma grande heterogeneidade social e graves problemas sociais, mantém-se até os dias atuais, afirma o economista (IBGE, 2003, p.11).

Por conseguinte, Liana Maria da Frota Carleial (2009, p.48) assinala que a interpretação de Celso Furtado sobre a questão regional é, na verdade, nacional, já que sua análise sobre o atraso do Nordeste estaria articulada com a discussão sobre o desenvolvimento *versus* o subdesenvolvimento nos panoramas nacional e internacional, além de pautar-se nas diferenças de eficiência econômica, nos indicadores sociais e na concentração de renda frente a outras regiões do país, não se restringindo às características peculiares da estrutura política, econômica e social da região. Como assinala o próprio Celso Furtado (2014, p.233), seu objetivo era elaborar uma explicação para o subdesenvolvimento do Nordeste visto como região de um país, o Brasil, subdesenvolvido. Destarte, para o autor, a problemática regional seria uma espécie de subdesenvolvimento em segundo grau.

Assim, no documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, Celso Furtado (2009e) sintetiza o seu diagnóstico sobre as desigualdades regionais e o atraso da referida região. No panorama nacional, as elevadas disparidades de níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul e o inferior ritmo de crescimento da economia nordestina nos últimos decênios em relação ao Centro-Sul tenderia a criar dois sistemas antagônicos no país que por fim comprometeria a própria integração nacional. A inadequação das políticas macroeconômicas e industriais adotadas pelo Estado teriam contribuído com o agravamento do problema devido, sobretudo: i) ao incentivo às transferências de recursos do setor privado do Nordeste em direção ao Centro-Sul na forma de investimentos em "anos bons"; ainda que relativamente contrabalanceados pelas transferências do Governo Federal em anos secos, estes recursos eram em grande parte diluídos em obras assistenciais e, portanto, pouco contribuíam com o desenvolvimento econômico da região; ii) à política cambial que vinha favorecendo o setor industrial em detrimento do setor agroexportador, que, por sua vez, era a base da economia nordestina; à regressividade do sistema tributário federal, que fazia com que a carga tributária no Nordeste fosse inadequada ao seu nível de renda. Somando-se a essas desvantagens no quadro nacional, no âmbito regional destacavam-se a escassez relativa de terras aráveis e sua apropriação pelas culturas de exportação, a inadequada precipitação pluviométrica no semiárido que em anos de seca assolava o predominante setor de agricultura de subsistência associado à pecuária do *hinterland* semiárido, a extrema concentração da renda na economia açucareira.

Desta forma, o plano de ação proposto na *Operação Nordeste*, elaborada por Celso Furtado, estava estruturado em torno de quatro diretrizes. Duas eram primárias: i) aumento dos investimentos industriais visando criar na região um centro autônomo de expansão manufatureira, segundo suas peculiaridades e demandas locais/regionais; ii) reorganização da economia na zona semiárida a fim de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas, com especial atenção a alterações na estrutura agrária, diversificação produtiva e redução do excedente demográfico. As outras eram derivadas: iii) aumento da produção de alimentos na faixa úmida para abastecer os centros urbanos e permitir a intensificação de sua industrialização; iv) deslocamento da fronteira agrícola da zona semiárida em direção ao *hinterland* maranhense e goiano, uma vez que o excedente de mão de obra deslocado do semiárido não seria absorvido pelas áreas urbanas, já que nessas localidades já existem grande contingente de mão de obra subocupada (FURTADO, 2009d, p.80, 2009e, p.88).

Em outras palavras, o desenvolvimento regional passaria pela reforma agrária com assistência técnica (visando o incremento da produtividade, sobretudo por meio do progresso técnico, ou seja, da adoção e expansão de tecnologias adaptadas à região) e a industrialização, evitando-se a mera expansão da fronteira agrícola pautada em práticas ecológicas e sociais perniciosas (FURTADO 2014, p.237; CANO, 2002, p.121).

Todavia, conforme assinala Marcos Costa Lima (2009, p.242), o interesse das elites locais, nacionais e internacionais era de que o Estado, por meio da Sudene, aportasse vultuosos capitais subsidiados na região nordestina e implementasse infraestrutura em seu benefício, sem qualquer outro tipo de intervenção, sobretudo na estrutura agrária. Os governos estaduais tinham fobia da reforma agrária, refutando toda e qualquer discussão

ou medida nesse sentido. Além disso, nas arenas políticas, a "(...) consciência regional sempre foi um artifício retórico de consistência muito débil, justamente por não conseguir conciliar os diversos interesses de classes e frações de classes que se chocavam no interior da sociedade regional (...)" (Ibid., p.264), ainda que houvesse a existência de uma questão regional. As elites e suas representações no Congresso se pautavam no jogo estadualista que prevalecera na República Velha.

Nesse contexto, Celso Furtado (2009c, p.166) ressalta que "(...) o problema do desenvolvimento do Nordeste é menos de formulação de planos tecnicamente aceitáveis do que de acertado e oportuno encaminhamento político das soluções (...)". Visto que é um problema estrutural, só a ação política seria capaz de resolvê-lo (Ibid., 1998, p.52).

Na interpretação de Wilson Cano (2002, p.126), a conscientização política e teórica da questão regional brasileira ocorre por volta da década de 1950, embora o regionalismo tenha se manifestado nos séculos anteriores, sobretudo nos movimentos revolucionários do século XIX. O agravamento das secas no Nordeste desde fins do século XIX, as disparidades regionais de renda verificadas nas contas regionais de 1951 e 1952 e a concentração de investimentos do Plano de Metas em São Paulo – localizado na região Sul – contribuíram para o desencadeamento de pressões políticas por parte das demais regiões, que reclamavam tratamento prioritário para o desenvolvimento (Ibid., p.127).

Cano (2007, p.299) argumenta que a problemática dos desequilíbrios regionais no Brasil é resultado do processo histórico de desenvolvimento de cada região. As causas dos desequilíbrios regionais foram a débil integração primário-exportadora ao mercado internacional de parcelas da economia brasileira ao longo de sua história, fato que conferiu à periferia nacional (Brasil exceto SP, mas, sobretudo, as regiões Norte e Nordeste) menor crescimento e difusão econômica, e o precário desenvolvimento das relações capitalistas de produção (Ibid., p.257). Nas palavras do autor:

(...) não foi a concentração da produção industrial (nem da agrícola ou da terciária) em São Paulo a causa ou o agravante do atraso e da miséria das regiões mais pobres do Brasil, mas, sim, porque antes de 1930 a economia nacional não era integrada e cada uma de suas regiões havia tido uma história e uma trajetória econômica específica, que lhes deixou uma herança cultural, demográfica e econômica – notadamente a da estrutura da propriedade e da renda –, demarcadora de seus diferentes graus de pobreza absoluta e relativa e de suas estruturas produtivas (CANO, 2008, p.38).

Destarte, a gênese das desigualdades regionais teria ocorrido entre as décadas de 1880 e 1930, como decorrência do desenvolvimento desigual do capitalismo no âmbito inter-regional, pautado na autonomia relativa das regiões e em distintas relações de produção e dinamismo econômico (CANO; GUIMARÃES NETO, 1986, p.169).

Após a *Crise de 1929* esses desequilíbrios foram acentuados pelos diferentes ritmos de crescimento econômico entre São Paulo e as demais regiões (CANO, 2007, p.299). "Assim, a liderança do desenvolvimento capitalista em São Paulo tendeu a acentuar-se por razões que dizem respeito, antes de mais nada, à dinâmica do próprio polo, segundo à fria lógica capitalista de localização industrial" (Ibid., 2008, p.12).

Apenas a partir do final de década de 1960 que se inicia um processo de desconcentração industrial relativa em termos regionais, assinala Wilson Cano (2008).

Ainda assim, os padrões de divergência econômica e social mantiveram-se na década de 1980 e até se elevaram na década de 1990, diante dos efeitos nefastos das políticas neoliberais. Contudo, a significativa expansão da economia e da urbanização ao longo da segunda metade do século XX garantiu um nível elevado de emprego, elevou o salário médio e dispersou a estrutura salarial, propiciando acentuada “acomodação social” (CANO, 2008, p.197-198, 2011, p.31). Como resultado, os graves problemas do subdesenvolvimento brasileiro foram negligenciados e não houve políticas públicas redistributivas universalistas. Ademais, a “acomodação social”, em parte garantida pelos fluxos migratórios inter-regionais, foi responsável, junto ao conservadorismo das elites nacionais, pela postergação da Reforma Agrária (CANO, 2008, p.197-198).

Destarte, a ignorância sobre os processos de concentração e desconcentração industrial no país permite o surgimento de mitos e equívocos acerca da questão regional brasileira, argumenta Wilson Cano (2007, p.26 *et seq.*).

Como mito do desenvolvimento destaca-se o paradigma das regiões industrializadas, a exemplo de São Paulo, advogando-se para as regiões mais pobres do país uma política de industrialização como meio para eliminar o atraso, as disparidades, o desemprego e o subemprego. Para o autor, em primeiro lugar, há pobreza também nas áreas mais industrializadas do país, indicando concentração de capitais nessas áreas. Em segundo lugar, geralmente o que se desconcentra são os problemas ligados à industrialização (poluição, *déficits* nos transportes, habitação, saúde etc.), pois São Paulo mantém o controle da atividade industrial, havendo, na verdade, centralização do comando (decisões sobre “onde”, “quando” e em “quais setores” o capital público e privado que domina a dinâmica de acumulação à escala nacional deverá investir). Em terceiro lugar, não é possível promover a industrialização autônoma de outras regiões, já que São Paulo se industrializou pelas condições excepcionais que possuía (acumulação de capitais, mercado de trabalho assalariado e meios de transportes), criando complementaridades inter-regionais no processo de integração do mercado nacional que impede que outras regiões repitam seus passos. Em quarto lugar, o processo de industrialização pesada no país se deu de forma oligopolizada, com grande predomínio do capital estrangeiro, logo havia determinantes maiores que não se submetiam a uma política de interesses regionais. Em quinto lugar, a política de “substituição regional de importações” e a transposição da teoria centro-periferia às relações inter-regionais são equivocadas, pois inexitem fronteiras políticas e alfandegárias inter-regionais.

Outro mito corresponde à ideia de que a felicidade (o desenvolvimento) de São Paulo se deve à desgraça (o subdesenvolvimento) da periferia nacional, ou seja, de que a economia de São Paulo se desenvolveu e continua se expandindo, em boa parte, à custa do restante do Brasil, de quem extrai o excedente. Entre 1930 e 1970 todas as regiões cresceram economicamente e expandiram sua produção, não houve estagnação da periferia nacional (Brasil exceto SP), logo, o problema das disparidades regionais no Brasil está fundado no crescimento diferencial das regiões, em parte, decorrente do processo de integração do mercado nacional que subordinou as demais regiões ao centro dinâmico da economia nacional (São Paulo).

Dentre os equívocos associados à questão regional, Wilson Cano (2007) aponta o escamoteamento da questão agrária e o problema das migrações rurais (rural-rural e

rural-urbano), pautados na alegação de que existe muita terra inculta a desbravar no país. Porém, esse “vazio” já estaria ocupado pela especulação fundiária, adverte o autor.

Outro equívoco corresponde à ideia de que apenas mediante um sistema de planejamento regional se possa obter a panaceia para o atraso regional. Wilson Cano defende que não é por falta de planos que a questão regional não foi resolvida. Há falta de coordenação à nível federal e problemas na estratégia adotada (industrialização). Ademais, a questão regional seria um problema mais político do que técnico.

Portanto, para Cano (2007, p.313, 2008, p.15), propostas que visam apenas levar mais recursos às regiões periféricas ou que conclamam maior alocação de indústrias na periferia não consideram a totalidade do problema e não resolverão os desequilíbrios regionais e as necessidades da população. É necessário questionar as causas estruturais regionais que perpetuam um quadro social com índices deploráveis de pobreza, como o tabu ideológico que reveste o enfrentamento local de suas estruturas de dominação de renda, propriedade, controle político, acesso ao Estado etc. (Ibid., 2008, p.18).

O que se requer no curto prazo é uma política de reorientação do gasto público nos níveis federal, estadual e municipal para atender as carências básicas da população de mais baixa renda (ampliação do emprego e redistribuição indireta – saneamento, educação, alimentação e habitação). No longo prazo é necessário formular uma nova política econômica nacional, devidamente regionalizada e coordenada a nível nacional, destacando-se as políticas industrial e agrícola. Assim, embora tenha ocorrido melhorias sociais nas últimas décadas, permanece o imperativo de uma política de desenvolvimento nacional e regional, que deve pautar-se numa nova política econômica para o país e num novo projeto de desenvolvimento nacional (CANO, 2008).

Para isso, é imprescindível reconstruir o Estado e dotá-lo de recursos financeiros compatíveis para o saneamento estrutural fiscal e para a retomada do investimento público (CANO, 2008, p.232). Portanto,

somente em uma alternativa como esta é que se pode pensar seriamente no trinômio estabilidade/retomada do crescimento/resgate da dívida social. Apenas com uma estratégia desse tipo é que se pode repensar a questão regional em termos produtivos e sociais. Não é demais reprimir que, acima da questão da desconcentração regional produtiva está o gravíssimo problema da concentração pessoal da riqueza e da renda, com suas sequelas de miséria social amplamente distribuídas por todo o território nacional. A miséria social jamais será combatida pela *regionalização do investimento* e, sim, por programas concretos, fundamentalmente com reformas nos serviços sociais básicos, na educação, na estrutura agrária e em nossa regressiva estrutura fiscal (Idem).

Portanto, Cano (2008, p.233) assinala que a redistribuição (desconcentração) regional dos ativos e da riqueza econômica produtiva só de dará no longo prazo e num quadro de crescimento alto e persistente. Dada a articulação industrial entre São Paulo e a periferia, esta não pode ter um crescimento industrial virtuoso se São Paulo não crescer. Porém, a pobreza e a miséria regional não serão combatidas apenas com políticas regionalizadas de gastos em infraestrutura e de indução/persuasão do investimento

privado. Como prova São Paulo, concentração econômica e pujança de crescimento ao longo da história não são capazes de redimir a miséria local.

Cano (2007, p.256 *et seq.*) ressalta que há pobres, miseráveis e desocupados em todas as regiões do país, variando em questão de grau seus níveis quantitativos e qualitativos. Entretanto, nas regiões mais atrasadas as débeis estruturas econômicas e as precárias relações capitalistas de produção impediram-lhes a competição mais favorável no processo de industrialização, permanecendo o comando do capital mercantil, que obstaculariza o progresso e mantém o atraso. Esse capital mercantil é representado pela agricultura tradicional e pela retrógrada estrutura fundiária regional, além de frações que passaram a dominar o setor imobiliário e o comércio varejista regional/local no momento atual. Ainda assim, há certa coexistência nas regiões mais atrasadas do capital industrial, oriundo em grande parte do centro dinâmico da economia nacional, e do capital mercantil regional. Todavia, para preservar os seus interesses de classe, o capital mercantil regional busca exercer o pleno domínio do espaço regional, sobretudo, por meio da atuação política e parlamentar, levando à manutenção dos desequilíbrios regionais e da estrutura política, social e econômica regional no cenário atual. Portanto, modernização, transformação e melhoria nos padrões de vida de amplas camadas da população brasileira, sobretudo na periferia nacional, implicariam, necessariamente, a perda do predomínio político-parlamentar dessas forças conservadoras.

Considerações finais

Tânia Bacelar de Araújo (2011, 2013a, 2013b) assinala três heranças principais do processo de ocupação socioeconômica do território brasileiro: i) a forte concentração demográfica e econômica na faixa litorânea; ii) a diversidade regional, decorrente de um quadro natural heterogêneo associado a distintos complexos econômicos e misturas étnico-raciais; iii) a desigualdade regional, ampliada a partir de meados do século XX com a concentração espacial da atividade industrial.

Conforme assinala Richard Hartshorne (1978), a diferenciação de áreas resulta da inter-relação de fenômenos de distintas naturezas, oriundos de diferentes momentos históricos. “Tais inter-relações dependem de processos que operam durante um período de tempo durante o qual vários aspectos mudam de forma” (Ibid., p.102). Assim sendo, consideramos que o panorama no qual a problemática regional se insere é complexo não apenas pela variedade acentuada de fenômenos a serem considerados, mas também pela dinâmica na qual estes ganham ou perdem preponderância ou até mesmo se inserem ou se excluem do processo. Daí a importância de analisarmos o quadro presente sem perder de vista o passado, com o devido cuidado de apreciar apenas os fenômenos vigentes e suas inter-relações. Neste aspecto, Hartshorne (Ibid., p.107) cita as palavras de Cholley³:

Não bastará obter, do estudo do passado, apenas o que for estritamente indispensável à compreensão do presente e remontar apenas à época em que verificarmos que se realizou a combinação de elementos que

³ CHOLLEY, André. *Guide de l'Étudiant em Géographie*. Paris: Presses Universitaires de France, 1942.

ainda constituem a situação presente, sem recuar às origens de cada um desses elementos?

Uma análise das desigualdades regionais pressupõe o uso de uma regionalização do espaço como referência, sob a qual incidirá os critérios de comparação escolhidos pelo pesquisador. A nosso ver, cada regionalização está relacionada a uma dada interpretação de um tempo histórico específico. Deste modo, somente durante o período em que as disparidades socioeconômicas ganham os contornos de determinada regionalização é que se torna pertinente adotá-la para a análise das dinâmicas regionais.

Destarte, nos parece incoerente realizar comparações entre as atuais regiões e as porções espaciais correspondentes em contextos históricos pretéritos e essencialmente diferentes, como o período colonial, no qual não fazia sentido a regionalização atual. O espaço nacional não apresentava as características da produção social vigente na atual regionalização, portanto, é anacrônico organizar dados e informações para o período que antecede a regionalização em vigor a fim de identificar a origem das desigualdades regionais recentes e formular explicações coerentes sobre o panorama atual, tecendo uma inadequada linha histórica para as desigualdades regionais. Embora não seja o caso dos autores citados neste artigo, há análises que cometem esse erro, apresentando, portanto, leituras equivocadas sobre a temática regional e suas dinâmicas. Daí a importância de elucidar as origens da questão regional atual e sua aderência com a divisão regional sob a qual se analisa sua dinâmica.

No caso brasileiro, é importante analisar a dinâmica regional atual para além dos recortes espaciais da divisão regional vigente, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no final da década da 1960 e levemente alterada no final dos anos 1980, em decorrência de mudanças na divisão político-administrativa. A complexidade do panorama atual torna necessária uma abordagem multiescalar, que extrapola os limites teóricos, metodológicos e operacionais da referida regionalização.

Obviamente, como Ruy Moreira, Wilson Cano e Celso Furtado apontaram anteriormente, há heranças de períodos pretéritos que atuam sobre as desigualdades regionais no momento atual. Porém, ainda que haja uma correlação entre a divisão macrorregional vigente adotada pelo Poder Público e a questão regional é no âmbito desta que devemos identificar os determinantes das desigualdades regionais, analisando tanto os determinantes oriundos de períodos anteriores que ainda vigoram em seu arcabouço como aqueles que surgiram mais recentemente. Em outras palavras, é imperativo examinarmos as desigualdades regionais e sua dinâmica de acordo com os seus determinantes, sem necessariamente tomar como base a divisão regional oficial do país, seja para formular reconstituições históricas ou para examinar o panorama atual, uma vez que os processos que regem a dinâmica regional são em parte independentes da regionalização oficial em vigor.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Desenvolvimento regional no Brasil**. In: FURTADO, Celso [et al.]. O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro

Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento / Banco do Nordeste do Brasil, 2009, p.33-44.

_____. **O financiamento do desenvolvimento econômico, a distribuição de renda e a questão regional.** *In:* O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras. Ricardo Bielschowsky et al. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

_____. **Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil.** *In:* BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013a, p.39-51.

_____. **Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula.** *In:* 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. SADER, Emir (Org.). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013b, p.157-171.

_____. **Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas.** *In:* GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p.[540]-560. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3013>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRANDÃO, Carlos. **Prefácio.** *In:* D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). Essencial Celso Furtado. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013b, p.19-31, 1ªed.

CANO, Wilson. **Ensaio sobre a formação regional econômica do Brasil.** Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970.** São Paulo: Editora Unesp, 2007, 3ª ed.

_____. **Desconcentração produtiva regional no Brasil 1970-2010.** São Paulo: Editora Unesp, 2008, 3ª ed.

_____. **Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980.** *In:* Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 13, nº 2, nov. 2011.

CANO, Wilson; GUIMARÃES NETO, Leonardo. **A questão regional no Brasil: traços gerais e sua evolução histórica.** *In:* Revista de Economia Política, nº 10, jul./dez. 1986, p.167-184.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Celso Furtado e a questão regional.** *In:* FURTADO, Celso [et al.]. O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento / Banco do Nordeste do Brasil, 2009, p.45-68.

HARTSHORNE, Richard. **Propósitos e Natureza da Geografia**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1978.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **O Brasil do Século XX – Entrevista com Celso Furtado**. In: _____. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2003, p.11-24.

LIMA, Marcos Costa. **O Conselho Deliberativo da Sudene**. In: FURTADO, Celso. O Nordeste e a Saga da Sudene. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, p.223-266. (Arquivos Celso Furtado, v.3)

MENEZES, Adriano S. Bezerra de; FILHO, João Salmito. **O GTDN e as exigências da atualidade. Entrevista com Celso Furtado**. In: FURTADO, Celso. O Nordeste e a Saga da Sudene. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, p.267-283. (Arquivos Celso Furtado, v.3)

MOREIRA, Ruy. **A formação espacial brasileira: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2014, 2ª ed.

NATAL, Jorge Luiz Alves; SIQUEIRA, Hipólita. **Desafios para uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Entrevista especial com Leonardo Guimarães Neto**. Revista de Políticas Públicas, vol. 16, nº 1, p.203-207, jan./jun. 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista; O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização**. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (orgs). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.33-60.

_____. **Noiva da revolução; Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Sudene**. In: FURTADO, Celso. O Nordeste e a Saga da Sudene. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, p.193-222. (Arquivos Celso Furtado, v.3)

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Os efeitos das desigualdades regionais sobre a desigualdade interpessoal de renda no Brasil, Estados Unidos e México**. Brasília, IPEA, 2013. (Texto para Discussão, 1897)