

REGIÕES, REGIONALISMO E DESEQUILÍBRIOS ESPACIAIS DE DESENVOLVIMENTO: ALGUMAS REFLEXÕES

*Paulo Roberto Haddad**

1 - Perspectivas dos desequilíbrios de desenvolvimento regional no Brasil, no Pós-Guerra: o avanço do regionalismo

Num país com as dimensões geográficas e a heterogeneidade sócio-cultural como as do Brasil, uma das questões mais relevantes para o seu processo de desenvolvimento é a manutenção da unidade nacional através da administração e do controle dos conflitos regionais. Por não carregarmos, em nossa herança histórica, a formação de enclaves culturais, lingüísticos ou religiosos regionalmente organizados, o **regionalismo** tem possibilidades de emergir, fundamentalmente, por força de movimentos de diferenciação econômica na difusão desigual da dinâmica capitalista no espaço (MARKUSEN, 1987).

Em geral, esses movimentos regionalistas podem se manifestar quando:

- a) há separação territorial entre a esfera das atividades de produção e a esfera das atividades de circulação — por exemplo, regiões que geram volumosos excedentes agrícolas sentem-se espoliadas por interesses econômicos de outras regiões que financiam, transportam e comercializam as safras com ganhos desproporcionalmente elevados;
- b) as regiões especializam suas estruturas produtivas num regime de trocas desiguais, no comércio inter-regional — por exemplo, uma região especializa-se na produção de alimentos e materiais não beneficiados e adquire, de outras regiões, bens manufaturados de consumo e de produção, através de relações de troca que se deterioram gravemente ao longo do tempo;
- c) modos de produção conflitivos coexistem no mesmo tempo, embora diferenciados territorialmente — por exemplo, o modo de produção de uma região é de mão-de-obra escrava, e o da outra é de mão-de-obra livre, como no contexto histórico da guerra civil dos EUA no século passado;

* Economista e Ex-Ministro da Fazenda.

d) as instituições públicas e as privadas das áreas mais desenvolvidas de um país pretendem, através da manipulação de sua força de decisão a nível do poder político central, definir a forma, a intensidade e a cronologia do uso dos recursos naturais e dos recursos energéticos das áreas menos desenvolvidas, particularmente aquelas localizadas na fronteira externa da expansão da economia nacional.

No caso brasileiro, especificamente neste século, os antagonismos econômicos provocados pelas disparidades regionais de desenvolvimento constituíram a principal base potencial para impulsionar conflitos e tensões entre interesses políticos regionais. Embora os diferentes ciclos econômicos ocorridos nos últimos 50 anos possam ter exacerbado esses conflitos e tensões durante as suas fases de expansão e de contração através da absorção diferenciada entre as regiões dos seus custos ou benefícios, **a questão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento** apresenta-se como um fenômeno estrutural e recorrente a alimentar esses possíveis antagonismos no médio e no longo prazo.

As análises agregativas dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil demonstram que, até o início dos anos 70, quando se consolidou no País o parque industrial mais moderno e diversificado entre as nações do Terceiro Mundo à época, as diferenças entre os padrões de vida dos brasileiros variavam enormemente entre suas regiões. Alguns indicadores são expressivos:

- a) em 1970, a Região Sul do Brasil, por ter um nível de mortalidade bem próximo ao dos países europeus, apresentava uma vantagem de, aproximadamente, 25 anos na esperança de vida ao nascer sobre o Nordeste central;
- b) entre 1950 e 1970, quando o País experimentou intenso processo de substituição de importações e de expansão econômica, o Estado de São Paulo, isoladamente, absorveu 57% dos novos empregos industriais criados no período e passou a deter, em 1970, a metade do total do emprego industrial no Brasil;
- c) vale a pena destacar a posição da economia do Nordeste, onde a industrialização se processou em ritmo mais lento do que no País — em 1950, participava com 16,8% do total do emprego industrial do Brasil, caindo essa participação para 10,3% em 1970; o Nordeste teria de iniciar a década de 70 com 174.000 empregos a mais do que o observado, a fim de que tivesse a mesma posição relativa que detinha em 1950, o que equivaleria a 63% do nível de emprego industrial que se constatava para essa Região em 1970.

Esse quadro de profundas desigualdades regionais já em meados dos anos 60, mobilizou intensamente as forças políticas das áreas periféricas do País, que conseguiram ativar um conjunto de instituições e de instrumentos fiscais e financeiros junto ao Poder Central, visando à elaboração e à implementação de políticas públicas de natureza compensatória em benefício das regiões menos desenvolvidas (Nordeste, Norte, Centro-Oeste). Após mais de duas décadas de mobilização de recursos nacionais para atenuar os desequilíbrios regionais de desenvolvimento, alguns resultados foram bem-sucedidos em termos agregativos. O exemplo do Nordeste, onde essa mobilização foi mais intensa e persistente, é ilustrativo nesse sentido: apesar de todas as mazelas em que se envolveram os órgãos e as instituições de coordenação do desenvolvimento e de fomento financeiro na Região, as quais vão desde a aprovação de incentivos fiscais para projetos de interesse social duvidosos até o desperdício de recursos públicos em programas para o atendimento de interesses clientelísticos, ressalta-se o seu trabalho como uma experiência administrativa favorável à promoção do desenvolvimento regional, conforme se observa pelos indicadores do Quadro 1.

Quadro 1

Indicadores do desempenho econômico da Região Nordeste — 1960-1989

Recursos federais aplicados através da SUDENE — 1980-88 (orçamentos, recursos vinculados, programas emergenciais, incentivos)	US\$ 19.259.218.000
Número de projetos beneficiados pelo sistema de incentivos administrados pela SUDENE — 1962-89	2.756 projetos que geraram 590.220 empregos e investimentos de US\$ 47,1 bilhões, dos quais apenas 16,4 foram financiados pelos incentivos fiscais.
Produto Interno Bruto do Nordeste	1960: US\$ 8,6 bilhões 1988: US\$ 51,3 bilhões Taxa de variação anual média, de 1960 a 1988: 6,6% (superior à média nacional).
Participação do PIB do Nordeste no PIB brasileiro	13,8% (1960) 15,7% (1987)
Participação da renda "per capita" do Nordeste na renda "per capita" nacional	43,5% (1960) 55,2% (1987)

FONTE: SUDENE (1990). **Modernização regional em curso**. Recife.

Assim, os especialistas que têm escrito sobre a questão da evolução da distribuição espacial das atividades econômicas no Brasil registram como tendência marcante, após a segunda metade dos anos 70, o surgimento de um incipiente, mas decisivo, processo de desconcentração econômica e de despolarização da indústria nacional, a partir da maior participação das grandes regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste) no PIB do País e no Valor de Transformação Industrial (VTI), conforme se constata na Tabela 1.

Mesmo admitindo uma inequívoca tendência observada para as regiões mais desenvolvidas (Sul, Sudeste), uma questão necessita ser levantada para uma melhor compreensão das perspectivas evolutivas do problema do desequilíbrio regional no Brasil: quais as possibilidades de manutenção da tendência de reversão da polarização a longo prazo?

Tabela 1

Participação percentual de regiões e estados selecionados no Valor de Transformação Industrial, no Brasil — 1970, 1980 e 1985

REGIÕES E ESTADOS	1970	1980	1985
Norte	0,8	2,4	2,5
Amazonas	0,4	1,6	1,7
Pará	0,4	0,7	0,6
Nordeste	5,7	8,1	8,6
Pernambuco	2,2	2,0	2,0
Bahia	2,2	2,0	2,0
Leste	22,6	19,2	18,9
Minas Gerais	6,5	7,7	8,3
Rio de Janeiro	15,7	10,6	9,5
Espírito Santo	0,5	0,9	1,2
São Paulo	58,1	53,4	51,9
Sul	12,0	15,8	16,7
Paraná	3,1	4,4	4,9
Santa Catarina	2,6	4,1	3,9
Rio Grande do Sul	6,3	7,3	7,9

FORNTE: DINIZ, Clélio Campolina (1991). *Dinâmica regional da indústria no Brasil*: início de descentralização, risco de reconcentração. Belo Horizonte: UFMG/FACE.

Para identificar que tipo de padrão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento poderá prevalecer no fim deste século e início do século XXI, é imprescindível que se vislumbrem as características econômicas e políticas da trajetória mais provável para o crescimento econômico e social do Brasil até o próximo milênio. Do ponto de vista específico desta seção do artigo, alguns elementos de prognose podem ser avançados através da indicação dos prováveis **impactos locacionais** de um novo ciclo de expansão da economia brasileira sobre a questão dos desequilíbrios regionais neste limiar do século XXI (HADDAD, 1989):

- a) a expansão das atividades produtivas para atender à demanda agregada de alimentos, fibras e produtos energéticos, as quais se orientam locacionalmente para a base de recursos naturais, pode não se implantar preferencialmente na fronteira externa, situada, principalmente, na região Amazônica (por causa dos seus elevados custos ecológicos, dos graves problemas na sua estruturação fundiária, da precária acessibilidade aos mercados e de investimentos necessários para colocar-se mais terra em produção), mas, sim, na fronteira interna (a parte situada dentro da área permanente conquistada pela agricultura, possuindo condições agronômicas e legais de ser agricultada e que não é explorada, a não ser em atividades extrativas) de regiões que já dispõem

de infra-estrutura e de adequada acessibilidade aos mercados consumidores, o que aumenta as possibilidades locais das áreas mais desenvolvidas do País para a atração daquelas atividades;¹

- b) embora sejam nítidas as tendências à desconcentração espacial relativa da produção mineral brasileira nas próximas duas décadas, há que se registrar, de um lado, uma perspectiva de solução pouco favorável para a atual crise da indústria mineral internacional e, de outro, a limitada capacidade dessa atividade no sentido de germinar e dispersar efeitos de crescimento nas próprias áreas periféricas onde se implanta;
- c) existem evidências de que os centros urbanos localizados dentro do campo aglomerativo da grande região industrial brasileira (nos eixos rodoviários e dentro dos anéis de influência que saem das grandes metrópoles dessa região) apresentam vantagens locais para a atração de novos projetos de investimento industriais em maior intensidade do que as principais cidades das regiões periféricas do País, pois podem usufruir das chamadas economias de urbanização e de aglomeração disponíveis nos centros metropolitanos, sem ter de incorrer nos crescentes custos locais a que esses centros estão presos;
- d) embora se tenha investigado relativamente pouco sobre o padrão local dos produtos e processos que estão emergindo do novo ciclo mundial de inovações tecnológicas, não há evidência de que, com a retomada da expansão econômica do País, eles venham a contribuir para a reversão da polarização, pois alguns deles (os novos metais e a química fina, por exemplo) tenderão a se localizar junto ao parque industrial já instalado, por apresentarem características de produção conjunta, enquanto outros, apesar de seu caráter *foot-loose* (a microeletrônica, por exemplo), terão uma forte preferência pela acessibilidade aos mercados concentrados e ao ambiente metropolitano (registra-se, contudo, que a produção de insumos energéticos alternativos a partir da biomassa conta a favor da dispersão espacial das atividades);²
- e) o surto de crescimento que poderia ocorrer na periferia dinâmica (particularmente na Amazônia) a partir do dinamismo de uma base de exportação de insumos minero-metalúrgicos, viabilizada pela reestruturação da divisão internacional do trabalho, esbarra, de um lado, na limitada capacidade de financiamento do poder público da infra-estrutura de suporte às atividades

¹ Dentre as razões para se ter postergado a exploração da fronteira interna, citam-se as de Elizeu Alves (1986): (a) várzeas sujeitas à inundação, problemas de drenagem e pântanos; (b) precipitação pluviométrica inadequada para agricultura, sendo necessária a irrigação; (c) solos muito pobres, que demandam muito dinheiro para a recuperação; (d) nos níveis atuais de oferta e demanda, áreas que produzem a custo de produção (por unidade de produto) mais elevado do que aquele obtido através do incremento da produtividade em áreas mais favorecidas; (e) em virtude das taxas de inflação, terras que são adquiridas como reserva de valor; (f) terras que são deixadas em descanso para recuperar a fertilidade e eliminar (ou reduzir) as ervas daninhas

² Esta é também a conclusão da tese de Clélio Campolina Diniz (1991, p.126), na qual afirma que "As mudanças tecnológicas em curso apontam no sentido de uma reconcentração do moderno próximo a São Paulo. Nesta região, está a base industrial mais desenvolvida, o mercado de trabalho profissional, as maiores e melhores instituições de ensino e pesquisa.

"Este processo já começa a ser demonstrado pelo sucesso relativo dos parques industriais de Campinas, São Carlos, São José dos Campos e Santa Rita do Sapucaí".

produtivas e, de outro, nos efeitos desarticuladores dos ecossistemas regionais que a implantação dessas atividades poderá provocar (como ocorre nos debates sobre o impacto ecológico da implantação da siderurgia a carvão vegetal no eixo da Estrada de Ferro Carajás);

- f) a dimensão do mercado regional das áreas menos desenvolvidas é pouco significativo em termos econômicos para atrair projetos de investimentos voltados para o atendimento da demanda local, o que dificulta, num círculo vicioso, a expansão da renda e do emprego na região e, portanto, o próprio crescimento da dimensão do mercado regional;
- g) haverá dificuldades para obter recursos do Governo Federal para financiar projetos de infra-estrutura econômica e social nas áreas menos desenvolvidas, os quais são indispensáveis para permitir a atração dos investimentos diretamente produtivos; essas dificuldades decorrem da lenta e gradual recuperação do nível de poupança pública que poderá ocorrer nos próximos anos.

Finalmente, definidos alguns elementos de prognose, cabe projetarmos as perspectivas dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil até o início do século XXI, o que significa indagarmos se, após cinco décadas de marcante concentração espacial desde que se intensificou a industrialização brasileira a partir da Crise de 1929, não estaríamos no limiar da "reversão da polarização", situação definida (RICHARDSON, 1980) como o ponto de mudança a partir do qual as tendências da polarização espacial na economia nacional dão lugar a um processo de dispersão espacial para fora da região central, em direção a outras regiões do sistema.³ Infelizmente, há argumentos que mostram as possibilidades de ocorrer, até o século XXI, um processo de não-reversão da polarização (ou de reconcentração) espacial iniciada na década de 70, contrariamente ao que, de forma intuitiva, estamos todos esperando.

Essa possibilidade de ocorrer um processo de reconcentração espacial dos frutos do crescimento da economia brasileira, quando se iniciar um novo ciclo de expansão ao longo da década de 90, poderá induzir a uma intensa mobilização política nas áreas periféricas, em função dos antagonismos espaciais em torno de interesses econômicos conflitivos. E essa mobilização tende a ser facilitada pelo espaço político-institucional criado pela Constituição de 1988, a qual, no seu artigo 156, além de preservar o sistema de incentivos fiscais para as áreas menos desenvolvidas e criar um fundo de financiamento específico para essas áreas, estabelece que o Poder Executivo deve submeter ao Congresso Nacional o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, de tal forma que sejam **regionalizados** os seus objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

³ As conclusões da tese de Clélio Campolina são as de que, desde os anos 70, houve três tipos de movimentos de desconcentração, a partir da Região Metropolitana de São Paulo: (a) um deslocamento intra-urbano dentro da Região, que parece ter ocorrido pelo crescimento diferencial dos municípios e que, por ser limitado, seguramente já atingiu seus limites; (b) um movimento em direção às cidades de portes médio e grande, dotadas de infra-estrutura básica, com relativa base industrial e capazes de gerar economia de localização, o que explicaria o crescimento industrial do interior de São Paulo e de regiões próximas de Minas Gerais e Paraná, podendo atingir Santa Catarina e o nordeste do Rio Grande do Sul e a região central de Minas Gerais (o mais forte dos três movimentos); (c) o deslocamento para regiões mais distantes, em função das condições objetivas dessas regiões, da política de investimentos e incentivos governamentais (DINIZ, 1991, p.90).

2 - As transformações recentes da economia brasileira e a reinserção da questão regional

O desenvolvimento de uma região no longo prazo (e não apenas o seu crescimento econômico) depende da interação dos seguintes processos (BOISIER, 1990):

- a) participação relativa da região no uso dos recursos nacionais, determinada a partir dos critérios econômicos e políticos prevaletentes no processo de alocação inter-regional dos recursos;
- b) direção e magnitude que o quadro global das políticas econômicas nacionais (macroeconômicas e setoriais) tem sobre a região;
- c) capacidade de organização social da região, ou seja, de transformar os impulsos de crescimento em "estados" de desenvolvimento; esse processo associa-se a questões tais como o aumento da autonomia de decisão da região, o aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo crescimento econômico, um permanente e crescente progresso social, assim como uma preservação do meio ambiente.

As economias regionais não são simplesmente versões em escala menor das economias nacionais. Elas apresentam especificidades que exigem teorias próprias para explicar o seu processo de desenvolvimento. Algumas dessas especificidades são as seguintes (HIRSCHMAN, 1959):

- a) em geral, devido aos contatos mais estreitos e às interações mais intensas que existem entre as regiões de um mesmo país do que entre nações soberanas, é de se esperar que tanto os efeitos de transbordamento do crescimento quanto os efeitos de polarização sejam mais fortes nas relações econômicas inter-regionais do que nas relações internacionais;
- b) os países concorrem nos mercados internacionais com base nas vantagens comparativas, e as regiões de um mesmo país concorrem, entre si, com base nas vantagens absolutas;
- c) a ausência de soberania econômica com respeito a certos instrumentos de política de desenvolvimento e a questões macroeconômicas (tais como emissão de moeda, determinação da taxa de câmbio, etc.) pode constituir uma considerável desvantagem para o desenvolvimento de uma região;
- d) as forças políticas que contribuem para a transmissão inter-regional de crescimento são, provavelmente, mais poderosas que as que contribuem para a transmissão internacional.

As políticas macroeconômicas e setoriais não são neutras em termos de seus impactos espaciais. Acredita-se que, em países com significativas heterogeneidades sócio-econômicas em termos geográficos como o Brasil, os efeitos regionais implícitos dessas políticas possam predominar sobre os efeitos das políticas explícitas de crescimento regional, agravando, eventualmente, a questão dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço, a não ser que venha a prevalecer, no cenário nacional, uma aliança de forças políticas, dentro da qual o poder público esteja efetivamente comprometido com políticas distributivas e mobilize ações compensatórias em benefício das regiões afetadas pelos efeitos perversos das políticas macroeconômicas e setoriais.

De qualquer forma, são muito intensas as inter-relações entre o quadro geral das políticas nacionais e as condições de desenvolvimento de regiões específicas de um país. No caso brasileiro, atualmente vêm ocorrendo grandes transformações, que irão

afetar, profundamente, a questão regional no País. Essas transformações são resultantes de quatro programas, interdependentes doutrinariamente: (a) o programa de privatização; (b) o programa de desregulamentação; (c) o programa de estabilização econômica; (d) o programa de abertura da economia nacional, visando à sua integração competitiva.

Sem dúvida, será este último programa que trará maiores desafios ao desenvolvimento de regiões específicas no Brasil, pois irá expô-las a um processo aberto de competitividade dinâmica, baseado na eficiência produtiva e nas modernas técnicas de gestão.

O crescimento do nível de renda e de emprego de uma região, durante um longo prazo, pode ser descrito por dois componentes principais: o componente estrutural e o componente diferencial. A base lógica dessa descrição parte de uma constatação empírica bastante simples: o crescimento da produção e do emprego é maior em alguns setores do que em outros e em algumas regiões do que em outras (HADDAD, 1989). Assim, uma determinada região poderá apresentar um ritmo de crescimento econômico maior do que a média do sistema de regiões, ou porque na sua composição produtiva existe uma preponderância de setores mais dinâmicos (componente estrutural), ou porque ela tem participação crescente na distribuição regional do emprego, independentemente de essa expansão estar ocorrendo em setores dinâmicos ou não (componente diferencial).

Ao estabelecer a distinção entre o componente estrutural e o componente diferencial, esse método de análise permite identificar diferentes forças que atuam no crescimento regional. O componente estrutural mostra que, no processo de desenvolvimento nacional, há alguns setores que crescem mais rapidamente do que os demais e que os fatores responsáveis por essas diferentes taxas de crescimento setorial ao nível nacional são variações na estrutura da demanda, variações de produtividade, inovações tecnológicas, etc. Como a região que se especializa naqueles setores mais dinâmicos da economia nacional é a que atinge uma variação proporcional positiva em termos de emprego, então é fundamental que se pesquisem as possibilidades de cada região para a localização de firmas ou estabelecimentos pertencentes a cada um desses setores.

Por outro lado, o crescimento regional não pode ser examinado apenas por esse ângulo, pois todos os setores produtivos apresentam desempenho diferenciado entre as várias regiões da economia nacional. Assim, não é difícil imaginar-se que, tendo ocorrido alterações na superfície locacional de uma economia nacional, uma dada região possa se desenvolver mais rapidamente do que as outras, desde que consiga atrair uma proporção crescente de atividades ou firmas, ainda que estas pertençam a setores de crescimento lento a nível nacional.

As principais forças que atuam no sentido de provocar esses reajustamentos são, quase sempre, de natureza locacional, tais como: variações nos custos de transporte, estímulos fiscais específicos para determinadas áreas, diferenciais nos preços relativos de insumos entre regiões, etc. Torna-se, pois, necessário estudar as vantagens locais de cada uma das regiões para atração de setores produtivos, ainda que de crescimento lento a nível nacional, bem como os fatores explicativos do desempenho favorável desses setores em algumas regiões.

Mas que fatores podem garantir o dinamismo e a competitividade dinâmica da base produtiva de uma região a fim de que o seu componente diferencial seja tão elevado que possa compensar qualquer componente estrutural negativo que essa região possa vir a ter por razões de localização industrial? (SCHWARTZMAN, 1975).

A situação ideal seria a de que os produtos e serviços, que compõem a base produtiva regional, tivessem elevada elasticidade-renda da procura (medida de quanto por cento cresce a demanda de um determinado produto quando a renda das regiões importadoras cresce um por cento) nos mercados nacional e internacional, a fim de que se garantisse, para a região, uma tendência secular em suas vendas, fator imprescindível para o crescimento e a estabilidade dos seus níveis de emprego e de renda real. Essa condição mostra que seria desejável a participação da região no comércio exterior de mercados que cresçam de forma acelerada, à medida que as principais regiões importadoras (no país ou no Exterior) vão se desenvolvendo.

Mesmo que os mercados nacionais e internacionais dos produtos que a região produz fossem mercados de crescimento rápido (elasticidade-renda da procura superior a um), esta não iria beneficiar-se de uma posição favorável, se não conseguisse competitividade naqueles mercados através de custos e preços. Até mesmo a situação inversa poderia ocorrer: os produtos e serviços que produz apresentarem elasticidade-renda da procura inferior a um (por exemplo, alimentos e minério de ferro), mas a região ser altamente competitiva na sua produção e comercialização, sendo capaz de aumentar a sua participação diferencial nos mercados desses produtos e serviços, o que lhe poderia garantir um dinamismo no seu processo de crescimento.

A competitividade da região em seus produtos e serviços será função de diversos fatores ligados aos custos operacionais das suas unidades produtivas, aos custos de transferência de insumos e produtos a partir da região e em direção à região, à estrutura e à dinâmica dos mercados em que compete, etc. Assim, é sempre possível a uma região qualquer atuar sobre o dinamismo de sua base produtiva através de ações planejadas, visando melhorar o seu sistema de transportes e de comunicações, aumentar a produtividade dos fatores nas unidades produtivas, facilitar a introdução de inovações tecnológicas no sistema produtivo local ou ampliar a disponibilidade de fatores de produção na quantidade e na qualidade exigidas.

3 - Os novos paradigmas de desenvolvimento regional

Em geral, tanto o processo de planejamento regional como a formulação e a execução de políticas de desenvolvimento regional em diversos países do Terceiro Mundo têm-se fundamentado em um paradigma analítico denominado "de cima para baixo" ou "centro-periferia", o qual parte do pressuposto de que o crescimento se inicia, de forma espontânea ou programada, a partir de alguns setores dinâmicos e aglomerados geográficos (pólos de desenvolvimento) e se difunde, posteriormente, para os demais setores e áreas do país. Segundo esse paradigma, as potencialidades de crescimento econômico de uma área periférica (não localizada nos centros mais desenvolvidos do país) dependem de se detectarem recursos (em geral, naturais renováveis ou não renováveis) de que essa área disponha para estimular a organização de uma base de exportação para outras regiões do país ou do Exterior, a partir de transferências de capital e de tecnologia e de investimentos de infra-estrutura, visando explorar suas vantagens competitivas inter-regionais.

Diversos estudos e pesquisas têm feito ampla avaliação empírica das políticas concebidas e implementadas a partir do paradigma "de cima para baixo", os quais se destinavam a promover o desenvolvimento de regiões específicas do Terceiro Mundo,

durante as últimas décadas. Em geral, pode-se concluir que essas políticas tendem a ser estruturadas em função dos valores e interesses dos grupos sociais (particularmente empresariais) das áreas desenvolvidas no país e no Exterior, com as seguintes consequências (ocorridas com maior ou menor intensidade em função das características próprias de cada região e em função da intensidade de aplicação dos instrumentos e mecanismos das políticas):

- a) os gastos governamentais ficaram, fundamentalmente, orientados no sentido de garantir os investimentos de infra-estrutura econômica necessários para dar suporte à promoção de atividades produtivas nas áreas periféricas, o que minimizou a produção de serviços básicos de natureza social nessas áreas;
- b) por discriminar em favor de grandes investimentos de infra-estrutura e da formação de pólos industriais, as políticas governamentais permitiram a desorganização e a desestruturação das atividades tradicionais produtoras de bens de consumo popular nas áreas periféricas;
- c) a modernização e a integração da economia das áreas periféricas criaram uma acentuada dependência em relação a fatores de produção e a componentes da demanda advindos de fora, agravando o problema do subemprego e dos "vazamentos" de renda;
- d) o efeito conjugado dessas ações resultou no agravamento da natureza dualística das economias regionais da periferia, no acréscimo dos diferenciais de renda e de produtividade entre as áreas urbanas e rurais; no aumento das desigualdades sociais entre grupos residentes nessas regiões; e no uso predatório de sua base de recursos naturais;
- e) ao se estenderem às áreas periféricas facilidades de treinamento e educação, assim como setores de organizações públicas e privadas vinculadas às áreas centrais, ocorreu a emergência do reforço do sistema de valores, padrões e normas das áreas centrais para as menos desenvolvidas.

Não é evidente, quando se observam os padrões de desenvolvimento regional do Terceiro Mundo numa perspectiva histórica, que a promoção de grandes projetos de investimentos para explorar a base de recursos naturais possa garantir às regiões onde se instalam condições estáveis de desenvolvimento. Os investimentos para a produção e a exportação de bens e serviços orientados para a exploração de recursos naturais (extrativa mineral ou vegetal, agricultura, potencial hidráulico) constituem uma condição permissiva ao impulso inicial de desenvolvimento das economias regionais. Para que essas exportações possam, efetivamente, promover o desenvolvimento, é necessário que apresentem, além de elevado grau de dinamismo e de competitividade, acentuada capacidade de transmiti-lo a outros setores produtivos da região, sem se constituírem em "enclaves". Em diferentes períodos da história de diversos países em desenvolvimento, encontram-se regiões cujo crescimento se deu, durante algumas décadas, através da extração e do cultivo de produtos primários ou da exploração de suas potencialidades energéticas, turísticas, etc., sem que se criassem as bases de um processo de desenvolvimento duradouro ou sustentável (SCHWARTZMAN, 1975; HADDAD, 1989).

A diversidade da base de recursos naturais renováveis e não renováveis da região fornece a possibilidade de que, numa primeira etapa de seu desenvolvimento, a sua economia possa ser menos vulnerável às instabilidades das exportações de apenas um ou dois produtos, em termos de quantidades produzidas ou de flutuações de preços. Como se sabe, os ciclos econômicos variam intensamente de região para região de um mesmo país, durante o mesmo período, e as regiões cujas economias apresentam

maior grau de diversificação em sua estrutura produtiva têm também maior poder de resistência a choques exógenos de caráter recessivo. Uma economia regional cuja base produtiva é constituída, predominantemente, de um único tipo de bem, ficará muito desprotegida em relação a choques adversos no preço desse bem nos mercados extra-regionais ou em relação a uma queda secular no seu consumo, por causa do aparecimento de substitutos e da redução dos coeficientes técnicos de produção (relações de insumo—produção) nos setores em que participa como matéria-prima.

Além da diversificação da estrutura produtiva regional como base para o desenvolvimento de uma região, é fundamental considerar, também, a dimensão do seu mercado interno, a qual depende de três variáveis mais relevantes: o tamanho de sua população, o nível de sua produtividade global (maior capacidade de produção significa maior capacidade de consumo) e o perfil da distribuição da renda regional. Esse perfil tem uma relação estreita com as características específicas da estrutura produtiva da região, que pode empregar mais ou menos mão-de-obra de menor qualificação, que pode utilizar uma tecnologia mais intensiva de capital e poupadora de trabalho, que emprega mão-de-obra de forma mais estável ou mais temporária, etc. Assim, um grande número de habitantes, vivendo com rendimentos de subsistência, lado a lado com um pequeno grupo de habitantes privilegiados em termos de escalas mais elevadas de rendimentos, não constitui a base para uma estrutura de consumo capaz de incentivar o aparecimento de atividades locais que possam, eventualmente, responder aos efeitos induzidos pelo crescimento da renda regional. Normalmente, nessa situação, a excessiva concentração de renda transfere para outras regiões os efeitos induzidos pela nova atividade econômica através de importação de bens de consumo, duráveis ou não duráveis.

Conclui-se, pois, que uma das condições para que uma atividade econômica que se localiza numa região possa promover o desenvolvimento sustentável dessa região e não estimule apenas um ciclo de crescimento instável e pouco duradouro é a de que haja uma difusão do dinamismo da expansão da nova atividade econômica para outros setores da economia regional, vale dizer, que essa atividade se articule de maneira adequada com o sistema produtivo regional.

A experiência mais recente de diversos países da América Latina, particularmente do Brasil, com a elaboração e a execução de grandes projetos de investimento, dos quais se esperam muitos efeitos de arrasto sobre o desenvolvimento regional, tem apresentado diversas controvérsias conceituais e políticas. Por grandes projetos de investimentos entende-se a expressão que abrange (VAINER, 1990):

"(...) grandes unidades produtivas, a maioria das quais para o desenvolvimento de atividades básicas, como arranque ou início de possíveis cadeias produtivas, para a produção de aço, cobre e alumínio; outras para a extração de petróleo, gás e carvão, dedicadas à sua exploração em bruto e/ou transformação em refinarias ou centrais termelétricas (...) grandes represas e obras de infra-estrutura (...) complexos industriais portuários, e, em outra escala, usinas nucleares, geotérmicas, etc."

No caso brasileiro, a preocupação específica com os grandes projetos de investimentos deve-se, em grande parte, aos dramáticos custos diretos e indiretos em termos de danos ao meio ambiente e ao processo de desenvolvimento sócio-econômico das áreas periféricas em que se inserem. As razões para esses danos são múltiplas: do ponto de vista político, a maioria desses projetos foi concebida e implementada durante um período de autoritarismo político no qual os grupos mais afetados pelos

danos sociais e ecológicos não tiveram a oportunidade de manifestar suas críticas, propostas ou dissidências; do ponto de vista social, muitos desses projetos ocorreram numa etapa histórica na qual a consciência ecológica ainda não estava presente como força contestatória junto à opinião pública nacional; do ponto de vista técnico, registra-se que, na análise e avaliação desses projetos para fins de financiamento, não se incorporavam, nos seus fluxos de caixa, os custos sociais e ecológicos de sua implantação e operação, visando obter algum critério de investimento que calculasse a rentabilidade social dos projetos incluindo as suas externalidades (impactos ambientais).

Para evitar que as áreas periféricas sejam submetidas a uma dinâmica de dominação interna com suporte em grandes projetos predatórios de sua base de recursos naturais, tem-se sugerido um outro paradigma de desenvolvimento, adequado, também, às áreas deprimidas ou menos desenvolvidas que não esperam ser beneficiadas, em prazo politicamente tolerável, pelos efeitos de transbordamento das estratégias expansionistas "de cima para baixo", como as que vêm sendo tradicionalmente adotadas no contexto do Terceiro Mundo. A concepção e as bases operacionais desse outro paradigma estão intimamente relacionadas com as condições sócio-culturais, históricas e institucionais específicas de cada região. Existem, contudo, alguns elementos que são propostos como componentes essenciais das estratégias de desenvolvimento dentro dessas novas alternativas (STÖHR, TAYLOR, 1981):

- a) provisão de acesso amplo à terra como principal fator de produção nas áreas rurais;
- b) atribuição de prioridade para projetos que sirvam à satisfação das necessidades básicas da população (alimentos, habitação, serviços sociais), utilizando, racionalmente, o máximo possível de recursos regionais;
- c) garantia de maior grau relativo de autodeterminação às áreas rurais e periféricas em relação à utilização e à transformação das instituições existentes (ou à criação de novas) para a promoção de seu desenvolvimento em função de seus próprios objetivos;
- d) reestruturação dos sistemas urbanos e de transporte para melhorar a acessibilidade regional às funções urbanas e não apenas aos mercados externos;
- e) no desenvolvimento de atividades básicas para exportações, prioridades àqueles projetos que, nas regiões periféricas, facilitem o pleno emprego dos recursos naturais e de mão-de-obra da região, a aplicação de tecnologias que preservem a utilização intensiva e racional de recursos abundantes na região e a competitividade nos mercados extra-regionais, baseada em diferenciação qualitativa de produtos e não apenas em preços e escalas de produção, etc.

Acredita-se que esse paradigma de desenvolvimento terá reduzidas chances de ser o referencial analítico predominante na formulação das políticas de desenvolvimento regional em países do Terceiro Mundo, durante os próximos anos, sem que haja profundas mudanças na constelação de forças políticas que comandam o processo de tomada de decisões nesses países. Os estímulos econômicos e políticos para a emergência de novos procedimentos organizacionais, voltados, prioritariamente, para o atendimento das necessidades básicas da população e o uso racional dos recursos ambientais, não estão na agenda das atuais lideranças políticas que concentram seus esforços na administração das políticas de estabilização de curto prazo ou que sonham com a edição de algum "milagre econômico" através de um pacto liberal-conservador.

Mesmo que seja difícil imaginar a predominância desse paradigma alternativo como base de referência para as políticas públicas de desenvolvimento regional, não se pode subestimar a penetração de seus conceitos básicos na consciência política de diferentes segmentos da sociedade civil, assim como o crescente número de experiências de programas e projetos que vêm sendo implementados a níveis urbano e rural em diversos países, em cuja fundamentação se encontram as diretrizes desse "outro desenvolvimento".

Particularmente, é importante destacar que, a partir do paradigma "de baixo para cima", têm sido concebidos e implementados programas bem-sucedidos de desenvolvimento rural e, principalmente, industrial, que têm como objetivo principal a mobilização endógena do potencial latente da capacidade empresarial a nível local, através de assistência técnica e de incentivos financeiros e fiscais para a organização de pequenos e médios empreendimentos, compatíveis com a realidade cultural e social de regiões menos desenvolvidas, sem prejuízo de que, nessas mesmas regiões, estejam localizados grandes projetos de investimento.

Na verdade, os grandes projetos de investimentos ou os pólos de desenvolvimento são questionados por causa de seus impactos regionais negativos, conforme mencionado anteriormente nas duras críticas que se fazem às experiências de desenvolvimento regional a partir do paradigma "de cima para baixo". No caso específico dos grandes projetos de investimento implantados no Brasil durante as três últimas décadas, algumas das principais críticas são as seguintes (VAINER, 1990): a ausência de impulsos dinamizadores na região de implantação; as extraordinárias modificações nas estruturas e dinâmicas sócio-produtivas e demográficas no processo de inserção regional; a extraterritorialidade dos processos de acumulação e de decisão de que são parte; a deflagração de cadeias de eventos capazes de gerar gravíssimos desequilíbrios ecológicos; a significativa redução do emprego gerado na fase de implantação dos projetos durante a fase de operação, com o agravante de que as necessidades de capacitação diferem em ambos os momentos, condenando ao sub-emprego e ao desemprego grandes setores de migrantes não capacitados.

Em geral, as atitudes prevalentes em relação aos grandes projetos de investimento ou aos pólos de desenvolvimento têm passado por três fases:

- 1^a) otimismo quanto às possibilidades de induzir o crescimento em alguns poucos centros, com subsequente geração de efeitos de transbordamento inter-regional;
- 2^a) pessimismo quanto à efetividade das expectativas de realização dos efeitos de transbordamento previstos, tendo em vista os inúmeros "enclaves" que se formaram a partir dos pólos de desenvolvimento;
- 3^a) uma perspectiva mais ampla dos centros de crescimento como um dos aspectos de um processo de planejamento mais compreensivo do desenvolvimento regional.

Dentro desta última linha, deve-se dar especial atenção ao fato de que os grandes projetos de investimento não resultam apenas em mazelas econômicas, sociais, culturais ou ambientais nas regiões em que se inserem. Eles podem contribuir para a redefinição das potencialidades de desenvolvimento nessas regiões, através da melhoria na sua infra-estrutura econômica e social, assim como da melhoria de acessibilidade aos mercados externos à região e da ampliação da disponibilidade de novos fatores locais (economias de urbanização, mão-de-obra qualificada, acessibilidade, etc.).

Nesse contexto, as ações políticas de desenvolvimento regional no entorno das áreas em que se localizam os grandes projetos de investimento devem-se orientar no sentido da consolidação e da diversificação da base produtiva regional, através do aproveitamento das oportunidades de investimento geradas pelos seus efeitos de dispersão para frente e para trás, definidos a partir das respectivas cadeias produtivas (aglomerados ou complexos industriais). Nessa vertente, o papel das políticas públicas no processo de desenvolvimento regional tende a passar pelas seguintes etapas: identificação de projetos de investimento com rentabilidade adequada; promoção desses projetos entre investidores nacionais e multinacionais; eventual participação dos governos estaduais e municipais na implantação e na operação dos projetos, através da complementação dos investimentos em infra-estrutura, necessários para viabilizar os mesmos; etc.

Por outro lado, para se operacionalizar um processo de desenvolvimento regional dentro do paradigma "de baixo para cima", através da mobilização endógena de recursos latentes locais (humanos, materiais, financeiros), é preciso levar em consideração os seguintes aspectos:

- 1º) os empreendimentos a serem incentivados devem ser de pequena e média escalas, formando um espaço onde novos empresários possam exercer a prática e o aprendizado da moderna economia de mercado;
- 2º) os empreendimentos podem se constituir em atividades autônomas na relação direta com o mercado consumidor ou se estabelecer numa multiplicidade de arranjos com grandes empresas, que vão desde a subcontratação aos licenciamentos e concessões;
- 3º) nas regiões em que não há tradição empresarial consolidada, não bastam os incentivos financeiros para que se estructurem novos empreendimentos; é indispensável que haja um sistema de parcerias e de assistência técnica organizado, visando apoiá-los na solução de problemas de natureza gerencial, de mercado, de produção, de tecnologia, de natureza fiscal e trabalhista, de natureza financeira; essa assistência, contudo, não pode substituir as incertezas e os riscos típicos de todo o processo de investimento capitalista; vale dizer, as escolhas do que produzir, de como produzir, de onde produzir, de para quem produzir são do arbítrio próprio dos novos empresários, os quais, mesmo com incentivos e estímulos financeiros, são os responsáveis últimos pelos empreendimentos.

4 - Observações finais

Em geral, uma região não dispõe dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos para dar solução aos problemas que tem de enfrentar, necessitando, portanto, atrair esses recursos de instituições públicas e privadas, no país ou no Exterior. Essas instituições têm custos de oportunidade na alocação dos recursos que comandam, pois estes são, em geral, escassos e têm aplicações alternativas.

Assim, o Governo Federal não pode privilegiar uma dada região e procurar zerar o seu quadro de carências sociais, atendendo a todas as necessidades básicas de sua população, pois, por limitação de recursos, teria de reduzir a oferta de serviços públicos e semipúblicos (em termos de quantidade e qualidade) em outras regiões, com repercussões políticas adversas. Da mesma forma, os órgãos da Administração Indireta do Governo Federal não podem realizar investimentos de infra-estrutura de grande

porte em uma dada região (eixos de transporte, telecomunicações, linhas de transmissão de energia elétrica, etc.), sem que nela estejam identificados fatores que irão garantir níveis adequados de utilização da capacidade instalada, sob pena de sofrerem os ônus políticos de decisões questionáveis pela opinião pública. Quanto às instituições privadas e estatais que comandam recursos de investimentos diretamente produtivos, estas não migrarão seus capitais para uma região, a não ser que vislumbrem inequívocas oportunidades de negócios rentáveis.

Ora, como é impraticável que a população de uma região possa manter nível adequado de padrão de vida, baseando-se apenas em transferências e subsídios públicos e privados extra-regionais duradouros, torna-se indispensável dimensionar as potencialidades internas da região, disponíveis para induzir investimentos de infra-estrutura econômica e investimentos diretamente produtivos, os quais poderão promover o crescimento dos níveis de emprego e de renda regional. Assim, como primeiro passo para se analisar o processo de desenvolvimento de uma região, cabe a indagação: a região tem efetivamente um elevado potencial de crescimento econômico, ou os problemas de sua população terão de ser equacionados através dos efeitos limitados das políticas distributivas de transferências intergovernamentais?

As potencialidades internas de desenvolvimento de uma região não se referem apenas à sua disponibilidade de estoque de recursos naturais requeridos em algum grau pela economia nacional para atender às demandas interna e externa. Na verdade, os requisitos de economia modificam-se no longo prazo, a composição do estoque altera-se e, nesse sentido, o significado de o que seja "dotação de recursos" muda com a dinâmica do crescimento econômico, ou seja, com os determinantes da demanda final (preferência dos consumidores, distribuição de renda, comércio exterior) e com as condições tecnológicas e de organização do sistema produtivo. O conceito de potencial de recursos é, pois, econômico e não físico. O valor de um recurso natural não é intrínseco ao material, mas depende da estrutura da demanda, dos custos de produção, dos custos de transporte, das inovações tecnológicas que sejam comercialmente adotadas, etc. Assim, pode-se dizer que, num certo sentido, existem muitas ações que podem ser implementadas "de dentro para fora" numa região, as quais se constituem na condição básica do processo de seu próprio desenvolvimento sustentável, de natureza endógena.

Se uma região, para se desenvolver, ficar apenas à espera de que ocorram mudanças que venham de fora, sob o patrocínio político do Governo Federal ou do Governo Estadual, certamente perderá o controle que ainda pode exercer sobre o seu destino, e, como diz **Sêneca**, não há vento favorável para quem não sabe para onde quer ir.

Bibliografia

- ALVES, Elizeu (1986). Crescimento da demanda e da oferta de produtos agrícolas nos próximos dez anos. **Análise e Conjuntura**, Fundação João Pinheiro, v.1, n.1, jan./abr.
- BOISIER, S. (1982). **Política econômica, organización social y desarrollo regional**. Santiago do Chile: CEPAL/ILPES. (Cuadernos del ILPES, n.29)
- BOISIER, S. (1990). **Território, estado y sociedad**. Santiago do Chile: CEAL.

- DINIZ, Clélio Campolina (1991). **Dinâmica regional da indústria no Brasil**: início de descentralização, risco de reconcentração. Belo Horizonte: UFMG/FACE.
- HADDAD, Paulo R. (1985). **Dimensões do planejamento estadual no Brasil**: análise de experiências. Rio de Janeiro: IPEA.
- HADDAD, Paulo R. (1989). O que fazer com o planejamento regional no Brasil na próxima década? **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPLAN, v.1, n.1.
- HADDAD, Paulo R.,org. (1989a). **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ETENE.
- HIRSCHMAN, A. O. (1959). **Strategy of economic development**. Yale University.
- MARKUSEN, A. (1987). **Regions**: the economics and politics of territory. Rowman/ Littlefield.
- RICHARDSON, H. W. (1980). Polarization reversal in developing countries. **Papers of the Regional Science Association**, v.45.
- SCHWARTZMAN, J. (1975). A teoria da base de exportação e o desenvolvimento regional. In: HADDAD, Paulo R. **Desequilíbrios regionais e descentralização industrial**. Rio de Janeiro: IPEA.
- STÖHR, W. B., TAYLOR, D. R. F. (1981). **Development from above or below?** the dialectics of regional planning in developing countries. John Wiley.
- VAINER, C. B. (1990). Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional. In: MARGULIS, S. **Meio ambiente**: aspectos técnicos e econômicos. Rio de Janeiro: IPEA.