

Desigualdade regional do desenvolvimento: um enfoque histórico

Maria da Penha Smarzaro Siqueira¹

Introdução

O desequilíbrio regional registrado no Brasil tomou forma mais concreta no início do século XX, quando a própria política econômica republicana gerou as condições para o aprofundamento das disparidades regionais, na medida em que concentrou maiores investimentos na região geo-econômica mais consolidada do país e que apresentava melhores condições para a reprodução do capital. Nessa ótica, o Sudeste apresentava-se como o *locus* privilegiado para a expansão do processo de desenvolvimento nacional. Entretanto, o desequilíbrio regional em nenhum momento da história do Brasil existiu isoladamente. A questão do regionalismo nacional faz parte de nossa história política e social, associada ao processo histórico do desenvolvimento capitalista e sua dinâmica.

As raízes desta questão foram assentadas ainda no Brasil colônia, quando o sistema colonial, atendendo a lógica da política econômica mercantil, desenvolveu no Brasil uma economia essencialmente agrária, na qual os centros regionais se estruturaram com produções específicas, periódicas e desconcentradas, dando uma fisionomia diversa ao espaço econômico nacional.

A atividade agroexportadora constituía o pólo dinâmico da economia nacional e o crescimento da economia brasileira era determinado principalmente pela sua capacidade de produzir bens primários de importância básica no mercado externo. Essa característica marcou a evolução da organização espacial da colônia e, mais tarde, do país independente, refletindo o caráter primário exportador das principais atividades produtivas brasileiras (NOVAIS, 1989: 106).

Um fator importante, relacionado às disparidades espaciais do desenvolvimento, expressa-se em meados do século XIX, na época da expansão cafeeira no sudeste, que ocorreu simultaneamente com o menor dinamismo, ou declínio, das exportações tradicionais brasileiras e, portanto, tornou decadente as bases econômicas das demais regiões do país, principalmente do Nordeste.

O grande impulso sofrido pelo centro-sul graças à exportação cafeeira (articulada ao sistema comercial financeiro), acentuou as divergências no desenvolvimento regional, que se intensificaram diante da forma peculiar de articulação do poder central com as oligarquias regionais e o poder local em decadência (CINTRA, 1964: 16).

¹ Doutora em História Econômica-USP. Profa. do Dep. de História da UFES

Prado Júnior (1979: 202) enfoca muito bem a decadência do Nordeste, densamente povoado desde a Colônia, e o empobrecimento dessa região, que resultou, desde o final do século passado, em fortes correntes migratórias para as regiões com melhores perspectivas econômicas, principalmente para São Paulo e Rio de Janeiro. O desequilíbrio em favor de São Paulo e do extremo sul do país vai se aprofundar mais intensamente, em função da imigração européia, que proporcionou a essas regiões um especial perfil sócio-econômico. E o autor continua seu argumento: “Isso terá a princípio muito pequena significação na economia geral brasileira, mas começará a impor-se com o tempo e, nas décadas decorrentes daquele início, já pesava sensivelmente na vida econômica do país”.

É a partir desses parâmetros que a redefinição da antiga relação centro-periferia vai ser mediatizada. De um lado, pela ação do Estado Nacional e, de outro, pela distinção entre uma região de crescente poder econômico, eixo do processo de formação de uma economia nacional, e outra região com economia decadente e estagnada, permanecendo com a produção agrária tradicional, que não favoreceu a formação de um mercado compatível com os outros centros, desenvolvendo uma condição heterogênea, afetada por determinantes externos e internos.

A dinâmica regional no quadro desigual de crescimento econômico

A formação deste desenvolvimento paralelo representou no processo histórico brasileiro uma linha demarcatória entre o conjunto de regiões predominantemente agrárias e regiões que se transformaram em centros industriais. A transformação do sistema produtivo e a transição para um novo padrão de acumulação não ocorreu de forma homogênea no território nacional, sobretudo nas regiões com economia tradicional decadente e estagnada.

De um modo geral, se estruturaram no país três regiões importantes: o sudeste do café e da pecuária, o nordeste do açúcar e do gado e algodão, e o sul da pecuária e agricultura alimentar. Dessas regiões, o sudeste se constituiu no centro mais dinâmico em razão de suas íntimas ligações com o capital internacional, que se fez através do café. A pecuária foi o complemento econômico desta região, que contribuiu para a expansão do mercado interno.

Essas três regiões constituíram os principais núcleos econômicos no processo inicial de organização da economia de mercado do Brasil. O Norte vai se agregar a esse processo de forma mais secundária. No interior deste contexto, vamos encontrar regiões que não conseguiram acompanhar o ritmo de capitalização a fim de conseguir também aprofundar a divisão social do trabalho.

Das economias tradicionais, apenas a cafeeira se desdobrou para transformar a seu espaço econômico em região capitalista e inserir o Brasil na divisão internacional do trabalho. As demais regiões não conseguiram aprofundar a divisão social do trabalho, especialmente a nordestina, que já sofria um processo de marginalização política e econômica devido, entre outras razões, à escassa capacidade de adaptação tecnológica à

nova situação do mercado internacional, bem como o avanço da economia cafeeira do Sudeste (SILVEIRA, 1984: 94).

Essa foi a conjuntura que proporcionou condições para solidificar a hegemonia da economia cafeeira no plano nacional, uma vez que era através de sua produção que o Brasil estava atento à expansão do capitalismo, aprofundando a inserção do país no mercado internacional.

Como as demais regiões brasileiras, o Espírito Santo encontrava-se naturalmente inserido na conjuntura político-econômica nacional e, embora geograficamente integrado na região sudeste e produtor de café, não acompanhou o nível de desenvolvimento regional, fazendo parte das regiões periféricas. O Espírito Santo foi uma província isolada que, devido a sua total falta de infra-estrutura, manteve grande dependência com o Rio de Janeiro e permaneceu marginalizado pela política centralista imperial que dificultava a expansão das províncias com baixo orçamento público (SIQUEIRA, 1984: 132).

O pouco desenvolvimento das forças produtivas, inicialmente escravidão e depois parceria e pequena produção familiar, fez com que a agricultura cafeeira se expandisse de forma lenta, não conseguindo acompanhar o ritmo dinâmico de São Paulo e Rio de Janeiro. A pequena expressividade da economia local é também detectada quando observamos o baixo índice populacional do Espírito Santo, que em 1880 tinha uma população constituída de 132.997 habitantes, passando para 209.783 em 1890. O que veio alterar as características estruturais da produção local foi a política de imigração/colonização (NEP, 1983: 109).

É a partir de 1870 que se inicia o assentamento dos imigrantes como pequenos proprietários, em colônias que tinham o café como principal cultura. Nesses estabelecimentos predominou o sistema de parceria ou colonato, onde a dinâmica expansiva da lavoura estava condicionada à mão-de-obra familiar. Nesse sentido, não se tratou de desenvolver unidades capitalistas de produção, como ocorreu em São Paulo.

No Espírito Santo, a pequena propriedade e as relações de produção familiar subordinaram a produção cafeeira ao capital mercantil-exportador à medida que este se apropriava do excedente no processo de comercialização, adquirindo características distintas de outras regiões. Assim, com a expansão da cafeicultura, se desenvolveu no Estado a acumulação do capital mercantil, que não foi suficientemente grande para investimentos de vulto em outras atividades (NEP, *ibid.*).

Verifica-se, desta forma, que a expansão cafeeira não criou as condições necessárias para o desenvolvimento da indústria no Espírito Santo. Este tipo de investimento foi feito por capitalistas externos que, mesmo em pequena proporção, investiram em estradas, bancos, energia e indústria. Neste contexto, podemos observar o grau de diferenças existentes entre a estrutura econômica da região de São Paulo e a estrutura capixaba. Em São Paulo, se desenvolveu uma lavoura cafeeira capitalista e tecnicamente bem dotada, que gerava relativa lucratividade, capaz de proporcionar efeitos relevantes sobre o investimento industrial. Por outro lado, em regiões como o Espírito Santo, que atingiam níveis de produtividade significativamente menores que São Paulo, a capacidade de

ampliação de investimentos industriais era inexpressiva (PINES, 1984: 227).

Em decorrência dessa estrutura, o Espírito Santo não acompanhou o desenvolvimento da moderna economia industrial e urbana, concentrada em São Paulo e secundariamente no Rio de Janeiro. Esse desenvolvimento impôs no espaço nacional uma estrutura polarizada, em que o Estado capixaba, juntamente com outras regiões nacionais, assumiu uma condição periférica.

A industrialização centralizada também vai transformar a organização espacial à medida que a cidade se torna o ponto máximo da concentração do capital e de sua reprodução. Assim as capitais privilegiadas com a industrialização tornam-se verdadeiras metrópoles econômicas nacionais, enquanto as capitais periféricas se desenvolvem de acordo com suas condições locais próprias (BERNARDES, 1971: 3-5).

A larga periferia imediata passou a ser induzida diretamente pelo núcleo metropolitano, cujo eixo central concentrava-se em São Paulo. Os espaços regionais passaram a ser articulados pela ação do capital financeiro que se apresentou como regulador nacional da produção capitalista (SANTOS, 1982: 104-6). Essa ação reguladora submeteu à estagnação as antigas regiões agrícolas que não conseguiram acompanhar o ritmo de reprodução do capital e, conseqüentemente, passaram a transferir a força de trabalho para os centros mais desenvolvidos.

Contudo, essas regiões, como o Nordeste, apresentavam características bastante diversificadas. Por exemplo, a obsolescência econômica do Nordeste já era resultado de uma longa evolução. A região, com uma estrutura fundiária altamente concentrada e produção marginalizada pelas próprias crises do comércio exportador a que estava submetida, perde a capacidade de competição, enquanto o descompasso no desenvolvimento regional acentua-se com o processo cumulativo que favoreceu o pólo industrial da região Sudeste.

Wilson Cano, analisando essa questão, argumenta que o Nordeste, com seus principais produtos (açúcar e algodão) marginalizados no mercado externo e, portanto, passando a depender do mercado interno, porém com preços reduzidos, não poderia ter melhor desempenho no contexto econômico nacional. O autor ainda relata que

Após a crise de 1929, quando o mercado nacional fica, efetivamente, reservado à produção nacional, o Nordeste sofreria mais um golpe: a reestruturação da agricultura paulista faria com que a economia de São Paulo se tornasse a maior produtora também de açúcar e algodão, justamente os dois produtos básicos exportáveis da economia nordestina (CANO, 1985: 56).

A partir da década de 30, a aceleração do padrão de acumulação do capital em favor da indústria vai enfraquecer ainda mais a dinâmica da economia periférica nacional. Por outro lado, constata-se a crise história do bloco comercial agrário-exportador, que finda com a dissolução da Primeira República, em 1930.

Com a crise de dominação e política da burguesia cafeeira, o empresariado industrial

paulista começa a emergir politicamente na história. E o resultado deste conjunto de divergências que envolveu a vida política e econômica do país, nesse período, foi o surgimento do bloco agrário-industrial, fundado basicamente sobre o médio capital agrário e industrial paulista.

A conjuntura política que se constituiu a partir de 1930 vai desempenhar um papel decisivo nas décadas posteriores. De acordo com a lógica de Gramsci sobre o bloco histórico, podemos dizer que é neste momento que se aprofundam contradições históricas entre o conservadorismo da superestrutura política e o progresso da infra-estrutura econômica (PORTELLI, 1977:52-6). O processo de afirmação desse novo bloco agrário-industrial se moldara num sistema em que o Estado se torna o centro mais importante das decisões sobre a política econômica, e conduzirá essa política refletindo os interesses deste bloco e, ao mesmo tempo, fortalecendo as bases para o novo padrão de acumulação.

A forma pela qual vamos verificar a questão do desenvolvimento nas décadas posteriores deixa nítido o processo histórico que constituiu toda a diferença entre o crescimento econômico e o desenvolvimento, onde vamos observar uma concentração da economia e um desequilíbrio regional crescente (DOWBOR, 1977: 149). O agravamento e a persistência das desigualdades regionais se associam à expansão da indústria nacional, que se concentrou no Sudeste, acima de tudo em São Paulo, e as diversas transformações na organização espacial do país, provocadas pela crescente acumulação do capital em um complexo de atividades não somente industriais, mas também comerciais e financeiras.

As medidas políticas e administrativas favoráveis ao desenvolvimento concentrado em um centro dinâmico acentuaram as diferenças regionais existentes, e o efeito visível é o caso do Nordeste, onde a baixa produtividade se cristalizou sem que os mecanismos de mercado fossem suficientes para reorientar o processo produtivo. As debilidades das condições de vida e de capitalização decorrentes irão se espelhar na modalidade da população, que se torna exposta e sem resistência aos problemas climáticos, que recaem sob si com maior vigor. Em consequência dessas condições sócio-econômico-políticas, a região vai apresentar focos imigratórios cada vez mais intensos e freqüentes.

Nas décadas posteriores, toda essa estrutura de organização regional, inerente aos modelos econômicos que se desenvolvem no país, vai revelar desiguais concentrações de população pelo processo migratório e considerável desnível de desenvolvimento, que tende a se acentuar rapidamente, como se verificou na década de 60.

As causas intra-regionais somaram-se às relações inter-regionais, num processo imperceptível de transferência econômica em favor do centro econômico com base capitalista mais avançada e de diversificada estrutura produtiva (CINTRA & HADDAD, 1987: 125). Esta é uma das características centrais deste processo de desenvolvimento desequilibrado a que assistimos no Brasil.

Regiões que, embora com menor base agrária e com menor desenvolvimento do que o verificado em São Paulo, como foi o caso de Minas Gerais e os Estados do Sul,

tiveram, entretanto, melhores condições para se integrarem no processo de formação do mercado nacional. Isso porque, embora com base agrária, essas regiões eram economicamente adaptáveis ao capital. As regiões com estrutura econômica mais atrasadas e precárias relações capitalistas de produção, como verificou Wilson Cano (1985), até a etapa histórica recente não puderam oferecer maior “espaço econômico” para que o capitalismo nacional ali penetrasse de forma mais decisiva, acelerando suas transformações e modernizando-se.

Neste conjunto, o Espírito Santo, embora inserido no contexto da dinâmica econômica cafeeira, situou-se entre as regiões consideradas mais atrasadas. As antigas relações de produção e a frágil estrutura industrial impediram que, à medida que os horizontes da economia nacional se alargavam, a economia capixaba tivesse um papel de destaque nesse contexto, ficando reservado ao Estado um espaço econômico secundário.

Esse processo só começa a ser alterado a partir de 1960, quando, por iniciativa do Governo Federal, se aplica a política de erradicação dos cafezais, considerados antieconômicos. A ação prática desta política, embora tenha provocado um elevado impacto social na sociedade capixaba, de acordo com a lógica econômica na época, era fundamental para proporcionar ao Estado, posteriormente, novas perspectivas de desenvolvimento econômico, tentando em parte resolver a questão da desigualdade regional existente, e integrar mais intensamente a economia estadual ao mercado nacional.

Naturalmente a integração espacial e a intervenção crescente do Estado Nacional nas regiões periféricas refletiam a dinâmica do processo de acumulação do capital a nível nacional e internacional. Os novos tempos vão exercer efeitos importantes sobre o espaço econômico brasileiro. As novas estratégias desenvolvimentistas vão definir as bases econômicas fundamentais do novo ciclo histórico.

Em um primeiro momento, vamos observar que a ascensão do capital estrangeiro no exterior do bloco no poder significará a própria ascensão do capital monopolista. O segundo momento, de natureza política, vai explicar o conjunto de conflitos e lutas sociais que se estabelecem no momento de transição política, na qual é registrada a evolução do grande capital no país.

O desfecho político de 1964 vai assegurar a dominação do grande capital, que predominará no processo de desenvolvimento da economia e registrará como característica fundamental o domínio do capital financeiro no interior da sociedade, bem como impor o ritmo de produção do conjunto do sistema econômico nacional.

Tratou-se, em última análise, de um novo modelo de desenvolvimento desigual e combinado, em que as novas formas de combinação com o capital tradicional geraram formas também novas de desigualdades, e contribuíram para agravar as disparidades regionais já existentes (SINGER, 1984: 230).

Referências bibliográficas

- BALÁN, Jorge (org.). *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Difel, 1974.
- BERNARDES, Nilo (org.). *Um caso de desigualdade regional do desenvolvimento. Estado do Espírito Santo*. Rio de Janeiro: União Geográfica Nacional, 1971.
- BORIS, Fausto (org.). *História Geral da Civilização Brasileira. Economia e Cultura*. São Paulo: Difel, 1984.
- CINTRA, Antonio Octávio; HADDAD, Robert (org.). *Dilemas do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*. São Paulo: Global, 1985.
- DOWBOR, Ladislau. *A formação do capitalismo dependente no Brasil*. Lisboa: Prelo, 1977.
- PINES. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*. Recife, 1984.
- PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- PORTELLI, Huges. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- Seminário Internacional sobre disparidades regionais, 1982. Anais*. Recife: CNPq/SUDENE, 1982.
- SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *O regionalismo nordestino: existência e consciência da desigualdade regional*. São Paulo: Moderna, 1984.
- SIQUEIRA, Penha. *O desenvolvimento do porto de Vitória 1870-1940*. Vitória: CODESA, 1984.
- Universidade Federal do Espírito Santo (NEP). Núcleo de Estudos e Pesquisa. Dinâmica cafeeira e construção de indústrias no Espírito 1850-1930*. Vitória: 1983.