


*Valor*, terça, 06-09-05

## Interiorização do desenvolvimento

Colunista José Eli da Veiga

 O século XX mostrou que o Estado pode induzir a interiorização do desenvolvimento. Mas a eficiência econômica desse tipo de ação não está provada. Não há evidência científica de que o custo social dos incentivos à localização de atividades e de empresas seja inferior ao das migrações impulsionadas por aglomerações espontâneas, ou selvagens. Isto é, as que resultam da ausência de um guia governamental à distribuição da dinâmica capitalista pelo território. Mesmo investimentos em infra-estrutura, com bons impactos na produtividade, costumam ter limitadíssimos efeitos dinâmicos em economias regionais de baixo desempenho.

Não deveriam ser numerosos, então, economistas favoráveis a políticas de desenvolvimento regional, ou de ordenamento territorial. Ocorre o contrário porque não ignoram que concentração econômica, coesão social e disparidades espaciais também precisam ser contempladas com as lentes da equidade, e não apenas da eficiência. A rigor, essa oposição entre eficiência e equidade desapareceria se a primeira não fosse reduzida apenas à alocação. Vantagens distributivas e ambientais deveriam ser componentes da própria eficiência. Infelizmente, economistas não são treinados para raciocinar dessa forma. Por isso, programas explícitos de desenvolvimento regional se apóiam em critérios de equidade. E mesmo aí não há unanimidade, pois não falta quem entenda desenvolvimento apenas como redução da pobreza, ficando assim autorizado a desqualificar políticas governamentais com foco espacial ou territorial.

É impressionante, todavia, como períodos de redução das disparidades regionais coincidem com os de maior intervenção espacial explícita. Além disso, no Brasil surgem cada vez mais evidências de que os sucessos em programas de caráter microrregional são bem mais significativos que nos de caráter macro ou mesorregional. Tende a se formar, assim, largo consenso de que a melhor orientação normativa é a da articulação dos governos federal, estaduais e municipais para intervenções "light touch" capazes de espalhar e multiplicar arranques de crescimento baseado em vantagens comparativas.

O problema é que existem dois graves conjuntos de barreiras a esse avanço das formas de ação do Estado brasileiro em prol da interiorização do desenvolvimento. Um é de ordem cognitiva e outro institucional. Por um lado, há sério desconhecimento e muita confusão sobre as diferenças entre divisões oficiais e analíticas, além de políticas e econômicas, tanto em âmbito nacional como regional. Por outro, torna-se cada vez mais clara a ambivalência do arranjo federativo que resultou da Constituição promulgada no final de 1988, hoje um Frankenstein de emendas que lhe foram sendo espetadas em quase 17 anos.

Apesar de já estar bem demonstrado que existem no Brasil entre 9 e 11 macrorregiões, que em nada coincidem com as velhas demarcações, quase todas as análises precisam usar os 26 Estados (mais DF) agrupados em cinco regiões como principais manifestações das desigualdades espaciais. Tão ou mais delirantes são as que utilizam jurássicas dicotomias oficiais, como a do urbano versus rural (que por aqui é interna aos municípios). Ou a cômica oposição entre o Brasil metropolitano e o resto. Pois não é raro que se entenda por interior aquilo que está fora de algumas das verdadeiras 12 aglomerações metropolitanas. Ou - muito pior - fora de algumas das oficiais 27 "RM" (Regiões Metropolitanas) e três "Ride" (Regiões Integradas de Desenvolvimento).

## **Existe um gargalo institucional que impede o reconhecimento da importância do fato econômico microrregional**

---

Não há exagero em se dizer, portanto, que o Brasil sofre de demência (no sentido médico da palavra) a respeito de sua hierarquia territorial. Simplesmente são ignoradas as influências cruzadas de 37 aglomerações proto-metropolitanas, 77 centros urbanos e outros 567 núcleos, sobre os restantes 4.500 municípios nos quais a ruralidade é onipresente. E poucos se dão conta de que o Brasil real é formado por algo como 550 microrregiões potenciais, das quais 60 são fortemente marcadas por aglomerações, 100 são significativamente urbanizadas e 390 são essencialmente rurais.

A tanta cegueira territorial soma-se o resultado ambivalente da autonomia que foi atribuída aos 5.561 pilares desta singular República Federativa tripartite. Não resta dúvida que tamanha descentralização foi benéfica para a educação e a saúde, duas das três dimensões mínimas do desenvolvimento. Prova disso é a melhoria dos indicadores desses dois trunfos sociais em enorme número de municípios com baixos ou baixíssimos níveis de renda familiar, além de medonhas ou horripilantes condições de saneamento.

Todavia, em termos de dinamização econômica, foi estéril essa pulverização das transferências de recursos públicos. O Atlas do Desenvolvimento Humano mostra que nos grotões a frequência escolar melhorou 50 vezes mais que a renda. Para disseminar alavancas da diversificação econômica, imprescindíveis à dinamização de grande parte das 390 microrregiões rurais, fica cada vez mais óbvia e insistente a necessidade de formas de cooperação, ditas "horizontais", entre municípios vizinhos. E têm sido cada vez mais frequentes as políticas que pretendem promover essa forma de governança para a prática do desenvolvimento regional. No entanto, um balanço das melhores experiências surgidas nos dois últimos decênios mostra que essa trilha exigirá um aprendizado dos mais árduos e lentos, mesmo que venha a ser ajudado por boa regulamentação dos consórcios.

Bem mais razoável pode ser uma reforma da atual organização político-administrativa do país, que reconheça a importância do fato econômico microrregional. Caso contrário, a interiorização do desenvolvimento ficará inteiramente na dependência dos êxitos que se tornarem possíveis no âmbito de aleatórias governanças locais. Melhor seria dissolver esse gargalo institucional por uma revisão do chamado pacto federativo. Uma das inovações institucionais de maior prioridade para o processo constituinte que certamente se avizinhará caso decorra das eleições de 2006 uma saudável renovação do Congresso Nacional.

**José Eli da Veiga, professor titular do departamento de economia da FEA/USP e autor do livro "Do global ao local" (Campinas: Editora Autores Associados, 2005), escreve mensalmente às terças. Página web:**

[www.econ.fea.usp.br/zeeli/](http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/)