

A REGIÃO SUL, O MERCOSUL E A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Pedro Bandeira *

Pretendo apresentar algumas idéias a respeito das conseqüências da implantação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) para a região Sul. Abordarei apenas duas questões, que me parecem ser de fundamental importância. A primeira diz respeito à influência do Mercosul na própria caracterização da região Sul e a segunda ao modo como a implantação desse Mercado Comum pode condicionar as perspectivas de crescimento industrial da região.

As colocações que farei aqui não se referem a termos usuais da economia regional, como regiões polarizadas, regiões homogêneas, etc. Caminharei por um outro lado, mas poderemos voltar depois a esse tipo de questão. Na verdade, estou preocupado com o significado político de uma região, ou seja, com a capacidade que uma região tem para servir de base a um movimento reivindicatório no qual a base territorial é um componente fundamental.

Pode-se, assim, imaginar uma escala de significado político para as regiões, do mais alto ao mais baixo significado político. Tentarei, só por uma questão de conveniência e disposição, realizar uma análise nesses termos.

O território de um Estado nacional, por exemplo, seria uma área geográfica extremamente rica de significado político. As pessoas

** Economista, professor da UFRGS. Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano da Secretaria da Coordenação e do Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.*

que aí habitam compartilham traços culturais comuns (história, tradições e, provavelmente, um idioma), além de vários interesses em comum com outras unidades territoriais. A própria identificação desse território como “solo sagrado da Pátria”, para usar um chavão, está incorporada no imaginário dessa população. Então, o território de um Estado nacional é uma área geográfica com significado político. Essa é uma situação extrema, evidentemente.

No plano subnacional, encontram-se também vários tipos de áreas geográficas com significado político muito bem definido. Bom exemplo são as unidades de uma federação, as quais, por si sós, têm um significado político claro. As pessoas que vivem em um estado de uma federação dividem interesses comuns com pessoas de outras unidades daquela federação. É o caso, por exemplo, quando se discute que estados do Sul são prejudicados na distribuição de verbas federais.

Os municípios são também áreas geográficas com significado político bem definido. Porém, quando se pensa em agregados de unidades administrativas ou federativas, nem sempre se encontram áreas com um significado bem claro. Em alguns casos, sim. Por exemplo, aquelas áreas dentro de estados plurinacionais ou pluriétnicos em que regiões do país são habitadas por etnias diferentes ou populações com características culturais diferentes.

Essas diferenças conferem, pois, àquela determinada região, um caráter político significativo. Na Espanha, por exemplo, a região Basca e a Catalunha são áreas habitadas por populações com características culturais diferenciadas. No passado recente da história espanhola, esses traços culturais constituíram a base de fortes movimentos regionalistas, que perduram até hoje. Nesse caso, construiu-se uma identidade regional bem definida, com base nos traços culturais, e geraram-se formas de discurso regional bem caracterizado em função das diferentes situações. Essas regiões étnicas ou culturais diferenciadas, dentro de estados plurinacionais, pluriculturais ou plurilingüísticos, são áreas que, por isso, têm um significado político bem definido.

Entretanto, não é só nessas situações que se encontra tal tipo de região. Há outros tipos em que a região - pluriunidade federativa ou administrativa - surge como resultado de um fato econômico ou de uma característica econômica, social ou política que unifica os interesses de uma certa região em torno de um aspecto determinado. O sul dos Estados Unidos antes da guerra civil é um bom exemplo, pois seus interesses estavam unificados em torno da defesa da escravidão, a partir da qual articulava-se uma série de interesses políticos e colocava-se todo um movimento que levou à guerra civil americana.

Um fato, a escravidão, no caso, serviu de base para a atribuição de um significado político para a região. Os interesses se articulavam em torno da escravidão.

Outro exemplo, mais recente, é o do Nordeste brasileiro, cuja região se define enquanto região em função de interesses econômicos. As condições ambientais criaram bases para que as elites locais desenvolvessem um tipo de discurso regional reivindicatório perante a União. Aliás, o caso do regionalismo nordestino é um pouco mais complexo, porque ao longo dos séculos de estagnação e isolamento econômico se gerou toda uma série de traços culturais bem definidos, isto é, uma identidade regional para a região.

A identidade regional e, em consequência, o discurso regional, são atributos de regiões claramente definidas, que têm um significado político claro. Por exemplo, quando se pergunta a um nordestino como ele se define, provavelmente se definirá como nordestino. Ser nordestino tem significado bem claro, porque se refere a uma região que tem um significado definido.

Talvez não seja fácil perceber o significado dessas questões como discurso e identidade regionais. Contudo, no contexto de uma crise da Federação, como a que estamos atravessando, essas questões assumem uma dimensão bastante significativa. No caso de uma crise prolongada da Federação, como é o caso da brasileira, a radicalização de discursos regionais pode ser um componente explosivo para a vida do País, ainda mais quando se torna extremamente complexa a constituição de um novo pacto regional ou federativo, devido às obras de engenharia política. No caso do Brasil, com certeza esse pacto vai emergir no curto prazo.

E onde a região Sul se situa nessa escala de significado político aqui proposta? Ela certamente se localiza num nível muito baixo, uma vez que tem pequeno significado político. Não se observa nos estados da região Sul um discurso regional unificado. Existem discursos regionais (estaduais) bem definidos, mas não há um discurso regional unificado. A própria atuação dos governos estaduais da região, ao reivindicarem perante a União, mostra essa falta de agregação de interesses. A reivindicação conjunta dos três governos estaduais do Sul perante a União é pouco freqüente.

Aliás, existem inúmeros exemplos dessa natureza no Sul. O caso da intervenção do Banco Central no BRDE é um exemplo. Segundo informações de pessoas que vivenciaram a crise, essa intervenção poderia ter sido evitada se, na época, tivesse havido uma coesão de interesses entre os estados. O Estado do Paraná não se interessou pela crise do banco gaúcho, e houve a intervenção.

Outro exemplo é o caso da Sudesul, que foi extinta há pouco tempo. Em nenhum momento houve uma pressão mais significativa dos governos estaduais para que a Sudesul tivesse um papel mais expressivo, com dotações mais significativas de recursos.

Ainda outro exemplo. Na guerra de incentivos fiscais que vem ocorrendo nos últimos anos, para atração de novos investimentos, os estados do Sul encaram-se como concorrentes e competem na concessão de incentivos aos investimentos industriais. A General Motors manifestou, recentemente, a intenção de implantar uma nova unidade na região; mais uma vez, os três estados do Sul estão brigando para sediar essa nova unidade da empresa automobilística.

O Conselho de Desenvolvimento da região Sul (Codesul), que reúne os governadores da região, tem alcançado, por sua vez, resultados bastante limitados. Não há uma coesão significativa na ação dos governos estaduais que justifique falar da região Sul como a região que reivindica conjuntamente na esfera federal. E o problema reside não apenas na relação entre os governos, mas também na dos segmentos sociais da região, que tendem a encaminhar suas reivindicações em bases setoriais. Eventualmente se associam em setores diferentes, em bases estaduais para reivindicar perante a esfera federal. São raros os casos em que há o agrupamento regional de interesses. Não há uma identidade regional sulina bem delineada.

Nesse aspecto, a própria população do Sul difere da do Nordeste. Como já se disse, o nordestino se identifica como nordestino; no Sul, quando se chama alguém de sulino ou sulista, acha-se muito estranho. Não se entende bem o que isso significa. Não existe, portanto, uma identidade regional sulina bem definida como há, por exemplo, no caso do Nordeste.

No entanto, isso é decorrência da própria formação histórico-cultural da região Sul, que é extremamente heterogênea. Então, resta apenas o fator econômico, a fim de contribuir para solidarizar os interesses dos vários segmentos sociais da região. Apenas a economia da região pode dar origem a um discurso regional unificado e, assim, criar as bases para um regionalismo sulino.

No momento, a região Sul não tem nenhum significado político que justifique sua consideração no planejamento estratégico do País com objetivos mais significativos e específicos. Não existe uma coesão suficiente de interesses que forneça a base para um regionalismo sulino. Deve-se considerar que identidades, coesão e discursos regionais são resultados de processos históricos. É necessário, às vezes, que esses discursos regionais eventualmente até se radicalizem, que criem as bases para que discursos regionais preexistentes se

dissolvam e percam o significado para que identidades regionais também percam sua importância. É um processo dinâmico. Assim, o fato de, no momento, a região Sul não ter um significado como unidade política não é algo que se pode ter como definitivo.

Para quem se interessa por essa dinâmica regional, duas obras do estudioso Eric Hobsbawm são de suma importância. Em *Nações e Nacionalismos*, ele trata da questão do nacionalismo, que com transposições adequadas pode ser usada na análise de casos de regionalismos e, também, na de articulações culturais e ideológicas. A coletânea por ele organizada, intitulada *Invenção das Tradições*, trata da criação de tradições nacionais como elemento ideológico catalisador de nacionalismos.

A segunda questão a ser abordada nessa discussão é sobre as vantagens que o Mercosul pode trazer para a região Sul.

O Mercosul pode ser um catalisador importante na aglutinação dos interesses da região. Com certeza ele não terá um papel suficiente para criar um discurso regional unificado, mas pode contribuir bastante nesse sentido. Sua implantação criará condições mais efetivas para pautas de reivindicação comum aos vários segmentos econômicos da região e, sobretudo, aos governos estaduais do Sul.

Num primeiro momento, vários segmentos da agricultura, da pecuária e da própria indústria, até mesmo por características climáticas semelhantes, devem sentir os efeitos da concorrência dos países do Prata, uma vez que, hoje, eles estão sendo poupados dessa concorrência fundamentalmente pela taxa de câmbio, que favorece a exportação brasileira para a Argentina e impede a entrada do produto argentino no mercado brasileiro. Mas essa situação tende a se reverter no futuro não muito distante e em torno dela vão surgir condições para pautas de reivindicação, nas quais, certamente, os três governos estaduais atuarão de forma unificada e os seus segmentos sócio-econômicos agirão conjuntamente.

Por outro lado, o Mercosul possibilitará à região reivindicar obras e investimentos federais em infra-estrutura e aumentar a competitividade locacional da região Sul. Esse é um conceito pouco usual. Competitividade locacional são as vantagens que uma determinada área oferece para atrair a localização de empreendimentos industriais em comparação com outras. Determinada localização de uma região já a torna mais competitiva que outras.

No que concerne à questão da formação de uma identidade regional no Sul, há um fator político muito importante que favorece essa formação: é o próprio agravamento da crise do sistema federativo.

De acordo com pesquisa de opinião realizada no ano passado nos três estados do Sul e São Paulo sobre o problema do separatismo, a maioria das pessoas achavam que o Sul era prejudicado na distribuição dos recursos pela União. No Paraná, 70% das pessoas achavam que a região Sul era prejudicada, em Santa Catarina, a maioria, e no Rio Grande do Sul, 76%. Então, essa "sensação" majoritária de que o Sul é igualmente prejudicado pela União na distribuição dos recursos cria condições para uma coesão regional mais significativa.

Essa pesquisa mostrou ainda que, em um plebiscito, 40% das pessoas votariam a favor da separação do Sul. Não ganhariam, evidentemente. Mas o interessante é que no Rio Grande do Sul e Santa Catarina a separação seria vitoriosa.

Pensando na questão do desenvolvimento econômico do Sul, precisamos nos referir ao processo mais geral da industrialização brasileira. Pode-se dividir a história do crescimento industrial do Brasil em duas grandes fases.

A primeira vai do início da industrialização brasileira até aproximadamente o fim da década de 60. Essa fase é marcada por uma tendência à concentração do crescimento industrial brasileiro em São Paulo. O professor Wilson Cano analisa magistralmente esse período em dois trabalhos: *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo e Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial: 1930 - 1970*.

A segunda fase inicia-se nos anos 70 e caracteriza-se pela tendência à desconcentração. Quer dizer, a participação de São Paulo, no total nacional, começa a declinar progressivamente, conforme os dados estatísticos do Censo de 1970. E isso tem diversas causas, dentre as quais se destaca o próprio surgimento de deseconomias externas na concentração industrial original, isto é, na capital de São Paulo e em seu entorno.

Então, o excesso de concentração cria deseconomias externas e, assim, uma pressão no sentido da desconcentração. A exploração de recursos naturais em áreas periféricas (a mineração e o processamento de recursos minerais, por exemplo) e as agroindústrias são também fatores que agiram no estímulo da desconcentração.

Outro fator que também estimulou a desconcentração industrial foi a ação do governo, através de incentivos ao Nordeste e à Zona Franca e, também, de decisões e localizações de empreendimentos ligados ao setor produtivo estatal. No caso do Rio Grande do Sul, a localização de um pólo petroquímico foi uma decisão política.

Houve, ainda, um outro fator viabilizador do crescimento industrial mais disperso: a própria melhoria na infra-estrutura das regiões periféricas.

A segunda fase do crescimento industrial foi, portanto, marcada por esses fatores e deu lugar a uma expansão da indústria de forma radical, a partir da capital de São Paulo em direção ao interior do estado, projetando-se inclusive para estados vizinhos. Assim, ficou marcada pelo surgimento e fortalecimento de pólos industriais em regiões mais distantes.

E nesse período de desconcentração, como se situou a região Sul? Ela foi bastante beneficiada nesse período. Em 1970, por exemplo, a região era responsável por pouco menos de 12% da indústria de transformação brasileira. Em 1985, obteve mais de 16% na participação total nacional, ganhando mais de quatro pontos percentuais no período.

Em alguns segmentos, o aumento foi muito mais significativo. Por exemplo, no de bens de consumo duráveis e de capital, a participação da região Sul praticamente dobrou nesse período, passando de 6,5% para quase 12%. Esse aumento da participação da região não se deu em um segmento isolado. Em 21 gêneros, a participação da região Sul no total nacional, entre 1970 e 1975, aumentou em todos, menos no gênero madeira. Nos outros 20, sua participação cresceu substancialmente.

Entretanto, no período pós 1985, apesar de não se ter nenhuma base de dados mais adequada para a análise (não houve Censo Industrial), a situação da região complicou-se. Os índices da produção física do IBGE sugeriram que o crescimento da região Sul, em termos industriais, continuou sendo maior do que a média nacional e significativamente maior do que o de São Paulo.

Então, entre 1985 e 1993, enquanto para o Brasil a média do crescimento foi de 5,14%, a região Sul teria aumentado 13,24%. O levantamento não cobre todos os gêneros, mas, dos 13 gêneros pesquisados na região Sul, em nove o crescimento tinha sido maior do que a média nacional, no período.

Em síntese, o crescimento industrial na região Sul nos últimos 25 anos, aproximadamente, tem superado amplamente a média nacional. Com a implantação do Mercosul, certamente haverá maior crescimento em termos comparativos, não um surto espantoso de crescimento industrial.

Aliás, a geografia industrial brasileira, num futuro próximo, será afetada por uma multiplicidade de fatores que provavelmente

farão com que o crescimento não seja o mais importante, e sim o maior grau de abertura para o exterior (efeito distribuição). A redução da proteção tarifária não elimina outros tipos de proteção, porque permanecerá, com certeza, algum grau de proteção cambial. Assim, o Brasil vai continuar sendo obrigado a gerar saldos de balança comercial e isso pode ser obtido através de uma taxa de câmbio favorável à exportação e, portanto, desfavorável à importação, protegendo de alguma maneira algum segmento da indústria nacional. Do meu ponto de vista, deve haver um aumento no efeito destruição.

A região Sul teria vantagens significativas, uma vez que se deslocará o eixo do mercado. Atualmente, o centro de gravidade do mercado nacional situa-se em São Paulo, mas com a integração esse centro se deslocará para o Sul.

Os principais eixos de transportes que ligam essas duas concentrações de mercado (a do Rio da Prata e a de São Paulo), principalmente do Sudeste brasileiro, passam pela região Sul. E essa concentração de mercado da região do Rio da Prata não pode ser medida apenas em número de pessoas, mas pelo poder aquisitivo, que é bem mais significativo do que a média da população brasileira.

Esse mesmo fato, pode-se dizer "espacial geográfico", teria um significado menor se a ele não se associasse outro fator: a região já apresenta concentrações industriais diversificadas, capazes de fornecer insumos para novos empreendimentos. E a proximidade física com fornecedores de insumos tem um significado maior hoje do que no passado. A maior parte das empresas ainda trabalha com gerenciamento de estoques.

Além disso, a região Sul - talvez o Paraná, mas sobretudo Rio Grande do Sul e Santa Catarina - possui um empresariado industrial autóctone bem expressivo e dinâmico, capaz de explorar as possibilidades proporcionadas pela integração. Não é o caso de outras regiões brasileiras, que não têm um empresariado local.

O professor Clélio Campolina Diniz, por exemplo, ressalta que Minas Gerais não tem um empresariado local expressivo. A industrialização mineira surgiu com base em empreendimentos de outras regiões, principalmente com recursos do capital estrangeiro, e a contribuição do empresariado local é pouco significativa. No Paraná, parece que isso ocorre também.

A região Sul tem, ainda, centros urbanos de porte significativo e dotados de uma infra-estrutura adequada para servir de apoio a novos empreendimentos industriais. Isso é importante, tendo em vista o processo de terceirização que vem ocorrendo nas empresas.

Porém, essas vantagens só se concretizarão se houver crescimento econômico nesse agregado de mercado unificado e se forem “desatados” alguns nós relativos principalmente à infra-estrutura em determinadas áreas da região Sul.

Todos esses fatores certamente contribuirão para que se crie um espaço de reivindicação comum da região Sul perante a União em termos de dotação de infra-estrutura.