



Consultoria do Senado Federal

CENTRO DE ESTUDOS

**A REFORMA TRIBUTÁRIA E A MUDANÇA DOS
INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NO BRASIL**

Márcio de Oliveira Júnior

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 51

ISSN 1983-0645

Brasília, fevereiro / 2009

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

RESUMO

Márcio de Oliveira Júnior¹

São dois os objetivos deste trabalho: (i) avaliar as mudanças nos instrumentos de política de desenvolvimento regional propostas pelo Poder Executivo no âmbito da Reforma Tributária; e (ii) propor um formato para a política de desenvolvimento regional. Ressalte-se que os dois objetivos foram levados a cabo à luz das teorias mais recentes sobre economia regional: autores neoschumpeterianos e Nova Geografia Econômica.

Por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 233, de 2008, o Poder Executivo propôs a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que substituiria os instrumentos de fomento regional existentes. O novo Fundo seria o instrumento principal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que parte do princípio de que o problema de desenvolvimento insuficiente das regiões brasileiras não se restringe às macrorregiões tradicionalmente vistas como menos desenvolvidas, tais como o Norte e o Nordeste. Há, segundo a PNDR, áreas pobres e estagnadas em todas as regiões brasileiras, sendo que elas deveriam ser alvo de atuação da política regional. A idéia da PNDR é estimular o crescimento econômico nessas áreas, de modo que o espaço se torne mais homogêneo, ou seja, que a atividade econômica seja mais bem distribuída.

Argumenta-se no trabalho que a concentração da produção em alguns poucos pontos do território não é má, já que pode gerar externalidades positivas que favoreçam seu entorno geográfico. Estas, por sua vez, levam ao aumento da produtividade e a uma maior taxa de crescimento econômico. Assim sendo, a política de desenvolvimento regional deveria estimular pontos do território das regiões menos desenvolvidas que possuam possibilidades de gerar externalidades positivas. O crescimento econômico resultante dessa política poderia contribuir para uma convergência da renda *per capita* entre as regiões, embora possa aumentar a heterogeneidade no interior das macrorregiões menos desenvolvidas.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

Outra questão tratada no trabalho, à luz das teorias mais recentes sobre economia regional, diz respeito ao formato da política de desenvolvimento regional. Argumenta-se que três itens deveriam compor a política: (i) instrumentos para atrair empresas e para possibilitar o crescimento daquelas já instaladas; (ii) investimentos em infraestrutura no interior das regiões menos desenvolvidas e para integrá-las com as mais desenvolvidas; e (iii) estímulo à geração de inovações e à sua absorção pelas empresas. Nesse sentido, ressalta-se no trabalho que esses itens são complementares, ou seja, seu uso conjunto os torna mais eficientes para promover o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas.

1. INTRODUÇÃO

A concentração espacial da atividade produtiva no Brasil tem raízes históricas e mudou muito pouco nos últimos setenta anos. As participações das regiões brasileiras no Produto Interno Bruto (PIB) nacional de 1939 a 2005 não se alteraram de modo significativo, principalmente para as três regiões mais populosas. A participação do Nordeste caiu no período de 16,73% para 13,06%; a do Sul passou de 15,56% para 16,59%; já o Sudeste teve uma redução em sua participação de 62,91% para 56,53%. As regiões Norte e Centro-Oeste, menos populosas, ganharam participação na economia brasileira de 1939 a 2005. A participação do Centro-Oeste passou de 2,14% para 8,86% e a do Norte, de 2,66% para 4,96%².

No entanto, se o período 1939/2005 for dividido, ver-se-á que até 1970 havia uma clara tendência concentradora; o Sudeste chegou a responder por mais de 65% do PIB nacional naquele ano. Após 1970, a participação do Sudeste foi declinante. Até o final da década de 80, os principais estudiosos do tema no Brasil acreditavam que, com o auxílio de políticas de desenvolvimento regional, estivesse em curso um processo de desconcentração da produção no Brasil. De 1970 a 1990, todas as regiões, com exceção do Sudeste, ganharam participação na economia nacional.

Houve nesse processo forte ação do Estado por meio de investimentos públicos, aí incluídas as empresas estatais, e de incentivos a investimentos privados para estimular a economia de regiões menos desenvolvidas. Sem dúvida, as políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil até meados da década de 80 criaram alguns pólos de desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas, como, por exemplo, o Pólo Petroquímico de Camaçari, na Bahia. No entanto, as políticas não conseguiram alterar substancialmente a configuração macrorregional da economia brasileira.

Além disso, as políticas de desenvolvimento regional não conseguiram fazer com que o processo de desconcentração da produção em direção às regiões menos desenvolvidas do País tivesse continuidade após 1990. Daquele ano até 2005, as participações das regiões brasileiras no PIB nacional mudaram muito pouco.

² O aumento da participação do Centro-Oeste está influenciado pela presença do Distrito Federal (DF), que concentra a administração pública. Caso o DF não seja considerado, a participação do PIB do Centro-Oeste cai para 5,11%.

Isso não significa que não tenha havido mudanças na distribuição espacial na produção desde a década de 90. Não há, inclusive, consenso sobre o tema. Há autores que afirmam estar em curso a reconcentração da atividade industrial na porção mais desenvolvida do País (Azzoni 1999 e Bacelar de Araújo 1999). Pacheco (1999) afirma que há continuidade no processo de desconcentração, mas ele seria restrito aos bens de consumo não duráveis. Diniz (1995) concorda que houve uma tendência à reconcentração da atividade industrial na área mais desenvolvida do País após os anos 90. No entanto, o autor faz uma qualificação importante: não houve a volta da primazia de São Paulo; a reconcentração teria atingido uma área mais ampla: o polígono definido por Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre-São José dos Campos-Belo Horizonte.

A despeito dessa importante discussão, pode-se afirmar que o processo de desconcentração, da forma como vinha ocorrendo de 1970 até meados/final dos anos 80, perdeu vigor. Note-se que isso ocorreu mesmo com a presença de importantes políticas de desenvolvimento regional, como os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), criados pela Constituição de 1988, além dos incentivos fiscais e dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste.

Ora, como não houve continuidade da desconcentração mesmo com a presença de instrumentos de desenvolvimento regional, pode-se argumentar que eles perderam eficácia³. Nesse quadro, o Poder Executivo, por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), mudou sua visão do problema regional brasileiro. A PNDR parte do pressuposto de que há, em todas as macrorregiões brasileiras, sub-regiões dinâmicas e com alta renda e sub-regiões estagnadas e de baixa renda. O problema regional estaria, portanto, presente em todo o País, e não somente no Norte e no Nordeste. Seria preciso, portanto, mudar o escopo da política, que passaria de macrorregional para sub-regional.

Essa mudança de visão sobre a questão regional implicou a necessidade de alterar os instrumentos da política de desenvolvimento regional. Por isso, no âmbito da Proposta de Emenda Constitucional nº 233, de 2008, conhecida como Reforma Tributária, foi proposta

³ Há sempre o argumento que esses instrumentos de política tiveram sim eficácia, já que eles podem ter impedido que a concentração da atividade produtiva no Sudeste voltasse ao nível de 1970.

a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que agregaria os instrumentos para a intervenção do Estado no âmbito regional que se coadunam com a nova visão sobre a questão espacial da economia brasileira.

O objetivo deste trabalho é avaliar a consistência teórica das mudanças que estão sendo propostas para os instrumentos de desenvolvimento regional. À primeira vista, isso pode parecer desnecessário, sob o argumento de que os “velhos instrumentos” já não funcionam, sendo que alguns deles já foram até mesmo extintos. No entanto, a alteração pode criar instrumentos com baixa eficiência, que seriam difíceis de ser alterados novamente, já que, mesmo ineficientes, esses instrumentos podem beneficiar alguns grupos que dificultariam futuras mudanças. Além disso, o novo Fundo contará com recursos expressivos: cerca de R\$ 15 bilhões por ano. Assim sendo, justifica-se uma avaliação das alterações propostas para verificar se elas se coadunam com as teorias mais modernas de desenvolvimento regional.

Para levar a cabo esse objetivo, este trabalho será dividido em sete seções além desta introdução. A segunda seção traz a exposição das mudanças propostas pelo Poder Executivo. A terceira trata das razões para mudar os instrumentos de políticas de desenvolvimento regional. Na quarta seção é analisado o quadro teórico que deu base aos instrumentos de política de desenvolvimento regional que vigeram no Brasil durante a segunda metade do século XX. A seção cinco traz uma exposição sobre as novas teorias de desenvolvimento regional. A sexta seção, por sua vez, analisa se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seu principal instrumento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, se coadunam com as teorias expostas na seção cinco. Na última seção são apresentadas as conclusões.

2. A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS MUDANÇAS NOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Reforma Tributária enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no início de 2008 – Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233, de 2008 – traz embutida uma alteração nos instrumentos da política de desenvolvimento regional, criados na década de 80 – caso dos Fundos Constitucionais de Financiamento – e início da década atual – caso dos Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia. Os dispositivos da PEC nº 233, de 2008, que tratam de política de desenvolvimento regional são aqueles que alteram os seguintes dispositivos constitucionais:

- Art. 159, II, “c”:⁴ prevê que a União destinará quatro inteiros e oito décimos por cento dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados, sobre grandes fortunas, operações com bens e prestações de serviços, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior, e dos impostos que a União vier a criar, nos termos do art. 154 da Constituição, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Esses recursos serão aplicados nas áreas menos desenvolvidas do País, segundo diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, sendo assegurada a destinação de, no mínimo, noventa e cinco por cento desses recursos para aplicação nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste⁴.

- Art. 161, IV, “a”, “b”, “c”:⁴ estabelece que cabe à lei complementar definir normas de aplicação e distribuição do FNDR, sendo no mínimo 60% para empresas do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. O restante dos recursos poderá ser aplicado em programas voltados ao desenvolvimento econômico e social das áreas menos desenvolvidas do País e em transferências a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infra-estrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar. O § 2º do art. 161 estabelece que

⁴ Atualmente, o art. 159, I, “c”, estabelece que a União destinará três por cento do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer. Em outros termos, foram criados pela Constituição os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

haverá tratamento favorecido para o semi-árido do Nordeste. O § 3º determina que no caso das Regiões que contem com organismos regionais, os recursos serão aplicados segundo as diretrizes estabelecidas por eles. Já o § 4º determina que os recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal não serão considerados na apuração da base de cálculo das vinculações constitucionais

- Art. 7º da PEC: o percentual da destinação de recursos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a que se refere o art. 159, II, “c”, da Constituição, será aumentado gradativamente até atingir o percentual estabelecido pela presente Emenda (4,8%). Seu § 1º determina que até que seja editada a lei complementar que regulamenta o disposto no art. 161, IV, da Constituição, os recursos a que se refere o caput serão aplicados nas seguintes condições:

I - setenta e dois inteiros e nove décimos por cento em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, nos termos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989;

II - dezesseis inteiros e dois décimos por cento por meio do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, nos termos da Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001;

III - dez inteiros e nove décimos por cento por meio do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, nos termos da Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001.

De acordo com o § 2º, o percentual mínimo de que trata o art. 161, IV, “a”, da Constituição (determinando que no mínimo sessenta por cento do total dos recursos do FNDR sejam aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) será reduzido gradativamente até atingir o valor estabelecido na presente Emenda, ou seja, passará de 80% no primeiro para 60% no oitavo ano.

O § 3º também estabelece uma transição para a destinação mínima de recursos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste de que trata o art. 159, II, “c”, da Constituição. A destinação será reduzida gradativamente até atingir o valor estabelecido na presente Emenda, passando de 100% no primeiro para 95% no sexto ano.

O § 4º estabelece que o Nordeste inclui as regiões abrangidas pela regulamentação do art. 159, I, “c” na redação anterior à PEC nº 233, de 2008⁵.

Como se pode perceber pela simples exposição de dispositivos, a mudança proposta é de vulto. Ela cria um novo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, em substituição aos cinco Fundos hoje existentes (Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia). Esse novo Fundo terá recursos para empréstimos, para aplicação a fundo perdido e para transferências aos Estados da Federação. Além disso, os recursos poderão ser aplicados em áreas menos desenvolvidas, mesmo que estejam nas regiões mais desenvolvidas do País. Exemplos seriam o Vale do Ribeira, em São Paulo, e a porção meridional do Rio Grande do Sul.

⁵ Há a inclusão das partes de Minas Gerais e do Espírito Santo da área de atuação da Sudene.

3. A NOVA PROPOSTA PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Diante de uma mudança significativa dos instrumentos da política de desenvolvimento regional, duas perguntas vêm à mente: (i) quais são os objetivos dessas mudanças? (ii) Em que quadro conceitual elas se basearam? Para responder essas questões, serão usados dois documentos: a Exposição de Motivos nº 00016/MF e o documento Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Vejamos, em primeiro lugar, os objetivos. Segundo a Exposição de Motivos nº 00016/MF, um dos objetivos da Proposta de Reforma Tributária é ampliar o montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional e introduzir mudanças significativas nos instrumentos de execução dessa Política. Com essas mudanças, afirma-se no documento, pretende-se instituir um modelo de desenvolvimento regional mais eficaz que a atração de investimentos através do recurso à “guerra fiscal”, que tem se tornado cada vez menos funcional, mesmo para os Estados menos desenvolvidos. É afirmado literalmente no documento que “a nova Política de Desenvolvimento Regional substituirá com grandes vantagens a utilização da guerra fiscal como instrumento de desenvolvimento”.

Pode-se depreender, portanto, que um dos objetivos da Reforma é acabar com a “guerra fiscal”⁶. Percebe-se, pela leitura da Exposição de Motivos, que o fim da “guerra fiscal” é o objetivo mais importante da alteração dos instrumentos de desenvolvimento regional proposta na Reforma Tributária, o que é questionável, como será visto no decorrer deste trabalho.

A Exposição de Motivos também menciona a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), proposta no início do Governo atual e institucionalizada por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Segundo o

⁶ De acordo com a Exposição de Motivos, os Estados que vierem a dar continuidade a políticas de renúncia de receitas no âmbito da guerra fiscal não terão direito aos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Eles também não terão direito aos recursos do Fundo de Equalização de Receitas (FER), a ser regulamentado por lei complementar, e financiado por uma vinculação de recursos (art. 159, II, “d” da Constituição) que substitui a parcela de 10% do IPI atualmente transferida aos estados proporcionalmente à exportação de produtos industrializados, além de outros recursos definidos na lei complementar, nos termos do art. 10 da PEC.

documento base da PNDR⁷, são dois seus propósitos: “reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa em nosso país de dimensões continentais”. O foco das preocupações incide, portanto, sobre a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território. Esse ponto será importante quando for analisado o marco conceitual por trás da reforma dos mecanismos de política de desenvolvimento regional, já que a eficiência dos mecanismos de política depende, em parte, dos objetivos para os quais eles são dirigidos.

Para atingir seus propósitos, a PNDR menciona iniciativas pioneiras de desenvolvimento integrado e sustentável, em que podem ser citados os Arranjos Produtivos Locais (APLs) que se desenvolvem nas diferentes mesorregiões. Segundo o documento, essas políticas têm a capacidade para mudar a realidade dos espaços sub-regionais do Brasil. Depreende-se, assim, que o estímulo a APLs teria o mérito de fomentar atividades econômicas em vários pontos do território, melhorando sua distribuição no espaço.

Para guiar sua intervenção, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional partiu do pressuposto de que há, em todas as macrorregiões brasileiras, sub-regiões dinâmicas e com alta renda e outras estagnadas e de baixa renda. Desse modo, conclui-se ali que o problema regional está presente em todo o País, e não somente no Norte e no Nordeste. Segundo o documento base da PNDR, “pode-se observar, no nosso país, a presença de sub-regiões de alta renda com potencial dinâmico, assim como de sub-regiões estagnadas e com baixos níveis de renda, em todas as macrorregiões. A questão regional, na atualidade, abrange todo o território nacional e demanda um olhar mais acurado sobre as realidades sub-regionais”. Conseqüentemente, ainda segundo o documento base da PNDR, é preciso tratar o problema regional como questão nacional, e não de algumas das macrorregiões. É preciso também mudar o escopo da política, que passaria de regional, ou, melhor dizendo, macrorregional, para sub-regional. Observe-se que não é sem razão que foi reservada uma parte dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para aplicação em áreas problemáticas do Sul e do Sudeste.

⁷ Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/index.asp#apresentacao>.

Até aqui descrevemos os objetivos gerais. A PNDR menciona também objetivos específicos. São eles, segundo o documento base:

- Dotar as regiões das condições necessárias de infra-estrutura, crédito, tecnologia etc. para o aproveitamento de oportunidades econômico-produtivas promissoras para seu desenvolvimento;

- Promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade da vida em todas as regiões;

- Fortalecer as organizações sócio-produtivas regionais, com a ampliação da participação social e estímulo a práticas políticas de construção de planos e programas sub-regionais de desenvolvimento

- Estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da magnífica diversidade sócio-econômica, ambiental e cultural do país⁸.

Para atingir esses objetivos, a PNDR menciona quais serão seus instrumentos:

- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.
- Fundos Constitucionais de Financiamento. (FNE, FNO, FCO).
- Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia.

Chame-se a atenção para o fato de que, como proposto pela Reforma Tributária, os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento serão extintos. Portanto, a PNDR contaria com o primeiro instrumento mencionado acima – o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional –, cujo desenho já foi exposto.

A PNDR defende a intervenção em escala sub-regional porque parte do pressuposto de que “a desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos”. Assim, prossegue o documento, “a PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão

⁸ É interessante notar que os objetivos específicos estão ligados ao objetivo maior, que é fomentar a atividade econômica em vários pontos do território de modo que ela tenha uma melhor distribuição no espaço.

produtiva de valores socioculturais diversos”. Ainda segundo a PNDR, “a essa dinâmica assimétrica dos mercados soma-se a desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica”⁹.

Essa última afirmação nos interessa muito. Reconhece-se na PNDR que os serviços públicos são muito diferentes entre as regiões. Portanto, não caberia apenas estimular as aglomerações produtivas em espaços pobres e estagnados, mas também dotá-los de infraestrutura adequada e de serviços públicos de qualidade. O próprio documento base da PNDR lista os mecanismos de ação sub-regional: infra-estrutura de média e pequena escala; apoio à inovação e fortalecimento de arranjos produtivos locais; capacitação de recursos humanos; apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. Pode-se perceber que os objetivos vão aumentando, mas não os instrumentos de política. No caso de serviços públicos, sua provisão para as áreas mais carentes não deveria ficar apenas a cargo da política de desenvolvimento regional, mas também de outras políticas públicas, como os gastos com saúde e educação.

O documento base da PNDR reconhece que os instrumentos de desenvolvimento regional em sentido estrito não serão suficientes para dar conta do financiamento de todos os objetivos da Política. Segundo o documento, “o financiamento do desenvolvimento nas múltiplas escalas conta com instrumentos diversos, a exemplo do orçamento geral da União e dos entes federativos, bem como dos Fundos Constitucionais de Financiamento, dos Fundos de Desenvolvimento Regional e dos incentivos fiscais¹⁰”.

Como se pode perceber, há, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, uma mudança dos objetivos em relação à política de desenvolvimento adotada no Brasil desde os anos 50. Há, também, com a proposta de criação do FNDR no bojo da Reforma Tributária, uma ampla reforma dos instrumentos para a consecução desses novos objetivos. O próprio documento base da PNDR afirma que “a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), cuja proposta encontra-se em negociação no Congresso, assume caráter cada vez mais indispensável para a efetividade da Política”.

⁹ Note o leitor que por trás desse raciocínio está a idéia de que os fatores de produção têm baixa mobilidade. Eles não migrariam para as áreas mais dinâmicas; ficariam nas áreas pobres e estagnadas. Por isso, seriam “desperdiçados”.

¹⁰ Ressalte-se que os três Fundos Constitucionais de Financiamento e os dois Fundos de Desenvolvimento Regional serão substituídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, conforme discutido anteriormente.

Assim sendo, deve-se questionar se há um quadro conceitual por trás dessas mudanças e se ele é adequado.

Antes de responder essas questões, será feita uma breve exposição sobre os instrumentos de política de desenvolvimento vigentes no Brasil e sobre o quadro conceitual que embasa esses instrumentos.

4. A ATUAL POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INSTRUMENTOS EM VIGOR E QUADRO CONCEITUAL

Os principais instrumentos de política de desenvolvimento regional existentes hoje foram criados pela Constituição Federal de 1988. Os Constituintes criaram os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), que contam com três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional (Constituição Federal, art. 159, I, “c”). Há, ainda, os Fundos de Desenvolvimento e os incentivos fiscais.

Em função da criação desses Fundos, as três regiões deles beneficiárias puderam contar com vastos recursos para aplicação em programas de desenvolvimento regional. Como se pode observar na Tabela 1, os repasses do Tesouro Nacional aos três Fundos Constitucionais de Financiamento, de 1989 a 2007, superaram R\$ 50 bilhões. A média anual de repasses aos três Fundos de 1989 a 2007 foi de cerca de R\$ 2,7 bilhões.

Tabela 1
Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE): 1989 a 2007

Ano	FCO	FNO	FNE
1989	R\$ 143.013	R\$ 143.013	R\$ 429.042
1990	R\$ 443.919	R\$ 443.919	R\$ 1.331.764
1991	R\$ 357.254	R\$ 357.254	R\$ 1.071.771
1992	R\$ 336.315	R\$ 336.315	R\$ 1.008.942
1993	R\$ 426.975	R\$ 426.975	R\$ 1.280.932
1994	R\$ 403.502	R\$ 403.502	R\$ 1.210.512
1995	R\$ 414.528	R\$ 414.528	R\$ 1.243.579
1996	R\$ 389.501	R\$ 389.501	R\$ 1.168.509
1997	R\$ 401.984	R\$ 401.984	R\$ 1.205.968
1998	R\$ 408.697	R\$ 408.697	R\$ 1.226.084
1999	R\$ 421.117	R\$ 421.117	R\$ 1.263.346
2000	R\$ 469.685	R\$ 469.685	R\$ 1.409.075

Ano	FCO	FNO	FNE
2001	R\$ 567.510	R\$ 567.510	R\$ 1.702.527
2002	R\$ 652.535	R\$ 652.535	R\$ 1.957.609
2003	R\$ 661.252	R\$ 659.653	R\$ 1.979.508
2004	R\$ 748.364	R\$ 748.364	R\$ 2.245.089
2005	R\$ 878.742	R\$ 878.742	R\$ 2.636.222
2006	R\$ 948.896	R\$ 948.896	R\$ 2.846.687
2007	R\$ 1.078.735	R\$ 1.078.667	R\$ 3.236.299
Total	R\$ 10.152.524	R\$ 10.150.857	R\$ 30.453.465

Avaliar as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento não é objetivo deste trabalho¹¹. No entanto, impressiona o fato de um montante tão vasto de recursos que podem ser emprestados com taxas de juros abaixo das de mercado não tenha contribuído para a continuidade do processo de desconcentração da atividade produtiva que vinha ocorrendo no Brasil desde a década de 70¹².

A primeira explicação que vem à mente é que a política de desenvolvimento regional teria ficado “manca” desde a década de 80. Até então, ela tinha como base o oferecimento de crédito subsidiado e investimentos em infra-estrutura¹³. Estes últimos caíram em função da crise financeira do Estado. Sobrou a oferta de crédito subsidiado a empresas privadas, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. No

¹¹ Para uma avaliação da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, veja Almeida, M. F., Silva, A. M. A. e Resende, G. M. (2006). *Uma Análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)*. IPEA, Texto para Discussão nº 1.206, Brasília e Silva, A. M. A., Resende, G. M. e Silveira Neto, R. M. (2006). *Avaliação Econômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO)*. IPEA, Texto para Discussão nº 1.207, Brasília.

¹² É preciso ter em mente a argumentação de que o quadro seria ainda pior na ausência desses fundos, ou seja, a concentração da atividade produtiva no Sul e no Sudeste poderia ser ainda mais pronunciada. Em outros termos, a participação de algumas regiões menos desenvolvidas na renda nacional não teria ficado estável, mas sim caído se os Fundos Constitucionais de Financiamento não tivessem sido criados.

¹³ Segundo Diniz (1995), o processo de desconcentração industrial no Brasil decorreu de vários fatores, em especial: a) de deseconomias de aglomeração, na área metropolitana de São Paulo, e da criação de economias de aglomeração, em alguns outros centros urbanos; b) da ação do Estado, em termos de investimento direto das empresas estatais; de incentivos fiscais; e da construção da infra-estrutura; c) da busca por recursos naturais; d) da unificação do mercado interno, que foi possível graças ao desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e de comunicações. No que concerne aos investimentos das empresas estatais, muitas das suas decisões de investimento não consideravam somente as perspectivas de lucro, mas também fatores relacionados à questão espacial. Isso se alterou com as privatizações; a lucratividade passou a ser o fator mais importante para as decisões de investimento. Além disso, ela foi seguida pela reestruturação interna das empresas. Esses fatores levam a uma criação de diferencial ainda maior nas taxas de investimento entre as regiões mais e menos desenvolvidas do País, reforçando a desigualdade existente e criando efeitos dinâmicos para o futuro, que têm potencial para aguçar a desigualdade regional.

entanto, os dois instrumentos são complementares, como discutiremos à frente. Na ausência de um, a eficiência do outro fica reduzida. Desse modo, para que o crédito subsidiado fosse capaz de se contrapor à tendência de concentração da atividade econômica, seu volume teria que ser muito grande ou o subsídio (diferencial de taxa de juros) teria que ser muito alto.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento são operados pelo Banco da Amazônia (FNO), pelo Banco do Nordeste (FNE) e pelo Banco do Brasil (FCO). Ao Ministério da Integração Nacional cabem as seguintes atribuições: i) estabelecer diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos, à luz da PNDR; ii) estabelecer normas para a operacionalização dos programas de financiamento; iii) supervisionar, acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, bem como avaliar o desempenho dos Fundos.

Os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE) são administrados, respectivamente, pela Sudam e Sudene e têm como agentes operadores os Bancos da Amazônia e do Nordeste ou outras instituições financeiras federais. Esses fundos financiam empresas constituídas na forma de sociedade por ações (S.A.), aptas a emitir debêntures. As debêntures poderão ser convertidas em ações até o limite de 15% do valor subscrito, podendo, entretanto, chegar a até 50%, no caso de projetos de infra-estrutura ou de projetos estruturadores.

Os incentivos fiscais são concedidos para empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene, nas seguintes modalidades: i) redução do imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração; ii) aplicação de parcela do imposto de renda em depósitos para reinvestimento; iii) isenção do IOF nas operações de câmbio para importação de bens; iv) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); v) maior incentivo para contratação no exterior de assistência técnica ou científica e de serviços especializados; vi) maior subvenção do valor da remuneração de pesquisadores titulados como mestres ou doutores; vii) depreciação acelerada incentivada; viii) desconto, no prazo de doze meses, contados da aquisição dos bens, dos créditos da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

São operados também os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), cujos recursos se originam da aplicação de parte do imposto de renda das empresas e são destinados ao fomento de empreendimentos relevantes ao desenvolvimento

regional. No âmbito do Finam e Finor, são atendidos apenas os projetos já aprovados até a extinção das “antigas” Sudam e Sudene. Atuando em modalidade semelhante, existe ainda o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres).

No nível mesorregional, os recursos se resumem às dotações do Orçamento Geral da União alocadas aos Programas do Ministério da Integração Nacional (Faixa de Fronteira, Conviver, Promeso, Promover e Produzir), bem como de outras instâncias do governo federal que atuam em sub-regiões selecionadas. Em algumas situações esses recursos federais são complementados pelas contrapartidas dos Estados e municípios. Entretanto, considerando-se a notória desproporção entre a dimensão das desigualdades enfrentadas e o fluxo de recursos disponíveis, é fundamental que se dote a PNDR de recursos adequados aos seus objetivos e o Plano Plurianual (PPA) de lógica de atuação territorial, sem o que não se poderão esperar resultados expressivos no combate à redução do quadro de desigualdades.

A política de desenvolvimento regional adotada no Brasil até a década de 80 tinha como base as idéias de autores como Perroux (1955), Myrdal (1957) e Hirschman (1958). Perroux (1955) se propôs a explorar as relações entre as indústrias motrizes – que têm a capacidade de aumentar as vendas e as compras de bens e serviços de outras indústrias – e as indústrias movidas – que têm as suas vendas aumentadas em função da presença de indústrias motrizes. O autor afirma que a indústria motriz, além de contribuir para o crescimento do produto global, também induz um crescimento diferenciado em seu ambiente, em sua área de influência, causado pelas relações que são estabelecidas com as indústrias movidas. Assim sendo, o crescimento não ocorreria de forma homogênea no espaço. Ele se concentraria em alguns “pólos de crescimento”, ligados à presença de indústrias motrizes. Esses pólos seriam capazes, segundo o autor, de modificar o seu meio geográfico imediato, uma vez que, nos pólos onde se verificam aglomerações industriais e urbanas, são verificados, também, efeitos de intensificação das atividades econômicas, em função do surgimento e do encadeamento de novas necessidades coletivas.

O estabelecimento de “pólos de crescimento” pode ocorrer por meio da adoção de políticas públicas. Para isso, o Estado, na forma de subvenção, pode estimular o aumento das vendas das indústrias motrizes e/ou o seu estabelecimento em regiões menos desenvolvidas de um país. Essa teria sido a base para as políticas de desenvolvimento

regional implementadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento a partir da década de 50 do século passado.

Myrdal (1957) introduziu o conceito de “causação circular cumulativa”, segundo o qual haveria uma inter-relação causal e circular nos fatores ligados à questão do desenvolvimento econômico. Esses fatores são responsáveis pelo desenvolvimento desigual não só de países, mas também de regiões dentro dos países. Uma região que apresenta circunstâncias econômicas desfavoráveis não consegue superá-las, tendo, por isso, um agravamento de suas dificuldades (Porto Júnior e Souza 2002). Já as regiões mais desenvolvidas podem entrar em um círculo virtuoso de crescimento.

Os conceitos de efeitos cumulativos e regressivos são utilizados por Myrdal (1957) para explicar esse processo. As regiões dinâmicas ou as que possuem alguma vantagem inicial no processo de crescimento tendem a absorver e a atrair recursos das regiões periféricas, aumentando o seu potencial de crescimento econômico (efeito cumulativo) em detrimento das regiões menos desenvolvidas (efeito regressivo).

De acordo com Porto Júnior e Souza (2002), em função de diversas economias de aglomeração e de externalidades, que se constituem nas regiões dinâmicas, elas tendem a atrair mais recursos, como capital, mão-de-obra e investimentos em infra-estrutura, consolidando um processo de aumento das desigualdades regionais. Isso explica a posição de Myrdal (1957), segundo a qual a livre operação do mercado leva à desigualdade e não à convergência de renda *per capita*, seja entre os países, seja entre as regiões do mesmo país.

Há a possibilidade, admitida por Myrdal (1957), de vazamentos dos efeitos positivos, das regiões dinâmicas para as regiões mais pobres, por meio, por exemplo, da demanda de matérias-primas e da transferência de tecnologia (efeitos de espraiamento ou propulsores). No entanto, esses efeitos não compensariam os efeitos regressivos e não quebrariam o ciclo cumulativo do crescimento econômico concentrado em algumas áreas. O resultado seria uma crescente heterogeneidade entre as regiões, porque, para Myrdal (1957), o desempenho favorável das regiões ricas tem como contrapartida o aumento da pobreza nas regiões estagnadas. Justificar-se-ia, então, a intervenção do Estado.

A aglomeração também desempenha um papel importante para a análise de Hirschman (1958), um autor que influenciou bastante a formulação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil na década de 60. Para esse autor, os recursos e

circunstâncias necessários ao desenvolvimento econômico não são escassos, nem tão difíceis de obter, desde que ele se manifeste primeiro. Assim, é fundamental a adoção de políticas públicas para fazer aflorar e para mobilizar o maior número possível de recursos escassos. Há, em Hirschman (1958), uma clara defesa da adoção de planos de desenvolvimento para estimular o crescimento econômico em países e regiões.

No que se refere especificamente à questão regional, Hirschman (1958) usa os conceitos de efeitos para frente e para trás (*forward and backward linkages*). Os efeitos para trás expressam as externalidades decorrentes da implantação de indústrias que, ao demandarem insumos dos setores a montante, lhes possibilitam o alcance de escalas mínimas de produção. Já as externalidades decorrentes dos efeitos para frente instrumentalizariam a oferta de insumos para tornar possível a implantação de setores a jusante.

Mas as idéias de Perroux, Myrdal e Hirschman e, conseqüentemente, suas recomendações de políticas de desenvolvimento regional, começaram a ser colocadas em cheque já na década de 70. Segundo Willoughby (2000), durante os anos 70, a capacidade das teorias tradicionais da localização para explicar o padrão de localização industrial e as políticas de desenvolvimento regional nelas baseadas foi crescentemente questionada. Naquele contexto, a mudança tecnológica emergiu como uma importante variável para explicar as mudanças industriais e geográficas. O surgimento e a adoção de novas tecnologias foram identificados como fatores que possibilitavam a desconcentração da atividade produtiva, e a manutenção da concentração das atividades de controle e coordenação. A região em que as plantas industriais estivessem localizadas não teria importância.

No entanto, o próprio Willoughby (2000) afirma que a evidência de que algumas áreas urbanas estavam se tornando lócus de desenvolvimento de novas tecnologias e de que as empresas que eram atraídas para essas áreas adquiriam vantagens competitivas e ajudavam no desenvolvimento de novas tecnologias levou à percepção de que a localização não podia ser ignorada. Em outros termos, o espaço continuava tendo influência no desempenho econômico. A idéia de que as empresas podem ter o mesmo desempenho, a despeito de sua localização, não prosperou.

Nesse sentido, surgiram desde os anos 90 duas importantes correntes teóricas que explicam a relação entre o espaço e o desempenho econômico: os autores neoschumpeterianos e a Nova Geografia Econômica (NGE). Como essas teorias ligam as mudanças recentes na economia aos novos padrões locacionais, elas devem constituir o marco conceitual para analisar a política de desenvolvimento regional. Por isso, será feita, na próxima seção, uma exposição dessas duas correntes teóricas.

5. AS NOVAS TEORIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Como foi mencionado acima, uma das explicações para a baixa eficiência da política de desenvolvimento regional criada no Brasil até os anos 80 pode ser a falta de complementaridade entre a concessão de crédito subsidiado e os gastos em infra-estrutura, que caíram em função da crise financeira do Estado brasileiro. Outra explicação para a baixa eficiência desses instrumentos, comprovada pela interrupção do movimento de desconcentração da atividade econômica, relacionada à primeira, é que as mudanças econômicas recentes podem ter levado a alterações na forma de distribuição espacial da atividade produtiva.

Nos anos 90, ocorreram profundas transformações na economia brasileira, levando a uma transformação na estrutura produtiva do País, que foi motivada, sobretudo, pela alteração do paradigma tecnológico (fenômeno de escala mundial), pela abertura do mercado interno ao comércio internacional, pela desregulamentação de vários mercados e pela privatização de empresas estatais.

As estruturas de produção e os mercados foram afetados de forma importante. A configuração das principais cadeias produtivas foi alterada pelas mudanças ocorridas na economia, seja no redesenho das estruturas organizacionais das empresas (com a incorporação de inovações organizacionais), na substituição dos insumos nacionais por importados (que levou à desestruturação de segmentos industriais desatualizados ou menos competitivos) ou na incorporação de novas tecnologias, com ênfase nas derivadas do segmento de microeletrônica e informática (Aurea e Galvão 1998).

Em relação ao impacto regional dessas questões, Aurea e Galvão (1998) afirmam que elas podem dificultar o desenvolvimento em espaços periféricos. Isso ocorre porque eles têm uma base científica e tecnológica menor, ou seja, menos elementos à disposição das empresas para que elas possam crescer, inovar e aumentar sua competitividade. Assim sendo, Aurea e Galvão (1998) observam que o clássico problema das disparidades regionais no Brasil é, pela ótica tecnológica, ainda mais grave que no campo econômico, *per se*. A base técnico-científica nacional é ainda mais concentrada que a base produtiva, o que favorece o desenvolvimento de atividades mais complexas em alguns poucos municípios

localizados em São Paulo e nos demais estados das regiões Sudeste e Sul do País. É fundamental, então, ligar a questão tecnológica à regional.

Um grupo de autores de uma dessas teorias – os neoschumpeterianos – parece ter influenciado a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e, conseqüentemente, da proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Assim sendo, será feita, em primeiro lugar, uma exposição sobre as posições desse grupo. A seguir, será discutida a posição de outra corrente teórica – a Nova Geografia Econômica – que, apesar de não ter influenciado a PNDR, é uma teoria importante, de modo que as sugestões de política que dela defluem devem ser analisadas.

5.1. Os Neoschumpeterianos

Os autores neoschumpeterianos têm empreendido esforços para compreender o papel dos processos de aprendizado e de inovação tecnológica no desenvolvimento regional. Há, por parte desses autores, a consideração de externalidades de natureza tecnológica, não pecuniária, enfatizando relações não comerciais entre os agentes econômicos de uma região, como as interações que levam à transmissão de conhecimento e os custos de transação.

Autores ligados às novas teorias do crescimento econômico, como Romer (1986) e Grossman e Helpman (1991), trataram do papel que o transbordamento (*spillover*) do conhecimento entre os agentes econômicos tem para a geração de retornos crescentes de escala, para o aumento da produtividade e para o crescimento econômico. Segundo Audretsch e Feldman (1996), o investimento em P&D feito por empresas e por universidades gera conhecimento que se tornam disponíveis (*spills over*) para outras empresas. Caso a capacidade de capturar esse conhecimento seja influenciada pela distância até suas fontes geradoras, pode-se esperar que haja uma aglomeração da produção próxima a elas. Isso ocorre porque pode haver fronteiras geográficas para fluxos de informação e de conhecimento, principalmente do conhecimento de tipo tácito¹⁴; o custo de transmissão

¹⁴ Há que se diferenciar “conhecimento tácito” de “informação”. Para Maignan et al. (2003), é importante salientar que o conhecimento é um conceito de maior alcance que a informação. O valor de uma informação depende do conhecimento prévio detido pelo seu receptor. É difícil imaginar que uma informação tenha valor para uma pessoa que não tenha conhecimento prévio de um assunto. A informação representa dados e o conhecimento representa o significado destes. O conhecimento possibilita dar a eles novos significados e

deste tipo de conhecimento aumenta com a distância. Assim sendo, não são somente os fatores físicos que levam à aglomeração da produção em uma área. Fatores intangíveis também são importantes para determinar a localização da produção no espaço.

Os autores neoschumpeterianos discutem, de forma detalhada, o papel da proximidade territorial para o aprendizado e para a inovação. Segundo Maskell e Malmberg (1999), como o conhecimento se tornou um ativo importante, sua criação passou a ser um processo chave para a geração de inovações e, conseqüentemente, para elevar a produtividade. Alguns tipos de criação de conhecimento dependem de uma relação próxima entre produtores e usuários. Isso ocorre porque essa relação facilita a troca de informações e o aprendizado. Os autores chamam a atenção para o fato de que a interação com clientes, públicos ou privados, que demandam produtos sofisticados e que são exigentes, ajuda as empresas a antecipar as tendências de mercado e a inovar, aumentando, assim, a produtividade. Esse tipo de interação tende a ser mais efetivo e eficaz quando os clientes estiverem localizados na mesma região que a própria empresa.

O relacionamento entre as empresas e seus clientes dá origem a um processo de aprendizado coletivo, onde o conhecimento codificado e o conhecimento tácito são transmitidos e utilizados pelas empresas de uma dada região. As interações entre elas, somadas às instituições, levam ao aparecimento de sistemas de criação de conhecimento específicos a cada região. O conhecimento é fundamental para a inovação, que é importante para o comportamento da produtividade. Como a criação e a transmissão de conhecimento ocorrem de maneira mais fácil em uma determinada região, conclui-se que a proximidade territorial é importante para o aumento da produtividade, que, por sua vez, terá impacto positivo sobre o crescimento da região onde se localizam as empresas.

Vargas (2002) deixa claro que a proximidade territorial é uma condição necessária, mas não suficiente, para a promoção do dinamismo inovativo das empresas e, conseqüentemente, da própria região. O autor nota que as especificidades regionais dão suporte ao desenvolvimento de certos empreendimentos, mas o desenvolvimento

estruturas e gerar, a partir deles, novas idéias e estratégias para gerar mais valor. Mas não é possível codificar todos os tipos de conhecimento. Há conhecimentos que estão incrustados em práticas, em pessoas, em instituições e em redes de relacionamento. Esses representam o conhecimento tácito. Sua transmissão requer o contato entre agentes econômicos e instituições. A esse respeito, os autores observam que as novas tecnologias reduzem o tempo e o custo para a transmissão de conhecimento, mas o conhecimento tácito, ao depender do contato entre os agentes econômicos, continua concentrado apenas nas áreas em que são gerados.

tecnológico depende de vínculos e interações que não se restringem às trocas entre as empresas de uma dada região, mas também entre estas e outros agentes e instituições locais, tais como centros de pesquisa, instituições de ensino e universidades, entidades governamentais e instituições financeiras. São esses vínculos e interações que determinam a probabilidade de que surja um ambiente propício à geração de inovação em uma dada região¹⁵, com impacto positivo sobre seu desempenho econômico.

É importante ressaltar o papel da região, já que empresas fisicamente distantes entre si poderiam trocar informações, principalmente na época atual, em que avanços tecnológicos permitem uma crescente codificação do conhecimento e facilitam a sua transmissão. Mas, mesmo diante de uma crescente capacidade de codificação do conhecimento, o desenvolvimento tecnológico depende da transmissão de conhecimentos tácitos. Esta, por sua vez, é facilitada pela proximidade cultural, física, política e lingüística, o que leva à manutenção da importância de países e/ou regiões para o processo de desenvolvimento. Se a criação e a difusão de conhecimento são mais fáceis de ocorrer dentro de limites regionais, pode-se argumentar que aspectos locais ainda são importantes para a geração de inovações e, portanto, para o aumento da produtividade. Este aumento, como já ressaltado, beneficia a própria região.

Segundo Schmitz (1999), os ganhos econômicos para as empresas locais não advêm, necessariamente, da aglomeração. No entanto, a aglomeração é um fator que facilita um grande número de desenvolvimentos subseqüentes: a divisão do trabalho, a especialização dos produtores locais, o surgimento de fornecedores qualificados (matérias-primas, componentes, bens de capital, serviços financeiros e técnicos), a concentração de trabalhadores com habilidades adequadas ao setor predominante na aglomeração, e a ação conjunta dos produtores locais. Essa última pode apresentar-se sob duas formas: empresas individuais cooperando entre si, ou grupos de empresas aglutinados em associações empresariais ou consórcios.

¹⁵ No entanto, mesmo tendo em mente todas as observações feitas acima, nada garante que empresas de uma região com dotações “adequadas” tenham sucesso na adoção de estratégias para inovar e, em consequência, aumentar a produtividade. As empresas podem adotar estratégias defensivas, não o *best practice*. Uma vez tomadas as decisões para garantir a adoção de estratégias defensivas, elas podem gerar um *lock in*, tornando difícil a adoção de outras estratégias. Note-se que isso pode ocorrer mesmo que a região em que a empresa atua possua as condições para subsidiar a adoção de estratégias mais agressivas que levem ao *best practice*. Somente essas estratégias, em conjunto com a dotação de fatores adequada de uma região, levarão a um resultado positivo, ou seja, ao sucesso das empresas em uma região e, portanto, da própria região.

Os desenvolvimentos subseqüentes, mencionados por Schmitz (1999), podem ou não aparecer. Quando não aparecem, as aglomerações apresentam pouco dinamismo, e suas empresas são incapazes de se expandir ou de inovar¹⁶. No caso contrário, as empresas conseguem aumentar a sua competitividade, inovar, crescer e chegar ao mercado internacional. Mas esses dois extremos não são os únicos casos possíveis. Há possibilidades intermediárias.

As chances de sucesso são maiores em aglomerações produtivas integradas regionalmente, localizadas próximas aos centros urbanos de médio e grande porte, e providos de capital social básico, como rede integrada de transportes, infra-estrutura urbana bem consolidada e sistema educacional sofisticado. Há complementaridades produtivas entre as empresas do pólo urbano regional e seu entorno, de modo que há a geração de externalidades positivas e a sua apropriação por parte das empresas. Exemplos são as aglomerações industriais do interior de São Paulo (Lemos et al. 2003). Estes autores afirmam que, no limite, seria ilógico, analiticamente falando, pensar uma aglomeração produtiva “ilhada”, sem um meio urbano capaz de criá-la e de reproduzi-la¹⁷.

Foi dito acima que os autores neoschumpeterianos tiveram grande influência na formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A idéia básica é que há a possibilidade de estimular a economia de espaços sub-regionais, criando-se, por meio de políticas que estimulem a inovação, focos de desenvolvimento em áreas antes deprimidas. A conseqüência desse processo seria um aumento da produtividade das empresas dessas áreas, com conseqüências positivas sobre o crescimento da economia das regiões onde elas se localizam. O quadro final seria aquele onde há várias aglomerações produtivas, ou seja, arranjos produtivos baseados nas vocações econômicas locais. Com isso, o território seria mais homogêneo em termos econômicos.

No entanto, os próprios autores neoschumpeterianos discutidos acima afirmam que não há certeza de que empresas de uma área onde haja aglomeração ingressarão em uma trajetória de inovação e obtenção de ganhos de produtividade que beneficiarão a área onde

¹⁶ Veja a nota anterior.

¹⁷ De acordo com Lemos et al. (2003), a ênfase analítica no local deixou ao longo do caminho questões fundamentais para o entendimento da distribuição do capital no espaço. A abordagem centrada na aglomeração privilegia as economias externas. No entanto, há, com a ênfase no local, uma desconsideração dos ganhos advindos da complementaridade produtiva regional, e da diversificação produtiva propiciada pela escala econômica das cidades. É necessário reconhecer que o território local é diferente do urbano e do regional. Estes dois últimos deveriam ser, portanto, incorporados na análise.

estão instaladas. Há até mesmo autores – Lemos et al. (2003), por exemplo – que afirmam que um pré-requisito para o sucesso de uma aglomeração é ela estar incluída em uma rede urbana. Ora, sabe-se que há várias sub-regiões no Brasil que são de baixa renda e estagnadas e que não têm em seu entorno uma rede urbana capaz de contribuir para a geração de externalidades positivas e de ganhos de escala. Portanto, não é possível saber, a priori, quais sub-regiões terão sucesso. É possível que, mesmo com a adoção de políticas públicas, algumas fracassem.

Nesse sentido, é duvidoso que se possa falar em um espaço homogêneo em termos econômicos, como faz a PNDR. O custo financeiro para alcançar esse objetivo poderia ser muito alto, incompatível com o montante de recursos previsto na PNDR. Na União Européia, por exemplo, o espaço não tem se tornado homogêneo em termos econômicos, mesmo com a atuação da política de desenvolvimento regional. De acordo com Puga (2002), está em curso um processo de convergência entre as rendas *per capita* dos países, mas uma divergência no interior dos países. Em outras palavras, a atividade econômica vem se concentrando em alguns pontos do território dentro dos países da União Européia.

Essas questões serão tratadas mais à frente, quando for discutida a adequação conceitual das mudanças propostas para os instrumentos de política de desenvolvimento regional. Por ora, deve-se tratar da outra corrente teórica na área de economia regional surgida na década de 90: a Nova Geografia Econômica.

5.2. A Nova Geografia Econômica

A questão espacial retomou sua importância dentro da teoria econômica neoclássica a partir da década de 90, com os chamados autores da Nova Geografia Econômica (NGE)¹⁸. Krugman (1995), por exemplo, reconheceu que a questão espacial é extremamente importante para a análise econômica. A renda não se torna necessariamente homogênea entre países e/ou regiões. As economias de escala, as externalidades geradas pela aglomeração e as diferenças entre a produtividade dos fatores de produção podem

¹⁸ Suzigan (2001) afirma que a NGE foi um dos desenvolvimentos mais importantes da teoria econômica desde o início dos anos 90. O autor menciona que Paul Krugman a chamou de quarta onda dos retornos crescentes/competição imperfeita na economia, depois da nova organização industrial, da nova teoria do comércio internacional e da nova teoria do crescimento econômico (modelos de crescimento endógeno).

fazer com que seja vantajosa a concentração de recursos e de setores produtivos em apenas alguns pontos do território, permanecendo marginais os demais (Krugman 1991).

Os modelos da NGE dão ênfase aos custos de transporte. Se ele for alto, as empresas terão interesse em se manter nas regiões mais concentradas, que possuem um mercado maior (*home market effect*). Na medida em que há uma redução do custo de transporte, as empresas terão interesse em sair das regiões mais concentradas, levando à desconcentração da produção, que acabará causando a convergência de renda entre estas e as regiões menos desenvolvidas.

No entanto, se o custo de transporte cair muito (tendência a zero), as empresas terão novamente incentivo para se instalar na região em que o mercado é maior. Como elas não terão custos para abastecer mercados distantes, elas poderão operar na região com maior mercado e se beneficiar das externalidades positivas, geradas pelo processo de aglomeração de atividades produtivas, e da exploração de economias de escala, abastecendo com sua produção os mercados de regiões periféricas. Desse modo, é possível, teoricamente, embora não inexorável, a emergência de um equilíbrio com um padrão centro-periferia, com todos os bens sendo produzidos em uma só região.

Segundo Baldwin e Martin (2003), nos modelos da NGE a geografia afeta o crescimento e vice-versa, criando uma “causalidade circular” do crescimento econômico. As forças que levam à localização de um setor de atividade em certa região também estimulam que ali sejam feitos investimentos, aumentando o seu estoque de capital físico e humano. Na medida em que parte da renda gerada por esses fatores de produção é gasta na própria região, seu mercado cresce, ou seja, há a formação de um “pólo de crescimento”.

A formação desses pólos faz com que a relação capital/trabalho, entre as regiões, seja permanentemente alterada. Em função disso, os diferenciais de renda entre elas não desaparecem¹⁹.

Puga (2002) desenvolveu um modelo para explicar a distribuição da atividade econômica no espaço com duas regiões: um centro e uma periferia. Ainda que a dotação de fatores de produção seja semelhante nas duas regiões, o centro concentra a maior parte da produção. Em função disso, sua renda é maior. Segundo o autor, para custos de transporte positivos e finitos, a participação do centro na produção é superior à sua participação na

¹⁹ Para que isso ocorresse, a migração teria que ser muito intensa e veloz.

dotação total de fatores de produção. Isso se explica pelo “home market effect” (efeito do mercado doméstico). Mas, é preciso ter em mente que, com altos custos de transporte, as empresas vendem somente nos mercados locais. Assim sendo, se uma região tiver muitas empresas em relação à sua dotação de recursos, haverá competição entre elas por esses fatores e seus preços subirão. Haverá também um aumento da concorrência entre as empresas no mercado do centro. Somem-se a isso as deseconomias de aglomeração e o resultado será a saída de empresas do centro, reduzindo as diferenças entre as duas regiões, fazendo com que sua participação na produção tenda a ser equivalente à sua participação na dotação de recursos. Em outros termos, poderia haver a convergência de renda entre as duas regiões.

No entanto, Puga (2002) observa que, com redução dos custos de transporte (CT), há um crescimento das vendas que cada empresa pode fazer em outra região, reduzindo a pressão pela saída de empresas do centro devido ao aumento da concorrência. Em outras palavras, menos empresas sairiam da região em função de maior concorrência. Isso permitiria a uma região ter uma participação na produção superior à sua participação na dotação de fatores, ou seja, a convergência não ocorreria.

Além do fator apontado no último parágrafo, as empresas do centro, ao venderem mais em ambos os mercados, podem ter ganhos de escala e maiores lucros, ou seja, há o que os autores da NGE chamam de externalidades pecuniárias. De acordo com Martin (1999), é sempre mais lucrativo produzir na área mais rica, que possui o maior mercado, de modo a maximizar os benefícios das economias de escala. Com a queda dos custos de transporte, as empresas podem se beneficiar ainda mais dos ganhos de escala, já que podem atender também mercados menores que antes possuíam uma proteção “natural” em função dos elevados custos de transporte. Há, portanto, um incentivo para que as empresas se localizem nas regiões mais ricas, com maior mercado interno. Os ganhos de escala, por sua vez, podem atrair mais empresas, aumentando ainda mais o tamanho da indústria no centro. Mais uma vez, sua participação na produção aumentaria em relação à sua participação na dotação de fatores, ou seja, não haveria convergência de renda entre as regiões²⁰.

²⁰ Há, segundo Krugman (1995), outros fatores que levam as empresas a ficarem concentradas: a possibilidade oferecida por um grande mercado local de viabilizar a existência de fornecedores de insumos capazes de explorar economias de escala e as vantagens decorrentes de uma oferta abundante de mão-de-obra.

Um modelo como esse, com concorrência imperfeita, mostra a ambigüidade entre os efeitos da redução dos custos de transporte na atratividade das regiões centrais e periféricas. No entanto, as diferenças surgem porque o tamanho do mercado de cada região é diferente. Não se explica por que isso ocorre. Em outros termos, a dotação de fatores inicial de cada região é exógena. Mas, segundo os autores na NGE, mesmo regiões similares inicialmente podem ter estruturas de produção e níveis de renda diferentes.

Entretanto, o crescimento da economia da região central pode levar a um aumento da demanda por seus fatores de produção e elevar de seus preços. Com os custos de transporte em queda, os preços dos fatores de produção em alta poderiam levar algumas empresas a migrar para fora do centro, reduzindo sua participação na produção. Se o custo de transporte for descendente, esse movimento tende a continuar até que a participação de cada região na produção equivalha à sua participação na dotação de fatores. Quando isso ocorrer, a remuneração dos fatores de produção nas duas regiões será equivalente, ou seja, não haverá diferença de renda *per capita* entre elas.

No entanto, os autores da NGE mostram que a convergência pode não ocorrer quando outras variáveis são levadas em consideração. Krugman (1991), por exemplo, mostra que a integração da migração da força de trabalho entre as regiões com os retornos crescentes de escala e os custos de transporte cria uma tendência à concentração da produção na medida em que as regiões se integram, ou seja, em que os custos de transporte caem. Retomando o raciocínio anterior, caso alguns dos fatores de produção sejam móveis, a pressão exercida sobre seus preços pela concentração da atividade econômica será relaxada. Em outros termos, os preços dos fatores de produção no centro podem não aumentar, de modo a expulsar algumas empresas de seu mercado e igualar a participação na produção industrial à participação na dotação de fatores, o que eliminaria a diferença entre a remuneração dos fatores de produção. A oferta de fatores de produção se torna elástica devido à sua mobilidade. Além disso, na medida em que mais fatores de produção são atraídos, o mercado da região central cresce, atraindo ainda mais empresas interessadas em se beneficiar do “home market effect”, ou seja, dos ganhos de escala, das externalidades pecuniárias. Isso permite a continuidade das diferenças entre as regiões, mesmo com a continuidade da queda dos custos de transporte.

O ponto central é que se o custo de transporte for baixo, ou seja, se houver integração entre as regiões, e se houver mobilidade dos fatores de produção, as regiões que tiverem, por qualquer motivo, uma vantagem inicial a consolidarão. Seu mercado será maior, elevando sua atratividade, uma vez que as empresas, ao se instalarem ali, poderão, graças ao maior mercado, obter ganhos de escala. Regiões que inicialmente tinham dotações de fatores bem parecidas podem acabar tendo estruturas econômicas bastante diferentes.

Pode-se pensar, como exemplo, o que teria ocorrido com o custo do trabalho na Região Metropolitana de São Paulo caso a migração de habitantes de outras regiões não tivesse sido possível. Certamente, ele teria crescido bastante. A consequência da alta do fator de produção trabalho teria sido a migração de empresas para outras regiões, onde o trabalho era mais barato. Como consequência, as diferenças de renda inter-regionais teriam caído. Mas, como houve a migração em função de salários mais altos pagos em São Paulo e de um maior acesso a bens e serviços na região metropolitana daquele Estado, a pressão sobre os salários foi atenuada. Além disso, trabalhadores de outras regiões que foram para São Paulo contribuíram para aumentar o tamanho de seu mercado. Esse movimento, por sua vez, tornou a localização em São Paulo mais atraente, reforçando as diferenças entre o centro e a periferia da economia brasileira²¹.

Outro exemplo relacionado à migração é dado por Puga (2002). Segundo o autor, a baixa mobilidade do trabalho na Europa explicaria porque sua produção industrial é mais dispersa que nos Estados Unidos e porque as diferenças de renda *per capita* entre as regiões são maiores na Europa²², ou seja, porque a convergência da renda *per capita* foi uma tendência nos EUA e não na Europa.

O ponto a realçar é que há fatores que podem bloquear a convergência, mesmo que não haja significativas diferenças entre as regiões. As empresas produzem com mais eficiência, em função dos ganhos de escala, e os trabalhadores têm mais bem-estar quando estão próximos a mercados grandes. Estes, por sua vez, atraem mais empresas e

²¹ Esse movimento tem um limite. A excessiva concentração da atividade econômica na Região Metropolitana de São Paulo acabou gerando custos para as empresas, decorrentes das chamadas “deseconomias de aglomeração”, que causou um movimento de desconcentração da atividade econômica em direção ao interior do Estado e a partes de Estados limítrofes.

²² Segundo Puga (2002), metade da produção industrial da Europa se concentra em 27 regiões, que abrangem 17% da área da EU e abrigam 45% de sua população. Nos EUA, metade da produção industrial se concentra em 14 Estados, que abrangem 13% da área do País e abrigam 21% da população.

trabalhadores. Esse processo tende a aumentar as diferenças regionais. Há, portanto, a despeito da dotação de fatores das regiões, forças que podem levar à divergência ou à convergência. Essas forças, por sua vez, podem ser explicadas por fatores microeconômicos. Essas duas importantes contribuições da NGE a tornam útil para entender a evolução das desigualdades regionais e para pensar no papel que a política de desenvolvimento regional pode ter quando o objetivo for evitar a polarização, ou seja, a total concentração da produção em um só ponto do território, como será discutido abaixo.

Martin (1999) faz uma junção das idéias dos autores neoschumpeterianos e da NGE. O autor chama a atenção para o fato de a concentração espacial de atividades produtivas também gerar ganhos não pecuniários, ou seja, há externalidades de natureza tecnológica, propostas pelos autores neoschumpeterianos. Segundo esses autores, a taxa de inovação tende a ser maior nas áreas com maior densidade econômica, como foi discutido acima. A maior taxa de inovação, por sua vez, tem impacto sobre a produtividade e, conseqüentemente, sobre a taxa de crescimento da região mais rica. Há, então, uma causalidade circular cumulativa: regiões mais ricas recebem mais empresas e têm uma maior taxa de inovação; conseqüentemente, crescem mais. O resultado desse processo é um aumento da desigualdade regional.

Segundo Ottaviano (2002), a aglomeração tem mais chance de ocorrer em setores em que os retornos crescentes de escala são mais importantes, o poder de mercado é maior, os clientes e os fornecedores têm mobilidade e os custos de transporte são baixos. Todos esses fatores tendem a expandir o mercado, tornando a região ainda mais atraente para novas empresas. Em outros termos, o autor afirma que as forças que levam à aglomeração se reforçam, tornando o processo cumulativo. Mas, segundo Ottaviano (2002), para os autores da NGE, a força desse processo depende do nível dos custos de transporte. Desse modo, o custo de se transportar mercadorias no espaço é um conceito central na análise da Nova Geografia Econômica. Sua redução ou elevação tem implicações para o resultado da distribuição da atividade econômica no espaço. Assim sendo, pode-se depreender que essa variável será determinante na análise que autores da NGE fazem das políticas de desenvolvimento regional.

Embora sujeitas a críticas, é inegável que a Nova Geografia Econômica e as teorias dos autores neoschumpeterianos fazem parte dos principais avanços teóricos na área de

economia regional ocorridos após a década de 80. Pode-se também dizer que essas teorias explicam as mudanças no processo de localização da atividade econômica no espaço que ocorreram desde os anos 80, que, por sua vez, decorrem das mudanças econômicas e tecnológicas. Desse modo, o passo seguinte deve ser questionar quais as implicações dessas teorias em termos de política de desenvolvimento regional. E, mais importante para o caso brasileiro, é questionar se a mudança nos instrumentos de política de desenvolvimento regional proposta no âmbito da Reforma Tributária se coaduna com as proposições de política dessas teorias. Em outros termos, as mudanças na política de desenvolvimento regional serão analisadas à luz das teorias expostas acima²³.

²³ Desde já deixo claro que o objetivo do trabalho não é comparar a política atual com a proposta do Poder Executivo. Essa tarefa já foi levada a cabo em Zouvi et. al. (2008). O objetivo deste trabalho é tão somente analisar a proposta do Executivo à luz das novas teorias sobre o desenvolvimento regional.

6. O QUADRO CONCEITUAL DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Martin (1999) questiona por que a geografia econômica resultante das forças de mercado pode levar a um padrão centro-periferia, com concentração da produção em um ponto do território e por que é necessária a intervenção do Estado, por meio de políticas de desenvolvimento regional, para tentar reverter esse resultado. Em primeiro lugar, de acordo com o autor, quando as empresas decidem onde se localizar, elas não levam em conta o impacto de sua escolha sobre o bem-estar de agentes que não possuem mobilidade. O resultado da concentração econômica, prossegue o autor, penalizará, como consumidores e trabalhadores, as pessoas que permanecerem nas regiões menos desenvolvidas. No entanto, Martin (1999) lembra que a concentração traz benefícios para o conjunto da economia, já que tende a aumentar a taxa de inovação, de produtividade e de crescimento econômico, como foi discutido na seção anterior. Esses benefícios também não são levados em consideração pelas empresas quando elas tomam decisões sobre sua localização.

Há, portanto, externalidades positivas e negativas decorrentes das decisões das empresas sobre sua localização. Assim sendo, justifica-se a intervenção do Estado. A questão seguinte é saber qual política de desenvolvimento regional adotar. Para essa decisão, por sua vez, as considerações feitas por Martin (1999) devem ser levadas em conta.

Para a decisão de localização de uma empresa ser um problema econômico, há dois pressupostos. Em primeiro lugar, deve haver custos de transporte positivos. Em segundo lugar, deve haver custos para fragmentar a produção, ou seja, deve haver retornos crescentes de escala ao nível da planta, de modo que há um dilema entre proximidade dos mercados consumidores e concentração da produção, o que torna as decisões quanto à localização não triviais (Ottaviano 2002).

Autores da NGE e neoschumpeterianos mostram, como já foi discutido, que não necessariamente haverá convergência de renda entre as regiões; pode haver um aumento auto-sustentado da divergência. Para explicar sua posição, os autores dessas escolas usam os conceitos de economia de escala e de externalidades tecnológicas (*technological spillovers*). Ganhos de eficiência ocorrem em função da aglomeração de atividades econômicas no espaço, uma vez que a aglomeração propicia ganhos de escala e a

possibilidade de aumento da taxa de inovação. São esses fatores, portanto, que explicam as diferenças entre as regiões. Desse modo, pode-se pensar que a melhor distribuição de atividades econômicas no espaço significa abrir mão dos benefícios gerados pela aglomeração, ou seja, dos ganhos de eficiência. Em outras palavras, a melhor distribuição pode ser vantajosa para algumas das partes, mas não para o todo.

Há, então, em termos teóricos, uma escolha que deve ser feita entre boa distribuição da atividade econômica no espaço e crescimento econômico agregado. Segundo Quah (1996, *Apud* Martin 1999), os dois países europeus que atingiram as maiores taxas de crescimento econômico e convergiram em direção à média da União Européia – Portugal e Espanha – tiveram os maiores aumentos de desigualdade entre suas regiões. Segundo Martin (1999), está ocorrendo na Europa um processo de convergência entre os países e de divergência entre as regiões dentro dos países. De acordo com esse autor, isso seria uma prova de que os mecanismos promotores da concentração espacial da atividade econômica apontados pelos autores da NGE e pelos neoschumpeterianos estão em operação dentro dos países, ou seja, áreas com maior concentração da atividade econômica tendem a crescer mais.

Mas foi justamente essa concentração da produção em alguns pontos do território que levou esses países a crescer mais e convergir rumo à renda média da União Européia. As políticas de desenvolvimento regional enfrentam, portanto, um dilema entre equidade – homogeneização econômica do espaço – e eficiência – maior crescimento econômico. Isso, de acordo com Martin (1999), é um indicativo de que, com políticas de desenvolvimento regional, é difícil para um país alcançar, concomitantemente, uma maior taxa de crescimento econômico e uma maior igualdade entre suas regiões²⁴.

Nesse sentido, de acordo com Puga (2002), um aspecto fundamental para um bom desenho das políticas de desenvolvimento regional é a clara definição de seus objetivos. Por exemplo, deve-se esperar a homogeneização de algumas variáveis no espaço, tais como a renda *per capita*, a taxa de desemprego, os serviços de saúde e os indicadores sobre educação? Uma vez definido o objetivo, é necessário, segundo o autor, um segundo passo: encontrar as políticas adequadas para atingir o objetivo escolhido.

²⁴ Martin (1999) tinha em mente Portugal, Espanha, Irlanda e Grécia e os países que entraram recentemente na EU.

No caso do Brasil, como foi mencionado acima, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que é o fundamento da reforma dos instrumentos de política proposta na Reforma Tributária, tem como um de seus objetivos uma melhor distribuição da atividade econômica no espaço. Para alcançá-lo, a PNDR prevê o estímulo a arranjos produtivos locais, de forma a usar as vocações locais para fomentar o desenvolvimento. Esse desenvolvimento seria sub-regional, e a política teria atuação nesses espaços. Ademais, ao reconhecer que há sub-regiões pobres e estagnadas em todo o território nacional, fica claro que a política deverá atuar em todas as regiões do País. Em outros termos, fica claro o intuito de ter um espaço econômico mais homogêneo.

À luz do que foi exposto acima, poderia parecer que, para reduzir as diferenças de renda entre as sub-regiões, objetivo da PNDR, ter-se-ia que abrir mão dos benefícios gerados pela aglomeração de atividades econômicas no espaço. Com isso, a própria dinâmica econômica do País poderia ser comprometida.

No entanto, Martin (1999) afirma que esse dilema pode ser contornado caso as inovações sejam estimuladas em regiões menos desenvolvidas. Isso estimularia o aumento da produtividade e o crescimento econômico em regiões menos desenvolvidas, com impacto sobre a taxa de crescimento econômico de todo o país. Políticas para incentivar inovações, segundo Martin (1999), incluiriam: subsídios a pesquisa e desenvolvimento (P&D) e gastos em educação. Também poderiam ser adotadas medidas para estimular a adoção de inovações por empresas de áreas menos desenvolvidas²⁵. Políticas públicas que, à primeira vista não são regionais, possibilitam que objetivos regionais sejam atingidos.

Contornar o dilema, segundo Martin (1999), envolve o estímulo às inovações nas regiões mais pobres. Isso envolve investimentos em P&D e políticas que fomentem a adoção de avanços tecnológicos pelas empresas. De onde virão os recursos para bancá-los? Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional? A proposta de sua criação não menciona esse objetivo. Assim sendo, no caso brasileiro, teriam que ser criados

²⁵ A geração de uma inovação pode ser diferente de sua aplicação, de sua adoção. A inovação não precisa ser gerada, necessariamente, no local onde será aplicada. Não é necessário que as inovações sejam geradas em todas as áreas, mas é fundamental que as empresas de áreas menos desenvolvidas sejam capazes de adotar inovações. Sofisticados laboratórios de pesquisa, requerem, entre outros fatores, economias de escala e proximidade com os grandes centros de pesquisa. Desse modo, a geração de inovações em todo o território não seria factível, mas é de fundamental importância que empresas de áreas menos desenvolvidas sejam capazes de adotar inovações, mesmo que elas sejam produzidas em centros de pesquisa localizados em áreas desenvolvidas. O fundamental é que as inovações possam ser adotadas e adaptadas às condições econômicas das áreas menos desenvolvidas.

instrumentos para a consecução desse objetivo. Uma alternativa seria utilizar outras políticas públicas. Mas, uma vez mais, políticas públicas estariam sendo usadas para alcançar objetivos de desenvolvimento regional. Assim sendo, dado o objetivo mor da PNDR – tornar o espaço mais homogêneo em termos econômicos –, é fundamental que a política para fomentar inovações seja um de seus objetivos principais. Conseqüentemente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, o instrumento da PNDR, deveria conter recursos para esse fim.

Ainda assim, as observações de Martin (1999) não eliminam o possível dilema da PNDR. Isso ocorre por dois motivos. O primeiro é, uma vez mais, a questão dos recursos. Como foi mencionado acima, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional destinará o mínimo de 95% de seus recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Restariam, portanto, apenas 5% para aplicar nas sub-regiões pobres e estagnadas do Sul e do Sudeste. Como a Exposição de Motivos que acompanha a Reforma Tributária prevê que o FNDR contará com R\$14,6 bilhões em 2016, essas sub-regiões teriam acesso a, no máximo, R\$ 730 milhões. Isso não significa o fracasso da PNDR, já que outras políticas públicas podem ser utilizadas para fomentar sub-regiões pobres e estagnadas localizadas nas macrorregiões mais desenvolvidas. Pode-se citar, como exemplo, o programa de estímulo a arranjos produtivos locais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No entanto, deve ficar claro que a consecução do objetivo de um espaço homogêneo em termos econômicos parece estar além da capacidade dos instrumentos da PNDR, cuja proposta de criação consta da Reforma Tributária.

Além da questão do montante de recursos, há uma aparente contradição entre o objetivo da PNDR de atuar em escala sub-regional para tornar o espaço mais homogêneo e seu principal instrumento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Para alcançar o objetivo de atuar em todas as sub-regiões pobres e estagnadas do Brasil, o próprio conceito de macrorregião deveria ser abandonado. Nesse sentido, não é lógico manter a destinação de 95% dos recursos do FNDR para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No entanto, a eliminação da menção às macrorregiões geraria uma enorme resistência política, o que poderia inviabilizar a própria criação do FNDR. Além disso, quando as sub-regiões pobres e estagnadas do Brasil são colocadas no mapa, pode-se ver que elas se concentram no interior do Nordeste e do Norte. Desse modo, a menção às macrorregiões é justificada.

Uma das críticas que são feitas às políticas de desenvolvimento regional é que seus objetivos geralmente ultrapassam a capacidade de seus instrumentos de alcançá-los. Esse parece ser o caso da PNDR, cujo principal instrumento será o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. O objetivo principal da política – alcançar um espaço mais homogêneo por meio da intervenção em sub-regiões – é difícil de ser alcançado com o montante de recursos previsto no FNDR. Além disso, para contornar o dilema entre eficiência gerada pela aglomeração e dispersão, teriam que ser feitos investimentos para fomentar inovações nas áreas periféricas. São dois objetivos que teriam que ser atendidos com apenas 5% dos recursos do FNDR.

O fato de os objetivos extrapolarem a capacidade dos instrumentos de política não é um privilégio do Brasil. Por exemplo, Martin (1999) mostra que os instrumentos de política de desenvolvimento regional da União Européia têm três objetivos: reduzir as desigualdades entre as regiões, aumentar a eficiência da economia européia e de seus países membros e reduzir as desigualdades entre esses países. Segundo o autor, os objetivos são muitos e contraditórios, devendo ser redefinidos. Os formuladores de política devem decidir se o objetivo é reduzir as diferenças entre os países, dando prioridade ao crescimento das economias nacionais, ou reduzir as desigualdades entre as regiões no interior dos países, dando prioridade ao crescimento das regiões mais pobres e à equidade espacial.

Em relação aos investimentos em infra-estrutura, considerados um dos principais instrumentos de política de desenvolvimento regional, a NGE tem muito a dizer. De acordo com Puga (2002), está disseminada a visão de que melhorar a infra-estrutura das regiões menos desenvolvidas as levará a se aproximarem das mais desenvolvidas. Mas o autor chama a atenção para o fato de que não se conhece a direção da causalidade entre investimentos em infra-estrutura e desenvolvimento regional. Os investimentos levam ao desenvolvimento ou o desenvolvimento facilita que mais investimentos em infra-estrutura sejam feitos?

A primeira idéia que vem à mente é que a redução dos custos de transporte tende a beneficiar regiões menos desenvolvidas, que passam a ter acesso aos mercados e insumos das áreas mais desenvolvidas. No entanto, Puga (2002) observa que a redução do custo de transporte facilita que empresas de regiões mais ricas atendam, à distância, mercados de

regiões mais pobres, como foi discutido na seção anterior. Em outros termos, as empresas das regiões menos desenvolvidas podem enfrentar uma maior concorrência, o que pode diminuir as chances de que essas regiões se desenvolvam. Em termos teóricos, não se sabe qual efeito prevalecerá. Faini (1983, *Apud* Puga 2002) cita o exemplo da Itália. Segundo ele, a redução dos custos de transporte entre o Norte e o Sul da Itália após a 2ª Guerra Mundial retirou a proteção natural que as empresas do Sul tinham, dada pelo alto custo de transporte, acelerou o processo de desindustrialização desta região e aumentou a diferença entre o Norte e o Sul. Combes e Lafourcade (1999, *Apud* Martin 1999), por sua vez, mostraram que a queda do custo de transporte na Europa nas décadas de 80 e 90 levou a mais concentração da produção no interior dos países. Martin (1999) afirma que esses autores mostraram que o aumento do estoque de infra-estrutura não tem impacto no ritmo de convergência entre as regiões dentro dos países.

Há, segundo Martin (1999), a idéia de que transferências às regiões menos desenvolvidas ou gastos com infra-estrutura sempre favorecem essas regiões, o que, conseqüentemente, beneficia todo o conjunto das regiões. Não é sem razão que na União Européia cerca de 30% dos recursos dos Fundos Estruturais são alocados para o financiamento à infra-estrutura. A justificativa para esses gastos, conforme Martin (1999), é que as diferenças inter-regionais de infra-estrutura na Europa eram maiores que as desigualdades de renda. Mas o benefício para o conjunto das regiões pode não ocorrer. Em primeiro lugar, gastos para integrar a infra-estrutura das regiões pobres e ricas, podem estimular a concentração da atividade econômica nestas, como já se mostrou acima.

Em outras palavras, uma das conseqüências, em termos de política de desenvolvimento regional, é que, ao invés do que comumente se pensa, os investimentos em infra-estrutura para integrar as regiões mais pobres às mais ricas não necessariamente levarão à convergência de renda entre as duas. No caso Europeu, segundo Puga (2002), as políticas de desenvolvimento têm o objetivo explícito de reduzir as desigualdades entre as regiões, sendo que um dos principais instrumentos para isso é a melhora da infra-estrutura de transportes, com a conseqüente queda dos custos de transporte. Mas não é óbvio que isso levará à convergência da renda per capita entre as regiões. Como mostrado por Martin (1999), está havendo na Europa uma concentração da produção no interior de alguns países.

Outro exemplo poderia ser dado pelo caso dos EUA, onde, apesar da homogeneidade da infra-estrutura, a produção é extremamente concentrada.

Puga (2002) também chama a atenção para o fato de que é preciso analisar os impactos dos investimentos em infra-estrutura que são feitos dentro das regiões menos desenvolvidas, que tendem a beneficiá-la. Com a melhora da infra-estrutura, há uma redução do custo de transporte no interior da região. Essa redução tem impacto na alocação espacial da produção e, conseqüentemente, nas diferenças entre as regiões. A redução do custo de transporte no interior da região menos desenvolvida pode propiciar às suas empresas o atendimento de um mercado maior, ou seja, possibilidades de ganhos de escala, de eficiência, com impactos positivos sobre o desenvolvimento. Esse maior mercado interno potencial seria também um fator de atração de novas empresas. Uma vez consolidado o maior mercado interno, a atratividade das regiões menos desenvolvidas aumentaria; a partir de então, sua integração física com a região mais desenvolvida poderia estimular ainda mais a atração de novas empresas e contribuir para a redução da diferença entre as regiões.

Além disso, não se deve restringir a análise dos gastos com infra-estrutura física. Segundo Martin (1999), uma atenção especial deveria ser dada aos gastos com infra-estrutura para reduzir o custo de transmissão de informações. O resultado dessas políticas seria o fomento à inovação nas regiões menos desenvolvidas. Essas inovações contribuiriam para o aumento da produtividade de suas empresas e, conseqüentemente, para seu crescimento econômico²⁶.

Portanto, dado o quadro conceitual exposto, a PNDR, cujo instrumento é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, deveria ter como objetivo promover gastos para melhorar a infra-estrutura de regiões menos desenvolvidas e para integrá-las às mais desenvolvidas e, ao mesmo tempo, criar instrumentos para evitar que a redução de custos

²⁶ Mencionou-se acima que a adoção de inovações por empresas de regiões menos desenvolvidas é importante para o seu desenvolvimento, mesmo que as inovações sejam geradas em áreas mais desenvolvidas. Para que essa adoção seja possível, é fundamental reduzir o custo de acesso a informações nas áreas menos privilegiadas. Isso poderia ser feito, por exemplo, reduzindo o custo de comunicação com centros de pesquisa. Isso poderia ser feito por meio de melhorias na infra-estrutura física de comunicações e da presença, nas áreas menos desenvolvidas, de instituições e pessoas que compreendam o conhecimento gerado nos centros produtores de inovações e sejam capazes de adaptá-lo às condições econômicas locais, ou seja, de tornar aplicáveis as inovações que são geradas em centros de pesquisa gerados em áreas mais desenvolvidas.

de transportes atue em favor dos centros mais desenvolvidos. Mais uma vez, vem à tona a questão dos recursos, que podem ser escassos para a consecução de vários objetivos.

Voltando à questão da possível contribuição da redução do custo de transporte entre as regiões pobres e ricas para reforçar a concentração da produção nestas últimas, é preciso pensar em uma forma de contrabalançar essa tendência, já que não se deve deixar de investir em infra-estrutura. Desse modo, é preciso ter em mente que, concomitantemente aos investimentos em infra-estrutura para reduzir o custo de transporte, é importante que haja outro instrumento de política de desenvolvimento regional que dê atratividade à região menos desenvolvida, de modo que a diferença em relação à região mais desenvolvida não cresça concomitantemente à redução dos custos de transporte. Os autores da NGE que tratam do tema propõem que sejam dados subsídios às empresas que decidam se instalar em regiões menos desenvolvidas. No caso brasileiro, esse instrumento já existe. Há o oferecimento de crédito com taxas de juros atraentes – via Fundos Constitucionais de Financiamento – e incentivos fiscais para as empresas das três macrorregiões menos desenvolvidas.

Mas é preciso ter cuidado com o tipo de subsídio a oferecer. Em termos teóricos, como há vários tipos de equilíbrio possíveis, de acordo como os modelos da NGE, pode-se pensar que a distribuição de atividades econômicas no espaço que existe hoje é apenas uma entre várias possibilidades. Assim sendo, os governos locais poderiam tentar influenciar essa distribuição, adotando políticas para que o resultado lhes seja o mais vantajoso possível. Isso não significa que essa distribuição seja adequada para outros governos locais ou para o conjunto das regiões. Deve-se, então, evitar alguns tipos de subsídios que podem gerar ineficiências para o conjunto das regiões. O subsídio, caso seja usado, deverá beneficiar o todo, não uma das partes.

Um bom exemplo de subsídio ineficiente para o conjunto das regiões é a chamada Guerra Fiscal entre os Estados brasileiros. Sob essa ótica, debelar a Guerra Fiscal é uma boa política de desenvolvimento regional²⁷. No entanto, repassar recursos para os Estados para que eles façam a sua própria política de desenvolvimento regional, como propõe a

²⁷ Há o argumento de que a guerra fiscal não é necessariamente ruim, já que o aumento da competição entre os estados pode levar a uma menor carga tributária, o que seria benéfico para o país. O argumento é válido, já que a carga tributária brasileira é alta e qualquer medida para reduzi-la é bem-vinda. No entanto, é discutível a eficiência da guerra fiscal enquanto instrumento de política de desenvolvimento regional.

Reforma Tributária, não parece ser uma boa idéia. As políticas estaduais deveriam ser coerentes com a política elaborada por uma entidade que vise ao interesse de toda a região e, portanto, leve em conta todas as externalidades positivas e negativas da política de desenvolvimento. As concessões de subsídios e as políticas de desenvolvimento regional levadas a cabo pelos Estados deveriam, portanto, ter a participação de entidades que tivessem uma visão das regiões como um todo, como, por exemplo, as Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Ainda sobre subsídios, Ottaviano (2002) afirma que todas as políticas públicas, mesmo as que não são especificamente de desenvolvimento regional, têm efeitos regionais, ou seja, efeitos sobre a localização das atividades econômicas e, conseqüentemente, sobre a distribuição geográfica da riqueza. Isso é verdade principalmente para as políticas públicas que influenciam o tamanho do mercado interno das regiões, que determina o chamado “home market effect”. Este efeito, por sua vez, gera um incentivo à concentração, sendo que o incentivo é tão maior quanto menor for o custo de transporte. Desse modo, para contrabalançar a aglomeração seria necessário conceder um subsídio para as empresas que decidam se instalar na região periférica.

Mas os subsídios devem ser complementares aos investimentos em infra-estrutura para reduzir o custo de transporte para terem maior eficiência. De acordo com Ottaviano (2002), quando uma empresa decide se instalar em uma região onde não há prévia aglomeração, ela deixa de se beneficiar das externalidades pecuniárias e tecnológicas presentes na região mais rica, com prévia aglomeração. A abdicação desses ganhos pode ser encarada como o custo que a empresa tem para se localizar em regiões menos desenvolvidas. Esse custo pode subir na medida em que o custo de transporte cai. Isso ocorre porque, com a queda do custo de transporte, é mais vantajoso para a empresa se localizar onde ela se beneficiará das externalidades, ou seja, na região onde há prévia aglomeração, e, de lá, abastecer mercados distantes.

Entretanto, Ottaviano (2002) afirma que, paradoxalmente, com a queda dos custos de transporte, o valor do subsídio tende a cair. A explicação para isso é que a mobilidade das empresas tende a aumentar com a queda dos custos de transporte (elas teriam uma perda menor por estarem longe das áreas com maior concentração, onde se beneficiariam das externalidades positivas decorrentes da aglomeração). Assim sendo, elas responderiam

mais facilmente aos subsídios. Em suma, as empresas podem ter ganhos em função da aglomeração. Para levá-las a abdicar desses possíveis ganhos, o Estado lhes oferece subsídios, mas estes, para terem impacto sobre a localização da atividade econômica, devem ser superiores aos ganhos com a aglomeração. Mas os benefícios da aglomeração variam com o custo de transporte. Em particular, quando os custos de transporte caem, fica mais fácil fazer com que as empresas se instalem em regiões periféricas. Por isso, pode-se dizer que as duas políticas – subsídios e investimentos em infra-estrutura – são complementares.

Segundo Fujita e Thisse (1996, *Apud* Ottaviano 2002), há, *a priori*, uma grande flexibilidade sobre a localização das atividades econômicas, mas, uma vez que as diferenças entre as regiões aparecem, elas se tornam bastante rígidas. Desse modo, Ottaviano (2002) observa que, dada a rigidez, pode ser que intervenções de políticas tenham um efeito limitado, a menos que envolvam grandes somas. Isso coloca em dúvida a sintonia fina das políticas de desenvolvimento regional, já que não se sabe qual é o montante necessário para dar início a mudanças na distribuição espacial da atividade econômica. Mas essa incerteza em relação ao montante de recursos necessário para alterar a configuração espacial da atividade econômica tende a cair quando os subsídios são concedidos paralelamente aos investimentos em infra-estrutura.

As proposições teóricas de Ottaviano (2002) podem ser usadas para explicar porque a continuidade da desconcentração da atividade econômica após a década de 80 ficou restrita a uma parte pequena do território nacional: o polígono definido por Belo Horizonte-Uberlândia-Londrina/Maringá-Porto Alegre-São José dos Campos-Belo Horizonte (Diniz 1995). A área compreendida no polígono acima mencionado tem melhores condições de realizar ganhos de eficiência, bem como maior capacidade para competir no mercado internacional, principalmente no caso de bens industriais. A concentração industrial preexistente nessas áreas, sua capacidade de gerar externalidades e seu diferencial de renda dificultam o processo de desconcentração industrial em direção às regiões pobres ou vazias, tal como vinha ocorrendo da década de 70 até meados dos anos 80.

Tendo em mente as questões teóricas discutidas acima, pode-se concluir que isso se deve a duas razões. Em primeiro lugar, o custo de transporte entre os Estados das regiões Sul e Sudeste e São Paulo, o maior mercado do País, não é alto e não apresenta

variabilidade significativa, uma vez que não há grandes diferenças de infra-estrutura entre eles²⁸. Por outro lado, há a geração de externalidades positivas nessas áreas. Externalidades e infra-estrutura adequada, ou seja, custos de transporte razoáveis até os maiores mercados, são fatores locacionais importantes. Explicar-se-ia, portanto, porque os Estados do Sul e do Sudeste se beneficiaram da continuidade da desconcentração industrial a partir da Região Metropolitana de São Paulo a partir de meados da década de 80²⁹. Essa desconcentração, por sua vez, tornou essa área meridional do Brasil mais homogênea, justamente o que se quer com a política de desenvolvimento regional³⁰.

Ainda de acordo com Diniz (1995), as regiões que vinham sendo objeto de políticas de desenvolvimento regional, como o Norte e o Nordeste, não têm demonstrado capacidade de sustentar um crescimento diferenciado. Isso faz com que sua renda *per capita* não convirja para a média nacional, e que não haja uma alteração macroespacial substantiva na distribuição da atividade econômica, apesar do crescimento industrial da Bahia e de Manaus. Mais uma vez, à luz das questões teóricas discutidas, devemos nos perguntar por que isso ocorreu. Os investimentos em infra-estrutura caíram nos anos 80 e 90 em função da crise financeira do Estado brasileiro, com impactos negativos sobre o custo de transporte entre o centro e as regiões periféricas. Como instrumentos de desenvolvimento regional, sobraram os subsídios mencionados acima. No entanto, a eficiência desses subsídios pode ter sido baixa, já que não houve a continuidade da queda dos custos de transporte, que dependem de investimentos em infra-estrutura.

O argumento é que a queda dos custos de transporte aumenta a eficiência do crédito subsidiado, concedido pelos Fundos Constitucionais de Financiamento, para promover o desenvolvimento regional. Aqui reside a proposta central deste trabalho: os instrumentos de

²⁸ O custo de transporte até o maior mercado consumidor – São Paulo –, por ser relativamente baixo, não é um fator inibidor da recepção de investimentos nos Estados do Sul e do Sudeste.

²⁹ Estima-se que os estados de Minas Gerais, São Paulo (excluída a sua área metropolitana), Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tenham aumentado sua participação na produção industrial de 32% para 51%, entre 1970 e 1990 (Diniz 1995).

³⁰ Em relação à questão do conhecimento e da inovação, importantes para a desconcentração da atividade econômica segundo os autores neoschumpeterianos, Diniz (1995) observa que dentro da área que vai de Belo Horizonte a Porto Alegre há mais conhecimento disponível para uso das empresas. O conhecimento local *per se* contribui para a inovação. Além disso, ele torna mais eficaz a absorção de tecnologias originárias do exterior, mais uma vez favorecendo os ganhos de produtividade. Essa característica dessa área do País reforça a concentração da atividade econômica. É importante ressaltar que na década de 90 e na atual, houve a mudança do paradigma tecnológico e o conhecimento ganhou importância como fator locacional. Assim, o polígono definido por Diniz (1995) ficou ainda mais atraente para receber investimentos.

política de desenvolvimento regional deveriam funcionar como uma “pinça”, com duas pernas. Uma perna seria representada pelos gastos em infra-estrutura de modo a reduzir o custo de transporte dentro das regiões menos desenvolvidas e entre elas e as áreas mais desenvolvidas do País. A outra perna seria o oferecimento de crédito subsidiado. Veja que a pinça não funciona a menos que as duas pernas existam. Em outras palavras, pela exposição feita acima, os investimentos em infra-estrutura e o oferecimento de crédito subsidiado são complementares. Sem os dois instrumentos, não há que se falar em eficiência da política de desenvolvimento regional, sendo que o uso de recursos públicos pode ser em vão.

É preciso também ter em mente que, após um tempo, o “home market effect”, um fator locacional importante, pode estar presente na região periférica. Se isso ocorrer, cai a necessidade da concessão de subsídios. É preciso pensar também que o peso dos dois instrumentos – gastos em infra-estrutura e subsídios – pode mudar ao longo do tempo e entre regiões. Por exemplo, no Centro-Oeste, hoje em dia, o peso maior seria para os investimentos em infra-estrutura. Se esses forem levados a cabo e o custo de transporte cair, o subsídio necessário para que empresas decidam se instalar no Centro-Oeste também pode cair. Isso ocorre por duas razões: em primeiro lugar, o mercado da região cresceu muito nas últimas décadas. Em segundo lugar, a própria estrutura econômica da Região, baseada na agroindústria, estimula a atração de empresas desse segmento.

A redução do custo de transporte não é o único instrumento capaz de dar mais eficiência aos subsídios. A política de estímulo às inovações também é importante, já que gera externalidades positivas na periferia, aumentando sua atratividade.

Por todas essas razões, é preciso verificar se o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, o instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, é capaz de atender os objetivos que decorrem das proposições teóricas. São eles: fomentar a inovação em áreas periféricas, investir em infra-estrutura de modo a reduzir o custo de transporte no interior das regiões menos desenvolvidas e entre elas e as mais desenvolvidas e oferecer incentivos, na forma de subsídios, para que as empresas decidam se instalar nas regiões periféricas e para que empresas dessas regiões possam crescer. Pode-se dizer que os dois últimos objetivos podem ser atendidos pelo FNDR, que contém recursos para empréstimos e para aplicação a fundo perdido em projetos estruturantes, categoria na qual se enquadrariam os gastos em infra-estrutura.

Mostrou-se acima que esses dois objetivos são complementares. Para maior eficiência da política de desenvolvimento regional e da aplicação de recursos públicos, é fundamental que eles sejam feitos em conjunto. Sendo assim, a definição dos empréstimos e dos gastos em infra-estrutura em uma única instância, o FNDR, é positiva. No entanto, deve-se ter cuidado para que as verbas hoje destinadas aos financiamentos subsidiados não sejam transferidas para os investimentos em infra-estrutura. Se isso ocorrer, o problema da falta de complementaridade entre os instrumentos de política de desenvolvimento regional não seria resolvido. Seria como sair de um quadro onde há ênfase na concessão de crédito subsidiado para outro onde vigoraria a ênfase em investimentos em infra-estrutura.

Dada a incerteza que cerca o processo legislativo, onde forças políticas tentam fazer com que seus interesses prevaleçam, é possível que o montante disponível para financiamento ao setor produtivo das regiões menos desenvolvidas, a taxas de juros inferiores às de mercado, seja comprometido. Desse modo, dever-se-ia pensar na manutenção dos Fundos Constitucionais de Financiamento, na criação de outro fundo com recursos para financiar os gastos em infra-estrutura e na definição dos desembolsos desses fundos por uma única instituição, como as Superintendências de Desenvolvimento.

Lembre-se que a proposição central deste trabalho é que investimentos em infraestrutura e a concessão de crédito subsidiado devem ser complementares, sendo que deve-se evitar privilegiar um ou outro instrumento. Se isso ocorrer, a própria eficiência da política de desenvolvimento regional ficaria comprometida.

Em trabalho recente, Zouvi et al. (2008) fizeram observações em relação à proposta que reforma dos instrumentos de política de desenvolvimento regional que vão no sentido apontado acima. Segundo os autores, as transferências que os Fundos Constitucionais de Financiamento – parcela de 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos industrializados, de acordo com o art. 159 da Constituição – representa o *funding* dos Bancos Regionais (Banco do Nordeste do Brasil – BNB e Banco da Amazônia – BASA). É preciso pensar, segundo os autores, que esses bancos têm um papel importante, já que a continuidade do oferecimento de crédito subsidiado será importante para que a nova política se coadune com as propostas teóricas mais recentes.

Zouvi et al. (2008) observam também que a destinação do financiamento ao setor produtivo é, atualmente, bem explicitada, tanto no art. 159 da Constituição, como no § 10

do art. 34 do ADCT. Na proposta de Reforma Tributária do Poder Executivo, essa definição foi transferida para uma futura lei complementar, conforme a redação proposta para o art. 161, IV, “a”, “b” e “c”, da Constituição, à qual caberá “estabelecer normas para a aplicação e distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional³¹”.

Além disso, o atual desenho institucional existente para os empréstimos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento é adequado. Segundo Zouvi et al. (2008), além do acatamento às diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional, há subordinação às prioridades definidas no plano de desenvolvimento regional e às diretrizes específicas da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam)³². Segundo os autores, os recursos federais vinculados à questão regional têm regras claras, destinação inequívoca e sistemática de administração específica. Não se sabe se essas características permanecerão no futuro, já que elas serão definidas em lei complementar, sujeitas às vicissitudes do processo legislativo. Seria melhor, portanto, aprimorar o aparato hoje existente do que alterá-lo por completo sem a certeza de que o novo será melhor.

Note-se que não se está afirmando que os Fundos Constitucionais de Financiamento funcionem de maneira irrepreensível. Há vários problemas com eles, tais como a baixa capilaridade dos recursos, o alto custo de sua administração, a inadimplência e a não aplicação dos recursos. Esses problemas poderiam ser sanados. Poderia haver um esforço para alterar a lei, ordinária, diga-se, que regula os Fundos Constitucionais. Além de essa estratégia garantir a continuidade da concessão de empréstimos com taxas subsidiadas, condizente com as proposições de política derivadas da Nova Geografia Econômica, ela

³¹ A redação proposta para esses dispositivos do art. 161 também estabeleceram algumas destinações para os recursos do FNDR. São elas:

a) no mínimo sessenta por cento do total dos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

b) aplicação em programas voltados ao desenvolvimento econômico e social das áreas menos desenvolvidas do País;

c) transferências a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infra-estrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar.

³² No caso do Centro-Oeste, foi recriada a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) no final de 2008.

teria um custo político bem menor que uma alteração da Constituição, proposta pelo Poder Executivo.

Dado o quadro conceitual, a proposta é estabelecer três objetivos para a política de desenvolvimento regional: fomentar a inovação em regiões periféricas, garantir subsídios para que essas regiões possam atrair empresas e para que suas empresas possam crescer e investir em infra-estrutura de modo a reduzir o custo de transporte no interior das regiões menos desenvolvidas e entre elas e os maiores mercados do País e do exterior. A idéia é que dois tipos de fundos, e não apenas um, como proposto na Reforma Tributária, destinem os recursos para atender esses objetivos. Um tipo de fundo seriam os atuais Fundos Constitucionais de Financiamentos, com mudanças legais que possam lhes dar mais eficiência. Os Fundos Constitucionais também poderiam ser utilizados para fomentar a inovação, já que contam com recursos significativos³³. Outro tipo de fundo teria os recursos para os investimentos em infra-estrutura³⁴.

Como exemplo, tome-se o caso da política de desenvolvimento regional da União Européia, que está estruturada, para o período 2007-2013, em torno de três objetivos e de três fundos cujos recursos são utilizados para o alcance desses objetivos. Os três objetivos são: (1) Convergência; (2) Competitividade Regional e Emprego; e (3) Cooperação Territorial Européia.

No caso da Convergência, o objetivo é prover as condições para que os países e as regiões menos desenvolvidos possam crescer de forma rápida, de modo que sua renda per capita convirja para a média da UE. Para receber os recursos, o PIB per capita da região ou do país deve ser inferior a 75% da média da UE. Dos 27 membros da UE, 17 países e 84 regiões, que abrigam 154 milhões de habitantes, cumprem esse critério e podem receber os recursos. Os programas classificados dentro do objetivo 1 podem receber recursos dos três fundos regionais da UE: o Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão. Desse modo, o total de recursos disponível para projetos classificados dentro do objetivo 1 é de €282,2 bilhões para o período 2007-2013, o que

³³ Os repasses do Tesouro Nacional aos Fundos Constitucionais de Financiamento foram de R\$ 5,4 bilhões em 2007.

³⁴ O investimento em infra-estrutura deve abranger também comunicação e transmissão de dados, saneamento básico e geração de energia, ou seja, o capital social básico. Pode-se também incluir o capital humano. Investimentos em educação nas regiões menos desenvolvidas deveriam ser feitos. É importante notar que, como o capital físico nessas regiões é inferior ao de regiões mais desenvolvidas, o retorno sobre os investimentos em capital humano, ou seja, dos gastos com educação, seria inclusive mais alto.

representa 81,5% do total dos recursos dos três fundos. A divisão desses recursos é estabelecida a priori: €199,3 bilhões para as regiões que se enquadram no objetivo 1; €14 bilhões para regiões que acabaram de passar da linha de Convergência (75% da renda per capita média da UE); e €69,5 bilhões para o Fundo de Coesão.

O segundo objetivo é Competitividade Regional e Emprego, que visa fortalecer a competitividade e a atratividade das regiões e reduzir suas taxas de desemprego. Isso ocorrerá de dois modos. Em primeiro lugar, com programas que auxiliarão as regiões a antecipar e a promover mudanças econômicas por meio do estímulo a inovações, da promoção da sociedade do conhecimento e do empreendedorismo e da proteção ao meio ambiente. Em segundo lugar, há programas para que a força de trabalho se adapte às mudanças econômicas e investimentos em recursos humanos. Cento e sessenta e oito regiões europeias de 19 Países Membros se enquadram no objetivo 2. Elas abrigam 314 milhões de habitantes. O total de recursos para o objetivo 2, vindos do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu e do Fundo Social Europeu, será de €55 bilhões no período 2007-2013.

O terceiro objetivo – Cooperação Territorial Europeia – visa à cooperação transnacional para promover o desenvolvimento de áreas de fronteira que são integradas em termos econômicos. A população vivendo nessas áreas chega a 181,7 milhões de habitantes, 37,5% do total da União Europeia. O objetivo 3 contará com recursos do Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu que chegarão a €8,7 bilhões no período 2007-2013.

Puga (2002) observa que apesar de os instrumentos de política de desenvolvimento regional da UE terem sido o item de maior crescimento em seu orçamento, chegando a 30% dos gastos e a 0,4% do PIB no período 2000-2006, as desigualdades entre regiões aumentaram, embora tenha havido uma convergência de renda *per capita* entre os países. Segundo o autor, as desigualdades regionais na Europa são majoritariamente intra-países. É interessante notar que até o final da década de 70 as regiões europeias experimentaram uma convergência de renda *per capita*, mas, após esse ponto, a convergência cessou.

Esse resultado indica que, mesmo com vastos recursos, a UE não conseguiu atingir o objetivo de reduzir as diferenças entre as regiões. Desse modo, baseado na experiência europeia, é duvidoso que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional tenha êxito em seu objetivo de tornar o espaço mais homogêneo em termos econômicos, reduzindo de

forma significativa a desigualdade entre as sub-regiões brasileiras. Portanto, com os instrumentos propostos, talvez seja o caso de pensar não em reduzir as diferenças entre sub-regiões, mas sim entre Estados da Federação. Algumas áreas nos Estados, com prévia aglomeração de atividades produtivas, capazes de gerar externalidades positivas e atrair empresas poderiam ser estimuladas.

Essa proposta decorre do fato de que os fatores locacionais mudaram bastante desde a década de 90. Após a década de 80, não existiam mais as condições que permitiam a muitos estados nacionais a adoção de políticas de desenvolvimento regional baseadas no conceito de pólos de desenvolvimento. Nesse sentido, as transformações nas tecnologias de comunicação, de informática e de transportes impuseram uma nova dinâmica de alocação espacial de recursos e mudaram a característica dos fatores locacionais relevantes para a atração de novos investimentos (Porto Júnior e Souza 2002). Essas mudanças, somadas à abertura comercial, à formação de blocos comerciais e à desregulamentação dos mercados, tornaram mais difíceis a implantação de políticas de desenvolvimento regional baseadas nas idéias de Perroux (1955).

Segundo Galvão (2003), essas transformações econômicas vêm obrigando os formuladores de políticas a buscar novas concepções de intervenção pública no espaço, com vistas ao enfrentamento, em novas bases, dos desafios do desenvolvimento regional. O conhecimento ganhou importância. A produção tende a se localizar próxima a fontes de geração e disseminação de conhecimentos. Essas fontes, por sua vez, estão localizadas em áreas com desenvolvimento preexistente, que seriam, então, as mais beneficiadas pelas mudanças. Portanto, não deve desconsiderar os pólos econômicos já existentes para efeitos de formulação e implantação de políticas de desenvolvimento regional, embora isso não signifique a retomada dos pólos de desenvolvimento de Perroux como base para a política.

Galvão (2003) parece discordar da idéia de privilegiar os pontos no espaço com prévio desenvolvimento. Segundo ele, as mudanças econômicas e tecnológicas abrem uma janela de oportunidade para regiões ou para países menos desenvolvidos, porque as novas vantagens dinâmicas se assentam em fatores socialmente construídos, tais como a disponibilidade de mão-de-obra qualificada e o funcionamento regular de instituições de ciência e tecnologia. Deve-se considerar, também, que a “desverticalização” da produção propicia oportunidades para o crescimento de pequenas e médias empresas, abrindo

oportunidades para as regiões menos desenvolvidas. Desse modo, haveria oportunidade para, tornar o espaço mais homogêneo mediante a adoção de políticas de desenvolvimento regional.

O problema é que a replicação das condições existentes nas regiões com prévio desenvolvimento econômico e que podem gerar externalidades positivas exige investimentos das empresas privadas que atuam nas áreas menos desenvolvidas; é duvidoso que essas empresas tenham os recursos para investir. Elas precisariam de apoio técnico e subsídios. Em outros termos, a replicação demandaria vultosos investimentos públicos, como reconhece Galvão (2003). Partindo-se do pressuposto de que há escassez de recursos públicos, seria melhor aplicá-los onde eles terão maior retorno, ou seja, dentro das regiões menos desenvolvidas, em áreas que possuem prévio desenvolvimento econômico.

Note o leitor que isso não significa, pura e simplesmente, conceder subsídios para que uma grande empresa e seus fornecedores se localizem em uma área e esperar que os efeitos dessa instalação se espalhem, gerando benefícios para uma área maior que aquela que recebeu os investimentos iniciais. São necessárias políticas para fomentar a interação entre as empresas, dada sob a forma de cooperação, solidariedade, coesão e valorização do esforço coletivo. É também necessária a presença de instituições que gerem ou sejam capazes de absorver os conhecimentos que serão utilizados pelas empresas locais, e as coordenem para atingir esse objetivo. Essa configuração pode levar à geração de externalidades decorrentes do intercâmbio de insumos, produtos, informações e mão-de-obra, cujo resultado poderá ser a eficiência coletiva da região, por meio da geração de sinergias, que contribuam para a aceleração das taxas de inovação e da introdução de novos processos e tecnologias (Galvão 2003). Em suma, são necessárias políticas para fomentar a inovação, de modo a gerar ganhos de produtividade e promover o crescimento econômico.

Como foi exposto acima, o estímulo às inovações não encerra a questão. São necessários também investimentos em infra-estrutura, de modo a reduzir o custo de transporte, e a concessão de subsídios para que empresas decidam se instalar nas regiões menos desenvolvidas e para que as empresas dessas regiões possam se expandir. Esses seriam os três pilares de uma política de desenvolvimento regional. É duvidoso que a PNDR venha a contar com recursos para implantá-los em todas as sub-regiões pobres e estagnadas do País. Ademais, a experiência da União Européia mostra que, mesmo com

vastos recursos e com uma política de desenvolvimento regional bem articulada, a tendência é que a produção se concentre em alguns pontos do território e que haja aumento da divergência entre as regiões dentro dos países. Portanto, do ponto de vista da eficiência da aplicação dos recursos públicos e do desenho da política de desenvolvimento regional, empreender esforços para tornar o espaço homogêneo em termos econômicos não parece ser a melhor política.

Há o argumento de que políticas para privilegiar apenas alguns pontos no espaço aumentam a heterogeneidade entre as sub-regiões e, conseqüentemente, impõem redução de bem-estar aos fatores de produção imóveis. A própria política de desenvolvimento regional teria como objetivo impedir que isso ocorra. No entanto, a mobilidade dos fatores de produção é maior em curtas distancias. Pensemos no caso de um trabalhador que migra de Cocal de Telha, no Piauí, para Sobral, no Ceará. O incentivo que ele deve ter para migrar é bem menor que aquele necessário para que ele migre para São Paulo, por exemplo³⁵.

O leitor poderia pensar que essa diferença é compensada pelo diferencial de renda e de acesso aos serviços públicos entre São Paulo e Sobral. No entanto, aqui entra a política de desenvolvimento regional, que poderá privilegiar pontos no território. Ao agir sobre Sobral, por exemplo, que já possui prévio desenvolvimento e, portanto, uma estrutura econômica favorável à atração de empresas, poderá haver aumento de salário, aproximando-se da renda em São Paulo³⁶. Além disso, com o crescimento, poderá haver também aumento da oferta de serviços públicos.

Uma observação é que se deve evitar que um único ponto, em geral a região metropolitana, seja privilegiado. A razão para isso é evitar reforçar a aglomeração, já excessiva, nas capitais de alguns Estados brasileiros. O excesso de aglomeração, por sua vez, pode gerar deseconomias, externalidades negativas, que afetam toda a população. Por isso, seria adequado investir em cidades médias do interior, que funcionariam também como diques para evitar a super concentração da população e da produção em áreas metropolitanas. Em outras palavras, poderiam ser criadas nessas cidades as condições para

³⁵ O mesmo ocorre na União Européia, cujo exemplo já foi citado. A migração é mais fácil dentro de um país. Conseqüentemente, há a concentração da produção naqueles pontos para onde migra a população.

³⁶ Note que o salário nominal é maior em São Paulo, mas o custo de vida também o é, de modo que a diferença de salário real, a determinante para o agente que decide migrar, pode não ser tão alta.

a atração de empresas, para o escoamento de sua produção, para a geração de inovações e para a recepção de migrantes de regiões próximas que têm baixa renda e não crescem.

7. CONCLUSÕES

A idéia que está por trás da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e, conseqüentemente, da reforma dos instrumentos de política de desenvolvimento regional, consubstanciada na proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), é a de se ter um espaço econômico homogêneo, ou menos heterogêneo, a partir do fomento à atividade produtiva local. Esse fomento pressupõe o estímulo à inovação, utilizando, por exemplo, o apoio a arranjos produtivos locais (APLs).

Essa proposição da PNDR tem uma inspiração neoschumpeteriana, como foi visto na seção cinco, que tratou das novas teorias na área de economia regional. No entanto, quando se avaliam as proposições desse grupo de autores, percebe-se que há uma série de pré-condições para que algumas áreas tenham bom desempenho, ou seja, para que as empresas ali instaladas consigam inovar e aumentar sua produtividade, de modo a gerar crescimento para a economia local. Criar essas condições pode ser extremamente custoso. Deve-se também levar em consideração que não se sabe exatamente quais são as condições necessárias para que um ciclo virtuoso de inovação e crescimento surja em uma região; há bastante incerteza nesse processo. Diante disso, por que não intervir em locais onde essas condições já existem? A contrapartida dessa proposição seria reforçar alguns pontos do território dentro das regiões menos desenvolvidas.

Contra esse ponto, pode-se argumentar que o espaço continuaria heterogêneo e que haveria prejuízos aos fatores de produção imóveis. No entanto, dois contra-argumentos podem ser utilizados. Em primeiro lugar, a existência de áreas com maior grau de desenvolvimento dentro das regiões menos desenvolvidas facilitaria a migração, reduzindo o ônus aos fatores de produção que possuem baixa mobilidade. Em segundo lugar, pensar em um espaço homogêneo em termos econômicos é uma quimera. Mesmo na União Européia, que conta com vastos recursos para levar a cabo sua política de desenvolvimento regional, o espaço econômico tem ficado mais heterogêneo no interior dos países, com o aumento da concentração da atividade econômica em alguns pontos do território. Ao que parece, pela análise dos casos dos EUA, da União Européia, do Brasil e de outros países, a concentração da produção em alguns pontos do território é a regra, não a exceção. Mudar esse quadro teria um custo alto e uma perspectiva de sucesso baixa.

Isso não significa que políticas de desenvolvimento regional sejam dispensáveis. A concentração excessiva da atividade produtiva pode gerar externalidades negativas. Além disso, como foi visto na parte teórica, a concentração pode se reforçar, gerando um padrão centro-periferia que é indesejável por razões econômicas ou políticas. Por isso, é importante a política de desenvolvimento regional. Isso não significa, no entanto, que seu objetivo deva ser a homogeneização econômica do espaço. Alguns pontos das regiões menos desenvolvidas, fora das regiões metropolitanas, podem ser alvo de políticas de desenvolvimento regional. Veja que isso significa justamente a intervenção nas aglomerações já existentes, sem, no entanto, voltar às políticas de atrair grandes empresas sem ligação com a economia local.

Nesse ponto, vem à tona outra questão: uma vez que a intervenção por meio de políticas de desenvolvimento regional é necessária, como intervir? Quais deveriam ser as políticas apropriadas?

De acordo com as correntes teóricas analisadas – Nova Geografia Econômica e neoschumpeterianos –, a política de desenvolvimento regional deveria ter três objetivos principais: concessão de subsídios nas áreas menos desenvolvidas para atrair empresas e propiciar o crescimento das empresas ali instaladas; investimentos em infra-estrutura para reduzir o custo de transporte no interior das regiões menos desenvolvidas e entre elas e as regiões mais desenvolvidas; e fomento à inovação. Como se discutiu nas seções anteriores, essas ações são complementares. A eficiência da concessão de crédito subsidiado, por exemplo, será maior se forem feitos investimentos em infra-estrutura para a redução do custo de transporte. O fomento à inovação, por sua vez, pode contribuir para contornar o dilema existente entre a melhor distribuição da atividade econômica no espaço e o desempenho econômico nacional.

Nesse sentido, a proposta do Poder Executivo de criar o FNDR é positiva no sentido de que as políticas de desenvolvimento regional tenham recursos para conceder subsídios e para fazer investimentos em infra-estrutura. No entanto, o uso de um só fundo para atender aos dois objetivos é questionável. Em primeiro lugar, os Fundos Constitucionais de Financiamento já possuem um *modus operandi*, que, a grosso modo, é adequado. São necessários ajustes para dar maior eficiência à aplicação de seus recursos, mas esses ajustes

podem ser feitos por lei ordinária, sem a complexidade demandada por uma alteração constitucional ou por meio de lei complementar.

Assim sendo, seria interessante que fossem mantidos os Fundos Constitucionais de Financiamento cuja função será conceder empréstimos aos agentes produtivos das três regiões para as quais foram criados. Poderiam ser feitas mudanças na Lei nº 7.827, de 1989, que trata dos Fundos Constitucionais, para que seus recursos possam ser utilizados para fomentar a inovação. Para financiar os investimentos em infra-estrutura, seria criado outro fundo³⁷. Mais uma vez, ressalte-se que a concessão de subsídios e os investimentos em infra-estrutura são complementares. Portanto, a aplicação dos recursos desses dois tipos de fundo deveria respeitar essa idéia de complementaridade.

³⁷ Não haveria aumento de despesas em relação à proposta do Poder Executivo, já que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional ali proposto já prevê recursos para esse fim; esses recursos poderiam compor o Fundo que teria recursos para financiar os gastos com obras de infra-estrutura relacionadas ao desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUDRETSCH, D. B. e FELDMAN, M. (1996). R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production. *American Economic Review*, vol. 86, n. 3.
- AUREA, A. P. e GALVÃO, A. C. F. (1998). *Importação de Tecnologia, Acesso às Inovações e Desenvolvimento Regional: o Quadro Recente no Brasil*. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n. 616.
- AZZONI, C. R. (1999). *Reflexões sobre Fatos Recentes e Tendências de Crescimento Regional no Brasil*. Rio de Janeiro, NEMESIS/PRONEX, Mimeo. (www.nemesis.org.br).
- BACELAR DE ARAÚJO, T. (1999). Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 30, n. 2.
- BALDWIN, R. e MARTIN, P. (2003). *Agglomeration and Regional Growth*. Londres, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper n. 3960.
- COMBES, P. P. e LAFOURCADE, M. (1999). *Transportation Cost Decline and Regional Inequalities: Evidence from France, 1978-1993*. CERAS, Mimeo.
- DINIZ, C. C. (1995). *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n. 375.
- FAINI, R. (1983). Cumulative Process of Deindustrialization in an Open Region: the Case of Southern Italy. *Journal of Development Economics*, vol. 12, n. 3.
- FUJITA, M. e THISSE, J. F. (1996). Economics of Agglomeration. *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 10, n.1.
- GALVÃO, A. C. F. (2003). *Política de Desenvolvimento Regional e Inovação: Lições para o Brasil da Experiência Européia*. Campinas: IE/Unicamp (Tese de Doutorado).
- GROSSMAN, G. M. e HELPMAN, E (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1961). *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura (Primeira edição de 1958).
- KRUGMAN, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, n. 99, vol. 3.
- KRUGMAN, P. (1995). *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- LEMONS, M. B., SANTOS, F. e CROCCO, M. A. (2003). *Arranjos Produtivos Locais Industriais Sob Ambientes Periféricos: os Condicionantes Territoriais das Externalidades Restringidas e Negativas*. Porto Seguro, Anais do 31º Encontro Nacional de Economia, ANPEC.
- MARTIN, P. (1999). Are European Regional Policies Delivering? *European Investment Bank Papers*, vol. 4, n. 2.
- MASKELL, P. e MALMBERG, A. (1999). Localised Learning and Industrial Competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, n. 2.
- MYRDAL, G. (1960). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, ISEB (Primeira edição de 1957).
- OTTAVIANO, G. I. P. (2002). *Regional Policy in Global Economy: Insights from New Economic Geography*. Hamburgo, HWWA Discussion Paper n. 211.

- PACHECO, C. A. (1999). *Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial*. Brasília, Ipea, Texto para Discussão n. 633.
- PERROUX, F. (1977). O Conceito de Pólo de Desenvolvimento. Em Schwartzman, J. (org.). *Economia Regional: Textos Escolhidos*. Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG (Primeira edição de 1955).
- PORTO JÚNIOR, S. S. e SOUZA, N. J. (2002). *Desenvolvimento Econômico e Desconcentração Regional*. Porto Alegre, UFRGS, Mimeo.
- PUGA, D. (2002). European Regional Policies in Light of Recent Location Theories. *Journal of Economic Geography*, vol. 2, n. 4.
- QUAH, D. T. (1996). Regional Cohesion from Local Isolated Actions – Historical Outcomes. London School of Economics, Mimeo.
- ROMER (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, vol. 94, n. 5.
- SCHMITZ, H. (1999). Collective Efficiency and Increasing Returns. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, n. 4.
- VARGAS, M. (2002). *Proximidade Territorial, Aprendizado e Inovação: um estudo sobre a dimensão local de processos de capacitação inovativa em arranjos e sistemas produtivos no Brasil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ (Tese de Doutorado).
- WILLOUGHBY, K. W. (2000). Building Internationally Competitive Technology Regions: The Industrial-Location-Factors Approach and the Local-Technological Milieux Approach. *Journal of International and Area Studies*, vol. 7, n. 2.
- ZOUVI et al. (2008). Reforma Tributária: a PEC nº 233, de 2008. Brasília, Texto para Discussão da Consultoria Legislativa do Senado Federal n. 44.